

# LOCALIZAÇÃO SEGREGAÇÃO ESPECULAÇÃO

---

DESENVOLVIMENTO DO EIXO DA AV. WASHINGTON SOARES

Camila Rodrigues Cabral

Orientação . Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno

Trabalho de Conclusão de Curso . Julho 2019  
Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

R612I Rodrigues Cabral, Camila.

Localização. Segregação. Especulação. : Desenvolvimento do eixo da Av. Washington Soares. / Camila Rodrigues Cabral. – 2019.

126 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Curso de Arquitetura e Urbanismo, Fortaleza, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno.

1. produção do espaço. 2. planejamento urbano territorial. 3. localização. 4. segregação socioespacial. 5. especulação imobiliária . I. Título.

CDD 720

---

# LOCALIZAÇÃO SEGREGAÇÃO ESPECULAÇÃO

---

DESENVOLVIMENTO DO EIXO DA AV. WASHINGTON SOARES

Banca eximinadora

---

Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno (orientador)

---

Prof. Me. Bruno Melo Braga

---

Profa. Dra. Camila Aldigueri

Camila Rodrigues Cabral

Orientação . Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno

Trabalho de Conclusão de Curso . Julho 2019  
Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará



*“É o saber da história como possibilidade e não como determinação. O mundo não é. O mundo está sendo.”*  
*Paulo Freire*

# AGRADECIMENTOS

---

Ao professor Renato, por me orientar e incentivar nessa busca.

Ao Bruno e à Camila, por aceitarem o convite de participar dessa banca.

Às professoras e aos professores do DAU, por guiarem meu percurso e minha formação.

À Universidade Pública, por ser o ambiente de encontro, integração e diversidade. Por fazer “balburdia”.

Aos meus amigos da faculdade, por caminharem comigo. Por participarem desse amadurecimento profissional. Em especial, Carol, Mari, Lau, Gabriel e Ju, por estarem presentes comigo várias noites nessas últimas semanas.

Ao Programa Ciência Sem Fronteiras, por proporcionar uma experiência ímpar a milhares de estudantes. Por unir 40 brasileiros de diferentes cantos do país para pensar sobre as cidades.

À Comunidade, em especial Naka, Pedrão, Lais, Monyse, Pedro, May, Helo, Lu e Debs, por se fazerem presentes na minha vida mesmo de longe. Por ser motivação para acreditar em dias melhores.

Às minhas amigas de décadas, em especial, Carol, Bia, Nicole e Andreza, por ensinarem o valor da verdadeira amizade e amarem “não por causa de, mas apesar de”.

Aos meus irmãos, Caio e Herton Jr., por compartilharem não só o sangue, mas os trejeitos, os costumes e os ensinamentos dos nossos pais. Por estarem do meu lado nos meus melhores e piores momentos.

Aos meus pais, Herton e Francisca, por tudo! Por acompanharem de perto, lendo e relendo os meus trabalhos (inclusive este). Por ensinarem sobre a vida, a luta e a resistência. Parafrazeando um amigo da família: “Parabéns pelo conjunto da obra”, não é à toa que são 40 anos de história.

Aos lugares e às pessoas.

À vida!

# CONTEÚDO

---

10	<b>APRESENTAÇÃO</b>
14	<b>PARTE I</b> <b>Produção do espaço da metrópole: Fortaleza</b>
17	1.1 - Formação da sociedade e ocupação do território
29	1.2 - Região Metropolitana
36	1.3 - Consolidação de localizações
48	<b>PARTE II</b> <b>O eixo de expansão da Av. Washington Soares</b>
50	2.1 - Reconhecimento e delimitação
53	2.2 - Cidade das Políticas Públicas
65	2.3 - Cidade Informal
71	2.4 - Cidade Formal
77	2.5 - Cidade Real
88	<b>PARTE III</b> <b>Ensaio de uma realidade</b>
91	3.1 - O desafio de planejar
94	3.2 - Estudos de caso
101	3.3 - Construção de cenários
124	<b>CONSIDERAÇÕES</b>
126	<b>BIBLIOGRAFIA</b>

# APRESENTAÇÃO

---

## INTRODUÇÃO

O trabalho se propõe a analisar de forma crítica a produção do espaço urbano da cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará, considerando a compreensão da evolução tempo-espaço a partir da criação e diferenciação de localizações, segregação socioespacial e especulação. A partir dessa perspectiva geral, o trabalho foi direcionado para a região da cidade que passou, nos últimos anos, por uma intensa transformação, acompanhada de perto entre os anos de 2008 - 2018, quando ali morava. Foi entre a aberturas e alargamento de vias, construção de viadutos, desenvolvimento do setor terciário com shopping centers, início da verticalização e explosão de condomínios fechados que presenciei também casas sendo demolidas, comunidades sendo ameaçadas remoção e ocupações (formais, mais que informais) se aproximando das áreas ambientalmente frágeis. Essa região consolidada e valorizada da cidade é vendida como lugar de segurança e contato com a natureza e (sem perceber) as pessoas compram a idealização da privatização e padrões construtivos segregadores, vivendo, assim, a cidade sem encontros, troca de relações sociais, ou melhor dizendo, a não cidade, e conseqüente, constante sensação de insegurança.

O estudo dessa área se fez necessário também por olhar o papel do Estado, e ver a sua presença na provisão de infraestrutura, enquanto outros lugares necessitavam mais de tais investimentos, ou mesmo enquanto o Estado sente que não precisa atuar de forma reguladora naquele espaço que sofre imensa especulação, e os ganhos são exclusivamente dos proprietários de terras e investidores. Talvez esse pensamento de deixar a área por conta da ocupação do mercado formal, agindo pontualmente quando for solicitado algum projeto, que foram poucos os olhares críticos para o desenvolvimento dessa região nos últimos anos.

A ideia inicial do trabalho era descobrir a medida que fosse se desenvolvendo a pesquisa, sem tratar com determinismo e objetividade um produto ou projeto específico,

algo que é identificado como o usual e problemático nas ações e nos planos desenvolvidos em Fortaleza. Assim, o trabalho tenta evidenciar de maneira sistêmica os cenários da cidade, mostrando seu passado, presente e futuro, baseado nas dinâmicas e relações dos agentes produtores do espaço urbano.

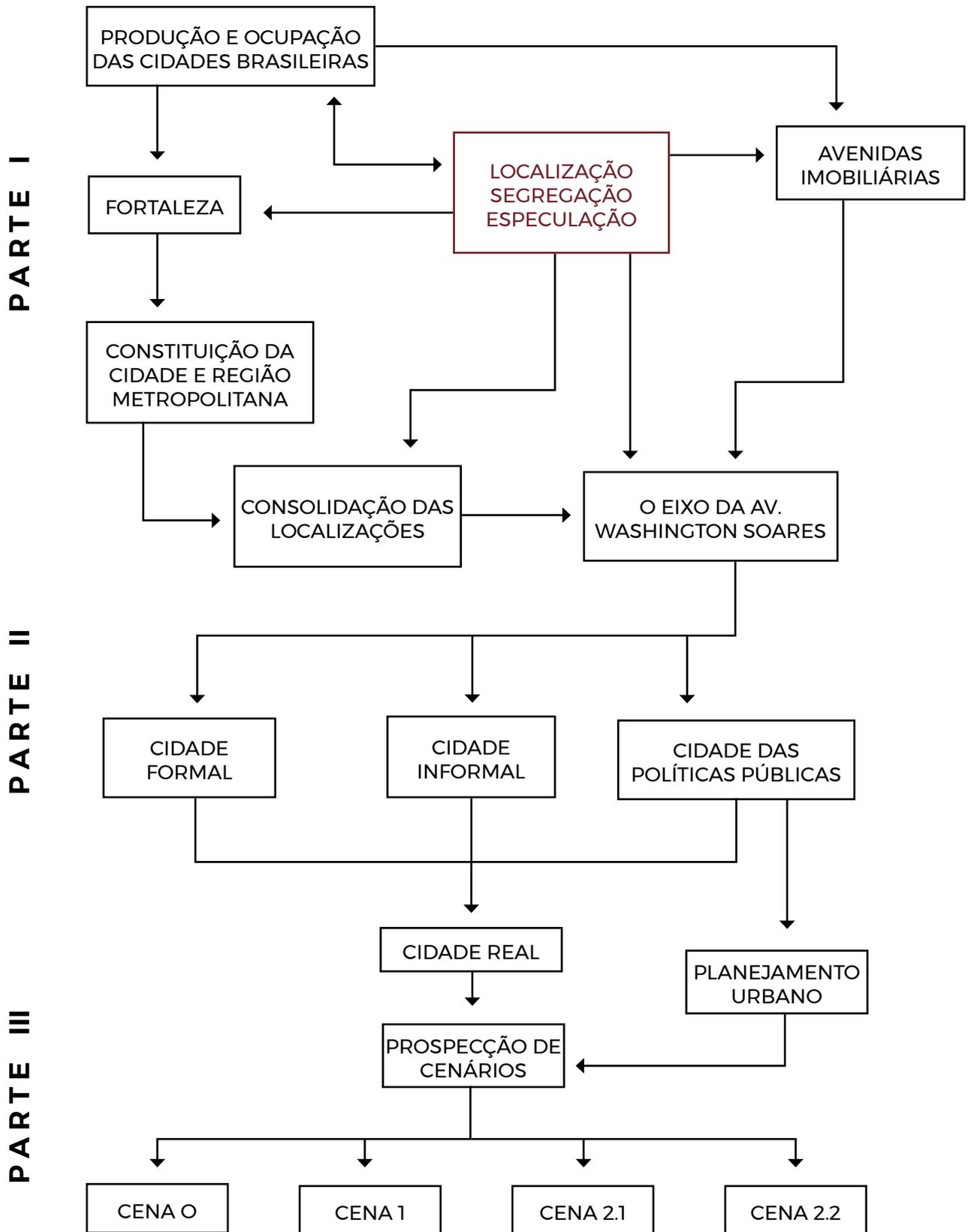
A primeira parte do trabalho apresenta o processo de produção e ocupação do território de Fortaleza, no contexto local e nacional, relacionando como ocorreu a formação da metrópole e sua consolidação. Nas últimas décadas de avanços econômicos e práticas neoliberais, vias estruturantes de conexão se estabeleceram como novas centralidades, sendo o caso do eixo de expansão da Av. Washington Soares, que se destaca como parte integrante de concentração e controle da oferta de terras vazias pela classe dominante na cidade. A pluralidade de interesses na área aponta uma forte correlação de criação e diferenciação de localizações na cidade, segregação socioespacial e especulação, apresentando conflitos eminentes entre as diversas dinâmicas dos principais agentes da produção do espaço na área: o mercado imobiliário, os órgãos governamentais e a sociedade civil.

Na segunda parte do trabalho, o diagnóstico explora a caracterização dos agentes, com a sua própria construção de cidade - Cidade Formal, Cidade Informal, Cidade das Políticas Públicas (Pequeno e Elias, 2010) -, e a análise ao reconhecer o conjunto e sobreposição como Cidade Real. Então, visto esse cenário desigual que as nossas cidades estão destinadas a enfrentar, quais práticas podem surgir de forma a democratizar a cidade? A curiosidade e inquietação para entender tal crescimento em meio a um grande estoque que terras vazias, me questionava onde e em que situação vamos encontrar esse eixo nos próximos anos. Assim, a terceira parte do trabalho foi estruturada, na prospecção do futuro e construção de um cenário tendencial, condicionada a seguir as estruturas sólidas de especulação e segregação, e um cenário proposto, que tenta se contrapor a forma, função e estruturas que conduz essa ocupação no território.

## OBJETIVOS

- . Compreender a produção do espaço urbano a partir da correlação dos conceitos de criação de localização, especulação imobiliária e segregação socioespacial, evidenciando na cidade de Fortaleza e no eixo da Av. Washington Soares;
- . Ressaltar a importância do planejamento urbano e colocar em cheque a forma como a cidade é planejada atualmente;
- . Investigar as possíveis atuações do Estado, setor privado e sociedade civil que possam contribuir para a consolidação de instrumentos de desenvolvimento social, inclusão urbana e combate a especulação;
- . Propor diretrizes que possam contribuir para democratizar o espaço urbano.

# PROCESSO



# P A R T E I

---

Produção do espaço e  
ocupação da metrópole:  
Fortaleza



---

Litoral de Fortaleza, 2017

Foto: Luiz Felipe Sahl

Fonte: <https://www.flickr.com/>



Litoral de Fortaleza, 193-  
Fonte: <http://fortalezaantiga.blogspot.com>

## 1.1 - FORMAÇÃO DA SOCIEDADE E OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO

A constituição das metrópoles brasileiras reflete as condições políticas, sociais e econômicas vivenciadas no país. O rebatimento dessas condições no tempo e espaço é fundamental para a compreensão do crescimento das cidades. Apesar da grande extensão territorial do Brasil, das particularidades de cada região e da temporariedade de eventos importantes, é possível perceber certa uniformidade no processo de produção e ocupação do espaço urbano quando consideramos aspectos difundidos da estrutura e relações sociais desde a época da colonização até os dias atuais.

O processo de urbanização de Fortaleza se consolidou de forma mais lenta se comparado ao de outras metrópoles brasileiras, uma vez que não possuía a priori uma atividade econômica de destaque. O marco zero da cidade é representado pelo Forte Nossa Senhora da Assunção, construído em 1654, após a expulsão dos holandeses pelos portugueses. A presença do forte influenciou na construção das primeiras edificações próximas e ao longo do curso d'água do Riacho Pajeú. Passando de povoado para vila, depois sede administrativa do Estado, Fortaleza recebeu, somente em 1818, seu primeiro plano de expansão urbanística contendo um ordenamento da malha racional em direção aos três eixos - leste, oeste e sul -, elaborado pelo engenheiro militar Silva Paulet.

A base da sociedade brasileira e, conseqüentemente, a fortalezense também, se estruturavam a partir do poder que a aristocracia rural exercia sobre o Estado, a população e o território. Politicamente, essa classe dominante influenciou na formação e representatividade do governo local, no qual os seus interesses seriam levados adiante, por meio de relações familiares e troca de favores, geralmente envolvendo bens estatais.

Portanto, o Estado sempre teve dificuldades de mostrar imparcialidade nas tomadas de decisão que contribuíssem para o bem-estar coletivo. Na sociedade, a elite se ba-

seava em relações familiares patriarcais e na sua superioridade como camada social, com raízes assentadas na relação de dominação pela escravidão. Mesmo após a formalizada abolição em 1888, essa relação de hierarquização e submissão política, econômica e social dos então trabalhadores livres para com a elite se perpetuaram. O prosseguimento desses vínculos de hierarquia e submissão da nova classe social e dos poderes dominantes alcança até os dias de hoje. Como já afirmava Holanda, ainda na década de 30 do século passado, em seus estudos realizados sobre a sociedade brasileira:

“Como esperar transformações profundas em um país onde eram mantidos os fundamentos tradicionais da situação que se pretendia ultrapassar? Enquanto perdurassem intatos e, apesar de tudo, poderosos os padrões econômicos e sociais herdados da era colonial e expressos principalmente na grande lavoura servida pelo braço escravo, as transformações mais ousadas teriam de ser superficiais.” (Holanda, 1995, p.129)

Com efeito, até meados do século XVIII, a ocupação do território brasileiro ocorreu de forma mais espontânea, por meio de autorizações cedidas pela Metrópole portuguesa, ou seus representantes locais, para famílias importantes e outras que, mesmo sem autorização prévia, já ocupavam terras como forma de garantir sua produtividade. Esse cenário continuou no 1º Reinado e durante o período regencial, mudando somente quando a Lei das Terras em 1850 regulamentou a mercantilização da terra e a sua posse como bem patrimonial, já no início do 2º Reinado. Dessa forma, atribuindo aos latifúndios o conceito de propriedade privada com valor, essa lei diversificou a obtenção de riqueza dos donos de escravos, assegurando em 1888, com o fim da escravidão, que a posse de terra passasse a ser a principal fonte de renda e status de poder na sociedade, ao tempo em que impediu a democratização da propriedade para o ex-escravo.

À medida que na era republicana o Brasil engatou como grande exportador de produtos agrícolas, as cidades começaram a apresentar maior representatividade e importância, passando a ser o foco de investimento dos excedentes e, assim, a sofrer diversas transformações com a modernização, industrialização e “embelezamento”. Em certa medida, o fenômeno também ocorreu em Fortaleza, com o apogeu da produção e exportação de algodão no Estado, momento em que a cidade expandiu sua atividade portuária, passando a ser foco de investimentos para o crescimento e desenvolvimento urbano, oriundos do excedente da atividade comercial, dinâmica exercida pela elite cearense na nascente capital.

Contudo, diferente de outros centros urbanos como Rio de Janeiro e São Paulo, cujo principal excedente veio da indústria, seguido pelas atividades comerciais, Fortaleza foi capaz de mudar os cenários urbanos em grande escala, inclusive com a derubada de bairros inteiros para abertura de ruas e avenidas largas e a construção de prédios públicos destacados, a despeito da cidade não dispor de um polo industrial vigoroso, capaz de fornecer um grande excedente para modernização do espaço urbano em toda sua extensão e em grande escala.

Mesmo com tais limitações, o centro da cidade passou a ser cada vez mais prestigiado, abrigando boa parte dos investimentos para melhorias urbanas, como pavimentação, abastecimento de água e iluminação, além de abrigar a estação de trem. A chegada da linha férrea, em 1873, com o trecho inicial que ligava o centro ao bairro Parangaba, atraiu para o seu percurso as indústrias ligadas à cotonicultura e, ainda, consolidou o crescimento da cidade no lado oeste. Em 1875, foi proposta uma nova planta de Fortaleza, dando continuidade ao traçado xadrez e expandindo ainda mais o perímetro urbano. (Imagem 01)

A Lei de Terras e o arrendamento obtido pelas atividades comerciais também possibilitaram as primeiras transações mercantis de terra feitas em Fortaleza, por meio de aquisições de terrenos e transformações do espaço urbano nos três eixos possíveis de expansão. Nessa fase inicial de crescimento da cidade, a estratificação social também emergia constituindo as classes mais ricas com as famílias tradicionais da aristocracia rural; as classes médias com a burguesia emergente e trabalhadores liberais; e uma camada mais pobre da população, formada por ex-escravos e trabalhadores livres. Embora existisse um número menos expressivo de escravos no Ceará, as camadas populares urbanas eram significativas, pois contavam também com o incremento sazonal dos retirantes vindos do interior do Estado.

De fato, nessa época, o cenário difícil, imposto pelas secas recorrentes que atingiam o interior cearense, bem como pelo injusto sistema fundiário imposto pela Lei de Terras, ocasionou a migração forçada de milhares de sertanejos em direção à capital, com a esperança de encontrar emprego e melhores condições de vida. Diferentemente do que esperavam, a inserção desses migrantes no contexto urbano se concretizou em acampamentos irregulares desprovidos de qualquer infraestrutura, localizados próximos à linha férrea ou na faixa litorânea, que não despertava interesses das outras classes mais abastadas, salvo o de, ao mesmo tempo, mantê-los afastados ao máximo do centro urbano, esboçando os primeiros sinais de segregação sócio-espacial. Os fluxos migratórios e, conseqüente, o crescimento populacional urbano aconteciam periodicamente com as constantes estiagens que ocorriam no interior, assim se revelando como fator determinante para o aparecimento das primeiras favelas (Imagem 02). O problema do crescimento da população urbana desordenada pelo concurso da exclusão social foi assim tratado por Maricato:

“O crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, que é quando as cidades tendem a ganhar nova dimensão e tem início o problema da habitação.” (Maricato, 2001, p.22)

De modo que, na virada do século, o núcleo central de Fortaleza se firmou com o comércio forte e as sedes dos principais símbolos do poder, como o Palácio do Governo (onde hoje está a Academia Cearense de Letras), o Palacete da Assembleia Legislativa (atualmente Museu do Ceará), além de praças, cinemas e teatros, os quais ditavam o estilo de vida dos cidadãos da época. Aos poucos, as moradias centrais foram perdendo espaço para esses diferentes usos, mas, como a proximidade era essencial para acessibilidade desses equipamentos urbanos, as moradias das ca-

madras de alta renda se instalaram no seu entorno. As elites buscavam novos bairros residenciais elegantes para morar, em chácaras espaçosas, estrategicamente localizadas próximo ao centro, como Jacarecanga e Benfica. Assim como diversas cidades brasileiras, Fortaleza foi sendo construída de costas para o mar, muito tempo desprezando as praias, vistas como lugar de armazenamento de lixo e localização da população mais pobre que as ocupava.

O problema da ocupação urbana de Fortaleza se aguçou a partir de 1930, com um novo aumento populacional e expansão urbana, novamente advindos da migração causada pela seca. Na época, muitas famílias proprietárias de latifúndios viram a oportunidade de aumento de renda na produção de espaços urbanos, a partir da incorporação de terras rurais ao perímetro urbano. Como até então não existia qualquer regulação ou planejamento que controlasse o ordenamento territorial, esse mercado se mostrou concentrado e controlado apenas por uma minoria privilegiada, como foi o caso da família Gentil, cuja imobiliária foi pioneira na conversão de terras rurais em loteamentos urbanos. Os loteamentos foram sendo aprovados sem a devida incorporação de forma contínua e coordenada com o perímetro urbano já existente, deixando entre eles grandes glebas com acessos somente por um esboço de sistema viário, gerando forte especulação imobiliária dessas terras devolutas, enquanto promoviam maior valorização das localizações mais centrais em detrimento de outras mais periféricas.

Esse intenso processo de desordenado parcelamento do solo, pela produção de novos loteamentos foi determinante para conformação dos limites atuais do território do município de Fortaleza. Tais transformações também significaram a consolidação do mercado imobiliário, principal agente promotor e regulador do espaço urbano, favorecendo as práticas de valorização e especulação da terra, ao considerar a cidade como negócio bastante lucrativo por meio da mercadoria: a terra urbana. Desse modo, o processo de mercantilização da terra urbana significou controle e produção do espaço urbano por meio da classe dominante, adicionando ao perímetro urbano seus latifúndios sob a forma de loteamento, porém, sem obedecer a qualquer planejamento prévio por parte do Município. Em conjunto, com um crescimento populacional exponencial, por meio de migração campo-cidade e aumento da expectativa de vida, as cidades brasileiras, Fortaleza entre elas, passaram a crescer sem ordenamento e à mercê, quase unicamente, da oferta de terra pelo mercado.

Vale ressaltar as tentativas de ordenamento urbano, uma de 1930 com o “Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza”, por Nestor Egydio de Figueiredo e outra de 1945 com o Plano Diretor de Remodelação e Expansão de Fortaleza por José Otacílio Saboya Ribeiro. Este último, apesar de ter sido aprovado pela Câmara de Vereadores, também não foi efetivado, ambos por serem considerados desnecessários e fantasiosos, além de mexerem com terrenos, interesses e recursos financeiros dos proprietários de terra, agentes que pressionaram para descontinuar os possíveis avanços que seriam obtidos com os planos.

Essas tentativas de ordenamento do espaço urbano e futuro crescimento da cidade foram, portanto, esquecidas, por conta das já conhecidas e assentadas práticas de favorecimento entre o governo e camada mais alta da população, explicadas pelas relações

patriarcais que persistiam, e ainda persistem, nas relações de dominação da sociedade brasileira. Mais recentemente, esse processo de parcelamento do solo intensivo aconteceu concomitante com a saída da classe dominante do centro, que se distanciava por conta da diversificação de usos e tomada pela violência urbana no centro antigo da cidade. Prosaicamente, o crescimento no sentido leste e a valorização da faixa de praia surgiram com uma mudança de hábito cultural: o banho de mar se tornou uma opção de lazer para as famílias das elites e da classe média brasileiras.

Importado da Europa, essa valorização cultural e muito atrativa para o turismo encontrou no Brasil um clima tropical que afirmava a possibilidade de aproveitar durante todo o ano essa beleza natural. No Rio de Janeiro, por exemplo, desde o começo do século XX, a orla marítima começou a ser habitada por moradores atraídos pelos privilégios locacionais e pelo novo estilo de vida. A crescente demanda por essa localização condicionou um novo produto imobiliário: os apartamentos verticais, nesse período, até três pavimentos. Tal solução viabilizou economicamente atender à demanda pela terra valorizada na extensão do litoral, pois o aumento da densidade acabava dividindo e otimizando o custo da terra no preço total da moradia.

