

# LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y EL DESARROLLO URBANO

## ANÁLISIS DE ILEGALIDADES EN LA CREACIÓN DE OPERACIONES URBANAS CONSORCIADAS EN FORTALEZA, CEARÁ-BRASIL

### PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND URBAN DEVELOPMENT

#### ANALYSIS OF ILLEGALITIES IN THE CREATION OF SYNDICATED URBAN OPERATIONS IN FORTALEZA, CEARÁ-BRASIL

Breno Holanda\*, Sara Vieira Rosa\*\*  
y Renato Pequeno\*\*\*

Artículo recibido: 09-05-2017  
Aprobado: 02-06-2017

\*Estudiante de Arquitectura y Urbanismo Universidad Federal do Ceará (UFC) y Becario de Iniciación Científica del Laboratorio de Estudios de la Habitación (LEHAB) en Fortaleza, Ceará, Brasil. [brenoholanda@gmail.com](mailto:brenoholanda@gmail.com)

\*\*Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo Universidad de São Paulo (USP), Arquitecta y Urbanista pela Universidad Federal do Ceará (UFC). Magister en Asentamientos Humanos pela Pontificia Universidad

Católica de Chile (PUC-CL). Investigadora del Laboratorio de Estudios de la Habitación (LEHAB) en Fortaleza, Ceará, Brasil [saravrosa@yahoo.com.br](mailto:saravrosa@yahoo.com.br) / [lehab.ufc@gmail.com](mailto:lehab.ufc@gmail.com)

\*\*\*Profesor Doctor del Departamento de Arquitectura y Urbanismo da Universidad Federal do Ceará (UFC). Coordinador del Laboratorio de Estudios de la Habitación, LEHAB/UFC Fortaleza, Ceará, Brasil [renatopequeno@gmail.com](mailto:renatopequeno@gmail.com)

### Resumen

Con la aprobación de la Ley Federal del *Estatuto da Cidade*, varios instrumentos urbanísticos de la política urbana empezaron a ser incorporados en las ciudades brasileñas. En el caso de Fortaleza, es importante destacar que algunos de estos instrumentos han sido más aceptados que otros, debido a los diferentes intereses del mercado inmobiliario. Por ejemplo, siete Operaciones Urbanas Consorciadas – OUCs (asociaciones público-privadas para o desarrollo de intervenciones urbanas) fueron aprobadas en oposición al hecho de que ninguna Zona de Interés Social – ZEIS fue regulada e implementada. Otro punto importante es que ninguna de las Operaciones Urbanas aprobadas cumple los requisitos mínimos exigidos por

la legislación, lo que demuestra la disociación de los objetivos previamente establecidos en el *Estatuto* y la realidad de una sociedad patrimonialista. La metodología científica adoptada consiste principalmente en la revisión documental que trata del tema, en el estudio de la legislación urbanística específica y en la sistematización de las leyes de las Operaciones aprobadas.

## Abstract

With the approval of the *Estatuto da Cidade*, many instruments have started to incorporate the urban politics in the Brazilian cities. In the case of Fortaleza, it is important to note that some of these instruments were more accepted than others, because of the varied interests of the property market. As an example of this situation, there are seven Urban Operations that were approved in opposition to absolutely none *ZEIS* regulated. Another point that is also posed is that every operation approved presents a deficiency of the minimal demands predicted on law, showing the dissociation between the objectives once predicted in the *Estatuto da Cidade* with the reality of a patrimonial society. The scientific methodology adopted consists, primarily, in the bibliographic revision of authors that speak on the theme, in the study of the specific urban laws and in the systematization of the laws of the approved SUO's.

**Palabras clave:** Operación urbana consorciada; flexibilización urbana; Estatuto da Cidade; Fortaleza.

**Keywords:** Syndicated urban operation; urban suppleness; Estatuto da Cidade; Fortaleza.

## Presentación

Como la mayoría de las ciudades brasileñas, Fortaleza, que tiene aproximadamente dos millones seiscientos mil habitantes<sup>8</sup>, se caracteriza por un desarrollo urbano desigual y excluyente. En 2013, fue clasificada por la ONU como la quinta ciudad más desigual del mundo. Sus desigualdades son percibidas en los diferentes ingresos, en el acceso a la educación y en el acceso a la tierra urbanizada. Actualmente, tiene más de 130.000 familias registradas en los programas de proveimiento de vivienda social, lo que corresponde a aproximadamente el 20% de la población en situación de déficit de vivienda. Si nos fijamos en la variable del mal estado de la vivienda (viviendas precarias), ese número es aun más aterrador, alcanzando más del cuarenta por ciento de la población, de acuerdo con el Plan Local de Vivienda Social (PLHISfor, 2013).

Respecto de las políticas públicas, especialmente la urbana y la de vivienda, se observa en el municipio una disociación entre ellas (Pequeño y Rosa, 2015). Tal condición puede ser probada teniendo a la vista los programas y proyectos ejecutados. Muy a menudo, las acciones del gobierno se han reducido a la ejecución de grandes proyectos urbanos no vinculados con lo que está planeado para el municipio, lo que dificulta aún más el pleno derecho a la ciudad por parte de sus ciudadanos.

<sup>8</sup> De acuerdo con estimaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) para el año 2015, la población de la ciudad de Fortaleza sería 2.591.188. Y la población de todo el estado para el mismo año sería: 8.904.459. Disponible en: [http://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2015/estimativa\\_dou\\_2015\\_20150915.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf).

En este contexto, cabe destacar la creciente participación de actores privados en el escenario de transformación urbana y en la definición de las políticas públicas. El gobierno municipal ha invertido cada vez más en asociaciones con el sector privado, apoyándose en un discurso de que los fondos públicos no son suficientes para las obras necesarias, y que es imprescindible compartir los riesgos con el inversionista privado.

