




**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **A mercantilização do espaço urbano em Fortaleza: instrumentos urbanísticos como meio de promoção de negócios imobiliários em detrimento da democratização do espaço urbano**

La apropiación del espacio urbano de Fortaleza por el capital privado: herramientas de gestión pública como medio de promoción de negocios inmobiliarios en oposición a la democratización del suelo urbano

**Amíria Bezerra Brasil**<sup>1</sup>, UFRN, [amiriabrasil@gmail.com](mailto:amiriabrasil@gmail.com)

**Emanuel Ramos Cavalcanti**<sup>2</sup>, Universidade Presbiteriana Mackenzie, [emanuel.cavalcanti.au@gmail.com](mailto:emanuel.cavalcanti.au@gmail.com)

**Marcelo Mota Capasso**<sup>3</sup>, UNIFOR, [mm.capasso@gmail.com](mailto:mm.capasso@gmail.com)

---

<sup>1</sup> Doutora em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo. Docente da UFRN.

<sup>2</sup> Doutorando na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

<sup>3</sup> Mestre em gestão urbana pela TU-Berlin . Docente da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

## RESUMO

Apesar da existência de planos diretores que deveriam ter regulado a produção do espaço urbano em Fortaleza, durante o século XX e início do século XXI, ela foi protagonizada pela iniciativa privada, provocando uma grande desigualdade na apropriação do solo urbano. Os investimentos públicos aconteceram prioritariamente onde estavam os interesses de investimento privado, contribuindo para esse cenário. A partir da década de 1990 os primeiros instrumentos urbanísticos foram propostos com o intuito de equilibrar o acesso à terra e democratizar os investimentos públicos, o que não surtiu o efeito desejado. Na década de 2000, após a aprovação do Estatuto da Cidade, o plano diretor da cidade foi revisto de forma participativa e novos instrumentos foram propostos para reverter a lógica de produção do espaço excludente da cidade. Esses instrumentos também não foram capazes de modificar a estruturação espacial, e por vezes serviram às avessas do que se propunham. Dessa forma, este artigo se propõe a analisar como a produção do espaço em Fortaleza, se deu a partir da revisão do seu plano diretor segundo princípios da Lei do Estatuto da Cidade, apresentando como os instrumentos urbanísticos foram ressignificados para atender aos interesses privados, em detrimento da coletividade. O artigo é fruto de trabalhos desenvolvidos individualmente pelos autores, mas também de inquietações comuns que os acompanham diariamente.

**Palavras Chave:** Plano diretor; Instrumentos urbanísticos; OUCs; ZEIS; ZEDUS.

## RESUMEN

Aunque existan Planes Maestros que debesen haber regulado la producción del espacio urbano en Fortaleza, durante el Siglo XX e comienzo del XXI, los agentes privados la protagonizaron, produciendo una grande desigualdade en la forma de apropiación del suelo urbano. Las inversiones públicas se hicieron sobre todo en ubicaciones de interés al capital privado, contribuyendo con esa situación. A partir de los 1990, fueron propuestas las primeras herramientas urbanísticas de gestión del suelo para equilibrio del acceso a tierra y democratización de las inversiones públicas, sin embargo no conllevando el efecto deseado. En los 2000, tras promulgarse el Estatuto da Cidade, el plan maestro de la ciudad fue revisado de manera participativa y nuevas herramientas fueron propuestos para cambiar la lógica de producción del espacio urbano excludente. Tales herramientas tampoco fueron capaces de cambiar la estructura espacial urbana, reduciendo la segregación social. Muchas veces, las herramientas fueron usadas exactamente para lo contrario. De esa manera, este ensayo analiza como la producción del espacio urbano de Fortaleza ha ocurrido desde su último plan maestro de desarrollo urbano, presentando las herramientas de gestión que tuvieron su esencia cambiada en atención a los agentes privados. Lo que presentamo ahora es fruto de inquietaciones comunes dentre los autores.

**Palabras Clave:** Plan Maestro; Herramientas urbanísticas; OUCs; ZEIS; ZEDUS.

## INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a lógica da produção capitalista do espaço urbano (HARVEY, 2015; 2013; 2011; 2005) em Fortaleza, principalmente a partir do início do século XXI, e como os instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001) e garantidos pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor – Lei Complementar nº 062 de 2009) não foram capazes de rever essa lógica de produção. Muitas vezes eles até contribuíram para fortalecê-la.

Desde o Congresso do PDPFor os movimentos sociais, os representantes da academia e as ONGs buscaram garantir as conquistas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Os setores imobiliários, por outro lado, lutaram por garantir potenciais construtivos maiores e inviabilizar instrumentos que obrigassem o pagamento dos acréscimos. Assim, até hoje, 7 anos após a aprovação do PDP, os instrumentos continuam não garantindo direitos sociais e permitindo o aumento cada vez maior do potencial construtivo na cidade, inclusive em áreas protegidas por zoneamentos especiais ou ambientais. O que se tem visto é o favorecimento de parte dos agentes produtores do espaço em detrimento da maior parte da população.

O objetivo principal do artigo é mostrar como a lógica capitalista de produção do espaço urbano naquela cidade prevalece, até hoje, independente do que garantem os instrumentos urbanísticos previstos em lei federal e municipal. Foram priorizados aqueles que flexibilizam o potencial construtivo para os setores imobiliários, em detrimento dos que democratizam o espaço urbano.

O artigo é fruto do compartilhamento de inquietações dos autores que resultaram em uma tese de doutorado defendida, uma em andamento, alguns trabalhos acadêmicos e o acompanhamento próximo das alterações que estão acontecendo na legislação municipal, em destaque na ocasião da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 7.987 de 1996) e da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 5.122 A de 1979), que virarão uma única lei.

O artigo foi desenvolvido a partir dos levantamentos de dados para desenvolvimento das duas teses, de bibliografia relacionada ao tema escrita pelos próprios autores, trabalhos de outros pesquisadores de Fortaleza, e pelo diálogo mantido entre os autores, movimentos sociais e demais agentes que acompanham a disputa pela democratização do espaço urbano na cidade.

## OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM FORTALEZA

A cidade de Fortaleza possui planos diretores desde o início do século XX, contudo não tendo sido eficientes em tornar o seu espaço urbano socialmente menos desigual. Durante esse século a cidade se estruturou a partir, principalmente, da produção privada do espaço urbano, através do parcelamento do solo, na forma de loteamentos (SANTOS, 2012; e SANTOS, 2015). Entretanto, desde o século XIX já era perceptível na cidade a mercantilização da terra como forma de especulação, e atividade rentista relacionada a imóveis, com o protagonismo de grupos familiares, alguns estrangeiros (ANDRADE, 2012; e SILVA, 1999). Essa apropriação privada do espaço urbano, e os altos aluguéis de imóveis, excluíram grande parte da população, que não conseguiu ter acesso formal à terra urbana, e à moradia, terminando por ocupar áreas de fragilidade ambiental – dunas e margens de rios – leitos de ferrovias ou periferias pouco atrativas para o mercado imobiliário (Figura 1). Os investimentos públicos seguiram os privados, localizando-se nas mesmas áreas e valorizando-os, o que terminou contribuindo para o acirramento da desigualdade socioespacial (BRASIL, 2016).