Em Fortaleza, a ocupação da orla marítima no sentido leste só teve expressão a partir de 1950, facilitada pela disseminação do uso do automóvel. Esse movimento de deslocamento já vinha sendo identificado lentamente, pois, ao sair do centro, a classe alta passou a ocupar primeiramente a Praia de Iracema e depois a Aldeota. Assim, o eixo leste e a sua faixa litorânea se anunciavam como novo refúgio das classes alta e média em Fortaleza. (Imagem 03 e 04).

A partir da consolidação desses dois polos, os loteamentos posteriormente nos bairros adjacentes ou não - Dionísio Torres, Meireles, Varjota, Papicu, Cocó - e até outros mais distantes, como Edson Queiroz e Luciano Cavalcante eram vendidos ditando a expansão da Aldeota, carregando nomes como Jardim Aldeota, Grande Aldeota, Moderna Aldeota, entre outros que indicavam a forte valorização e criação de uma nova localização e produto do mercado imobiliário de Fortaleza. A valorização e distinção dessa localização implicou a homogeneidade social e a sua segregação com outras regiões da cidade.

Em Fortaleza, outro plano urbanístico foi formulado em 1963 pelo urbanista Hélio Modesto, mas novamente esse marco legal não conseguiu sair do papel em meio ao regime ditatorial, que possuía outras prioridades orçamentárias e manutenção da inercia social. Alguns projetos rodoviários de destaque presentes nesse plano foram construídos posteriormente, como a Av. Perimetral (Av. Washington Soares), em 1965, e a Av. Beira Mar, em 1963, contudo desconectados de um plano urbanístico geral.

Em nível nacional, o processo errático de urbanização das cidades brasileiras e o rumo delas culminou numa pauta entre diversos intelectuais e políticos brasileiros, que se refletiu na necessidade de uma Reforma Urbana. Em 1963, o debate em âmbito nacional se deu principalmente em torno do acesso, uso e ocupação da terra urbana, vinculando a questão da habitação digna para a população, pois até então o processo de expansão urbana já era manifestado de forma caótica com o aparecimento de favelas, sem con-

trole por parte do Estado. Os objetivos principais dessa reforma visavam a formulação de medidas estatais, que previssem um planejamento urbano de longo prazo, além de outras que ordenassem a ocupação territorial, evitando especulação e valorização do solo, considerando maneiras que contribuíssem para uma melhor distribuição dos recursos financeiros. A terra urbana como propriedade privada foi considerada a raiz principal dos problemas urbanos. Para os formuladores da reforma, a terra deveria ser utilizada em benefício da coletividade.

Todavia, com o golpe ditatorial de 1964, essas discussões foram reprimidas e substituídas por medidas relacionadas ao “desenvolvimento nacional” de acordo com os militares. Os planos diretores propostos foram feitos na esfera nacional e, assim, não se articulavam com as prefeituras nem com as reais necessidades dos municípios. Dessa forma, eles se apresentavam com um discurso mais ideológico, sem grandes resultados práticos para ordenamento da cidade. De fato, em 1964, junto com o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em resposta ao problema da moradia e crise urbana pelos militares. As ações consistiam em construções de conjuntos habitacionais, propostas de desfavelamento, obras de infraestrutura e saneamento, além de facilitar o financiamento da casa própria.

Essa política urbana foi responsável por alterações na estrutura das cidades brasileiras, por meio da criação de localizações periféricas dos conjuntos habitacionais construídos e da disseminação dos condomínios verticais desenvolvidos para a classe média. Contudo, o modelo desenvolvimentista ligado ao autoritarismo militar não conseguiu promover avanços sociais efetivos. O BNH mostrou-se como política que não favoreceu a democratização da moradia, fadada a manter a segregação sócio-espaçial e sempre cedendo aos interesses da classe dominante.

Em Fortaleza, a atuação do BNH na construção dos conjuntos habitacionais voltados para a classe baixa seguiu a mesma lógica aplicada na maioria das cidades brasileiras, com conjuntos sem qualidade arquitetônica e localizados nas bordas da cidade, isolados, muitas vezes extrapolando o limite do município e articulados com o crescimento da indústria e loteamentos populares na região oeste e sul (Imagem 05).

Por outro lado, a abertura do financiamento pelo SFH proporcionou avanços na produção imobiliária, consolidando a verticalização dos edifícios na Aldeota, para a classe média, além de contribuir para o desenvolvimento e prosperidade financeira das construtoras locais. Várias construtoras conhecidas atualmente - C. Rolim, Mota Machado e Incorpora entre outras - conseguiram seu espaço no mercado da construção civil a partir da abertura desse crédito imobiliário.

A continuidade do crescimento da cidade na direção leste, no sentido do loteamento que deu origem à Praia do Futuro, acabou deparando-se com alguns obstáculos que desestimularam a produção do setor imobiliário, como a predominância de dunas, que limitavam geograficamente o crescimento, dificultando a construção no local, e a alta salinidade da área assolada pelos ventos, além da existência de indústrias pesadas e poluidoras na região do Porto do Mucuripe. Para a região sudeste, o Rio Cocó também limitava a dispersão urbana nessa direção. Todavia, ao conseguir vencer tal barreira física com a construção de pontes, a porção sudeste apresentava-se como uma

região com grande potencial paisagístico, pouco ocupada e capaz de atender às novas demandas de produção do espaço, seguindo o eixo em direção ao antigo distrito de Messejana<sup>1</sup>.

De modo a promover o crescimento orientado para setor sudeste, o empresário Patrolino Ribeiro, que possuía muitos loteamentos na área, concedeu terrenos para diversos equipamentos institucionais, tais como a Imprensa Oficial, a Academia de Polícia Militar, o Centro de Convenções e a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), esta, em parceria com o empresário Edson Queiroz. A construção desses equipamentos importantes foi o suficiente para atrair mais infraestrutura por parte do governo, seguindo a determinada direção de valorização.

Além da empresa Incorpa, da família de Patrolino Ribeiro, também detinham glebas e loteamentos na região os grupos empresariais das famílias Gentil, Dias Branco e Cavalcante, adquiridos a preços muito insignificantes em relação ao valor atual do metro quadrado (Imagem 06). Os terrenos nesse eixo eram provenientes de um parcelamento ocorrido em 1947, da antiga Fazenda São Paulo, que possuía mais de mil hectares, pegando da margem direita do Rio Cocó até à Lagoa da Precabura, administrada pelo empresário local Washington Soares, homenageado com o seu nome na principal via da região.

Os loteamentos desenvolvidos nessa área ainda carregavam o vistoso nome da Aldeota, indicando a tentativa de seguir com o movimento da área já valorizada pelas camadas mais privilegiadas da população fortalezense. Em 1979, nova lei de zoneamento<sup>2</sup> da cidade contribuiu para a valorização desse novo eixo urbano, confirmado com a inauguração do shopping Iguatemi, em 1982, e do Parque do Cocó, em 1990. A inauguração do Centro Administrativo do Cambéba, em 1987, consolidou o eixo que percorre toda a Av. Washington Soares, prosseguida pela CE-040, inaugurada em 1999, como uma via de ligação para a região metropolitana e também para empreendimentos turísticos das praias do litoral leste, como o Beach Park no Porto das Dunas.

Conclui-se, portanto, que a facilidade das condições de deslocamento nessa avenida, proporcionada pela intensificação de obras públicas de infraestrutura, se revelou como força estruturante de produção do espaço e dispersão urbana. Convém compreender que, a partir da década de 1970, as dinâmicas da cidade ultrapassava seus limites espaciais, assim, manifestando o processo de conurbação com os municípios vizinhos, induzido pelo Governo do Ceará e pelas próprias necessidades de Fortaleza.

---

<sup>1</sup>O distrito da Messejana correspondia a toda região sudoeste da cidade. O núcleo central, onde hoje se localiza o bairro possui uma ocupação mais antiga e se desenvolve concomitante com Fortaleza de acordo com Fuck Júnior (2002)

<sup>2</sup>A Lei Nº 5122/79 aumentou o gabarito para até 18 pavimentos, respondendo as pressões do setor imobiliário.

Imagem 01: Planta da cidade de Fortaleza, 1875 - Adolfo Herbster  
Fonte: CODEF/PMF

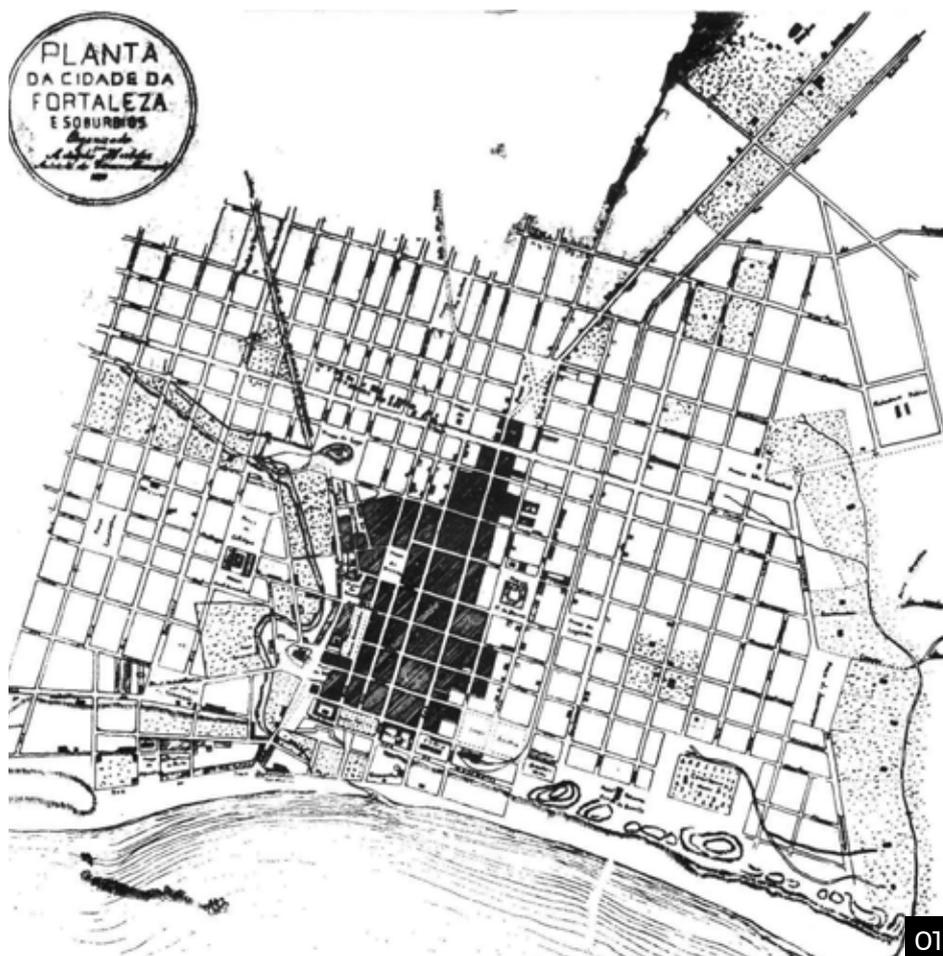


Imagem 02: Aglomerado de habitação precária na Praia Formosa e próximo a linha de trem  
Fonte: <http://fortalezaantiga.blogspot.com>

Imagem 03 e 04: Uso e ocupação da faixa de praia no litoral leste. Praia de Iracema em (nos anos 40 e 60)  
Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/> e <https://fotos-antigas-de-fortaleza.webnode.com/>





03



04

**Imagem 05: Conjunto habitacional Prefeito José Walter próximo a RMF, BNH 1972**

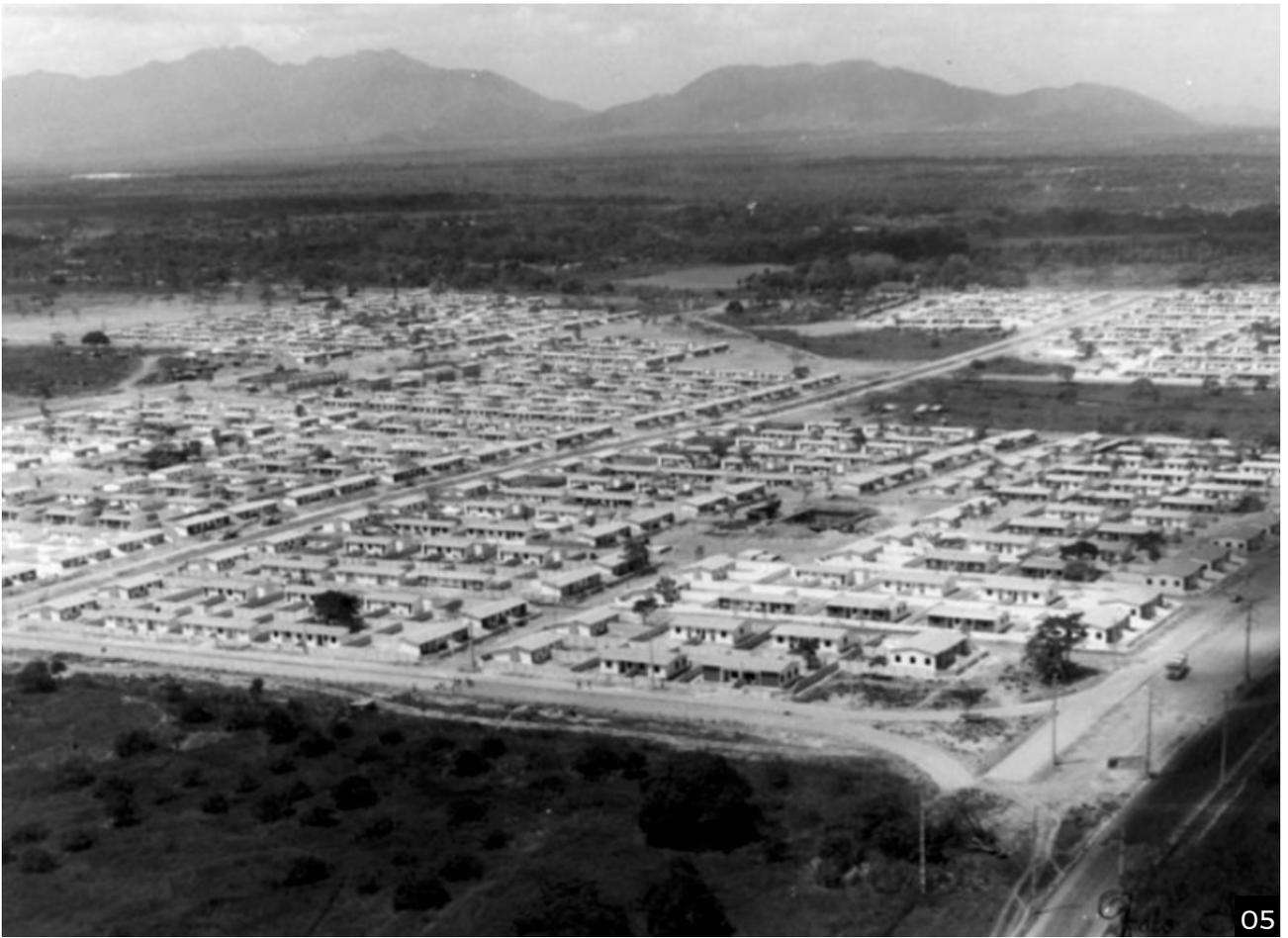
Fonte: <http://www.fortalezaemfotos.com.br/>

**Imagem 06: Construção da UNIFOR 197-**

Foto: Nelson Bezerra

Fonte: <https://fortalezaantiga.blogspot.com>





05



06



Vista aérea do viaduto da Messejana na BR-116, 1989  
Foto: Francisco Marinho de Andrade  
Fonte: <http://pt.wikipedia.org/>

## 1.2 - REGIÃO METROPOLITANA

Para o contínuo desenvolvimento da cidade de Fortaleza e do Estado do Ceará foi determinante a constituição da sua Região Metropolitana. O Ceará e o Nordeste, como um todo, aparecem no contexto nacional com uma imagem estigmatizada de seca, pobreza e subdesenvolvimento. A crise relativa à industrialização atrasada e precária e as fortes secas, que afligem a região, efetivaram as tensões em relação à terra e à disparidade regional causada pelo poder industrial da região sudeste, contribuindo para o fluxo de migrações em direção ao sul do país.

Dessa forma, os estados do Nordeste tinham que se tornar mais atraentes para receberem investimentos e avançarem na industrialização, desconstruindo tal imagem negativa. Em 1959 foi criada a Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste (SUDENE), órgão responsável pela criação de atrativos para a instalação de polos industriais na região, bem como proporcionar melhorias de equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos para a devida instalação das indústrias.

Somente na década de 1970 a SUDENE passou a trabalhar em conjunto com o Governo Estadual do Ceará para o desenvolvimento do Polo Industrial do Nordeste, localizado no município de Maracanaú, e de toda a infraestrutura necessária para funcionamento e acesso, como abertura e melhoramento de vias. Esse fato efetiva as trocas e deslocamentos entre Fortaleza e os municípios vizinhos. A extrapolação da instalação do polo industrial dos limites de Fortaleza para esses municípios, onde existia a possibilidade de abrigar empreendimentos de maior porte, caracterizou o processo de metropolização da capital e seu entorno.

Mesmo sem ter seu perímetro municipal todo ocupado, foi inevitável o fenômeno da conurbação de Fortaleza, com inicialmente quatro cidades vizinhas - Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz -, em observância ao Plano de Desenvolvimento Integrado

da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF) de 1972, efetivando-as oficialmente como Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) em 1973, com o objetivo de constituir o processo de ordenação territorial. A criação de regiões metropolitanas, que no Brasil começaram a aparecer em 1920, significou mudanças nas relações entre núcleos urbanos vizinhos, se fundindo em uma tendência de homogeneizar a atuação socioeconômica. Como já havia observado Villaça:

“Uma cidade absorve outra quando passa a desenvolver com ela uma “intensa vinculação socioeconômica”. Esse processo envolve uma série de transformações tanto no núcleo urbano absorvido como no que absorve.”  
(Villaça, 1998, p. 51)

Essa vinculação que Villaça comenta remete ao aumento expressivo de deslocamento de pessoas e produtos diariamente entre o núcleo urbano periférico e o núcleo urbano central, demonstrando uma interdependência de trabalho, comércio e serviços entre tais áreas. Isso implicou na distribuição de novas periferias em relação ao centro da metrópole. Desse modo, a dinâmica de urbanização da metrópole estabelece um centro, na cidade principal, contrapondo com a dispersão urbana articulada na organização dos municípios vizinhos.

O PLANDIRF apresentava uma série de corredores de atividades constituídos por uma malha urbana de interligação dentro da metrópole. Os estudos apresentados por Villaça apontam uma forte correlação do crescimento urbano com as vias rodoviárias e ferroviárias estruturantes, que ligam os municípios. A melhoria de acessibilidade fornecida por essas vias não só valoriza os terrenos adjacentes, mas também abre oportunidades de crescimento a partir delas. O aumento populacional de Fortaleza se destaca pela sequência de estiagens e com a criação da RMF em 1973, quando a base econômica e os processos do Estado mudam e o predomínio da população passa de rural para urbana.

No plano nacional, enquanto o modelo desenvolvimentista conseguiu assegurar o crescimento econômico e do Produto Interno Bruto (PIB), com o impulsionamento de grandes obras de infraestrutura e industrialização, os militares conseguiram conduzir o governo central e seus tentáculos nos estados federados. Contudo, dentre outros motivos, o modelo logo entrou em crise nos anos 80 por não conseguir acompanhar o crescimento populacional das cidades, enaltecendo a disparidade das classes sociais e o aumento da pobreza urbana, representado no espaço por meio da intensificação do número de favelas. Esse processo levou a uma reorganização política que resultou na volta do modelo de governo democrático, instaurado, enfim, com a Constituição de 1988.

Contudo, apesar da nova Constituição ser um marco nos avanços dos direitos sociais, a redemocratização do país aconteceu concomitante com a importação das práticas neoliberais e da globalização para o contexto brasileiro. Esses ideais entraram em conflito com o projeto social da Constituição, que acabou colocando seu programa de lado para dar espaço ao neoliberalismo que focava na diminuição do Estado e afirmava o livre mercado. Assim, ao invés de promover as pautas sociais reconhecidas

na Constituição, o neoliberalismo empoderou o sistema privado, setor reconhecido por suas relações de dominação fundadas sobre “o patrimonialismo e privilégio”, de acordo com Maricato (2001). Pois o discurso do crescimento econômico não é capaz de se efetivar no espaço com direitos iguais, uma vez que os investimentos terminam se concentrando em áreas já valorizadas.

Seguindo a mesma lógica nacional de valorização do setor privado, o governo do Tasso Jereissati<sup>3</sup> privilegiou no Ceará um projeto de desenvolvimento industrial atraído por infraestrutura, incentivos fiscais e mão-de-obra barata articulado com o desenvolvimento turístico, que elevaria o status de Fortaleza como capital atrativa para investimentos, bem como a sua região metropolitana, mantendo praticamente intacto as desigualdades sociais. Os principais incentivos foram dirigidos para a introdução de novas zonas industriais nos municípios vizinhos, a construção de conjuntos habitacionais nas bordas periféricas de Fortaleza e a expansão da ocupação e urbanização na faixa litorânea, com um viés de aproveitamento turístico. Dando base para estabelecer os polos industriais e turísticos que expandiam o limite de Fortaleza, foi necessário gerar recursos e avançar em grandes obras de interligação entre as cidades, como ampliação e duplicação de diversas rodovias, o projeto de MetroFor, além das obras de reforma e ampliação do aeroporto e do porto, ampliando o sistema de comunicação da RMF desses modais.

Dado esses incentivos, a chegada de importantes grupos nacionais e internacionais foram substituindo o espaço do comércio local e, ao mesmo tempo, implicando no aumento das atividades informais, identificadas como resposta inevitável ao sistema capitalista neoliberal. Também a produção informal de moradia manifestou-se necessária, por não haver oferta de habitação a preços acessíveis no mercado formal. Nesse contexto, a transformação da economia do estado com a criação da RMF significou a mudança de localização das indústrias dentro do limite de Fortaleza, passando a ocupar espaços periféricos da metrópole condicionados a partir dos eixos rodoviários que ligam os municípios até Fortaleza. (Diagrama 01 e Tabela 01)

Essa expansão aconteceu articulada com a periferização da moradia popular e com a construção de grandes conjuntos habitacionais e loteamentos populares, evidenciados principalmente nos eixos oeste e sul. Seguindo a reestruturação, novos municípios foram incorporadas à RMF e tornou-se maior ainda a necessidade de suprir com mão-de-obra o setor industrial e turístico. No mesmo sentido, apontado por Rufino (2009), apesar da ênfase no melhoramento da circulação e integração entre os municípios da RMF, as ações têm retorno predominantemente econômico, pois o Estado desconsidera as particularidades urbanas desses municípios.