Este artículo ofrece parte de los resultados preliminares de la investigación “*Financiamento do desenvolvimento urbano, planejamento, inclusão socioterritorial e justiça social nas cidades brasileiras*”<sup>9</sup>, el cual tiene como objetivo acompañar y analizar las Asociaciones Público-Privadas<sup>10</sup> (APP) orientadas al desarrollo urbano en los tres municipios mencionados, con el fin de verificar el impacto de su diseño, modelo, gestión y ejecución sobre las desigualdades sociales existentes, sobre el acceso de las poblaciones a los procesos de toma de decisiones y los bienes urbanos, así como a los derechos de los residentes de los asentamientos informales y poblaciones vulnerables.

Los análisis realizados hasta la fecha apuntan a algunas cuestiones importantes sobre el papel de las APPs en el desarrollo urbano: (1) estas no han eximido a las municipalidades de los gastos para obras urbanas de áreas degradadas, foco de asociaciones público-privadas, por lo que la inversión en la construcción sigue siendo casi en un 100% pública, una vez que los préstamos utilizados por las empresas participantes también son públicos; (2) en el caso de Operaciones Urbanas, no existe una división real de los riesgos, ya que las asociaciones se formalizan en contratos en los que el municipio ofrece garantías para el sector privado, si la operación no funciona; (3) las APPs han utilizado su propio territorio como un activo financiero atendiendo a las necesidades del capital invertido allí, por lo que el destino del territorio implicado en la asociación no responde a una demanda real de la ciudad y la población que vive allí; (4) APPs no oficializadas se llevan a cabo sin control social y sin considerar ninguna necesidad colectiva, lo que conduce a varios problemas, entre ellos: aprobación de proyectos irregulares a través de interpretaciones forzadas de la legislación urbana; cambios en la legislación, incluyendo cambios en la zonificación y en los parámetros de ocupación urbana; regulación selectiva de instrumentos del *Estatuto da Cidade*<sup>11</sup>, que tiene sus objetivos distorsionados durante su aplicación; realización de grandes obras públicas de infraestructura que posteriormente tienen su entorno ocupado por grandes complejos edificados, por medio de APPs o no, y sin vínculo

Actualmente, tiene más de 130.000 familias registradas en los programas de proveimiento de vivienda social, lo que corresponde a aproximadamente el 20% de la población en situación de déficit de vivienda

<sup>9</sup> “*La financiación del desarrollo urbano, planificación, inclusión social y territorial y justicia social en las ciudades brasileñas*”. Investigación desarrollada en red con São Paulo, Belo Horizonte y Fortaleza, con recursos de la Fundación Ford, sobre la coordinación nacional de Raquel Ronilk y Paula Freire Santoro (LabCidade/FAU-USP). Localmente, en Fortaleza, es coordinada por Renato Pequeno (LEHAB/UFC-CE).

<sup>10</sup> *Parcerias Público-Privadas* — PPP.

<sup>11</sup> “*Estatuto de la Ciudad*”. Ley Federal n° 10.257, de 10 de julio de 2001, más conocida como Estatuto da Cidade, aborda las directrices generales de la política urbana do Brasil, estableciendo normas que regulan el uso de la propiedad urbana y el equilibrio ambiental.

con el territorio en que se emplaza; (5) mismo en las APPs oficiales, con legislación específica, es posible observar negligencia de la municipalidad en cuanto a las exigencias mínimas de la legislación en su elaboración e implementación, así como la flexibilización y alteración de parámetros de uso y ocupación del previsto en el Plan Director Municipal.

Para este artículo vamos a considerar el análisis de las APP; se dará especial énfasis al papel del gobierno municipal/local en la forma en que ha implementado estos instrumentos que promueven la financiación del desarrollo urbano, con énfasis en las operaciones urbanas conjuntas y en su marco legal.

## **Las Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC) versus otros instrumentos**

Cuando la Ley del *Estatuto da Cidade* fue aprobado en 2001, trajo en su contenido algunos instrumentos destinados a equipar municipios para una gestión más democrática del suelo urbano y para el cumplimiento de la función social de la propiedad, parte de la agenda del movimiento de la Reforma Urbana. Sin embargo, en los municipios estos instrumentos han enfrentado, en su proceso de implementación, a grandes dificultades para contemplar intereses opuestos: por un lado, los objetivos de la Reforma Urbana que busca más igualdad en el acceso a la tierra urbanizada y, del otro, las intenciones del mercado inmobiliario.

Como recuerda Cota (2013:233), en *Guia Para Implementação Pelos Municípios e Cidadãos do Estatuto da Cidade*<sup>12</sup>, los instrumentos de la política urbana se clasifican como “instrumentos de inducción de desarrollo urbano”, “instrumentos de democratización y gestión urbana”, “instrumentos de financiamiento de la política urbana”, e “instrumentos de regularización de la tierra” (Brasil, 2002: 11-13). Otra clasificación de los instrumentos del Estatuto, hecha por Bassul, reúne los de carácter “predominantemente distributivo” –referente a la universalización de derechos y a condiciones asociadas a la infraestructura urbana– y otros “potencialmente redistributivo” que tienen como objetivo repartir los costos relacionados a la urbanización, reduciendo las diferencias sociales (Bassul, 2004:120-121).

En otras palabras, ambas diferenciaciones tienen un contraste entre dos tipos básicos de instrumentos. Por una parte, los que vienen a cumplir con los ideales de la Plataforma de la Reforma Urbana y, por otra, los que fueron incorporados al Estatuto, pues ya estaban siendo aplicados en algunos municipios brasileños antes o durante los once años de tramitación de lo mismo y que corroboran con deseos del mercado inmobiliario (Cota, 2013:232).

Se puede destacar que la OUC es definida como “[...] 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 um determinado setor da cidade transformações

<sup>12</sup> “Guía para la implementación por los municipios y ciudadanos del Estatuto de la Ciudad”. Publicación realizada por la Cámara de Diputados con el objetivo de “apoiar a ação de todos aqueles que estão envolvidos na implementação do Estatuto da Cidade, seja a partir das Câmaras Municipais e Prefeituras e outros níveis de governo, seja através do Poder Judiciário ou das organizações e entidades da sociedade civil e movimentos populares” (Brasil, 2002:17).

*urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*” (Brasil, 2001:art. 30), todavía como parte del paquete de instrumentos que el mercado inmobiliario nacional aseguró en el Estatuto de la Ciudad, frente a la fuerte presión de los movimientos sociales, organismos profesionales y universidades que formaron parte del Foro de Reforma Urbana, durante el periodo en el que se debatió la ley (Bassul, 2010).

Con fines comparativos y con el objetivo de resaltar los contrastes, se comparó la OUC con otro instrumento, las Zonas de Interés Sociales (ZEIS). Mientras las OUCs son definidas como “instrumentos de inducción de desarrollo urbano” y como instrumento “redistributivo”, las ZEIS son clasificadas como “instrumentos de regularización de la tierra” y “distributivos”.

Otro punto que se ha encadenado con estos dos instrumentos, ahora en una escala municipal específica, están relacionados a los debates en la formulación del PDP-FOR, 2009 (Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 – Ley Complementaria Municipal n° 62/2009)<sup>13</sup>. A lo largo de la década de 2000, Fortaleza aprobó la revisión de su Plan Director, un proceso marcado por la disputa de dos campos de fuerza: el primero, llamado el campo del mercado -reunió las élites gobernantes, consultores y sus representantes en el gobierno- el segundo, campo popular, estuvo compuesto por instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales (Pequeno, 2015:29).

Uno de los resultados de esta disputa es que el PDP-For adquirió características muy ambivalentes. Para Pequeno (2015:29), tal vez la principal de ellas, es que el Plan reúne, en su contenido, dos conceptos de zonificación opuestos: “[...] por um lado, um zoneamento urbano que traduz os interesses do mercado imobiliário na forma como a cidade foi compartimentada” y, por otro, una zonificación inclusiva, por medio de la identificación de las ZEIS que garantizan la permanencia de la población más pobre en áreas centrales.

Pasados ocho años de la aprobación del Plano Diretor vigente, ninguna ZEIS fue reglamentada en Fortaleza, mientras siete OUC fueron aprobadas. Es de destacar que las áreas aprobadas como Operaciones, no están en línea con el propio Plan Director del Municipio, lo que indica que el “elemento motivador dessas operações urbanas não é um plano urbanístico mais amplo elaborado pelo Poder Público onde estivesse presente a necessidade de uma parceria para revitalização urbana dentro de prioridades por ele estabelecidas” (Maricato e Ferreira, 2002:9).

Este hecho puede explicarse por la preferencia del capital inmobiliario de apoyar las propuestas “redistributivas”, ya que tienen un doble beneficio. Por un lado, el administrador

Pasados ocho años de la aprobación del Plano Diretor vigente, ninguna ZEIS fue reglamentada en Fortaleza, mientras siete OUC fueron aprobadas

<sup>13</sup> El Plan Director es el instrumento básico de la política urbana municipal establecido por la Constitución Federal de 1988.

consolida y amplía su electorado, y por otro, benefician los intereses económicos del mercado (Ribeiro, 2003:15).

Maricato y Ferreira (2002), poco después de la aprobación del *Estatuto da Cidade*, han llamado la atención sobre la maleabilidad de la operación urbana consorciada, que, en sus intentos de aplicación en Brasil, especialmente en São Paulo, hasta la fecha, habían trabajado al igual que operaciones inmobiliarias con fines de lucro y poca o ninguna mejora social y ambiental. Los mismos autores, así como Ronilk (s.d.), Fix (2001) y otros, señalan que la aplicación de este instrumento, por la municipalidad, siguiera más una lógica política que una técnica en la promoción del proceso de valoración inmobiliaria excluyente (Rosa, 2017).

Hasta la fecha, habían trabajado al igual que operaciones inmobiliarias con fines de lucro y poca o ninguna mejora social y ambiental

Las pocas experiencias de las OUC en Fortaleza señalan que ocurren de una manera similar a lo que sucedió en Sao Paulo, salvo las proporciones con respecto a la magnitud de las operaciones, que en Fortaleza son mucho más pequeñas.

Sin embargo, similar en el sentido de que las posibilidades de ganancias sociales y ambientales a través del instrumento llegan a perderse por la viabilidad inmobiliaria, a veces desconectadas de las necesidades locales y trayendo impactos socioeconómicos y ambientales negativos, como la reducción de las áreas de conservación ambiental y la eliminación de las poblaciones pobres y vulnerables de áreas centrales y bien situados hacia áreas distantes. Todo esto, ante un marco normativo municipal que no respeta la jerarquía de las normas federales, lo que viola los principios y los objetivos del *Estatuto da Cidade* y de la principal legislación urbanística municipal, en este caso, el Plan Director.

## Las Operaciones Urbanas Consorciadas en Fortaleza

Fortaleza tuvo su primera Operación Urbana Consorciada aprobada en 2000<sup>14</sup>. Desde entonces, otras 6 fueron aprobadas, a saber: Riacho Maceió, Dunas do Cocó, Jockey Club, Sítio Tunga, Lagoa do Papicu, Lagoa da Sapiranga y Osório de Paiva. De estas, sólo tres han sido implementadas, aunque parcialmente (Riacho Maceió, Papicu Laguna, Jockey Club) (Holanda y Rosa, 2017).

Las dos primeras aprobadas, Riacho Maceió (2000) y Dunas do Cocó (2004), tenían por objetivo permitir el establecimiento de uso hotelero y residencial, respectivamente, con los parámetros urbanos más flexibles que lo permitido por el Plan Director de la ciudad. En la primera, la OUC más pequeña aprobada hasta hoy en la ciudad, el objeto de la ley prevé la construcción de un *apartotel* y una plaza anexa a este; en la segunda, una nueva parcelación del suelo para promoción de viviendas

