



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

A exceção tornando-se regra: Regimes de exceção como forma de produzir o espaço urbano em Fortaleza.

Autores:

Pedro Vitor Monte Rabelo - UNIFOR - pedrovitormr@gmail.com

Carla Camila Girão Albuquerque - UNIFOR - camilagirao@unifor.br

Resumo:

Tendo como base o atual cenário de desregulamentação, onde investe-se nos regimes de exceção, flexibilizando os parâmetros urbanísticos explorar cada vez mais a terra como mercadoria, este trabalho realiza uma análise crítica deste cenário no qual zonas com viés de flexibilização sobrepostas abrangem uma porção majoritária do território de Fortaleza.

A EXCEÇÃO TORNADO-SE REGRA:

Regimes de exceção como forma de produzir o espaço urbano em Fortaleza

INTRODUÇÃO

Há a compreensão de que surgem novas dinâmicas econômicas, nas últimas décadas, as quais têm impulsionado mudanças representativas na forma de organização e funcionamento do espaço urbano – destaca-se o aumento dos investimentos imobiliários, colocando o território como fonte de produção e extração de capital. Entende-se que tais dinâmicas econômicas sempre foram responsáveis por “(re) estruturar o espaço”, todavia, as mesmas alcançam, agora, um maior abrangência (SANTORO, 2011). Este aumento é ocasionado pelo processo de privatização e liberação dos mercados, além do estímulo das políticas de desregulação, seguindo a lógica neoliberal característico dos anos 1990.

Dessa forma, com a intensificação da terra como mercadoria nos anos 2000, a tríade composta pela desregulação, privatização e liberação dos mercados encontra oportunidade no desenvolvimento de projetos urbanos de grande escala, onde nestes o Estado deixa de ser protagonista no processo de produção do espaço, passando a ser, na teoria, o regulador deste processo de produção do espaço, na medida em que se reconhece tal processo (SANTORO, 2015).

Neste contexto, grandes projetos urbanos instrumentos como Operações Urbanas Consorciadas e zonas especiais de dinamização são utilizados como instância de exceção ao zoneamento e parcelamento do solo da cidade, flexibilizando as regras de uso e ocupação do solo. Tal estratégia apresenta-se como solução para a reestruturação de áreas degradadas, como forma de viabilizar projetos urbanos regeneradores do espaço. Tendo em mente que com a flexibilização incentiva-se o sistema de parceria público-privado com a finalidade de atrair o investimento privado, arrecadando contrapartida em detrimento destas flexibilizações assim como viabilizar a implantação do projeto urbano.

Isto posto, este trabalho encontra-se dividido em três partes, sendo estas: em primeiro momento aborda-se de forma geral os instrumentos e planos urbanos regem a ocupação do solo urbano; posteriormente, realiza-se uma análise crítica dos mesmos, observando a forte tendência de elitização e segregação do espaço por meio de tais instrumentos; por fim, detalha-se o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas por compreender que este tem sido constantemente utilizado como forma de dinamização de áreas, sendo que o mesmo apresenta um forte viés econômico.

PERSPECTIVAS E IMPASSES DOS INSTRUMENTOS URBANOS

Torna-se adequado primeiramente conceituar o termo instrumento urbano para, então, prosseguir a construção da argumentação. Desse modo, salienta-se o papel do Estado frente ao controle urbano, o qual cria uma variedade de instrumentos jurídicos de financiamento, atuando diretamente sobre a regulamentação do uso e a ocupação do solo, estabelecendo restrições de uso, parâmetros e adensamento, percentuais de ocupação, dentre outros.

De forma geral, o poder público opta pela utilização dos instrumentos urbanísticos como ferramenta jurídico-institucionais que permitem operar um controle efetivo sobre as diversas dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, objetivando, em princípio, promover o interesse público acima do privado, assim como, mediar os possíveis conflitos decorrentes dessas dinâmicas.

Assim, na tentativa de estabelecer um Estado “mais barato e eficiente”, tendo em vista a dificuldade de relacionar economias de curto prazo e bons resultados futuros, surgem, em meio ao neoliberalismo, as parcerias público-privada como possível solução.

As parcerias podem ser interpretadas como mecanismos de transferência, a priori, de responsabilidades públicas para particulares, em contradição com o então modelo de gestão exclusivamente estatal. Tal desenvolvimento apresenta como base a ideia de que o setor privado possui maior capacidade de arcar com recursos financeiros para investir em empreendimentos de interesse público, respondendo à tensão da crise fiscal sofrida pelo Estado.

Para Maleronka (2010, p.37), as PPP apresentam duas definições, uma de sentido estrito e outra de sentido amplo:

Em sentido estrito, a PPP constitui um mecanismo de financiamento de obras e serviços de interesse público. Essa definição foi sendo delineada em nível internacional durante a década de 1990 e foi bem resumida em uma publicação recente do Fundo Monetário Internacional.

[...]

Embora cubram um espectro bastante variado, essas formas de articulação público privada têm como traço comum a vinculação entre a remuneração dos investidores e o desempenho ou o resultado do projeto, ou seja, o retorno do parceiro privado implica a assunção do risco do empreendimento. Essa característica comum credita as como PPPs em sentido amplo.

Fica claro, dessa maneira, que a parceria apresenta riscos, tanto de serem implementadas e finalizadas como previamente estabelecido, mas também de, caso o projeto fracasse, os custos serão assumidos, a priori, por ambas as partes envolvidas. A autora ainda identifica o projeto urbano como o cerne das novas formas de gestão e financiamento desenvolvidos pela atuação do estado neoliberal, o qual é articulado pelas parcerias.

Harvey (1992 apud MALERONKA, 2010) estabelece uma distinção entre o modernismo e o pós-modernismo, ao analisar a forma de produção e planejamento do espaço, onde para o autor, o primeiro apresenta um sistema de produção fordista e o segundo conceituado como sistema de acumulação flexível.

O argumento é reforçado ao se analisar o que argumenta Ascher (2001 apud MALERONKA), onde, o autor identifica uma revolução urbana baseada em três dinâmicas de interação: individualização, racionalização e diferenciação social. Neste contexto, o autor analisa este novo urbanismo apresentando o projeto urbano como núcleo central:

A noção moderna de projeto está mais que nunca no coração deste [novo] urbanismo. Mas o projeto não é apenas uma intenção traduzida num desenho. É também um instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e implementação revelam as potencialidades e os limites impostos pela sociedade, pelos atores envolvidos, pelos lugares, pelas circunstâncias e pelos acontecimentos. O projeto é, ao mesmo tempo, uma ferramenta de análise e um instrumento de negociação (ASCHER, 2001, p. 81,).

Nesta lógica, observa-se que as cidades têm sido pensadas e produzidas com objetivo de inserção no circuito mundial de valorização, lançando-se como cidades empresariais e incentivando o marketing urbano através de seus respectivos projetos urbanos, sendo reflexo de uma forma de gestão e produção do espaço. Harvey (1996) corrobora neste sentido ao abordar conceitos como “empresariamento urbano”, o qual pode ser entendido como nova forma de pensar e administrar as cidades, objetivando adequá-las às oportunidades possibilitadas pela atual dinâmica de acumulação caracterizada pela seletividade de investimento.

Neste sentido, surge o denominado urbanismo estratégico, pautado em um modelo de gestão de projetos e intervenções pontuais que possam refletir efeitos uma “imagem positiva” da cidade. Dessa forma, novos arranjos econômicos e políticos, combinados e potencializados pelos novos atores que entram em cena na política urbana, redefinindo, portanto, as relações entre o capital imobiliário e financeiro e o Estado (SANCHEZ, 1999).

No Brasil, o Estatuto da Cidade (EC) surge como um marco legal que atesta a legitimidade dos instrumentos urbanísticos, permitindo aos municípios um instrumental que oriente o exercício do controle sobre as dinâmicas da produção da cidade visando sempre o equilíbrio social, objetivando o cumprimento da função social da terra urbana. Em momento anterior ao EC, a lei que regia e regulamentava as questões urbanas estavam condensadas exclusivamente à Constituição de 1988, onde depois da regulamentação deste, os planos

diretores dos municípios, que por sua vez passariam por leis complementares, seria a esfera legal responsável por tal ação.

No caso da cidade de Fortaleza, seus Planos Diretores datam a partir do século XIX, porém, não cabe a este trabalho realizar uma análise aprofundada sobre a linha histórica dos mesmos¹. De forma geral, pode-se dizer que os primeiros planos possuíam um teor altamente tecnocrata, com a participação social quase inexistente, caracterizando um forte luta e pressão popular dos defensores do direto a cidade. Todavia, observa-se um cerco processo no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), se for relacionado aos demais planos, porém, sua participação popular encontrou ainda percalços e caracterizou-se insatisfatória quantitativamente, além de ter sofrido fortes pressões políticas de determinados grupos na luta pela lógica de localizações privilegiadas na cidade (BRASIL, 2016).

Neste sentido, o PDPFor regulamenta os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, no entanto, estes não são autoaplicáveis, remetendo a necessidade de uma regulamentação posterior através de uma legislação específica. São propostos também os zoneamentos especiais, tanto os sociais, dando destaque às ZEIS, quanto de patrimônio, institucional, dinamização, destacando as ZEDUS, dentre outras.

Pode ser destacado a não aplicação dos instrumentos que visam o cumprimento da função social da propriedade e a justa distribuição espacial dos investimentos e equilíbrio dos ganhos na cidade, tais como: contribuição de melhoria, instrumentos de utilização compulsória, dentre outros. Por outro lado, observa-se que apenas os instrumentos que manipulam a capacidade construtiva vêm sendo aplicados, estes que estreitaram a relação do poder estatal com os grandes empreendedores privados, relação essa que repercute, a priori, em gastos e perdas significativas para o município e ganhos exponenciais para o empreendedor, sendo estes: Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e Outorga Onerosa.

Vale salientar a discussão quanto a legitimidade da aplicação do instrumento da outorga onerosa, onde com a maioria das zonas sem diferenciação do índice de aproveitamento básico e máximo, o que não acontece em grande maioria do território, sendo ambos o mesmo valor, sempre apoiados no máximo, lança-se uma lei específica que flexibiliza o índice máximo mediante contrapartida para grande parte da cidade. Sendo, porém uma contrapartida com valores altíssimos, sua aplicação vigora apenas em áreas de grandes empreendimentos e de grandes detentores de terras.