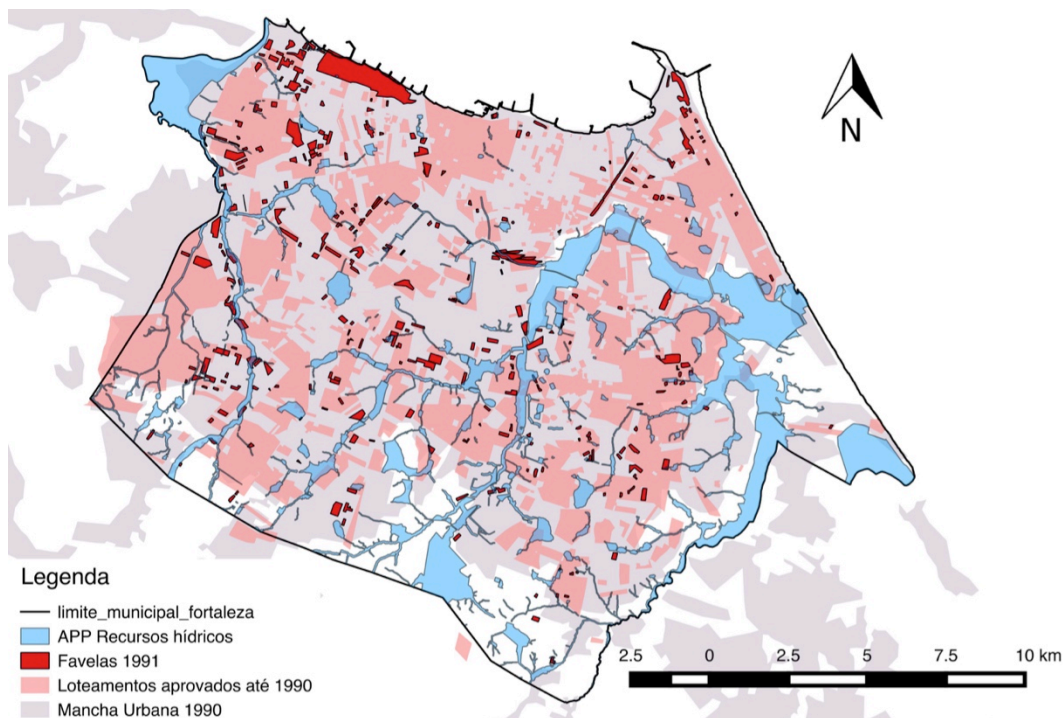


Figura 1. Produção privada do espaço urbano em Fortaleza versus os assentamentos precários em 1990. Fonte: dados: BRASIL, 2016, modificado pelos autores.

Somente no fim do século, precisamente em 1992, com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU – Lei nº 7.061), instrumentos urbanísticos de democratização de acesso à terra foram propostos em Fortaleza com o objetivo de reverter, ou mesmo amenizar, a desigualdade socioespacial formada na cidade. A Constituição Federal de 1988 já havia inserido em seu texto um capítulo sobre a Política Urbana, e definido a função social da cidade e da propriedade, assim como a democratização do processo de tomada de decisão em política urbana, como prioridades para as cidades brasileiras, e transferiu para os municípios a responsabilidade de planejar e gerir o território urbano. Nesse contexto, o PDDU propôs, dentre suas diretrizes gerais:

Art. 1º – A política urbana do Município de Fortaleza orientar-se-á pelas seguintes diretrizes gerais:

[...]

VI – a recuperação dos investimentos do poder público de que venha a resultar a valorização dos imóveis urbanos;

VII – a adequação dos instrumentos de política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;

VIII – o cumprimento da função social da propriedade imobiliária prevaiente sobre o exercício do direito do proprietário de construir;

[...]

X – a participação ativa das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes. (FORTALEZA, 1992, p. 27-28).



Para alcançar tais diretrizes, alguns instrumentos foram indicados textualmente, como por exemplo: Operações Urbana Consorciadas, Desapropriações, Imposto Progressivo etc. (FORTALEZA, 1992).

Esses instrumentos, entretanto, não foram utilizados, pois o planejamento urbano em Fortaleza seguiu a lógica do que estava se implantando no Ceará, a partir de um pensamento neoliberal que priorizava a gestão orientada para o negócio, a cidade como mercadoria (VAINER, 2000). O planejamento urbano de fins do século XX, que também foi protagonista no Brasil, baseou-se no urbanismo contemporâneo (DEL RIO, 2000), pautado pelo planejamento estratégico.

No Ceará, o Governo das Mudanças, protagonizado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), dedicou-se à modernização do estado e a sua promoção para investidores e turistas nacionais e estrangeiros, o que também aconteceu em Fortaleza. A cidade passou então a ser transformada em busca de uma modernização condizente com as transformações do estado, e consequentemente os instrumentos de democratização do espaço bem como os de participação popular, não foram implementados. Prevaleceu a flexibilização e a gestão orientada para os negócios. A desigualdade socioespacial se acirrou nesse período, tanto no estado como em sua capital (Figura 2).

No início dos anos 2000 o PDDU deveria ser revisto para se adequar à exigências do Estatuto da Cidade, e portanto seu processo deveria ser participativo. A revisão começou em 2002, entretanto o novo plano diretor só foi aprovado em 2009. Esse foi um período bastante conturbado, e em seu decurso já teve início a desconstrução dos instrumentos.

