

## **CIDADE À VENDA OU “MÁQUINA DE CRESCIMENTO URBANO”? UMA ANÁLISE DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM FORTALEZA/CE.**

Prof. Dr. Wagner Vinicius Amorin  
Universidade Estadual do Ceará  
wagner.amorin@uece.br

### **RESUMO:**

Em cidades marcadas por enormes gradientes de desigualdades socioespaciais, por profundas diferenças socioeconômicas entre “os que chegam” e “os que se vão”, as Operações Urbanas Consorciadas, sob a ótica da justiça espacial e do direito à cidade, devem ser compreendidas como construtos técnico-discursivos que, em determinados casos, escamoteiam conflitos fundiários, ordens de despejos, remoções forçadas, renúncias fiscais etc., empreendidas em nome da razão da eficiência, da “visão de mercado” e do planejamento estratégico tonalizado pela mercantilização da cidade e pelo interesse de grandes agentes do complexo imobiliário-financeiro. É sob essa ótica que este artigo propõe-se a criticamente analisar teórica, legal, conceitual e empiricamente, sob a perspectiva da produção do espaço urbano, as atuais OUCs aprovadas e em fase de aprovação que estão sendo projetadas e implementadas na metrópole de Fortaleza/CE.

Palavras-chave: Máquina de crescimento urbano, Operações Urbanas Consorciadas, produção imobiliária, planejamento estratégico; Fortaleza/CE.

GT-12: Estado, grandes projetos e planejamento corporativo

### **1 INTRODUÇÃO**

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) constituem instrumento de intervenção no espaço urbano previsto e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (LF 10.257/2001) e sua aplicação circunscreve-se às áreas gravadas para tal fim, de modo que a intervenção propriamente dita ocorra em área estabelecida em comum acordo entre as partes interessadas. Tais “partes” constituem poder público e setor privado, as quais celebram entre si um conjunto de intervenções no espaço urbano que seja do interesse do conjunto de agentes diretamente envolvidos. Tecnicamente elas são possibilidades reais para o desenvolvimento imobiliário de um setor da cidade, ou de uma determinada área pontuais apenas, podendo beneficiar parcela restrita da população e desonerar o poder público com relação a um determinado investimento público em uma dada área, cuja contrapartida recai sobre o setor privado, este por sua vez beneficiado com direitos adicionais de construção em determinada área, isenção fiscal e/ou alguma forma de flexibilidade na legislação urbanística que lhe permita maximizar seus lucros imobiliários por meio de grandes projetos

urbanos estrategicamente elaborados, dotados de uma escala de intervenção que propicia valorização imobiliária que retroalimenta a operação urbana em si. Todavia, para além dessa abordagem puramente tecnicista desse instrumento, as experiências brasileiras demonstram casos em que as OUC trouxeram resultados indesejados para parcela da população residente na área afetada – seja por se encontrar numa condição de irregularidade fundiária/insegurança jurídica quanto a posse/propriedade do imóvel habitado e/ou, indiretamente, por ver encarecer o custo de vida em um determinado local, promovendo assim uma “expulsão de mercado”. Em cidades marcadas por enorme gradiente de desigualdade socioespacial, por profundas diferenças socioeconômicas entre “os que chegam” e “os que se vão”, os impactos das OUC devem ser observados sob uma ótica da justiça espacial e do direito à cidade, pois há casos em que se elas escamoteiam conflitos fundiários, ordens de despejos, remoções forçadas, perdas da área dos imóveis particulares em função de intervenções viárias, renúncias fiscais deletérias aos cofres públicos e ao orçamento municipal dentre outras consequências, matizadas e balizadas pela ordem urbana da mercantilização da cidade e pelo interesse de grandes agentes do mercado imobiliário. É sob essa perspectiva que este artigo se propõe crítica e empiricamente analisar, sob a perspectiva da produção do espaço urbano, as seis novas OUC aprovadas que estão sendo projetadas e implementadas na cidade de Fortaleza/CE.

A instituição da propriedade privada da terra, seu caráter de mercadoria, a possibilidade de ser comprada e vendida, a possibilidade dessa mercadoria, enquanto produto, ser produzida comercialmente com a finalidade da extração de lucros de incorporação, trazem a produção imobiliária para o centro do debate quando consideramos que o espaço urbano tornou-se uma mercadoria excepcional para a continuidade e reestruturação do capitalismo, pois, agora, mais que outrora, grandes parcelas da cidade podem ser adquiridas, demolidas se for o caso, reestruturadas e reinseridas em nichos específicos do mercado imobiliário. Todavia, considerando o espaço urbano da metrópole constata-se que uma série de constrangimentos sociais, legais, ambientais e até mesmo materiais se colocam, não poucas vezes, na frente da expansão imobiliária, donde a lógica dos conflitos socioespaciais passam a permear a produção do espaço urbano, isso sem mencionarmos os próprios conflitos internos ao mercado se considerarmos as assimetrias de seus agentes e as distintas intenções, interesses e propósitos. Estes “obstáculos” levaram o Direito Urbanístico – ou Direito do Urbanismo, como preferem alguns estudiosos do tema (ALOCHIO, 2010) – a buscar a solução jurídica de potenciais conflitos de interesses – privados e públicos –, concertando ações e objetivos no que tem entre si de comum no que se refere à produção do espaço urbano. Todavia, nem todos os interesses são assegurados, tendo em vista que a esfera da legalidade estrita solapa a legalidade relativa, sobretudo quando partes envolvidas encontram-se em situação de insegurança jurídica por conta da irregularidade fundiário-urbanística. Há aqui uma fonte de potenciais conflitos, quando os agentes do mercado imobiliário e o poder público propõem ações consorciadas que provoquem mudanças estruturais em determinadas áreas da cidade, mudanças estas que demandam terra urbana para incorporação imobiliária e ou construção de áreas de interesse comum, porém, cuja demanda vai de encontro ao interesse de residentes locais que, por se encontrarem em situação de irregularidade jurídica são penalizados com baixa participação em decisões e/ou com imposições que lhes oneram, como por exemplo, com conflitos fundiários,

ordens de despejos, remoções forçadas, perda de parte dos terrenos e venda compulsória do terreno onde residem há muito ou pouco tempo.

