



## ARTIGO ORIGINAL

DOI: <https://dx.doi.org/10.12662/1809-5771RI.130.6284.p141-144.2026>

# OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA OSÓRIO DE PAIVA E AS ESTRATÉGIAS POPULARES DE MONITORAMENTO NO GRANDE BOM JARDIM

## RESUMO

Os mecanismos de controle popular sobre as ações do poder público no âmbito do planejamento urbano são fundamentais diante de uma participação institucionalizada que se mostra insuficiente. A Operação Urbana Consorciada (OUC), instrumento regulamentado pelo Estatuto da Cidade (2001), combina a premissa da participação popular com a flexibilização de parâmetros urbanísticos para promover transformações urbanísticas, sendo amplamente utilizada no planejamento urbano dito oficial em razão do seu alinhamento com os interesses do setor imobiliário. Nesse sentido, o presente artigo aborda o processo e os resultados do Relatório de Acompanhamento da OUC Osório de Paiva, localizada no Grande Bom Jardim, região periférica de Fortaleza, enquanto estratégia de resposta popular ao discurso participativo, porém pouco efetivo na prática, da OUC. O documento foi realizado através de uma organização comunitária, responsável por diversos trabalhos de monitoramento e avaliação das ações do Estado no território, com o intuito de comparar os objetivos inicialmente apresentados pela OUC com os efeitos verificados no território. O artigo atesta a utilização do instrumento para atender aos interesses privados, expondo o processo normativo de regulamentação e o cumprimento das contrapartidas para a construção de um grande empreendimento com os novos parâmetros de uso e ocupação do solo. Paralelamente, buscou compreender as percepções dos moradores acerca dos impactos sobre o território e a efetividade da participação popular por meio dos mecanismos institucionais.

**Palavras-chave:** operação urbana consorciada; monitoramento popular; participação.

## 1 INTRODUÇÃO

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento do planejamento urbano regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Objetiva alcançar, a partir da parceria entre sociedade civil, agentes privados e poder público, transformações urbanísticas mediante flexibilização dos parâmetros do parcelamento e de uso e ocupação do solo. Sua premissa participativa – presente no envolvimento da sociedade nos processos decisórios e no controle urbanístico – lhe confere um discurso de efetivação do direito à cidade que legitima sua implementação (Freitas,

Sara Uchoa Araújo Silva  
Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em  
Arquitetura e Urbanismo e Design da UFC  
Docente do curso de Arquitetura e Urbanismo  
da Universidade Christus  
<https://orcid.org/0009-0004-8529-7997>  
[sara.uchoa@unichristus.edu.br](mailto:sara.uchoa@unichristus.edu.br)

Maria Cristiellen Rodrigues Ribeiro  
Mestre e doutoranda pelo Programa de  
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo  
e Design da UFC  
Docente e Coordenadora de Pesquisa do  
Curso de Arquitetura e Urbanismo da  
Universidade Christus  
<https://orcid.org/0009-0001-5089-2241>  
[cristiellenrodrigues@outlook.com](mailto:cristiellenrodrigues@outlook.com)

Tiago Farias Lopes  
Mestre e doutorando pelo Programa de  
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo  
e Design da UFC  
Docente do curso de Arquitetura e Urbanismo  
da Universidade Christus  
<https://orcid.org/0000-0002-9810-9957>  
[tiago.farias@unichristus.edu.br](mailto:tiago.farias@unichristus.edu.br)

Autor correspondente:  
Sara Uchoa Araújo Silva  
E-mail: [sara.uchoa@unichristus.edu.br](mailto:sara.uchoa@unichristus.edu.br)

Submetido em: 31/12/2025  
Aprovado em: 02/01/2026

Como citar este artigo:  
SILVA, Sara Uchoa Araújo; RIBEIRO, Maria  
Cristiellen Rodrigues; LOPES, Tiago Farias.  
Operação Urbana Consorciada Osório de  
Paiva e as estratégias populares de  
monitoramento no Grande Bom Jardim.  
**Revista Interagir**, Fortaleza, v. 24, n. 130, p.  
141-144, 2026.

2019). Todavia, estudos de caso evidenciam a ineficiência dos espaços de participação. Na contramão, este artigo busca elucidar as estratégias populares de resposta a essa lacuna institucional.