Assim sendo, as cidades ligadas ao setor industrial possuem uma grande quantidade de condomínios populares, condicionando-os ao isolamento e segregação, reflexo das iniciativas que buscam o desenvolvimento econômico em detrimento ao direito à cidade com moradia digna. Já nos municípios com as características turísticas, acontece

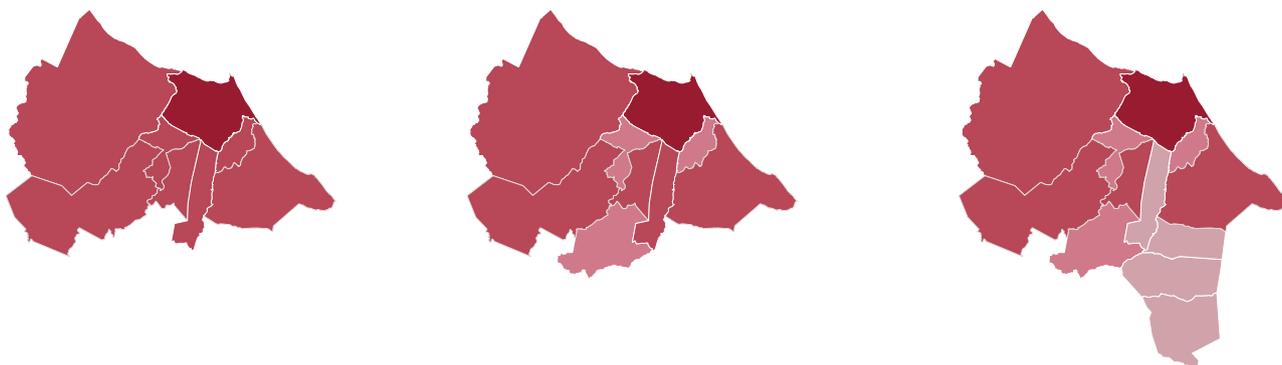
<sup>3</sup> Denomido de “Governo das Mudanças” de 1987-1988, Ciro Gomes de 1989-1994, e novamente Tasso 1995-2002.

uma dissociação das regiões da cidade, desconsiderando os núcleos tradicionais que permanecem sem investimentos, enquanto os empreendimentos imobiliários ocupam as faixas de praia, recebendo infraestrutura com incentivos do governo. Circunstâncias estas também delineadas por Rufino (2009) ao abordar o “processo de metropolização inacabado”, que expõe relações pouco desenvolvidas entre os municípios e que a grande incorporação de cidades na RMF está vinculada à possibilidade da exploração de novas áreas urbanas para desenvolvimento econômico, que são predominantemente rurais.

Entretanto, a crescente atuação dos movimentos sociais articulada com as pautas do Partido dos Trabalhadores (PT) levou ao primeiro mandato do partido em 2003, com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula). Seguiram ao todo, quase 13 anos de governo do PT, que tinha como sua agenda principal a diminuição das diferenças sociais na população brasileira. Foram inúmeros avanços sociais nesses anos: ampliação dos programas de distribuição de renda, investimentos em programas de saúde pública e educação. Um dos grandes triunfos do governo foi conseguir retirar uma parcela da população de pobreza, inserindo-a no mercado, por meio da ampliação do consumo, aumento do salário mínimo e abertura de crédito.

No que se refere às questões urbanas, o destaque inicial desse governo foi a criação do Ministério das Cidades<sup>4</sup>, em 2003, órgão responsável pela coordenação da política urbana sendo apoio técnico e financeiro aos governos locais para demandas de moradia, mobilidade e infraestrutura. Uma das suas primeiras ações foi a campanha para implementação dos Planos Diretores, principal instrumento de ordenamento do território, levando o planejamento urbano como forma de democratizar o acesso a cidade e regulamentar os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade. Cabe destacar ainda que, desenvolvido no Ministério do Planejamento, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi o principal financiador das obras de infraestrutura, no tocante às obras da Copa de 2014 e das Olimpíadas do Rio 2016 e ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

<sup>4</sup> Em 2019, o órgão foi fundido com o Ministério da Integração Nacional, passando a denominar Ministério do Desenvolvimento Regional.



### REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA: MUNICÍPIOS E POPULAÇÃO

MUNICÍPIO	ANO	ÁREA (km <sup>2</sup> )	POPULAÇÃO (2010)	POPULAÇÃO (%)
FORTALEZA	1973	313,14	2.141.402	67,3%
CAUCAIA	1973	1.227,89	250.479	9,8%
AQUIRAZ	1973	480,97	60.469	1,9%
PACATUBA	1973	132,42	51.696	1,6%
MARAGUAPE	1973	590,82	88.135	2,8%
MARACANAÚ	1986	105,69	179.732	5,6%
EUSÉBIO	1991	78,65	31.500	1,0%
GUAIBUA	1991	267,20	19.884	0,6%
ITAITINGA	1999	150,78	29.217	0,9%
CHOROZINHO	1999	278,40	18.707	0,6%
PACAJUS	1999	254,43	44.070	1,4%
HORIZONTE	1999	159,97	33.790	1,1%
S. GONÇALO	1999	834,39	35.608	1,1%
CASCAVEL	2009	937,96	57.129	1,8%
PINDORETAMA	2009	72,85	14.951	0,5%
PARACURU	2014	303,3	31.636	1,0%
PARAIPABA	2014	301,1	30.041	0,9%
S. LUÍS DO CURU	2014	122	12.332	0,4%
TRAIRI	2014	924,6	51.422	1,6%
<b>TOTAL</b>		<b>7536,56</b>	<b>3.182.200</b>	<b>100%</b>

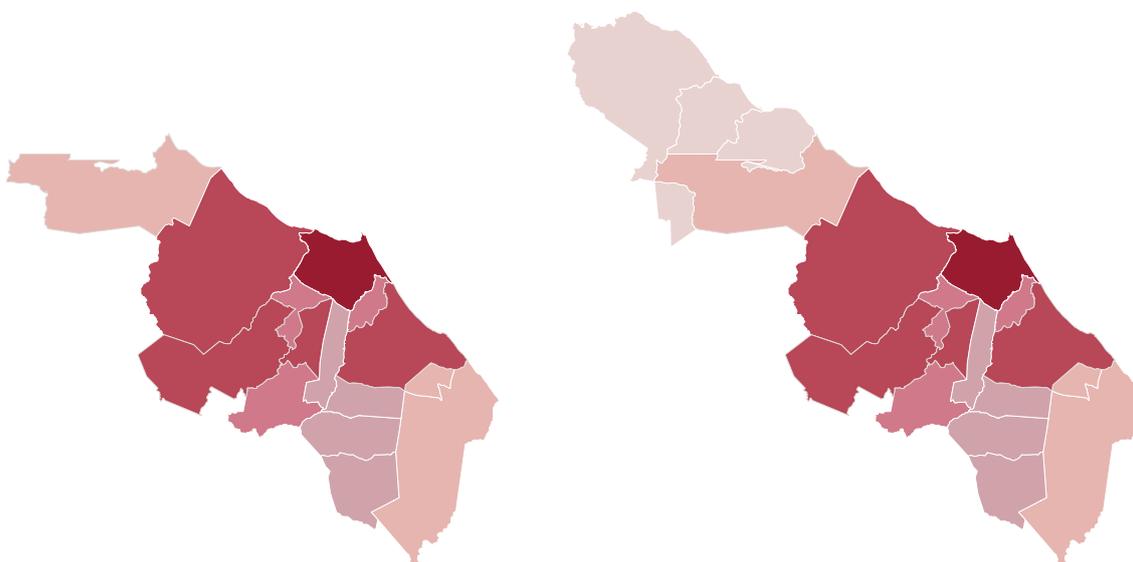
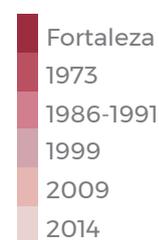
**Tabela 01 - Evolução da Região Metropolitana de Fortaleza**

Fonte: Elaborado pela autora por meio dos dados obtidos em Diógenes (2012) e IBGE.

**Diagrama 01 - Evolução da Região Metropolitana de Fortaleza**

Fonte: Elaborado pela autora por meio dos dados obtidos em Diógenes (2012) e IBGE.

Legenda



Sendo a primeira política nacional voltada para área habitacional depois do fim do BNH em 1986, o PMCMV (2009) volta com o uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para o financiamento da casa própria. Na tentativa de não só resolver o problema do déficit habitacional, o programa articula-se com crescimento econômico e geração de emprego. Na prática, porém, como um tipo de parceria público-privado, onde a construtora fica responsável pelo desenvolvimento e construção do projeto e o Estado exerce o papel de financiador, os benefícios acabaram favorecendo os interesses do setor privado. Depois de quase 10 anos de execução do programa, notório é o desvairamento dos objetivos sociais iniciais, ao desconsiderar os planos diretores, beneficiar os lucros do setor imobiliário, além de privilegiar a construção de novas unidades habitacionais, sem vincular possíveis projetos de requalificação, reurbanização e melhoramento de habitações precárias.

Não obstante, de modo a viabilizar e maximizar os lucros, os empresários procuravam terrenos mais baratos para os empreendimentos, que acabaram novamente sendo implantados nas localizações mais periféricas. Na RMF, o quadro dos empreendimentos do programa consiste numa concentração nas franjas urbanas, principalmente Faixa I\*, convergindo com as dinâmicas já presentes de dispersão e segregação urbana. De fato, as medidas adotadas de abertura de crédito imobiliário e facilidades de financiamento propostas aqueceram o mercado, que se firmou com as incorporadoras e novos produtos imobiliários, ditando as regras da (re)produção do espaço das metrópoles.

Desse modo, em meio à contradição das políticas que pendulavam entre as pautas sociais e neoliberais e aos escândalos de corrupção, os avanços dos governos do PT se mostraram poucos eficazes ou até mesmo superficiais para romper com a estrutura injusta da sociedade brasileira, ao colocar prioridades econômicas em detrimento das necessidades da sociedade. Sobre a contradição entre o discurso político do Partido dos Trabalhadores (PT) na implementação de políticas urbanas coerentes com as necessidades do povo e a práxis do mercado imobiliário em conluio com o Poder Público, Rolnik assim se manifesta:

“Se a vitória de Lula teve significado simbólico forte, ganhando sentido de triunfo histórico dos trabalhadores, migrantes, pobres e marginalizados da sociedade brasileira, e se representou uma vontade de mudança generalizada, ela não significou uma ruptura radical, mas antes uma acomodação de interesses e intenções conflitantes.” (Rolnik, 2014, p.294)

Portanto, nos dias atuais, o Brasil vive uma crise ideológica e de identidade, onde até mesmo os poucos avanços conquistados estão ameaçados por políticas extremistas e conservadoras. Apesar dos avanços da Constituição Cidadã de 1988 e do Estatuto da Cidade, as dinâmicas no uso do solo das metrópoles brasileiras, em destaque para Fortaleza, permanecem atreladas às relações capitalistas de produção do espaço, criação e valorização de localizações já privilegiadas, resultando na afirmação do espaço socialmente segregado.

Brasília, 2017  
Foto: acervo da autora



### 1.3 - CONSOLIDAÇÃO DAS LOCALIZAÇÕES

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Região Metropolitana de Fortaleza totaliza aproximadamente 3,6 milhões de habitantes, sendo o 5º maior aglomerado populacional do país; e 70% dessa população ocupam o território de Fortaleza. Com um histórico estigmatizado pela seca e atraso em relação às outras metrópoles, as mudanças que ocorreram nos últimos anos com injeção de investimentos, hoje Fortaleza se destaca como metrópole competitiva e resiliente. Contudo, esse acúmulo de capital contribuiu para amplificar ainda mais a desigualdade, sendo umas das metrópoles mais desiguais do Brasil.

Em meio a essa disparidade social, os índices de assentamentos precários e de violência urbana aumentaram consideravelmente nos últimos anos (Gráfico 01 e 02). Entretanto, é importante compreender que o direito à moradia e/ou o simples direito de existir na cidade são processos controlados por um grupo restrito, que nega a possibilidade de existir uma realidade diferente da sua, tentando ao máximo se afastar do informal ou ilegal. Por outro lado, para o controlado, a resposta ao ser excluído e violentado por existir, resta ressignificar as relações e reagir por necessidade: seja na construção informal ou na violência. É dessa maneira que Freire (1987) faz referência às relações de dominação por meio do vínculo de violência entre o opressor e o oprimido:

“Enquanto a violência dos opressores faz dos oprimidos homens proibidos de ser, a resposta destes à violência daqueles se encontra infundida do anseio de busca do direito de ser. Os opressores, violentado e proibindo que os outros sejam, não podem igualmente ser, os oprimidos, lutando por ser, ao retirar-lhes o poder de oprimir e de esmagar, lhes restauram a humanidade que haviam perdido no uso da opressão.” (Freire, 1987, p.24)

Gráfico 01 - Evolução de assentamentos precários em Fortaleza

Fonte: elaborado pela autora por meio de dados obtidos em Santos (2015)

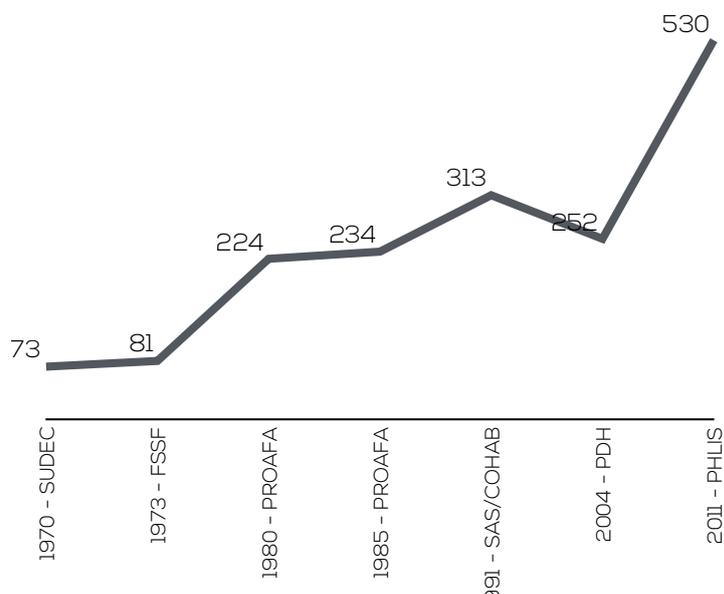
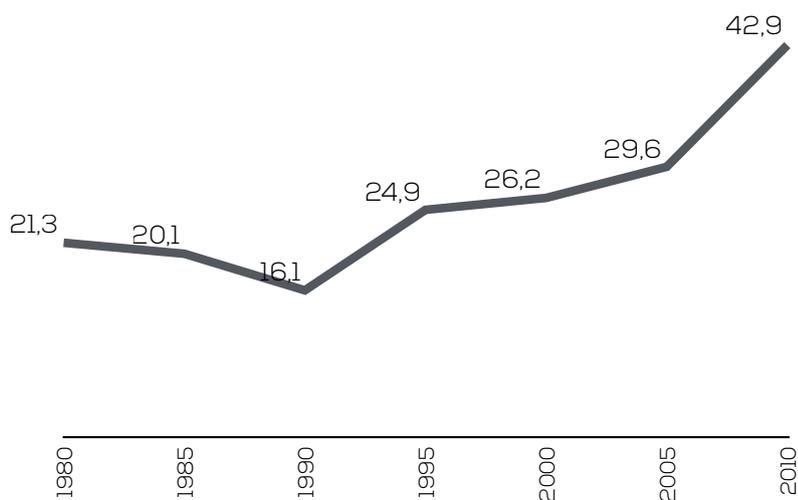


Gráfico 02 - Evolução das taxas de homicídios (em 100mil) na capital e região metropolitana.

Fonte: elaborado pela autora, dados obtidos em [www.mapadaviencia.org.br](http://www.mapadaviencia.org.br)

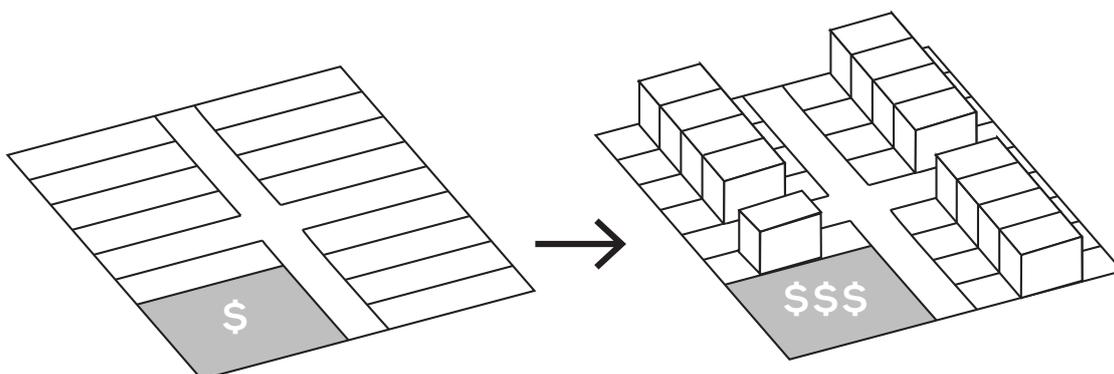


Para interpretar e explicar o presente como processo, se faz necessário partir das relações tempo e espaço (Villaça, 1998). Todo o contexto histórico evidencia a criação de localizações, segregação socioespacial e produção do espaço pelo setor privado, fundamentados na lógica de dominação e diferenças de classes. Segundo o citado autor, a maior parte dos investimentos públicos tem reforçado a desigualdade do espaço intraurbano. No mesmo sentido, de acordo com Maricato (2002), sendo a propriedade privada elemento essencial para o processo de dominação nas cidades brasileiras, Fortaleza teve uma ocupação ditada por um grupo restrito de proprietários de terra. Esse controle favoreceu as relações mercantis, interesses políticos e status na sociedade por essa classe dominante. Nesse cenário de mercado de terras oligopolizado e com claros sinais de segregação socioespacial, as localizações foram e são efetivadas na cidade.

Por localização define Villaça (1998), o espaço urbano que tem capacidade de produzir aglomerações sociais a partir da construção de relações entre os diversos elementos da cidade. Cada localização é fruto de uma série de alterações que aquele espaço recebeu durante o tempo, assim, essas transformações podem atribuir valores de uso diferentes. Como a propriedade é bem privado, que possui um valor atribuído, as localizações são passíveis de dominação por parte de quem a elas tem acesso, no caso, as elites brasileiras. Dessa forma, o acesso a determinadas localizações é limitado, aparecendo como um dos primeiros passos para a segregação socioespacial. Através da terra urbana, a localização na cidade passou a ser um negócio altamente lucrativo, colaborando para o processo de valorização do seu espaço. A urbanização faz parte do processo de potencialização do preço da terra urbana, ao transformá-la em localização.

A localização dos bairros das classes privilegiadas segue pautada nos costumes e acessibilidade às relações físicas e sociais: trabalho, serviços, cultura. A oferta de moradia formal para esse grupo segue os padrões dos produtos imobiliários que proporcionam encontro com paisagens naturais, segurança dos condomínios fechados, acesso a serviços dos shopping centers e toda a estrutura de relações que aquela localização oferece. Já os loteamentos populares e a produção informal tendem a se localizar em áreas periféricas, caracterizadas pelo seu isolamento e negação do direito a cidade, lugares sujeitos a vulnerabilidade, irregularidades jurídicas, falta de infraestrutura, práticas irregulares de subdivisão de lotes, precariedade de moradia, riscos invisíveis, inclusive a falta de segurança pública.

Com efeito, a disputa de terra, ou melhor, por uma localização na cidade se reflete na segregação, maneira de dominação e poder através do espaço, ao promover uma distribuição desigual dos investimentos em infraestrutura e acessibilidade desigual às relações sociais e outras regiões da cidade. A segregação socioespacial é uma característica presente em todas as metrópoles brasileiras. Villaça (1998) considera a prática não só como resultado, mas como processo de diferenciação de regiões a partir da aglomeração de uma mesma classe social em determinada localização expressa o retrato de segregação urbana. Mesmo com a possível concentração majoritária de classe mais alta em determinada área, não existe a presença exclusiva de tal classe. Já o contrário, é bastante visível, com as extensas periferias ocupadas por camadas de baixa renda, configurando o padrão de segregação mais conhecido das cidades: centro x periferia.



Assim, a acessibilidade proporcionada por localizações explica a tendência de ocupar um determinado espaço e as suas proximidades. Para Villaça, o processo de ocupação das cidades brasileiras é explicado pela ocupação dos bairros de classe alta que, por possuírem privilégios em relação à sociedade tiveram, possibilidade de melhorar a acessibilidade às relações físicas e sociais, inclusive atraindo investimentos de infraestrutura por parte do governo. De modo que esses bairros tendem a ficar próximos, inclusive seguindo um mesmo eixo de expansão, pela facilidade da continuidade do acesso a cidade:

“O importante é entender por que os bairros de alta renda tendem a se segregar numa mesma região, seguindo até a mesma linha de expansão, ao invés de se espalhar aleatoriamente por toda a cidade. Essa é questão é fundamental e nela está a chave para a compreensão do processo de segregação.” (Villaça, 1998, p. 150)

Ademais, além da escala maior de diferenciação das regiões na cidade, a afirmação da segregação hoje acontece pela fragmentação, onde a proximidade proporcionada pela produção das fortificações dos condomínios fechados na escala do bairro nega as relações sociais com a cidade (Santos, 2015). Enquanto isso, as periferias são tomadas pelo mercado imobiliário, principalmente pela atuação das incorporadoras, de forma a produzir empreendimentos de luxo ou similares, mobilizando o uso de terra mais barata para maximizar os lucros. Apesar desse caráter adjacente, colocando lado a lado os novos produtos imobiliários com a precariedade habitacional dos assentamentos, os altos muros corroboram a segregação e a diferença socioeconômica.

Portanto, ainda sem solucionar a questão da oferta de moradia digna para a camada da população que não possui condições financeiras de adquirir na cidade legal, a ocupação de terras privadas, públicas e devolutas, ou seja, a informalidade de produção do espaço nas áreas periféricas se contrapõe ao modelo capitalista presente nas metrópoles. O Estado legitima a segregação social do espaço e a disparidade social da população ao permitir e impulsionar a intensificação da implantação de conjuntos habitacionais e dos condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida nas localizações periféricas e RMF, bem como na promoção de desfavelamento que remove famílias pobres das áreas mais valorizadas.

De acordo com estudos feitos na década de 1960, o professor Liberal de Castro percebeu que Fortaleza, à época, possuía somente 520 mil habitantes, destoando-se de seu extenso território já loteado, capaz de abrigar mais de dois milhões de pessoas (Santos, 2015). Mesmo com a Lei no 6766/79, que regulamentava o uso e parcelamento do solo, boa parte do território de Fortaleza já tinha aprovado diversos loteamentos espalhados pela cidade (Mapa 01).

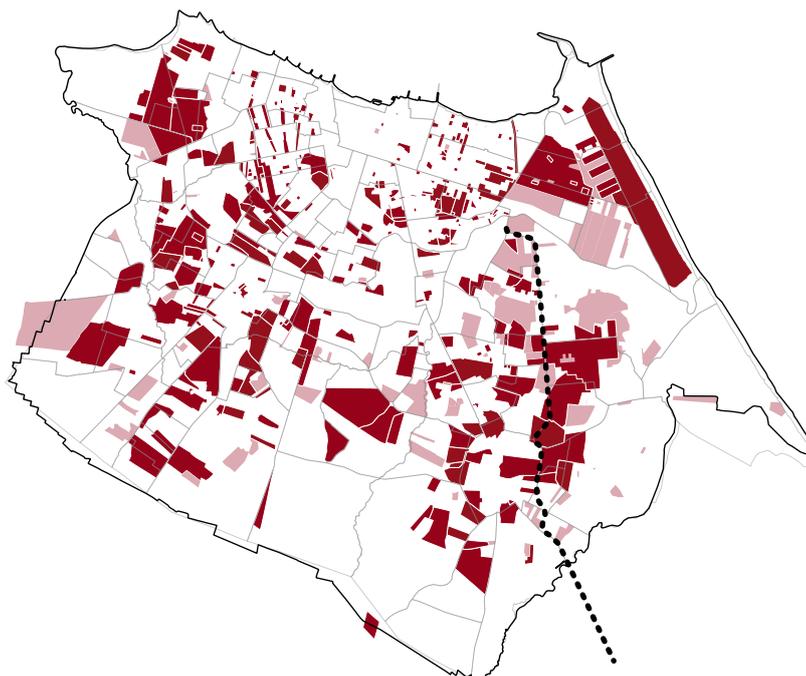
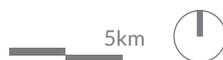
O efeito disso pode ser rebatido também na falta de infraestrutura e equipamentos que esses loteamentos possuem, visto que a lei passou a exigir do loteador padrões mínimos para a aprovação do projeto. O mercado de terras se movimentou com rapidez entre 1950-1970, na compra de terrenos anteriormente rurais, cujos antigos proprietários foram substituídos por um pequeno grupo de proprietários, criando um

Mapa 01 - Espacialização dos loteamentos cadastrados na prefeitura antes e depois da Lei Nº6766/79

Fonte: Elaborado pela autora por meio dos dados obtidos em Santos (2015) e Prefeitura de Fortaleza.

