



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Direito à cidade

Operação Urbana Consorciada em Maringá: um hiato entre teoria e realidade

Beatriz Fleury e Silva¹
Maysa Pinhata Battistam²

RESUMO

O objetivo deste artigo é propor uma discussão sobre o distanciamento entre a teoria do instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada, que visa garantir o direito à cidade por meio de projetos urbanos, e a realidade de sua aplicação quando o mesmo é utilizada por uma cidade-empresa. O Estatuto da Cidade propõe instrumentos urbanísticos que regulamentam o solo assegurando a função social da cidade, porém a realidade das cidades, as quais vem adotando estratégias empresariais para o desenvolvimento do municípios, são de espaços socialmente segregadas. O objeto de análise deste artigo é a cidade de Maringá, na qual foi aplicada a Lei 946/2013 Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico – *Eurogarden*.

Palavras-chave: cidade-empresa; Operação Urbana Consorciada; instrumentos urbanísticos; direito à cidade; Maringá.

ABSTRACT (FALTA TRADUZIR)

The article's aim is to propose a debate about the distance between the theory and the urban instrument *Operação Urbana Consorciada*, which aims to ensure the right to the city through urban projects, and the reality of its application when it is being used by the enterprise city. The City Statute proposes urban instruments that control the land, these has been assured the social city function, but the cities reality, which ones embrace companies strategies to devolvement of the cities, that are spaces socially segregated. The analyzed object of this article is the city of Maringá, that was implemented the Law Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico – *Eurogarden*.

Keywords: enterprise city; Operação Urbana Consorciada; urban instrument; right to the city; Maringá.

1. INTRODUÇÃO

A década de 1980 foi marcante para a legislação brasileira, pois em 1988 uma nova Constituição foi aprovada no país. Destaca-se aqui a relevância dos movimentos sociais nesse processo, principalmente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), o qual

¹ Arquiteta e Urbanista, Professora Doutora no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UEM, bfsilva@uem.br

² Arquiteta e Urbanista, mestranda no Programa Associado de Pós – Graduação em Arquitetura e Urbanismo UEM/UEL, maysabattistam@gmail.com



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS**

IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

contribuiu diretamente para a aprovação dos Artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, garantindo o direito a função social da cidade e da propriedade e, posteriormente, na construção do Estatuto da Cidade (EC), em 2001 (REZENDE et al., 2009).

No mesmo período, na década de 1980, Harvey (2006) abordava cientificamente os processos de mudança no modo de gestão pública das cidades, identificando o processo de empreendedorismo urbano, do qual faz parte o empresariamento da gestão pública. Desse modo, as políticas públicas urbanas também foram modificadas, e passaram a ser pautadas principalmente na ação inovadora dos projetos urbanos, na renovação da cidade e no *marketing* urbano (SÁNCHEZ, 2001).

Apesar das conquistas no âmbito legislativo brasileiro, algumas pesquisas (MARICATO; FERREIRA, 2002, REZENDE, 2009) vêm contrapondo o teor das leis urbanas e a realidade da gestão das cidades, sob a perspectiva do que deveria ser garantido pelo poder público à todos: o direito à cidade. Com o intuito de contribuir para essa discussão, o objetivo neste texto é discutir a complexidade do uso de um instrumento urbanístico, a Operação Urbana Consorciada (OUC) em uma cidade que experiencia o processo de empreendedorismo urbano. Pretende-se então compreender como o instrumento urbanístico que deve garantir o direito à cidade (Estatuto da Cidade, 2001), é aplicado no contexto do empresariamento da gestão pública. Nesse sentido, o objeto de análise será no município de Maringá, devido as evidências de um processo de empreendedorismo urbano em curso na cidade (TOWS, 2015). Maringá é uma cidade da região metropolitana no Norte do Paraná, produto de um empreendimento imobiliário da Companhia de Melhoramentos do Norte do Paraná (CMNP), datado de 1947 e considerado um dos maiores empreendimentos do mundo (CORDOVIL, 2010).

O empreendedorismo urbano é considerado, por Maringá, como o modo ideal de urbanização, negligenciando o fato de que algumas ações desse “modelo” de urbanização agrava a segregação socioespacial (CORODVIL; RODRIGUES, 2014). Alguns momentos emblemáticos na história do município caracterizam a ação do mercado como central e decisória no desenvolvimento da cidade (SILVA, 2015; FERREIRA, 2017). Dessa forma, o empreendimento estudado nesse artigo é somente mais um desses episódios de venda da cidade com algumas características novas, o uso do instrumento OUC, por exemplo.