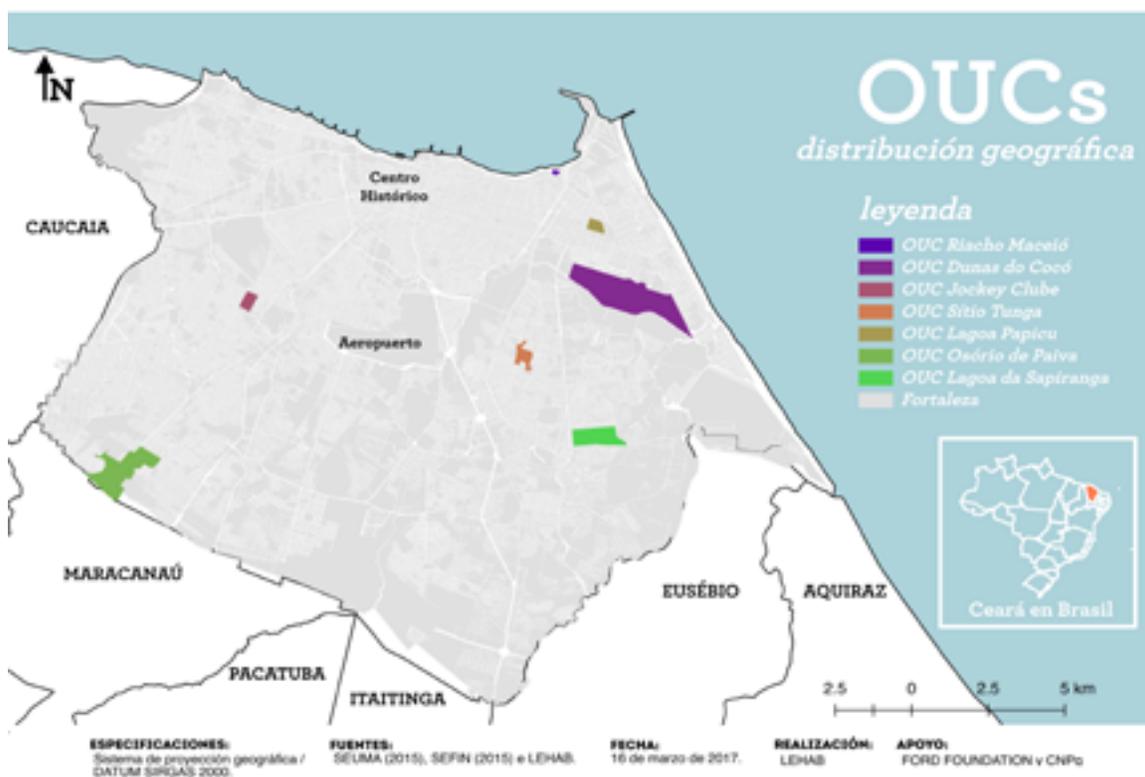
<sup>14</sup> Pese a que la primera operación urbana en Fortaleza tiene fecha de 2000, la presencia de este instrumento en la legislación municipal es de 1992, en el capítulo IV del Plan Director de Desarrollo Urbano-PDDU de 1992 (Holanda y Rosa, 2017. En prensa).

unifamiliares para la clase media, situadas en áreas de dunas (área de preservación ambiental segundo legislación federal). Ya las siguientes Operaciones empezaron a combinar distintos tipos de usos.

Las OUCs del Jockey Club (2007), Sítio Tunga (2011a) y Lagoa do Papicu (2011b) — presentan un carácter distinto de las dos primeras, mezclando usos comerciales y residenciales con características de complejos inmobiliarios multiusos. Las Operaciones Jockey y Papicu son similares por tener un gran equipamiento comercial como objeto principal, el Shopping Center Jockey Club y el Shopping Center Rio Mar, respectivamente.

Las dos últimas Operaciones Urbanas Consorciadas aprobadas son: Lagoa da Sapiranga y Osório de Paiva. Ambas tuvieron su ley publicada en 2015, en el mismo día, y son, en cierta medida, parecidas con la OUC Dunas do Cocó, teniendo como objeto principal la posibilidad de nueva parcelación del suelo. La diferencia entre ellas es que las dos últimas intentan fomentar usos comerciales y de servicios en la zona, especialmente la de Osório de Paiva.

**Figura 1. Localización de las Operaciones Urbanas aprobadas en Fortaleza**



Fuente: Lehab/Holanda, 2017

Pese sus peculiaridades, es posible señalar algunas similitudes en las OUCs aprobadas hasta ahora: (1) una concentración de Operaciones Urbanas en el sector sureste de la ciudad, principal eje de expansión del mercado inmobiliario del municipio, sobre todo en la década de 2000, cuando se aprobaron la mayoría de OUCs; (2) se encuentran, en la mayoría de los casos, casi por completo dentro de zonas de protección y preservación del medio ambiente “[...] das 7 operações firmadas,

apenas duas delas, a da Lagoa do Papicu e a do Jockey Club, não se sobrepõe ao macrozoneamento ambiental. E das 5 restantes, 3 delas (Riacho Maceió, Sapiranga e Osório de Paiva) têm quase a totalidade de sua área dentro da Macrozona Ambiental” (Holanda y Rosa, 2017); (3) ignoran por completo las comunidades de bajos ingresos que habitan el área de la operación y de su entorno; (4) en todas ellas no se respeta el contenido mínimo legales en la formulación de su ley de creación.

Este último punto, relacionado con el incumplimiento de las exigencias del *Estatuto da Cidade* y del Plan Director, es muy importante, ya que las exigencias mínimas de las leyes mencionadas están dirigidas a la reducción de las externalidades negativas del instrumento. Por lo tanto, que el municipio no cumpla con estos requisitos, además de caracterizarse como una violación de la ley, se corre el riesgo de causar impactos ambientales y socioeconómicos indeseables. El no cumplimiento de estos también demuestra cómo el conocimiento técnico y las cuestiones sociales se colocan en segundo plan dentro de la administración municipal, una vez que, en el momento de las decisiones y acciones se considera mucho más las cuestiones políticas y económicas.

A continuación, se presentan algunos puntos de la legislación federal que no están siendo cumplidos en la implementación de las OUCs en Fortaleza.