Legenda

- Antes de 1979
- Depois de 1979
- Eixo Washington
- Soares



mercado oligopolizado. Acompanhando a exploração da terra como bem de capitalização, a ocupação territorial da população se deu de forma mais expressiva com a colaboração do planejamento urbano e o desenvolvimento de infraestrutura urbana, principalmente relacionados ao deslocamento (Mapa 02). Com uma grande extensão de terrenos loteados na cidade, a retenção de fundiária era e ainda é prática comum pelos próprios loteadores ou investidores que visualizavam a possibilidade de valorização, em especial na porção sudeste, pois era o segmento de expansão destinado a classe média e alta.

Nesse contexto, a RMF contribuiu para afirmar as localizações na cidade, a partir do momento que ampliou a área de influência, onde até os centros dos outros municípios se descaracterizaram respondendo, inicialmente, a um centro principal da metrópole: o centro de Fortaleza. Posteriormente, o bairro Aldeota e seus bairros adjacentes se destacaram como localização privilegiada, seguindo a dispersão das camadas sociais mais privilegiadas para o sentido leste, continuação da ocupação da faixa litorânea e, no eixo sudeste, área com infraestrutura e muitos terrenos disponíveis. Já a ocupação para os lados oeste e sudoeste foi condicionada à ocupação em massa da população de baixa renda através dos conjuntos habitacionais e da produção informal, chegando aos municípios vizinhos. Conforme Freitas e Pequeno, Fortaleza é claramente marcada pela dualidade leste-oeste:

“Existem, no entanto, diferenças no modo de produção do espaço nas duas direções. Enquanto no vetor sudoeste a expansão urbana foi induzida pela a construção de grandes conjuntos habitacionais ou loteamentos clandestinos e autoconstrução rumo aos dos municípios de Maracanaú e Caucaia, o crescimento da malha urbana no vetor sudeste está sendo estimulado pela expansão da malha viária regional, com maior atuação do mercado imobiliário formal.” (Freitas e Pequeno, 2015, p.145)

**Mapa 02 - Crescimento e ocupação territorial de Fortaleza**

Fonte: Elaborado pela autora por meio dos dados obtidos em Diógenes (2012), Santos (2015)

**Legenda**

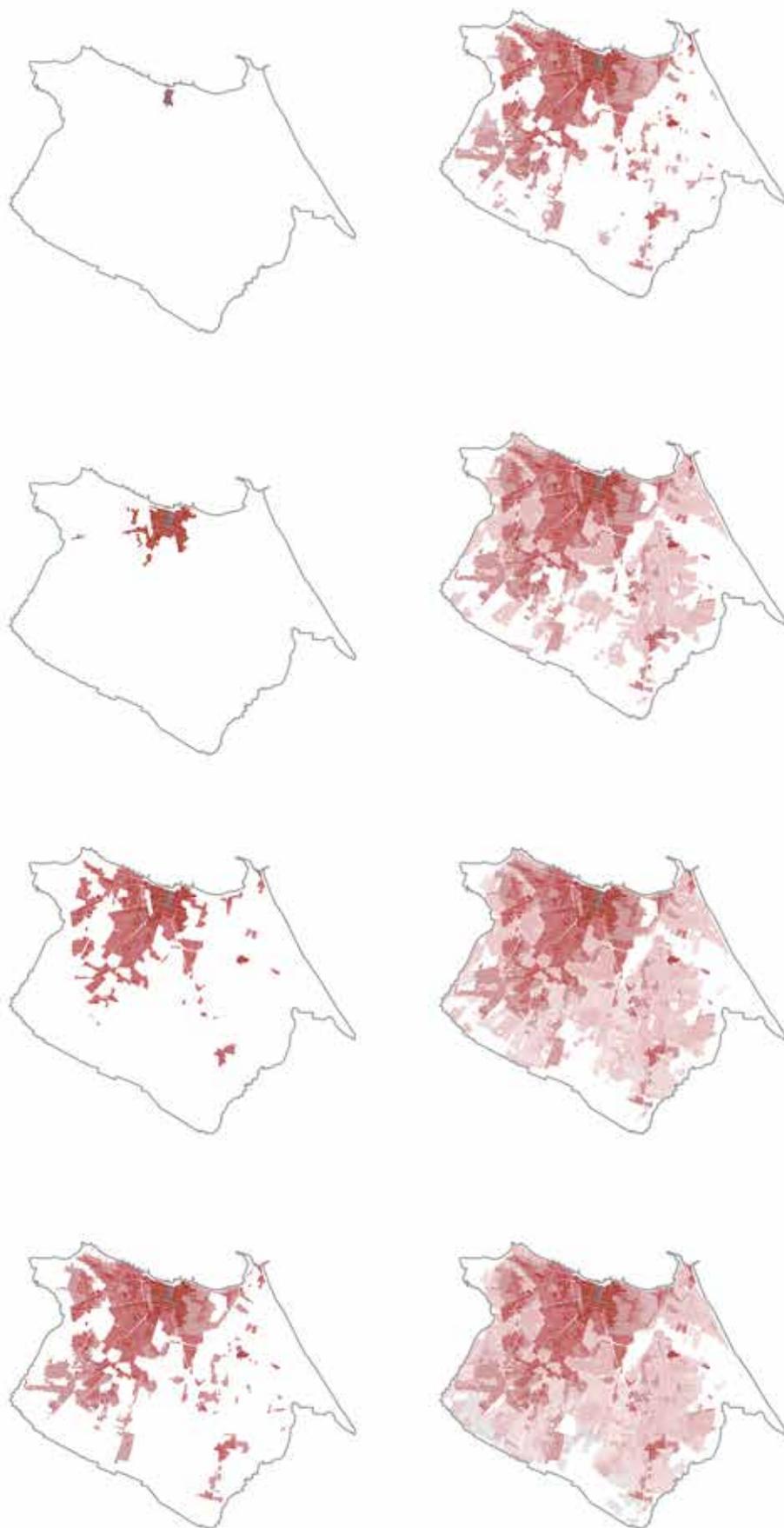
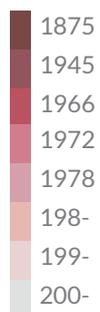
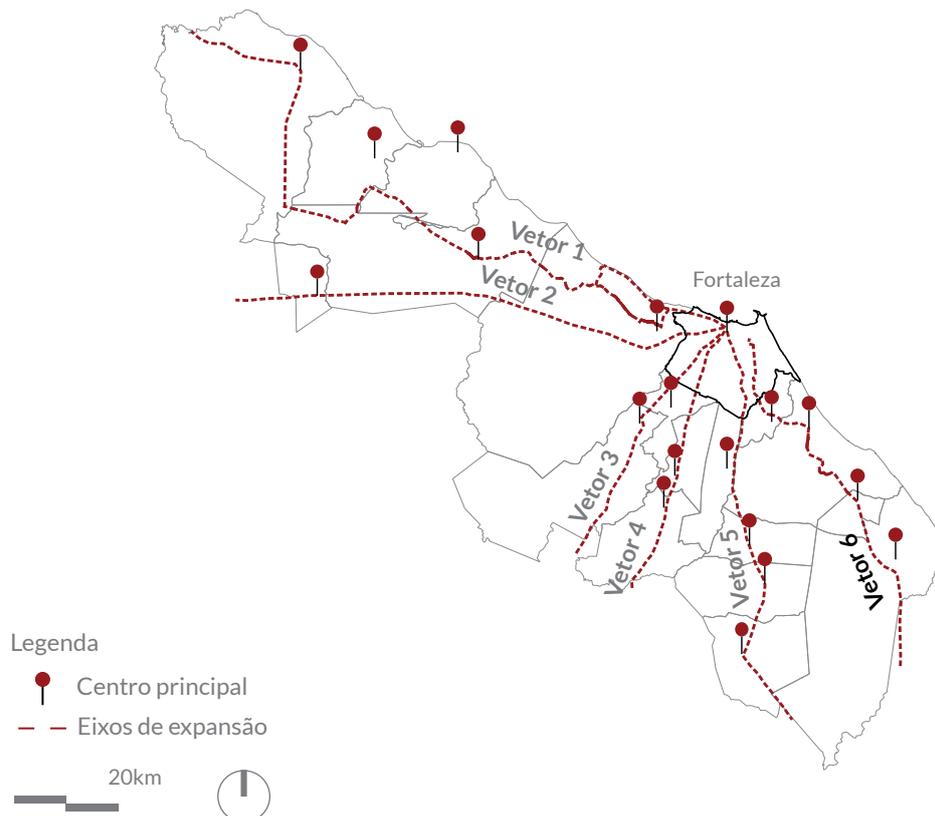


Tabela 02 - Caracterização dos eixos de expansão do sistema viário.

Fonte: Elaborado pela autora por meio dos dados obtidos em Diógenes (2012), Santos (2015)

	SAÍDA DE FORTALEZA	RODOVIA ESTRUTURANTE DO EIXO	RAMIFICAÇÕES	MUNICÍPIOS	USOS	PONTOS NODAIS
<b>VETOR1 - ZONA OESTE</b>	Av. Leste-Oeste	CE-090	CE-085, CE-421	Caucaia-São Gonçalo-Paracuru-Paraipaba-Trairi	Turismo e Industrial	Cumbuco, Flexeiras, CIPP
<b>VETOR2 - ZONA OESTE</b>	Av. Bezerra de Menezes/ Av. Mister Hull	BR-222	BR-020	Caucaia-São Gonçalo-São Luís do Curu	Habitacional e Terciário	Bom Jardim, Granja Portugal, Conjunto Ceará, Outlet Fortaleza
<b>VETOR3 - ZONA SUDESTE</b>	Av. Gal. Osório de Paiva	CE-065		Maranguape-Maracanaú	Habitacional e Industrial	
<b>VETOR4 - SUL</b>	Av. Godofredo Maciel	CE-060		Maracanaú-Pacatuba-Guaiúba	Industrial e Habitacional	Distrito Industrial Maracanaú
<b>VETOR5 - SUDESTE</b>	Av. Aguanambi	BR-116	CE-010	Itaitinga-Horizonte-Pacajus-Chorozinho	Serviços e Industrial	Corredor Industrial BR-116
<b>VETOR6 - LESTE</b>	Av. Washington Soares	CE-040	CE-025, CE-010	Eusébio-Aquiraz-Pindoretama-Cascavel	Turismo e Mercado Imobiliário	Porto das Dunas, Caponga, condomínios fechados e setor terciário

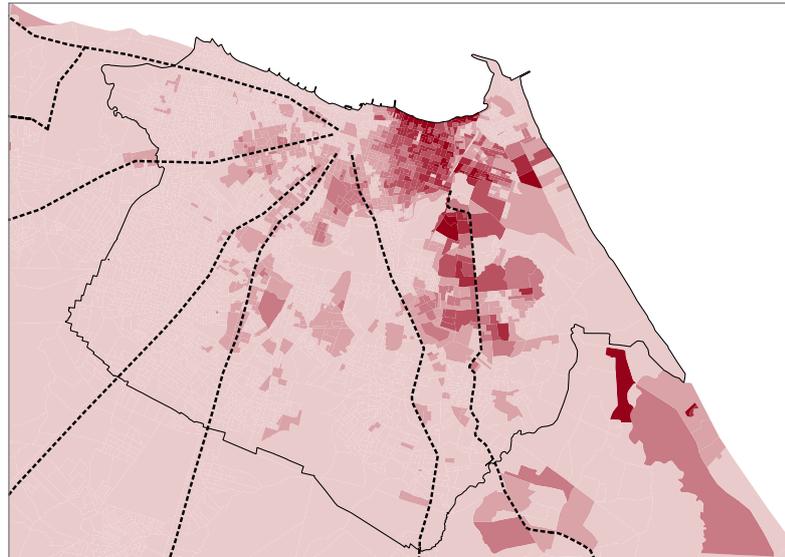
Mapa 03 - Disposição espacial dos centros da RMF articulado com os eixos de expansão das vias estruturantes. Fonte: Elaborado pela autora.



**Mapa 04 - Renda de responsáveis por imóveis em salários mínimos por setor censitário.**

Fonte: IBGE (2010), elaborado pela autora. Valores calculados pelo salário mínimo (s.m.) em 2010, equivalente a R\$510,00

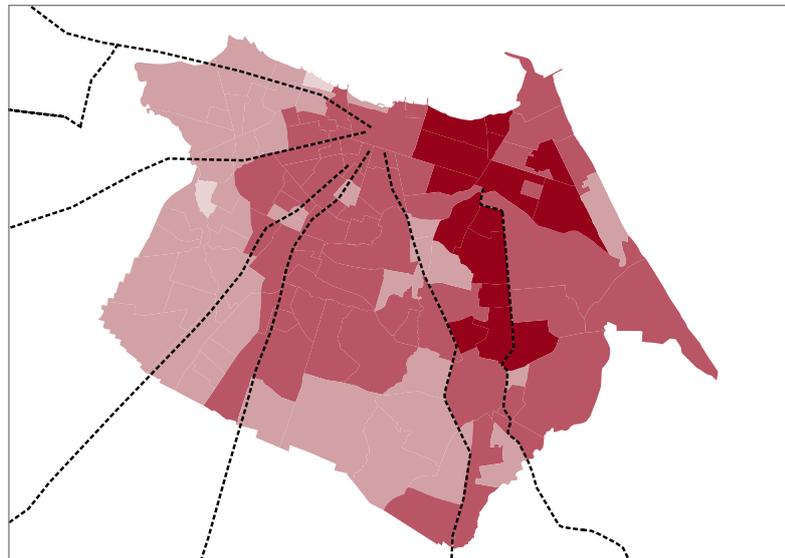
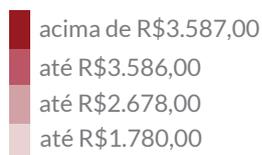
Legenda



**Mapa 05 - Valor da solo em m<sup>2</sup> (em reais) a partir do IPTU por bairro.**

Fonte: SEFIN (2015), elaborado pela autora.

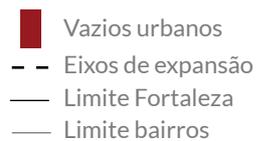
Legenda



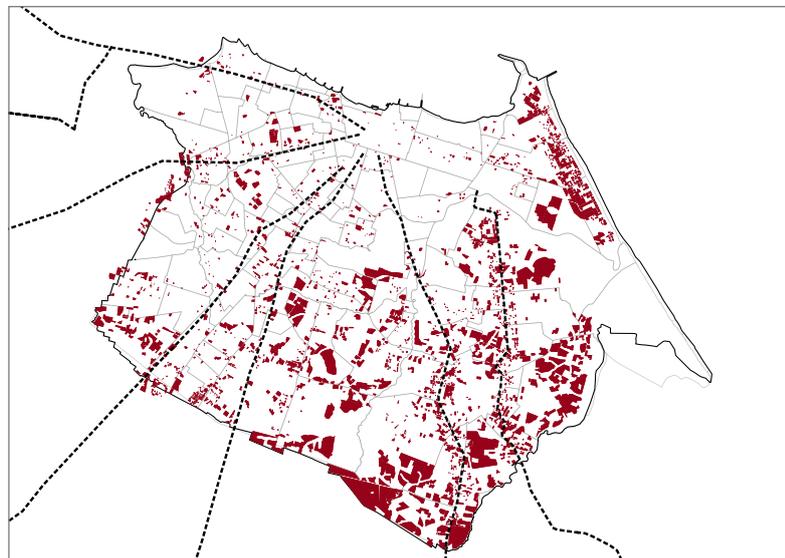
**Mapa 06 - Vazios urbanos**

Fonte: PHLIS (2013), elaborado pela autora.

Legenda



5km



O deslocamento entre Fortaleza e as cidades da RMF foi responsável pelos seis vetores de expansão (Mapa 03 e Tabela 02). Partindo dessas premissas, a interligação feita a partir da Avenida Washington Soares/CE-040 se caracteriza predominantemente pelo acesso às práticas turísticas do litoral leste, articulado com o setor imobiliário através da disponibilidade de terra que vem avançando pelo seu eixo trazendo novos produtos imobiliários para a região, como os condomínios verticais e horizontais, loteamentos fechados e bairros planejados. Dessa forma, a questão fundiária foi estruturante na dinâmica do eixo, já que existe uma concordância que a Aldeota está consolidada, posto a restrição, indisponibilidade e alta valorização de terrenos, o deslocamento de empreendimentos de luxo e similares para terrenos maiores e mais baratos, favorável a atuação das grandes incorporadoras para a região sudeste.

Assim é que as glebas devolutas foram parceladas e os lotes vazios desses loteamentos já existentes foram ou estão sendo ocupados em torno da Avenida Washington Soares. Por anos, esses terrenos ficaram retidos por especuladores de modo a explorar a mais-valia que essa área tinha como promessa de abrigar novos equipamentos, sendo um dos principais produtos da especulação durante anos, atingindo hoje valores altíssimos. De forma a potencializar os lucros obtidos pela terra, os produtos imobiliários - condomínio fechados verticais e condomínios horizontais - se estabeleceram, mudando a paisagem da região.

Dessa forma, a área é reconhecida como centralidade, eixo de expansão para ocupação para a classe média e alta e ligação para o polo turístico das praias a leste, com forte presença mercado imobiliário e investimentos públicos. O setor sudeste já apresenta índices que indicam essa ocupação no território como o valor do m<sup>2</sup> (Mapa 04) e da renda nominal (Mapa 05) comparado aos outros eixos da cidade e, mesmo assim, ainda apresenta uma grande quantidade de terrenos vazios (Mapa 06).

No panorama brasileiro, o desenvolvimento da Av. Washington Soares entra como uma representante das “Avenidas Imobiliárias”, o termo utilizado pelo arquiteto e urbanista Cândido Malta para descrever a construção de novas vias a partir do investimento público em áreas atrativas da cidade que possuem grande interesse de atuação por parte do mercado imobiliário (Maricato, 2001). De acordo com Fix (2001), o projeto dessas avenidas devem ser capazes de “alavancar” o processo de ocupação de determinada região da cidade, sendo de alguma forma adequada para receber produtos imobiliários como shopping centers, torres empresariais, condomínios fechados entre outros empreendimentos de grande porte, induzindo a valorização do solo e, conseqüentemente, a gentrificação do mesmo.

Esse fenômeno de criação de novas centralidades pautadas na imagem e marketing da cidade moderna evidencia a forte colaboração entre o poder público e o mercado por meio de zoneamentos, flexibilização de índices e operações urbanas ou simplesmente obras que não constam no planejamento urbano. Dessa forma, o vínculo entre expansão urbana, eixos rodoviários e o escoamento dos bairros de classe alta em uma direção da cidade apontados por Villaça (1998) vão de encontro com as a construção dessas Avenidas Imobiliárias, as quais se caracterizam pelo movimento do capital imobiliário para novos centros urbanos provenientes da expansão dos bairros de ca-

madras mais privilegiada da população a partir da execução de infraestrutura urbana e especulação do solo conduzidos pelo Estado.

“A moderna incorporação imobiliária atua dentro de um conjunto de forças, dentre as quais se destacam a crescente concentração do capital imobiliário; uma crescente massificação da demanda na qual se inclui a produção ideológica de novos estilos de vida e de novas formas de morar; os efeitos da difusão do automóvel e da produção, pelo Estado, de vias expressas e de autoestradas e, finalmente, a difusão dos shopping centers.” (Villaça, 2001, p. 184)

Com parcerias público-privadas, megaeventos e a metropolização, essas avenidas tomam forma em diferentes cidades brasileiras. Dentre elas será apresentado os casos de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Fortaleza.

#### . Avenidas Imobiliárias de São Paulo – Operações Urbanas e “nova centralidade”

Em São Paulo, a partir da década de 70, começou a crescer o interesse do mercado imobiliário na ocupação da Marginal Pinheiros, indicando um novo corredor de centralidade e valorização da cidade. Com forte pressão do setor privado para a intervenção pública por melhorias viárias, foi necessário mobilizar um volume de capital por meio das parcerias público-privadas: Operação Urbanas Faria Lima (1995) e Água Espraiada (2001). A proposta de ocupação da área segue padrões de “qualidade de vida” e “modernidade”, com produtos que variam de bairros planejados, complexos multiuso, shopping center, torres empresariais e condomínios fechados de grande porte e alto padrão, alterando a paisagem a partir da renovação urbana e expansão de fronteiras imobiliárias, como confirma Fix: “Não se trata apenas da abertura de uma avenida, mas da transformação de uma área da cidade para adaptá-la às exigências do setor “terciário de alto padrão”, configurando o “novo centro” de São Paulo.” (Fix, 2001, p. 29). É válido ressaltar que ambas as operações contam com projetos habitacionais para mitigar os impactos sociais, no entanto o montante destinados são desproporcionais aos outros investimentos e não foram suficientes para suprir a demanda, e sem contar com as remoções forçadas e o completo desrespeito ao direito de existir na cidade pelos moradores das ocupações ali existentes.

#### . Avenidas Imobiliárias de Recife – Cidade da Copa e metropolização

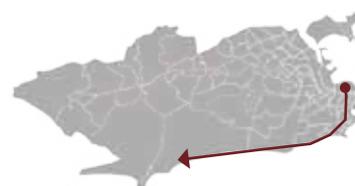
A fim de demonstrar novas práticas vinculada a promoção do empreendedorismo e marketing de urbano, o bairro planejado Cidade da Copa é um exemplo recente de PPP, localizado em São José Lourenço da Mata, na região metropolitana de Recife. Apesar de não apresentar o escoamento da classe alta para determinada região, (visto que o processo de urbanização de Recife se diferencia dos demais capitais por possuir duas áreas de concentração das camadas de alta renda Setor Oeste e Setor Sul), a localização do projeto se apoia no vínculo paisagístico do Rio Capibaribe, nos condomínios fechados horizontais e na metropolização. O que se percebe de execução do projeto até agora, além da construção da Arena, são as obras de infraestrutura urbana que entraram no pacote de obras para a Copa do Mundo, como a duplicação da BR-408, construção de viaduto, pontes, avenidas, terminal de ônibus e metrô, evidenciando o

favorecimento ao empreendimento privado e à especulação imobiliária. Todas as obras foram possibilitadas pela alteração e flexibilização dos instrumentos urbanístico, inclusive mudando o zoneamento de interesse social para adensamento preferencial, e pelo processo de desapropriação forçados e gentrificação da área.

. Avenidas Imobiliárias do Rio de Janeiro – Ocupação da orla marítima e valorização.

A ocupação da orla marítima no Rio de Janeiro iniciou um novo estilo de vida para burguesia no século XX. De forma a aproveitar a disponibilidade limitada de terrenos próximos a esse sítio natural, o mercado aumentou o espaço construído com a verticalização, assim determinando um padrão de moradia bastante lucrativo de grande sucesso não só influenciando a continua ocupação da Zona Sul, mas se estabelecendo como modelo padrão das cidades litorâneas de todo o Brasil. Visando o esgotamento de terrenos na Zona Sul, alguns investidores compraram terrenos a preços baixos na região da Barra da Tijuca ainda pouco habitada e de difícil acesso pela topografia acidentada, mas de localização estratégica, dando continuidade a ocupação da faixa litorânea. No entanto, foi somente com os investimentos públicos para construção da autoestrada Lagoa-Barra e de uma série de túneis e pontes que viabilizaram o deslocamento e permitiram o desenvolvimento urbano dessa região. A facilidade dessas obras de infraestrutura urbana abriram fronteiras para a especulação imobiliária e oferta de novos produtos mais modernos que os ofertados na zona sul, os condomínios fechados verticalizados.

Diante do exposto, o presente trabalho se propõe a discutir mais sobre a produção espacial do eixo da Avenida Washington Soares, que se caracteriza em Fortaleza como localização construída a partir do prolongamento da região ocupada pelas classes de renda alta e classe média, uma região que sofre um processo de especulação imobiliária durante anos até se consolidar através de importantes obras públicas de infraestrutura e equipamentos, transforma-se no que é hoje: uma área privilegiada na cidade, diferenciada por sua reprodução de capital a partir da terra e empreendimentos, que apresenta caráter segregacionista por sua diferenciação e tendência de homogeneização, comparada a outros eixos estruturantes da cidade.



