OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

OSÓRIO DE PAIVA

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO
OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA - OSÓRIO DE PAIVA

FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO

Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza - CDVHS

Presidente
Rosiana Queiroz

Tesoureira
Ana Maria Freitas

Secretário
Francisco Alef Feitosa

Coordenação Executiva
Lúcia do Carmo Albuquerque

EQUIPE TÉCNICA

Coordenação Técnica do Estudo
Rogério da Costa Araújo
Sara Uchoa

Coordenação da Pesquisa de Campo
Sara Uchoa

Pesquisadores Populares do Grupo de Trabalho Jovens Agentes de Paz
Ariadne Costa
Gabriel Felício
Lutiane Silva
Marlon Pires
Veroneide Pires

Menção Honrosa às Lideranças Populares
Emanuela Rodrigues
Ione
Ivan Silva
Jerônimo Silva
Lutiane Silva
Raelly Pereira

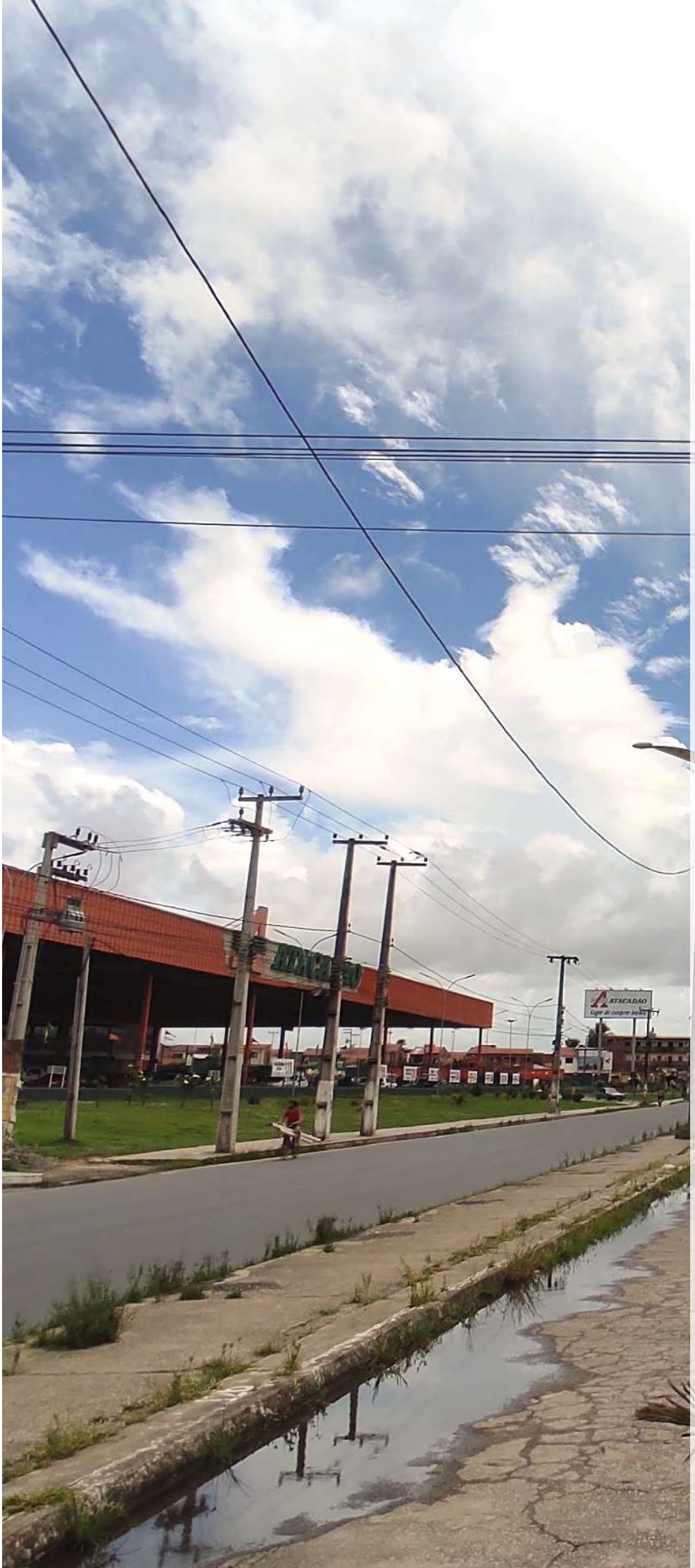
Textos da Edição
Sara Uchoa

Fotografia
Manuel Lima

Projeto Gráfico e Diagramação
Sara Uchoa

Apoio
Programa de Educação Tutorial do Curso de Arquitetura e Urbanismo - ArqPET UFC
Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - Rede DLIS
Misereor

Agradecimentos Especiais ao Coletivo Ambiental Bons Jardins Urbanos
Benedito Wellington da Cunha
Carla Nayra
Eduardo Marques
Ingrid Freitas Rabelo
José Ivan Silva
Lanny Maria
Lucas Emerson
Madson Costa
Marly Pereira da Silva
Michaela Alves
Naggila Frota
Rogério da Costa Araújo
Sara Uchoa
Vera Lúcia Lima



sumário

01 OUC, O INSTRUMENTO
O QUE É?
OUC OSÓRIO DE PAIVA

10 APROXIMAÇÃO TERRITORIAL
CARACTERIZAÇÃO OFICIAL

20 ANÁLISE IMPACTO
METODOLOGIA
ENTREVISTAS
ANÁLISE CONTRAPARTIDAS

OUC, O INSTRUMENTO

OUC, O QUE É?

Operação Urbana Consorciada é um instrumento urbanístico do Estatuto da Cidade (EC), de 2001, definido como o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Art. 32, § 1). Tais transformações se darão, dentre outras formas, a partir da modificação dos índices do parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como de alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente. A aplicação do instrumento será estabelecida pelo Plano Diretor e em consonância com seus objetivos gerais e suas diretrizes. Constará na lei específica da OUC, um plano com os seguintes elementos: o perímetro definido, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, as finalidades da operação, o estudo prévio de impacto de vizinhança, a contrapartida a ser exigida, a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil, e a natureza dos incentivos a serem concedidos.

O EC é um marco na história do planejamento urbano das cidades brasileiras por revisar as práticas de planejamento e adequá-las aos princípios da reforma urbana por meio de seus instrumentos jurídicos e urbanísticos. Apesar disso, há um amplo arcabouço teórico que revela que, por causa de uma alteração da conjuntura politica e do significativo processo de valorização imobiliária e de financeirizacão do desenvolvimento urbano, os avanços no que diz respeito ao direito à cidade coexistem, e muitas vezes são cooptados, por práticas neoliberais de desenvolvimento urbano.

As Operações Urbana Consorciadas são bastante ilustrativas desse fenômeno. Sua premissa participativa - presente no envolvimento da sociedade na manutenção e no controle urbanístico da OUC – e redistributiva – já que os recursos obtidos pelas contrapartidas devem ser aplicados exclusivamente no próprio perímetro - lhe conferiram um caráter de efetivação do direito à cidade. Porém as experiências de implementação do instrumento têm demonstrado que, apesar de consistir num mecanismo de recuperação da mais valia decorrente dos investimentos urbanos para o setor público, sua aplicação tem resultado na concentração de recursos públicos em porções já privilegiadas da cidade, e que pouco tem se avançado em direção a uma gestão democrática da cidade.

> Assim, de forma geral, a experiência de grandes operações urbanas que "vingaram" no Brasil se deu em áreas onde já existia um grande interesse do mercado imobiliário confrontado com limitações significativas impostas pelo zoneamento. As parcerias viáveis, sob o ponto de vista econômico, seriam então restritas a setores em que havia efetivamente interesse da iniciativa privada em investir. Desta forma, o instrumento não serviu – até o presente momento – para reestruturar ou reurbanizar áreas desprovidas de infraestrutura ou redirecionar crescimento e expansão urbana, e sim, para investir mais em áreas que já concentravam os maiores investimentos da cidade. (BRASIL, 2002, p. 81)

Em Fortaleza, as OUC foram regulamentadas pelo Plano Diretor Participativo (PDP), de 2009, até então vigente, em convergência com os princípios e os direcionamentos do EC. Cabe aqui destacar alguns pontos sobre o plano.

Primeiramente, foram estabelecidas áreas prioritárias para implantação de OUC e, entre estas, a região Sudoeste não foi citada (Art. 243). Dentre essas regiões prioritárias, as que abarcam as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram consideradas zonas de maior prioridade, com as quais haverá uma compatibilização entre os planos e projetos específicos das ZEIS e os da OUC. O PDP também decreta quais são os elementos mínimos exigidos no corpo das leis específicas das OUCs. No geral, são iguais

ou correspondentes aos estabelecidos pelo EC, porém há dois novos itens que parecem avançar na validação do instrumento como garantidor do direito à cidade: a necessidade de se haver uma solução habitacional adequada dentro do perímetro ou no seu entorno, para os casos de remoção dos moradores e a regulamentação do Conselho de Gestão de cada operação urbana consorciada com a participação de agentes do poder público e da sociedade civil envolvidos na operação (Art. 244). Além da determinação de que os recursos auferidos com as Outorgas Onerosas do Direito de Construir (OODC)[2] devem ser prioritariamente aplicados nas ZEIS 1, 2 e 3 e na Macrozona de Proteção Ambiental inseridas nos perímetros das operações urbanas consorciadas (Art. 246).

Mesmo com esses dispositivos normativos, os estudos urbanos, a partir da análise da localização das OUC dentro das cidades, apontam que o instrumento têm sido recorrentemente utilizado como um mecanismo de reforço das dinâmicas imobiliárias perversas já existentes. A proposta da OUC Osório de Paiva em uma área periférica da cidade de Fortaleza, à primeira vista, parece ir na contramão dessa tendência e dar um passo além na garantia do direito à cidade aos moradores da área. Portanto, é fundamental avaliar os alcances e os impactos da OUC Osório de Paiva, enquanto instrumento de indução do desenvolvimento urbano, sobre a população atingida e sobre o espaço no qual se insere. Tanto para avaliar se, na prática, esse instrumento garantiu o acesso de todos às melhorias promovidas pelas reestruturações urbanas, como para averiguar se o processo se deu a partir dos princípios de participação e gestão democráticas da cidade.

2 Contrapartida financeira em casos de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido, em áreas previamente fixadas pelo plano diretor. No caso das OUC, há a definição do estoque de potencial construtivo máximo a ser atingido na área, a ser adquirida onerosamente por proprietários e empreendedores interessados.

OUC OSÓRIO DE PAIVA

É importante, desde já, destacar que a OUC Osório de Paiva foi resultado de um protocolo de intenções assinado, em 2014, entre o município de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), e a Empresa MCC Mineração e Equipamentos Pesados LTDA, atestando o interesse desta em construir uma unidade da rede Atacadão acima do permitido pela legislação urbana para a área. Nesse documento, já sinaliza-se a Operação Urbana Consorciada como o instrumento que mais se coaduna com as transformações pretendidas.

No corpo do texto do protocolo, caracteriza-se a Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) como inserida na Zona de Requalificação Urbana (ZRU), onde seria permitida a ocupação. No entanto, tal afirmação não é verdadeira: ambas são zonas independentes e igualmente dotadas da faculdade de determinar as próprias normas, sem imposições de uma sobre a outra. Essa caracterização que, de certo modo, coloca a zona ambiental como inserida, e consequentemente inferior, à urbana parece ser sintomática de uma tentativa de atenuar as complexidades ambientais da área.

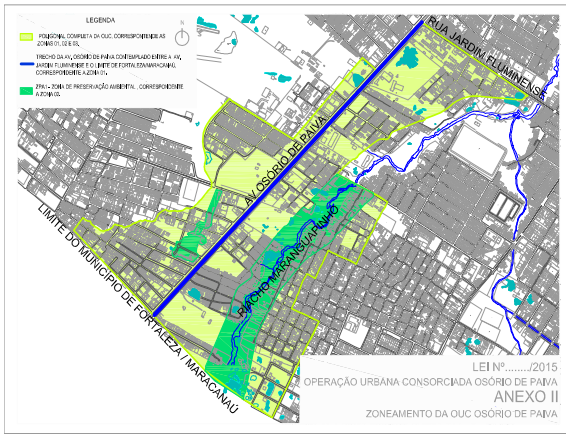
Durante o processo de elaboração do projeto de lei, foi apresentado o Estudos Técnicos Urbanísticos e Ambientais. De acordo com a ata e com o arquivo da apresentação da 69a reunião da Comissão Permanente do Plano Diretor (CPPD), o estudo em questão foi exposto de forma bastante superficial com uma caracterização urbanística geral contendo as condições de uso e ocupação da área, o zoneamento, especi ficamente a ZRA e seu entorno imediato, e um levantamento do Sistema Viário Básico e da Circulação e Transporte. Tal relatório teria sido entregue para a Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB) e para a Coordenadoria de Políticas Ambientars (CPA), ambas ligadas à SEUMA, para análise. A Minuta da Lei da OUC Osório de Paiva também foi apresentada nessa reunião, mas esta será analisada mais à frente.

Cabe primeiramente destacar que o intervalo entre a apresentação e a apreciação final da Minuta da Lei foi de apenas um mês. Sendo este um motivo de reclamação de um dos membros da CPPD, que optou por se abster da aprovação porque considerou o tempo para análise do material muito curto e não teve como discutir as Minutas com a organização que representa. E da apreciação final até a Audiência Pública na Câmara Municipal, menos de um mês. Em menos de 2 meses depois, a OUC Osório de Paiva foi regulamentada em 2015, por meio da Lei No 10.403. O tempo total de aprovação da OUC foi muito curto, o que pode ter comprometido o processo de discussão não apenas com o conselho, mas com a comunidade, que poderia ter sido envolvida nesse processo decisório.

Um ponto importante de evidenciar é a mudança do perímetro ao longo de linha do tempo – enquanto houve pouquíssimas alterações no corpo do texto em si. Como pode ser observado no Mapa 01 abaixo, na minuta apresentada na primeira reunião, a área da OUC se restringia a área da ZRA, o que levantou alguns questionamentos se a transformação dessa zona em ZRU não seria o suficiente, já que a proposta de redefinição de indicadores era pautada na adoção do índice básico da ZRA e índice máximo da ZRU. Essa ação, no lugar da OUC, viabilizaria os novos parâmetros, mas sem as contrapartidas financeiras decorrentes, o que justifica a posição dos membros mais próximos aos interesses do mercado em sua defesa. Apesar do pouco tempo, como já colocado, foi solicitada pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) um alteração no perímetro para que se enquadrasse uma ZPA, conhecida como Pulmão Verde, localizada no bairro Siqueira, e que destine uma parte dos recursos para revitalização desta área, com implantação de projeto de equipamentos institucionais: praças, parques e equipamentos culturaisalém da recuperação dos recursos hídricos. A alteração foi aceita, como pode ser visto no Mapa 02, já que, de acordo com a

ata, "o principal objetivo desta operação, que possui principalmente um cunho ambiental, é beneficiar a população e requalificar a zona".

Mapa 01: Perímetro OUC na apresentação da minuta, na 69a Reunião do CPPD.