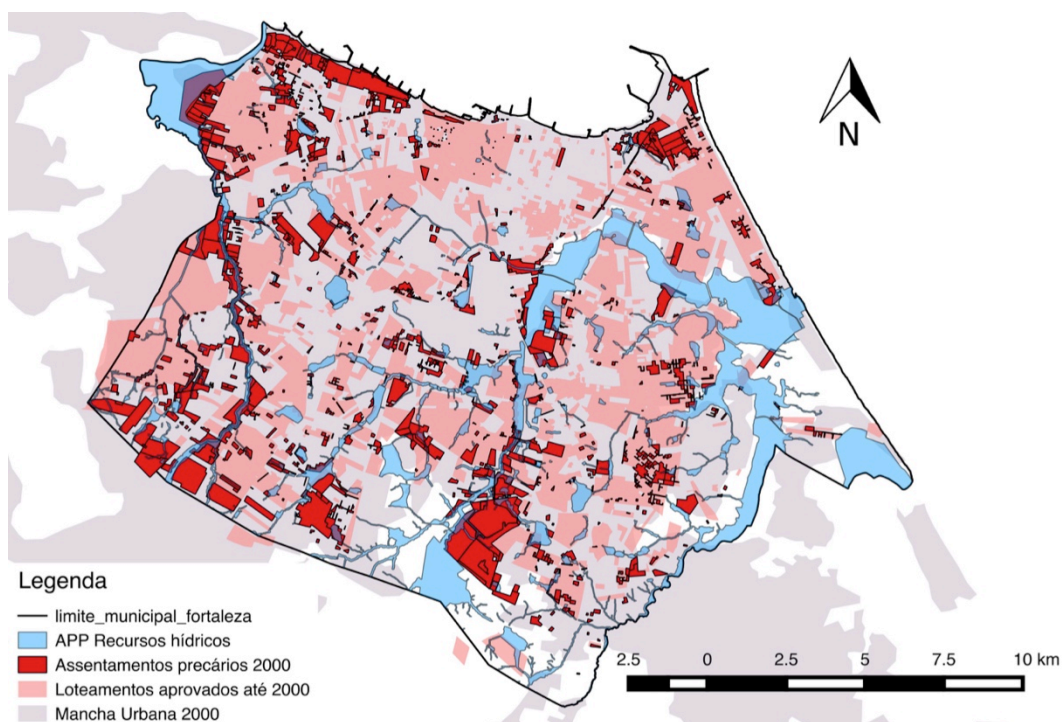


Figura 2. Produção privada do espaço urbano em Fortaleza versus os assentamentos precários. Fonte: dados: BRASIL, 2016, modificado pelos autores.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), em uma gestão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), iniciou o processo de revisão do PDDU em 2002. Esse primeiro processo, entretanto, não foi efetivamente participativo segundo os movimentos sociais, a academia e as ONGs, que reivindicaram, junto ao Ministério Público a sua suspensão. Além da falta de participação, eles questionavam também o processo de escolha da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEFC)<sup>4</sup>, como responsável pela revisão, visto que não houve um processo licitatório para a escolha. Na oportunidade de mudança da gestão da Prefeitura, o projeto de lei criticado pela sociedade civil foi retirado da Câmara, para dar início a um novo processo de revisão, iniciado em janeiro de 2006<sup>5</sup>.

O novo processo de revisão do plano diretor de Fortaleza teve como produto o Plano Diretor Participativo (PDPFor). Havia uma certa pressa em finalizar esse processo, pois o Ministério das Cidades (MTCidades) havia determinado agosto de 2006 como prazo final das revisões dos planos diretores à luz do Estatuto da Cidade, para todo o Brasil; o prazo seria posteriormente adiado.

Nesse contexto, o processo de elaboração do PDPFor não teve tempo suficiente para as capacitações e divulgações necessárias para uma ampla participação da sociedade civil. Aconteceram algumas audiências públicas e oficinas, que segundo os movimentos sociais não conseguiram alcançar todos os interessados. Os movimentos sociais envolvidos no processo, juntaram-se, então, às ONGs, dentre elas o Cearah Periferia, e à academia, em especial a Universidade Federal do Ceará (UFC) – representada principalmente pelos cursos de Arquitetura e Urbanismo, Geografia e Sociologia –, e articularam uma rede chamada NUHAB<sup>6</sup>, que teve importante papel de articulador da sociedade civil na participação do processo.

Dessa forma, a capacitação dos movimentos sociais, basicamente pró-moradia, foi feita em paralelo ao processo oficial do plano, tendo se centrado na compreensão do instrumento urbanístico Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), visto que segundo o NUHAB não havia tempo de aprofundar nos demais instrumentos. Foi então desenvolvida uma proposta para essas zonas, tanto em relação às áreas ocupadas, quanto em relação aos vazios urbanos que poderiam se transformar em habitação de interesse social (HIS), que foi levada para o Congresso do Plano Diretor, última etapa antes do envio do projeto de lei para a Câmara.

Durante o Congresso do PDPFor os movimentos sociais centraram-se na aprovação das ZEIS, e os setores imobiliários concentraram-se na aprovação de índices de construção por meio do zoneamento comum. Já a partir desse evento começou a desconstrução dos instrumentos urbanísticos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Os índices de aproveitamento (IA) aprovados foram altos, permitindo excessivo potencial construtivo em diversas áreas da cidade, inclusive inoportunas ao desenvolvimento edilício, como nas de proteção ambiental: Zona de Interesse Ambiental do Cocó (ZIA do Cocó) e a Zona de Orla

<sup>4</sup> A ASTEFC é uma entidade jurídica de direito privado, vinculada ao Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará (<http://www.astef.ufc.br>).

<sup>5</sup> Para maior aprofundamento sobre esse tema: BRASIL, 2016.

<sup>6</sup> A rede NUHAB (Núcleo de Habitação e Meio Ambiente) filiada ao FNUR, é formada por 12 organizações e movimentos sociais de Fortaleza: Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza/FBFF; Movimento dos Conjuntos Habitacionais/MCH; Caritas Arquidiocesana de Fortaleza; Central dos Movimentos Populares/CMP; CEARAH Periferia; Centro Socorro Abreu; Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica popular Frei Tito de Alencar; Centro de Assessoria Jurídica Universitária/CAJU-UFC; Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária/NAJUC-UFC; Serviço de Assessoria Jurídica Universitária/SAJU-Unifor; Oficina do Futuro e Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa/CDVHS (BRASIL, 2016).

(ZO) trecho 4 e trecho 5. Além disso, 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 (Tabela 1).

Zoneamento do PDPFor	I. A. Básico	I. A. Máx	I. A. Min
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 (multifamiliar) 1 (unifamiliar)	2 (multifamiliar) 1 (unifamiliar)	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 aprovados pelo PDPFor. Fonte: FORTALEZA, 2009, modificado pelos autores.

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, conforme pode ser visto na Tabela 1.

Além disso, alguns instrumentos que precisavam ser mapeados foram encaminhados para legislações específicas, que nunca foram desenvolvidas, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS).

Art. 310 - Os limites, índices e parâmetros urbanísticos para as ZEDUS serão determinados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo ou por legislação municipal específica. (FORTALEZA, 2009).

Segundo o PDPFor, as OUCs deverão ser implementadas principalmente em áreas de ZEDUS e ZEIS, de acordo com a legislação específica desses zoneamentos especiais, que ainda não foram desenvolvidos, como mostraremos adiante.

Art. 243. São áreas prioritárias para as operações urbanas consorciadas:

[...].