A fim de entender o processo de a aplicação do instrumento urbanístico OUC na cidade empreendedora de Maringá, a Lei 946/2013 Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico – *Eurogarden* será analisada. Inicia-se a análise por meio de uma revisão teórica sobre empreendedorismo urbano e a OUC. É necessário compreender a hierarquia legislativa da lei



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

municipal e o Estatuto da Cidade (2001) para assimilar a forma como esse instrumento deve ser aplicado no município. Com base nessa revisão, procedeu-se uma coleta de dados sobre o processo de aprovação da Lei 946 OUC Novo Centro Cívico *Eurogarden* (OUCNCCE), tendo como principal fonte de evidências a Prefeitura Municipal de Maringá. Desse modo, traza-se uma discussão entre o conceito do Estatuto da Cidade (2001) e a Constituição de 1988 em contraponto com a realidade da gestão pública, a qual está utilizando o instrumento OUC na cidade. A Lei Municipal 946 aprovada em 2013, dispõe sobre a construção de um novo Centro Cívico na área do antigo aeroporto de Maringá em conjunto com edifícios residenciais no lote privado adjacente, como retomaremos mais à frente no artigo.

**2. O EMPREENDEDORISMO URBANO E A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA:
CONTEMPORÂNEOS MAS COM OBJETIVOS DIFERENTES.**

2.1 A legitimidade da ação empreendedora.

O processo de mudança de gestão da cidade para empresariamento urbano parece ser um consenso mundial do sistema capitalista como a única forma de superar a crise de base econômica e fiscal de muitas cidades na década de 1970 (HARVEY, 2006). A Europa e os Estados Unidos estavam no processo histórico de reestruturação do modelo produtivista e extenuação do modelo fordista-taylorista, por isso, o empreendedorismo urbano foi considerado uma solução para os problemas decorrentes da crise, posto que o empreendedorismo urbano propunha ações inovadoras (HARVEY, 2006). Essas ações englobam tanto a mudança da forma da gestão das cidades para uma gestão empresarial, daí o termo empresariamento, quanto a renovação das cidades por meio de projetos urbanos, para que o resultado fosse positivo no desenvolvimento econômico da cidade e a 'salvação da crise' (HARVEY, 2006).

Com a crise fiscal, o Estado passou a diminuir sua arrecadação de fundos e a solução proposta, com a influência empreendedora, foi a ideia de Parceria Público-Privada, na qual a reponsabilidade de produção do espaço urbano poderia ser compartilhada entre as duas entidades – poder público e iniciativa privada (MARICATO, FERREIRA, 2002). Esse processo de empreendedorismo urbano que se iniciou nos países do capitalismo central começaram a ter uma influência maior no âmbito brasileiro, também após a grave crise fiscal no Brasil. Segundo Maricato e Ferreira (2002), a crise no Brasil se agravou posteriormente a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois grande parte dos municípios brasileiros estava com os fundos



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS**

IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

públicos comprometidos, soma-se a esse fato a ideologia neoliberal recorrente nesse período, o que resultou em parcerias entre as gestões públicas com o setor privado.

De acordo com Vainer (2000, p.89), a cidade – empresa tem como objetivo “legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados”. Desse modo, analisa-se a aplicação dos instrumentos urbanísticos que se tornaram lei em meio ao processo de empreendedorismo urbano, e são utilizados por gestões públicas pautadas no empresariamento. Considerando que os instrumentos urbanísticos possuem como máxima o direito à cidade, garantindo a função social da propriedade e da cidade, conforme a Constituição de 1988.