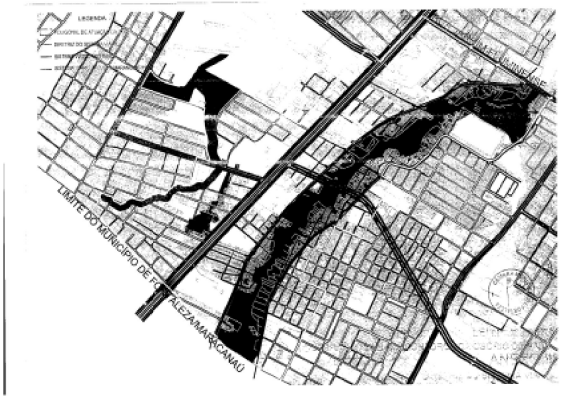
Mapa 02: Perímetro OUC na apresentação da minuta, 70a Reunião do CPPD.

Ao fim da ata, consta que a minuta foi aprovada por unanimidade, apesar disso, no Projeto de Lei (PL) submetido à Câmara Municipal para aprovação houve a incorporação de mais uma porção de uma ZPA, agora à Oeste (ver Mapa 03). Essa alteração ocorreu em um período inferior a um mês e não consta nada na documentação oficial relativa à OUC que justifique ou demonstre que esta decisão foi tomada de forma participativa, apesar de constar no PL que sua elaboração "contou com a ativa participação da comunidade diretamente atingida, contemplando os pleitos relacionados a recuperação social e a instalação de equipamentos públicos na área".

A elaboração de uma lei específica, de acordo com o EC, estabelece as diretrizes e os mecanismos para a sua implantação.

Na normativa, as OUCs são colocadas como um conjunto integrado de intervenções urbanísticas e ambientais coordenadas pelo Poder Público Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), com a participação e recursos oriundos da iniciativa privada, objetivando a requalificação urbana e ambiental e dinamização socioeconômica da região na qual se insere. Seus objetivos podem ser agrupadas em três eixos principais: a preservação dos recursos naturais, a promoção de melhorias socioeconômicas da população e dos comércios e serviços locais e o respeito ao interesse coletivo e à função social da cidade. Dentre os objetivos específicos estão: a participação da iniciativa privada na implantação, gestão e manutenção das áreas verdes; regulação dos parâmetros de uso e ocupação do solo, tanto para conservação da natureza como para assegurar o respeito ao interesse coletivo e à função social da cidade; dotar a porção sudoeste da cidade de áreas para instalação de equipamentos com grande potencial gerador de emprego e renda, aproveitando a infraestrutura viária existente; e permitir e estimular a instalação de atividades de comércio e serviços conjugadas à atividade residencial, que apesar de já existirem na área, não eram permitidas em larga escala pelo zoneamento anterior, além da orientação e disciplina das atividades econômicas locais já existentes.

Mapa 03: Perímetro OUC, Projeto de Lei apresentado na Câmara Municipal para aprovação.



As diretrizes traçadas para atingir tais objetivos, por sua vez, se baseiam exclusivamente na redefinição dos parâmetros de uso e ocupação do solo. Seja para redefinir e estimular o uso e a ocupação das áreas lindeiras à Av. Osório de Paiva, seja para incentivar a instalação de atividades de comércio e serviços, agregada à atividade residencial, seja para criar as condições de aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no PDP, notadamente a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (OOAU)[2]

[2] Outorga Onerosa de Alteração de Uso é a contrapartida

Cabe destacar a inexistência de diretrizes que garantam a proteção aos recursos ambientais.

A questão ambiental é minimamente tocada na divisão do perímetro da OUC em três zonas: a [3]Zona 01 é constituída por todos os imóveis lindeiros à Av. Osório de Paiva; enquanto a Zona 02 é constituída pela área de preservação correspondente ao limite da ZPA 1 do PDP inserida na poligonal; e, por fim, a Zona 03 é composta pelos demais imóveis (ver Mapa 04 e 05). O que se percebe são parâmetros de ocupação mais permissivos na Zona 01 quando comparado à Zona 03, pela própria localização privilegiada ao longo da Av. Osório de Paiva. Enquanto a Zona 02 permanece com os parâmetros da ZPA 1 estabelecidos no art. 66 da Lei Complementar nº 62/2009 (ver Tabela 1), cujos parâmetros, por ser uma zona de preservação permanente dos recursos hídricos, são todos nulos, com impossibilidade de parcelamento do solo. Apesar da restrição da Zona 02 em relação às demais, ainda os impactos ambientais resultantes da delimitação de uma OUC serão mais amplamente discutidos posteriormente.

Na zoneamento do PDP 2009, anterior à OUC, o perímetro era classificado como Zona de Recuperação Ambiental (ZRA). Composto por áreas parcialmente ocupadas e com atributos ambientais relevantes que sofreram processo de degradação, e tem como objetivo proteger a diversidade ecológica, disciplinar os processos de ocupação do solo, recuperar o ambiente natural degradado e assegurar a estabilidade do uso dos recursos naturais. Para isso, os índices estabelecidos para a zona eram mais brandos quando comparado aos novos propostos: a Zona 03 manteve os mesmos índices da ZRA, porém, como já comentado, os da Zona 01 são mais permissivos. A proposição de índices mais permissivos, por meio da OUC Osório de Paiva, representa a apropriação privada e violenta dos recursos naturais para fins mercadológicos.

Mapa 04: Perímetro OUC e suas zonas, regulamentadas pela Lei 40.403 de 2015.

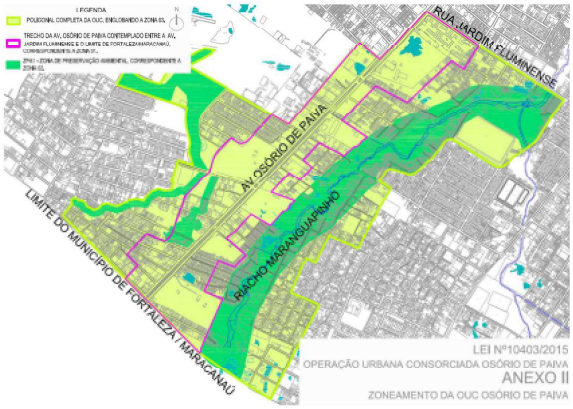


Tabela 01: Parâmetros de ocupação nas diferentes zonas.

PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO		ZONA 01	ZONA 02	ZONA 03	ZRA - PDP 09
TAXA DE PERMEABILIDADE (%)		30	0	50	50
TAXA DE OCUPAÇÃO (%)	SOLO	60	0	33	33
	SUBSOLO	60	0	33	33
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	BÁSICO	0,6	0	0,6	0,6
	MÍNIMO	0,1	0	0	0
	MÁXIMO	1,5	0	0,6	0,6
FATOR DE PLANEJAMENTO		1,5	0	1,5	
ALTURA MÁXIMA (M)		48	0	15	15
DIMENSÕES MÍNIMAS DO LOTE	TESTADA (m)	12	-	12	
	PROFUNDIDADE (m)	25	-	25	
	ÁREA (m²)	300	-	300	

financeira dada pelo Poder Público visando permitir alterações do uso do solo e das categorias e subcategorias de uso. No caso da OUC Osório de Paiva, a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa da Alteração de Uso fica condicionada às atividades previstas no Anexo IV da Lei Específica.

3 Esses parâmetros serão admissíveis somente para os imóveis localizados na Zona 01 que efetivamente tenham frente para a Av. Osório de Paiva.

No que diz respeito ao uso do solo, verificam-se o reforço ao uso misto, permitido em todo território, com restrições apenas na Zona 02, e à concentração das atividades ao longo da Av. Osório de Paiva (ver Anexo 1). As classes das atividades ligadas ao comércio varejista, aos serviços e aos equipamentos de grande porte são permitidas apenas na Av Osório de Paiva, enquanto os de menor porte são permitidos em todo território. Mas alguns usos, como hospedagem, centros de compra e/ou empresarial, equipamentos de uso administrativo governamental, entre outros, são permitidos apenas, não importa a dimensão, ao longo da via.

Cabe destacar que a implantação das atividades previstas para a Zona 01 ficam condicionadas à aplicação do instrumento da Outorga Onerosa da Alteração de Uso, regulamentada pela Lei n. 10.335 de 2015, e seu recurso será destinado ao FUNDURB. Assim, como a contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir, cobrada pela utilização de Índice de Aproveitamento (IA) acima do IA Básico até o IA Máximo. Todo recurso obtido deverá ser aplicado exclusivamente dentro do perímetro da OUC e direcionado prioritariamente para projeto e execução dos equipamentos institucionais, para programas de educação ambiental, programa de recuperação ambiental, programa de coleta seletiva de resíduos e para regularização fundiária.

De acordo com a lei espeífica, em termos de competência, é de responsabilidade do município de Fortaleza, através da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA): elaborar o diagnóstico e o Plano de Ocupação para a Operação Urbana Consorciada, uma vez que essas são as ferramentas básicas de planejamento que minimamente guiarão as ações dos interesses privados no perímetro; definir os equipamentos públicos a serem implantados como contrapartida e sua localização; elaborar o projeto e executar as obras complementares de infraestrutura urbana (drenagem e pavimentação); aplicar os demais instrumentos do Estatuto da Cidade; aprovar, licenciar e fiscalizar os projetos que serão executados na área, junto à Secretaria Regional (SER V) e a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF); e, por fim, elaborar e implementar estudos e plano de Recuperação ambiental de todo o recurso hídrico da Microbacia C-8.2, de flora e fauna, contido na poligonal desta OUC. Do outro lado, ao proprietário do terreno cabe obedecer às contrapartidas estabelecidas seja na forma da doação das áreas públicas destinadas ao sistema viário, áreas Verdes, institucionais e Fundo de Terra; da execução da infraestrutura e urbanização necessárias; da implementação do Plano de Arborização e a manutenção do plantio por um período mínimo de dois anos; do pagamento financeiro das contrapartidas relativas à aplicação dos instrumentos ou da execução das obras dos equipamentos prioritários estabelecidos no Plano de Ocupação, mediante aprovação do Município; da implantação das medidas mitigadoras e das compensações ambientais exigidas quando da aprovação de Projetos Especiais; da responsabilização pelas medidas compensatórias estabelecidas quando do Licenciamento Ambiental; e da implantação do reflorestamento das margens dos recursos hídricos inseridos na área da presente OUC. É importante destacar que as contrapartidas específicas serão calculadas e regulamentadas por meio do termo de convênio, assinado entre o setor público e o setor privado com interesse de intervir diretamente sobre um terreno na OUC.

Nesse sentido, em 2016, foi celebrado o termo de convênio entre a Prefeitura de Fortaleza e a empresa Atacadão S.A., documento no qual é estabelecido as diretrizes para e as condições nas quais serão executadas o empreendimento do tipo comércio atacadista e varejista, Atacadão, dentro da OUC Osório de Paiva. Nele, o Atacadão é repetidamente exaltado como um equipamento gerador de emprego e renda, cuja ocupação é condizente com os pressupostos de sustentabilidade socioeconômica, de inclusão social e de melhoria das condições ambientais. Para a aplicação dos novos parâmetros de uso e ocupação do solo, será exigido ao interesse privado um conjunto integrado de contrapartidas (ver Mapa 05):

1. doação, ao município, de uma área de 7.654,23m² correspondente à 15% do toral do terreno objeto de intervenção destinado a instalação de equipamento comunitário, a ser definido pela Prefeitura;
2. doação, ao município, de uma área de 2.379,30m² a ser utilizada como faixa de alargamento da Av Osório de Paiva com largura de 10m;
3. doação, ao município, de uma área de 818,09m² correspondente ao alargamento da servidão existente, conhecida como R. Francisco Saraiva, para uma via com 14m de caixa até o seu encontro com o alinhamento da Rua “B”, conhecida por R. Itajaí. E sua posterior execução;
4. Pagamento, a título de Outorga Onerosa por

Alteração de Uso do Solo, do valor total de R$2.695.224,00 a ser vinculado a uma conta específica da OUC no FUNDURB e destinado às seguintes intervenções:

• Plano de Arborização: plantio de árvores ornamentais, cuja espécie será definida pelo pelo Departamento de Arborização Urbana, e sua manutenção por 2 anos numa extensão de 1000m ao longo da Av Osório de Paiva, ou em áreas públicas existentes na ZRA

• Programa de Educação Ambiental

• Programa de Coleta Seletiva do Lixo

• Execução equipamento

• Execução das obras de alargamento da Av Osório de Paiva, se necessário.

Tais obrigações deverão ser comprovadas pelo envio de relatórios trimestrais contendo cronograma de previsão/execução a serem enviados à SEUMA, SEINF e SERV.

Já ao Município caberá, após a aprovação do desmembramento da gleba, da via a ser implementada e do projeto arquitetônico do Atacadão, a coordenação das diligências junto aos órgãos da administração pública encarregados de analisar e aprovar toda documentação referente ao empreendimento para garantir o cumprimento dos termos do convênio. Cabe destacar que, no termo de convênio, a liberação da Licença de Instalação e do Alvará de Construção para o empreendimento do Atacadão é condicionada à transferência das áreas da contrapartida destinadas ao equipamento comunitário e às adequações do sistema viário - cláusula essa que, apesar de muito importante, foi flexibilizada no termo de compromisso e nos dois aditivos posteriores ao dar prazos para realização dessas ações a partir da expedição dos documentos. Por fim, a prefeitura, através da SEUMA, SEINF e SERV, também será responsável pela fiscalização do cumprimento de todas as obrigações assumidas pelo convênio.

Mapa 05: Planta de ocupação do terreno para construção do Atacadão, via OUC, com as contrapartidas.

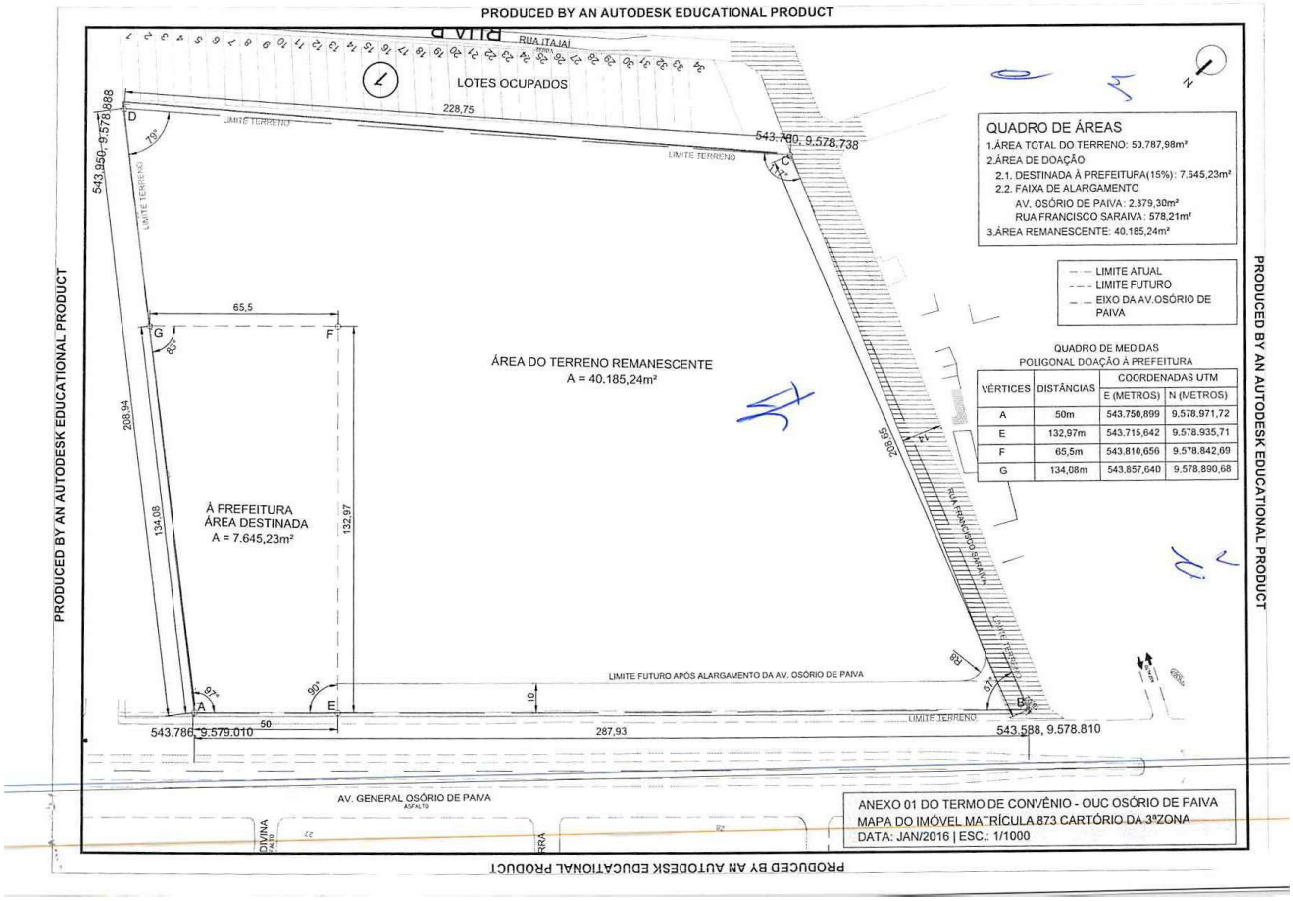


Imagem 01: Planta de ocupação sobreposta à imagem atual.
Fonte: elaborada pela autora.