Este é o cenário crítico e complexo desenhado em muitos casos de OUC em muitas experiências brasileiras, cuja problemática social é também e ao mesmo tempo uma problemática de pesquisa, razão pela qual justifica-se a necessidade e os propósitos de que tais casos sejam amplamente estudados, analisados, acompanhados e cotejados frente a outras experiências, de modo que os efeitos deletérios não sejam irresponsavelmente e/ou silenciosamente replicados. A pesquisa partiria de uma interpretação circunscrita à crítica social por antecipação se não se propusesse ao estudo sistemático, empírico, rigoroso e não tendencioso, de modo que cada caso deva ser satisfatoriamente estudado, analisado, comparado e considerado em seu respectivo contexto e possibilidades. Um fato comum a todos os casos é que a produção imobiliária necessita de espaço para novas frentes de incorporação imobiliária, e considerando-se a realidade de muitas metrópoles densamente ocupadas, a reestruturação de determinadas áreas impõe-se como necessidade para o promotor imobiliário. Some-se à esse fato a busca incessante pela reprodução do capital, pela ocupação da força de trabalho, pela extração de rendas fundiárias e lucros em “espaços de desvalias” (MUNIZ, 2012) e o massivo discurso que propõe uma ampla e extensiva agenda de empresariamento urbano em muitas metrópoles brasileiras, nas quais o “espírito” do empreendedorismo é amplamente “evocado”, convidado à participar do jogo de tomada de decisões com alto grau de autonomia e ampla margem de manobra frente ao poder público local, ou, quando o próprio empreendedorismo propõe projetos e parcerias para o poder público local, tendo em vista granjear a estas possibilidades de intervenção no espaço urbano que sem sua anuência legal não seriam possíveis. Desse modo a experiência já consagrada em diversos estudos e a implementação de seis novas OUC em Fortaleza coloca-nos diante da possibilidade de conhecer, compreender, estudar, analisar, cotejar e elaborar uma leitura geográfica de tais operações.

## 2 PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E MÁQUINAS DE CRESCIMENTO URBANO

A produção do espaço urbano constitui-se no processo geral de reprodução do capital e reprodução social especificamente sob a lógica da extração das rendas provenientes da apropriação e uso da [propriedade da] terra urbana, da extração de lucros de incorporação imobiliária e da extração do mais valor produzido pelo conjunto da força de trabalho, processo esse capitalizado na circulação do capital, quando a produção se realiza enquanto consumo, efetivando-se na remuneração do capital inicial investido. Chamamos de produção imobiliária o processo que se refere especificamente aos expedientes de reprodução do capital que perpassam/financiam/engendram a construção da cidade, a produção propriamente dita do ambiente construído, desde a materialidade concreta à comercialização do que é produzido, visto que produção é também consumo.

No que diz respeito à urbanização brasileira, em geral, e da produção imobiliária nas cidades brasileiras, mais especificamente, distingue-se por profundas transformações, as quais vêm se intensificando após a reestruturação capitalista das décadas de 1970/1980. Fazemos referência,

portanto, a mudanças na economia, na política, nas formas de produção e valorização do capital e, mais que isso, a transformações na vida social, precisamente na esfera do consumo, que se desencadearam no último quartel do século XX. Estas mudanças na base produtiva, com repercussões nas formas de produção, reprodução e valorização, incidem na produção do espaço e, portanto, do espaço urbano tanto quanto se apoiam nesses processos. Tais transformações não significam apenas novos espaços acionados ou incorporados pelo mercado, mas correspondem às novas formas de reprodução e valorização, ainda que dentro das antigas estruturas que, agora, rearranjadas, dizem respeito aos imperativos de uma economia mundializada, financeirizada de caráter neoliberal.

Para Lefebvre (2008), o capitalismo só se mantém estendendo-se ao espaço inteiro, não apenas ao espaço das cidades, ou produzindo espaço urbano, mas por meio da sua função de comando sobre regiões inteiras e sobre o espaço global de seus empreendimentos. Em texto de 1972, “O espaço, a produção do espaço, a economia política do espaço”, Lefebvre (2008, p. 118) argumenta que, nos espaços da cidade, o setor imobiliário – e aqui ele compreende também a produção e a especulação – oscila entre uma função subordinada de retomada econômica, função consumptiva, função de regulação e uma função dominante. Tal oscilação que ocorre de acordo com os momentos e com os países onde se realiza, permeia a desigualdade geral dos setores da economia, do crescimento e da conjuntura econômica.

A produção do espaço é totalizada pelos negócios da urbanização, para os quais as cidades são lócus privilegiados da produção mercantil do espaço, os quais também internalizam a metamorfose do capital produtivo em capital financeiro, incluindo o capital fictício e o capital mercantil. Apesar dessa constatação, neste artigo nossa preocupação recai sobre as relações que se desdobram para além dessa articulação interna entre capitais de diferentes naturezas, buscando sim compreender e analisar as relações que se dão entre os agentes privados e o setor público, cujas articulações são conhecidas dos estudiosos das parceria-público-privadas (PPP), as quais, no âmbito da produção imobiliária, celebram ações consorciadas que flexibilizam a produção do espaço urbano, garantindo um ambiente de negócios o mais possível liberado da “incerteza radical urbana” (ABRAMO, 2007), porém, envolto em um espesso ideário estratégico de competitividade e em um discurso de liberalização do planejamento e das atribuições do Estado, os quais, nesses casos seriam levadas à cabo pelo setor privado – como sua contrapartida.

A OUC faz parte de um vasto conjunto de instrumentos do planejamento urbano, sendo muito utilizada quando o desejo e os objetivos de uma rede de agentes consistem em requalificar uma área ou áreas desvalorizadas com potenciais de valorização, visando implantar e/ou ampliar infraestruturas urbanas, seja por meio de intervenções onde haja interesse imobiliário cuja demanda necessite de alterações de índices e potenciais construtivos e de uso do solo urbano acima dos limites estabelecidos pela legislação urbanística e zoneamento local. Desse modo, a OUC possibilita à municipalidade outorgar, em legislação específica e de forma onerosa, direitos e parâmetros urbanísticos adicionais circunscritos à uma área específica, em troca de contrapartida a ser paga pelo interessado, a qual geralmente consiste em obras urbanísticas, que ao fim e ao cabo da operação beneficiam e valorizam a própria área em si e/ou seus arredores imediatos. Estas

estratégias fazem parte de processos gerais de transformação urbana, característicos das metrópoles brasileiras e latino-americanas, ancorados na PPP como modo de propulsionar empreendimentos de grande envergadura e as ditas operações urbanas, apoio sem o qual a iniciativa privada dificilmente arriscaria sozinha seu capital. Em Mattos (2008), encontramos aspectos específicos que possibilitam identificar a importância da produção imobiliária nos processos de transformação urbana e que aparecem como causa principal da mercantilização do desenvolvimento urbano recente, sobretudo em tempos de crise, quando então os negócios imobiliários buscam a ancoragem das PPP e medidas que garantam maior flexibilização urbanística e isenções fiscais:

- ✓ Financeirização da economia mundial aliada a políticas nacionais de desregulação, privatização e liberalização, que se articulam subordinadamente à liquidez internacional, apresentando condições favoráveis, como o baixo risco-país, estabilidade das instituições financeiras, criação de outras novas específicas aos negócios imobiliários, competitividade internacional etc.;
- ✓ A imposição de um enfoque na gestão pública sustentado por critérios de neutralidade e subsidiários, outorgando assim autonomia, liberdade e protagonismo aos grandes agentes privados do setor imobiliário nos processos de transformação urbana;
- ✓ A celebração da gestão urbana, segundo estratégias de competitividade urbana e de mercantilização da cidade, pautadas pelo planejamento estratégico, pela flexibilidade urbanística, pela descentralização político-administrativa, pela atratividade de capitais investidores à custa de vultosos e amplos programas e projetos de requalificação urbana.