Atenta-se neste artigo para um único instrumento urbano: a Operação Urbana Consorciada. Inicia-se então, pela origem do termo. Antes mesmo de se configurar como instrumento, o termo **operação urbana** foi utilizado pela primeira vez no Plano Diretor de 1985 da cidade de São Paulo, a fim de designar o mecanismo urbanístico que possibilitaria a execução de projetos urbanos, conhecido anteriormente como Parcerias Público - Privadas (PPPs), segundo Nobre (2009). As intervenções na cidade por meio dos projetos urbanos subsidiados por PPPs eram justificadas pela crítica situação financeira que o Poder Público Municipal se encontrava (NOBRE, 2009). Observa-se que o discurso para o uso das PPPs no Brasil é o mesmo utilizado na Europa e nos EUA, mesmo sendo um país com uma realidade social diferente. “As operações urbanas são justificadas por todos, como um instrumento importante para uma nova e moderna forma de gestão concertada, adaptada às contingências da nova economia” (MARICATO, FERREIRA, 2002, p. 04).

Após a utilização do termo **operação urbana** para classificar a Parceria Público-Privada para a intervenção na cidade, esse conceito se torna, em 2001, um instrumento urbanístico denominado Operação Urbana Consorciada. Não somente esse, mas todo um conjunto de instrumentos urbanísticos foram elaborados e se tornaram lei após a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), que visa complementar e garantir os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 no que diz respeito a função social da cidade e da propriedade. Mesmo com o processo de empreendedorismo urbano cada vez mais presente, o Estatuto da Cidade (2001) tem o objetivo de regular a produção do espaço urbano, a fim de garantir à todos o direito à cidade, conforme define o primeiro artigo do Estatuto:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece **normas de ordem pública e interesse social** que regulam o uso da **propriedade urbana em prol do**



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do
equilíbrio ambiental.** (Lei 10 257/2001, grifo nosso)

Na teoria, o interesse social público é garantido quando se aplica os instrumentos do Estatuto da Cidade (2001) nas políticas públicas urbanas. Por exemplo, de acordo com o EC (2001), a OUC deveria funcionar do seguinte modo, conforme detalhado nos artigos 32, 33 e 34 do Estatuto:

[...] 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, Lei 10 257/ 2001, grifo nosso)

No processo de elaboração desses direitos houve a contribuição dos movimentos sociais, principalmente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, buscando sempre garantir o bem estar coletivo. O contexto histórico e a criação da legislação possuem um tom contraditório, apesar de processos contemporâneos. Ao mesmo tempo em que a lei busca garantir o bem estar social de todos, a gestão pública passa a ter estratégias empresariais de crescimento econômicos exploradas principalmente por quem tem poder econômico suficiente para “crescer”. Assim como, há divergências na teoria quando se analisa a realidade da aplicação desses instrumentos. Segundo Cordovil e Rodrigues (2014, p. 14) “se mantém a lógica de negócios e de mercantilização do solo urbano como principal componente do desenvolvimento urbano no Brasil” e devido a esse fato, direitos garantidos na teoria da lei ainda não são efetivos na realidade. A análise do presente estudo de caso está sob essa perspectiva, a fim de compreender de que forma a primeira lei da OUC em Maringá contradiz ou reafirma a ação do mercado.

2.2 O projeto inovador Novo Centro Cívico – *Eurogarden*: “o lugar que você gostaria de morar, mas não sabia onde ficava.”³

A primeira vez que o instrumento OUC foi aplicado em Maringá foi no ano de 2013, todavia, a ação conjunta do poder público e da iniciativa privada é presente na produção da cidade desde a sua implantação. A cidade de Maringá é mais um produto dos empreendimentos da Companhia Melhoramentos do Norte do Paraná (CMNP) que diante do ciclo econômico do café paulista, encontrou no norte paranaense uma forma de lucrar através

³ Slogan utilizado pelo dono no empreendimento *Eurogarden*, conforme Silva (2015).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS**

IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

da implantação das cidades (TOWS, 2015). Maringá teve um plano com ressonâncias de cidade jardim elaborado pelo engenheiro Jorge Macedo Vieira, por isso é reconhecida como cidade planejada (CORDOVIL, 2010). Segundo Cordovil (2010), o plano elaborado pelo engenheiro Vieira tinha como uma “função extra” divulgar como a cidade que estava sendo construída era moderna e ordenada, ou seja, fazia parte da estratégia publicitária da CMNP. A partir desse breve histórico e de pesquisas científicas (CORDOVIL, 2010; SILVA, 2015; TOWS, 2015; FERREIRA, 2017) compreende-se que o mercado imobiliário esteve atuante desde 1947, ou seja, desde a gênese da cidade até a atual década.