Imagem 02 e 03: Entorno e Atacadão.
Fonte: Manuel Lima.

APROXIMAÇÃO TERRITORIAL

CARACTERIZAÇÃO OFICIAL

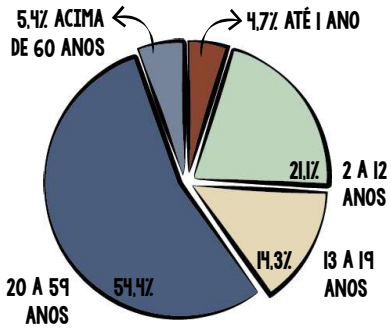
A OUC Osório de Paiva está localizada na porção sudoeste de Fortaleza e possui como eixo central a Av. Osório de Paiva na interseção entre os bairros Canindezinho e Siqueira (ver Mapa 06). Para entendermos um pouco melhor o contexto no qual se insere, utilizamos os dados oficiais Censo de 2010, do IBGE, e as informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza (Sefin), na plataforma Fortaleza Dados Abertos, e pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), no portal Fortaleza em Mapas. É importante destacar a incompletude dos dados em relação a essa porção da cidade e, assim, também denunciar a ausência do poder público na representação oficial da mesma como projeto político. Esses constituem passos fundamentais em direção à legitimação dos direitos de seus moradores. A respeito da escala da desinformação urbanística persistente no espaço periférico, percebe-se pela Imagem 04 que o poder público só possui informação urbanística sobre uma pequena porção do perímetro da OUC.

Mapa 06: Localizaçãoo da OUC Osório de Paiva em Fortaleza.

Imagem 04: Cidade legal x cidade real
Fonte: elaborado pela autora

De acordo com dados do Censo de 2010 para os setores censitários que compõem a área, essa possui o nível de renda e de alfabetização abaixo da média da cidade, com a renda média dos responsáveis menor do que um salário-mínimo e uma taxa de alfabetização dos mesmos de 83%. Em relação à identificação étnica, 61% dos residentes se consideram pardos; e em relação ao gênero, há certo equilíbrio entre as 51% das residentes mulheres e os 49% homens, enquanto 44% das famílias são chefiadas por mulheres e 56% por homens.

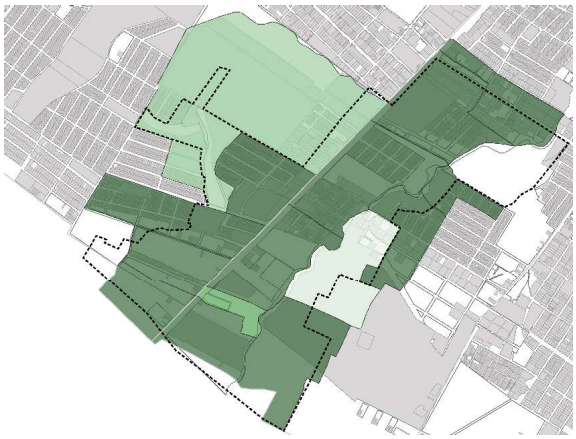
61% parda 29% branca 10% preta



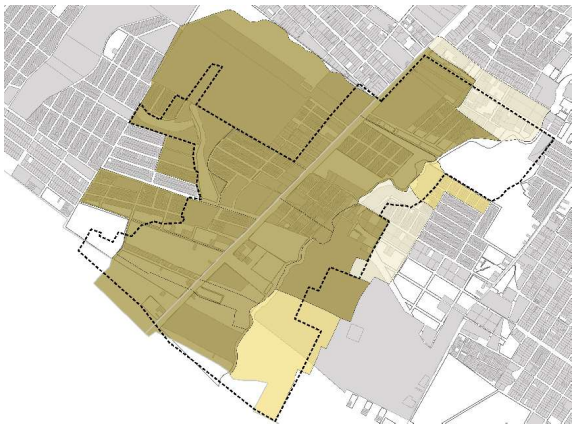
No que diz respeito às questões espaciais, conforme a pesquisa de domicílios do Censo 2010, o território tem boas taxas de atendimento dos domicílios com rede de coleta de lixo (93,14%), com rede de energia elétrica formal (99,15%) e com rede geral de abastecimento de água (98,58%), ver Mapas 07 ao 09. É importante notar que, internamente, a maior proporção de domicílios atendidos pela infraestrutura urbana se concentra ao longo do eixo viário da Av. Osório de Paiva. A situação se agrava bastante em termos de esgotamento sanitário: dentro do perímetro da OUC, apenas 12,81% dos domicílios contam com banheiro de uso exclusivo dos moradores ou sanitário e esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial (Mapa 10). A precariedade não é exclusiva do perímetro, como pode ser verificado no Mapa 11, ela é sintomática da negação dos direitos básicos a toda essa porção do território de Fortaleza e ainda é objeto de luta pelos seus moradores, como se pode perceber no movimento [2]"Saneamento Já", cuja luta se baseia em quatro princípios: o direito à água potável, o direito à rede de coleta e tratamento de esgoto, a gestão de resíduos sólidos, e a importância da rede de drenagem na eliminação dos alagamentos.

1 Disponível em https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/campanha-feita-por-moradores-e-lideres-da-regiao-pede-por-saneamento-basico-no-grande-bom-jardim-1.2962589

Mapa 07: % domicílios com coleta de lixo.



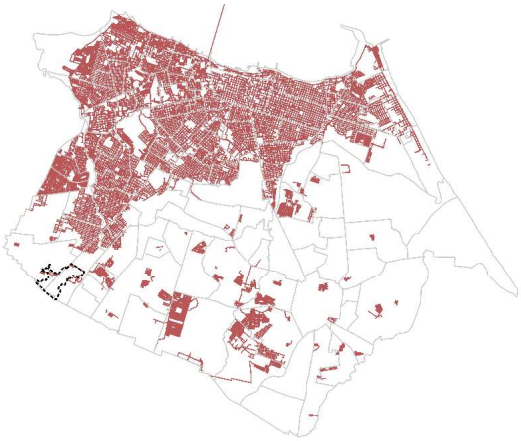
Mapa 08: % domicílios com acesso à rede de energia elétrica formal.



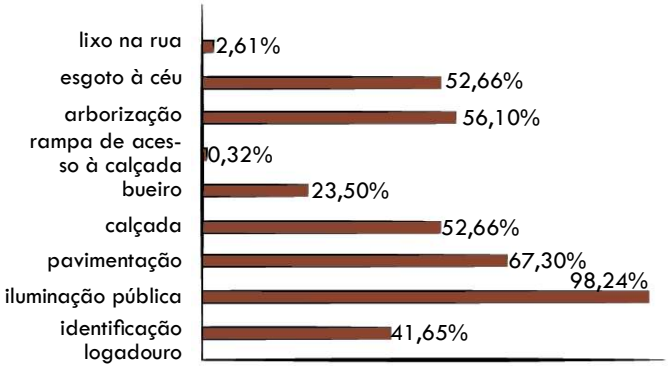
Mapa 09: % domicílios com acesso à rede geral de abastecimento de água.

Mapa 10: % domicílios com banheiro com esgotamento ligado à rede geral.

Mapa 11: Rede geral de tratamento de esgoto.

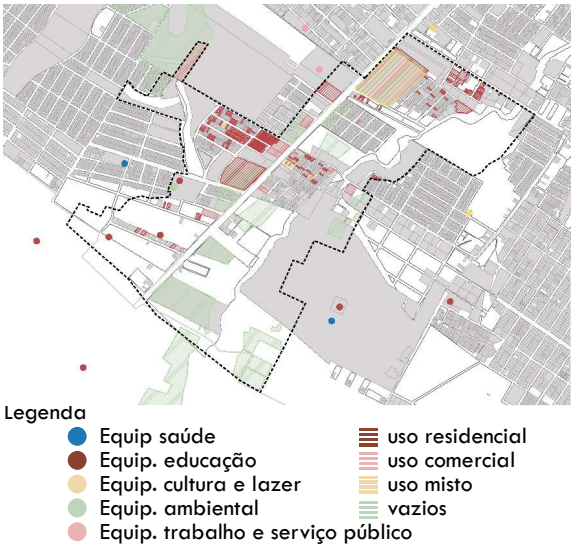


Há outros levantamentos do Censo 2010 que ajudam na caracterização sobre os aspectos urbanísticos gerais da área tais como a iluminação pública, a presença de pavimentação, de calçadas, de rampas e de bueiros na rua, a arborização, se há a identificação nos logradouros, se há esgoto à céu aberto e lixo na rua. A principal crítica se debruça sobre sua superficialidade: é um levantamento quantitativo, se há ou não determinado elemento, não discute qualitativamente as condições em que esse se encontra. Mesmo sobre essas circunstâncias, as taxas refletem a condição de precariedade do territorial, como pode ser visto no gráfico abaixo.



Para analisar os equipamentos existentes no território, utilizou-se o PIRF da ZEIS do Bom Jardim devido à incompletude dos dados disponibilizados pela prefeitura nos canais oficiais. De acordo com o plano, dentro da OUC, há 3 escolas, sendo 1 infantil, 1 fundamental e 1 com ambos, e um equipamento de saúde. Além desses, não há equipamentos ligado às questões ambientais, ou áreas verdes, ou de cultura e lazer, ou de institucional, ou de trabalho e serviço. Alguns desses equipamentos estão localizados nas proximidades da poligonal, mas, pela quantidade, não são suficientes para atender a demanda. Principalmente no que diz respeito às áreas coletivas verdes/de lazer, ponto recorrentemente colocado pela população.

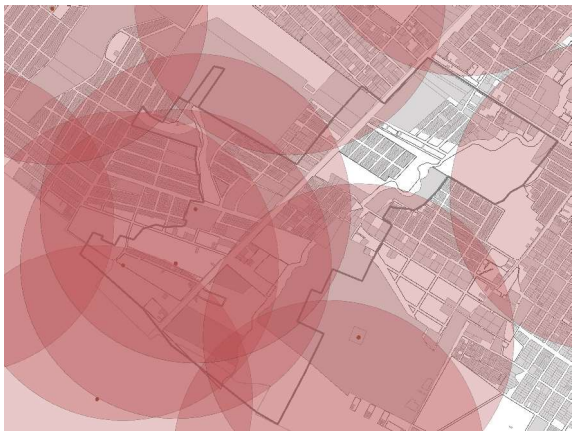
Mapa 12: Uso e Ocupação do Solo.



No PLHIS, há a indicação de critérios para definição dos raios de atendimento de equipamentos públicos de educação e de saúde básica. Segundo o FNDE, a distância máxima a ser permitida para o deslocamento a pé entre residência e a escola é: de 800 metros para 1ª a 4ª séries e de 1600 metros para 5ª a 8ª séries. Pode-se verificar no Mapa 13 que as escolas de nível fundamental e de ensino médio, para as quais também se utilizou o raio de 1600m, atendem a todo perímetro. E no Mapa 14, que as de fundamental I e de nível infantil, para as quais foi utilizado o raio de 800m também, não cobrem toda a área, mesmo considerando as unidades fora do perímetro.

Mapas 13: Raio de atendimento dos equipamentos de educação, da 5a a 8a série.

Mapas 14: Raio de atendimento dos equipamentos de educação, da 1a a 4a série.



Para os equipamentos de saúde básica, os raios de atendimento são estabelecidos a partir da densidade populacional do bairro em que o equipamento se localiza. Atualmente existem 2 equipamentos no bairro do Siqueira, cuja é densidade é entre 20 e 50 hab/ha, de acordo com o PLHIS, e 1 no bairro do Canindezinho, cuja densidade é entre 50 e 170 hab/ha. Assim, o raio de atendimento dos dois primeiros é de 1.235m e do último é de 689,50m, pode-se concluir, então, que, em termos espaciais, há um atendimento completo da área (ver Mapa 15). A má avaliação desse quesito, no caderno do PIRF, por outro lado, baseia-se mais na demora ao atendimento, na falta de profissionais, sobretudo de médicos e de medicamentos, e na insegurança que faz com que os agentes de saúde não façam as visitas domiciliares.

Mapas 15: Raio de atendimento dos equipamentos de saúde.