Brasil (2016) colabora na discussão argumentando que:

“[...] percebe-se a priorização pela regulamentação e implementação de instrumentos que servem para viabilizar a efetivação de transações imobiliárias em detrimento daqueles que garantiriam o direito à cidade e o cumprimento da função social da propriedade” (BRASIL, 2016 p. 176)

¹ Para uma leitura mais aprofundada sobre a linha cronológica dos Planos Diretores de Fortaleza, recomenda-se: BRASIL, A. B. A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

Partindo do princípio que a regulação do preço da terra vincula-se diretamente à localização e ao potencial construtivo, os instrumentos, se bem articulados, poderiam contribuir efetivamente para a gestão da terra urbana.

Referente à espacialização dos instrumentos e capacidade construtiva a partir do índice de aproveitamento destaca-se algumas contradições quando o potencial estabelecido em lei para determinadas zonas do macrozoneamento da cidade e sua respectiva definição conceitual.

Baseado na descrição das macrozonas da cidade definidas em lei pelo PDPFOR (Lei Complementar N° 062, de 02 de Fevereiro de 2009), a Zona de Ocupação Preferencial 1 - ZOP 1 - caracterizada pela área com mais infraestrutura e serviços urbanos, apresentando um índice de aproveitamento máximo e básico igual a 3, apresenta índices muito próximos da Zona de Ocupação Consolidada - ZOC -, definida como área com saturação de infraestrutura e destinada a contenção do processo de ocupação do solo.

O mesmo ocorre com a Zona de Ocupação Moderada 1 - ZOM 1 - que apresenta o mesmo índice de aproveitamento máximo da ZOC, igual a 2,5, sendo que esta zona por sua vez é caracterizada pela insuficiência ou inadequação de infraestrutura, com carência de equipamentos urbano e áreas com fragilidade ambiental.

Além disso, os índices de aproveitamento mínimo, tendo em mente os excessivos valores do índice máximo, são estabelecidos de forma ineficaz frente ao combate à especulação imobiliária, já que estes, em sua grande maioria são 0,1.

Como forma de sintetizar tais relações dos três índices de aproveitamentos em cada zona da cidade, compila-se os índices de cada zona na tabela a seguir (tabela 1):

Zoneamento PDPFOR	I.A. Básico	I.A. Máx.	I.A. Mín.
Zona de Preservação Ambiental (ZPA)	0	0	0
Zona de Recuperação Ambiental (ZRA)	0.6	0.6	0
Zona de Interesse Ambiental (ZIA) Cocó	1.5	1.5	0
Zona de Interesse Ambiental (ZIA) Praia do Futuro	2 (multifam.) 1 (unifam.)	2 (multifam.) 1 (unifam.)	0
Zona de Interesse Ambiental (ZIA) Sabiaguaba	0.5	0.5	0
Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1)	3	3	0.25
Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP2)	2	3	0.2
Zona de Ocupação Consolidada (ZOC)	2.5	2.5	0.2
Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU1)	2	2	0.2
Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU2)	1.5	1.5	0.1
Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM1)	2	2.5	0.1
Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM2)	1	1.5	0.1
Zona de Ocupação Restrita (ZOR)	1	1	0
Zona da Orla (ZO) Trecho 1 – Barra do Ceará / Pirambu	1	1	0.25
Zona da Orla (ZO) Trecho 2 – Jacarecanga / Moura Brasil	1.5	1.5	0.25
Zona da Orla (ZO) Trecho 3 – Praia de Iracema	2	2	0.25
Zona da Orla (ZO) Trecho 4 – Meireles / Mucuripe	3	3	0.25
Zona da Orla (ZO) Trecho 5 – Clube do Iate	3	3	0.25
Zona da Orla (ZO) Trecho 6 – Cais do Porto	1	1	0.1
Zona da Orla (ZO) Trecho 7 – Praia do Futuro	2	2	0.1

Tabela 1: Índices de aproveitamento indicados no PDPFor.

Fonte: Fortaleza, 2009, modificado pelo autor.

Realiza-se também uma espacialização destes índices na cidade em um mapa sobrepondo à mancha de valor do solo, onde as áreas mais escuras simbolizam áreas de maior valor da terra. Para melhor compreensão da produção espacial que os valores impostos em cada zona pode gerar na cidade, no que diz respeito a forma urbana, ilustra-se de forma esquemática um volume que seria passível de ser alcançado a partir destes valores. (Figura 1).

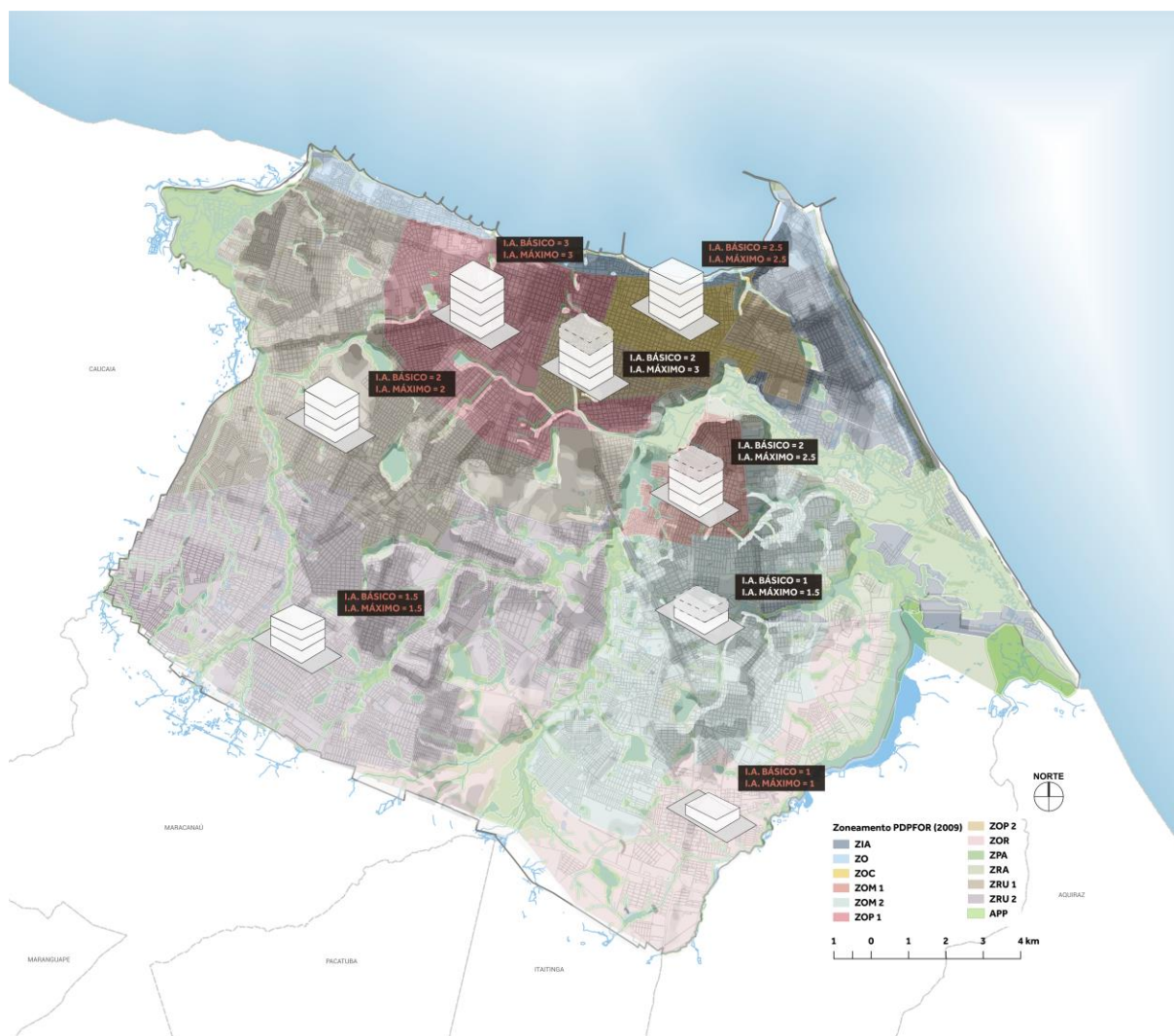


Figura 1: Zonamento proposto pelo PDPFor (vigente) correlacionado aos espaços de maior e menor valor do solo.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela PMF.

Dessa forma, como ilustrado, os índices de aproveitamento aprovados desconsideram os diferentes contextos espaciais das macrozonas taxando altos valores em áreas que não estão aptas para tal, permitindo, então, um excessivo potencial construtivo em grandes áreas da cidade, e, em determinados casos, em regiões inoportunas para suportar o padrão de construção imposto.

Vale salientar que a não diferenciação dos índices básicos e máximos representa uma perda significativa no poder de negociação por parte do Poder Público, consecutivamente na possível captação de recursos a partir da mesma. Este fato faz com que o Estado, na tentativa de aumentar o poder de arrecadação e/ou extração de renda provinda da terra urbana crie e regulamente regimes de exceção na cidade.

Além disso, é possível visualizar a direta relação entre os maiores índices de aproveitamento e as áreas de maior valor da terra, vinculando, portanto, a extração de renda por meio da mais-valia ao potencial construtivo.

Isto posto, pode-se inferir que o PDPFor é um instrumento urbano que segue as exigências do Estatuto da Cidade, apresentando, a priori, objetivos que busca o equilíbrio social do espaço urbano, todavia, seus argumentos não refletem na sua realidade.

Dessa forma, nota-se a necessidade de traçar caminhos alternativos que busquem amenizar os conflitos sociais desencadeados pela priorização e hegemonia da propriedade privada, assim como, orientar e reger a ocupação do solo visando esta finalidade: equilíbrio dos custos e benefícios de todos os agentes (ativos ou passivos) envolvidos na produção do espaço.

A partir do que foi exposto, infere-se que os instrumentos urbanísticos, em sua análise prática, não só não fracassaram em rever a lógica de produção capitalista do espaço, mas como, muitas vezes, contribuíram para fortalecê-la.