Ao considerarmos os três pontos arrolados acima, sobretudo os dois últimos queremos enfatizar a centralidade das OUC enquanto objeto de estudo face aos novos enfoques privilegiados recentemente na gestão urbana e na produção imobiliária, cujo empresariamento de teor neoliberal revela a produção de uma cidade de modo cada vez mais pontual, seletivamente valorizada, cuja gestão privilegia o enfoque por áreas espacialmente demarcadas, seguindo uma lógica em que setor privado e público celebrem parcerias estrategicamente elaboradas e pautados por pesquisa mercado. Desse modo, queremos chamar atenção para um outro ponto muito específico da natureza deste processo de empresariamento urbano, que é aquele das coalizões formadas em torno a determinados agentes produtores do espaço urbano. Tais coalizões também chamadas “redes de crescimento” consistem em PPPs combinadas que abrangem elementos de um esforço direcionado e da mídia local, que se mantêm através de governos locais profundamente dependentes do crescimento econômico presente no ambiente do “bom negócio”, dependentes do apoio manipulado de amplos segmentos da sociedade civil organizada. Embora sensíveis às reivindicações locais, são dotadas de dimensões ideológicas, políticas, econômicas e culturais que respondem a seus próprios e particulares interesses (GOTTDIENER, 1997, p. 221-223). Estas redes de crescimento consistem em um “empenho paroquial das elites locais”, as quais cooperam para que a cidade gere mais dinheiro por meio do chamado “desenvolvimento urbano”, fazendo do “local” um recurso econômico, uma mercadoria.

Estes interesses, quase oligopolistas, podem, segundo Gottdiener (1997), dentro das “redes de crescimento”, manipular o “desenvolvimento urbano” ao seu favor, por exemplo, na canalização do fluxo de investimento social para áreas e empreendimentos específicos, fazendo com que a forma da expansão da cidade reflita questões contestáveis, afetando até mesmo a capacidade mútua de crescer, como é o caso da superprodução de empreendimentos imobiliários de grande e médio porte, que, estrategicamente pressiona a aceleração da valorização imobiliária de teor especulativo.

Este tipo de regulação flexível da política local e a interferência dos interesses privados na gestão pública, característica das atividades do mercado imobiliário, historicamente, refletem as particularidades do planejamento urbano no Brasil, pois, trata-se de uma ingerência na estruturação da cidade quando, em função da prospecção de áreas em desvalias ocorre uma convergência de interesses empresariais privados que propõem revalorizar e reinserir com destaque tais áreas no mercado imobiliário local, a fim de que seus potenciais majorados por índices mais permissivos sejam explorados mercadologicamente. No entanto, este processo não ocorre sem a parceria entre o poder público local e agentes específicos do mercado, especializados na constatação das áreas que ofereçam essas possibilidades potenciais.

Consideramos que o protagonismo de certos agentes e/ou grupos de agentes vem permitindo que alcancem posições privilegiadas na produção da cidade, o que inclui o poder exercido nos espaços de planejamento, bem como a capacidade de certos segmentos pressionarem o direcionamento das estratégias econômicas espaciais nas escalas local e inclusive regional, convergindo-as aos interesses imobiliários. Nesse sentido, Gottdiener (1997, p. 216) aponta que os interesses oligopolistas operam com protagonismo, não sem a intervenção do poder público local ao lado dos interesses pró-crescimento, em busca da produção do ambiente construído e da obtenção de lucros com a sua venda, ou simplesmente com a conversão jurídico formal da propriedade da terra, cuja antecipação lhes garante o retorno do investimento. Este processo só é ponderável em termos mercadológicos se as pré-condições forem estabelecidas e se a antecipação espacial for colocada em prática, garantindo, assim, vantagens comparativas do crescimento em termos de localização, e por esta razão consideramos pertinente cotejar as OUC em curso face à outras experiências, a fim de empiricamente analisar a lógica que as conduz e as intencionalidades que subjazem tais interesses nem sempre muito bem compreendidos pelos cidadãos e pela vizinhança direta e/ou indiretamente impactada. Para além dessas considerações teórico-críticas importa também empreender um esforço analítico calcado na delimitação espaço-temporal da pesquisa, isto é, as áreas-alvo das seis OUC, suas imediações e o recorte temporal recente.

As experiências históricas dos casos de Operações Urbanas Consorciadas no país revelam muitos “pequenos perdedores” com alguns “grandes ganhadores”, cenário no qual a figura dos especuladores constitui a vanguarda da expansão urbana. Os empreendedores locais, geralmente trabalham junto aos líderes políticos locais que, conjuntamente, controlam os conselhos municipais, influem decisivamente nas leis de zoneamento e desenvolvem suas atividades na esteira de grandes projetos urbanos, favorecendo-se da chamada economia de escala criada por estes projetos multiusos, que, por sua vez, ao encontrar uma sólida ideologia do crescimento, executam suas ações num clima favorável aos negócios (GOTTDIENER, 1997, p. 247). Essa

hipótese é comum a inúmeros casos de grandes projetos urbanos, de Operações Urbanas Consorciadas, de projetos imobiliários multiusos, enfim, caracterizando uma rede de agentes que pactuam um consenso em torno do, grosseiramente chamado, “crescimento urbano”, ou numa expressão um pouco ‘menos pior’, o “desenvolvimento urbano”.

Uma das principais contribuições para estes estudos veio de Logan e Molotch (1987), em *Urban Fortunes*, os quais trataram do tema das “máquinas de crescimento” a partir da realidade das cidades norte-americanas do último quartel do século XX. Esta noção, *mutatis mutandis*, possibilita-nos melhor compreender os principais e mais definidores arranjos concertados no rol das ações dos grandes agentes do mercado imobiliário local, cujas ‘alianças’ criam condições que facilitam o uso do local, isto é, o planejamento e a gestão concernente ao uso e a ocupação do solo urbano com finalidades pró “crescimento urbano” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 32).