Parágrafo Único - Lei municipal específica definirá os limites de cada operação nas áreas prioritárias, compatibilizando-a com os planos e projetos específicos das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) e nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). (FORTALEZA, 2009).

Somente três instrumentos foram regulamentados até o momento, pela Lei nº 10.335, de 1º de abril de 2015: i) Outorga Onerosa de Alteração de Uso; ii) Transferência do Direito de Construir; e iii) Regularização das edificações. Essa última regulamentação determina que:

Art. 1o As edificações irregulares concluídas até a data da publicação desta Lei poderão ser regularizadas, desde que atendam às condições mínimas de higiene, de segurança, de uso, de salubridade, de acessibilidade, de habitabilidade e de respeito ao direito de vizinhança, observadas, ainda, as disposições constantes na legislação ambiental e nesta Lei. (FORTALEZA, 2015a).

Para regulamentação dos instrumentos previstos pelo PDPFor e para o desenvolvimento das legislações específicas, incluindo a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo – que está em desenvolvimento – deveria ser implementado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU).

Art. 290 – O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), vinculado ao órgão ou entidade responsável pelo planejamento territorial e urbano, será composto de forma paritária entre representantes do Poder Público e a sociedade civil, de acordo com lei específica, que definirá suas competências. Parágrafo Único - O processo de elaboração do projeto de lei do CMDU deverá garantir a participação popular, com a realização de audiências e debates públicos. (FORTALEZA, 2009).

O CMDU não foi implementado até o momento e, portanto, as decisões municipais acerca da política urbana não têm sido devidamente decididas com a participação ativa e deliberativa da sociedade civil.

Dessa forma, percebe-se a priorização dos instrumentos para efetivação das transações imobiliárias e favorecimento dos proprietários fundiários e setores da construção civil em detrimento daqueles que deveriam garantir a democratização do espaço urbano. Aprofundaremos, portanto, o desenrolar das OUCs, ZEIS e ZEDUS que tiveram processos que a nosso ver representam mais significativamente essa lógica mercadológica do espaço urbano.

## AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Até hoje, foram aprovadas 5 (cinco) Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) na cidade de Fortaleza, estando seus processos de implementação e/ou impactos no ambiente construído, na maioria, ainda em curso (FIGURA 3). As OUCs estão presentes na legislação de Fortaleza desde ainda o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1992, conforme comentamos,



antecipando a incorporação definitiva desse instrumento urbanístico que se deu apenas em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade. Entretanto, no cenário nacional, esse instrumento já vinha sendo utilizado, especialmente em São Paulo, ora como Operação Interligada, ora como Operação Urbana Consorciada (FIX, 2001) experiências que foram tomadas como referência para a elaboração do PDDU de 1992.

Porém, neste plano, as OUCs aparecem apenas listadas junto a outros instrumentos (FORTALEZA, 1992). Sem definição precisa, estão, portanto, desvinculadas de um maior detalhamento quanto, por exemplo, às áreas-alvo ou critérios de intervenção/implementação. Ainda durante sua vigência, incluso período de revisão (2003-2009), três operações vão ser aprovadas: Foz do Riacho Maceió, Dunas do Cocó e Jockey Clube, em 2000, 2004 e 2007, respectivamente.

A OUC da Foz do Riacho Maceió viabilizou a construção de parque linear junto à Avenida Beira Mar, no metro quadrado mais caro da cidade, bem como a alteração de índices para a construção de unidades de hotelaria e residenciais multifamiliar de alto padrão, não permitidos na legislação vigente. Para tanto, algumas dezenas de edificações irregulares ao longo do riacho já foram desapropriadas, restando ainda algumas unidades (ALBUQUERQUE, 2015).

A OUC Dunas do Cocó ainda não foi implementada. Não diferentemente da operação no riacho Maceió, esta aposta na alteração de índices relacionados ao incentivo, na área, de novos loteamentos, conformando um processo especulativo. A contrapartida seria um parque linear e via paisagística ao longo de um trecho do rio Cocó, tendo a operação, em seu perímetro, considerável área de preservação desse recurso hídrico. Ao norte do perímetro desta OUC, encontra-se área considerável de expansão de empreendimentos residenciais de médio e alto padrões, nos bairros Cocó e Papicu, mas também a presença de favelas.

A OUC Jockey Clube, à sudoeste, empreendeu parceria entre a Prefeitura e os donos do antigo hipódromo de Fortaleza que viabilizou a construção do Hospital da Mulher, da rede pública municipal de saúde. Nesta enorme gleba situada em área periférica da cidade em vias de expansão nos últimos 10 anos, foram viabilizados empreendimentos comerciais e residenciais, ainda existindo terrenos disponíveis para novos e similares empreendimentos.

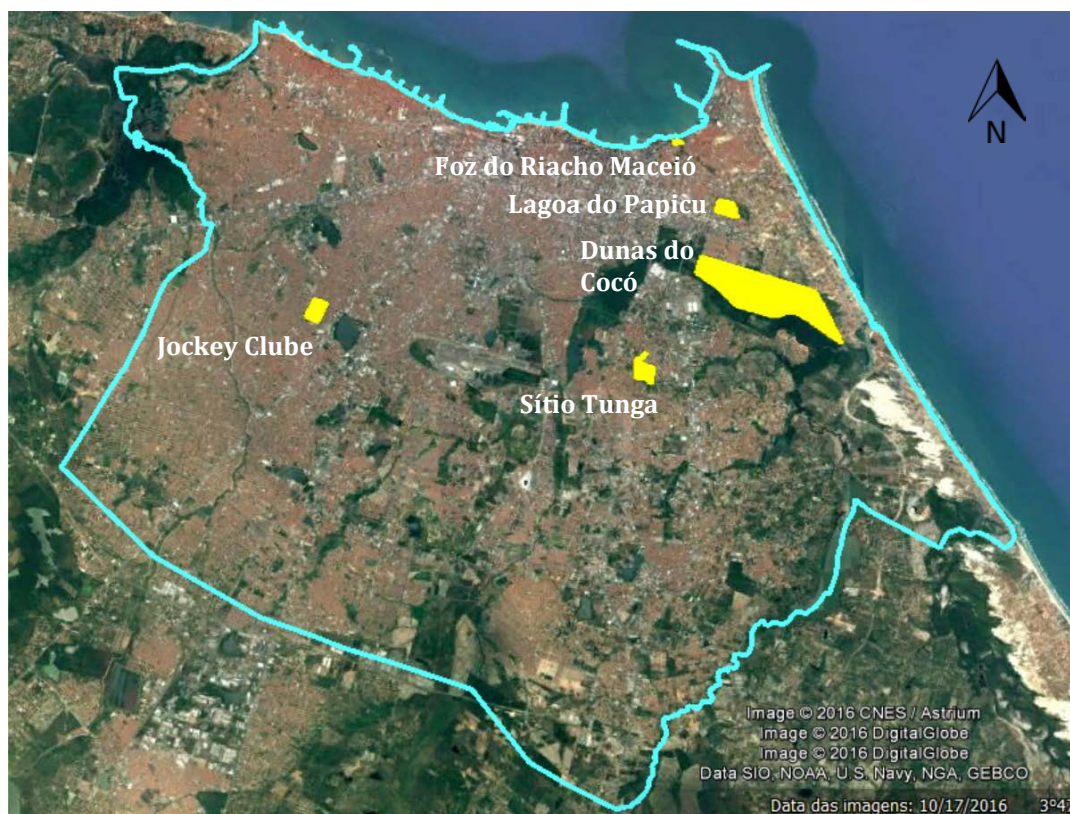


Figura 3. Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza. Fonte: Base: Google Earth, modificado pelos autores.