Brasil (et al. 2017) realiza uma análise do paradoxo, do ponto de vista do interesse da gestão pública, regulamentado pelo plano diretor vigente:

[...] foram estabelecidos, para áreas urbanas preferenciais de expansão do mercado imobiliário de classe média e alta, índices de aproveitamento máximos iguais aos índices básicos, o que inviabiliza completamente a utilização de instrumentos urbanísticos de compensação dos investimentos públicos como, por exemplo, outorga onerosa do direito de construir. [...]. O favorecimento à construção se deu também no estabelecimento do zoneamento ambiental, que foi objeto de grande disputa na aprovação do plano. A orla marítima da cidade, que deveria ser zona de proteção ambiental em concordância com o Projeto Orla, ficou definida como Zona de Orla (ZO), fazendo parte da zona urbana, o que permitiu altos índices de construção. (BRASIL et al. 2017)

Além disso, vale frisar a nova estruturação da Outorga Onerosa (Lei Ordinária Nº 10.341, de 22 de dezembro de 2015), traz consigo algumas controvérsias, pois refere-se à “alteração do uso do solo” também como concessão de potencial construtivo, estendendo a aplicação do instrumento a toda a cidade. Dessa forma, qualquer região da cidade pode ultrapassar o índice de aproveitamento máximo definido pelo plano diretor, entrando em contradição com o definido no Estatuto da Cidade:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1o Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2o O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3o **O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento**, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001, grifo feito pelo autor)

Assim, analisa-se de forma crítica do papel do Estado quanto esfera incumbida de regulamentar o uso e a produção do seu espaço urbano. Atribui-se tal importância da ação do poder público devido, no contexto de produção do espaço visando mais-valia urbana, o mesmo ser o responsável por regulamentar as alianças entre os setores fundiário, imobiliário e financeiro, seja em estabelecer um projeto urbano de renovação ou em uma ação de reintegração de posse.

Dessa forma, a partir da compreensão do conceito da renda urbana e da referida importância do Estado na articulação da forma capitalista de produção da terra urbana, Albuquerque (2015), infere que para tal compreensão, ao analisar a terra urbana, é necessário levar em consideração dois valores: “o valor do produto em si (o valor das casas, das infraestruturas, dos prédios públicos etc.) e o valor dado pela localização desse produto dentro da aglomeração urbana”. A autora afirma ainda que é nesta lógica que se encontra a grande crítica à teoria da renda da terra²: “mascarar o papel ativo que a produção do espaço urbano tem na economia capitalista”.

A extração de retornos monopolistas no imóvel é, então, uma função da capacidade de grupos de capitalistas, que trabalham às vezes com o Estado, de aplicarem os poderes conspiratórios para canalizar recursos e desenvolvimento em direções espaciais particulares. (GOTTDIENER, 1993, p. 180 apud ALBUQUERQUE, 2015).

Vale salientar as recentes deliberações que continuam por colaborar com a lógica da cidade como negócio, como é o caso do Plano Estratégico Fortaleza 2040 (F2040). Tal plano, a priori, apresenta uma abordagem multidisciplinar, realizando um apanhar de todos os planos já realizados para a cidade e definindo ações e metas de curto, médio e longo prazo para uma visão de futuro do que seria uma cidade melhor em 2040. Porém, com base na interpretação do autor, o plano apresenta inúmeras contradições, além de, tendo em vista todo o investimento movimentado para efetivação do mesmo, este não possuir um nível de aprofundamento necessário.

Destaca-se, em primeiro momento, a estreita relação entre o plano Fortaleza 2040 e o PLANDIRF (1972), no qual, o último, tinha como objetivo central a integração de regiões de interesse econômicos, sociais, políticos, administrativos e espaciais, a partir de uma leitura

² Entende-se como renda da terra a formação do monopólio da propriedade privada, com base na disputa pelo acesso à terra, considerada na lógica do capital, “bem localizada” objetivando um maior desempenho da atividade produtiva (ALBUQUERQUE, 2015).

sistêmica, resultando numa transformação da realidade em uma unidade de pontos fictícios compondo subsistemas integrados. Todavia, não associando as especificidades das diversas formas de produção do espaço, ao longo do território de Fortaleza, e o papel dos agentes de produção (ACCIOLY, 2008).

No caso do F2040, os referidos pontos fictícios são denominados com unidades de vizinhança, estes, envolvidos por extensos corredores que transpassam toda a cidade (Figura 2). Isto posto, frisa-se que o planejamento da cidade de fortaleza, de longo prazo, com metas até 2040, está vinculado a uma estruturação de planejamento da década de 1970, com uma vertente rodoviarista e representativo de um processo de expansão da cidade, à época, situação que se difere dos tempos atuais, e futuros.

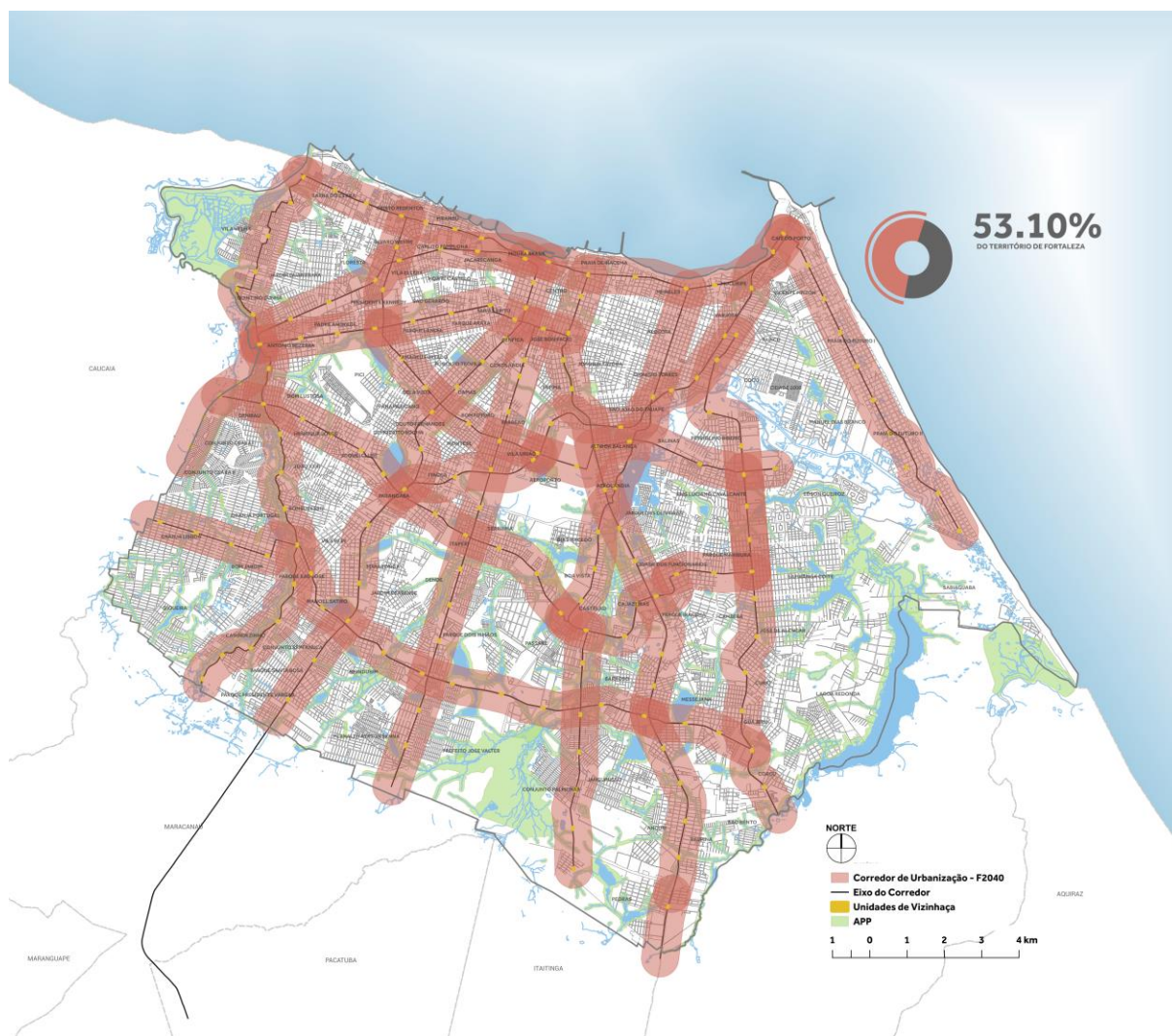


Figura 2: Corredores de urbanização e unidades de vizinhança do Plano Fortaleza 2040.
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela PMF.

Várias são as críticas ao plano F2040, tais como a falta de participação efetiva na construção do mesmo, mas neste trabalho dar-se um destaque maior em suas propostas e produção e reestruturação do espaço. No escopo do projeto, apresenta-se um plano mestre urbanístico (incorporando variadas vertentes, como uso do solo, mobilidade, dentre outras) o

qual está estruturado segundo corredores urbanos. Pela forma como estão estruturados os corredores, pode-se inferir que o plano apresenta um caráter de planejamento moderno, investindo em massivamente no alargamento das vias, estabelecendo vias de larguras tipo de 60 metros (apresentando variações), sem realizar uma maior explanação sobre a justificativa plausível de alargar drasticamente as vias e de como será a implantação dos mesmos e como as edificações que se encontram dentro de largura idealizada serão desapropriadas e relocadas.

Outro ponto é que o plano não trabalha, na quantidade necessária, com desenhos técnicos, que identifiquem com maior precisão a intervenção a ser realizada. Além disso são mapeadas possíveis novas Operações Urbanas (Figura 3), já com respectivos custos, porém, sem nenhum estudo de viabilidade das mesmas, tampouco formas de recuperação das futuras valorizações desencadeadas. Além disso, o plano não estabelece, a priori, nenhum parâmetro de recuperação relacionada a mais-valia produzida por estas futuras operações, representando uma estagnação do plano frente as possibilidades de tal instrumento.