No ano de 2011 foi apresentado para a população, pelo dono do empreendimento, o projeto *Eurogarden* para o antigo aeroporto de Maringá e o lote privado adjacente. O proprietário se revela na empresa *ARGUS* empreendimentos que contratou um escritório internacional *ARCHI 5*, para a elaboração desse projeto urbano (SILVA, 2015). A proposta, de um modo geral, era que a área do antigo aeroporto se transformasse em um Novo Centro Cívico e fosse vinculada ao lote vizinho, no qual seria implantado um loteamento residencial privado. Na Figura 1, pode-se observar a planta de implantação do projeto em relação a cidade de Maringá, e ao município vizinho, Sarandi (indicação do limite entre municípios pela linha tracejada em vermelho). Nota-se que não é possível distinguir no projeto o lote público (área do antigo aeroporto Gastão Vidigal) e o lote privado.

Figura 1 – Localização do projeto *Eurogarden* em relação ao município de Maringá.



Fonte: *Google Earth Pro*, 2018, modificado pela autora.



III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Aproximando a escala, algumas questões projetuais são analisadas com base nas imagens divulgadas. Percebe-se no corte a seguir que o Centro Cívico não está representativo e, sim submerso em meio a outros serviços da iniciativa privada. Na Figura 2, pode-se observar que os serviços públicos foram dispostos em alguns pavimentos em conjunto com os serviços e usos residenciais, descaracterizando, dessa maneira, o conceito de centro cívico, espaço onde se prioriza os cidadãos: “seria um lugar de encontro e de manifestações, pulveriza-se por andares sem critérios, dificultando sobremaneira a sua participação em qualquer nível de necessidades cívicas e políticas” (CORDOVIL; FERREIRA, 2016, p. 16). Além disso, em nenhum momento, na proposta, são mencionadas as edificações existentes na área do antigo aeroporto Gastão Vidigal (o antigo terminal de passageiros, o Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Eleitoral).

Figura 2 – Corte esquemático do *Eurogarden*.



Fonte: CORDOVIL; FERREIRA, 2016.

Ambas as imagens e muitas outras como a Figura 1, foram amplamente divulgadas na mídia maringense, o que caracteriza segundo Vainer (2000), o *marketing urbano*, uma das ferramentas do empreendedorismo urbano. As imagens são altamente elaboradas, usufruem de um tom futurista e pós-moderno, uma ideia *high tech*, e foram apresentadas a população como a imagem do progresso em Maringá. Segundo Tows (2015, p. 302), o *marketing urbano* fica claro quando essas imagens são divulgadas para a população, antes mesmo da aprovação do projeto por parte do poder público. A tecnologia atual é utilizada para enaltecer



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

a “grandiosidade do projeto” que será implementado em determinado bairro, o que colabora para uma valorização imobiliária na região (TOWS, 2015).

Além disso, o projeto *Eurogarden* está presente no “plano urbano” Maringá 2030, idealizado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM), composto principalmente por empresários, dentre eles, o próprio dono do empreendimento *Eurogarden* (TOWS, 2015). É importante ressaltar, que a região do antigo aeroporto teve em seus últimos 20 anos uma valorização imobiliária considerável, segundo Tows (2015).

Portanto, essa área sem uso dentro de uma região que aparece em ascendente valorização imobiliária é atraente para um projeto de iniciativa privada aos “olhos do mercado”. Especula-se que a principal problemática para o “sucesso” do empreendimento *Eurogarden* era a área pública adjacente que dificultava abertura de vias de acesso. Por isso o consenso de lançar um projeto com ambos os lotes em conjunto, tendo em vista que as diretrizes viárias foi um dos primeiros assuntos a ser discutido no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) da OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden*.

4. O INSTRUMENTO URBANÍSTICO E O DIREITO À CIDADE: UMA REFLEXÃO SOBRE O DISTANCIAMENTO.

4.1 A Lei 946/2013 Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico – *Eurogarden*: o interesse público em segundo plano.