De acordo com a ideia de “*growth machines*”, a maioria dos empreendedores imobiliários, independentemente da posição econômica ou área e nicho de atuação na cidade, facilmente chega a acordos sobre a questão do crescimento, amparado sempre na doutrina do livre mercado em que o único e legítimo mecanismo de escolha do que e onde deve ser produzido é a “mão invisível”, nesse caso do mercado imobiliário local que, inclusive, fazendo-o confundir-se com os próprios anseios da população local, para quem lhes parece que o crescimento agregado sempre é retratado como bem público, benéfico a toda e qualquer atividade econômica, creditado para, por fim, a ajudar toda a ‘comunidade’, porque traz empregos, gera renda, receitas fiscais, serviços etc. (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 32-33). Essa “mão invisível” retrata um discurso liberal de competitividade e possibilidades de empreendimento para grandes e médios capitalistas, no entanto, para além do plano do discurso, compreende-se que as possibilidades pactuadas e concertadas não se estendem à todos os empreendedores de igual forma, estando, antes, encerradas entre determinadas “coalizões” e no âmbito das “redes de crescimento”.

No caso brasileiro, a crise econômica e a urbanização dependente, postergou ainda mais a modernização tardia na periferia econômica nacional para o fim do século XX. O discurso do marketing urbano na era da competição entre cidades, pautado pelo empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005) e pelo planejamento estratégico (NOVAIS, 2010) na era da nova “guerra dos lugares” (ROLNIK, 2015), levou a “metrópole emergente” da “terra do sol” (BERNAL, 2004) em busca do seu “lugar ao sol” no “complexo imobiliário-financeiro” que então surgia (ROLNIK, 2015), movimento que se deu contextualmente como que em um arremedo do imperativo do “planejamento estratégico” e do city marketing. O vagalhão neoliberal da década de 1990 trouxe consigo um regime de acumulação urbana assentado sobre a produção imobiliária e o planejamento estratégico que vende fragmentos da cidade-mercadoria. A construção do consenso local neoliberal pautado no modelo da governança urbana e na adoção do ideário do “valorizar é preciso” conduziu a cidade à venda sob o balcão do planejamento estratégico e do empresariamento urbano.

Sob as condições da “Década perdida” (1980) da baixa capacidade fiscal do Estado e da descentralização político-administrativa pós-1988, o regime de governança urbana chegou aos

“trópicos” fazendo com que muitas municipalidades buscassem ansiosamente pela “fórmula mágica” das “operações interligadas” – seu nome primeiro –, cujos exemplos pioneiros são de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e inclusive Fortaleza – pois desde o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1992 já estava incluída a utilização das OUC como instrumento da política urbana (HOLANDA; ROSA, 2017) –, que viu suas primeiras experiências ainda no final da década de 1990. A “fórmula mágica” fundamenta-se na moeda de troca do poder público local sobre o controle do potencial construtivo e dos parâmetros urbanísticos, cuja “mágica” consiste na flexibilização da regulação urbanística e na celebração de uma política urbana concertada com o mercado imobiliário.

Estratégias desse tipo visam alçar o modelo imperativo da competição por capitais públicos e privados, e chegam até mesmo a incorporar uma relativa participação popular no processo de tomada de decisão governamental que, no entanto, podem não impedir o desenvolvimento das estratégias econômicas empresariais tendenciosas, as quais se sobrepõem inclusive ao pacto político condensado em planos diretores, leis orgânicas, programas políticos e demais documentos constitucionais (COMPANS, 2005, p. 16 e 17).

Estas hipóteses gerais problematizam o caso que propomos aqui analisar, e a partir de tais questionamos a natureza destas OUC e o discurso que as promovem em Fortaleza, cuja tônica enaltece as “coalizões” pactuadas e o “crescimento urbano” como fórmula geral e necessária para o desenvolvimento urbano e a captura econômica de determinadas áreas por protagonistas do mercado imobiliário com apoio do poder público local. Em síntese, as questões de pesquisa que nos propomos a responder podem ser resumidas da seguinte forma: 1) quais interesses e intencionalidades promoveram as OUC nas experiências brasileiras mais exitosas?; 2) quais impactos e consequências as OUC trouxeram para a população vizinha e para o erário público?; 3) qual o contexto enseja a celebração de PPPs correlacionadas ao caso das OUC, e em que medida elas se relacionam com o “discurso competente” empreendido por agentes públicos que deveriam representar os interesses da população de um modo geral e não apenas de um segmento empresarial específico?; 4) nesse mesmo sentido, como o local, as áreas, as delimitações espaciais vem sendo consideradas e podem ser analisadas frente ao empresariamento urbano e ao discurso promotor das OUC?; 5) a partir dos seis casos em questão o que podemos concluir a respeito do planejamento urbano e da natureza republicana [e democrática] do trato da coisa e da máquina pública, se a gestão urbana se coaduna com interesses específicos do empresariado imobiliário e se inclina às necessidades mercadológicas, divulgando-as publicamente como interesses comuns aos cidadãos e/ou moradores de determinadas áreas de um modo geral?

### 3 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E O EMPRESARIAMENTO DA POLÍTICA URBANA: UM PERMANENTE REGIME DE EXCEÇÃO?

Apesar de em seu escopo o Estatuto da Cidade definir a Operação Urbana Consorciada como uma ação conjunta do poder municipal, dos proprietários, dos usuários permanentes e dos investidores no processo decisório de aplicação deste instrumento, o que se pode inferir, de acordo com Albuquerque (2015), através da análise dos casos brasileiros, é a relativa participação popular, em função do caráter de celeridade com que tais propostas são apresentadas nas assembleias municipais e da recorrente utilização deste instrumento em diversas gestões do poder local, tornando-se, a nosso ver, em um importante mecanismo de condução da política urbana, e sob uma visão pautada na lógica do empresariamento urbano e na promoção da imagem da cidade em um cenário de cada vez maior competição internacional, colocando-a à venda – sujeita ao poder financeiro/econômico – sob o pretexto de promover o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a proteção ambiental.

É o Estatuto da Cidade que regulamenta o uso, as normas e os princípios básicos de uma OUC como instrumento legal, possibilitando às cidades basearem novas legislações a partir de suas diretrizes e promovendo uma mais ampla utilização desta ferramenta para a promoção das melhorias urbanas supracitadas (HOLANDA; ROSA; PEQUENO, 2017). Por essa razão, como atestam Maricato e Ferreira (2015), as OUC não se limitam em determinar que os investimentos e intervenções sejam realizados dentro da área da operação, mas torna imperativo, para que se cumpram seus objetivos, a criação de planos de contingência, tais como: programa básico de ocupação; programa de atendimento econômico e social para a população afetada; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários e investidores privados pelas melhorias ou regularização e representação da sociedade civil.