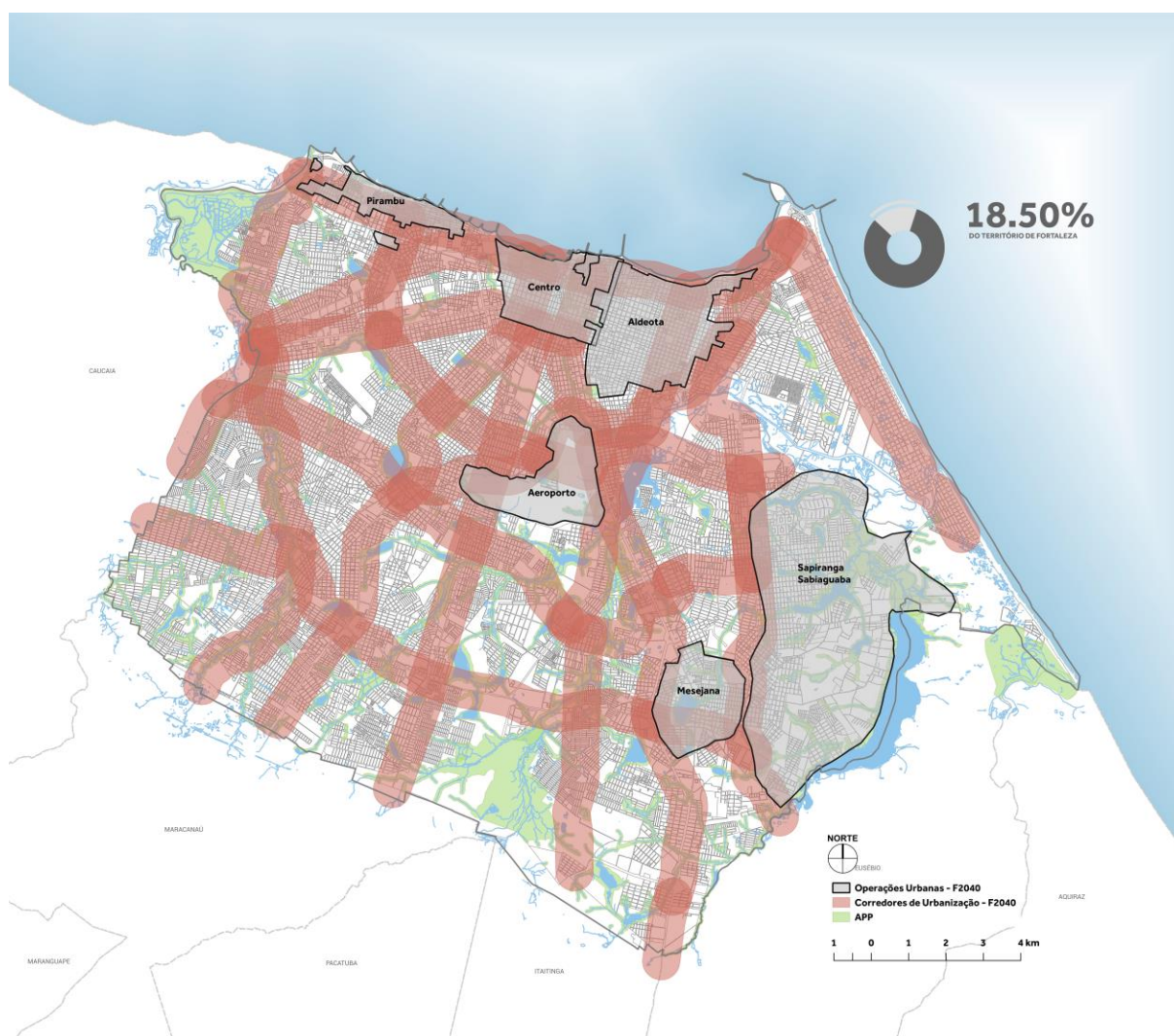


Figura 3: Corredores de urbanização e Operações Urbanas propostas pelo Fortaleza 2040.
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela PMF.

De maneira peculiar, os corredores propostos pelo plano estabelecessem uma forte relação com as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), apresentando limites semelhantes, o que representa um dos pontos polêmicos propostos pela nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) aprovada recentemente, no segundo semestre de 2017 (Figura 4). Tal zona especial, por ser classificada como tal, tem o amparo legal se sobrepõe ao macrozoneamento convencional, estabelecido pelo Plano Diretor, a fim de discriminar novos indicadores urbanísticos para a área.

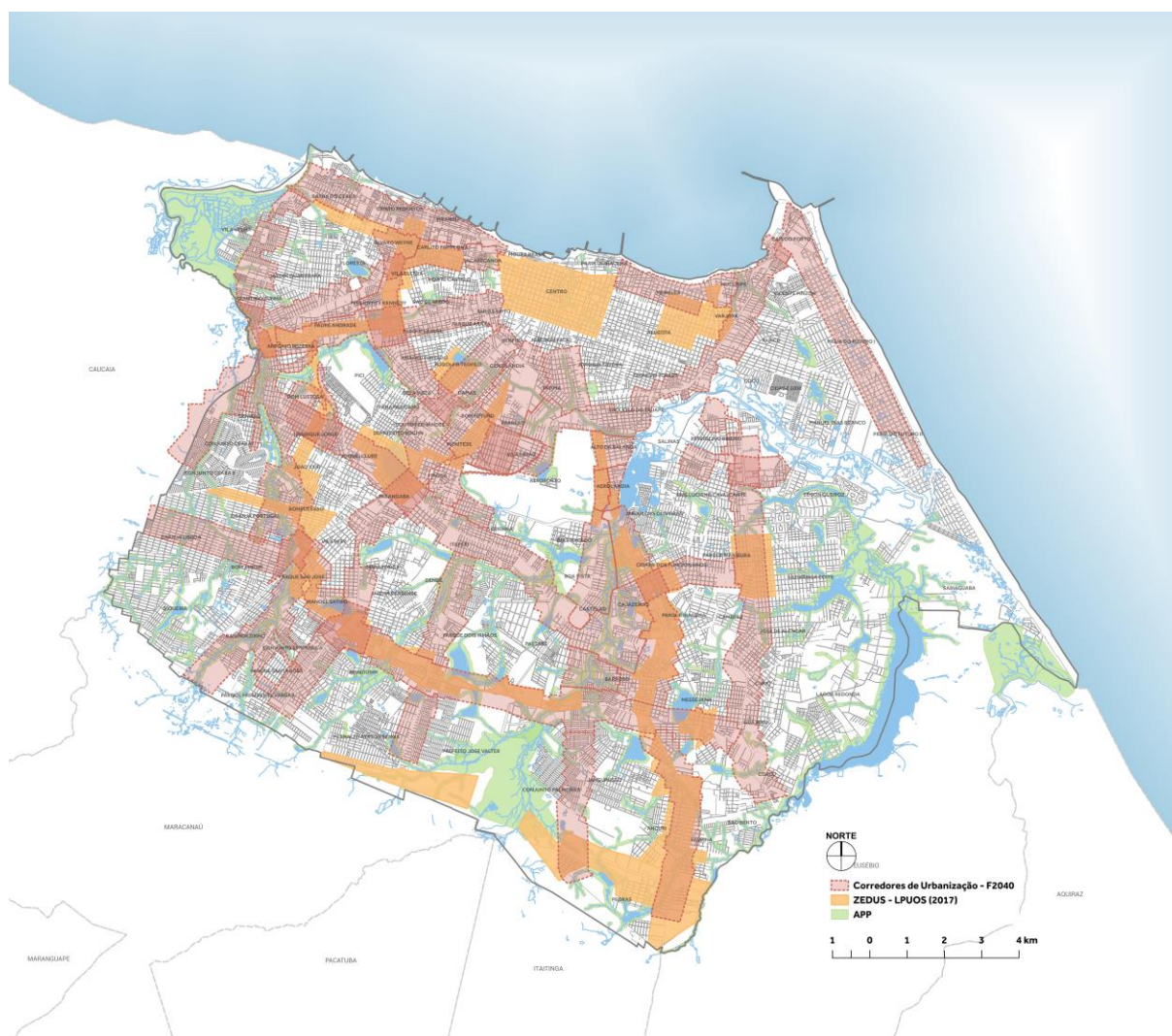


Figura 4: Corredores de urbanização e novas ZEDUS aprovadas na LPUOS(2017).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela PMF.

Dessa forma, pode-se visualizar, portanto, um novo regime de exceção sendo implantado na cidade, onde agora as dinamizações urbanísticas não necessitam de uma lei específica, como é o procedimento normal para se regulamentar uma OUC, mas sim, grandes porções demarcadas como ZEDUS poderão ser áreas de aumento expressivo do potencial construtivo. Com caráter comparativo, sobrepõem-se as ZEDUS propostas pelo PDPFOR, em 2009, e as novas demarcações definidas na LPUOS, em 2017 (Figura 5).