Mesmo com todas essas questões citadas anteriormente em relação a decisões projetuais, que já configuram algumas problemáticas da proposta, a Prefeitura de Maringá julgou benéfico para a sociedade e, em conjunto do agente incorporador, sugeriu uma Parceria Público-Privada viabilizada pelo instrumento Operação Urbana Consorciada, assegurado no EC (2001). A Lei municipal 946/2013 OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden* foi proposta pelo Poder Executivo para a Câmara dos vereadores de Maringá. A referida Lei 946 foi aprovada em 2013 com as seguintes diretrizes:

Art. 1.º Fica o Poder Executivo autorizado a constituir a Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico – *Eurogarden*, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pelo Município de Maringá, com a participação dos proprietários e investidores em geral, visando a melhoria e a valorização ambiental da área de influência definida em função da implantação do sistema viário de interligação da Gleba Patrimônio Maringá. (Lei nº 964/2013)



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Apesar da Lei 946/2013 ter sido aprovada pelo Poder Público, há inúmeras questões que estão em desacordo com o EC (2001). Essas ilegalidades foram denunciadas pelo parecer técnico feito pelo Observatório das Metrópoles⁴ (2013). O primeiro questionamento do Observatório das Metrópoles (OM) (2013) é em relação a obrigatoriedade de que as OUCs devem ser previamente mencionadas no Plano Diretor (PD), segundo o Artigo 32 do Estatuto da Cidade (2001). O PD (2006) de Maringá no seu Art. 149, indica os locais onde prioritariamente deve-se aplicar o instrumento OUC, porém não menciona a OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden*, ou qualquer outra intervenção na área do antigo aeroporto Gastão Vidigal.

Outro ponto sobre o processo de elaboração da Lei municipal 946/2013, em desacordo com o PD (2006), é sobre a função do CMPGT. Segundo os Artigos 179 e 180 do PD (2006), o CMPGT tem como atribuição ‘aprovar e acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas’, entretanto a Lei 946 OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden* (2013) não passou pela aprovação do Conselho, segundo consta do parecer técnico do Observatório das Metrópoles (2013) e também de acordo com a ata da reunião do Conselho datada do dia 23 de abril 2013, na qual é acordado sobre o fato de não ter sido colocada em pauta a legislação sobre a OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden*.

Outra questão levantada no parecer do grupo de pesquisa OM (2013), garantido pelo Art. 33 do EC (2001), é que a Lei 964/2013 não esclarece quanto à forma de controle/fiscalização da operação, a qual deve ser compartilhada com a sociedade civil por meio de audiências públicas. O projeto também não apresenta Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), segundo o parecer técnico. Por fim, o parecer também acusa a Prefeitura Municipal de improbidade administrativa.

Conclui-se que as incoerências da legislação da OUC Novo Centro Cívico - *Eurogarden* com a própria legislação Municipal e Federal são muitas, mas mesmo com todas essas problemáticas, o projeto de lei criado pelo executivo foi aprovado na Câmara dos vereadores. Infere-se, portanto, que o interesse coletivo não foi priorizado pelo agente Público em nenhum momento dessa proposta, tendo em vista que a Lei OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden* infringiu em vários momentos as outras legislações. Também não houve um debate público sobre o projeto e quais seriam os benefícios destinados à toda a população, restringindo a participação popular garantida pelo Estatuto da Cidade (2001). Sendo assim, o

⁴ Observatório das metrópoles: grupo de pesquisa em rede nacional com uma de suas sedes na Universidade Estadual de Maringá.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

direito à cidade foi colocado em segundo plano, e o instrumento urbanístico teve sua função convertida em um mecanismo utilizado pelo empreendedorismo urbano a fim de viabilizar a renda da terra para o incorporador imobiliário. Apesar de aprovação da Lei 964/2013, instaurou-se um processo no Ministério Público referente a mesma, e foi determinado que a *ARGUS* empreendimentos adequasse o projeto de acordo com as exigências legais.

Com a Lei OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden* em vigência, em 2014 o loteamento referente aos lotes privados (496 e 496 –A) foi aprovado, e o alvará de construção foi concedido, conforme a Prefeitura Municipal. Tanto na Lei OUC Novo Centro Cívico - *Eurogarden*, quanto no Plano Diretor, não é mencionada a necessidade de alvará de construção em casos de Operação Urbana Consorciada.