Já no âmbito do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), de 2009, foram aprovadas, ambas em 2011, as outras duas OUCs existentes até hoje: a do Sítio Tunga e a da Lagoa do Papicu. Vale destacar que esse plano, fruto da longa revisão do anterior, de 1992, está já adequado aos princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de 2001, mas que, apesar do maior detalhamento e espacialização das intenções da Prefeitura com relação às OUCs (FORTALEZA, 2009), o poder público não regulamentou o instrumento até hoje.

A OUC do Sítio Tunga, semelhante à operação no Jockey, aposta na valorização de novas áreas da cidade, neste caso, à sudeste e em bairro de maiores padrões edilícios e de renda do que aquele da OUC no Jockey. No Sítio Tunga, os arranjos previstos no texto da lei da operação não diferem dos demais acima: alteração de índices, destacando-se a ampliação de gabarito dos 48m existentes para 72m o que, por sua vez, justifica o padrão imobiliário pretendido, a construção de torres residenciais em área de recente valorização na cidade, o bairro Luciano Cavalcante. Na contrapartida, mais uma vez, a proposta de criação de parque urbano mediante permuta de terrenos com a Prefeitura.

A OUC da Lagoa do Papicu acontece em enorme gleba situada no bairro homônimo – importante área para os altos investimentos imobiliários –, terreno sem uso a décadas, oriundo da desativação de planta industrial, a cervejaria Astra. O terreno foi comprado e parcelado por grandes grupos imobiliários, destacando-se o Grupo JCPM que viabilizou a construção do RioMar Shopping Fortaleza. Junto à este foi construído, pelo mesmo grupo, uma torre comercial/empresarial e

estão sendo finalizadas torres residenciais de alto padrão já de competência de outros grupos econômicos locais, a Moura Dubeux e a Nova Aldeota.

Uma série de contrapartidas foram viabilizadas ou previstas, inclusive fora da poligonal da operação, destacando-se a construção de viaduto e de túnel de acesso pela Av. Santos Dumont – importante corredor viário leste da cidade –, melhoramentos de vias próximas, desapropriação e relocação de ocupações irregulares no entorno, ações sociais junto às comunidades carentes adjacentes dentre outras. As alterações que viabilizaram este novo parcelamento estenderam os usos originais residenciais para novos, como o comercial e até de hotelaria (FORTALEZA, 2011).

Acreditamos que o quadro descritivo acima sobre as OUCs<sup>7</sup> em Fortaleza atesta o processo de desconstrução que este importante instrumento urbanístico tem sofrido. Essa desconstrução, como vimos argumentando no artigo, compromete a realização do princípio da função social da cidade e da propriedade presentes no Estatuto da Cidade. Em termos mais precisos, em se falando dos processos envolvidos na urbanização, isso significa o comprometimento dos objetivos das “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (BRASIL, 2001, p. 82) presentes logo no primeiro parágrafo do Estatuto.

Essa desconstrução pode ser observada em três circunstâncias que ficam claras, para a realidade de Fortaleza, desde os momentos iniciais da elaboração das OUCs até os processos de implementação: i) a fragilidade do instrumento dentro da legislação urbana municipal; ii) a inversão dos papéis de protagonismo dentro das articulações entre o público e o privado; e iii) o descolamento das proposições das OUCs de estudos prévios de áreas-alvo e da fundamental importância da elaboração de masterplan e desenho urbano específicos.

Com relação ao primeiro ponto, destacamos a não regulamentação até o momento do instrumento das OUCs o que inviabiliza uma maior clareza com a qual o instrumento deve participar na transformação urbana, além da dificuldade deste de estar vinculado aos instrumentos das ZEIS e ZEDUS, como pretende o PDPFor.

No segundo ponto, como visto, as iniciativas das OUCs tem sido de origem privada, majoritariamente, o que não é legalmente proibido, claro, mas que entendemos inverte um papel que deve ter protagonismo do poder público, na figura da Prefeitura, já que esta é a responsável direta pela política urbana local e o planejamento da cidade. Isso atesta a captura do instrumento pelos setores privados, em especial, imobiliários que, como vimos, por trás das contrapartidas pensadas – como a criação de parques presentes em duas das OUCs acima descritas – nada mais existe que a futura valorização de empreendimentos imobiliários, aos quais essas áreas verdes agregam valor.

Por fim, no último dos pontos acima, colaborando para a fragilização do instrumento, temos a ausência de um estudo para a área de Fortaleza que definisse de forma criteriosa as áreas-alvo de futuras intervenções, atendendo às premissas do Estatuto da Cidade e em concordância com o plano diretor de Fortaleza. Aliado a isso, em um segundo momento, a definição clara de um masterplan para cada uma das operações propostas que, por sua vez, deve culminar na elaboração do desenho urbano para as áreas de intervenção.

---

<sup>7</sup> Para maior aprofundamento acerca do funcionamento das OUCs em Fortaleza, ver: ALBUQUERQUE, 2015.

## Az ZEIS

AS Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), segundo o PDPFor são áreas:

Art. 123. [...] destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo. (FORTALEZA, 2009, p. 16).

Foram definidos três tipos diferentes em Fortaleza:

Art. 126 – As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

Art. 129 – As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.

Art. 133 – ZEIS 3 – são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico (FORTALEZA, 2009, p. 16).

As transformações do instrumento tiveram início ainda no Congresso do PDPFor. As primeiras propostas de delimitação, que foram apresentadas naquele evento, foram feitas pelos movimentos sociais, articulados pelo NUHAB ou individualmente, em especial as do tipo 1 e 3. As ZEIS do tipo 2 foram propostas pela própria Prefeitura, de acordo com o processo de regularização dos conjuntos habitacionais já em andamento, e portanto não serão objeto de análise deste artigo.