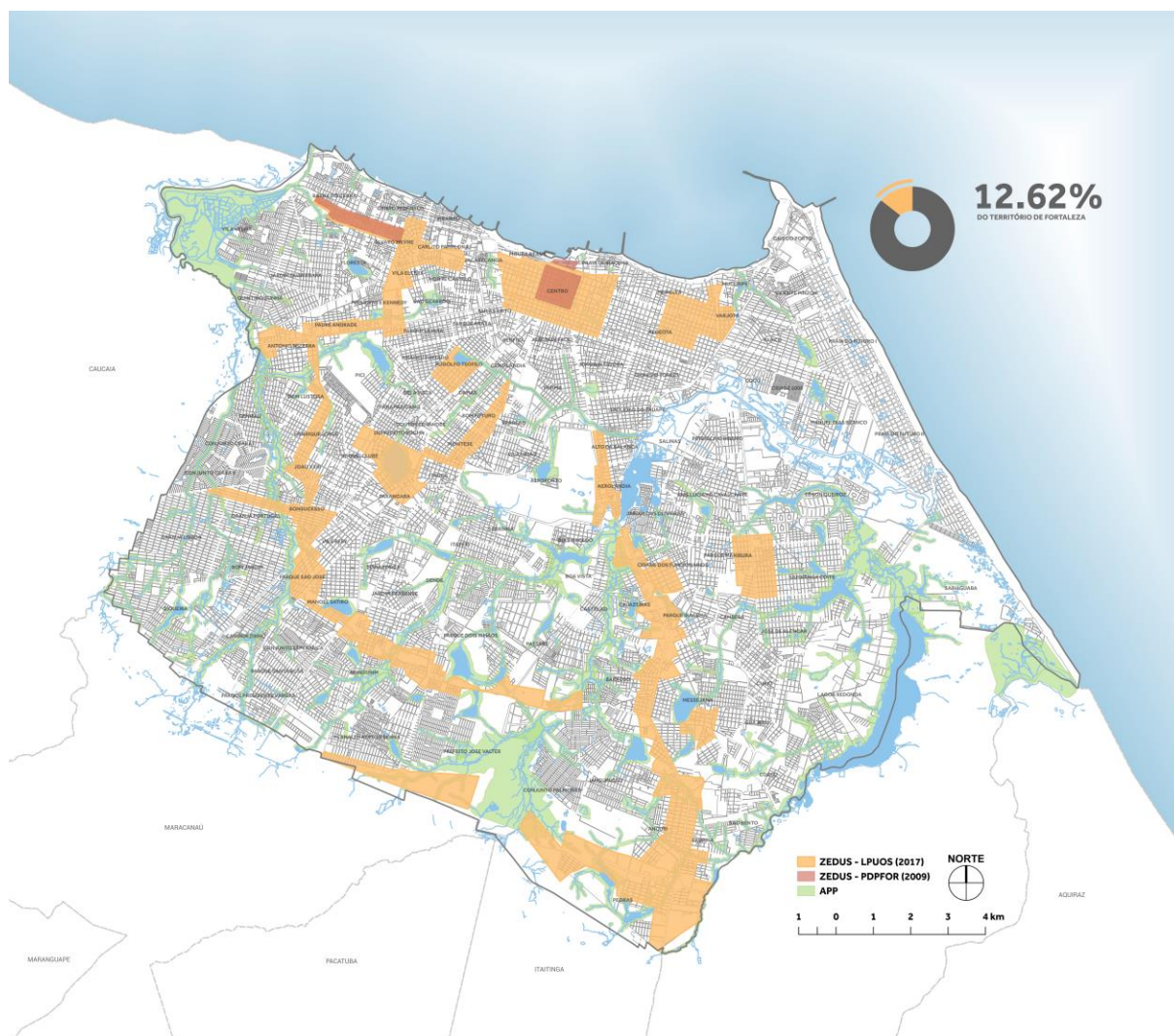


Figura 5: ZEDUS propostas pelo PDPFor e novas ZEDUS aprovadas na LPUOS (2017).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela PMF.

Por se tratar de um instrumento urbanísticos de grande repercussão e de características inteiramente ligadas à lógica de produção capitalista do espaço, torna-se necessário uma análise mais aprimorada das ZEDUS. Neste sentido, realiza-se uma comparação das delimitações desta zona propostas pelo PDPFor, totalizando três (duas no Centro e uma no antigo distrito industrial da metrópole, a Av. Francisco Sá), e as novas delimitações proposta pela nova LPUOS-2017, caracterizando mais 19 zonas, correspondendo, assim, 12,62% do território municipal, incluindo, inclusive, áreas de proteção ambiental com índices construtivos nulos ou de caráter restritivo (BRASIL et al. 2017).

“O referido projeto de lei, na parte em que trata das ZEDUS, traz detalhadamente os parâmetros construtivos básicos essenciais ao desenvolvimento de novas edificações, mantendo o índice de aproveitamento básico instituído para a subzona, mas aumentando o índice máximo, aquele objeto de outorga onerosa do direito de construir, para até

o coeficiente 4, o mais alto permitido no município. O coeficiente é, dessa forma, multiplicado em 2, 3 ou 4 vezes, dependendo da subzona.” (BRASIL et al. 2017, p. 16)

Dessa forma, identifica-se que o instrumento poderia representar uma estratégia de arrecadação fiscal para a gestão, através dos ganhos pela compra do potencial, porém, essa alternativa não é abordada em nenhum momento no escopo da lei. Por fim, ilustra-se uma aproximação detalhada de determinados casos de grande contraste desta sobreposição de zonas e interesses, compilados na tabela a seguir (Tabela 2).

<p>Adensamento em áreas de ocupação restrita</p>	<p>Retira-se à Zona de Ocupação Restrita (ZOR) 30,71% de sua área, transformando-a em ZEDUS que lhe vão atribuir I.A.s máximos de valores iguais a 2 e 3 – respectivamente com altura máxima de edificação permitida igual a 48 e 72 metros. Recuperando-se a definição de ZOR pelo PDPFor, observa-se que a mesma se caracteriza como área de ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura, e com incidência significativa de glebas e terrenos não utilizados. Entretanto, pelos objetivos atrelados, se devem “inibir, controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas (...), complementar a infraestrutura básica apenas nas áreas ocupadas”, e, o mais importante, “conter a expansão e a ocupação urbanas”. A imposição de um novo zoneamento pela LUOS fere diretamente a manutenção da ZOR como assim a definiu o PDPFor.</p>
<p>Adensamento em áreas consolidadas</p>	<p>Por meio de duas ZEDUS, uma área correspondente a 24,18% da Zona de Ocupação Consolidada – ZOC do município passa a ter nova regulamentação, tendo seu I.A. máximo de 2,5 a 3 (Varjota; 72 metros de altura) e 4 (Aldeota; 95 metros de altura). Seguindo o mesmo raciocínio anterior, segundo o PDP (arts. 87 e 88), na ZOC se deve controlar o adensamento construtivo, apesar da indução ao uso e ocupação do solo vir como objetivo, entendido aqui como meio de viabilizar a ocupação de edifícios e terrenos vazios, por se tratar de área com infraestrutura. Entretanto, um adensamento construtivo adicional, acima do coeficiente básico – através da sobreposição de um zoneamento especial para elevação do I.A. máximo, como é o caso de ZEDUS – visto que seu controle é nominalmente instituído, não seria possível.</p>
<p>Conflitos de interesse histórico</p>	<p>A sobreposição das ZEDUS inviabiliza o planejamento e a preservação da paisagem envoltória de vários monumentos históricos, tombados ou não, localizados no Centro e outros centros históricos, como Messejana e Parangaba. Apesar dos monumentos tombados em nível federal e municipal possuírem instruções normativas quanto à volume de novas edificações no seu entorno, a paisagem na qual se inserem são constantemente alteradas, com perda significativa de qualidade ambiental e resultante desequilíbrio morfológico. A instituição de ZEDUS nessas áreas, trazendo mais potencial construtivo, tende a agravar severamente o processo. Ainda, desde 2010, pela lei do PDPFor, tanto o entorno dos edifícios tombados definidos pelas respectivas instruções normativas dos órgãos competentes, o município já deveria gozar de Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH). A regulamentação desse último dispositivo tem exigibilidade temporal de 1 ano após aprovação do PDPFor. Entretanto, absolutamente nada foi feito no sentido da preservação dos bens imóveis e sua ambiência, por meio da regulação do uso e ocupação do solo, de interesse essencialmente coletivo, agora em confronto direto com a transformação acentuada da morfologia urbana inscrita pela ZEDUS.</p>

Conflitos de interesse aéreo Aerolândia e Alto da Balança (nomeadamente ZEDUS BR-116 Trecho 1 e BR-116 Trecho 2): para a área, que se insere na Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU1), o município propôs o aumento do potencial construtivo. O I.A. básico permanece 2 (o que corresponde a edifícios de 48 metros de altura máxima permitidos), enquanto o I.A. máximo é, com a criação das 2 ZEDUS, elevado a 4, correspondendo a edifícios de 95 metros de altura. Entretanto, a área está sujeita a regulamentação específica pela ANAC, já que é diretamente avizinhada à área de pouso e decolagem do Aeródromo Pinto Martins.

Tabela 2: Conflitos impostos pela sobreposição do zoneamento.
Fonte: BRASIL et al. 2017, modificado pelo autor.

O instrumento da ZEDUS, como definido pela PDPFor, deveria ser vinculado a um plano urbanístico, estabelecido por participação social, assim como a outros instrumentos como o IPTU Progressivo no Tempo, todavia, sua nova construção, a partir da LPUOS, não se refere a nenhuma dessas premissas. Indicando, portanto, um instrumento de viés econômico, que visa o adensamento do potencial construtivo sem o devido planejamento do desenho urbano, e sem relacionar o projeto de requalificação urbana a uma contrapartida financeira.

PROJETO URBANO COMO PEÇA CHAVE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Observa-se uma consonância de planos e propostas de regimes de exceção para a cidade, seja por zoneamentos com viés de flexibilização ou com propostas de operações urbanas propriamente ditas. As OUCs implantadas e em processo de implantação de Fortaleza, totalizando sete operações, apresentando, em sua grande maioria, a iniciativa privada como idealizadora da proposta, além de nenhuma estar previamente planejada pelo Plano Diretor. Sintetiza-se as referidas operações na tabela a seguir (Tabela 3).

Nome da Operação Urbana Consorciada	Ano	Base legal (Lei nº/ DOM nº)	Localização (Bairro / Regional)	Área (m ²)	Status	Intermédio	Parceiro Privado	Pré-estabelecido no Plano Diretor	Proposta por	Consta em sua redação sobre a valorização dos terrenos	Utiliza Instrumentos de recuperação de mal-valoria
OUC Parque Foz Riacho Maceió	Dec/2000	8.503 / 12.267 (fev. 2002)	Mucuripe (SER III)	33,244.06	Em implantação	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Urbano e Meio Ambiente – SMDT	Nordeste Participações Ltda - NORPAR	Não	Iniciativa privada	Sim	Não
OUC Dunas do Cocó	Dec/2004	8.915 / 12.983 (dez. 2004)	Manoel Dias Branco e Cocó (SER II)	3,964,000	Não implantada (em revisão)	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF e Secretaria Executiva Regional II	Proprietários dos terrenos da área delimitada na OUC	Não	Iniciativa privada	Não	Não
OUC Jockey Clube	Dec/2007	9.333 / 14.592 (jan. 2008)	Jóquei Clube (SER III)	232,015.20	Em implantação	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF	Jockey Clube de Fortaleza	Não	Prefeitura Municipal	Não	Não
OUC Sítio Tunga	May/2011	9.778 / 14.592 (jul. 2011)	Luciano Cavalcante (SER II)	262,398.49	Em implantação	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF, Secretaria Executiva Regional II e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - Habitafor	FCM Comercial Ltda e BROOKFIELD MB Empreendimentos Imobiliários S. A.	Não	Iniciativa privada	Sim	Não
OUC Lagoa do Papicu	Dec/2011	9.857 / 14.808 (jun. 2012)	Papicu (SER II)	203,869.66	Em implantação	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF	MD CE Nova Aldéa Empreendimentos Ltda	Não	Iniciativa privada	Não	Não
OUC Osório de Paiva	Oct/2015	10.403 / 15.630 (out. 2015)	Canidézinho / Siqueira (SER V)	2,322,979.54	Não implantada	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA)	Proprietários dos terrenos localizados na área	Não	Iniciativa privada	Não	Não
OUC Parque Urbano Lagoa da Sapiroanga	Oct/2015	10.404 / 15.630 (out. 2015)	José de Alencar (SER VI)	877,747.11	Não implantada	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA)	Proprietários dos terrenos localizados na área	Não	Iniciativa privada	Não	Não

Tabela 3: Síntese das Operações Urbanas Consorciadas de Fortaleza.
Fonte: Elaborado pelo autor.