Por conseguinte, como ressaltam Holanda e Rosa (2017), cada município tem autonomia para determinar quais instrumentos da política urbana devem ser utilizados de acordo com o Plano Diretor municipal, onde ele é necessário, determinar as áreas onde as OUC serão implantadas, as formas de participação e os tipos de intervenções e investimentos. Entretanto, tomando como base a revisão bibliográfica dos estudos aqui citados, tanto como a avaliação dos projetos de OUC em Fortaleza, é possível indicar que geralmente as políticas urbanas dão maior ênfase aos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e das Operações Urbanas Consorciadas quase sempre associadas à flexibilização dos parâmetros urbanísticos em detrimento de outros instrumentos, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por exemplo (FORTALEZA, 2009).

Quanto a essa característica podemos ressaltar que as políticas urbanas em Fortaleza, parecem estar desassociadas das políticas habitacionais. Para Holanda, Rosa e Pequeno (2017, p. 30): “[...] las acciones del gobierno se han reducido a la ejecución de grandes proyectos urbanos no vinculados con lo que está planeado para el municipio”. Tais ações também estão cada vez mais sendo implementadas a partir de interesses e projetos da iniciativa de agentes privados, sob a justificativa da necessidade de se realizar grandes investimentos em infraestrutura de transporte e energia, com o uso do fundo público, que garantam a lucratividade e diminuam os riscos dos projetos em parcerias deste tipo, com destaque para as do período pós anos 2000 (ROLNIK, 2015). Podemos então apontar que:

Os Projetos Urbanos viabilizados pelas Operações Urbanas são formas complexas de articulação entre agentes públicos e privados, cujo objetivo é viabilizar recursos para desencadear processos de desenvolvimento econômico assim como promover efeitos de reestruturação do espaço urbano (ALBUQUERQUE, 2015, p. 109).

Desse modo, especialmente no período mais recente, compreendemos que as alianças políticas locais criaram estratégias que possibilitaram e possibilitam, através do planejamento urbano e da utilização de instrumentos jurídicos específicos de regimes de exceção (RABELO; ALBUQUERQUE, 2019), a captação privada da mais-valia fundiária urbana produzida socialmente, em detrimento da sua captação e gerenciamento pelo poder público local (ALBUQUERQUE, 2015; RABELO; ALBUQUERQUE, 2019).

Neste cenário, em que as políticas urbanas caracterizam-se por seu direcionamento econômico, as Operações Urbanas Consorciadas foram e são implementadas sob diferentes gestões no município de Fortaleza nas últimas décadas. A partir dos artigos de Albuquerque (2015), Holanda e Rosa (2017) e Rabelo e Albuquerque (2018), consideremos uma breve retrospectiva da crescente utilização desse instrumento desde o primeiro projeto aprovado no final do ano 2000 no governo do então peemedebista Juraci Magalhães, até o contexto recente:

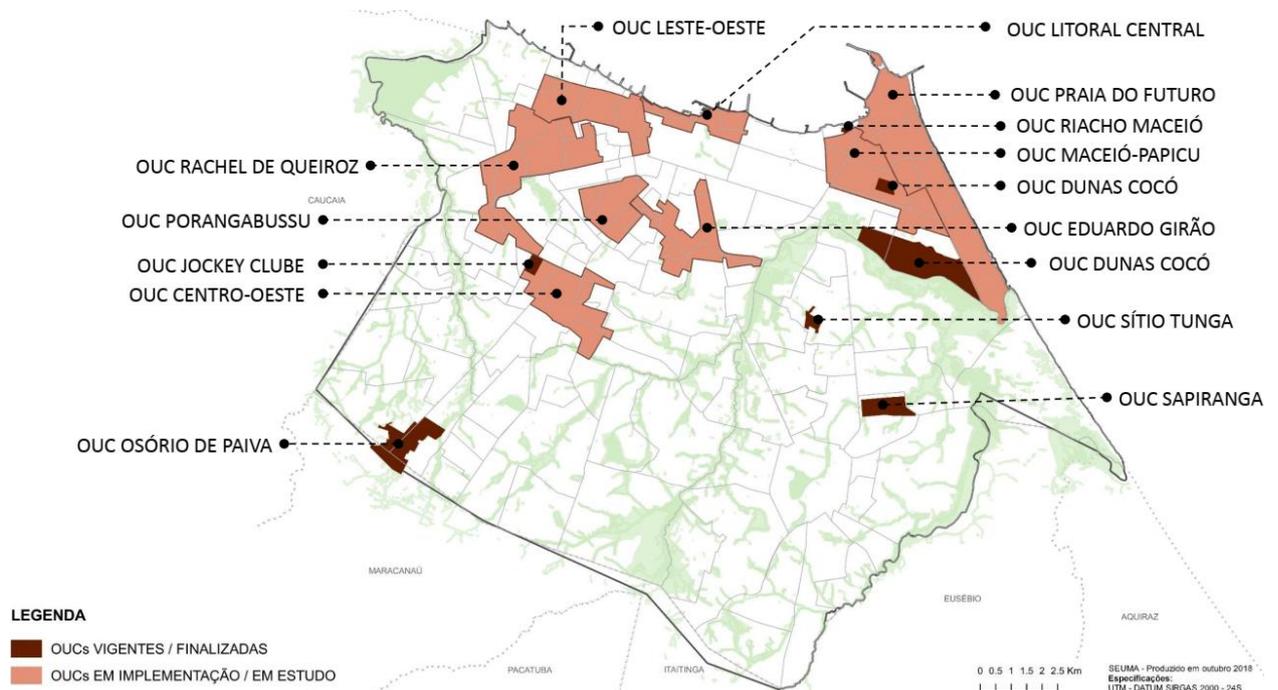
- ✓ O governo de Juraci Magalhães (1997-2004) marcou uma mudança na postura econômica da Prefeitura de Fortaleza, promovendo reduções no quadro institucional, reformas administrativas (divisão municipal em seis regionais), implementação de políticas econômicas de cunho neoliberal;
- ✓ Desse modo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PPDU) de 1992 não definiu previamente quais áreas da cidade seriam alvo de intervenções dessa natureza e, da mesma forma, não determinou os critérios de seleção dessas áreas, restringindo assim, o controle do poder público sobre as operações;
- ✓ Assim, no ano 2000 foi aprovada a primeira OUC em Fortaleza, a OUC Parque Foz do Riacho Maceió (ambiente flúvio-marinho com leito e margens fortemente degradados; ocupações irregulares; alto potencial paisagístico, bem localizado e atrativo ao setor imobiliário), seguindo o ‘padrão’ brasileiro de sobrevalorização em áreas já valorizadas gerando uma tendência à segregação historicamente produzida;
- ✓ Após a publicação do Estatuto da Cidade em 2001, o Plano Diretor passou por uma revisão, em um processo longo que se encerrou apenas em 2009, quando foi aprovado o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-FOR), sob a administração da petista Luizianne Lins (2005-2012);
- ✓ No novo Plano Diretor, especificamente nos artigos 242 a 248 que tratam das diretrizes das Operações Urbanas Consorciadas, a Operação Urbana é definida de acordo com os preceitos do Estatuto da Cidade, dando ênfase à ocupação adequada, ao cumprimento da função social da cidade e à questão ambiental que, para tanto, permite a alteração nos parâmetros urbanísticos determinados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- ✓ Especificamente no art. 243, que propõe a definição e áreas prioritárias para a implantação de OUC, a cidade foi dividida em cinco regiões (central, noroeste, leste, oeste e nordeste) dentro das quais as zonas de alguns projetos futuros ou em desenvolvimento, como as do