## São Paulo

. Mapa de localização: elaborado pela autora

. Mapa de ocupação: Google Earth 2019

. Imagem Ponte Estaiada Octávio Frias de Oliveira (2008)  
<http://megaengenharia.blogspot.com/2012/04/ponte-octavio-frias-de-oliveira-sp.html?m=1>



## Recife

. Mapa de localização: elaborado pela autora

. Mapa de ocupação: Google Earth 2019

. Imagem Ponte Estaiada da Via Mangue (2014)  
[http://www.copa2014.gov.br/pt-br/dinamic/galeria\\_imagem/46329](http://www.copa2014.gov.br/pt-br/dinamic/galeria_imagem/46329)



## Rio de Janeiro

. Mapa de localização: elaborado pela autora

. Mapa de ocupação: Google Earth 2019

. Imagem Ponte Estaiada da Barra (2016)  
<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/com-inauguracao-da-ponte-estaiada-da-barra-transcarioca-chega-a-85-de-conclusao>



## Fortaleza

. Mapa de localização: elaborado pela autora

. Mapa de ocupação: Google Earth 2019

. Imagem Ponte Estaiada (não construída)  
<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/04/mp-do-ceara-quer-anular-licitacao-da-ponte-estaiada-por-irregularidades.amp>



# P A R T E II

---

Eixo de expansão Av.  
Washington Soares

**Avenida Washington Soares, 2019**  
Fonte: acervo da autora



## 2.1 - RECONHECIMENTO E DELIMITAÇÃO

O eixo sudeste de Fortaleza, o qual percorre os 13km da Avenida Washington Soares/CE-040 indica o crescimento e expansão de valorização da cidade, proporcionada pela dinâmica do mercado imobiliário e investimentos públicos. A atividade turística e os novos produtos imobiliários ofertados com altos padrões de “qualidade de vida” estão atrelados ao contato com a natureza, segurança e fácil acesso a cidade. Contudo, a dispersão urbana e isolamento implicou na necessidade da ampliação de acessos e de criação de uma localização central, que permitisse facilidade de deslocamento para as relações sociais essenciais na cidade – trabalho, serviços, comércio e lazer. Dessa forma, a constituição da centralidade no eixo da avenida foi estruturante para a consolidação e sucesso da região.

Nesse contexto, para delimitar a área de influência da Av. Washington Soares, que se coloca como centralidade recebendo equipamentos, serviços e base para ramificação de outras vias estruturantes (Av. Oliveira Paiva, CE-025, Av. Edilson Brasil Soares, entre outras), foi compreendido espacialmente como barreiras físicas que compõem a área. Ao delimitar a área de estudo, foi identificado como limites os sistemas ambientais e vias estruturantes: a BR-116 a oeste, o Rio Cocó ao norte, ao encontro do Parque da Sabaguaba à leste, continuando com a CE-025 (nova estrada que liga a ponte sobre o Rio Cocó, dando acesso direto para a Praia do Futuro), que contorna todo o perímetro de Fortaleza, ligando todos os seus eixos viários, assim, no 4o Anel Viário, encontrando a BR-116 (Mapa 07). O perímetro abrange aproximadamente 8.500 hectares de Fortaleza, representando cerca de 26,9% do território da capital. Contudo, com uma ocupação recente e menos densa, é de apenas 11,7% da população da cidade a densidade demográfica da região (Gráfico 03 e 04).

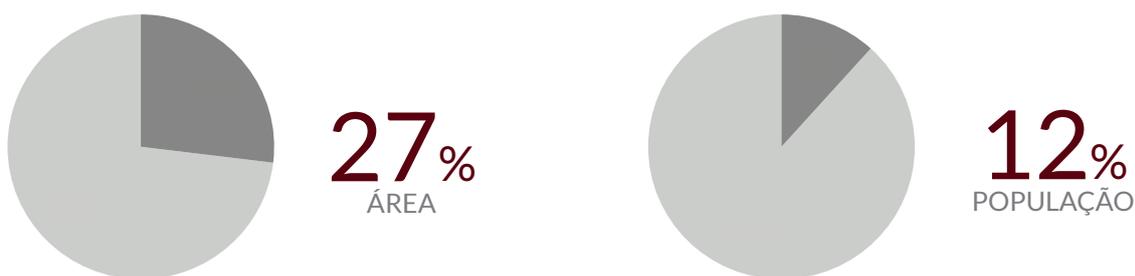
Esse grande perímetro inicial de influência abrange uma ampla escala com dinâmicas complexas, levando à necessidade de setorizar para melhor assimilar as relações e o

entendimento espacial. De novo, as barreiras físicas foram consideradas, sendo a CE-402 e a CE-025 cortando perpendicular ao eixo, resultando em quatro quadrantes que, apesar das especificidades e dinâmicas diferentes, todos possuem vínculos com a centralidade da via. É válido ressaltar ainda o que poderia representar uma segunda área de influência direta, relacionada com as dinâmicas presentes na RMF, representado pelos municípios do Aquiraz (Porto das Dunas e Aquiraz Riviera) e Eusébio (condomínios fechados, Alphaville Eusébio e Cidade Alpha).

De forma a analisar qualitativamente o espaço delimitado, serão apresentado a seguir os principais agentes promotores do espaço urbano e suas devidas dinâmicas, correspondendo aos conceitos de Cidade Formal, com atividade predominante do setor privado; Cidade Informal, relativa a autoconstrução espontânea; e Cidade das Políticas Públicas, onde o Estado regulamenta e atua no espaço (Pequeno e Elias, 2010). A sobreposição desses tipos de “cidades” correlacionados com os conceitos teóricos atesta a singularidade da localização do eixo de expansão da Av. Washington Soares da “Cidade Real”.

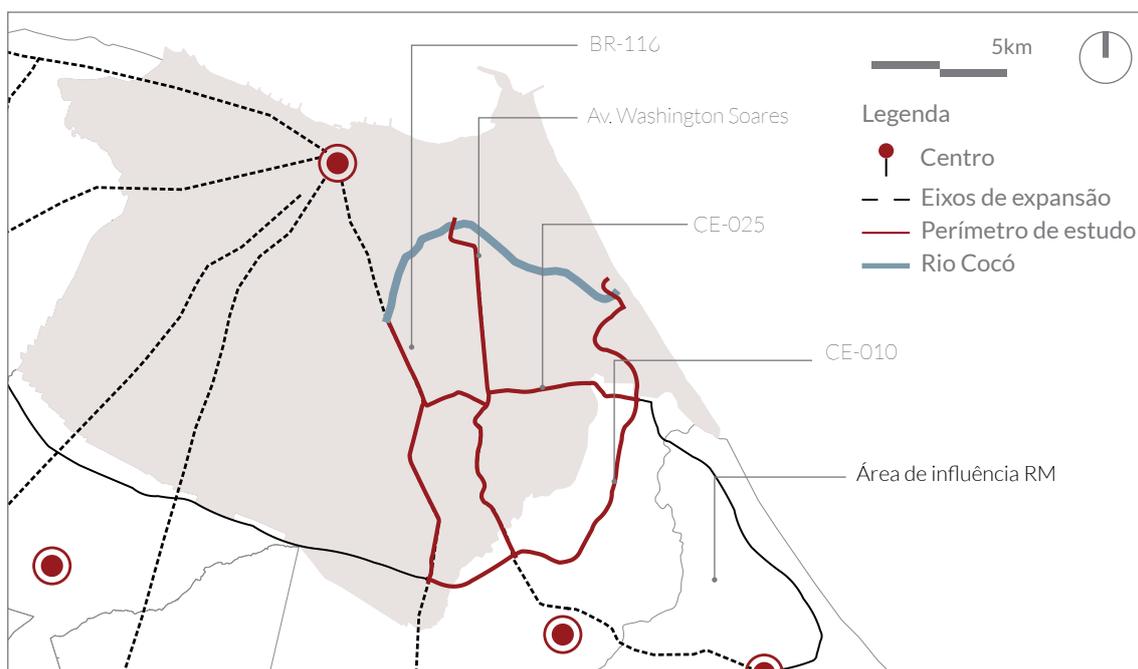
Grafico 03 e 04 - Representatividade do setor em relação à área de Fortaleza

Fonte: IBGE (2010), elaborado pela autora.



Mapa 07 - Localização e delimitação da área.

Fonte: elaborado pela autora.



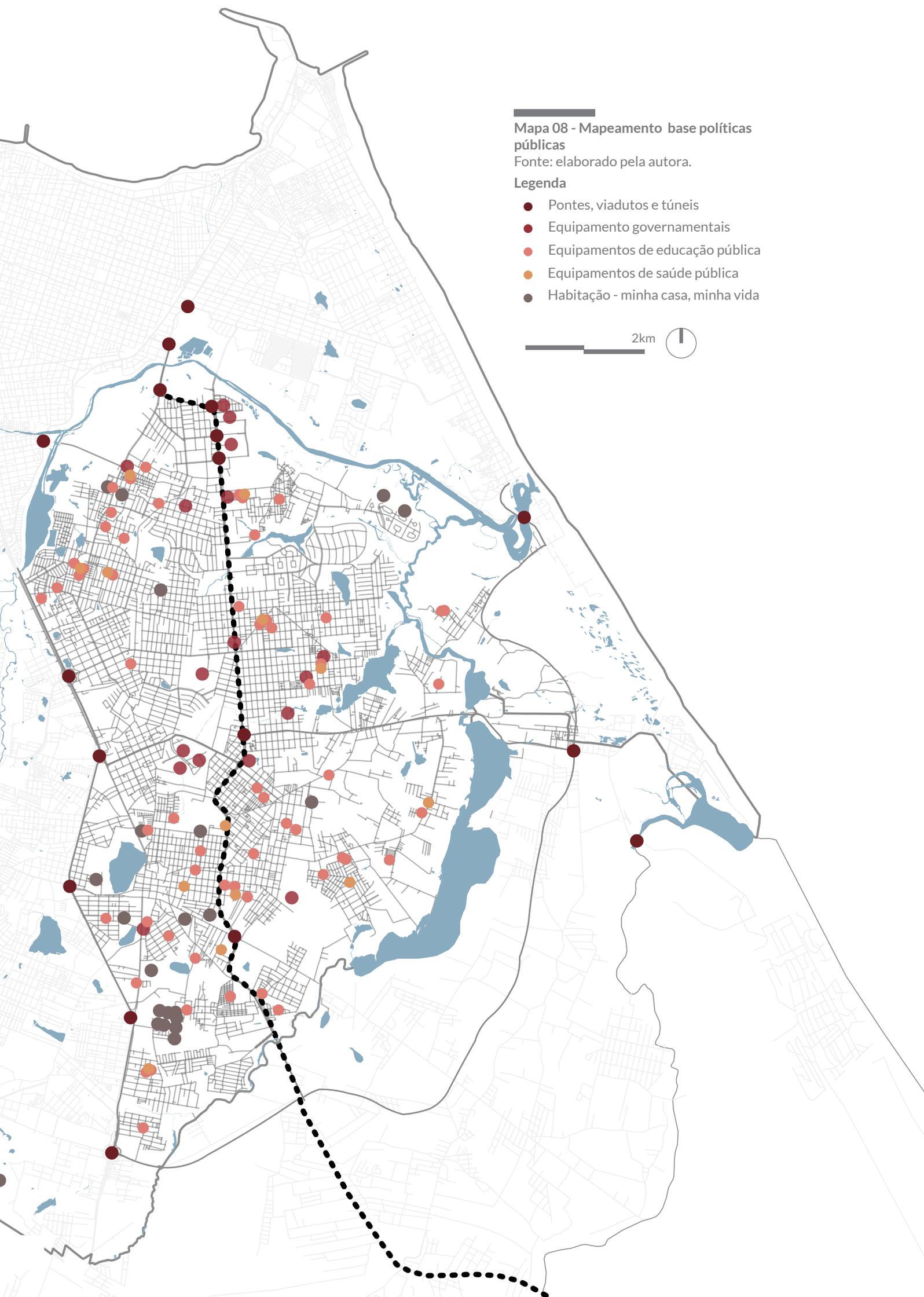
Mapa 08 - Mapeamento base políticas públicas

Fonte: elaborado pela autora.

Legenda

- Pontes, viadutos e túneis
- Equipamento governamentais
- Equipamentos de educação pública
- Equipamentos de saúde pública
- Habitação - minha casa, minha vida

2km



## 2.2 - CIDADE POLÍTICAS PÚBLICAS

A produção do espaço proveniente de objetivos e ações do Governo Federal, Estadual e Municipal no Brasil acontece através do conjunto de legislações, planos, programas e projetos que visam melhorar o futuro das cidades. Em Fortaleza, o setor sudeste aparece como área de recente ocupação e constante (re)produção do espaço com participação do Estado para a implantação de grandes obras, especialmente relacionadas às obras rodoviárias e à implantação de grandes equipamentos governamentais. (Mapa 08)

### GOVERNO FEDERAL

Na esfera nacional, o governo trabalha como coordenador e financiador por meio do Ministério das Cidades, distribuindo verbas para os municípios. As principais regulamentações e marcos na luta pelo direito a cidade, foram conquistadas, primeiramente, com os artigos 162 e 163 da Constituição de 1988, quando trata da função social da propriedade e as premissas debatidas na reforma urbana de 1963. A sua regulamentação específica vem em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), trazendo diretrizes de atuação e instrumentos inovadores para o combate à especulação imobiliária. A lei atribui ao município o papel principal para o desenvolvimento e ordenamento urbano através do Plano Diretor.

Outra legislação que teve grande impacto nas dinâmicas das cidades, foi a Lei das Parcerias Público-Privada (Lei nº 11.079/2014), instrumento utilizado para atrair a participação do setor privado em financiamento e construção de projetos urbanos em parceria com o Governo. A ideia central é dividir os riscos do empreendimento, compartilhar o financiamento e aproveitar a eficiência de execução entre o setor público e privado, trazendo assim vantagens os dois setores. Contudo, muitas dessas parcerias se revelaram tendenciosas em relação aos interesses privados, ao tratar das Operações Urbanas Consorciadas, adiante.

Nesse setor, os governos petistas, entre 2003 e 2012, montaram uma atuação baseada na promoção de programas em larga escala, como o PMCMV, PAC e Megaeventos (Copa do Mundo e Olimpíadas), aonde foram recorrentes. Apesar de se mostrarem mais eficazes no que diz respeito à execução desses programas, eles tenderam a conservar e manter certa incongruência com relação às necessidades locais e com as leis municipais.

## GOVERNO ESTADUAL

O Governo Estadual tem um procedimento mais político no que tange à sua atuação nas cidades. O trabalho em parcerias com o Governo Federal e Municipal pretende contribuir para a solução de questões gerais, vislumbrando obras que possam promover avanços para o estado como um todo, especialmente economicamente. No caso de Fortaleza, a constituição da região metropolitana e o desenvolvimento dos polos industriais e turísticos orientaram grandes avanços para o setor econômico.

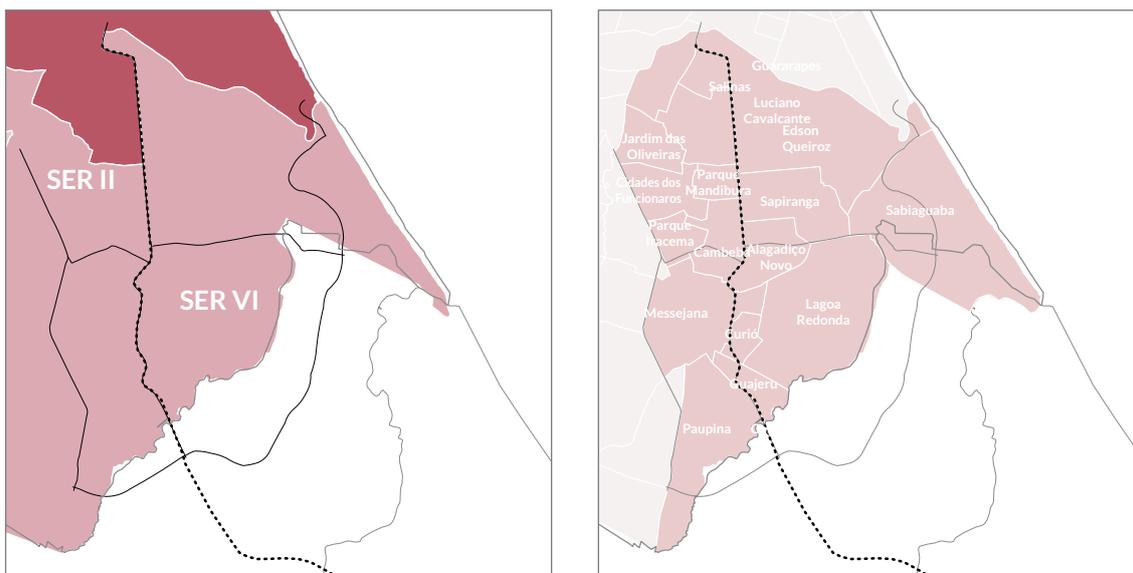
Nos últimos anos, o estado trabalhou articulado com o Governo Federal para construção das obras relacionadas aos megaeventos. O setor sudeste da cidade abriga obras de destaque como a construção do novo Centro de Eventos do Ceará(CEC) e obras no sistema viário que interliga o CEC a outros pontos estratégicos (Castelão e Beira-Mar), com melhoramento ao acesso de viés turístico no sentido leste, com o alargamento da Av. Maestro Lisboa/CE-025 e Ponte da Sabiaguaba. Essas obras contribuíram ainda mais para a valorização da região e evidenciam a concentração de investimentos do eixo.

Recentemente, a aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei nº13.089/2015) exige um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado como instrumento responsável de gestão e ordenamento do território metropolitano intraurbano e regional, atribuindo um foco maior nas conexões entre as cidades. Dessa forma, para atender às novas exigências, o governo do estado criou grupos de trabalho específicos (decreto no 32.490/2018) visando à elaboração de planos até 2021, destacando-se que enquanto as atividades relacionadas aos planos da RM-Sobral e da RM-Cariri já começaram, contudo, no que se refere ao plano da RMF ainda não foi divulgada nenhuma informação.

## GOVERNO MUNICIPAL

O principal órgão de atuação na produção do espaço da cidade, é a Prefeitura Municipal de Fortaleza. Os órgãos responsáveis pelos assuntos urbanísticos são a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), Secretaria de Implantação (IPLANFor) e a Secretaria de Habitação (HABITAFor), aos quais são atribuídas questões em todo o território da cidade. Além desses, existe uma distribuição administrativa entre seis Secretarias Regionais (SER), que visa atingir maior proximidade com o território e interlocução com a sociedade civil.

Praticamente toda a área estudada compreende o território da SER VI, com exceção da parte correspondente aos bairros mais valorizados incluídos na SER II. No entanto, essa distribuição territorial feita de forma generalista, não consegue fazer a conexão



Mapa 09 e 10 - Espacialização das secretárias regionais e dos bairros  
 Fonte: elaborado pela autora.

com a população nem muito menos com o território. À medida que zoneamentos e delimitações arbitrárias seguem norteando o planejamento urbano na capital e a produção do espaço nas últimas décadas, os bairros e unidades de vizinhança acabaram perdendo suas características morfológicas, identidade, e, conseqüentemente, a população foi perdendo o sentimento de pertencimento com o lugar (Mapas 09 e 10).

No tocante às leis, a evolução dos planos diretores considerados desde o PLANDIRF e até a mais recente Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), a área foi pouco a pouco criando um zoneamento mais específico e flexível como suporte para os interesses de atuação na região da Av. Washington Soares. O destaque para o zoneamento do PLANDIRF de 1979 é a ocupação ainda restrita no território, porém apontando já Messejana como área do próximo adensamento.

O plano também propõe uma via que liga a BR-116 prosseguindo até à Praia do Futuro, porém, a proposta não veio mais contemplada nos planos seguintes. No entanto, analisando o sistema viário da área, a presença do Parque da Sabiaguaba no Setor 2 compromete uma ligação mais direta com a Praia do Futuro, além do que, a Av. Washington Soares constitui uma barreira física, quantificando poucas vias perpendiculares que atravessam os lados dessa grande avenida (Mapa 11).

No que se refere à LUOS de 1979, praticamente toda a área passa a ser direcionada para o uso residencial de baixa densidade, com exceção do entorno da BR-116 que aparece como corredor de adensamento e uma pequena área mais próxima do Iguatemi, já como zona de alta densidade, implicando na sua ocupação mais efetiva (Mapa 12). No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU - 1992), a região aparece como zona adensável, propicia a expansão urbana, com parâmetros mais específicos subdividido microzonas, e zona de transição, sem nenhuma infraestrutura, espacializadas nas franjas urbanas (Mapa 13).

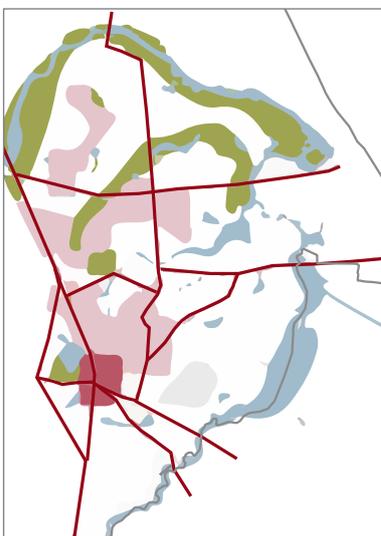
Em meio à aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e à pressão do respectivo Ministério para a aplicação de planos diretores nos municípios, contando com revisão e métodos mais participativos, o Plano Diretor Participativo (PDP) de Fortaleza foi aprovado somente em 2009, depois de um longo processo de aprovação desde 2006. Com um macrozoneamento mais coerente, ao estruturar de zonas de proteção ambiental e zonas de ocupação territorial baseadas no acesso a infraestrutura existente, o zoneamento da área corresponde às Zonas de Ocupação Moderada 1 e 2, novamente prevendo uma possível intensificação de ocupação na região e Zona de Ocupação Restrita, caracterizada pela falta de infraestrutura no limite do território do município (Mapa 14 e 15).

De acordo com Santos (2015), algumas limitações impostas pelo zoneamento mais restritivo dessa área foram absorvidas pelo mercado imobiliário e transformadas na intensificação de produção imobiliária dos condomínios horizontais fechados, atrelados a “qualidade de vida” proporcionada pela baixa densidade, equipamentos de lazer individualizados e segurança. O zoneamento ambiental reconhece diferentes zonas ambientais, restringindo o uso e ocupação do solo diferentemente para cada um: Zona de Proteção Ambiental (ZIA), Zona de Interesse Ambiental e Zona de Restrição Ambiental (ZRA) (Mapa 16).