A OUC é um instrumento urbanístico construído a partir das experiências inglesas, norte americanas e francesas que buscaram refrear o processo de degradação de áreas das cidades, ou de cidades inteiras, devido ao processo de reestruturação produtiva mundial depois da década de 70 quando grandes centros industriais, portuários e áreas centrais foram esvaziados. Com o objetivo de reverter estes processos e atrair novos investimentos, um novo olhar sobre o planejamento urbano de cidades foi lançado dando grande ênfase aos projetos urbanos de reabilitação de áreas degradadas. A estratégia adotada se baseou na atração de capitais e geração de empregos a partir do mercado imobiliário, que passava por grande facilidade de financiamento e crescimento.

A desregulamentação do solo e o financiamento público de projetos urbanos são catapultados por grandes equipamentos cuja arquitetura singular é especialmente concebida para a geração de uma imagem de desenvolvimento econômico.

O principal argumento que justifica da ideia de mobilizar capital privado para dar prosseguimento às transformações urbanas necessárias diz respeito a imobilidade financeira do Estado, em um contexto de crise, de ser capaz de dar prosseguimento às mudanças estruturais essenciais. Este cenário internacional inspira no Brasil a criação das OUC. Destaca-se que principal conceito das operações está ligado à flexibilização da legislação urbana vigente visando a captura de contrapartidas.

Definidas pelo Estatuto da Cidade - Lei Nº 10.257/01 – considera-se as Operações Urbanas Consorciadas como:

“[...] conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001, Estatuto da Cidade, Seção X, Art. 32, § 1º).

Apesar dos objetivos expostos em lei, identifica-se que as propostas de Operações Urbanas no Brasil têm fugido do propósito de reestruturação urbana para melhoria do coletivo. Observa-se, portanto, que as OUCs implementadas em Fortaleza possuem um caráter fortemente financeiro, onde o Estado viabiliza empreendimentos que necessitam da flexibilização de parâmetros para sua regulamentação e que o retorno público financeiro é quase nulo, se comparado ao lucro absorvido pela iniciativa privada (ALBUQUERQUE, 2015).

Vale salientar, a crescente adesão por parte do poder público ao instrumento como a principal estratégia de transformação de espaços justificada pela necessidade de dinamização socioeconômica. Assim, por serem construídas de forma destoante ao definido em lei, as operações seguem a lógica do mercado imobiliário, conformando intervenções pontuais sem uma relação com o contexto das áreas delimitadas, sendo estas dispostas de forma dispersa pela cidade, isso vale para as já implantadas como para as planejadas recentemente, como pode ser visualizado no mapa a seguir (Figura 6).

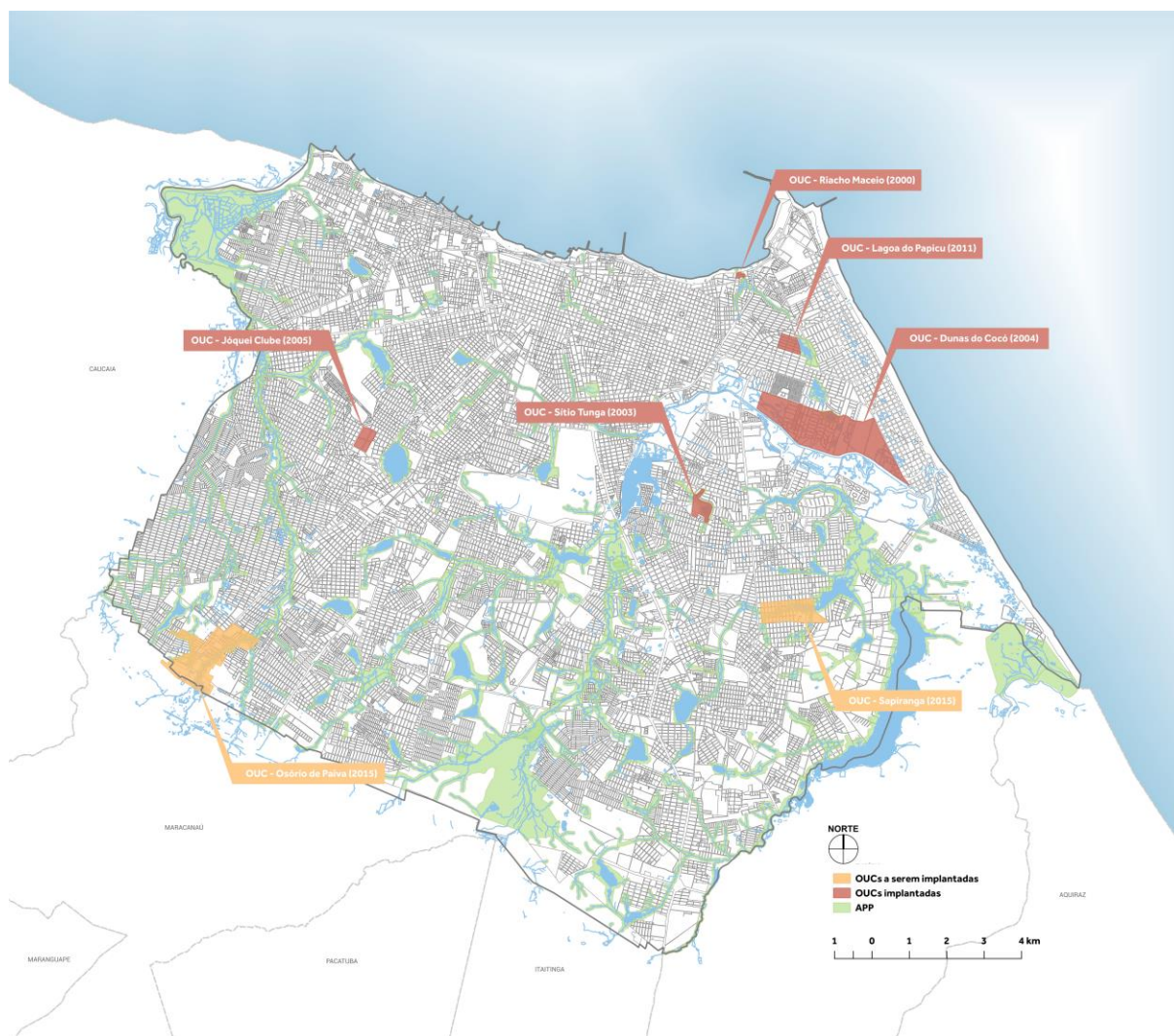


Figura 6: Operações Urbanas Consorciadas implantadas e a serem implantadas na cidade de Fortaleza.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela PMF.

Pode ser observado certa concentração na porção leste da cidade, área de interesse do grupo social hegemônico, o qual tem capacidade de condensar tal tipo de investimento para si. Por outro lado, nota-se um possível deslocamento desta concentração para outras áreas, como por exemplo na Av. Osório de Paiva e no Bairro Jóquei Clube, podendo sugerir uma possível saturação do espaço no lado leste da cidade, onde agora, a produção imobiliária procura novas localização, com valor do solo mais baixos, para perpetuar sua lógica de produção espacial³.

³ Para uma melhor compreensão das OUCs de Fortaleza, recomenda-se a leitura do artigo OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: UMA PERSPECTIVA PARA O INSTRUMENTO (RABELO; ALBUQUERQUE, 2018) presente nos anais do V ENANPUR, onde há uma análise mais detalhada da desigual diferença entre os custos e benefícios entre o setor público e privado.

Prosseguindo na análise dos regimes de exceções que visam dinamizar áreas urbanas a fim de atrair investimentos para a região, dá-se destaque para a recente proposta da atual gestão da cidade de Fortaleza: Fortaleza Competitiva.

O programa tem o argumento de ser uma tentativa de “proporcionar os instrumentos necessários à melhoria das oportunidades encontradas na cidade” objetivando estimular a atração de novos negócios na cidade, da mesma forma que consolidar os existentes.

Com um forte aspecto neoliberal, visando a privatização e a redução da participação Estatal, onde edificações e lugares públicos passaram por uma concessão administrativa ou de uso para a iniciativa privada.

No que diz respeito à cidade e oportunidades de negócios, as ZEDUS conformam, a priori, a base de todo o programa, onde o mesmo estabelece diretrizes de funcionamento do uso comercial que estejam localizados na referida zona especial, podendo funcionar 24h. Além disso, há propostas para a permissão de Polos Geradores de Tráfego (PGTs) em via local mediante outorga onerosa, assim como o aumento na fração do lote.

O programa apresenta, também, um estudo sobre as Operações Urbanas Consorciadas. São levantadas, áreas de interesse para o desenvolvimento de futuras OUCs, o que é considerado pelo programa como novas oportunidades (Figura 7). São elencadas 15 delimitações para as novas operações, ocupando, em sua maioria, a parte norte do território da cidade.