A maior parte das ZEIS propostas para o Congresso do Plano Diretor foram aceitas e aprovadas ao final do evento, entretanto há dois casos importantes de serem destacados. Uma comunidade antiga, geograficamente bem localizada na cidade, o Lagamar, não estava como ZEIS na proposta inicial do Congresso; alguns limites de ZEIS de vazio foram retirados da proposta, principalmente aqueles localizados em áreas de valorização imobiliária da cidade, como o Centro.

O Lagamar conseguiu ser inserido como ZEIS em 2010, através da Lei Complementar nº 76, após grande mobilização popular. Dessa forma, ficaram aprovadas 135 ZEIS, sendo: 45 do tipo 1; 56 do tipo 2; e 34 do tipo 3 (Figura 4). Para os movimentos sociais essas ZEIS não representam a realidade das necessidades habitacionais, visto que as ZEIS do tipo 1 representam somente 3% da área da cidade, mas abrigam 15% da população. Além disso, a população moradora nas ZEIS do tipo significam somente 34,08% da população dos assentamentos precários oficiais da cidade (BRASIL, 2016) (Figura 4).



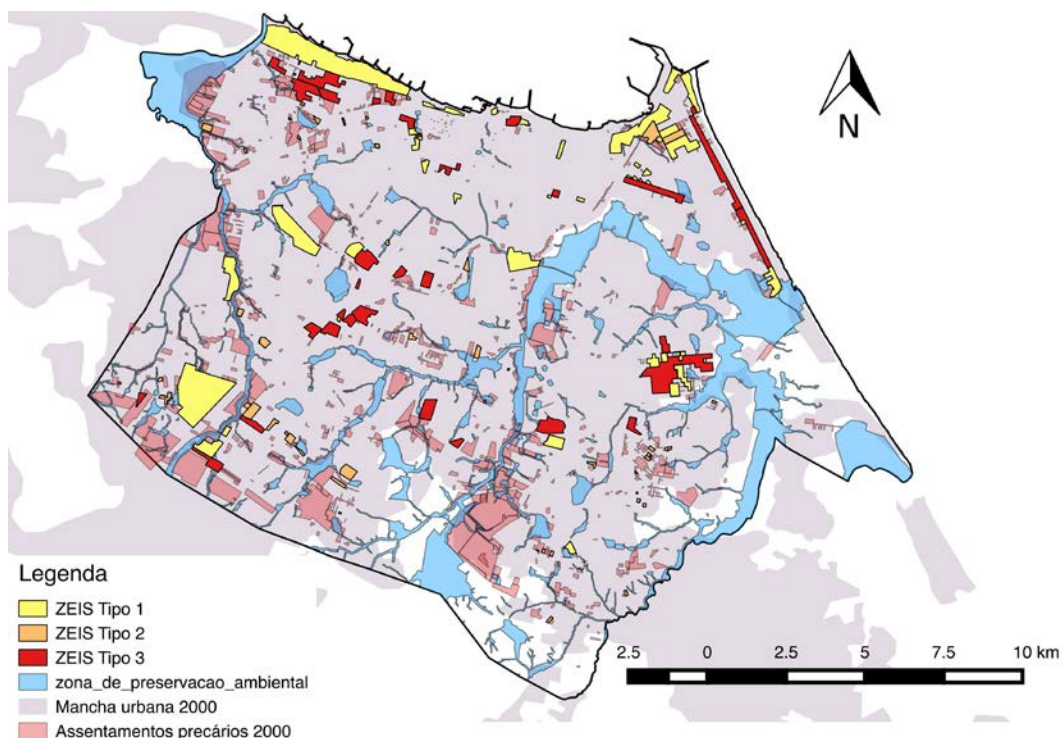


Figura 4. ZEIS por tipo versus os assentamentos precários na época da aprovação do PDPFor. Fonte: dados: BRASIL, 2016, modificado pelos autores.

A desconstrução das ZEIS teve início no próprio Congresso do Plano Diretor, conforme dito. As principais afetadas foram as ZEIS de vazio, por impactarem diretamente em terrenos de especulação imobiliária em áreas valorizadas. Inicialmente foram retiradas da proposta duas delimitações, localizadas no bairro centro<sup>8</sup>. Também foram substituídos polígonos localizados nos bairros Papicu e Cocó, onde o preço do metro quadrado é alto mas há grande quantidade de assentamentos precários, por polígonos localizados em bairros como Cajazeiras, Montese e Álvaro Weyne, onde o preço do solo é mais baixo (FIGURA 5).

Ainda da aprovação das ZEIS de vazio no PDPFor, é importante destacar a vinculação da regulamentação daquelas localizadas na Praia do Futuro, bairro onde existem muitos terrenos vazios servindo a reserva fundiária, e importante área turística da cidade, à OUCs, instrumento não regulamentado pelo plano.

Além das ZEIS de vazio retiradas no próprio Congresso, e que portanto não foram aprovadas pelo PDPFor, houve mudanças em seus limites após a aprovação. Em 30 de dezembro de 2011, com a Lei Complementar nº 0101, foi retirado mais um polígono da lei, situação próximo à Arena Castelão, onde aconteceram os jogos da Copa do Mundo de Futebol da FIFA em 2014. Essa área foi rapidamente valorizada após a indicação de Fortaleza como sede dos jogos. Atualmente situa-se nessa área a sede da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e alguns condomínios residenciais de médio padrão.

<sup>8</sup> O bairro centro é o que abriga a área central da cidade, a parte histórica, a partir de onde a cidade se consolidou, e o centro comercial, onde está localizado o principal comércio de rua da cidade.