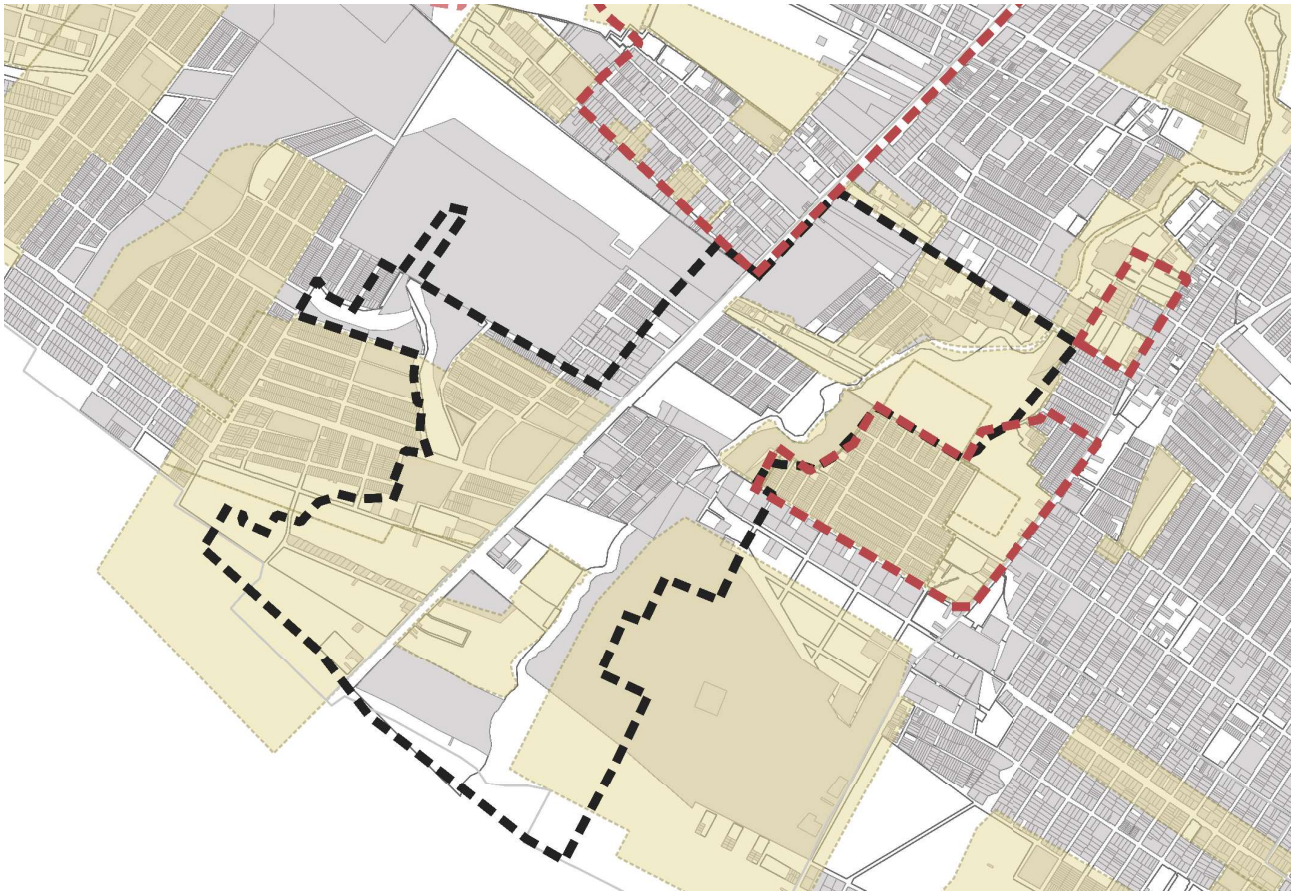
O PIRF da ZEIS Bom Jardim foi levado em consideração pela sua proximidade com o polígono da OUC. Sendo esse um forte ponto de crítica sobre a OUC Osório de Paiva: sua poligonal se concentra nas propriedades mais disputadas da região, na área de influência do corredor viário da Av. Osório de Paiva e das avenidas paisagísticas ao longo do rio Maranguapinho, sem, entretanto, abranger os espaços mais precários do bairro, como a ZEIS do Bom Jardim (FREITAS, 2017). Apesar de aproximadamente 52,7% do território ser composto de assentamentos, muitos não têm todo seu perímetro incorporado pela OUC, o que prejudica as possíveis ações concretas de intervenção. E foram justamente as ZEIS, áreas que por definição são do interesse público pela sua regularização, que foram desconsideradas na demarcação. Segundo Freitas (2017), essa exclusão impede a transferência dos investimentos arrecadados na OUC para os assentamentos precários existentes no entorno.

Existem seis assentamentos precários inseridos no território, sendo dois totalmente – Comunidade 8 de Dezembro e Planalto Canindezinho – e os quatro demais parcialmente – Comunidade Jardim Fluminense, Esplanada Sumaré, Parque Nazaré e Parque Alto Alegre. Quanto à tipologia, são três loteamentos irregulares – dos quais dois parcialmente em área de risco -, duas favelas – sendo uma parcialmente e outra totalmente em áreas de risco - e um conjunto habitacional parcialmente em risco. Os riscos da área são referentes à inundação e ao alagamento[2]. O que também chama atenção na Tabela 02 é a classificação de três assentamentos como grau de prioridade mais alto. A prioridade de atendimento do assentamento é uma resultante da combinação das variáveis ligadas às situações de inadequação, aos critérios facilitadores de regularização fundiária, à relação custo-benefício e à precariedade. Dessa forma, tem-se diferentes somatórias, que resultaram em 9 grupos que representam graus de prioridade para atendimento dos assentamentos, considerando como nível 1 os assentamentos com intervenção prevista/andamento.

Apesar de todo esse quadro de precariedade, nada na normativa específica da OUC Osório de Paiva cobra especificamente o atendimento às demandas urbanísticas e/ou habitacionais dos assentamentos circunscritos no perímetro. A exemplo, a Comunidade Jardim Fluminense se localiza no entorno imediato do Atacadão e não há nenhuma exigência no Termo de Convênio entre Atacadão e prefeitura que a beneficiaria diretamente.

2 Alagamento é o acúmulo momentâneo de águas em determinados locais por deficiência no sistema de drenagem. Portanto, cobre pequena parte da planície. Enquanto inundação é o transbordamento das águas de um recurso hídrico, atingindo sua planície de inundação ou área de várzea. Fonte: http://www.semasa.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Qual-a-diferen%C3%A7a-entre-enchente inunda%C3%A7%C3%A3o-e-alagamento..pdf

Mapa 16: ZEIS e assentamentos informais no entorno da OUC Osóri de Paiva.



Legenda

ZEIS

Assentamentos precários

Tabela 02: Assentamentos no perímetro e no entorno da OUC Osório de Paiva.

Nome do assentamento	Área Total (m2)	Estimativa área ocupada (%)	Domínio	Estumativa do ínicio	Intervenções já realizadas	Área de risco	Tipo de risco	Tipologia	Grau de prioridade
Comunidade 8 de dezembro	93.333	100	sem informação	mais de 22 anos	em processo de reassentamento	parcial	inundação	conjunto habitacional parcialmente em risco	1
Parque Alto Alegre	748.324	90,26	privado	8 anos	em processo de reassentamento	não	sem risco	loteamento irregular	8
Comunidade Jardim Fluminense	196.233	66,53	município/ privado	sem informação	sem intervenção	total	inundação	favela totalmente em risco	1
Planalto Canindezinho	127.639	76,32	privado	sem informação	sem intervenção	parcial	inundação	favela parcialmente em área de risco	1
Esplanada Sumaré	500.511	39,78	município/ privado	sem informação	sem intervenção	parcial	alagamento	loteamento irregular parcialmente em área de risco	5
Parque Nazaré	829.784	88,86	sem informação	sem informação	urbanização parcial	parcial	inundação e alagamento	loteamento irregular parcialmente em área de risco	5

Fonte: PLHIS (2010)

Como mostrado na Tabela 02, o contexto de precariedade social e econômico é agravado pela fragilidade ambiental. A OUC Osório de Paiva está localizada sobre a bacia hidrográfica do Maranguapinho, com um trecho do rio e as ramificações de sua rede hidrográfica inseridos na sua poligonal, mais especificamente na Zona 02 (ver Mapa 04).

Frota (2018) descreve como processo de uso e ocupação da Bacia do Rio Maranguapinho está historicamente atrelado a uma solução da problemática habitacional baseada na ocupação de áreas ambientalmente mais frágeis. Seja decorrente de loteamentos irregulares que não obedecem às regras mínimas de parcelamento, seja pela autoconstrução em áreas vazias, seja pela ação do Estado - ora pela sua ineficiência no que diz respeito às políticas habitacionais, ora pela sua ação direta na construção de conjuntos habitacionais sem as condições urbanísticas que permitam a preservação do ecossistema local -, o que se verifica, de modo geral, é uma situação de precariedade ao longo do eixo do Maranguapinho, com a ausência de infraestrutura urbana adequada, como iluminação, calçamento e redes de abastecimento de água e em especial rede de esgoto. Além disso, com a inexistência de áreas de lazer para os moradores, a área verde ao longo do rio Maranguapinho também supre essa demanda.

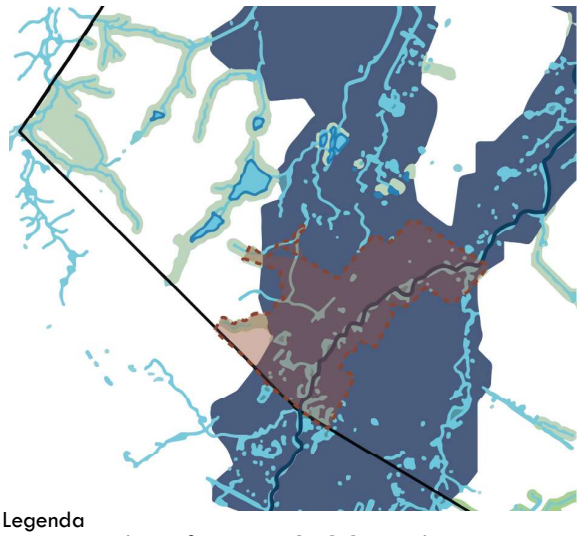
Imagens 06 a 09: Moradores utilizando áreas verdes para atividades de lazer.

Fonte: https://www.facebook.com/pg/projetosunsetdaviuva/photos/?tab=album&album_id=1304827976544 54&ref=page_internal

Tal situação é ainda mais grave quando se considera a localização de maior parte do território da OUC na planície fluvial inundável do Rio Maranguapinho (ver Mapa 17), sendo essas mais sujeitas à inundação sazonal. Não à toa, os alagamentos foram o ponto citado pelos moradores de forma mais recorrente durante a elaboração do diagnóstico do PIRF do Bom Jardim. De acordo com o caderno, 33% dos entrevistados informaram que as casas alagam quando chove. Também decorrente da falta de drenagem são o mau cheiro, a presença de insetos e os arranjos informais feitos pela população. De acordo com Almeida e Carvalho (2010), a conformação topográfica da bacia hidrográfica tem influência na distribuição dos espaços susceptíveis às inundações periódicas na região. A ocorrência de extensas planícies ao longo do rio contribui para a baixa velocidade do escoamento d'água ao longo do médio e do baixo cursos, dificultando o escoamento e facilitando a ocupação das planícies pelas águas de transbordamento para além do seu leito de cheia.

> O problema das inundações no âmbito da bacia hidrográfica do rio Maranguapinho é algo complexo e diz respeito além da problemática social e econômica da ocupação irregular por moradias pobres e ambientalmente inadequadas das margens do rio Maranguapinho e de seus afluentes, também abrangendo a estrutura urbanística presente em toda a bacia, que prima pelo asfalto, pelo concreto, pela intensa dispersão do tecido urbano e do padrão cartesiano das ruas e avenidas, que de longe consideram as características gerais do sítio urbano de Fortaleza. (ALMEIDA, CARVALHO, 2010, p.42)

Mapa 17: Áreas alagáveis



Legenda

Hidrografia
OUC Osório de Paiva
Planície Fluvial Alagável

A relação entre sociedade e natureza é uma relação bilateral. Assim como a ocupação de áreas ambientalmente mais frágeis acarreta danos diretos e indiretos para a vida humana, a expansão territorial se dá às custas de intensa supressão da cobertura vegetal, do aterramento de corpos d'água e de áreas alagáveis, do acúmulo de lixo, principalmente resto de materiais de construção civil, da poluição dos recursos hídricos, por meio do despejo de efluentes, e da falta de saneamento ambiental (FROTA, 2018). Outros pontos também observados in loco, e reforçados pelas entrevistas, são a pouca arborização, a escassez de áreas verdes e de equipamentos ligados às questões ambientais (Imagem 10).

Imagem 10: Foto aérea da OUC, com os parques e praças em seu entorno.

ANÁLISE IMPACTO

METODOLOGIA

Com o intuito de avaliar os impactos do primeiro grande empreendimento construído por meio da OUC Osório de Paiva, o Atacadão, algumas perspectivas foram colocadas como primordiais para um entendimento mais amplo. Cabe destacar que essas surgiram a partir da sistematização de questões apontadas no momento inicial de idealização do relatório pelo CDVHS, também foram levantadas durante o processo de diálogo com as lideranças a partir de suas vivências e, por último, decorreram da necessidade técnica de levantar pontos julgados importantes.

Primeiramente, partiu-se para uma avaliação junto à população sobre os impactos diretos sentidos após a construção do Atacadão, mas também sobre o envolvimento destes com a OUC Osório de Paiva, em uma tentativa de mensurar como se deu a participação popular ao logo desse processo. Baseado nos objetivos colocados pelo próprio instrumento de dinamização socioeconômica da região através da promoção de melhorias socioeconômicas da população e dos comércios e serviços locais, propôs-se a aplicação de dois questionários para dois usos do solo, comercial (abrangendo o uso misto) e residencial.

Para o primeiro, as perguntas foram estruturadas para compreender o conhecimento dos comerciantes em relação ao instrumento, como se estabeleceu a participação destes no processo de instalação do Atacadão, via OUC Osório de Paiva e sua percepção durante esse processo, para avaliar os impactos econômicos do atacadão sobre os comércios locais e, por fim, para entender a concepção dos comerciantes sobre a eficácia da OUC em atingir os objetivos aos quais se propõe. Para a escolha dos comércios onde seriam aplicados os questionários, foi estabelecido um raio de 750m a partir do Atacadão, mesmo que isso signifique ultrapassar os limites da OUC, já que esses são sentidos apenas nos aspectos burocráticos, na dinâmica urbana passam despercebidas. A partir disso, foram considerados alguns pontos para escolha: apenas pontos comerciais de médio e pequeno porte e de uso misto e a maior cobertura espacial possível.

Já para o questionário para os moradores, foi estabelecido um raio de 500m e foram feitas entrevistas com 95 moradores, distribuídas proporcionalmente ao número de domicílios de cada uma das ruas pré-determinadas. Mas para essa distribuição também se considerou as relações já existentes entre o território e os cinco jovens integrantes do grupo Jovens Agentes da Paz, do CDVHS, que aplicaram as entrevistas ao longo de três semanas.

As perguntas estavam divididas em quatro eixos principais: participação, infraestrutura, Atacadão e percepções finais. No primeiro eixo, assim como no questionário para os comerciantes, buscou-se saber como se deu a participação popular no processo de viabilização da OUC Osório de Paiva e avançar na coleta das opiniões dos moradores acerca das contrapartidas acordadas. No eixo sobre infraestrutura, objetivou-se compreender como a construção do Atacadão impactou a qualidade dos serviços urbanos ofertados na região, primeiro perguntando sobre houve transformações para, então, entender se estas tiveram um efeito mais positivo ou mais negativo na vida dos moradores. A escolha dos serviços urbanos a serem abordados se deu a partir da conversa com algumas lideranças e suas próprias percepções sobre a relação da OUC com o território. Também se considerou necessário entender a relação entre o Atacadão e os moradores, se esses se constituem um forte mercado consumidor para o mercado e se este, por sua vez, se constitui um ponto positivo ou negativo para o bairro, seja como polo gerador de emprego e renda ou como vantagem para consumo. E, por fim, foi perguntado sobre as percepções dos moradores se a OUC têm conseguido atingir os objetivos aos quais se propõe.

Paralelamente, mostrou-se necessária a análise de toda a documentação oficial referente à implantação do Atacadão: desde a apresentação da OUC Osório de Paiva à Comissão Permanente do Plano Diretor até as últimas atas e exposições das reuniões do Conselho Gestor. Com isso, objetivou-se tanto acompanhar a execução e o cumprimento das contrapartidas definidas, quanto avaliar como se deu a participação popular, de forma complementar às entrevistas, ao longo do processo de decisão e de controle urbanístico.

QUESTIONÁRIO COMÉRCIOS

VOCÊ SABE O QUE É OUC?

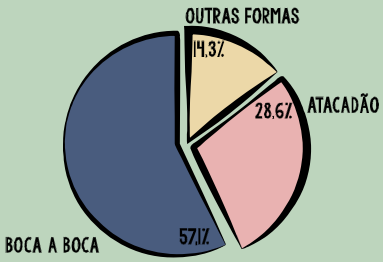
92,85% não 7,15% sim

VOCÊ PARTICIPOU DE ALGUMA INSTÂNCIA DE PARTICIPAÇÃO POR CAUSA DA CONSTRUÇÃO DO ATACADÃO?