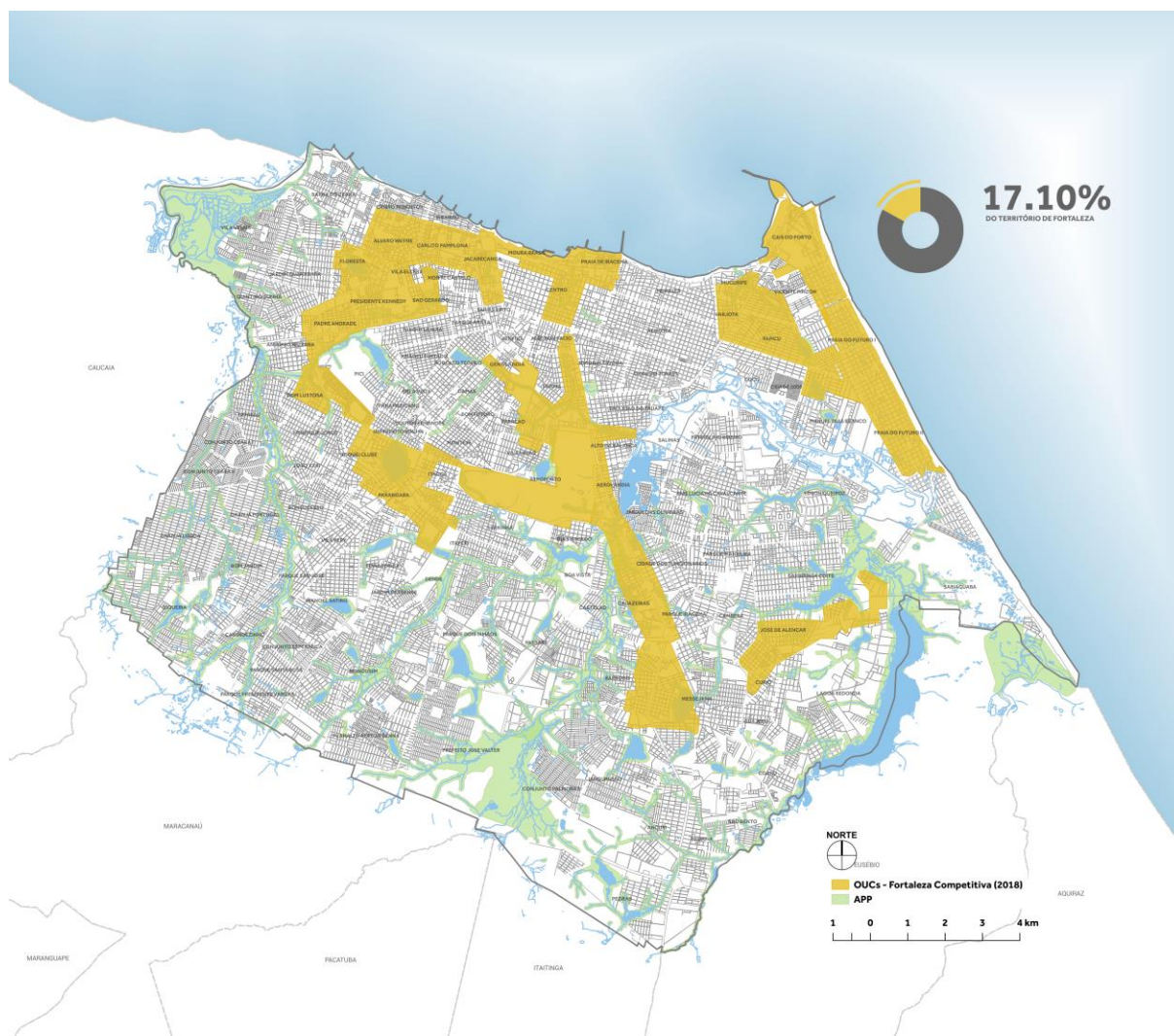


Figura 7: Operações Urbanas propostas pelo Fortaleza Competitiva.
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela PMF.

Destaca-se a sobreposição de regimes de exceção incorporados pelos limites elaborados, sugerindo a ineficácia dos outros planos em atrair o mercado para estas áreas, sendo necessário a elaboração de outro plano para tentar inserir estas terras no circuito dos empreendimentos imobiliários.

Dentre as 15 operações mapeadas são escolhidas 6 delas de formar hierárquica para serem prioridade quanto a ordem de implantação (Figura 8). Para cada uma destas apresentado uma série de propostas de melhorias e contrapartidas gerais do poder público e iniciativa privada, assim como cálculos de o quão benéfico seria a implantação das mesmas, no que diz respeito a arrecadação fiscal do poder público.

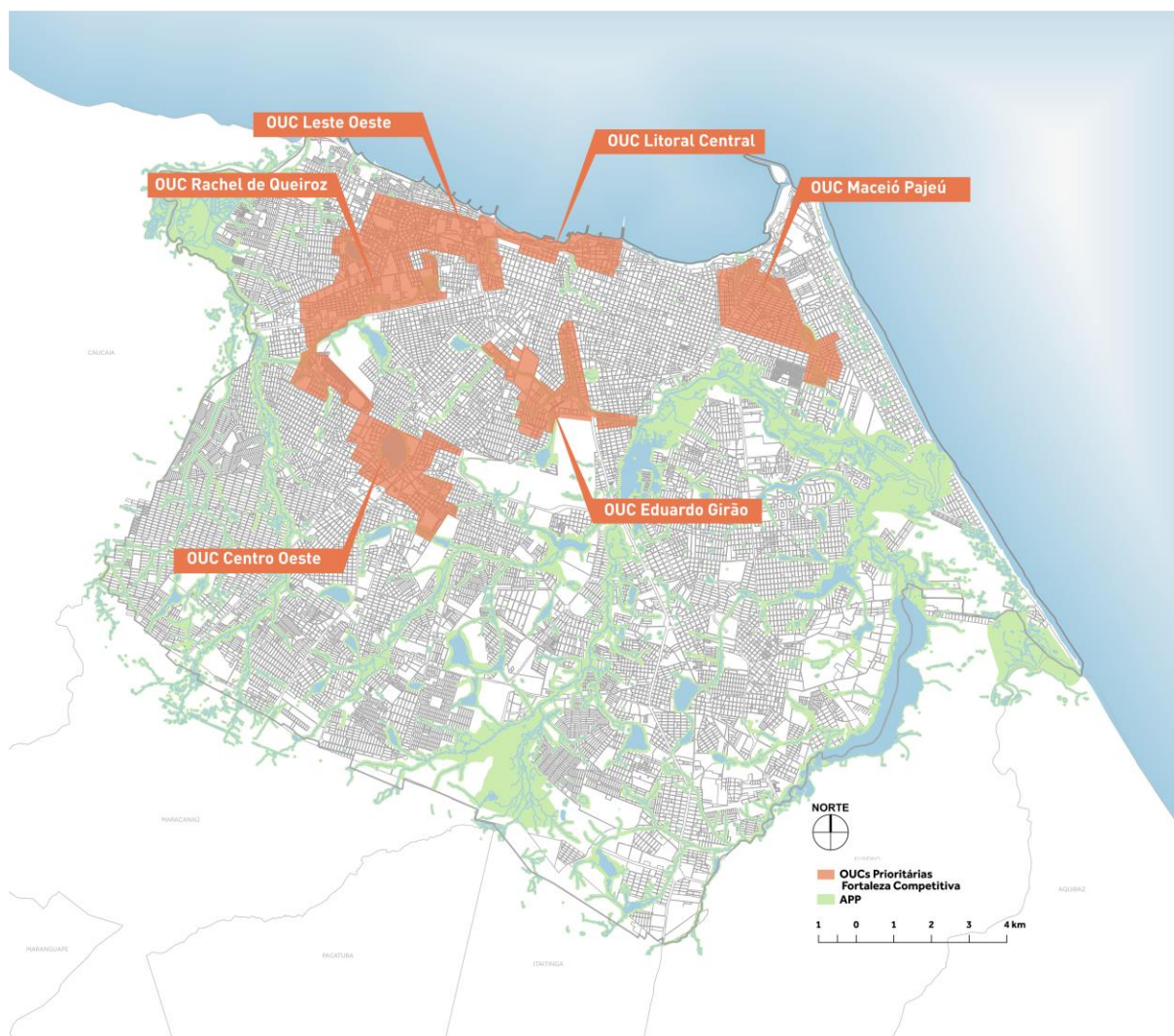


Figura 8: Operações Urbanas classificadas como prioritárias pelo Fortalecimento Competitivo.
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela PMF.

Vale frisar que a base de cálculos dos valores arrecadados com a implantação das operações é pautada nos seguintes instrumentos de arrecadação: Outorga Onerosa do Direito de Construir; Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo na forma da legislação específica; Transferência do Direito de Construir; e Obras e serviços vinculados às finalidades e aos programas da Operação Urbana Consorciada, sem ônus para o Município e sem prejuízo de contrapartida financeira. Sabe-se, portanto, que tais instrumentos não levam em consideração a mais-valia gerada pelo projeto urbano, não sendo capaz de alcançar o valor final da terra.

Por outro lado, com base nas apresentações oficiais do programa, são apresentados estudos sobre a valorização da área com a implantação da operação, o que sugere que o poder público passa a ter maior atuação frente à mais-valia ocasionada pelo projeto urbano, podendo utilizar de instrumentos e formas de recuperação desta mais-valia.

Porém, a gestão optar por não utilizar de instrumentos como o Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), único mecanismo a conseguir alcançar a mais-valia

referente a implantação do projeto urbano. Ademais, a base dos cálculos dos valores estimados arrecadados leva em consideração arrecadações tributárias de impostos convencionais como IPTU, ISS, ITBI e outorga, os quais não alcançam o valor final que a terra poderia alcançar, ou seja, não é capaz de recuperar a mais-valia.

Nota-se ainda, um grande cuidado em ilustrar que as operações são viáveis para a iniciativa privada, identificando a valorização do solo ao longo do tempo e o aumento de área construída permitida, todavia no que diz respeito aos benefícios do Poder Público, e sociedade em geral, é apresentado apenas um plano genérico de melhorias, onde não observou uma maior precisão quanto aos custos de implantação destes projetos, necessitando ter o cuidado de comparar se o que o Poder Público poderia arrecadar seria capaz de custear tais melhorias.

Outro agravante é o fato de grandes flexibilizações estarem sendo geradas dentro das operações selecionadas como prioritárias, utilizando-se como exemplo a OUC CENTRO OESTE, compreendendo a área do entorno da Lagoa da Parangaba, o índice de aproveitamento proposto para grande parte do limite chega a 5 onde antes era 2. Aparentemente não foi gerado nenhum tipo de simulação espacial do cenário proposto, comparando o cenário atual e a proposto de aumento do índice para 5, para melhor visualizar a proposta, tendo em mente as dinâmicas espaciais já impostas no local e os cuidados ambientais necessários, já que na área há a presença de zonas de recuperação e preservação ambiental.