**Ignoran por completo las comunidades de bajos ingresos que habitan el área de la operación y de su entorno; en todas ellas no se respeta el contenido mínimo legal en la formulación de su ley de creación.**

### **Características legales de las Operaciones Urbanas Consorciadas; la ilegalidad de las OUCs creadas en Fortaleza**

Como se mencionó anteriormente, las Operaciones Urbanas Consorciadas (OUCs) se consolidan como instrumento de la política urbana a nivel nacional a partir de su regulación en el *Estatuto da Cidade* (EC). Antes de eso, sólo unas pocas capitales, habían experimentado su aplicación. Con más frecuencia en las regiones centrales de las ciudades y en las áreas de expansión del mercado inmobiliario, como las Operaciones Centro, Água Espraiada y Faria Lima, en la ciudad de São Paulo. Regulado por la Sección X del *Estatuto da Cidade* (Brasil, 2001), la primera mención de este instrumento está todavía en el inciso V del art. 4 de la misma Ley, cuando se pone como un instrumento jurídico y político de la Reforma Urbana, es decir, ahora como instituto jurídico típico debería estar regulado en sus rasgos principales por la Ley Federal, lo que prevalecerá sobre las disposiciones de leyes municipales en conflicto (Batistela, 2007:328).

El primer artículo, que aborda específicamente la cuestión, es el artículo 32, que dispone lo siguiente: “Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas” (Brasil, 2001). Es muy claro el carácter obligatorio de que las leyes de las Operaciones Urbanas estén en línea con lo que está previsto en el plan director municipal, tanto es así que el artículo 32 (citado más arriba) es visto como contenido obligatorio del plan director.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Art. 42, II (Brasil, 2001).

Batistela (2007:330) considera que el Plan Director es jerárquicamente superior, imponiendo la exigencia de conformidad del plan de la operación urbana con el mismo, o la compatibilidad cuando no hay disposiciones relativas.

En el mismo artículo, (art. 32, Brasil, 2001) se decidió que la OUC tendría como objetivo general: “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (Brasil, 2002, Art. 32). Para Lomar (2002 in Batistela), ninguna operación urbana estará completa si carece de la ejecución de cualquier de estos aspectos dispuestos como objetivo.

En el artículo siguiente, el 33 (Brasil, 2001), se presenta el contenido mínimo necesario que deberá contener una ley específica, y por lo tanto, un plan de operación urbana consorciada. Son los siguientes:

- a. Definición del área objetivo;
- b. Programa básico de ocupación del área;
- c. Programa de asistencia económica y social para la población directamente afectada por la operación;
- d. Propósitos de la operación;
- e. Estudio previo del impacto de la obra (Estudio de Impacto de vecindad)<sup>16</sup>;
- f. Compensación a exigida a los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados;
- g. Forma de control de la operación, obligatoriamente compartida con representantes de la sociedad civil.

En el §1º de dicho artículo (Brasil, 2001), el *Estatuto da Cidade* también establece que todos los fondos recaudados por el gobierno municipal, derivados de este instrumento, se aplicarán exclusivamente en el área de la propia Operación Urbana.

A partir de lo anteriormente expuesto, con el fin de presentar una metodología pragmática del objeto de estudio, se buscó elaborar marcos que sistematizasen resultados sobre el cumplimiento o no de los contenidos mínimos de las OUCs en Fortaleza. Para la definición de este estudio, se acordó que se evaluaría las exigencias dispuestas en el *Estatuto da Cidade*, ya que es una ley superior a las leyes municipales.

Resaltase el hecho que de las siete Operaciones sólo una fue aprobada antes de 2001, año de la promulgación del Estatuto. Además de eso, la ley llevada a cabo antes de 2001 fue rehecha en 2002 para adaptarse a los nuevos requisitos. Por lo tanto,

**Para la definición de este estudio, se acordó que se evaluaría las exigencias dispuestas en el Estatuto da Cidade, ya que es una ley superior a las leyes municipales**

<sup>16</sup> Documento técnico (*Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV*) que, similar al Estudio de Impacto Ambiental, hace un análisis del impacto de la futura construcción en el barrio previendo acciones atenuantes para estos.

el *Estatuto da Cidade* es la única legislación que incluye todas las operaciones, ya que los planes directivos municipales de 1992 y 2009, debido a sus períodos de cobertura, sólo cubren tres y cuatro operaciones, respectivamente.

Para este análisis, se adopta como método de comparación de la *Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos do Estatuto da Cidade*, celebrada por la Cámara de Diputados. Esta decisión se debe a la circunstancia de que esta es una publicación oficial y gubernamental, cuyo objetivo es ayudar a la aplicación de los instrumentos previstos en la ley federal.

### **1. Definición del área objetivo**

Es esencial que el área pueda ser definida de manera clara. En la guía (Brasil, 2002:82), la frase que se utiliza es “com demarcação precisa do perímetro e limites”. En la práctica, sólo en dos leyes específicas de operaciones, OUC Osório Paiva y OUC Lagoa da Sapiranga, las zonas están definidas con precisión, especificando las coordenadas geográficas de sus límites. En el resto, las leyes son imprecisas y no clarifican el mapeo de los límites de las mismas.

En muchos casos, lo que se utiliza como demarcación de los límites son las carreteras; sin embargo, ya que muchas OUCs de Fortaleza se sitúan en las zonas de protección del medio ambiente, no tienen carreteras que sirvan como puntos de referencia limítrofes, por lo que es difícil determinar la zona de las operaciones.

Otro punto que se plantea es la falta de calidad de las imágenes y mapas que se reproducen en las leyes de las operaciones. Maricato (2002:1-2) ya habló de esta situación cuando dijo que “Ficará bastante decepcionado quem buscar mapas e tabelas com informações fidedignas e rigorosas sobre o uso do solo e habitação (...) Não temos dados rigorosos sobre o ambiente urbano. Somos analfabetos urbanísticos”.

De hecho, la situación es aun peor cuando esta alta tasa de “analfabetismo urbanístico” es característico de los gestores públicos, alcaldes y concejales, los principales responsables de toda la política urbana. Como son leyes que deben ser aprobadas en la Cámara Legislativa, la calidad y la resolución de estas imágenes y de estos mapas son esenciales para ayudar a un posicionamiento mínimamente crítico y colaborativo.