Projeto Orla, do TRANSFOR, Metrofor, Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), são alvo primários sem, no entanto, determinar que estas áreas devem, obrigatoriamente, receber os projetos;

A primeira operação urbana em Fortaleza data do final do ano 2000, antes da publicação do Estatuto da Cidade e, portanto, sob a regulação do antigo PDDU, de 1992. Desde então, vários outros projetos foram apresentados e aprovados, cujo andamento das intervenções e empreendimentos previstos encontram-se em diversos estágios. Aqui, trataremos de sete operações que já foram caracterizadas em estudos anteriores oferecendo, no entanto, nossas próprias contribuições.

No Mapa 1 encontram-se representadas as OUC que foram aprovadas e executadas, em fase de execução e estudo/implementação até o ano de 2018, das quais apenas as do Jockey Clube, Lagoa do Papicu e Riacho Maceió alcançaram, total ou parcialmente, os objetivos pretendidos com as intervenções previstas e realizadas nas respectivas áreas.

MAPA 1: Fortaleza – Operações Urbanas Consorciadas finalizadas, vigentes e em implementação/estudo. 2018



Fonte: Fortaleza (2018, p. 10).

Ao analisar detidamente o Mapa 1, em primeiro lugar, podemos identificar a concentração espacial dos primeiros projetos de OUC – na cor marrom – na parte leste da cidade, reconhecidamente a área de expansão e valorização imobiliária, sobretudo desde o ano 2000, e destacar, segundo

Holanda e Rosa (2017), um conjunto de características presentes em algumas OUCs: quase sempre contém em seu perímetro áreas de proteção ambiental, geralmente se sobrepõem ao macrozoneamento ambiental; as intervenções propostas praticamente ignoram as populações para além de seu perímetro; em todas há o descumprimento de algum aspecto legal em relação as diretrizes do EC; e dentro dos seus perímetros as OUCs incorporaram parte do perímetro das ZEIS, sobrepondo-se à eles.

Com relação aos OUCs executadas e implantadas o Quadro 1 apresenta uma síntese de suas principais características e informações principais, do qual destacamos uma associação entre grandes incorporadoras locais nacionais e proprietários de terras.

QUADRO 1 - FORTALEZA: OPERAÇÕES URBANAS APROVADAS. 2017.

OUC	Ano	Área	Iniciativa	Incorporador /Investidor	Propriedade da terra	Conflitos sócio-ambientais	Situação
Foz Riacho Maceió	2000	33.241	Privada	Norpar / Terra Basilis e Tecnisa	Terra Brasilis	Remoção de 87 famílias; MZA	Executada
Dunas do Cocó	2004	3.964.000	Privada	Proprietários dos terrenos da Operação	Manuel Dias Branco	Sobrepõe-se ao MZA	
Jockey Clube	2007	232.015	Privada	Diagonal / Rossi	Sociedade Jockey Clube/ Diagonal	-	Executada
Sítio Tunga	2011	262.398	Privada	Brookfield Centro-Oeste Empreendimentos Imobiliários S.A.	FCM Comercial Ltda	Sobrepõe-se ao MZA	Em execução
Lagoa do Papicu	2011	203.869	Privada	Moura Doubeux	Otoch Empreendimentos	Remoção de 100 UHs;	Executada
Osório de Paiva	2014	1.700.000	Privada	Proprietários dos terrenos da Operação	-	Sobrepõe-se ao MZA	
Lagoa da Sapiroanga	2015	860.000	Poder Público	Proprietários dos terrenos da Operação	-	Sobrepõe-se ao MZA	

Fonte: Holanda e Rosa (2017, p. 12).

De acordo com Oliveira e Aldigueri (2019, p. 2), observa-se que:

[...] se no intervalo entre 2009 e 2014 houve uma ênfase aos grandes projetos urbanos, que apresentavam uma série de incompatibilidades com o PDP-FOR, o período seguinte foi marcado pelo recuo na condução desses projetos, que deram lugar a um foco nos processos de planejamento. Esses processos se caracterizaram pela desregulamentação dentro do próprio planejamento, de modo a tornar legais objetivos incompatíveis com a legislação. E, atualmente, a volta ao incentivo aos grandes projetos, a partir das OUCs que [...] ganham novas

dimensões e relativizam conquistas já alcançadas na legislação vigente, entre as quais se destacam as ZEIS. Desse modo, parece-nos que o momento atual, apresenta-se como um processo híbrido, em que, por um lado, retornam as propostas de grandes projetos urbanos associadas a instrumentos previstos no planejamento, enquanto que, por outro lado, funcionaliza-se o planejamento urbano através de alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para dar continuidade a (des)regulamentação em prol do capital.