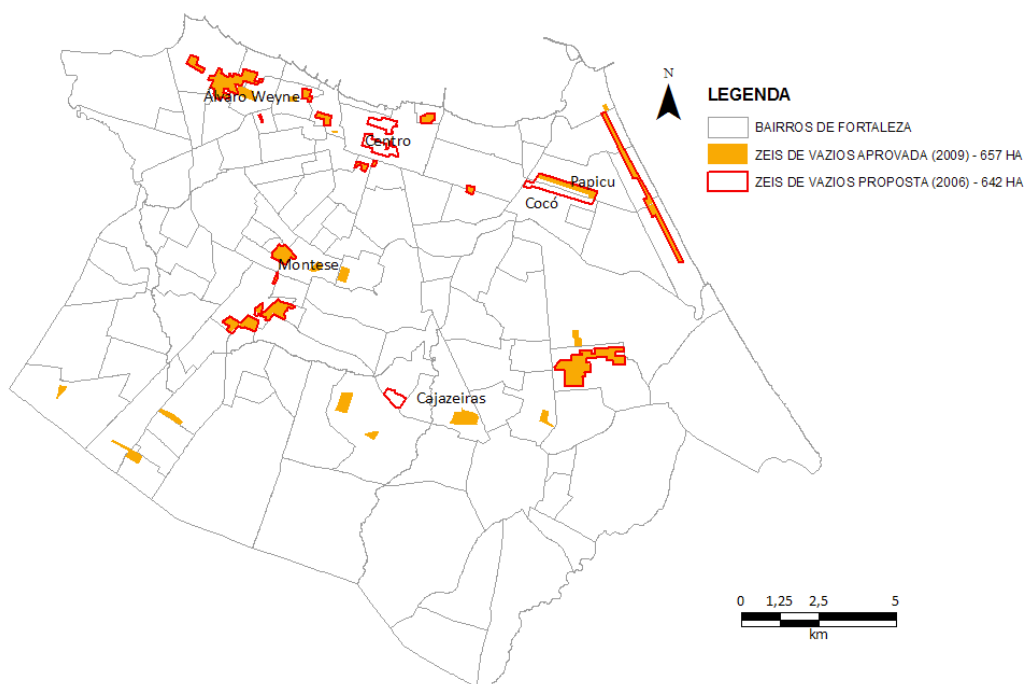


Figura 5. ZEIS de vazio propostas no Congresso do PDPFor versus ZEIS aprovadas. Fonte: CAVALCANTI et al (2012).

O PDPFor determina uma progressividade de liberação de construções em áreas de ZEIS 3 caso a Prefeitura não as regulemente, o que aconteceu. Assim, a cada doze meses de não regulamentação, devem ser liberados 5% da área para construção pelo proprietário. Essa determinação permitiu, portanto, segundo FORTALEZA (2015b), que 4% dessas áreas fossem edificadas. Entretanto, mais 14% das áreas foram edificadas sem autorização alguma.

O plano ainda estabelece que essa progressividade deve se dar por um período de 5 anos, e não define o que deve acontecer após isso. No contexto atual, a SEUMA entendeu e solicitou ao Ministério Público Municipal que as ZEIS de vazio sejam desfeitas, pois, segundo parecer elaborado pela Procuradoria Geral do Município, os donos dos terrenos não devem ser prejudicados pela falta de ação da Prefeitura.

(...) não é razoável admitir que as áreas de ZEIS 3 fiquem indefinidamente 'bloqueadas' à espera da confecção dos planos de intervenção pelo Município de Fortaleza. A mora da administração, neste caso, não pode ser imputada aos proprietários de imóveis situados naqueles territórios (FORTALEZA, 2014).

Em relação as ZEIS do tipo 1, não foram regulamentadas até hoje. O conflito principal delas é com o projeto estratégico turístico de Fortaleza e com novos produtos imobiliários. As comunidades, portanto, continuam ameaçadas de expulsão em decorrência da valorização das áreas onde estão inseridas. Casos emblemáticos tem sido reportados, inclusive pela imprensa tradicional, como a tentativa de retirada de população da ZEIS Dionísio Torres (Comunidade Vila Vicentina da Estância), tendo sido dado um parecer ilegal por parte da SEUMA, condenando a área a sair do zoneamento especial, viabilizando a ação de uma empresa de incorporação, que conseguiu retirar

quase 25% dos moradores antes que o caso fosse publicizado e o processo de desregulamentação e expulsão populacional fosse judicialmente sustado.

A primeira mudança relevante em relação às ZEIS 1 foi a retirada dos terrenos vazios localizados em seu perímetro do zoneamento especial, conforme estabelece a Lei Complementar nº 0108 de 30 de maio de 2012:

Art.1º Fica acrescido ao art.125 o §4º, e os §§1º, com os incisos I e II, 2º e 3º ao art. 126, todos da Lei Complementar no 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que passam a vigorar com a seguinte redação:

[...]

“Art. 126 .....

§ 1º São inválidas e sem eficácia como Áreas de Zona Especial de Interesse Social– 1 (ZEIS – 1) as áreas que, embora situadas dentro dos limites da ZEIS – 1, sejam constituídas de:

I - imóveis vazios, não utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da propriedade;

II - imóveis ocupados por qualquer atividade, que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da ocupação.

§ 2º Aplica-se a esses terrenos de que trata o § 1º a que dispõe a legislação urbana para a zona em que se situam os mesmos.

§ 3º O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico." (FORTALEZA, 2012).

Além disso, os moradores dessas ZEIS permanecem ameaçados de despejo, pois seguem sem a titulação de posse, não havendo plano de regularização para os assentamentos. Por exemplo, a comunidade Lagamar teve parte de suas casas destruídas para a construção de uma linha de VLT (veículo leve sobre trilhos), que daria acesso à Arena Castelão durante os jogos da Copa do Mundo de Futebol da FIFA. O VLT não foi finalizado, mas muitas famílias foram relocadas para um conjunto habitacional Minha Casa Minha Vida na periferia de Fortaleza, a 8 Km de distância. Também outras casas foram destruídas para dar lugar a um conjunto de viadutos e uma rotatória para melhorar o acesso ao aeroporto e à Arena. Já esses moradores não foram relocados, somente indenizados.

As ZEIS do tipo 1, também não foram regulamentadas, e na nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), em processo de aprovação, se sobrepõem a novos instrumentos, como as ZEDUS, o que torna maior a ameaça aos moradores. Também as OUCs não foram capazes de incorporá-las aos seus perímetros, conforme visto anteriormente.

Vê-se, portanto, que esse não é um instrumento prioritário para a Prefeitura Municipal de Fortaleza.

## As ZEDUS

As ZEDUS são as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica, sendo um dos pontos mais polêmicos na proposta de revisão da LPUOS, cujo debate na Câmara de Vereadores, prévio à aprovação, se deu no último semestre de 2016. Elas se tratam de um tipo de zoneamento especial do município de Fortaleza, categoria à qual a ZEIS também é tributária. Dessa forma, áreas classificadas como tal, terão os parâmetros definidos pelo zoneamento comum sobreposto por aqueles definidos para a ZEDUS correspondente.

Resgatando como se deu a instituição e delimitação das primeiras ZEDUS, apenas 3 haviam sido criadas por meio da Lei do PDPFor, sendo 2 no Centro da Cidade e 1 na área de um antigo distrito industrial da metrópole, a Av. Francisco Sá e seu entorno. Através da LPUOS-2016 serão criadas mais 19, totalizando um total de 12,63% do território municipal, incluindo as duas macrozonas do município, tanto a de Ocupação Urbana, quanto a de Proteção Ambiental, esta inclusive contendo subzonas com índices construtivos nulos ou bastante restritivos. 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. Em princípio, a ZEDUS poderia se caracterizar enquanto um importante instrumento de recuperação do investimento privado pela esfera pública, mas a contrapartida não veio definida explicitamente no projeto da LPUOS, nem se explica a partir de uma lei já existente, citada anteriormente, sobre a outorga onerosa da “alteração do uso do solo”, dispositivo controverso, pois aborda também a concessão de potencial construtivo.