La situación es aun peor cuando esta alta tasa de "analfabetismo urbanístico" es característico de los gestores públicos, alcaldes y concejales, los principales responsables de toda la política urbana

### **2. Programa básico de ocupación del área**

Este inciso se refiere a la definición de la forma en la que el área debe ser ocupada en uso y actividad que se van a desarrollar. Es interesante para ilustrar este punto, con el fin de conocerla, que reafirma el carácter urbano del instrumento, incluso el objetivo de la recaudación.

Assim, por exemplo, quando uma operação incentiva o remembramento de lotes, está automaticamente destinando a área para empreendimentos de maior porte, e excluindo segmentos de mercado com menor renda, além de desvalorizar os terrenos privados menores e valorizar os maiores, com impactos fortemente regressivos sobre o mercado. Por esta razão, mesmo as considerações de caráter puramente formal, de desenho, que devem necessariamente ser propostas em qualquer operação, devem ser ponderadas e interpretadas à luz de seus efeitos no mercado imobiliário (Brasil, 2002:82).

Del total de las siete operaciones, sólo cuatro (OUC Riacho Maceió, OUC Jockey Clube, OUC Sítio Tunga e OUC Lagoa Papicu) presentan el programa básico de ocupación del área. Cabe señalar que todas las demás Operaciones que no tienen este componente cuentan una superficie superior a 800.000 m<sup>2</sup>. Para Holanda e Rosa (2017:15), el aumento de tamaño en comparación con las otras Operaciones se explica por la indefinición de la entidad privada, el hecho de que tales OUCs “não mais seriam objeto de ações específicas e serviriam para implementação de diversos empreendimentos comerciais e de serviços” (Holanda e Rosa, 2017:15).

Por lo tanto, esta indefinición que no restringe el número de acciones a realizarse evita que sea producido un programa o incluso un plan maestro indicando cómo iba a suceder la ocupación final de la zona.

### **3. Programa de asistencia económica y social para la población directamente afectada por la operación**

Dado que es un instrumento que tiene la intervención como manera de promover la valoración de áreas urbanas y/o ambientales degradadas, la interferencia directa con los residentes y con las actividades económicas que realizan, frecuentemente de bajos ingresos, es inevitable.

En efecto, el programa de asistencia económica y social para la población directamente afectada por la operación sólo se convierte en un mecanismo que debe contener las acciones de mitigación a la población afectada. El hecho de que ninguna de las OUCs cumple este requisito previo legal es muy perjudicial, ya que Fortaleza es una ciudad con un crecimiento acelerado de sus barrios pobres y necesita satisfacer las demandas diversificadas que la ciudad informal y espontánea ha presentado (Pequeno e Freitas, 2011:17).

Esta situación se agrava aun más cuando existe la presencia de asentamientos precarios dentro de los polígonos de las OUCs, según un levantamiento de *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza* — PLHIS-For, en cuatro de las OUCs aprobadas. Además, otros dos todavía tienen asentamientos precarios en contigüidad con sus límites, conforme el mismo levantamiento.

De las OUCs llevadas a cabo hasta ahora en la ciudad, sólo la del Riacho Maceió tenía ocupaciones de población de bajos ingresos dentro de su perímetro. A su vez, para ello, de acuerdo con la Ley Federal (*Estatuto da Cidade*), debería elaborarse un programa de atención económica y social, que tendría su redacción expresa en la ley de creación de la Operación Urbana. Todavía, al no observarse

en la Ley que crea esta Operación (Ley N° 8.503/2000), y ni tampoco en su versión republicada en 2002, el respectivo plan. Simplemente se pasa la responsabilidad de expropiación de los terrenos, en caso necesario, a los representantes privados de la Operación.

Así, en la OUC del Riacho Maceió se verificó la remoción de la población de bajo ingreso que ocupaba las márgenes del riacho por medio de indemnizaciones y sin ninguna asistencia social o acompañamiento por parte de la municipalidad. Debe destacarse también que, en la Operación del Papicú, se ha verificado una fuerte presión y amenazas de remoción de poblaciones pobres que viven en su entorno.

#### **4. Propósitos de la operación**

Este punto es quizá lo que tiene una interpretación más fácil. Se explica como lo que se desea como producto final. Es un elemento clave, tanto que se expresa en las leyes de todas las Operaciones aprobadas en la ciudad.

#### **5. Estudio previo de impacto de vecindad-EIV**

El Estudio de Impacto de Vecindad (EIV) está previsto como un componente obligatorio en los planes de las OUCs. Dado que es un instituto fundamental para el análisis de los efectos positivos y/o negativos de los nuevos emprendimientos, se observan, en estos, características como: “I) aumento de población; II) equipamientos urbanos y comunitarios; III) uso y ocupación del suelo; IV) valorización inmobiliaria; V) generación de tránsito y demanda por transporte público; VI) ventilación e iluminación; VII) paisaje urbano, y patrimonio natural y cultural” (Brasil, 2001, art. 37).

Se cree que uno de los efectos negativos sea la restricción de que tal estudio esté hecho sólo para el área de la OUC, lo que puede causar la actuación del primer párrafo como un enorme “limitador”, puesto que los impactos externos a la región no pueden abordarse/mitigarse con los recursos de la propia OUC (Brasil, 200:84).

Otro punto a tener en cuenta es que las OUCs son leyes específicas, y por lo tanto deben ser aprobadas por la Cámara Legislativa del Municipio, la presencia del EIV en la ley de las OUC sirve para que sean analizados la viabilidad y los impactos en la población afectada durante el proceso de aprobación. No obstante, ninguna de las leyes de las Operaciones aprobadas contiene el estudio previo de estudio del Impacto de Vecindad, aunque después fue presentado este estudio de dos operaciones, la OUC Jockey y la OUC Lagoa Papicu (Albuquerque, 2015:267).

Aquí es importante destacar que el municipio no ha regulado todavía el Instrumento de EIV, que debió impedir la aprobación de OUCs, pues esto es requerido por ley. En este caso, se debió

**No obstante, ninguna de las leyes de las Operaciones aprobadas contiene el estudio previo de estudio del Impacto de Vecindad, aunque después fue presentado este estudio de dos operaciones**

haber celebrado, en primer lugar, la regulación de EIV, y sólo entonces llevar a cabo la aprobación de las operaciones.