Em 2016, a *ARGUS* empreendimentos se manifestou em relação ao Parecer do Observatório das Metrôpoles, entretanto, no relatório apresentado as respostas da empresa eram vagas e nenhum indício de mudança para se adequar aos apontamentos do OM. Isso desencadeou em 2018, um pedido de revogação da Lei 964/2013 pelo próprio agente privado responsável pelo empreendimento *Eurogarden*, que justificou utilizando o próprio parecer do Observatório das Metrôpoles. Apesar de aparentar uma ação contraditória, o agente incorporador conseguiu efetivar o *marketing* urbano e a especulação imobiliária, mesmo sem ter construído o empreendimento *Eurogarden*. De acordo com Valença (2016), muitos empreendimentos imobiliários utilizam dessa estratégia, tanto no Brasil como no mundo. O plano é lançar o projeto para fomentar uma discussão pública e promover expectativas da execução do projeto, contribuindo para a especulação imobiliária e a competitividade entre as cidades.

Mesmo que a Lei OUC Novo Centro Cívico - *Eurogarden* não será executada, muitas vantagens foram conquistadas pelo agente privado. Uma das características que regula o valor da terra é a localização (SINGER, 1980), e somente pelo lançamento das imagens do empreendimento e da legislação aprovada, o valor da terra na região do antigo aeroporto aumentou (SILVA, 2015), o que já configura um lucro sobre o lote vazio privado.

4.2 O instrumento Operação Urbana Consorciada garante o direito à cidade?

Um dos primeiros questionamentos que surgem ao estudar o instrumento OUC, principalmente nesse caso de Maringá, é se esse instrumento realmente garante o direito à cidade como prevê o Estatuto da Cidade (2001). Antes de iniciar a discussão, destaca-se a ideia de Maricato e Ferreira (2002), que afirma que o instrumento por si só não pode ser



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS**
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

considerado “bom ou ruim”, isso depende de uma análise muito mais complexa sobre questões políticas e sobre os ideais da gestão que está utilizando o instrumento.

No processo histórico das décadas de 1980 e 1990, vê-se a destituição do planejamento funcionalista/modernista e o neoliberalismo contribuindo para o surgimento do empreendedorismo urbano, o qual reconhece cidade como uma empresa e ao mesmo tempo, como mercadoria, tendo como um dos seus principais mecanismos o *marketing urbano* (VAINER, 2000). Correlacionando esses fatos com a primeira Lei da OUC em Maringá, infere-se que o instrumento do EC (2001) foi utilizado em benefício do empresariamento urbano, pois, de acordo com Vainer (2000, p. 86) “a Parceria Público-Privada assegurará que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão”. Dessa forma, contrapõe-se a seguir os direitos garantidos por lei e a OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden*.

O Estatuto da Cidade (2001) tem como máxima o direito à cidade. Isso engloba diversos aspectos, dentre eles, teorizado por Lefebvre (2011) como o direito de democratizar a experiência urbana, o direito de todos de intervir na cidade. Relacionando esse conceito com a forma como a OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden* foi estabelecida, conclui-se que não houve a democratização de intervenção na cidade, pois as discussões foram restritas a um grupo específico da população. Não houve ampla participação popular no projeto apoiado pelo CODEM, tendo em vista que não houveram audiências públicas⁵ para a discussão da OUC Novo Centro Cívico - *Eurogarden*, somente uma audiência sobre a mudança de zoneamento na região da OUC. Isso configura uma violação de direito à cidade.

Outro aspecto de comparação do uso do instrumento nesse caso do *Eurogarden*, é a própria utilização de um instrumento para legalizar um projeto urbano que visa não só criar um Centro Cívico “privado”, tendo em vista a forma como os usos foram dispostos no edifício, como também privatizar a área do antigo aeroporto Gastão Vidigal, propondo um projeto que envolve ambos os lotes (público e privado) sem delimitações.

Além da Parceria Público-Privada, o *marketing urbano* esteve claramente presente nessa articulação do agente privado. O fato de um escritório internacional ter feito o projeto urbano, o vídeo divulgado amplamente em que o *Eurogarden* surge das folhagens de uma parque na cidade, as imagens dos prédios *high tech* e até o próprio nome que remete a um

⁵ Buscou-se no site da câmara municipal de Maringá, e não há registros de audiência pública sobre o assunto OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden* dois meses antes na data 07 de junho de 2013, a qual consta na Lei 946. Também não consta nas pautas das sessões da Câmara datadas do mês de maio e de junho a aprovação da Lei 946 OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden*.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS**

IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

“jardim europeu”, colaboraram para a criação do consenso da população como algo benéfico para a cidade. O *marketing* urbano é uma forma de divulgar as imagens - síntese construída sobre a cidade para que a cidade – mercadoria seja vendida (SÁNCHEZ, 2001). As representações do espaço e, baseadas nelas, as imagens-síntese e os discursos sobre as cidades, fazem parte, pela mediação do político, dos processos de intervenção espacial para renovação urbana (SÁNCHEZ, 2001, p.33).