O plano também incorpora zoneamentos especiais, entre eles, o Zoneamento Especial de Interesse Social (ZEIS), importante instrumento para a inserção, resistência e legitimação da população que não é atendida pelo mercado formal. Diferenciados entre tipo 1 (ZEIS ocupação), tipo 2 (ZEIS conjuntos) e tipo 3 (ZEIS vazio), porém, a espacialização ainda é pouco expressiva de comparada à quantidade de assentamentos quantificados pelo PHLIS. Vale ressaltar ainda insegurança na efetivação desse instrumento já que, por mais que esteja presente no plano, a validade jurídica só é compreendida

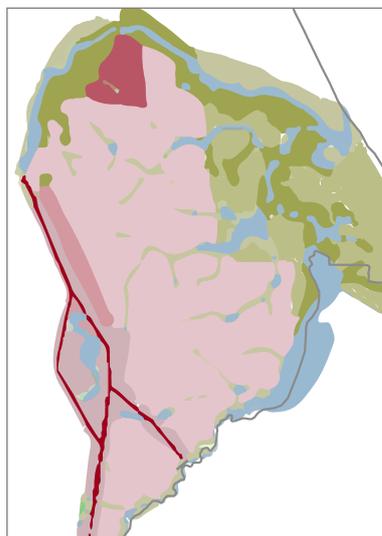
Mapa 11 - Mapa zoneamento PLANDIRF, 1972  
Fonte: Santos (2015)

adensamento  
periférico



Mapa 12 - Mapa zoneamento LUOS, 1979  
Fonte: Santos (2015)

alta densidade  
média densidade  
corredor  
baixa densidade



Mapa 13 - Mapa zoneamento PDDU, 1992  
Fonte: Santos (2015)

adensável  
transição

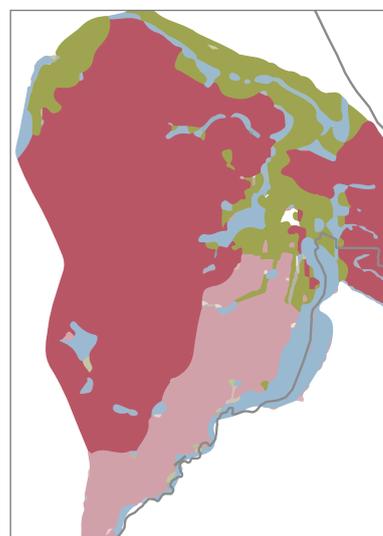


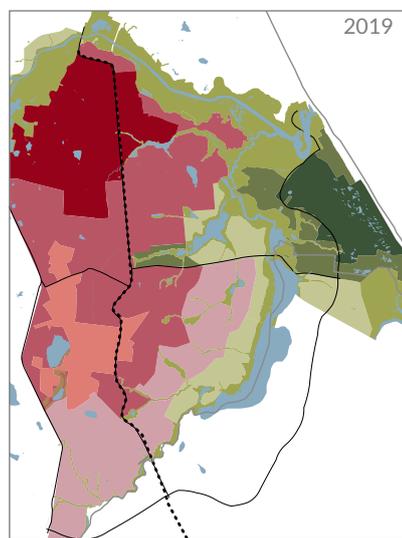
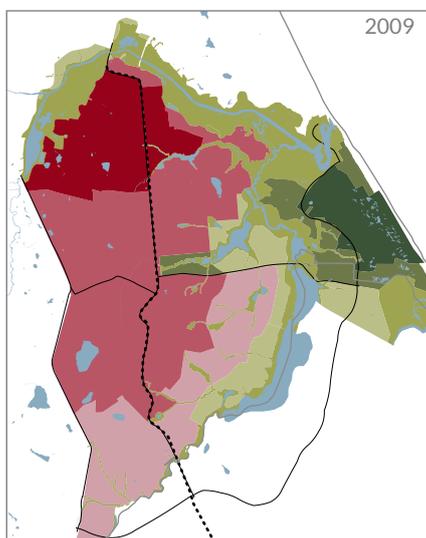
Tabela 03 - Tabela resumo com parâmetros urbanísticos da área  
 Fonte: PDP (2009), LUOS (2017)

		ÍNDICE DE APROVEITAMENTO BÁSICO	ÍNDICE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO	TAXA DE OCUPAÇÃO (%)	TAXA DE PERMEABILIDADE (%)	GABARITO (m)
MACROZONEAMENTO	ZOM 1	2	2,5	50	40	72
	ZOM 2	1	1,5	50	40	48
	ZOM 2.2 - Art. 150 (LUOS 2015)	2	2	50	40	72
MACROZONEAMENTO AMBIENTAL	ZOR	1	1	45	40	15
	ZPA 1	0	0	0	100	0
	ZPA SABIAGUABA	0	0	0	100	0
	ZIA SABIAGUABA	0,5	0,5	30	60	15
ZONAS ESPECIAIS DE DINAMIZAÇÃO URBANÍSTICA	ZRA	0,6	0,6	33	50	15
	ZEDUS MESSEJANA	2	3	60	40	48
	ZEDUS SEIS BOCAS	2	3	60	40	48
	ZEDUS OLIVEIRA PAIVA	2	2	60	40	48
	ZEDUS BR-116 (1 E 2)	2	2	60	30	48
	ZEDUS BR-116 3	1	1,5	50	40	48
	ZEDUS BR-116 4	1	1	45	40	15
	ANEL VIÁRIO 1 E 2	1	1	45	40	15
ZONAS ESPECIAIS OUTRAS	ZEA	não é permitida novas ocupações ou parcelamento do solo				
	ZEPH	a regulamentar, definir índices e parâmetros para cada zona				
	ZEI	estabelecer novos parâmetros a partir do Plano Diretor Físico específico de cada zona				
	ZEIS 1, 2 e 3	a regulamentar com o plano de regularização fundiária específico				

Mapa 14 e 15- Mapa macrozoneamento PDP, 2009 - 2019  
 Fonte: PMF (2009)

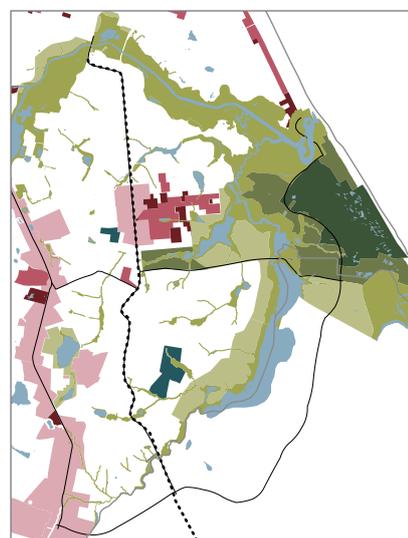
ZPA sabiaguaba  
 ZIA sabiaguaba  
 ZPA 1  
 ZRA

ZOM1  
 ZOM2  
 ZOM2.2  
 ZOR



Mapa 16 - Mapa zonas especiais  
 Fonte: PDP (2009), LUOS (2017)

ZEPH  
 ZEIS 1 e 2  
 ZEIS 3  
 ZEDUS  
 ZEA



com uma lei específica para cada ZEIS, passando por um processo extremamente longo e burocrático. Ou seja, ainda há brechas que dificultam a aplicação desse instrumento, inclusive, sofrendo uma pressão por parte do setor privado, na continuidade no processo de aprovação das ZEIS, visto que algumas estão localizadas em áreas de grande interesse, principalmente as ZEIS vazias. Nesse contexto, o processo de regulamentação das ZEIS ainda está correndo, somente com dez ZEIS tipo I escolhidas em 2016. Nenhuma ZEIS da área foi premiada por essa escolha.

No ano de 2019, completando os 10 anos previstos para sua revisão, o plano se apresenta desconfigurado do que foi apresentado inicialmente em 2009, por conta de leis complementares (Lei nº 101/2012 e Lei nº 250/2018) e pela LUOS aprovada em 2017 (Lei nº 236/2017), ao adicionar várias Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS). Esse novo zoneamento também contemplado pelo Programa Fortaleza Competitiva e Fortaleza 2040, tem o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico a partir da concentração de atividades do setor terciário. Um dos atrativos para o mercado se instalar nessas zonas é a flexibilização dos índices urbanísticos propostos no PDP (Tabela 03). Os investimentos no corredor da ZEDUS BR-116, ZEDUS Oliveira Paiva, ZEDUS Messejana e ZEDUS Seis Bocas, favorecem a criação de localizações do tipo sub-centralidades na área de estudo (Mapa 16).

Em 2016, um novo plano foi apresentando visando contribuir para melhoramento da cidade. O Plano Fortaleza 2040 é um planejamento estratégico de desenvolvimento econômico, social e urbanístico que orienta medidas para transformar a cidade. Com um caráter de guia, esse plano mestre propõe ações em sete principais temáticas: equidade social, mobilidade, vida comunitária, cultura, meio ambiente, economia e governança municipal, reconhecendo as dinâmicas das diferentes áreas da cidade, incluindo, também, a região metropolitana.

Dessa forma, tentando garantir continuidade, o plano traz o ano de 2040 como horizonte temporal para amarrar todas as ações propostas. Essa tentativa sinaliza a dificuldade de prosseguimento das políticas públicas com as trocas de governo. Entretanto, os inúmeros estudos e apresentações do plano mostram certa incoerência e dificuldade de realização e criam um conflito ideológico com a validade do plano diretor vigente e com o que seria de fato um planejamento estratégico. Para Pfeiffer (2000), os planejamentos no setor público brasileiro não chegam a ser de fato estratégico pois:

“De forma simples e resumida, pode-se dizer que, nesses casos, planejamento significa iniciar um levantamento de dados, geralmente considerado como “quanto mais completo melhor”, muitas vezes sob o argumento “não se sabe, se os dados não são necessários agora, talvez venham a servir para algo no futuro”. À base desses dados são realizados diagnósticos, cuja apresentação muitas vezes já é tida como plano. Dessa forma são elaborados inúmeros planos, cuja utilidade é limitada, por um lado, porque muitas informações já se tornaram defasadas até o término do documento e, por outro, porque geralmente não contêm elementos para a operacionalização das ações.”

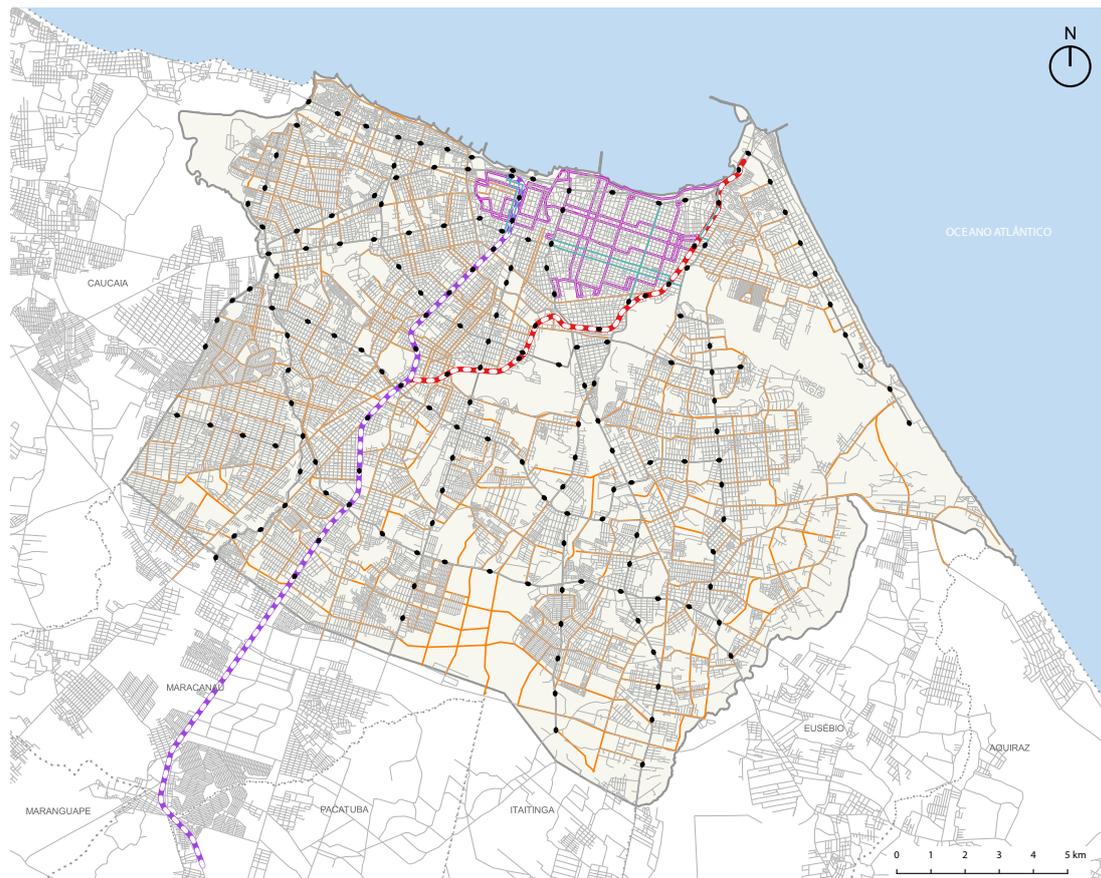
Convém destacar a intenção de afirmar a utilização do Fortaleza 2040 (que deveria ser um contrato político e social, mas não é) também como marco jurídico ao ser levado como base para a revisão do plano diretor em 2019. Dessa forma, com o cenário de continuação desse plano, a área estudada se mantém como centralidade, vinculado às ZEDUS, implicando na atratividade de futuros investimentos na região. Em consonância, a acessibilidade para essas centralidades vem com um plano de mobilidade, indicando a avenida Washington Soares para o tráfego rápido para ônibus (bus rapid traffic, BRT), descartando o projeto metroviário da chegada da linha leste do metro, que tinha previsão para conclusão em 2024 e teve suas obras paralisadas (Mapa 17). No mais, o relatório final recomenda que, ao invés da construção da 14km da linha leste de metro, seria mais viável a construção de 32km de bonde (tram) que ligaria os bairros Aldeota e o Centro (Fortaleza 2040, p. 199 e 200). Ainda sobre mobilidade, o plano não faz referência alguma à obra já concluída da CE-010, uma importante ligação perimetral dando acesso direto para a Praia do Futuro pela a Ponte da Sabiaguaba.

No que tange aos sistemas ambientais, o plano trata da instalação de parques, zonas de proteção e reserva natural: Parque da Sabiaguaba, Parque Lagoa da Messejana, Parque Lago Jacarei, Parque da Lagoa da Precabura, Parque Bosque Curió e da reserva natural voltada para a agricultura urbana. É válido também adicionar as áreas do Parque Guararapes/Bosque Presidente Geisel e Parque das Iguanas como sistemas integrantes da paisagem da cidade, levantados pelo Programa Fortaleza Cidade Sustentável, mas que não são mencionados no Fortaleza 2040 (Mapa 18).

Outra atuação constante da prefeitura no espaço urbano nos últimos anos tem sido através dos denominados “negócios urbanos”, os quais consistem na aproximação do setor público com o setor privado por meio de Operações Urbanas Consorciadas (OUC), Outorgas Onerosas do Direito de Construir (OODC) e Alterações do Uso do Solo (OOAUS). Esses instrumentos de flexibilização de índices urbanísticos, previstos no Estatuto da Cidade visam recuperar a mais-valia da terra, ou seja, o objetivo, na teoria, é resgatar a valorização do solo criado pelos empreendimentos imobiliários, mas, na prática, os ganhos por parte do governo são poucos, se comparado aos benefícios para o setor privado com essa transação (Mapa 19).

Nesse contexto, dentre as 7 OUC aprovadas em Fortaleza, duas estão localizadas na área estudada (Mapa 20). Na OUC Sítio Tunga, a flexibilização de parâmetros urbanísticos para a construção de residência multifamiliar e estabelecimento comercial cedidos pela a PMF, levou a responsabilidade de desenvolvimento da área para o setor privado, com a construção da Avenida Pindorama, implantação de parque público e valor de um terreno para habitação de interesse social, no entanto a OUC não engloba nenhum assentamento precário. Já a OUC Sapiranga, como está localizada na Zona de Interesse Ambiental Sabiaguaba, a contrapartida pública possibilitou a flexibilização de parâmetros para o parcelamento de solo e mudanças de uso para viabilizar uma ocupação de baixo impacto ambiental e, em retorno, o setor privado deve fazer a recuperação das áreas verdes e incentivar o ecoturismo com as tradições locais.

Com um histórico de sete operações concluídas ou em andamento até o momento e mais seis já em fase de aprovação, Fortaleza é a capital brasileira com mais OUCs no



Mapa 22 - Mapa geral de mobilidade urbana proposto  
Fonte: Fortaleza 2040 (2016)

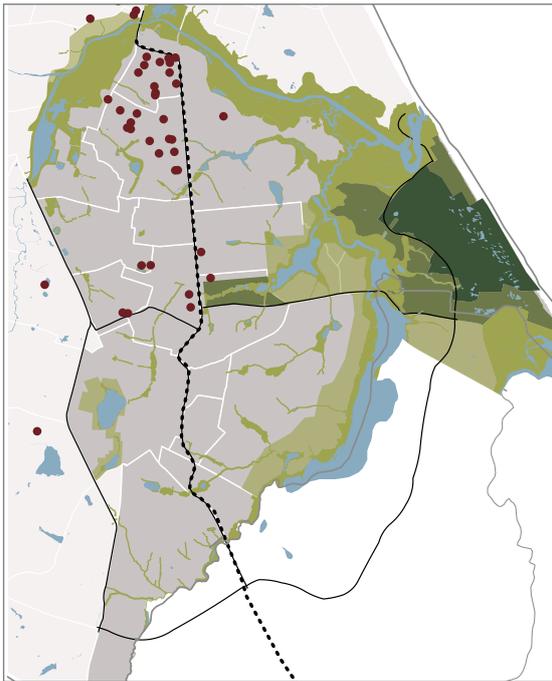
- Município de Fortaleza
- Município Vizinho
- Estação
- Bus Rapid Service (BRS)
- Bus Rapid Transit (BRT)
- Linha de Bonde
- Linha do Metrô Sul
- Sistema Viário
- Transporte Alimentador
- Veículo Leve Sobre Trilho (VLT)

PROJEÇÃO UTM 24S - DATUM SIRGAS 2000



Mapa 23 - Mapa parques, arborização estrutural e zonas de agricultura urbana  
Fonte: Fortaleza 2040 (2016)

- APP
- PARQUE DE RESSAIO ATIVO
- PARQUES URBANOS
- LAGOAS
- PARQUES URBANOS
- MARANGUAPÉ - AGRICULTURA
- USO RURAL RESERVA
- RESEDO BARRIO
- ARBORIZAÇÃO ESTRUTURAL PLANEJADA
- ★ PORTAIS



Mapa 19 - Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração do Uso do Solo  
Fonte: LEHAB (2018)



Mapa 20 - Operações Urbanas Consorciadas  
Fonte: PMF (2016)

país. Entretanto, a contradição na utilização desse instrumento vem a partir do momento em que os benefícios públicos são irrelevantes quando comparados aos ganhos do interesse privado, como pode ser percebido pela a OUC Sapiroanga, onde a contrapartida equivale à recuperação da área que só vai valorizar ainda mais os empreendimentos do local, de modo que as operações acabam sem cumprir o seu objetivo principal.

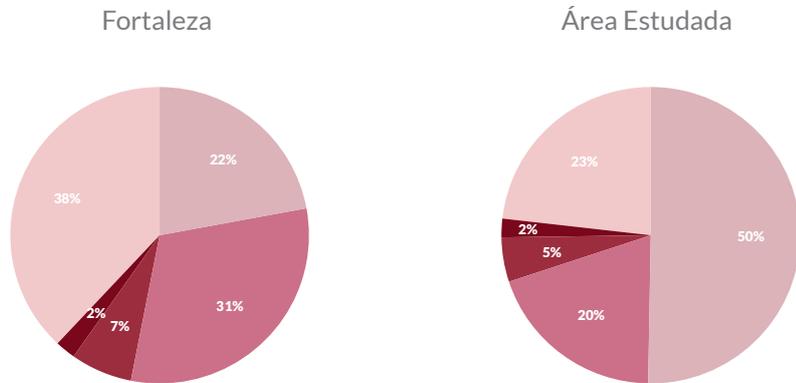
Regulamentadas em 2009 e 2015, respectivamente, as OODC e OOAUS são instrumentos constantemente utilizados, permitindo a flexibilização dos índices urbanísticos na área (Mapa 25). A concentração desses instrumentos no Setor I corresponde ao alto interesse do mercado em construir mais, mesmo mediante o pagamento de contrapartidas e atuação pontual em outros setores pode indicar uma tendência a verticalização da área e pressão do mercado para maiores flexibilizações. É importante salientar a forma de aplicação desses instrumentos, visto que a proximidade dos I.A Básico e I.A. Máximo seria um impasse para efetivar esse uso. Contudo, no entendimento da PMF, as outorgas podem ultrapassar o índice máximo, chegando a valores próximos a 5 ou 6, assim, contribuindo para a consolidação dos interesses do mercado imobiliário na região.

As contrapartidas das OUCs e das outorgas onerosas, além de valores de multas decorrentes de infração urbana, são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). A captação de recursos diretamente pela prefeitura favorece o controle e potencializa suas ações no solo urbano, sem depender tão somente dos repasses e programas federais, principalmente em situações de governos mais liberais. Contudo, esse instrumento, regulamentado somente em 2016, apresentou como despesas somente obras viárias e saneamento, sem ainda dirigir nenhum investimen-

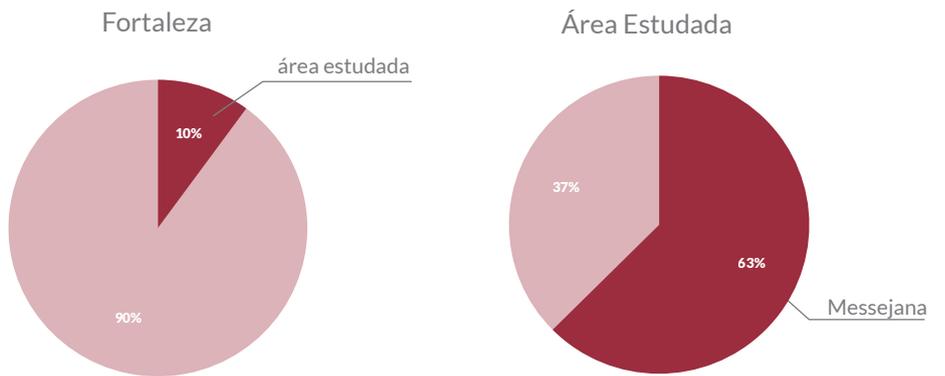
to para habitação social e ZEIS (Gráfico 05 e 06). Da receita de 30 milhões de reais dos anos de 2016 e 2017, apenas 10% desse valor foi aplicado em melhorias na área estudada, com destaque para o Bairro da Messejana que recebeu mais de 60% do montante (Gráficos 07 e 08 e Mapa 21).