### **6. Contraparte que se requiere de los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados**

Este artículo es fácilmente entendible. Es sólo importante recordar que: “o raciocínio que fundamenta o estabelecimento de contrapartidas é duplo: por um lado, o critério de captura de parte da valorização esperada em função dos investimentos realizados e as transformações resultantes; por outro, o custo total destes investimentos necessários” (Brasil, 2002: 84).

Del mismo modo que el punto sobre los propósitos, las contrapartes, tanto la responsabilidad del municipio y la entidad privada, se expresan en las leyes de todas las operaciones. Todavía no es presentado ante la sociedad si fue o no cumplido el acuerdo.

### **7. Método de control de la operación compartida obligatoriamente con representantes de la sociedad civil**

Este es el punto que subyace en el carácter democrático o no la operación. La “Guia do Estatuto da Cidade” (Brasil, 2002:84) considera que la gestión de OUC incluye desde la inspección de la aplicación de las normas establecidas en las leyes específicas hasta la creación de un consejo de administración permanente que tiene autonomía del poder público.

Además, el Plan Director de Fortaleza de 2009-PDP-FOR también presenta más elementos participativos y transparentes para el desarrollo, implementación y mantenimiento de este instrumento (Holanda y Sara, 2017:13). Sin embargo, ninguna de las siete Operaciones encuentra en la ley una forma de control social compartida con la comunidad.

No obstante, otro punto que se plantea es la falta de cumplimiento con el párrafo primero del artículo 33<sup>17</sup> del “Estatuto da Cidade” (Brasil, 2001). Las OUC Lagoa Papicu, OUC Osório de Paiva y OUC Lagoa Sapiranga no respetan las disposiciones de este párrafo, ya que no mantienen sus intervenciones o recursos sólo en el área definida.

También se puede añadir, como resultado directo de la obligación de la aplicación de los recursos obtenidos en la zona en sí, el hecho de que esto implicaría la “não expulsão da população de baixa renda residente da área afetada”, porque “na hipótese de a população ser removida para uma outra área teríamos investimentos captados na operação sendo aplicados

Sin embargo, ninguna de las siete Operaciones encuentra en la ley una forma de control social compartida con la comunidad

<sup>17</sup> Trata de la imposibilidad de utilizar los recursos en zonas fuera de la delimitación de la OUC.

fora da área delimitada pela operação” (Maricato e Ferreira, 2002:12). Lo que en última instancia justificaría el objetivo social del instrumento.

Como ejemplo, en la OUC Lagoa Papicu, algunas contrapartes están situadas fuera del polígono, tales como la construcción de 75 unidades de vivienda de interés social<sup>18</sup>, que nunca se realizaron, la implementación de equipamientos urbanos para áreas verdes, construcción y mantenimiento de aceras y cercas de la laguna Papicu, así como la limpieza de la zona del Parque da Lagoa do Papicu (Fortaleza, 2011:art. 3).

**Cuadro 01 – Cumplimiento de los requisitos de la legislación de las OUCS aprobadas.**

<b>Exigencias desde la legislación Federal</b>	<b>Riacho Maceió</b>	<b>Dunas do Cocó</b>	<b>Jockey Clube</b>	<b>Sítio Tunga</b>	<b>Lagoa Papicu</b>	<b>Osório de Paiva</b>	<b>Sapiranga</b>
Definición del área de manera clara	no	no	no	no	no	si	si
Programa básico de ocupación del área	si	no	si	si	si	no	no
Programa de asistencia económica y social para la población directamente afectada	no	no	no	no	no	no	no
Propósitos de la operación	si	si	si	si	si	si	si
Estudio previo de impacto de vecindad	no	no	no	no	no	no	no
Compensación a exigida a los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados	si	si	si	si	si	si	si
Forma de control de la operación, obligatoriamente compartida con representantes de la sociedad civil	no	no	no	no	no	no	no

Fuente: Leyes específicas de cada OUCS. Elaboración propia.

En la OUC Osório de Paiva y la OUC Lagoa Sapiranga no es creado un fondo específico de cada una de las Operaciones, para recibir las contrapartidas en dinero del privado, como lo obliga la Ley. En estos dos casos, el dinero será destinado al ya existente *Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano-FUNDURB* (Fortaleza, 2015a:art. 19; Fortaleza, 2015b:art. 20). Una vez que el recurso es aplicado en el FUNDURB puede ser destinado a otras partes de la ciudad, no garantizando así la aplicación de este dentro de la propia Operación.

<sup>18</sup> En entrevista a la Secretaria de la SEUMA (Departamento de Urbanismo y Medio Ambiente de Fortaleza) y en conferencia celebrada por la misma, se confirmó que las viviendas no fueron construidas. La solución fue el otorgamiento de una compensación en efectivo para las familias que vivían allí.

Otro punto relacionado con el FUNDURB<sup>19</sup>, es que este es administrado por el consejo del FUNDURB, compuesto apenas por secretarios del gobierno (Fortaleza, 2013:art.5), y no por el consejo específico de la Operación en sí, que debería tener representación de la sociedad civil. Anulándose, así, la posibilidad gestión participativa de la OUC.

## Conclusión

Edésio Fernandes (2008) al tratar sobre la trayectoria de la legislación urbana en Brasil, más precisamente en los aspectos de la gestión política y administrativa, cree que las PPPs y OUCs surgieron como resultados de la presión por la relajación de la planificación urbana y la acción administrativa. El mismo autor destaca que las Asociaciones Público Privadas a veces tienen problemas serios en cuanto a la transparencia y seguridad jurídica, así como la falta de criterios y de control en las decisiones tomadas, abriendo espacio para la corrupción y el favorecimiento político. Parte de estos problemas fueron constatados en Fortaleza a partir del análisis presentado.