100% não

SABIA O QUE SERIA CONSTRUÍDO?

71, 43% sim 28,57% não



QUAL FOI SUA SENSAÇÃO QUANDO O ATACADÃO INAUGUROU?

55,6% negativa 22,2% positivo 22,2% indiferente

COMO CONSIDERA O IMPACTO DO ATACADÃO PARA O BAIRRO?

92,85% positivo 7,15% negativo

COMO CONSIDERA O IMPACTO DO ATACADÃO PARA O SEU COMÉRCIO?

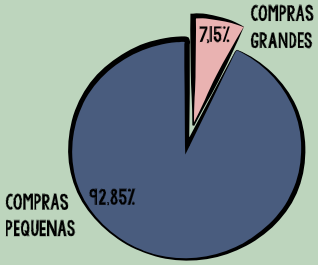
44,4% indiferente 27,8% positivo 27,8% negativo

HOUVE ALTERAÇÃO NO NÚMERO DE CLIENTE APÓS A INAUGURAÇÃO?

78, 6% não 21,4% sim

E NA FORMA DE CONSUMO DOS CLIENTES?

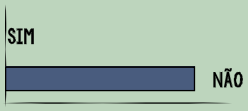
78,6% constante 21,4% diminuiu



UTILIZA O ATACADÃO DE ALGUMA FORMA?

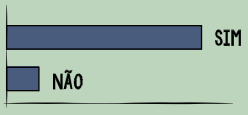
92,85% sim 7,15% não

SABIA QUE UM DOS OBJETIVOS DA OUC É PERMITIR E ESTIMULAR A INSTALAÇÃO DE ATIVIDADES DE COMÉRCIO E SERVIÇOS JUNTAS ÀS RESIDÊNCIAS?

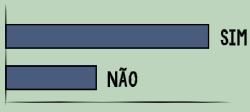


E MELHORAR A QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO ENTORNO, MEDIANTE REGULARIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS LOCAIS?

ACREDITA QUE, SE PLANEJADO, PODERIA HAVER OUTRA RELAÇÃO ENTRE SEU COMÉRCIO E O ATACADÃO?



NA SUA OPINIÃO, O ATACADÃO, POR MEIO DA OUC, ATINGIU SEU OBJETIVO?



A sistematização das respostas aos questionários veio para revelar o completo distanciamento dos espaços de decisão em relação ao território, no contexto da OUC Osório de Paiva. Se dentre os objetivos desta estão estimular a instalação de atividades de comércio e serviços conjugadas à atividade residencial e disciplinar as atividades econômicas locais já existentes, é grave a informação de que 13, do total de 14 comerciantes entrevistados, não sabiam o que é o instrumento urbanístico e que nenhum deles participou de alguma instância participativa por causa da implantação do Atacadão, via OUC. Esses dados apontam que, apesar dos objetivos teóricos, na prática não houve nenhum esforço no sentido de construir um diálogo com os pequenos comerciantes locais. Os 10 comerciantes que sabiam da construção do Atacadão foi consequência de outras formas que não um canal de diálogo oficial: 6 responderam que foi através de informações repassadas boca-a-boca por vizinhos; alguns poucos relataram que, no dia anterior à inauguração, uma pessoa do Atacadão passou nos comércios avisando da inauguração e dizendo que não era objetivo do empreendimento prejudicar os pequenos comércios, em uma clara tentativa de acalmá-los, como falou um dos entrevistados, sem nenhum contato posterior; além de outras formas ainda mais informais, como perguntando aos operários durante a obra, dentre outros.

No senso comum, sabe-se das possíveis devastações que uma grande rede de comércio pode causar nos pequenos comerciantes locais, em razão disso, 8 comerciantes tinham uma sensação negativa quando o Atacadão foi inaugurado. Porém, após o funcionamento, 13 passaram a considerar o impacto do Atacadão como positivo para o bairro e, para 6 dos entrevistados, os efeitos foram indiferentes para o seu comércio. Dos demais, metade achou que os efeitos foram positivos, metade achou que foram negativos. Corroborando com isso, apenas 3 dos entrevistados relataram alteração no número de clientes e na forma de consumo. Isso é consequência dos hábitos de consumo dos moradores, que já costumavam comprar nos pequenos comércios locais apenas as compras menores do dia a dia, enquanto as compras maiores "o mês" eram feitas em supermercados maiores e mais distantes. Mercados um pouco maiores, que possuem funcionários1, sofreram mais com os impactos do que comércios menores de uso misto, cujos funcionários são da própria família, já que os moradores que costumavam fazer compras grandes nesses passaram a fazer no Atacadão.

Como consequência da privação sofrida pela população de seus direitos sobre a OUC, nenhum dos comerciantes conhecia seus objetivos e não sabiam da possibilidade de regularização das atividades comerciais da área, seja de uso misto que, apesar de bastante comum na área (9 dos 14 pontos onde foram aplicados os questionários), não eram permitidos em larga escala pelo zoneamento anterior, seja das atividades comerciais, independente do porte. E 11 dos entrevistados acredita que, se planejada, poderia haver outra relação entre seu comércio e o Atacadão através de medidas como melhores descontos para comerciantes locais, estratégias de preço combinado e de fortalecimento do comércio local, facilidade para revenda, dentre outras ideias dadas pelos comerciantes. Uma vez que 13 dos comércios utiliza o Atacadão para abastecer seu estoque, não como fonte principal por causa do preço, mas para pequenas compras de produtos em promoção. Por fim, depois de explicado o que é OUC e seus objetivos de incentivo ao comércio e consequente melhoria da qualidade de vida da população, foi perguntado se acreditavam que eles tinham sido alcançados e 9 acreditam que sim.

QUESTIONÁRIO MORADORES

Foram feitas entrevistas com 95 moradores distribuidos nas ruas marcadas abaixo, proporcionalmente ao número de domicílios de cada uma. As perguntas estavam divididas em 4 eixos principais: participação, Atacadão, infraestrutura e percepeções finais.

A aplicação dos questionários foi feita por 5 jovens integrantes do grupo Jovens Agentes da Paz, do CDVHS, ao longo de 3 semanas.

1 R. José Maurício
2 R. Alves Bezerra
3 R. Divina
4 R. Indiara
5 R. Francisco Machado
6 R. Icapuy
7 R. General Rabelo
8 R. 4
9 R. Pitangueira
10 R. A
11 Av. José Tavares
12 CH Juraci Magalhães
13 Casas ao lado do terreno do CCC
14 R. Rio Verde
15 R. Tatiana
16 R. Taquari
17 R. Santa Anastácio
18 R. 1
19 R. Itajaí

VOCÊ SABE O QUE É OUC?

85,3% não 14,7% sim

SABIA QUE O ATACADÃO SERIA CONSTRUÍDO?

71,7% não 28,3% sim

SABE O QUE ESTÁ SENDO CONSTRUÍDO AO LADO?

47,8% não 52,2% sim

SABIA QUE O CENTRO CULTURAL DO CANINDEZINHO FOI UMA CONTRAPARTIDA PAGA PELO ATACADÃO, DENTRO DA OUC?

92,6% não 7,4% sim

O QUE VOCÊ ACHA DO NOVO EQUIPAMENTO CULTURAL NO BAIRRO?

91,4% positivo 8,6% negativo

VOCÊ SABIA QUE EXISTEM OUTRAS CONTRAPARTIDAS QUE O ATACADÃO DEVE CUMPRIR? COMO A CONSTRUÇÃO DA ARENINHA DO CAMPO DO LEITE, O ALARGAMENTO DA R. FRANCISCO SARAIVA, ALÉM DE FORMAÇÃO DE AGENTES AMBIENTAIS E FORMAÇÃO SOBRE COLETA DE LIXO SELETIVA?

86,7% não 13,3% sim

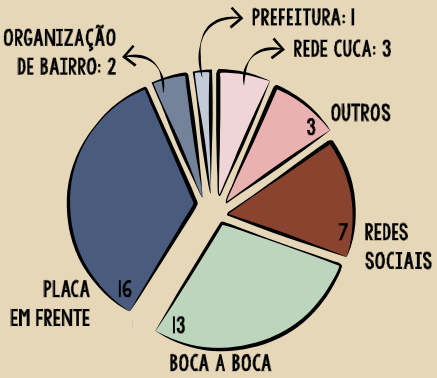
VOCÊ PARTICIPOU DE ALGUMA INSTÂNCIA DE PARTICIPAÇÃO POR CAUSA DO ATACADÃO?

96,7% não 3,3% sim

OBS: 3 MORADORES RESPONDERAM QUE PARTICIPARAM, DESTES APENAS 1 FOI ATRAVÉS DA PREFEITURA E OS DEMAIS FORAM PELO CDVHS!

SE SIM, COMO SOUBE?

Dos 45 que responderam,



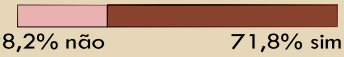
"Alguns benefícios, mas o negativo foi a destruição da área verde ao lado"

"Foi positivo para a comunidade, mas não gostei do desmatamento"

"Sabia que o Atacadão tinha dado, mas não sabia porquê"

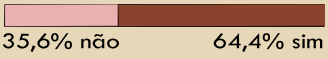
"Importante, bairros periféricos precisam muito desses tipos de projeto para tirar crianças e adolescentes da ociosidade e dar um pouco de conhecimento cultural que eles não tem como encontrar em outro local do bairro."

SE SIM, CONCORDA COM ELAS?



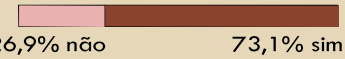
28,2% não 71,8% sim

ACHA QUE HÁ OUTRAS DEMANDAS MAIS URGENTES?



35,6% não 64,4% sim

GOSTARIA DE TER PARTICIPADO DO PROCESSO DE ESCOLHA DAS CONTRAPARTIDAS?

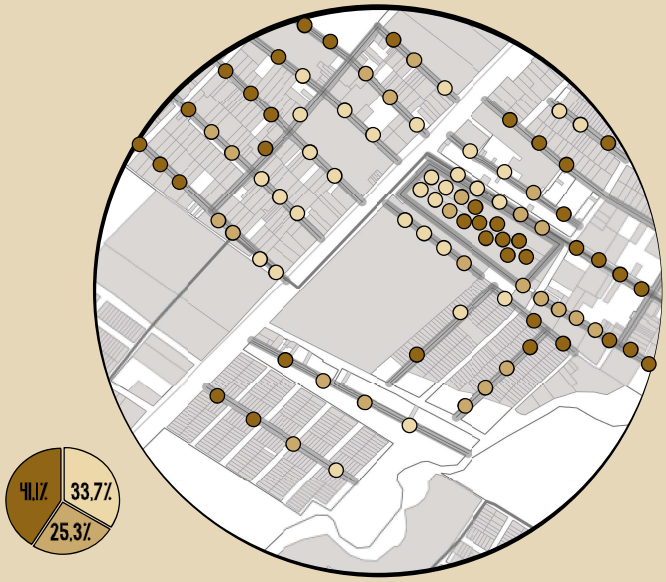


26,9% não 73,1% sim

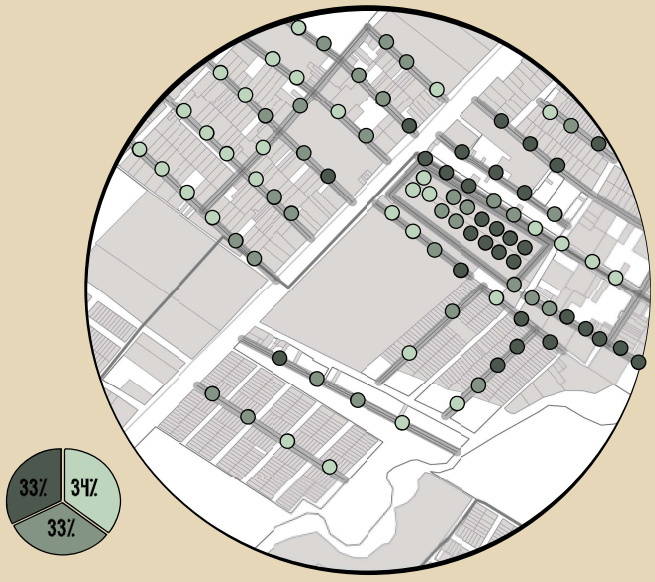
VOCÊ PERCEBEU ALGUMA ALTERAÇÃO NOS SERVIÇOS URBANOS?

Nessa seção, foi perguntado acerca da percepção dos moradores sobre alterações na oferta de alguns dos serviços urbanos, após a construção do Atacadão. E as possíveis respostas eram sim, mais ou menos e não, representadas nos mapas com tons mais escuros aos mais claros, respectivamente. Para além da porcentagem das respostas, a espacialização veio no sentido de entender onde as maiores preciaredades se concentram. Também foi perguntado, de forma geral, como o Atacadão impactou nos serviços urbanos disponíveis na região: 65,9% dos entrevistados responderam que positivamente, enquanto 18,7% disse que não houve impacto e 15,4% que o impacto foi negativo.

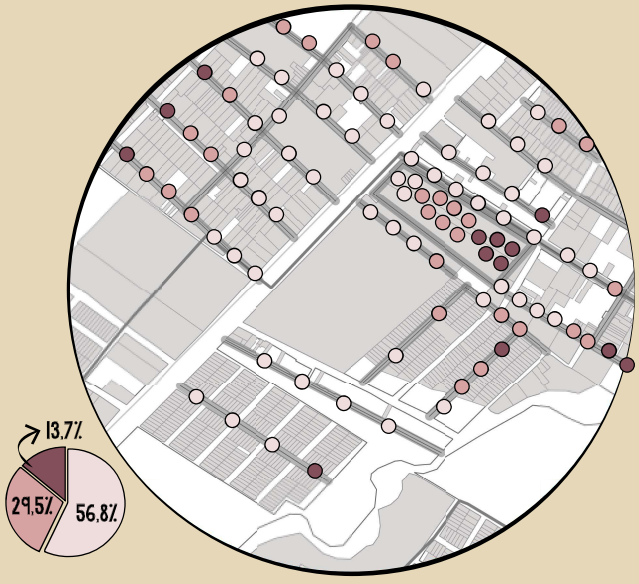
NO TRÂNSITO?



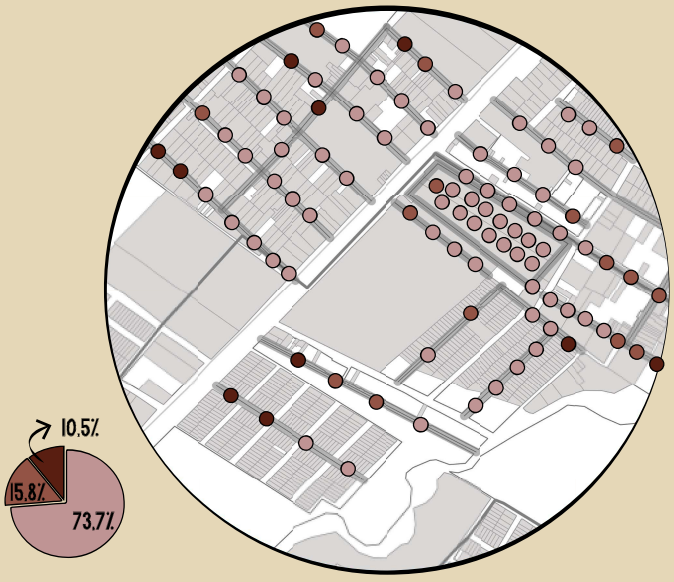
NA CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS PESADOS?