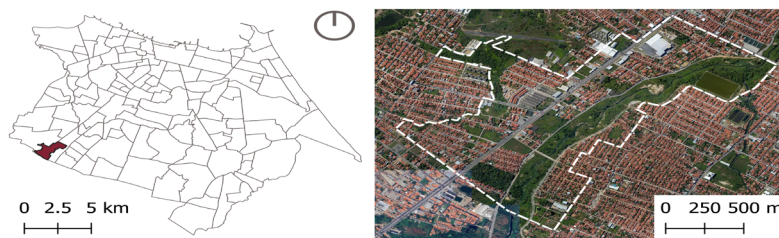
A OUC Osório de Paiva autoriza parâmetros urbanísticos mais permissivos, inclusive em áreas de preservação ambiental, no Grande Bom Jardim (Figura 1). A execução fática deu-se por meio do Termo de Convênio, em 2016, com a empresa Atacadão S.A., que vinculou a aplicação dos novos parâmetros a contrapartidas específicas, tais como: a doação de 15% do terreno para construção do Centro Cultural do Canindezinho (CCC), a cessão de áreas para alargamento de vias e o pagamento de R\$ 2,6 milhões em Outorga Onerosa.

O Relatório de Acompanhamento da OUC Osório de Paiva, elaborado pela organização local Centro de Defesa da Vida Herbert Souza (CDVHS), surge como ferramenta popular para avaliar os impactos socioambientais e a efetividade da gestão democrática. A partir desse relato, busca-se fomentar iniciativas populares de planejamento e incentivar mobilizações coletivas de monitoramento de políticas públicas.

## 2 MÉTODOS

A primeira etapa consistiu em análise documental, abrangendo a apresentação da proposta da OUC à Comissão Permanente do

► Figura 1: Localização da OUC Osório de Paiva



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Fortaleza em Mapas (2022)

Plano Diretor (CPPD), o Termo de Convênio entre o ente público e privado, as atas e exposições das reuniões do Conselho Gestor<sup>1</sup>. Paralelamente, a fase empírica incluiu: (1) a realização de visitas técnicas às contrapartidas; (2) levantamento fotográfico; (3) realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chaves do território; e (4) aplicação de questionários, conduzidos por mobilizadores sociais, junto a comerciantes e moradores do entorno.

## 3 RESULTADOS

O relatório apontou a ausência crítica de participação dos moradores no processo decisório. As reuniões do Conselho ocorriam na sede da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), a aproximadamente 14km do território, e em horário comercial, em que grande parte das

pessoas está trabalhando. A presença de representantes do Poder Público no território limitou-se a quatro momentos pontuais para apresentações e visitas técnicas. Esse formato esvaziava o sentido democrático do instrumento. Afirmer 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 esvaziava o processo de sentido democrático.

A sistematização dos questionários aplicados aos comerciantes revela um profundo distanciamento entre as instâncias de decisão e o território no contexto da OUC Osório de Paiva. Embora o instrumento preveja o estímulo às atividades de comércio, os dados evidenciam uma realidade distinta: dos 14 entrevistados, 13 desconheciam o instrumento urbanístico e nenhum participou de instâncias participativas sobre a implantação do Atacadão. Quando perguntados se sabiam que o empreendimento seria construído, 10 comerciantes responderam que sim, mas isso

<sup>1</sup> Após a regulamentação de uma OUC, é obrigatória a criação de um Conselho Gestor, 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.

se deu por vias informais, como o “boca a boca” entre vizinhos ou consultas diretas aos operários da construção. Além disso, nenhum comerciante sabia que a OUC previa a regularização de usos mistos, antes proibidos pelo zoneamento.

Entre os moradores, a falha participativa é ainda mais expressiva: de 95 entrevistados, 85% desconheciam o instrumento e 97% jamais acessaram espaços de participação oficial. Dos três moradores que participaram de alguma instância, dois o fizeram via CDVHS e apenas um via Prefeitura. Conclui-se, então, que os discursos participativos pelo poder público são descoladas de qualquer rebatimento prático. No que tange às contrapartidas, 93% dos entrevistados não sabiam que o CCC era uma contrapartida da OUC e essa porcentagem também é alta (87%) para as demais contrapartidas. É interessante pontuar que, apesar de a grande maioria considerar o novo equipamento cultural como algo positivo para o bairro, muitos dos moradores entrevistados acreditam que há outras demandas mais urgentes e gostariam de ter participado do processo de escolha.