Vale enfatizar a necessidade de um maior cuidado no período de negociação com as iniciativas privadas que firmarão as parcerias em tais operações, pois esta etapa é a mais importante no processo que envolve tantas transformações e mudanças de parâmetros, almejando-se alcançar um equilíbrio entre os agentes envolvidos. Todavia, observa-se que as minutas de lei das seis operações já foram realizadas e disponibilizadas online, o que minimamente sugere que o processo de negociação entre os agentes foi extremamente curto ou inexistente.

Por fim, conclui-se que a produção do espaço da cidade continua seguindo a lógica de produção capitalista, beneficiando a produção privada do espaço, com mínima regulamentação pública.

Além de um baixo poder de negociação no que se refere a regulamentação da produção do espaço, tendo em mente que o Estado não é o detentor da posse da terra e que seus índices foram estabelecidos de forma a privilegiar a produção imobiliária, o município segue investindo em instrumentos de dinamização urbana com carácter de regime de exceção, como é o caso das OUCs, ZEDUS e Corredores de Urbanização.

Vale destacar o atual momento de revisão da política urbana em que o município se encontra, passando pela revisão do Plano Diretor. Este fato gera inúmeros questionamentos, tendo em vista a vasta quantidade de planos e propostas estratégicas lançadas em paralelo que podem acabar por influenciar de forma inadequada a redação do novo Plano Diretor.

Para melhor visualizar as propostas de instrumentos que tem como premissa a flexibilização de parâmetros com intuito de explorar a terra urbana e dinamizá-la

economicamente, sobrepõem-se as zonas de regime de exceção que totalizam 40,52% do território da cidade (Figura 9).

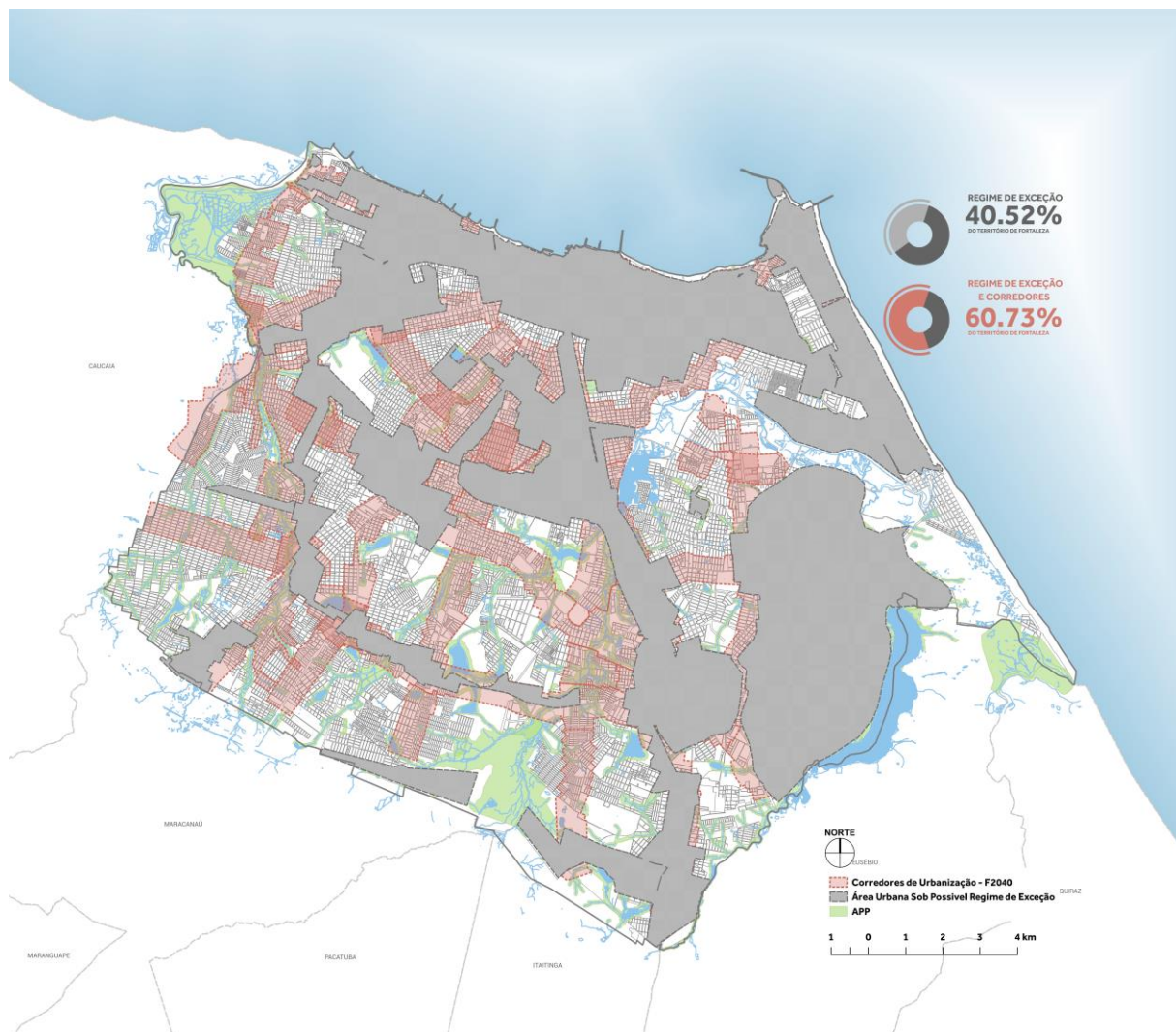


Figura 9: Sobreposição dos regimes de exceção propostos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela PMF.

Isto posto, torna-se evidente que a exceção virou a regra geral que orienta a forma de ocupar o solo urbano, utilizando-se de argumentos legais para flexibilizar os parâmetros convencionais, os quais já foram moldados privilegiando grandes detentores de terra.

No quadro geral referente à atuação do Estado, começa, portanto, a ser delineado a partir de fortes influências do mercado, onde o mesmo investe nas parcerias público-privadas (PPP), instrumento que unifica os princípios da nova organização do aparelho estatal. Paralelamente, o Estado começa a investir em projetos urbanos, porém com novas formas de gestão e de financiamento decorrentes diretamente da nova forma de atuação deste. Pautada nessa nova forma de intervir e planejar as ações no território, observa-se uma forte fragmentação no território urbano, neste sentido Maleronka (2010) afirma:

A atuação do Estado sobre as cidades se transforma: o plano, baseado em procedimentos racionais, instrumento que possibilitaria realizar a cidade ideal, com espaços perfeitamente controlados e ordenados perde a relação de precedência frente ao projeto urbano. (MALERONKA, 2010 p. 28)

Nessa perspectiva, a noção de planejamento urbano torna-se indissociável da gestão urbana, onde, embora planejar não pertença à seara da política, é um instrumento de fazer política (SCHERER, 1987 apud ACCIOLY, 2009), nesta lógica, Souza (2002) colabora inferindo que:

[...] planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis malefícios (SOUZA 2002, p.46 apud ACCIOLY, 2009)

Assim, na eminência de se pensar novas formas de financiar o desenvolvimento urbano, autores como Santoro (2004) e Smolka (2013) analisam novas possibilidades de superar esta crise. Neste sentido os mesmos autores apontam para a gestão social da valorização da terra, indicando novos mecanismos que objetivam a recuperação e justa distribuição da renda gerada, sendo o Estado o responsável por essa tarefa. Ademais, Furtado (1999) aponta que o Estado seria o responsável também pela viabilização da mais-valia fundiária, assim como pela sua recuperação e distribuição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a devida análise dos instrumentos, desde sua construção até sua aplicação, ou não, pode-se concluir que a forma que a cidade vem produzindo seu espaço urbano está diretamente vinculada à mobilização e acumulação do capital. Tente em vista o maciço investimento em instrumento que funcionam como regimes de exceção trabalhando com a flexibilização dos parâmetros.

Assim, visualiza-se o forte viés financeiro dos instrumentos que vem sendo utilizados pelo Poder Público para atraís investimentos, destacando o quão desigual e injusto é a recuperação por parte do poder público em comparação a da iniciativa privada. Dito isso, nota-se que os principais agentes produtores do espaço utilizam tal instrumento como amparo legal para desencadear intervenções urbanas de grande escala tendo como principal objetivo a maior mais-valia fundiária.

Somado a isso, destaca-se a forma como o financiamento urbano é negligenciado e como os convencionais instrumentos urbanos de regulamentação do espaço demonstram-se ineficientes quanto à sua lógica de aplicação, beneficiando o investidor imobiliário em detrimento de melhorias urbanas e públicas.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Vera Mamede. Planejamento, planos diretores e expansão urbana: Fortaleza 1960-1992. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ACCIOLY, V. M. A metrópole e o impacto das políticas públicas na expansão urbana: Fortaleza entre 1980 e 2008. Artigo apresentado no Encontro de Geógrafos da América Latina (EGAL), Montevideo, 2009.

ALBUQUERQUE, Carla Camila Girão et al. Regimes de exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das operações urbanas consorciadas em Fortaleza–CE. 2015.

ASCHER, François. Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. Éditions de l'Aube, 2001.

BRASIL, Amíria Bezerra. A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2016.

BRASIL, Amíria Bezerra; CAVALCANTI, Emanuel Ramos; CAPASSO, Marcelo Mota. A mercantilização do espaço urbano em Fortaleza: instrumentos urbanísticos como meio de promoção de negócios imobiliários em detrimento da democratização do espaço urbano. XVII ENANPUR. São Paulo. 2017.

FORTLEZA. Lei Complementar Nº 062, de 2 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, ano LVI, n. 14.020, 13 de março de 2009. p. 1-520.

FURTADO, Fernanda. Instrumentos para a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP, 1999.

GOTTDIENER, Mark. A produção social do espaço urbano. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

HARVEY, David.; SOBRAL, A. U. Condição pós-moderna. Edições Loyola, 1992.

MALERONKA, Camila. Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada à luz da experiência paulistana. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

RABELO, Pedro Vitor Monte; ALBUQUERQUE, Carla Camila Girão. Operações urbanas consorciadas: uma perspectiva para o instrumento. V ENANPARQ. Salvador. 2018.

SANCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, n. 1, p. 115, 1999.

SANTORO, Paulo et al. Gestão social da valorização da terra. 2004.

SCHERER, Rebeca. Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 1987.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SMOLKA, M. Implementing Value Capture in Latin America Policies and Tools for Urban Development. Cambridge: Lincon Institute of land Policy, 2013.