**Gráfico 05 e 06 - Aplicações do FUNDURB 2016-2017**  
Fonte: PMF (2019)

- Passeios
- Drenagem
- Calçamento
- Asfalto
- Serviços diversos



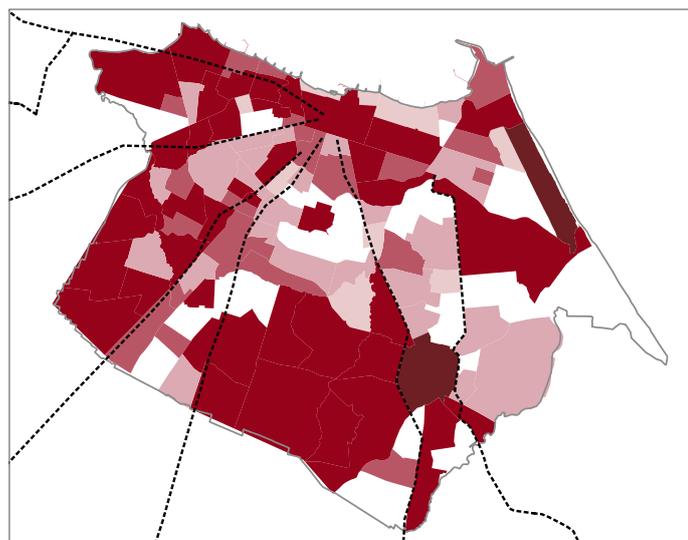
**Gráfico 07 e 08 - Representatividade no território das aplicações do FUNDURB 2016-2017**  
Fonte: PMF (2019)



**Mapa 26 - Aplicações do FUNDURB 2016-2017**  
Fonte: PMF (2019)

Legenda

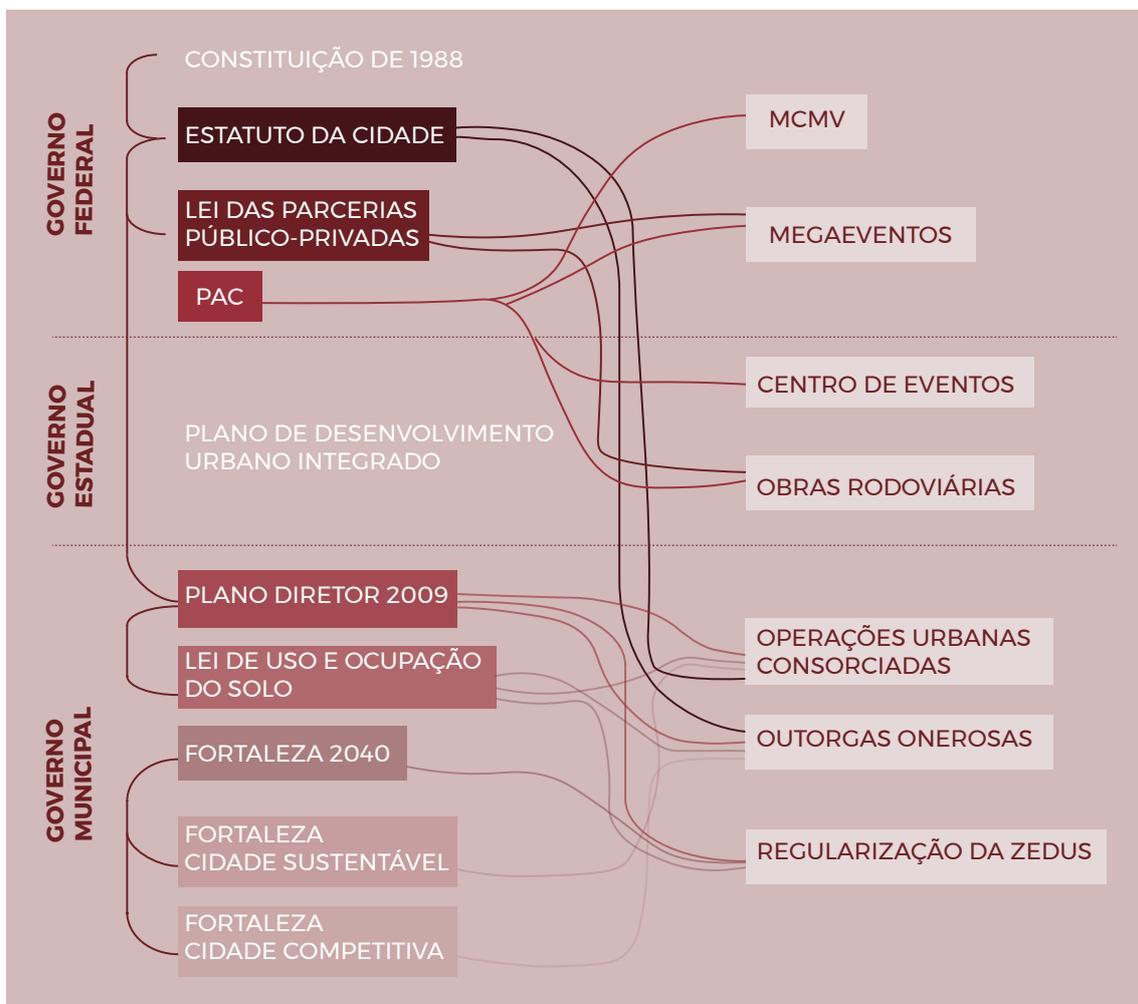
- acima de R\$1.000.000,00
- de R\$100.000,00 a R\$1.000.000,00
- de R\$50.000,00 a R\$1.000.000,00
- de R\$10.000,00 a R\$50.000,00
- de R\$100,00 a R\$10.000,00



Dessa forma, contando com as três instâncias políticas atuando em um limbo entre promover políticas públicas que estabelecem a função social da propriedade, indo de acordo com o Estatuto da Cidade, ou favorecer o livre mercado e ganhos econômicos, vindos do setor privado. Assim, como reguladores e promotores do espaço, em meio a legislações, planos, programas e projetos e pouco que pouco conversam, a cidade das políticas públicas atua constantemente favorecendo os interesses econômicos, concentrando investimento nessa área que tende a se valorizar a partir da especulação de investimento governamental na área. A desconexão desses vários interesses nas ações da política urbana contribui para a ineficácia em garantir o direito à cidade (Infográfico 1). Em resumo:

“Planos sem obras, obras sem planos e políticas desconectadas do planejamento urbano” (Maricato, 2001, p.133)

Infográfico 01 - Conjuntura de legislações, planos, programas e obras  
 Fonte: Elaborado pela autora



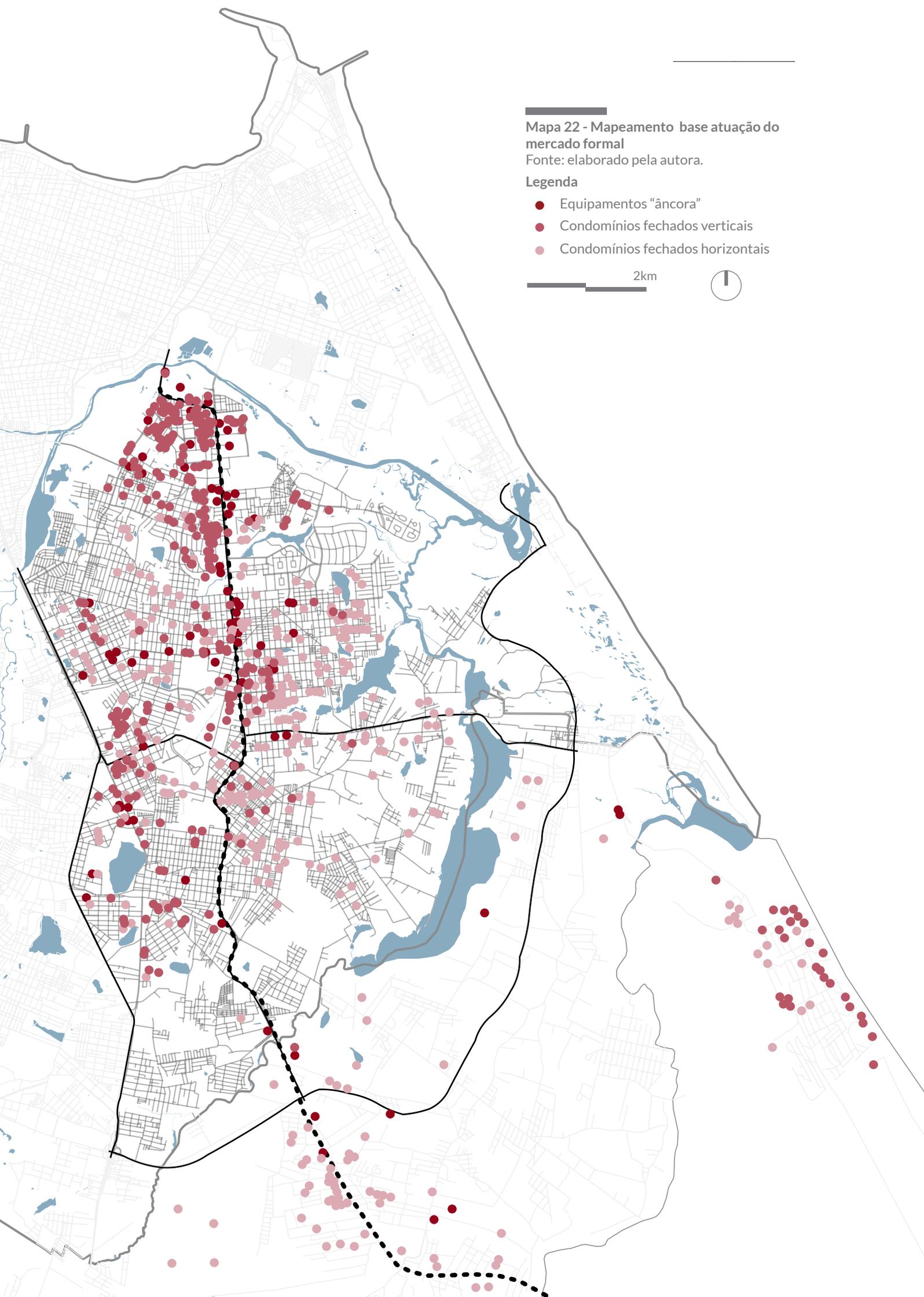
Mapa 22 - Mapeamento base atuação do mercado formal

Fonte: elaborado pela autora.

Legenda

- Equipamentos “âncora”
- Condomínios fechados verticais
- Condomínios fechados horizontais

2km



## 2.3 - CIDADE FORMAL

O principal agente produtor do espaço na cidade formal é o mercado imobiliário. A articulação entre os proprietários de terra, construtoras e incorporadoras gera uma máquina de reprodução de capital a partir do uso da terra e sua valorização, ou seja, a especulação imobiliária em consonância com a diferenciação dos produtos imobiliários construídos nos últimos anos (Mapa 22). Dessa forma, é marcante a atuação da construção da Cidade Formal na área estudada, visto a pluralidade de dinâmicas do mercado agindo para a efetivação da área como eixo de expansão das classes mais privilegiadas e centralidade. Assim como aconteceu em outras cidades brasileiras, o desenvolvimento das “avenidas imobiliárias” garante a consolidação locacional na cidade por meio de práticas de especulação e segregação.

A concentração de terras por um grupo restrito de famílias importantes em Fortaleza é fator determinante para a ocupação da área, pois tão somente com o controle da disponibilidade de lotes na região, já diferenciados pelo seu valor e tamanho mínimo, consegue prospectar um tipo de morador com maiores condições financeiras, assim excluindo uma parcela da população pelo o poder de compra. Os loteamentos aprovados na PMF datam desde 1930, indicando a prática de retenção de terras e especulação na área. De fato, a dinâmica fundiária foi intensificada com a injeção de investimentos públicos a partir de 1970, valorizando e aumentando e assim a ocupação na região. Dessa forma, os loteamentos residenciais já previam uma ocupação menos densa, com grandes lotes e até vias bem estruturadas. A excessiva concentração e disponibilidade de terras deram possibilidade, em um primeiro momento, à instalação de grandes equipamentos “âncora” do setor terciário e equipamentos institucionais, como o Shopping Iguatemi e UNIFOR. Apesar do indicativo dessa expansão diferenciada para o eixo, a produção e ocupação continuou inicialmente discreta, aguardando o momento de maior valorização depois da área receber mais e elevados investimentos públicos.

Entretanto, a dinamização e capitalização do mercado imobiliário, seguindo os modelos neoliberais implantados a partir de 1990, proporcionaram a inserção de um novo agente: as incorporadoras. Sendo o elo entre o mundo financeiro e o mercado imobiliário, as incorporadoras trabalham na administração dos negócios imobiliários, se responsabilizando pela mediação entre atores – proprietários de terra, investidores, construtoras – bem como o desenvolvimento dos produtos imobiliários – concepção, marketing e venda – de forma gerir, otimizar e maximizar os lucros. O sucesso da interação desses atores foi proporcionada pela relações diretas mantidas por esse segmento com as elites locais, proprietários de terra e interesses do setor terciário e turístico (Rufino, 2009).

É fato que a participação desse conjunto de agentes mobilizou a transformação da paisagem na região do setor sudeste, contando, inclusive com o momento favorável de financiamento e crédito proporcionados por políticas econômicas federais. Dessa forma, a produção de imóveis começou a ser expressiva na área, desenvolvendo empreendimentos de luxo similares aos realizados na Aldeota, os condomínios fechados verticais. No entanto, como a região possui maior disponibilidade de terra e a preços mais baixos, os lucros obtidos acabam sendo maiores. Portanto, a verticalização concentrada no bairro Guararapes e já evidenciada em outros pontos no decorrer do eixo retrata a diferenciação de renda e direta influência da especulação imobiliária e segregação socioespacial (Mapa 23 e Gráfico 09).

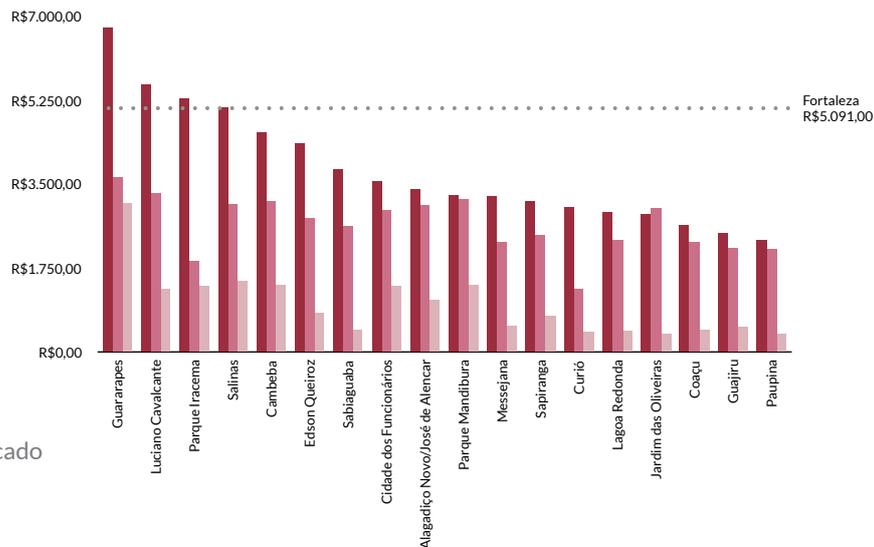
A disponibilidade de terras levou também ao lançamento dos condomínios horizontais que, por mais que utilizassem uma área maior, os baixos valores de terrenos na periferia viabilizaram a consolidação desse produto (Mapa 24). Em ambos os casos, o marketing atrelado à qualidade de vida, contato com a natureza, segurança e grandes áreas de lazer privadas, condicionaram o sucesso dessa forma de ocupação e tipologias em toda a extensão da região (Imagem 07, 08 e 09).

Essa ocupação revela uma contradição da ideia de aproximação com a natureza e afastamento da cidade. Primeiro, o uso do potencial paisagístico acontece privatizando os sistemas ambientais e, muitas vezes, os degradando, ou criando cenários a partir das grandes áreas de lazer privatizadas. Por exemplo, apesar da proximidade física do condomínio Alphaville Fortaleza com as dunas e área de proteção ambiental do leito do Rio Pacoti, o morador cercado por muros possui, na realidade, o contato apenas com áreas verdes gramadas do estabelecimento. Já em relação ao afastamento com a cidade, por mais que a ocupação seja dispersa e fragmentada, chegando até à região metropolitana, o fácil deslocamento proporcionado pelo investimento no sistema rodoviário que favorece o meio de transporte individual ao centro e à centralidade da Avenida Washington Soares viabiliza a moradia nessa localização.

No contexto de dispersão urbana, a retenção de terra e a especulação favorecem um sistema de retroalimentação de valorização das localizações no decorrer do eixo, conformando um sistema de vazios urbanos mapeados pelo PHLIS (Mapa 25). A construção de grandes empreendimentos como os condomínios da rede Alphaville, todos localizados no município Eusébio, e empreendimentos imobiliários turísticos no Aquiraz (Porto das Dunas e Aquiraz Riviera) acabam valorizando não só o seu entor-

**Gráfico 09 - Comparação valores do m<sup>2</sup> preço de mercado, IPTU e renda nominal dos moradores dos bairros do setor**

Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados obtidos em IBGE (2010), SEFIN (2015) e [www.agenteimovel.com.br](http://www.agenteimovel.com.br) e [www.zapimoveis.com.br](http://www.zapimoveis.com.br)



- Valor do m<sup>2</sup> - preço do mercado
- Valor do m<sup>2</sup> - IPTU
- Renda nominal

Imagem 07, 08 e 09 - Anúncios publicitários de lançamentos imobiliários ressaltando o potencial paisagístico e área de lazer privativa para condomínios fechados horizontais (09) e condomínios verticais de alto padrão (10) e segmento econômico (11),

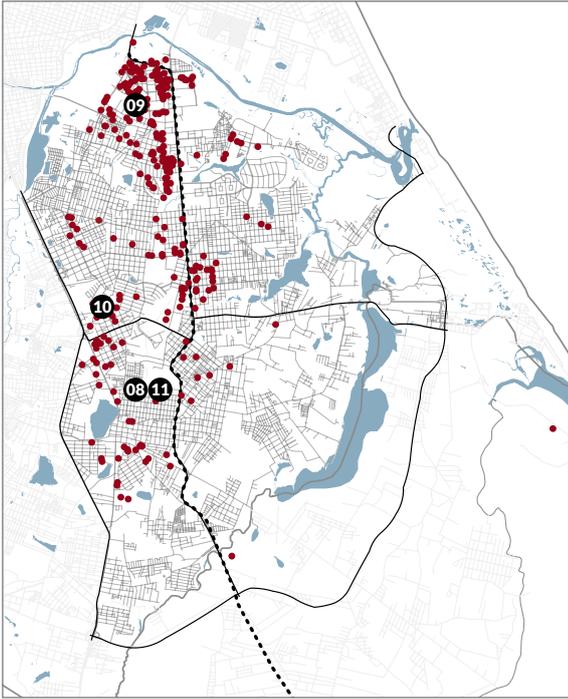
Fonte:



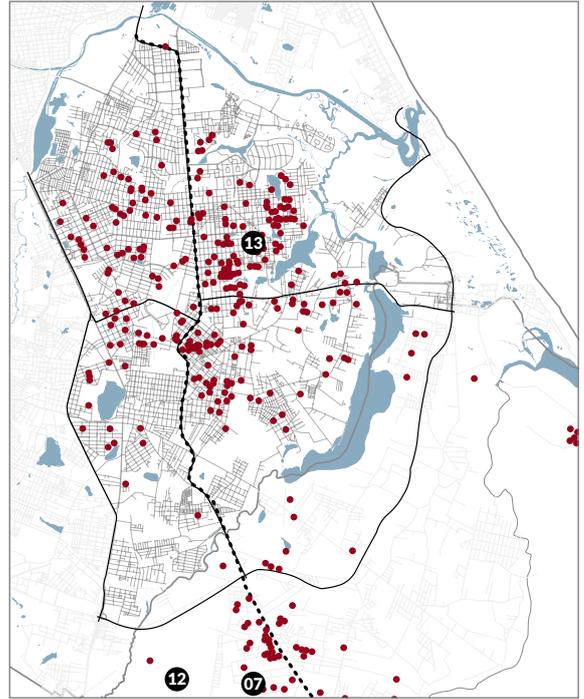
**MAISON DE LA ART**

ÁGUAS, FONTES E ÁRVORES. FALANDO ASSIM, PARECE ATÉ UMA FLORESTA, MAS É A SUA ÁREA DE LAZER.





**Mapa 23 - Condomínios fechados verticais**  
 Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados obtidos em SEFIN (2015) e Google (2018)

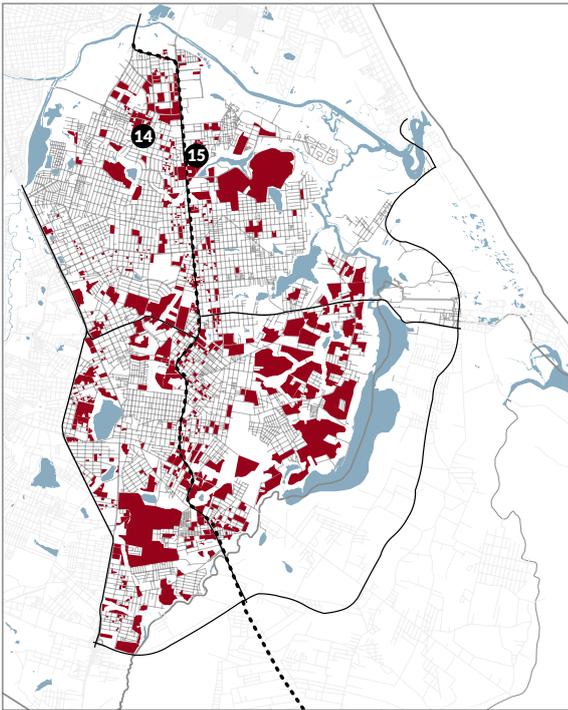


**Mapa 24 - Condomínios fechados horizontais**  
 Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados obtidos em SEFIN (2015) e Google (2018)

**Imagem 10 e 11 - Condomínios fechados verticalizados de alto padrão e segmento econômico.**  
 Fonte: [www.portofreire.com.br](http://www.portofreire.com.br) e [www.suporteimob.com.br](http://www.suporteimob.com.br)

**Imagem 12 e 13 - Bairro planejado Cidade Alpha, complexo com 12 condomínios fechados horizontais; Condomínio fechado no bairro Sapiranga.** Fonte: [www.vimeo.com.br](http://www.vimeo.com.br)





**Mapa 25 - Vazios urbanos**  
 Fonte: PHLIS (2012)

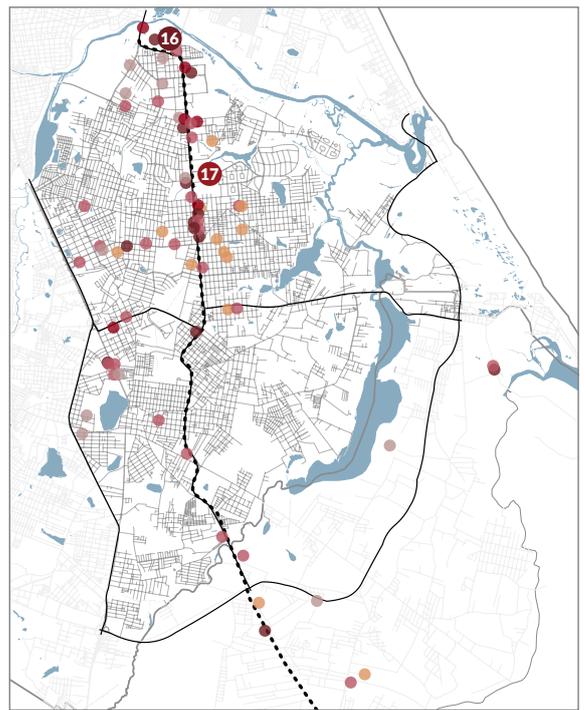
**Imagem 14 e 15 - Terrenos vazios na região**  
 Fonte: acervo do autora



14



15



**Mapa 26 - Equipamentos "âncora"**  
 Fonte: Elaborado pela autora por meio de dados obtidos por Google (2018)

- Shopping center
- Edifício comercial
- Lojas de grande porte
- Faculdade particular
- Escolas particular



16



17

no, mas todo o percurso em direção à centralidade. Essa dinâmica de valorização consolida a área como o “futuro” da cidade.

De fato, a transformação na região se reverte, novamente, no interesse do setor terciário em se instalar na Av. Washington Soares. A presença de shopping centers, grandes redes nacionais e locais e grandes supermercados consolidam a ocupação. Dessa mesma forma, a diversidade de escolas particulares e faculdades também chama atenção para a área. Por último, mas não menos importante, a inauguração de edifícios comerciais verticalizados na região indica ainda mais a alteração da paisagem, retratando a constituição de uma avenida imobiliária (Mapa 26).

Nos dois lados do eixo de expansão, a possibilidade de (re)produção e transformação da paisagem é visível, com a instalação de mais equipamentos comerciais e serviços, devido à presença de terrenos vazios e tipologias que são passíveis de formatação, como grandes concessionárias e oficinas de carro e galpões de construção ou jardinagem nas principais avenidas. Na parte residencial, os grandes terrenos disponíveis, também são combinados com lotes ocupados, suscetíveis à substituição e gentrificação, são incorporados ao modelo de (re)produção e valorização do espaço pela pressão do mercado imobiliário. Como afirma Rufino (2009), essa lógica justifica o crescimento atual da cidade em direção ao sudeste:

“A necessidade de grandes terrenos, por parte das empresas de incorporação, e a retenção especulativa, por parte dos grandes proprietários de terra, vem impulsionando importantes mudanças no padrão de ocupação da área, fazendo com que as unidades residenciais unifamiliares sejam substituídas por grandes empreendimentos, difundidos nesta área a “formatação de terrenos”.” (Rufino, 2009, p.247)

Dessa forma, a dispersão urbana e o escoamento da população de classe média e alta percorrendo eixo foram provenientes da diversificação dos produtos imobiliários, investimentos de infraestrutura e instalação de equipamentos, constituindo uma nova centralidade e alterando completamente paisagem da área. Contudo, o processo ainda está andamento, visto a constante produção e consolidação dessa localização diferenciada na cidade, marcada pela tentativa de homogeneização e segregação, fundamentada na prática de retenção e especulação fundiária.