O instrumento OUC, geralmente contribui para a valorização imobiliária da região (NOBRE, 2009). De acordo com o levantamento feito por Silva (2015), constata-se o aumento do preço do solo na região do antigo aeroporto e em conjunto com o eixo de expansão imobiliária, se configura uma região de interesse do mercado, além da própria especulação imobiliária devido ao lançamento do *Eurogarden* e a outros edifícios de alto padrão.

Cordovil e Rodrigues (2014) enfatizam que a legislação maringense em outros momentos favoreceu uma agenda pró-mercado do mercado imobiliário, concluindo assim que a função social da cidade, garantida pela Constituição de 1988, é raramente efetivada em Maringá. Portanto, dessa análise sobre a Lei da OUC Novo Centro Cívico - *Eurogarden* em Maringá, compreende-se que o instrumento foi utilizado a fim de viabilizar mais uma ação do mercado imobiliário, privilegiando somente o interesse privado de uma elite dominante. De uma forma mais clara é “um investimento imobiliário travestido de projeto público-privado” (SILVA, 2015, p. 253).

Segundo Nobre (2009) as Operações Urbanas Consorciadas podem ser responsáveis pelo agravamento da segregação socioespacial e do processo de gentrificação, como ocorreu com as OUCs de São Paulo. Em Maringá, a OUC Novo Centro Cívico *Eurogarden* não foi executada, a Lei 946/2013 foi revogada pela Lei Complementar nº 1115/2018, entretanto, não altera o fato do uso da legislação para fins pró-mercado imobiliário. De acordo com Maricato; Ferreira (2002), o Estado brasileiro tende a atender os desejos e interesses de uma classe específica, a que domina o país, e isso é historicamente comprovado, o surpreendente seria se ocorresse o oposto com as Operações Urbanas.

Desse modo, observa-se que a problemática não está na legislação urbanística em si, mas no modo de governar, nos consensos entre agentes privados e públicos com o objetivo de lucrar e favorecer a classe de mais alta renda (MARICATO, FERREIRA, 2002). Conforme Rolnik (2009) os agentes públicos dos poderes locais, devido a “autonomia” dada pela descentralização do poder, são vulneráveis as coalizões com os agentes privados para se manter no poder, e conseqüentemente, há o reflexo dessas coalizões no processo de urbanização que na maioria das vezes, prejudica a população de mais baixa renda.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

5. CONCLUSÕES

O objetivo do artigo foi propor uma reflexão sobre como a legislação pode entrar em contradição quando aplicada, caso não haja uma intensa fiscalização por parte da população (gestão democrática). Na gestão empresarial da cidade, com base na análise feita, o interesse social não é garantido, a população de baixa renda é a mais prejudicada, e principalmente, o direito de todos à cidade é negligenciado. O resultado se configura em cidades socioespacialmente segregadas. Por meio deste estudo de caso, procurou-se entender ao menos um aspecto controverso comparando a legislação e a realidade da cidade-mercadoria em um contexto de empresariamento que acontece desde a implantação de Maringá. Entretanto, a partir da revisão bibliográfica, constatou-se que essa dicotomia está presente na realidade nacional, se não, mundial.

É evidente que a Lei OUC Novo Centro Cívico – *Eurogarden* não estava correta sob o ponto de vista legal e, mesmo assim, esse projeto que envolveria fundos públicos para uma região de interesse imobiliário, foi aprovado na Câmara dos Vereadores. A priorização do interesse privado e a exclusão da população de baixa renda com a implantação e execução deste projeto poderia ter consequências como o agravamento da segregação socioespacial e o aumento da gentrificação. No momento em que a legislação é revogada pelo próprio incorporador, e com os dados de que o valor da terra aumentou no local pós divulgação do projeto *Eurogarden*, o lucro passa a ser indiscutível. Não haveria a necessidade de construir o projeto porque qualquer outro empreendimento que fosse construído naquele local, já será passível de gerar renda para o incorporador.