A percepção sobre os impactos ambientais é predominantemente negativa: 66% dos entrevistados acreditam que o instrumento não garantiu a proteção e valorização do meio ambiente local. Apesar da aprovação do CCC devido à escassez de equipamentos de lazer e cultura

na área, os moradores criticam bastante o desmatamento severo que acompanhou a obra. Relatos indicam que a destruição da cobertura vegetal resultou no desalojamento da fauna silvestre, com animais sendo vistos com maior frequência e, por vezes, atropelados na Av. Osório de Paiva após terem seu habitat destruído. Mesmo com afirmações oficiais sobre o remanejamento de árvores, moradores descrevem o impacto como severo e apontam que a perda efetiva da vegetação é um fato incontestável.

Por fim, foi perguntado acerca da percepção socioeconômica sobre a OUC. Primeiramente, 64% dos entrevistados associam a OUC/Atacadão à conveniência de um mercado de grande porte na região, que até então existente. Não se vê um posicionamento diretamente contra a implementação do instrumento e de sua viabilização, mas sim uma crítica contundente ao esvaziamento das práticas de gestão participativa garantidas por lei e ao impacto ambiental.

## 4 DISCUSSÕES

O relatório expôs o afastamento entre espaços decisórios e sociedade civil. Embora a premissa participativa legitime o discurso da OUC, os espaços institucionais não têm sido efetivos em garantir o direito à cidade. Ocorre uma alienação dos moradores, cujos interesses são submetidos a uma lógica de participação que reflete desigualda-

des sociais (Watson, 2016). Diante da ineficiência desses canais, o monitoramento “de baixo para cima” realizado pelo CDVHS torna-se essencial.

Com o Estatuto da Cidade, o planejamento urbano brasileiro passou a ter instrumentos jurídicos e urbanísticos voltados para garantir a gestão democrática por meio da participação da população, que vão desde a obrigatoriedade de que o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, seja elaborado por meio de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, até a obrigatoriedade do controle social, garantida a participação da sociedade civil, sobre os instrumentos urbanísticos.

Apesar da atmosfera otimista trazida pelos novos instrumentos, Freitas (2017) mostra como o enfraquecimento do Estado diante da mercantilização da terra resultou em um processo denominado pela autora de “desfazimento do direito à cidade”. A implementação dos instrumentos que reconhecem e garantem a efetivação do direito à cidade, nos aspectos da produção (fazer) e da apropriação (decidir) lefebvrianos, de acordo com a autora (ibidem), “tem competido com um modo neoliberal de governança urbana que visa transformar o espaço urbano de acordo com os interesses dos setores produtivos e das elites locais” (ibidem, p.7).

Nesse contexto, Freitas (2017) denuncia como o poder público tem implementado políticas de desenvolvimento urbano sob a lógica mercadológica por meio da cooptação das premissas do direito à cidade, sem sua aplicação efetiva.

## REFERÊNCIAS

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

FREITAS, C. F. S. Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil. *City, analysis of urban trends, culture, theory, policy, action.* 23:3, 285-305, DOI: 10.1080/13604813.2019.1648030. 2019.

FREITAS, C. F. S. Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil, *Journal of Urban Affairs.* 2017

CENTRO DE DEFESA DA VIDA HERBERT DE SOUZA. Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva: relatório de acompanhamento. [Coordenação Sara Uchoa, Rogerio Costa Araújo]. – Fortaleza: Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza, 2024, 51 p.; il. Disponível em: [https://cdvhs.org.br/wp-content/uploads/2023/09/CADERNO\\_OUC\\_Osorio\\_Final.pdf](https://cdvhs.org.br/wp-content/uploads/2023/09/CADERNO_OUC_Osorio_Final.pdf).

WATSON, V. Shifting Approaches to Planning Theory: Global North and South, *Urban Planning* 1(4): 32-41, 2016. DOI: 10.17645/up.v1i4.727 Open access at <http://www.cogitatiopress.com/ojs/index.php/urbanplanning/article/view/727>.