Se observa así que el uso del instrumento, en Fortaleza, es inseparable de la sociedad patrimonialista de Brasil, ya que los intereses de la comunidad no han tenido éxito, y debido a la ausencia de numerosos componentes que garanticen una mayor justicia social en la aplicación de este instrumento, incluso los exigidos por ley. “As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias são fenômenos correntes em toda a história da América do Sul” (Holanda, 1971 in Maricato, 1995:29).

En otras palabras, hablar del cumplimiento de los requisitos legales de un instrumento urbanístico es, ante todo, el trato con el funcionamiento de las instituciones municipales. Además, es también, discutir lo que tiene como política urbana guiada por el “Estatuto da Cidade”.

Después de dieciséis años de la aprobación del Estatuto, en el caso de OUCS, nos damos cuenta de la pérdida de sus principales objetivos, que regularía “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. I, Brasil, 2001).

Es interesante notar que ambos, OUCS y ZEIS, son instrumentos que involucran flexibilización de la zonificación urbana. Y el hecho de que sólo uno de ellos ha prosperado, refuerza aún más, en el caso

**Destaca que las Asociaciones Público Privadas a veces tienen problemas serios en cuanto a la transparencia y seguridad jurídica, así como la falta de criterios y de control en las decisiones tomadas**

<sup>19</sup> De acuerdo con la Ley Municipal N° 10.074 del 28 de junio de 2013, el FUNDURB es un fondo de inversión cuyo objetivo es proporcionar apoyo financiero a la aplicación de los objetivos, programas y proyectos derivados del Plan Director Participativo de Fortaleza del año 2009.

de Fortaleza, la capacidad de la política urbana para asumir el aire de la financiación. Por otra parte, incluso en contra de sus objetivos, como el *Estatuto da Cidade* se implementó y, en consecuencia, el Plan Director, finalmente, expresan cómo instrumentos que deben ser promotores de justicia social, pueden ser apropiados por los intereses del capital.

---

## Referencias

- Albuquerque, Carla Camila Girão (2015). *Regimes de Exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza – CE*. 2015. 226 f. Tese (Doutorado)-Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Fortaleza.
- Bassul, J.R. (2004). *Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. L
- Bassul, J.R. (2010). Estatuto da cidade: a construção de uma lei. Em: *O Estatuto da Cidade: comentado*. Organizadores Celso Santos Carvalho, Anacláudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades.
- Batistela, Marcos (2007). Operações Urbanas Consorciadas. In: Dallari, Adilson Abreu; Sarno, Daniela Campos Libório di (Org.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, pp. 323-342.
- BRANDÃO, Zeca (2002). *O papel do desenho urbano no planejamento estratégico: A nova postura do arquiteto no plano urbano contemporâneo*. Arqtextos, São Paulo, ano 03, n. 025.04, Vitruvius, jun. 2002.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 pp.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade*. Brasília, DF, 2001.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Estatuto da cidade. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, 273 pp.*
- Carvalho, Celso Santos; Rossbach, Ana Cláudia (2010). *O Estatuto da Cidade: comentado-The City Statute of Brazil: a commentary* – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- Cavalcanti, Emanuel Ramos (2014). *Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza (CE)*. Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo.
- Cota, Daniela Abritta (2013). *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Fernandes, Edésio (2002). *Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil*. URBANA, Caracas, v. 7, n. 30, jan 2002 .

FORTALEZA (2000). *Lei N° 8.503, de 26 de dezembro de 2000*. Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió. Fortaleza, CE, 2000.

\_\_\_\_\_ (2004). *Lei N° 8.915, de 23 de dezembro de 2004*. Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó. Fortaleza, CE, 2004.

\_\_\_\_\_ (2007). *Lei N° 9.333, de 28 de dezembro de 2007*. Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Jockey Clube. Fortaleza, CE, 2007.

\_\_\_\_\_ (2009). *Lei Complementar n° 062, de 02 de fevereiro de 2009*. Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Fortaleza, CE, 2009.

\_\_\_\_\_ (2011a). *Lei N° 9.778, de 24 de maio de 2011*. Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga. Fortaleza, CE, 2011.

\_\_\_\_\_ (2011b). *Lei N° 9.857, de 22 de dezembro de 2011*. Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu. Fortaleza, CE, 2011.

\_\_\_\_\_ (2013). *Lei N° 10.074, de 28 de junho de 2013*. Altera a Lei Municipal N° 7.909/1996, que disciplina o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Fortaleza, CE.

\_\_\_\_\_ (2015a). *Lei N° 10.403, de 13 de outubro de 2015*. Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva. Fortaleza, CE, 2015a.

\_\_\_\_\_ (2015b). *Lei N° 10.404, de 13 de outubro de 2015*. Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga. Fortaleza, CE, 2015b.

Holanda, Sérgio Buarque de (1971). *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, Livraria José Olímpio.

Holanda, Breno Holanda y Rosa, SaraVieira (2017). *16 Anos de Operações urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana*. Fortaleza.

IBGE (2015). *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1° de julho de 2015*. [IBGE](#). Diretoria de Pesquisas-DPE-Coordenação de População e Indicadores Sociais-COPIS.

Maricato, Ermínia; Ferreira, João Sette Whitaker (2012). *Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?* In: OSÓRI, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre/são Paulo: Sergio Antônio Fabris Editor, 2012.

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

Pequeno, Renato y Freitas, Clarissa Figueiredo Sampaio (2011). *Desafios para implementação de Zonas Especiais de interesse social em Fortaleza*. In: XIV Encontro Nacional DA ANPUR, 05., 2011, Rio de Janeiro.

Pequeno, Renato y Rosa, Sara Vieira (2015). *Inserção urbana e segregação espacial: análise do programa minha casa minha vida em fortaleza*. In: XVI Encontro Nacional da ANPUR, Espaços, Planejamento e Insurgencias. Belo Horizonte, 2015.

Ribeiro, L. C. Q. (2003). *O estatuto da Cidade e a questao urbana brasileira*. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A.L. (org.). *Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan.

Rolnik, Raquel (2015). *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.

Rosa, Sara Vieira (2017). Relatório para exame de qualificação de Doutorado. Programa de Pós-graduação da FAU-USP. Universidade de São Paulo. No publicado.