A perspectiva sintetizada pelos autores afirma que tem ocorrido uma sobreposição dos grandes projetos urbanos ao planejamento urbano e um processo de (des)regulamentação do planejamento através da revisão da legislação municipal ou da elaboração de um *master plan* que tem por horizonte temporal as próximas duas décadas, submetendo a si o próprio plano diretor. Trata-se do Fortaleza 2040, o qual sob a responsabilidade do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), contratou uma empresa de consultoria para sua elaboração, tendo por objetivo “traçar determinações a longo prazo para a cidade, de forma independente das gestões municipais e das revisões de planos diretores” (OLIVEIRA; ALDIGUERI, 2019, p. 5). O Fortaleza 2040 é composto por um Plano Mestre Urbanístico, um Plano de Mobilidade e um Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, dentre outros e, atualmente, vem sendo apresentado pela gestão municipal como o principal plano para o município, transmitindo a ideia de estar acima do próprio plano diretor, embora não tenha força de lei. Segundo Góis (2017, p. 15):

O Fortaleza 2040 intenciona ser um “mega plano” que orientará todas as ações das políticas urbanas – inclusive na formulação do próprio plano diretor – e ações do setor privado na cidade através de indicações de projetos para Fortaleza por meio de produtos por ele gerado como: Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade – PMU/PMOB e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social

Em paralelo à elaboração do Fortaleza 2040, ocorria a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 1996, lei complementar que visava regulamentar o PDP-For, a cargo da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). Assim como para a elaboração do Fortaleza 2040, foram contratados profissionais por tempo determinado, via seleção pública, para a elaboração desta revisão. A LUOS aprovada em 2017, apresentou um novo instrumento ao Plano Diretor, as Zonas Especiais de Desenvolvimento Urbano e Social (ZEDUS), e zoneou 20 novas delimitações no município dentro dessa tipologia, que no vigente plano diretor correspondia só a duas. A soma total dessas 22 zonas resultou em 12% do território do município (DAMASCENO, 2017), o que indica que se trata não de um zoneamento especial, mas de um novo zoneamento criado pela LUOS, o qual não teria esta prerrogativa mediante o plano diretor vigente. As justificativas das ZEDUS consistem na geração de emprego e renda através de microcrédito e incentivos fiscais, porém, na LUOS, sua imediata função é a de alterar os parâmetros urbanísticos nessas áreas, aumentando o potencial construtivo. Oliveira e Aldigueri (2019, p. 7) afirmam que “se sobrepomos os corredores propostos pelo Fortaleza 2040 às áreas de ZEDUS, percebemos que em parte considerável as áreas coincidem, e apresentam a consonância de que ambos serviram para viabilizar [...]” a implementação de grandes intervenções urbanísticas por meio de grandes projetos urbanos que promoverão maior lucro aos investidores imobiliários, e some-se a isto as seis OUCs

diferentes daquelas propostas pelo programa Fortaleza Competitiva, sob a gestão do atual prefeito Roberto Cláudio, sob a qual fica clara a adoção das OUCs como uma prática estratégica de planejamento. De acordo com pesquisas realizadas por Holanda, Rosa e Pequeno (2017), o critério de escolha das áreas para essas operações claramente não está vinculado a uma demanda social reprimida, mas aos interesses do mercado imobiliário, o que fica implicitamente evidente quando sobrepomos a áreas dessas operações aos eixos de expansão da cidade, que se justapostos coincidem.

A gestão atual, através da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, tem demonstrado um particular interesse na política de incentivo, promoção e apoio a realização de PPPs, e nesse âmbito lançou o Fortaleza Competitiva, plano esse que tem como objetivo oferecer maior desburocratização; dar celeridade aos investimentos que priorizem o investimento no mercado de trabalho e na geração de empregos; pautando seus negócios em PPPs, facilitadas e encorajadas por meio de incentivos e desregulamentações. Especificamente nesse ponto, a proposição de novas Operações Urbanas Consorciadas ganha destaque, e coloca a cidade de Fortaleza como a que tem mais OUCs no Brasil. Esse discurso e essa estratégia do “empreendedorismo urbano”, calcado na eficiência, celeridade e competitividade da “cidade como um negócio”, ampliam as condições adequadas para a celebração das PPPs. De acordo com Oliveira e Aldigueri (2019, p. 9), “para proposição das novas OUCs, a prefeitura contratou um estudo de prospecção para identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de OUCs, através do edital 2090/2015, realizado pela consultoria Quanta”, empresa terceirizada pela SEUMA, que responde pela prospecção de áreas para interessados e vice-versa, onde possam celebrar ente público e privados novas PPPs em novas OUCs. O conjunto das OUC existentes, mais as novas propostas, incidem sobre uma área significativa do território municipal, até mesmo maior do que a soma das zonas do macrozoneamento urbano, e as 15 novas OUCs prospectadas apresentam dimensões maiores se comparadas às primeiras OUCs aprovadas.

Destarte, entende-se que esse atual momento de ampliação do instrumento das OUCs em Fortaleza, apresenta-se como uma clara estratégia de remercantilização da terra urbana em desvalia situada nos perímetros das OUCs, despontando-se como uma insegurança para as ZEIS limítrofes ou às quais se sobrepõem, bem como a sua população residente. Há uma continuidade do processo de flexibilização da regulamentação, que se dá especificamente por meio do instrumento das OUCs, objetivando grandes intervenções, que geram oportunidades para a celebração de grandes projetos urbanos, em prol prioritariamente dos interesses privados dos principais agentes do mercado imobiliário local, em detrimento do instrumento ZEIS.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto as OUCs já aprovadas em Fortaleza seguiam princípios que possibilitavam determinar, em maior ou menor grau, seus condicionantes, considerando-se a localização concentrada, os tipos específicos de intervenções, os agentes objetiva e previamente envolvidos, as novas propostas de

implementação de OUC – com a exceção da OUC Lagoa da Sapiranga –, demonstram uma certa flexibilidade quanto a essas questões.

Um fato novo a ser observado é que as novas OUCs não apresentam uma distribuição espacial concentrada em espaços tipicamente incluídos no processo de expansão imobiliária dominante, o que as diferencia das anteriores, e dois pontos de grande importância merecem ser destacados e esclarecidos.

Em primeiro lugar a proeminência da escolha de áreas que apresentam relativa presença de áreas verdes e corpos hídricos com grande potencial a apropriação paisagística, o que demonstra como o fator verde está submetido ao interesse comercial/econômico sob o argumento da inclusão desses espaços ao ambiente da cidade para o proveito da população em geral.

No entanto, como é fartamente reconhecido e demonstrado em muitas pesquisas, ocorre em Fortaleza a conjugação dos empreendimentos imobiliários junto as áreas verdes, consistindo numa apropriação destas pelos empreendimentos, servindo apenas como recurso de valorização dos imóveis que já se beneficiaram das melhorias urbanas socialmente produzidas.

Essa valorização corresponde àquilo que Albuquerque (2015) descreve como o movimento de mobilização da mais-valia imobiliária que atribui ao Estado, através das OUCs, o papel de intermediador dos empreendimentos privados, concertados no processo de financeirização e sistemática apropriação privada da produção do espaço urbano.