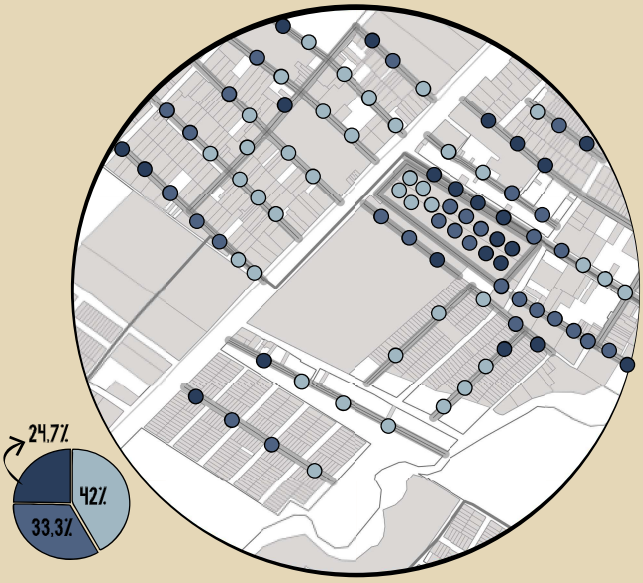
NA DEMANDA POR TRANSPORTE PÚBLICO?



NO ACÚMULO DE LIXO?



NA DRENAGEM DA ÁGUA DA CHUVA?



É IMPORTANTE DESTACAR QUE 100% DOS ENTREVISTADOS ACREDITAM QUE O ATACADÃO FOI POSITIVO PARA O BAIRRO!

VOCÊ COSTUMA FAZER COMPRAS NO ATACADÃO?

87,4% sim 2,6% não

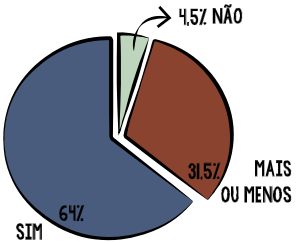
VOCÊ COMPRA DE COMÉRCIOS LOCAIS?

97,8% sim 2,2% não

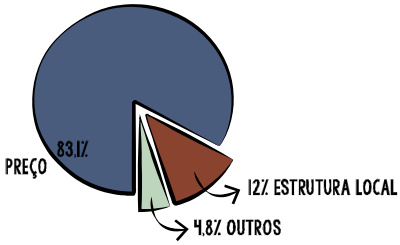
VOCÊ CONHECE ALGUÉM QUE TRABALHA NO ATACADÃO?

48,9% sim 51,1% não

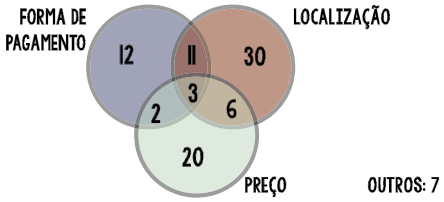
VOCÊ ACHA QUE A OUC, POR MEIO DO ATACADÃO, TEM GERADO MELHORIAS SOCIOECONÔMICAS PARA ÁREA?



SE SIM,
QUAIS VANTAGENS VÊ NO ATACADÃO?



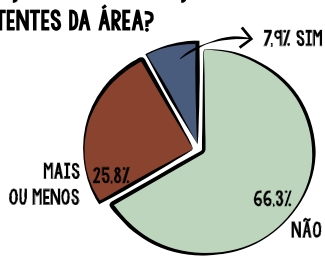
SE SIM,
QUAL VANTAGEM VÊ NOS COMÉRCIOS LOCAIS?



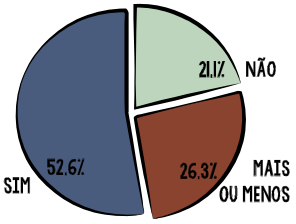
CONHECE ALGUÉM QUE SE CANDIDATOU, MAS NÃO CONSEGUIU?

48,9% sim 51,1% não

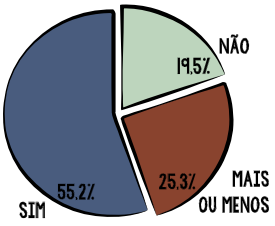
VOCÊ ACHA QUE A OUC TEM CONSEGUIDO GARANTIR A PROTEÇÃO E A VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS EXISTENTES DA ÁREA?



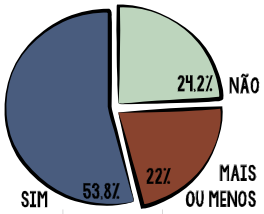
VOCÊ ACHA QUE O ATACADÃO É UM GRANDE GERADOR DE EMPREGO E RENDA PARA OS MORADORES?



VOCÊ CONCORDA QUE A OUC TEM MELHORADO A QUALIDADE DE VIDA DOS MORADORES POR CAUSA DA ORGANIZAÇÃO DOS COMÉRCIOS LOCAIS?



VOCÊ CONCORDA QUE O ATACADÃO TEM PERMITIDO E INCENTIVADO A ABERTURA DE COMÉRCIO E SERVIÇOS NAS CASAS DAS PESSOAS?



No primeiro eixo, o de participação, a análise dos dados mostrou também a enorme falha nas práticas participativas de gestão da OUC Osório de Paiva. Do total de 95 entrevistados, 85,3% não sabiam do que se trata o instrumento e 96,7% não estiveram em nenhum espaço de participação, ou seja, apenas 3 moradores participaram de alguma forma. Desses, 2 participaram de espaços promovidos pelo CDVHS e apenas 1, pela prefeitura. Conclui-se, então, que as falas por parte do poder público que exaltam a parceria com a comunidade, no contexto da OUC Osório de Paiva, são descoladas de qualquer rebatimento prático. Apenas 28,3% dos entrevistados tinham conhecimento sobre a construção do Atacadão e essa porcentagem só aumenta para 52,2% no caso do equipamento Centro Cultural do Canindezinho (CCC) devido à placa em frente a obra (35,5%), às informações boca-a-boca (28,9%), às redes sociais (15,6%), entre outros. Apenas uma pessoa soube por meio da própria prefeitura.

Dos entrevistados, 92,6% não sabiam que o CCC havia sido uma contrapartida paga através da OUC e consequentemente essa porcentagem também é alta (86,7%) para as demais contrapartidas. As pessoas demonstravam saber que existia uma conexão entre o Atacadão e o equipamento, mas não sabiam a razão. É interessante pontuar que, apesar de 91,4% considerarem o novo equipamento cultural como algo positivo para o bairro e 71,8% concordarem com sua escolha como uma das contrapartidas, 64,4% dos moradores entrevistados acreditam que há outras demandas mais urgentes. Falas sobre a importância de equipamentos de cultura e lazer para o território são constantes e também são acompanhadas de falas como "Alguns benefícios, mas o negativo foi a destruição da área verde ao lado" ou "Foi positivo para a comunidade, mas não gostei do desmatamento" expressam o impacto decorrente das obras. A problemática ambiental será abordada posteriormente, por enquanto, cabe destacar que 73,1% dos moradores gostariam de ter participado do processo de escolha das contrapartidas.

O eixo sobre infraestrutura urbana procurou compreender como a construção do Atacadão impactou a qualidade dos serviços urbanos ofertados na região. Quanto às alterações no trânsito, 41,1% dos entrevistados confirmaram que houve um aumento considerável no fluxo de carros na Av. Osório de Paiva e 25,3% acham que essa alteração não foi tão intensa, já 33,7% dos entrevistados não perceberam nenhuma alteração nesse sentido. O aumento na circulação de veículos pesados foram sentidas mais fortemente por 33% dos entrevistados, de forma mais amena por 33% e não foi sentida de nenhuma forma por 34%. Já em relação à demanda por transporte público e ao acúmulo de lixo, a maior parcela dos entrevistados não percebeu nenhuma alteração na oferta destes, 56,8% e 73,7% respectivamente. E no que diz respeito à drenagem da água da chuva, 24,7% perceberam uma grande diferença desde a construção do Atacadão, para 33,3% essa alteração foi percebida, mas não de forma tão intensa, e para 41,9% não houve alteração. Quando se analisa espacialmente, numa tentativa de visualizar onde as precariedades se concentram mais, verifica-se que há uma distribuição relativamente homogênea das respostas referentes à alteração no trânsito, à demanda por transporte público e ao acúmulo de lixo. As referentes à circulação de veículos pesados e à drenagem se mostram um pouco mais concentradas no entorno imediato ao Atacadão. A primeira parece óbvia devido ao fluxo de caminhões necessário ao abastecimento do empreendimento que passou a circular. Já as respostas sobre a drenagem exigem um pouco mais de reflexão.

Assim, deve-se destacar que as mudanças, no geral, significaram uma piora na oferta dos serviços, no entanto, isso não se aplica à drenagem. Os entrevistados reportaram que atualmente o acúmulo de água na rua nos períodos de chuva é menor. Isso se deve ao fato de a água da chuva agora escoar para as áreas mais baixas, devido à impermeabilização do terreno do convênio do Atacadão. A impermeabilização dessa grande área verde que antes absorvia parte da água da chuva pareceu resolver, ou pelo menos deixou longe da vista dos moradores mais próximos, os problemas de drenagem da área. Se por um lado, isso é considerado um ponto positivo para esses moradores; por outro, seria importante acompanhar a questão da drenagem nesses pontos mais baixos.

No eixo relacionado ao Atacadão, os dados mostram que o empreendimento foi incorporado aos hábitos de consumo da população: todos os entrevistados consideram o Atacadão algo positivo para o bairro e 87,4% dos entrevistados o utilizam para compras, principalmente por causa do preço. E 97,8% também compram em comércios locais, principalmente por causa da localização. Tais dados corroboram com a análise dos questionários dos comércios

feita anteriormente que apontava como as diferentes dinâmicas de compra entre Atacadão e comércios locais - sendo estes mais utilizados para compras pequenas do dia-a-dia, enquanto o primeiro para compras maiores -, reduziram, em alguns casos, os impactos sofridos.

Por fim, foi perguntado acerca da percepção das pessoas se a OUC tem conseguido atingir os objetivos aos quais se propões. Primeiramente, 64% dos entrevistados acreditam que a OUC, por meio do Atacadão, tem gerado melhorias socioeconônimas para a área; enquanto apenas 7,9% acham que tem conseguido garantir a proteção e a valorização dos recursos naturais existentes; 55,2% concordam que a OUC tem melhorado a qualidade de vida dos moradores por causa da organização dos comércios locais; 53,8% que tem permitido e incentivado a abertura de comércio e serviços nas casas das pessoas e 52,6% que o Atacadão é um grande gerador de emprego e renda para os moradores. Percebe-se que, no geral, as pessoas possuem o entendimento da OUC e do Atacadão como algo bom para a região (essa assimilação muda quando os aspectos ambientais são levados em consideração), ressaltam a importância de ter um mercado grande na região. Não se vê um posicionamento diretamente contra a implementação do instrumento e de sua viabilização, mas sim na forma como as práticas de gestão participativa, garantidas legalmente pelo instrumento, tem sido esvaziada.

ANÁLISE CONTRAPARTIDAS

Conforme estabelecido pelo PDP, à regulamentação de uma Operação Urbana Consorciada é necessária a criação de um Conselho Gestor (CG) cuja principal atribuição consiste em levar ao conhecimento do Poder Público as demandas das comunidades, interferindo no processo de elaboração e implantação para assegurar o interesse dos moradores e para monitorar as ações na área. Sendo assim, após a aprovação da Lei Específica e a assinatura do Termo de Convênio, o próximo passo é a instituição do CG.

A partir de uma lista de entidades e de representantes públicos, formada a partir do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) e da própria Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), foram indicados os membros do Conselho Gestor da OUC Osório de Paiva, para os quais deveriam ser enviados os relatórios bimestrais e os convites para as reuniões semestrais, como parte metodologia adotada para o acompanhamento da execução e do cumprimento das contrapartidas. A partir da 4a Reunião, os relatórios bimestrais passaram a ser semestrais, pela morosidade própria ao processo, a ser encaminhado antes das Reuniões do Conselho Gestor, com o acompanhamento do processo e as pautas da reunião semestral.

Uma preocupação levantada durante a reunião do CPPD para instituição do CG foi acerca da vinculação dos moradores da comunidade com o próprio conselho, já que nas palavras de uma das participantes, "eles não participam". Esse distanciamento é visível quando se verifica que, do total de membros com voz e voto no CG, apenas um é realmente morador do território: Jerônimo Paulo da Silva, representante pela FBFF. Jerônimo vem sendo colocado como um mediador entre o poder público e o território, especialmente enquanto liderança da Associação Delmiro Gouveia. A associação em questão vem estabelecendo um diálogo com o poder público desde a formalização do Parque Lagoa da Viúva, juntamente à Organização da Sociedade Civil (OSC) CDVHS. Foi através de uma demanda levada por Jerônimo que uma porção da ZPA foi adicionada ao perímetro da OUC, como colocado anteriormente, para criação de uma área verde e também através de um levantamento feito pela associação comunitária dos equipamentos culturais e de lazer existentes na área, como pontuou o próprio em entrevista para elaboração do presente relatório, que surgiu a demanda de destinação da contrapartida para um equipamento cultural.

De acordo com o relato dado por Jerônimo, por iniciativa pessoal sua (não da prefeitura!), houve várias tentativas de levar a população a participar das reuniões semestrais, porém foram ineficazes. Esse fato é comprovado quando se analisa a lista de presença da reunião, onde se vê uma constância nos participantes, além do resultado dos questionários aplicados, que serão analisados posteriormente. As reuniões eram realizadas na sede da SEUMA, a aproximadamente 14km da OUC, e em horário comercial, em que grande parte das pessoas está trabalhando. A ida dos representantes ao território se deu apenas em momentos pontuais[2]. A maneira como se deu esse processo de participação é muito ilustrativa do real comprometimento em torná-lo verdadeiramente democrático. Afirmar em ata que o diálogo com a comunidade é existente e contínuo por existir a possibilidade de participação, porém sem garantir os meios necessários para a real participação esvazia o processo de sentido democrático.

Também foi questionado durante as primeiras reuniões sobre a elaboração do Plano de Ocupação, sempre destacando sua importância para que haja uma coordenação nas intervenções propostas, de acordo com os limites e demandas da área. Ao que o poder público respondia que estava em desenvolvimento e que seria apresentado, porém, até a finalização do presente trabalho, não aconteceu e a discussão acabou sendo esquecida. Recentemente, quando perguntado sobre o Plano de Ocupação em entrevista a analista da Célula de Negócios Urbanos, a representante do poder público respondeu como se na lei específica da OUC, a 10.403/15,

2 De acordo com a análise das atas e dos relatórios, aconteceram apenas 4 idas ao território: uma para apresentação da OUC Osório de Paiva, uma para apresentação do projeto do Centro Cultural do Canindezinho, ambas na Associação Comunitária Delmiro Gouveia, uma visita técnica ao terreno do equipamento e uma no Campo do Leite.

tivesse o plano de ocupação.

No que diz respeito às contrapartidas estabelecidas para o proponente pela Lei 10.403, a análise da documentação das reuniões do CG objetivou acompanhar seu cumprimento, as possíveis alterações e o desenrolar do processo nos seus aspectos participativos e burocráticos. Assim, cabe relembrar as contrapartidas:

• Doar, ao município de Fortaleza, uma área de 7.654,23m²;

• Doar, ao município de Fortaleza, a faixa de alargamento da Av. Osório de Paiva, incidente no terreno;

• Doar, ao município de Fortaleza, a faixa de terreno lindeiro ao limite sul da gleba, para alargamento da R. Francisco Saraiva e executar as obras;

• Custear, a título de Outorga Onerosa por Alteração de Uso do Solo, pago ao Fundurb, o valor de R$2.695.224,00, destinado a: o plano de arborização, programa de educação ambiental, programa de coleta seletiva do lixo;

• Submeter à aprovação do Município de Fortaleza o projeto de construção do equipamento de comércio atacadista e varejista.