Como termômetro da essência que a ZEDUS apresenta dentro do texto da LPUOS, apresentamos a seguir conflitos bastante significativos com o zoneamento já instituído pelo PDPFor, seja em termos de objetivos de cada subzona do plano diretor, seja em termos de regulamentações superiores, como a que é estabelecida pela ANAC para a segurança do tráfego aéreo:

1. 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;
2. 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 PDP-For, temos que 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”. Esse zoneamento, mesmo que tardio a uma cidade que já sofreu bastante com o espraiamento da sua infraestrutura, se apoia sistemicamente no princípio que serve à estruturação e interrelação entre todas as subzonas da Macrozona de Ocupação Urbana,

deixando entrever que existem áreas preferenciais à ocupação (Zona de Ocupação Preferencial – ZOP), com coeficientes mais permissivos, em total oposição à ZOR. A imposição de um novo zoneamento pela LPUOS fere diretamente a manutenção da ZOR como assim a definiu o PDPFor;

3. Da mesma forma como a anterior, 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;
4. 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 a 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. Os mais agredidos pela ineficiência do município em regular e fiscalizar o uso e a ocupação do solo são os edifícios tombados em nível estadual e municipal, inclusive com licenças de demolição de outros edifícios de interesse cultural no seu entorno ou aprovação de edifícios em altura, pela administração pública municipal, em total inobservância ao princípio da visibilidade do bem imóvel tombado. 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;

O instrumento de política urbana ZEDUS havia sido instituído já no PDPFor e, em sua rationale, era dotada de um viés totalmente democrático de gestão do uso do solo e requalificação ou formação de novas áreas centrais de serviços urbanos. A ZEDUS, como veio caracterizada no PDPFor, exigia a vinculação a um plano urbanístico, uma delimitação participativa, e a instituição da compulsoriedade da utilização, edificação e parcelamento do solo, instrumento vinculado ao IPTU Progressivo e de aplicação somente em áreas reconhecidas bem infraestruturadas. O instrumento propunha, no PDPFor, inclusive o fortalecimento de arranjos produtivos locais e sugeria o fomento de pequenos negócios. Nada disso veio indicado na LPUOS, e não se sabe como a concessão de potencial construtivo ao mercado imobiliário vai diretamente influir na dinamização socioeconômica dos locais atingidos. Inclusive, mesmo tendo uma exigência explícita no texto do plano diretor sobre um estudo técnico que justifique a delimitação de novas ZEDUS, nada foi apresentado à sociedade civil nesse sentido. Ainda, a cada ZEDUS está vinculada a

necessidade de um plano urbanístico específico, pela Lei do PDPFor, tampouco apresentados. De certa forma, é curioso planejar o aumento do adensamento construtivo, sem planejar o desenho urbano esperado, e sem sequer vincular o projeto necessário de requalificação urbana à contrapartida financeira estabelecida pelo instrumento Outorga Onerosa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção do espaço urbano na cidade de Fortaleza, ao longo do século XX e ainda no século XXI seguiu uma lógica capitalista, onde foi privilegiada a produção privada do espaço, com pouca regulamentação pública, apesar da existência dos planos diretores desde início daquele século. Os investimentos públicos desse período também centraram-se principalmente nas áreas mais valorizadas da cidade, aliados aos investimentos privados, o que contribuiu para uma grande desigualdade social na apropriação do espaço.

Os instrumentos urbanísticos estão presentes já no PDDU de 1992, mas não foram utilizados para democratização do espaço urbano, que continuou a ser apropriado de forma segregatória.

O PDPFor de 2009 aplicou a abrangência dos instrumentos, incluindo todos aqueles previstos pelo Estatuto da Cidade, entretanto mesmo durante a aprovação deste plano alguns instrumentos já começaram a ser desconstruídos ou inviabilizados. A gestão que o desenvolveu e aprovou não os implementou de forma a garantir seus ganhos na democratização do espaço urbano.

A gestão municipal seguinte regulamentou alguns instrumentos, priorizando aqueles que favorecem os setores imobiliários. Outros estão sendo ressignificados na revisão da LPUOS promovendo distorções de princípios que foram atrelados a eles.

Parte da sociedade civil em Fortaleza está mobilizada, junto ao Ministério Público Municipal, no intuito de impedir a aprovação da LPUOS que descaracterizará as diretrizes estabelecidas pelo PDPFor, que deve ser a legislação máxima daquele município.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Carla Camila Girão. Regimes de exceção e mobilização das mais-valias urbanas: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza-CE. Tese de doutorado. Mackenzie, 2015.
- ANDRADE, M. J. F. S. Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade 1810-1933. 316 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU-USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.
- BRASIL, A. B. A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. 260 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo – FAU-USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- CAVALCANTE, F. et al. ZEIS em Fortaleza: a insustentabilidade do instrumento diante das pressões exercidas pelo mercado imobiliário. In: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2., 2012, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre, maio 2012.



- DEL RIO, V. Voltando às origens: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. Vitruvius Arquitectos, ano 2, n. 15, ago. 2000.
- FIX, M. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma « nova cidade » em São Paulo : Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FORTALEZA. Lei Nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Fortaleza, 1992.
- \_\_\_\_\_. 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.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 9.857, de 22 de dezembro de 2011. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, ano LVIII, n. 14.701, 29 de dezembro de 2011. p. 1-4.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Lei Complementar nº 0108. Fortaleza, 2012.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Parecer no 17. Fortaleza, 2014.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Lei no 10.335. Fortaleza, 2015a.
- \_\_\_\_\_. Instituto de Planejamento de Fortaleza. Relatório das ZEIS. Fortaleza: Iplanfor, 2015b.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Projeto de Lei nº 01. Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Fortaleza, 2016.
- HARVEY, David. Paris, capital da modernidade. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015
- \_\_\_\_\_. Os limites do capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.
- \_\_\_\_\_. O enigma do capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.
- \_\_\_\_\_. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
- SANTOS, E. D. O. Propriedade privada da terra e expansão urbana: o caso da concentração fundiária na implantação de loteamentos em Fortaleza (1930-2000). Ateliê Geográfico, Goiânia, 6, dez. 2012.
- SANTOS, E. D. O. Produção do espaço, habitação e circuito imobiliário em Fortaleza-CE: temporalidades e espacialidades no eixo sudeste de valorização da metrópole. 374 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2015.
- SILVA, A. C. M. A propriedade privada da terra e a produção de novas espacialidades na cidade de Fortaleza. 175 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- VAINER, C. Pátria, Empresa e Mercadoria. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes, 2000.