Se, por um lado, o poder público local e suas instituições por meio de seus representantes defendem a ideia de um planejamento urbano estratégico a partir de um projeto de marketing e promoção comercial da imagem da cidade contemporânea e competitiva como forma de atrair investidores, equipamentos e eventos (MUNIZ, 2015), há de se ressaltar, por outro lado, que a cidade, mesmo a do século XXI, ainda encontra-se sustentada por um sistema socioeconômico dividido e segregado estratos sociais, em espaços diferenciados e excludentes, com segmentação, diferenças e desigualdades que repercutem nas relações socioespaciais.

Com base na flexível definição atinente aos entes privados envolvidos no processo de elaboração dos projetos e da possibilidade de alteração de usos, parâmetros e das formas de contrapartidas, além da abertura dos consórcios a empresas nacionais e internacionais em diferentes etapas não necessariamente vinculadas e dependentes de acordos individuais ao longo dos anos e de diferentes

gestões, perpassando a legislação vigente, especialmente ao Plano Diretor e à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, podemos apontar como uma possibilidade mais que plausível a existência de um processo de leilão do espaço urbano, especificamente das áreas em desvalias urbano-imobiliárias.

Em um cenário político no qual a preocupação com os resultados sociais das intervenções urbanas vem, cada vez mais, sendo relegadas ao campo da disputa ideológica, um novo tipo de governança local se utiliza de mecanismos jurídicos para implementar sua específica agenda. O discurso neoliberal de desenvolvimento pelo crescimento econômico e livre iniciativa, não parece levar em conta o caráter discutível – no sentido do debate de ideias, sobretudo contraditórias, e da sua construção participativa – que as OUCs têm representado em alguns espaços onde já foram realizadas. Nesta pesquisa, questionamos se as OUCs apresentam a tendência a intensificar o processo de segmentação socioespacial em decorrência do favorecimento de espaços já valorizados – embora existam exceções as quais devem ser também levadas em consideração –, ou se elas coadunam interesses díspares e os resolve democrática e participativamente.

Além disso, o gerenciamento das políticas públicas parece estar sob a influência dos setores privados da economia que acessam Estado como meio de abertura de novos espaços para investimentos e asseguram, por meio de mecanismos político-jurídicos, o retorno de seus investimentos.

É fundamental compreendermos que a configuração do sistema de produção da cidade capitalista atual impõe a necessidade de articulação dos espaços desde a escala local até a global, cabendo a estas se adequarem às condições econômicas e culturais que são difundidas globalmente. No entanto, entendemos que ao poder público local cabe o papel de conhecer as particularidades de cada lugar na ideia de que é possível promover a construção de uma cidade mais justa e inclusiva ao mesmo tempo em que a mesma se desenvolve social economicamente, visto que tais aspectos estão indissociavelmente conectados.

Por fim, e em contrapartida, a acumulação de OUCs somadas às ZEDUS asseguram a tese de que “a cidade está à venda” e que a cidade é pensada como uma “máquina de crescimento urbano”, cuja lógica de valorização e captura das mais valias urbanas que são mobilizadas e engendradas é intermediada pela figura do poder público local, seja direta ou indiretamente, e a adoção de expedientes empresariais e da terceirização da prospecção de áreas e investidores reforça a

perspectiva do empresariamento da gestão urbana, sobretudo se considerarmos o discurso competente do marketing urbano e do empresariamento da gestão que se arvora entre as vozes da política municipal.

## 5 REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica**. Coordenação espacial e convenção urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

ALBUQUERQUE, Carla C. G. **Regimes de Exceção e mobilização das mais-valias fundiárias**: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza – CE. 2015. 356f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

ALOCHIO, Luiz Henrique A. **Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade**. Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente**. A ação do capital imobiliário da estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: Editora UFC, 2004.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano**. Entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

FORTALEZA. **Lei Complementar Nº 062, de 02 de Fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano\\_Diretor](http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor)

GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno de: O plano normativo e o plano estratégico: similaridades e diferenças entre a revisão da LUOS e o Fortaleza 2040 quanto ao predomínio dos projetos urbanos na capital cearense. In: **Anais do XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR)**, 2017, São Paulo. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%203/ST%203.3/ST%203.3-02.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.3/ST%203.3-02.pdf)

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. (2ª ed.). São Paulo: Edusp, 1997.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: \_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005, p. 163-190.



HOLANDA, Breno; ROSA, Sara Vieira. 16 Anos de Operações urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana. **Anais do XVII ENANPUR**, São Paulo, 2017. Disponível em:

[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sesseoes\\_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-01.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesseoes_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-01.pdf)

HOLANDA, B.; ROSA, S. V.; PEQUENO, R. Las asociaciones público-privadas y el desarrollo urbano: análisis de ilegalidades en la creación de Operaciones Urbanas Consorciadas en Fortaleza, Ceará-Brasil. **Entretextos**, León - México, ano 9, N. 26, Agosto-Novembro de 2017. Disponível em: <http://entretextos.leon.uia.mx/num/26/labor-de-punto/articulo.php?id=3>

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. **Urban fortunes**. The political economy of place. Los Angeles: University of California Press, 1987.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette W. Operações Urbanas Consorciadas: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia M. (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MATTOS, Carlos A. Globalización, Negocios Inmobiliarios y Mercantilización del Desarrollo Urbano. In: PEREIRA, Paulo C. X.; HIDALGO, Rodrigo (coord.). **Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina**. Santiago e São Paulo: PUC de Chile/FAUUSP, 2008.

MUNIZ, Águeda. **Intervenções urbanas em espaços de desvalia**. Transformar para valorizar. 2012. 473f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

OLIVEIRA, Simone F. C.; ALDIGUERI, Camila R. A contínua (des)regulamentação do planejamento urbano em Fortaleza A captura das Zonas Especiais de Interesse Social pelas OUCs. **Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR)**, Natal/RN, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1666>

RABELO, Pedro V. M.; ALBUQUERQUE, Carla C. G. Operações Urbanas Consorciadas: uma perspectiva para o instrumento. **Anais do V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (ENANPARQ)**. "Arquitetura e Urbanismo no Brasil atual: crises, impasses e desafios", Salvador-BA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/27744/6/eixo-5.pdf>. Acessado em 27 de junho de 2019.

RABELO, Pedro V. M.; ALBUQUERQUE, Carla C. G. A exceção tornando-se regra: Regimes de exceção como forma de produzir o espaço urbano em Fortaleza. **Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e**



**Regional** (ENANPUR), “Tempos em/de transformação – utopias”, Natal-RN, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1332>. Acessado em 27 de junho de 2019.