CENTRO CULTURAL DO CANINDEZINHO (CCC)

De acordo com os documentos de acompanhamento das atividades da OUC, a definição do programa de necessidades do equipamento foi feita em alinhamento com a Associação Comunitária Delmiro Gouveia e baseou-se na Rede Cuca, a partir da parceria com a Coordenadoria da Juventude. Salienta-se que o equipamento não terá as mesmas características do Cuca, principalmente em relação ao porte, mas nele se tentará replicar alguns programas anteriormente aplicados na rede. A escolha pelo equipamento cultural foi justificada pelo seu potencial de resgate dos jovens de um contexto de violência e de problemas sociais e pela escassez de equipamentos culturais e de lazer no território, como apontado por levantamento feito pela própria associação.

Percebe-se a relação de proximidade entre o poder público e a associação em questão. Primeiramente, houve reunião com a associação para apresentação da OUC Osório de Paiva e, posteriormente, por demanda apresentada por um conselheiro na 2a reunião do CG, houve uma visita técnica ao terreno onde será construído o equipamento cultural, de forma que todos tivessem conhecimento sobre a área onde este seria e sobre como seria. Após a visita, houve uma segunda ida à sede da associação para apresentação do projeto do equipamento. Na ocasião, algumas considerações sobre a proposta do equipamento foram apontadas: adaptação do anfiteatro para receber equipamento de luz e de som, solicitação de camarim, aumento do espaço da plateia e espaço para horta comunitária. As alterações foram consideradas e a Secretaria de Infraestrutura desenvolveu uma

Imagem 11: Definição do programa de necessidade do equipamento juntamento com a Associação Delmiro Gouveia.

Imagem 12: Busca de parceiros com a Coordenadoria da Juventude para manutenção do equipamento.

Imagem 13: Reunião com a associação Delmiro Gouveia para apresentação da OUC.

nova proposta com uma nova estrutura de coberta no anfiteatro, com novos assentos acrescidos, com o deslocamento do anfiteatro para próximo à quadra poliesportiva para que, assim, possa se utilizar dos vestiários e, por fim, com a horta comunitária. Apesar da existência desses momentos de diálogo, percebe-se que a definição do equipamento, feito, teoricamente, a partir da parceria entre Prefeitura e a associação, na prática, esse processo aconteceu na sede da SEUMA com poucas lideranças. E as idas ao territorio se mostraram mais consultivas do que colaborativas, uma vez que as decisões e os projetos eram somente apresentados e discutidos.

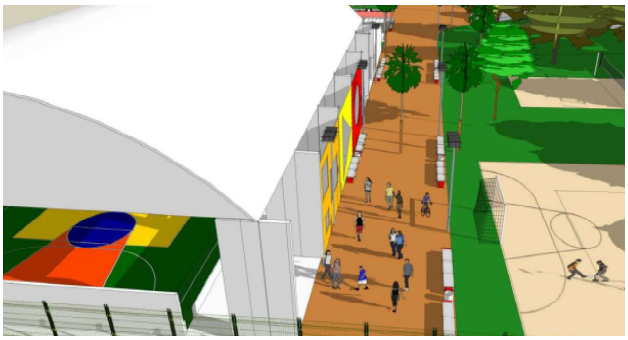
Em relação ao andamento da execução do equipamento, o primeiro prazo dado para início e conclusão foram dia 06 de agosto de 2018 e dia 06 de janeiro de 2019, respectivamente. Porém ele sofreu diversos atrasos ao longo do processo.

Um dos principais motivos foi devido ao processo de desmembramento e doação do terreno. Não havia prazo previamente estabelecido no cronograma por depender da aprovação da Procuradoria Geral do Município (PGM) e era de responsabilidade do requerente apresentar a documentação necessária ao órgão. A demora excessiva foi decorrente da existência de pendências de débitos trabalhistas do proponente junto ao Tribunal Superior do Trabalho. Apenas após a resolução dessas pendências, conseguiu-se dar prosseguimento: o processo de Registro de Doação no cartório data de junho de 2019, a depender do trâmite cartorário. A doação da faixa para alargamento da R. Francisco Saraiva fica condicionada, conforme 2o Aditivo ao Termo de Compromisso no 112/2017, à conclusão do processo de doação da área do equipamento.

Os documentos que firmaram a parceria entre a Prefeitura de Fortaleza e o Atacadão, conforme já discutido, permitiu a liberação da Licença de Instalação e do Alvará de Construção para o empreendimento do Atacadão acontecessem antes da transferência das áreas da contrapartida, apenas com a expedição dos documentos. No entanto, a Ordem de Serviço para a construção do Centro Cultural só poderia ser assinada após a conclusão da doação do terreno, sob responsabilidade do Atacadão. Dessa forma, o atraso decorrente das pendências jurídicas do mesmo só prejudicaram o prosseguimento das obras de contrapartida para a comunidade.

A Ordem de Serviço, enfim, foi assinada no dia 12 de março de 2019, dando início às obras, com prazo de conclusão para dezembro de 2019. Porém aos atrasos decorrentes principalmente da pandemia de COVID-19, a inauguração aconteceu apenas no dia 7 de dezembro de 2020.

Imagem 14 a 17: Imagens representativas do projeto do Centro Cultural do Canindezinho.



Como pode ser verificado na sistematização das entrevistas realizadas com os moradores, a percepção destes sobre o impacto da OUC Osório de Paiva, em específico o Atacadão, sobre os recursos naturais do território foi a mais negativa: 66,3% dos entrevistados acreditam que a OUC não tem conseguido garantir a proteção e a valorização dos recursos naturais existentes na área.

Essa percepção está associada às muitas respostas dúbias em relação ao Centro Cultural do Canindezinho. A maioria absoluta, 91,4% dos entrevistados, considera positiva a presença do novo equipamento cultural, pela escasez de equipamentos de cultura e lazer na área e pela sua importância na superação da vulnerabilidade. No entanto, falas como "mas o negativo foi a destruição da área verde ao lado" ou "foi positivo para a comunidade, mas não gostei do desmatamento", falas que destacam o grande desmatamente que aconteceu na área foram bastante constantes. Muitos moradores relataram também que animais, que antes moravam na área verde, passaram a serem vistos com maior frequência após o início das obras no terreno. E muitas vezes, estes animais eram atropelados na Av. Osório de Paiva.

> **"quando teve o desmatamento pra ser construido do centro cultural, muitos animais ficaram desamparados. Porque a gente não via com frequência soim aqui nas árvores do muro ao lado dos apês, a gente conseguiu ver depois que teve o desmatamento né. [...] Tinha animais que eram até atropelados na Osório de Paiva mesmo. Porque, como eles ficaram assustados porque sua casa foi destruída, eles ficaram desamparados. A sorte é que tem o terreno do lado, entre o centro cultural e os apês, que lá é muito verde, lá é muito arborizado. Então a salvação pra eles foram esse terreno. Mas o impacto foi grande." [moradora do Conjunto Juraci Magalhães]**

Apesar da Prefeitura e dos trabalhadores da obra afirmarem que foram feitos todos os esforços possíveis no sentido de respeitar e preservar as árvores existentes, inclusive com o remanejo de algumas (os trabalhadores relataram que muitas já estavam mortas no início da obra) para sua incorporação no espaço do CCC, a perda da vegetação é incontestável.

Imagem 18 a 21: Relatório fotográfico do acompanhamento da obra do equipamento cultural, apresentado no 6o Relatório Semestral de Acompanhamento do Conselho Gestor da OUC Osório de Paiva.

Imagem 22: Terreno antes da execução do Atacadão e das contrapartidas.

Imagem 23: Terreno ocupado pelo Atacadão e as contrapartidas.

Imagem 24 a 29: Centro Cultural do Canindezinho, já em uso pela população.

Considerando o discurso constante que articula a OUC Osório de Paiva à geração de emprega e renda na área, foi perguntado aos trabalhadores, em uma visita à obra do CCC, sobre a contratação de mão-de-obra local. Ao que o mestre de obra respondeu que foi utilizado a mesma equipe que ja trabalhava para a Construtora AMP Engenharia. Apenas um operário mora no bairro, mas ele era contratado antes da obra em questão.

Com o equipamento já em funcionamento, buscou-se saber se os moradores foram absorvidos na direção das atividades. De acordo com o RH do Cuca, rede responsável pela gestão do equipamento, não há nenhum protocolo de contratação que priorize a população do local. Todos os currículos enviados passam pela mesma selação. Há atualmente uma luta, por parte do CDVHS, de que o equipamento tenha gestão compartilhada com a sociedade civil, tal qual as demais unidades da Rede Cuca.

E, por fim, a entrevista com a analista da Célula de Negócios Urbanos, enquanto represente da SEUMA, demonstrou o total distanciamento dos órgãos responsáveis pela OUC com a efetivação de sua premissa de ser um polo gerador de emprego e renda para a área, ao responder "que ótima ideia" quando questionada sobre a implementação de medidas que garantissem que os empreendimentos priorizassem mão de obra local.

FAIXA DE ALARGAMENTO DA AV. OSÓRIO DE PAIVA

Em relação à doação da faixa de alargamento da Av Osório de Paiva, com largura de 10m, prevista no projeto original (ver Mapa 06), logo no 2o relatório bimestral, foi informada a dispensa da doação da área. Essa alteração, regulamentada pelo 2o Aditivo ao Termo de Compromisso, No 112/2017, foi decorrente da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2017, que aprovou a manutenção da caixa atual da avenida em questão (ver Tabela 7.1 – Lei 236/2017). Coube à SEFIN o cálculo do valor de ajuste da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ver página 06) a ser pago pelo proponente e destinado ao FUNDURB.

RUA FRANCISCO SARAIVA

De acordo com o Termo de Compromisso, era de responsabilidade do proponente os custos e a execução da obra de alargamento da R. Francisco Saraiva para uma caixa de 14m. Essa expansão iria da Av. Osório de Paiva até o encontro com a Rua Itajaí, como pode ser verificado no Mapa 06. No entanto, verifica-se que o que foi realmente construído foi o alargamento da via até uma rua de serviço, privada, do Atacadão, ou seja, apenas o que beneficiaria apenas o acesso ao empreendimento. A execução da via até o ponto acordado entre as partes poderia proporcionar um melhor acesso aos moradores das áreas mais a Sudoeste do Atacadão - em específico, aos moradores da R. Itajaí, da R. Ns de Fátima e da R. Taquari -, cujo atual acesso, pela Av. Osório Paiva, é através da R. Jardim Fluminense.

Apesar de atualmente haver construções na área de prolongamento da via, as imagens aéreas 30 a 34 obtidas pelo Google Earth, de 2016 a 2018, mostram que a área estava livre para a expansão. No entanto, a possibilidade de remoção dos residentes não seria motivo o suficiente para a não execução da obra, uma vez que se considere/basta recordar como se deu o processo de alargamento nos demais pontos

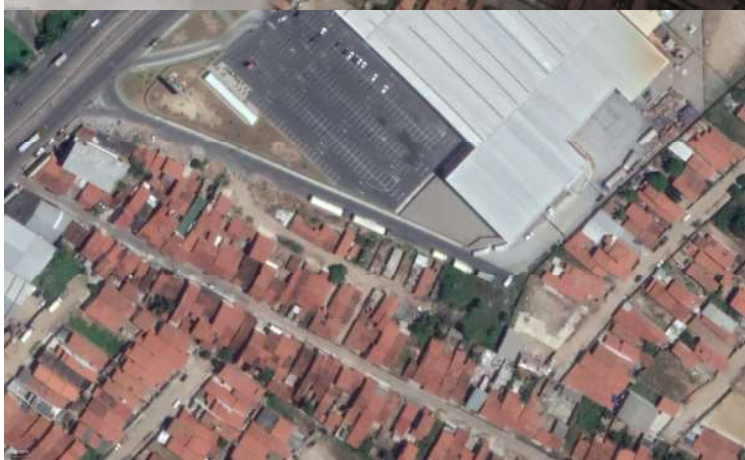


Imagem 30 a 34: Foto área do alargamento da R. Francisco Saraiva, de julho de 2015, abril de 2016, agosto de 2017, setembro de 2017 e setembro de 2018, respectivamente.

da via. Conforme relatam alguns moradores e moradoras, antes da construção do Atacadão, representantes do mesmo foram ao local para comprar a parte do terreno necessária, porém a fala não parecia a de pessoas interessadas na compra, como se houvesse uma posição de igualdade entre vendedor e comprador. Desde o início, a fala foi ameaçadora e impositiva, se utilizando da vulnerabilidade e da insegurança dos moradores para atingir seus objetivos com falas que insinuavam que as pessoas teriam que sair de todo jeito e, por isso, aceitar a proposta deles era a melhor opção. Ou aceitavam o valor oferecido ou sofreriam remoção forçada, até mesmo com apoio do poder público.

De acordo com os relatos, nesse processo, duas casas foram demolidas para o alargamento e uma porção da área da Capela de São Francisco foi atingida. Dessas habitações, um núcleo familiar permanece e o outro saiu da região. De acordo com relato de Manu, dona de comércio local e uma das figuras centrais nessa disputa, todo terreno – as casas ao lado da Igreja e o terreno mais à Leste, até então vazio - era de sua avó e foi repassado para seus familiares após sua morte. É importante destacar que a família desempenha papel fundamental na manutenção da Igreja que, baseado nos relatos, existe desde a década de 40 e cuja permanência foi fruto de muita luta e resistência por ser um espaço central não apenas na vida religiosa, mas social do território. Depois dos conflitos em torno da obra na via, a porção do terreno que até então estava vazio foi parcelado entre os familiares e hoje se encontra parcialmente ocupado pela terceira geração da família. É possível perceber, durante as conversas com alguns membros, que a história da família se mistura com a própria história do lugar.

Imagem 35: Capela de São Francisco

Imagem 36: Relação entre Atacadão e o entorno, R. Francisco Saraiva.

A obra já consta como concluída desde o 2o Relatório Bimestral de Acompanhamento do CG, de abril de 2018, restando apenas o termo de recebimento da via pela SEINF, órgão responsável pela aprovação. Porém, em agosto do mesmo ano, o 4o relatório afirmava, após vistoria ao local, que havia divergências em relação ao projeto. Consequentemente, foi calculado uma multa compensatória, referente a parte da R. Francisco Saraiva ainda não executada ou executada em desconformidade com o projeto, no valor de R$46.951,42. Em nenhum documento foi detalhado qual seria essa divergência, se essa seria em relação a não execução do trecho final que a conectaria com a R. Itajaí. Em uma primeira tentativa de contato com a SEINF, via Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão, a resposta obtida foi de que "multas não são geradas ou aplicadas pelos órgãos da PMF" e que "é possível verificar que os agentes públicos responsáveis pela assinatura são locados em setor da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente". Por sua vez, a analista da Célula de Negócios Urbanos Afrania Gadelha, enquanto represente da SEUMA, por videoconferência, não apenas não sabia informar a causa da multa, como indicou entrar em contato com a SEINF. O insucesso mostra a dificuldade de acesso às informações oficiais, em particular sobre a OUC Osório de Paiva, e a falta de articulação, organização e comunicação entre as diversas secretarias.