Portanto, compreende-se a nítida apropriação dos instrumentos urbanísticos pela gestão da cidade–empresa e a completa distorção de foco de interesse para a qual eles foram criados. Por fim, as evidências mostram que entre o que a legislação garante como direito e como ela realmente é efetivada, há um hiato.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHI 5. **Portfólio de escritório ARCHI 5**. Disponível em: <<https://archi5.fr/en/>>. Acessado em: 19 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Lei nº 10 257, de 10 de julho de 2001. Vigência Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Estatuto da Cidade**. 1. ed. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 de janeiro 2019.



III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

CODEM. **Maringá 2030**. ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE MARINGÁ, 2011.

CORDOVIL, Fabíola. **A aventura planejada: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR 1947-1982**. 2010. TESE (Doutorado)—São Carlos: EESC/USP, 2010.

CORDOVIL, Fabíola S.; RODRIGUES, Ana Lúcia. **O protagonismo do mercado imobiliário na produção do espaço urbano do polo da região metropolitana de Maringá, PR**. XIII Colóquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio e el espacio de control. Barcelona, p. 1 – 17, 2014.

CORDOVIL, Fabíola. C. S.; FERREIRA, Jeanne. C. V. . **Os projetos urbanos e a falácia da modernidade e da participação popular em Maringá, Paraná, Brasil**. In: 8º Congresso Internacional Conselho Europeu de Pesquisas Sociais da América Latina [CEISAL], 2016, Salamanca. Anais do 8º Congresso Internacional Conselho Europeu de Pesquisas Sociais da América Latina [CEISAL]. Salamanca: Conselho Europeu de Pesquisas Sociais da América Latina [CEISAL], 2016.

FERREIRA, Jeanne. **O processo de privatização do espaço No novo centro de Maringá-Paraná: agentes, imagens e discursos**. 2017. DISSERTAÇÃO (Mestrado) – Maringá: UEM, 2017.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 3 ed. São Paulo: Centauro, 2011.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João S. W. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: OSÓRIO, Letícia Marques et al. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. Cap. 11. p. 218-238.

MARINGÁ (Município). Constituição (2006). Lei Complementar nº 632, de 2006. CRIA O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ. **Plano Diretor**. 1. ed. Maringá, PR, Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-maringa-pr>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2019.

MARINGÁ (Município). Constituição (2013). Lei Complementar nº 946, de 2013. **Lei Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico - Eurogarden**. 1. ed. Maringá, PR: Câmara de Vereadores, Disponível em: <<http://leismunicipais.is/trhsn>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2019.

MARINGÁ. **Câmara dos vereadores de Maringá**, 2019. Disponível em: <<http://www.cmm.pr.gov.br/>> Acessado em: 10 de março de 2019.

MARINGÁ. **Prefeitura Municipal de Maringá**, 2019. Disponível em: <www.maringa.pr.gov.br/> Acessado em: 26 de fevereiro de 2019.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

MARINGÁ (Prefeitura Municipal). **Atas das reuniões do Conselho de Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de 22/02/2012, 07/03/2012, 28/03/2012.** 2012. MARINGÁ

MARINGÁ (Prefeitura Municipal). **Atas das reuniões do Conselho de Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de 23/04/2013.** 2013. MARINGÁ

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos?** Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. Cadernos Ippur, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p.203-219, 2009. Semestral.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Parecer referente a Lei 946/2013.** Maringá, UEM/DCS, 2013.

REZENDE, Vera F. et al. **A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado:** uma necessária avaliação das matrizes conceituais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Rio de Janeiro, v.11, n. 2, p. 51 – 71.

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

SANCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política.** Rev. Sociol. Polit. [online]. 2001, n.16, pp.31-49. ISSN 0104-4478.

SILVA, Beatriz F. e. **A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paçandu – Maringá – Sarandi: novos arranjos, velha lógica.** 2015. 195f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Cap. 4.2.3, p.245-260.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia.** São Paulo, n. 57, p. 77-92, 1980.

TOWS, Ricardo. **Grandes projetos urbanos como reprodução da lógica do capital em Maringá (PR).** 2015. TESE (Doutorado) – Maringá: UEM, 2015.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único.** 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. Cap. 2. p. 75-104.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Arquitetura de Grife na Cidade Contemporânea: tudo igual, mas diferente.** MAUAD. Rio de Janeiro, 2016.