Imagem 37: Porção da área da Igreja e de sua praça atingida pela expansão da R. Francisco Saraiva.

Imagem 38: Fundos de lotes atingidos pela expansão da via e as novas habitações.

Imagem 39: Fim da R. Francisco Saraiva

Imagem 40: R. Francisco Saraiva e o acesso de serviço do Atacadão.

PLANO DE ARBORIZAÇÃO

O plano de arborização é constantemente citado como "em andamento" ou "em desenvolvimento" e já com orçamento definido. O projeto de paisagismo do canteiro central da Av. Osório de Paiva contaria com o plantio de mudas semi-adultas de espécies nativas, a ser desenvolvido pela Coordenadoria de Políticas Ambientais (CPA-SEUMA), executado pela URBFOR – Autarquia de Urbanismo e Paisagismo de Fortaleza e com acompanhamento da SEUMA. No relatório Técnico No 75/2018, também desenvolvido pela CPA-SEUMA, e divulgado em anexo ao 2o Relatório Bimestral, no dia 2 de abril de 2018, já havia sido realizado o plantio de cerca de 300 mudas de espécies nativas de porte de 1,80m no entorno do Parque Urbano Lagoa da Viúva, uma área considerada de influência indireta da OUC. No entanto, em conversa com algumas lideranças locais, ninguém confirmou ou sabia de alguma ação nesse sentido.

Em determinada Reunião do CG de acompanhamento do processo da OUC, quando questionado sobre o Plano de Arborização, a representante da SEUMA chegou a responder que o plano já estava pronto, mas em nenhum momento o plano chega a ser apresentado de forma detalhada. Na 4a Reunião Semestral do CG, ele foi brevemente colocado como:

> Plano de arborização, compreendendo o plantio de árvores ornamentais., exceto palmáceas, em geral com altura de 2,50m, bem como também custear a sua manutenção pelo período de 2 anos. As espécies e o manejo do plantio serão definidos pelo Departamento de Arborização Urana da PMF a serem implantadas prioritariamente na Av. Osório de Paiva, numa extensão de 1.000m, iniciando na confluência da Av. Jardim Fluminense com a Av Osório de Paiva, ou em áreas públicas existentes na ZRA. (Relatório Técnico No 75/2018)

De acordo com o documento, o estudo mais detalhado do projeto seria iniciado após a conclusão do projeto licitatório do equipamento cultural, devido à necessidade de conhecimento do valor remanescente disponível para implementação do paisagismo. No 6o relatório, agora semestral, de agosto de 2019, com as questões referentes ao Centro Cultural já encaminhadas, é apontada a necessidade da reunião do CG para definição de direcionamento de recursos.

No entanto, a apresentação feita na 5a reunião do CG, que ocorreu dia 14 de agosto de 2019, relata que houve uma visita, no dia 18 de julho, em atendimento à solicitação do conselheiro Jerônimo para conversar sobre a possibilidade de redirecionar o valor previsto para a implantação do Plano de Arborização para a execução do projeto do Campo do Leite. A partir da visita, houve a verificação da incidência do Campo do Leite no perímetro da OUC e da existência de outros projetos para a área. Apesar de não haver uma apresentação completa do projeto de urbanização do Parque Lagoa da Viúva - nem no documento da OUC, nem em outras fontes oficiais[2] -, há a indicação de que não há, no escopo deste programa de urbanização, outros projetos para a área. Houve também, no dia primeiro de agosto, uma reunião com a SEINF para análise.

Imagem 41 e 42: Visita ao Campo do Leite, 18 de julho de 2019.

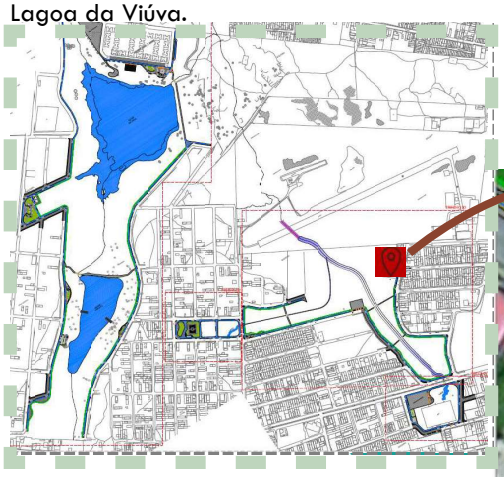
De acordo com a secretaria, o custo para a construção da estrutura da areninha é de aproximadamente R$764.839,94, porém, por se tratar de uma área alagável, será necessária a execução de um projeto de drenagem, cujo orçamento da obra é de aproximadamente

2 A única informação encontrada foi uma maquete eletrônica na página oficial da SEINF no Youtube, disponível em https://www.youtube.com/watch?v=dozT0iGYOdg&t=63s

R$4.950.452,38. A drenagem, por sua vez, é contemplada por meio do Projeto Lagoa da Viúva, que prevê sua urbanização e de seu entorno. Se de um lado, o valor dessa obra passa a ser incluso no Projeto do Parque da Viúva, por outro, a obra da areninha do Campo do Leite acontecerá apenas a conclusão das obras de drenagem, cuja Ordem de serviço foi assinada no dia 8 de junho de 2020 e com previsão de conclusão para maio de 2021.

> O conselheiro ~~Jerônimo da Silva~~, representante da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), pediu a palavra e falou sobre a viabilidade de requalificação do Campo do Leite, destacando que o campo está inserido na poligonal e frisou ainda que no Art. 4 da Lei 10.403/2015 fala sobre a preservação da cultura e tradições locais, além do Art. 19 que preconiza que o recurso deverá ser investido dentro da poligonal da OUC. Disse ainda que a área já foi contemplada com o Centro Cultural e que o Plano de Arborização não seria prioridade para comunidade, mas sim a requalificação do Campo do Leite, pois é uma área de lazer de relevância para a comunidade, sendo uma área institucional da prefeitura. (Ata da 5a Reunião do CG)

Imagem 43: Projeto de drenagem do Campo do Leite inscrito na urbanização do Parque da Lagoa da Viúva.



E embora o conselheiro fale da preferência da comunidade pelo Campo do Leite em relação ao Plano de Arborização, esse não parece ser um consenso dentre algumas lideranças. Os integrantes do grupo Bons Jardins Urbanos[3] com os quais se teve oportunidade de conversar ainda estão engajados na luta pela implantação do Plano de Arborização, por considerarem uma obra importante para o conforto ambiental e para a recuperação paisagística de um espaço fortemente utilizado pelos moradores como área de lazer.

Nesse sentido, o grupo argumenta que uma prova da importância dessa ação para a comunidade foi a vitória da arborização da ciclovia da Av. Osório de Paiva no topo das prioridades do Plano Ciclo Mais Verde, por meio da votação virtual do Movimento Ciclo Ativista. Ciclo Mais Verde é um plano inserido no programa "Fortaleza Mais Verde", elaborado pela Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP) e executado pela Autarquia de Urbanismo e Paisagismo de Fortaleza (UrbFor). Seu principal objetivo é proporcionar a arborização completas das principais ciclovias e ciclofaixas da cidade e criar microparques urbanos. Porém, é grave elucidar que, embora tenha sido uma das mais votadas, de acordo com a apresentação do programa[4], das 5 faixas que serão contempladas pelo projeto até o fim do ano de 2020, apenas uma se localiza no território do Grande Bom Jardim, mas não é a Av Osório Paiva e sim a R. Urucutuba, que não está inserida no perímetro da OUC Osório de Paiva.

Imagem 44: Implantação projeta da Areninha no Campo do Leite

2 Bons Jardins Urbanos é um movimento de luta pela recuperação das áreas verdes do Grande Bom Jardim, onde as lutas ambientais se combinam com lutas por Moradia Digna, por saneamento, por uma vida sem fome e sem racismo, pela afirmação dos direitos humanos e justiça socioambiental!

3 Disponível em http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/Apresentação_Fortaleza_Mais_Verde--min.pdf

Conforme colocado na 7a Reunião do CG, não há previsão para o início da execução, pois essa depende da requalificação prévia da via, a ser aprovada pelo Governo Estadual. Nas últimas visitas, estava sendo feito o recapeamento asfáltico de alguns trechos da avenida, porém, até o presente momento, não se obteve a confirmação com secretarias envolvidas se a obra estaria relaciona ao Plano Ciclo Mais Verde ou qual a previsão de início da arborização

Uma vez aprovada a substituição do Plano de Arborização pela Areninha do Campo do Leite pelos demais conselheiros e confirmada a viabilidade pelos órgãos envolvidos, foi iniciada a relocação do recursos. Em uma reunião extraordinária, no dia 4 de novembro de 2020, foi levantada a possibilidade do orçamento remanescente (R$ 1.100.852,14) ser destinado para o pagamento do mobiliário do Centro Cultural (R$ 305,000,00) e para o pagamento parcial do Campo do Leite (R$ 795.852,14), co,m o recurso restante necessário para sua conclusão em aberto; ou se todo o recurso restante da OUC seria destinado ao pagamento parcial da areninha (R$ 1.100.852,14) e tanto o valor ainda necessário para sua conclusão, como o recurso para aquisição do mobiliário ainda seriam incertos. A entrega de um centro cultural sem os mobiliários necessários para sua utilização plena não foi bem aceita pelos conselheiros, além da percepção da importância de ambos equipamentos para o território. Dessa forma, ficou como encaminhamento a verificação se o recurso complementar necessário para a execução das duas obras poderia ser tirado do FUNDURB, já contando com a previsão de recursos advindos de 3 outorgas onerosas.

A confirmação foi deliberada durante a 4ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do FUNDURB, que ocorreu no dia 16 de novembro, onde aprovou o projeto da Areninha do Campo do Leite e a obra da Areninha do Campo do Leite foi orçada no valor R$ 1.237.640,43 pela SEINF, mas por ser uma licitação, o valor da obra poderá ser mais baixo e por conta disso, o Conselho Gestor do FUNDURB optou por aprovar o projeto e não o valor. Consequentemente, também foi garantido o pagamento total do mobiliário para o Centro Cultural e o parcial da execução da areninha, com o valor remanescente custeado pelo FUNDURB.

Para além de discutir a legitimidade e a prioridade de uma escolha sobre outra – considerando que essa decisão não cabe a esse relatório, mas aos moradores –, o que se destaca nas diferentes narrativas é a fragilidade da participação democrática sobre as decisões. De um lado, tem-se a pouca representatividade no CG, já discutida anteriormente, mas ela se agrava quando somada ao distanciamento do poder público, por meio da SEUMA, da população. Uma demanda levada por um conselheiro (é curioso pontuar que o primeiro registro dessa demanda já é após a realização da visita), por mais que o papel dele seja justamente o de mediador entre poder público e população, ainda é muito limitada dentro da pluralidade e heterogeneidade de uma área de mais de Xm². Logo, é de bom senso supor que deveria ter ocorrido uma maior aproximação territorial para averiguar a demanda e os posicionamentos dos moradores para, então, ratificar a mudança de uma contrapartida aprovada em lei, sem alienã-los dos processos decisórios.

Cabe também destacar que a substituição do Plano de Arborização pela Areninha do Campo do Leita faz com que este ponto do termo de compromisso perca sua premissa de contrapartida ambiental. Uma vez que não mais respresenta uma medida ambiental compensatória, pois não há o replantio da vegetação destruída. Sabe-se que essas medidas mitigatórias normalmente não compensam de forma justa e integral o impacto ambiental causado, porém esse caso é ainda mais grave pois, não apenas há o completo abandono de qualquer medida nesse sentido, mas também há a retirada de mais uma área verde, sua impermeabilização e ocupação.

Atualmente está em andamento a urbanização do Parque da Lagoa da Viúva, no qual foi incorporado o projeto de drenagem do Campo do Leite. Apenas após a finalização desse, será dado continuidade à execução da Areninha.

Imagem 46 a 49: Campo do Leite e seu entorno atualmantes, antes das obas

EDUCAÇÃO AMBIENTAL

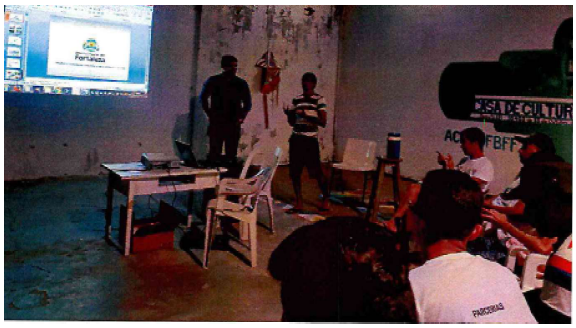
A proposta para a contrapartida voltada ao programa de educação ambiental, sob responsabilidade da Coordenadoria de Políticas Ambientais (CPA/SEUMA), consistiria na aplicação dos programas para formação de agentes ambientais, já existentes na célula, no território da OUC.

Assim, no dia 12 de dezembro de 2017, aconteceu na Associação Comunitária Delmiro Gouveia, uma ação de formação de agentes ambientais onde estes receberam informações sobre diversas temáticas que vão desde a definição de Educação Ambiental e suas modalidades às ações que visem reduzir a geração de resíduos, além da divulgação da lei de combate ao desperdício de água potável e da divulgação do Programa Reciclando Atitudes. De acordo com portal da própria prefeitura, esse não é apenas um programa de educação ambiental, mas também de "implementação de ações sustentáveis e novas atitudes no processo de construção de uma Fortaleza sustentável, compartilhada e gentil"[2], sendo aplicado em diversos formatos e espaços, dentre eles nas escolas. Participaram dessa ação, líderes comunitários, membros de ONGs, de instituições religiosas e estudantes. Além dessa ação, de acordo com a CPA, foi feita a formação de agentes ambientais em quatro escolas municipais, trabalhando com o total de 446 alunos.

Inicialmente, pensou-se que essas ações seriam somente uma primeira fase, porém no cronograma presente no 2o Relatório Bimestral, em que foi feito a divulgação das atividades, o ponto relativo ao programa de educação ambiental e o de coleta seletiva do lixo, dentro do plano de investimento, já estava marcado como concluído. Outra questão que causa estranhamento é que, a partir da fala da Coordenadora de Políticas Ambientais, registrada na ata da 3a reunião semestral do CG, ao repassar o total de escolas municipais em que havia ocorrido as formações, supôs-se que esses dados eram referentes às ações no território em específico. Porém, ao se analisar os dados totais do programa, na plataforma Reciclando Atitudes1, verifica-se que foram feitas 6 ações em todo município, sendo apenas 1 no território: na Escola Municipal Narciso Pessoa de Araújo, localizada no bairro do Canindezinho. A partir disso, é possível conjecturar que a coordenadora se referia às ações, até então desenvolvidas, em todo território de Fortaleza.

Sendo essa uma contrapartida dentro de um pacote de ações para as quais serão destinadas o valor total do título da Outorga Onerosa por Alteração de Uso do Solo, a realização de apenas uma ação em um único dia se mostra muito aquém do suficiente e do esperado. Quando se propõe um Programa de Educação Ambiental e um Programa de Coleta Seletiva de Lixo, se espera ações mais articuladas e mais profundadas. Mas também se espera que essas ações não se limitem ao discurso, mas que coloquem em prática os valores passados. De acordo com o levantado na aplicação dos questionários, no entanto, a coletiva seletiva do lixo não teve sua repercussão prática no cotidiano da área.

Imagem 49 e 50: Formação de agentes ambientais na área da OUC Osório de Paiva



2 Disponível em https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/plataforma_reciclando_atitudes_-_apresentacao.pdf