## 2.4 - CIDADE INFORMAL

A apropriação informal do espaço é reflexo da exclusão da população mais pobre da cidade formal. A autoconstrução ocupando informalmente terras públicas ou privadas, muitas vezes, em áreas ambientalmente frágeis é o retrato na desigualdade social no espaço urbano. Esses assentamentos precários, ou, comumente chamados de favelas, se caracterizam pela irregularidade fundiária, moradia precária, ocupação desordenada, violência, adensamento excessivo, ausência de infraestrutura básica e equipamentos sociais. A presença e resistência desses assentamentos na área estudada se contrapõem a tentativa de homogeneizar a área e enaltece presença dos conflitos territoriais (Mapa 27).

A análise da espacialização e condições de habitabilidade da Cidade Informal na área vai ser baseada em estudos feitos em 2012, pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PHLIS). Ao todo, foram mapeados 141 assentamentos precários, com uma estimativa de 29.057 domicílios na setor sudeste (Gráfico 10 e 11). É interessante perceber que a esses assentamentos não estão necessariamente concentrados nas franjas periféricas, mas sim fragmentados por todos os setores, apesar do que quase 30% está sobreposto no macrozoneamento ambiental do plano diretor (Gráfico 12).

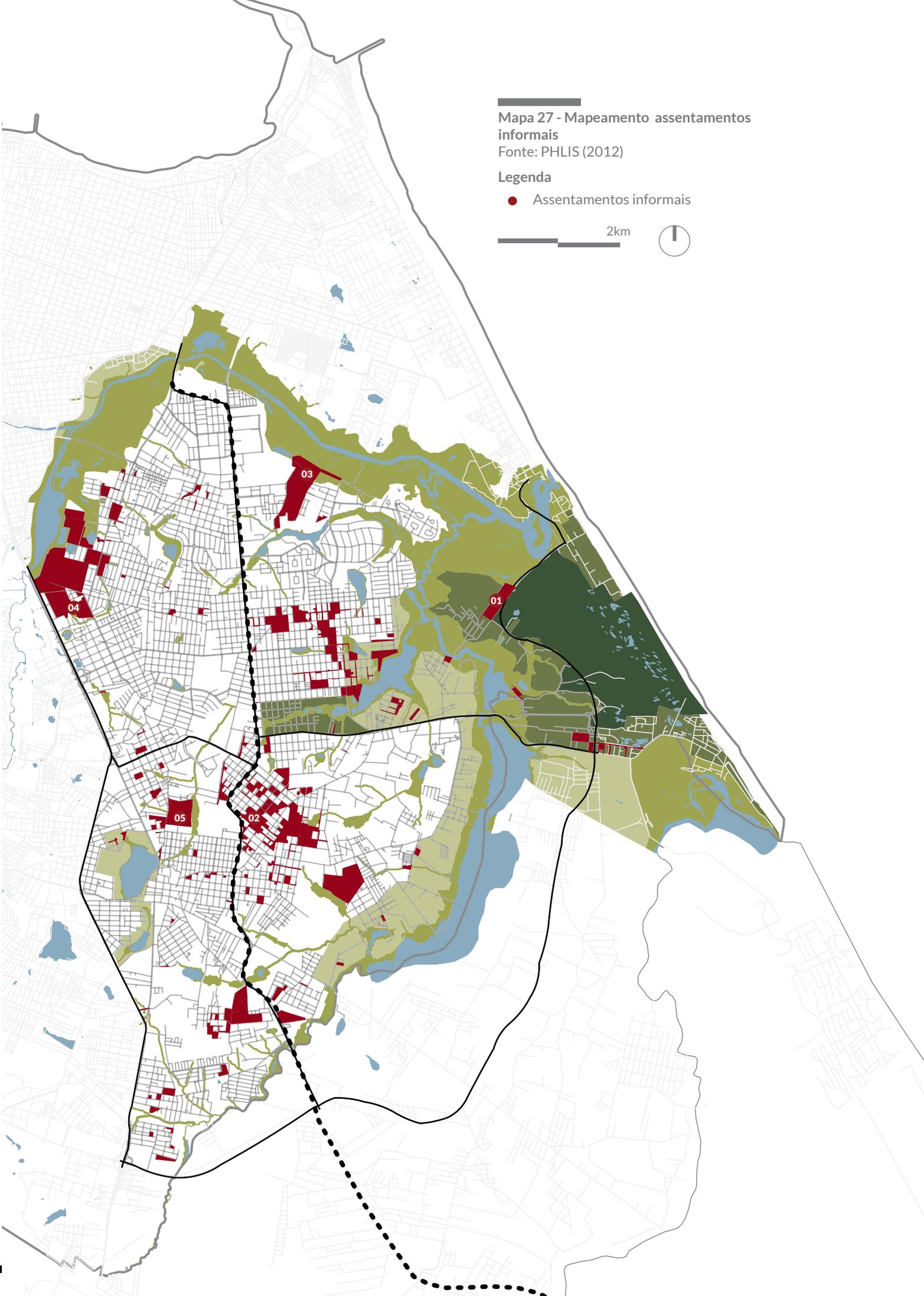
A estimativa do número de habitantes foi calculada a partir do número de domicílios quantificado pelo PHLIS (2012) considerando o dado do Censo IBGE 2010, que chega a média de 3,44 de habitantes por domicílios particulares ocupados em Fortaleza. Dessa forma, a quantidade chega a 99.956 habitantes em assentamentos, o que equivale a 35% da população total do setor sudeste (Gráfico 13). Esse índice relevante infere uma presença significativa de moradores marcados pela disparidade de classes sociais na região, segregação socioespacial e conflitos urbanos, paradoxalmente, presentes na região de escoamento das classes com condições financeiras mais favoráveis.

O PHLIS propõe uma classificação tipológica e morfológica dos assentamentos, identificados como conjunto, favela, favela parcialmente em área de risco, favela totalmente em área de risco e mutirão (Gráfico 14). É importante notar os esforços do plano de mapear,

Mapa 27 - Mapeamento assentamentos informais  
Fonte: PHLIS (2012)

Legenda

- Assentamentos informais



**01- Favela - Rua da Sabaguaba no bairro Sabaguaba - Setor II**

Fonte: PHLIS (2012) e Google Earth (2018)



**02 - Favela parcialmente em área de risco - Ocupação São Miguel no bairro Curió - Setor IV**

Fonte: PHLIS (2012) e Google Earth (2018)



**03 - Favela totalmente em área de risco - Baixada do Dendê no bairro Edson Queiroz - Setor II**

Fonte: PHLIS (2012) e Google Earth (2018)



**04 - Conjunto - Tancredo Neves no bairro Jardim das Oliveiras - Setor I**

Fonte: PHLIS (2012) e Google Earth (2018)



**5- Multirão - São Miguel no bairro Messejana - Setor III**

Fonte: PHLIS (2012) e Google Earth (2018)



quantificar e qualificar os assentamentos, entretanto, para esses projetos é necessário um trabalho individual que se aproprie do território, de forma a identificar dados mais precisos e a real demanda de cada comunidade.

O estudo não conseguiu avançar nas informações sobre a questão fundiária dos assentamentos. Dessa forma, apesar de não poder afirmar dados sobre a segurança jurídica dos assentamentos, esse mesmo fato pode ser um indício de problema invisível relativo à insegurança da posse e vulnerabilidade social. Nesse sentido, sem o papel da casa, o direito a moradia fica em constante risco, viabilizando as recorrentes remoções para a construção de obras viárias e grandes empreendimentos, bem como a pressão pela saída da comunidade, a partir da valorização da área, criando espaços cada vez mais gentrificados.

Gráfico 10 - Número de assentamentos precários por setor  
Fonte: PHLIS (2012)

**141**  
ASSENTAMENTOS  
PRECÁRIOS

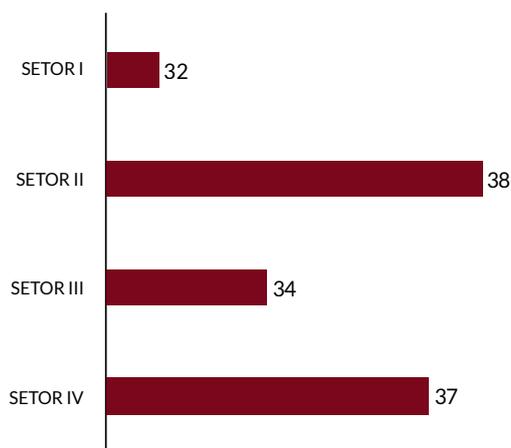


Gráfico 11 - Número de domicílios em assentamentos precários por setor  
Fonte: PHLIS (2012)

**29.057**  
DOMICÍLIOS

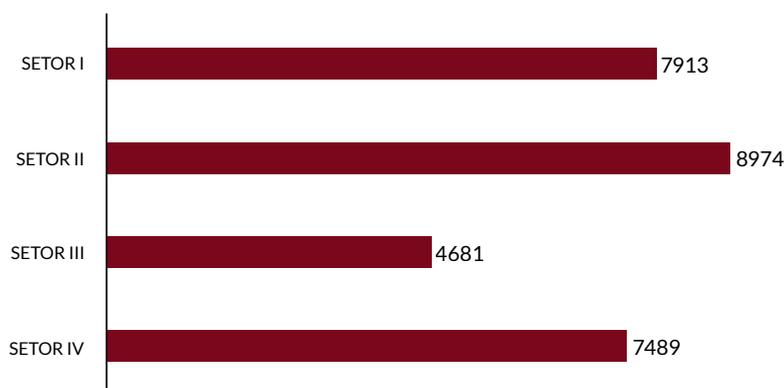


Gráfico 12 - Número de assentamentos precários sobrepostos ao macrozoneamento ambiental, por setor e representatividade desses assentamentos  
Fonte: PHLIS (2012)

**41**  
ASSENTAMENTOS  
PRECÁRIOS

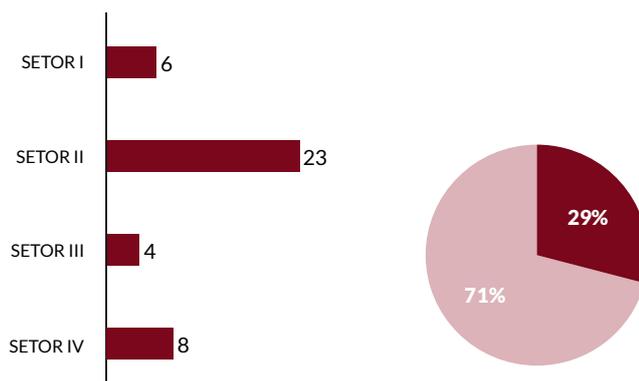


Gráfico 13 - Representatividade do número de habitantes morando em assentamentos precários  
Fonte: PHLIS (2012), IBGE (2010)

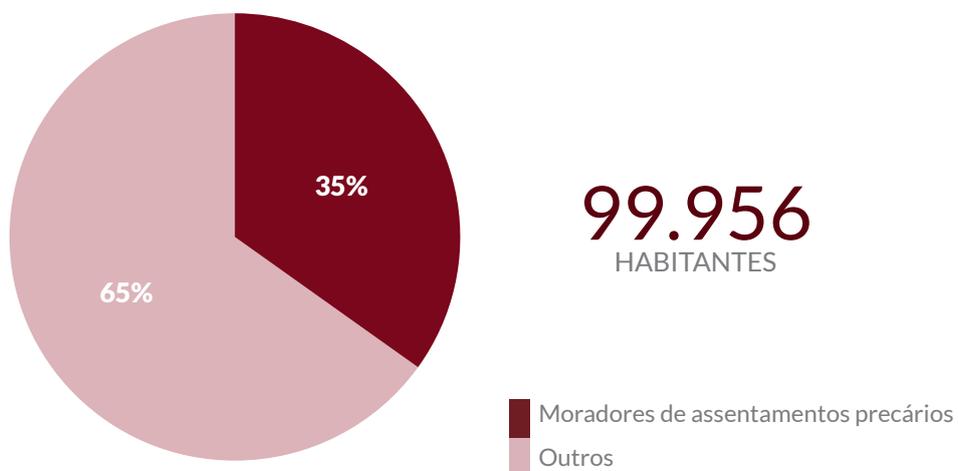
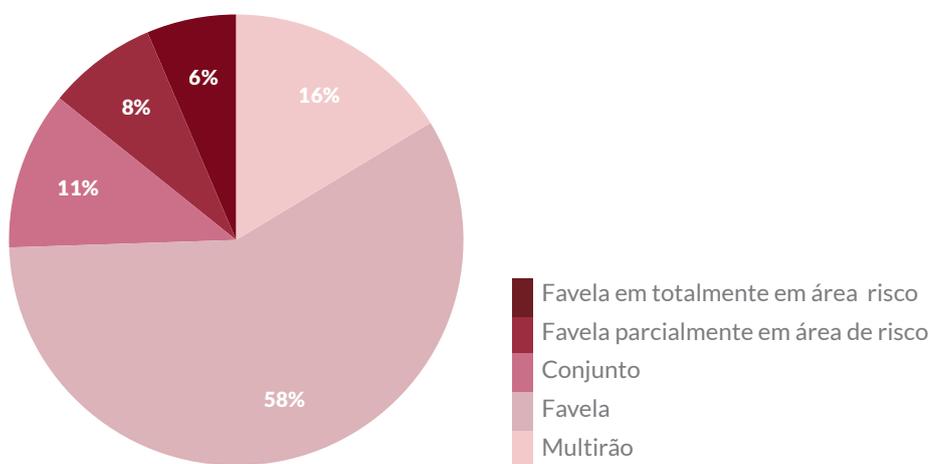
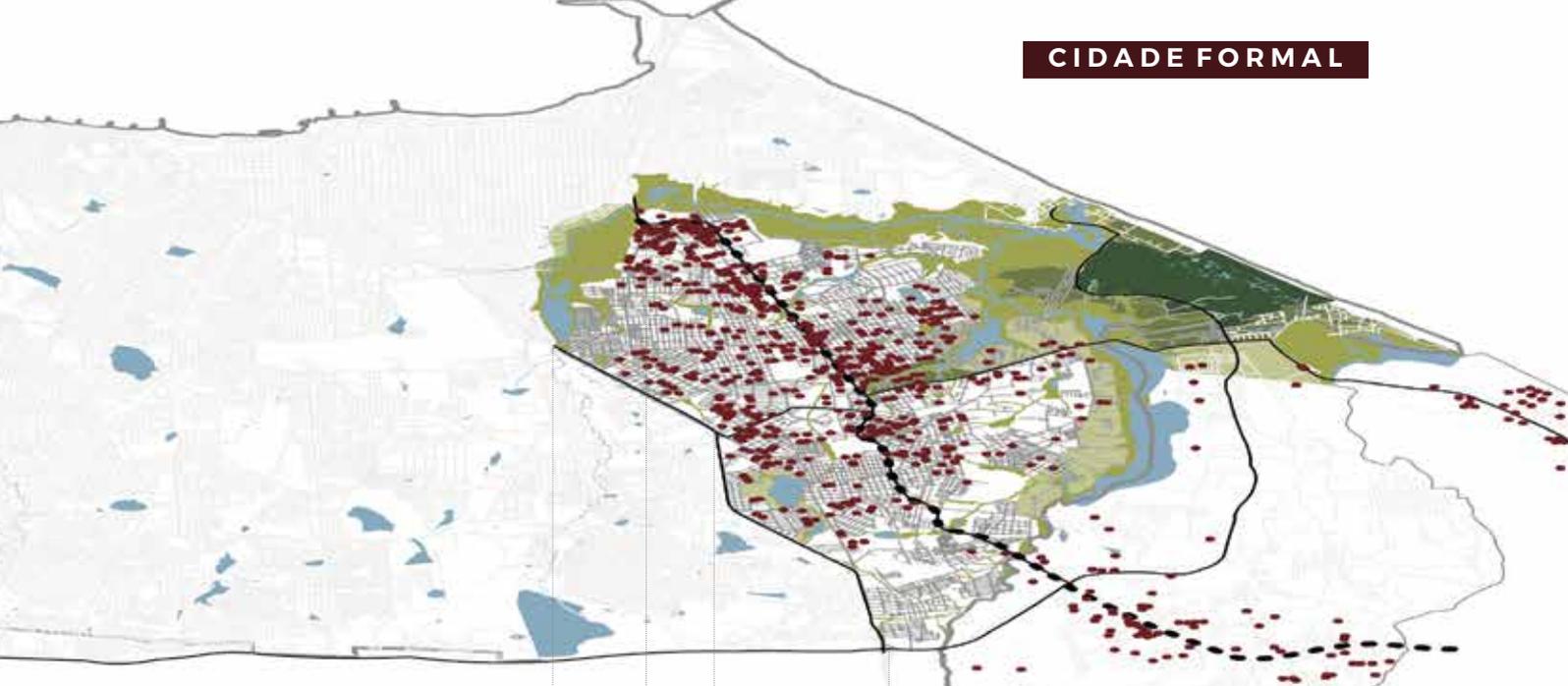


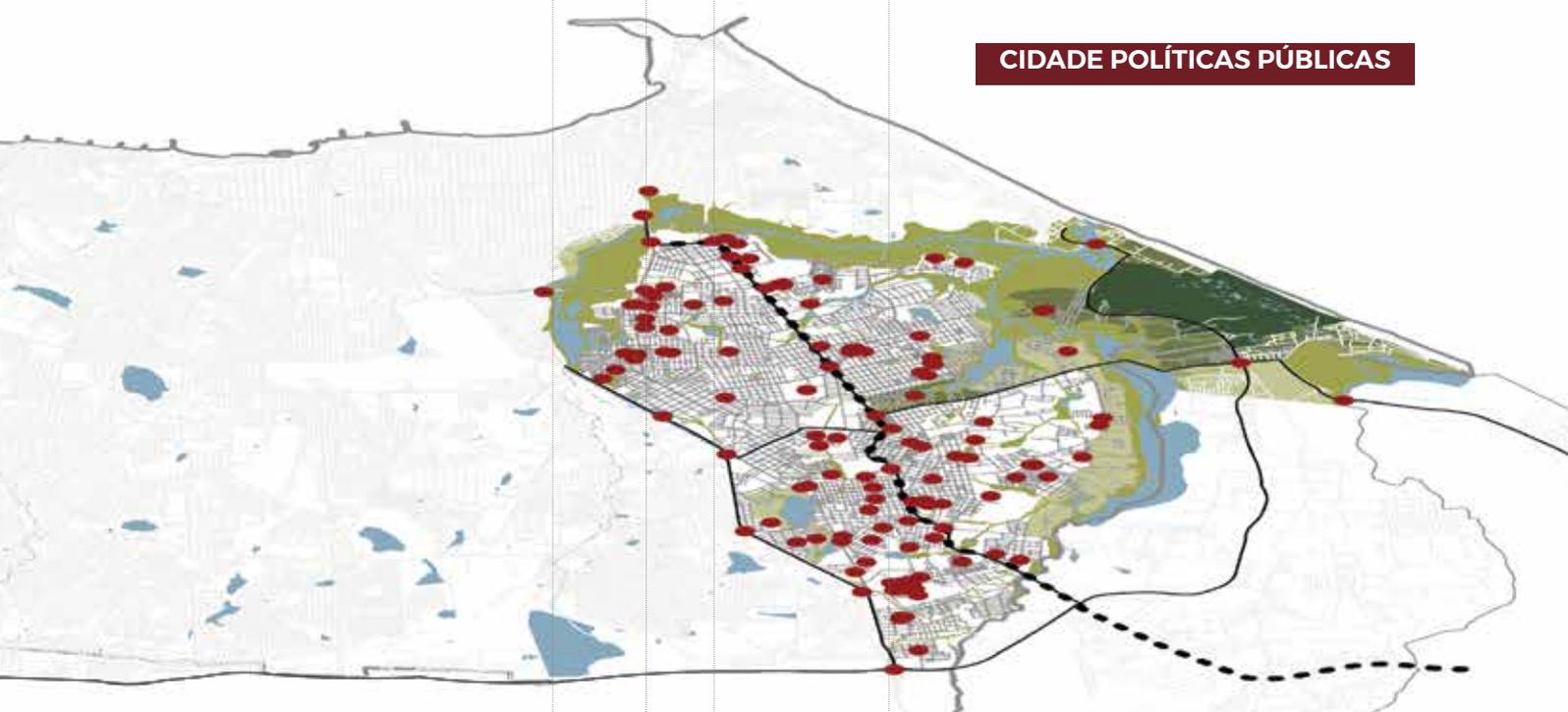
Gráfico 14 - Classificação assentamento precários  
Fonte: PHLIS (2012)



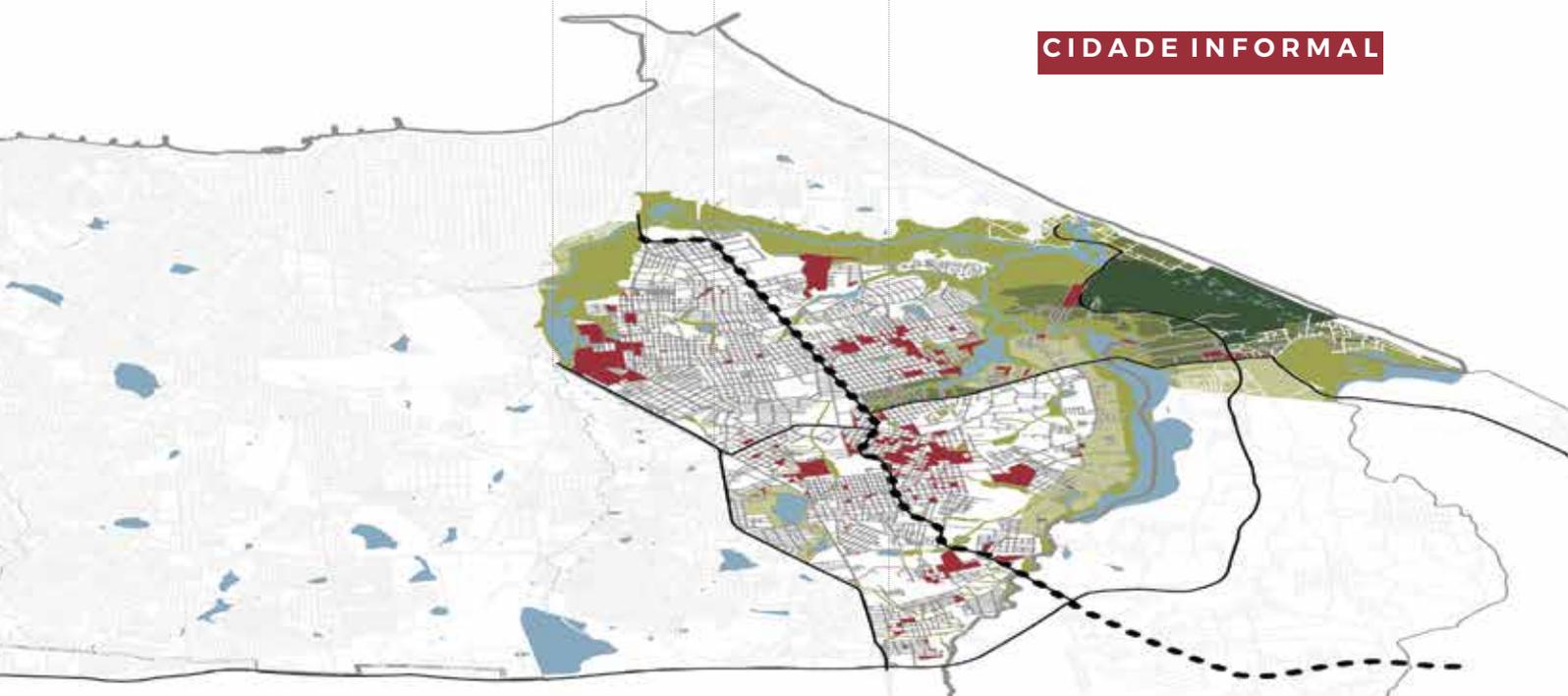
**CIDADE FORMAL**



**CIDADE POLÍTICAS PÚBLICAS**



**CIDADE INFORMAL**

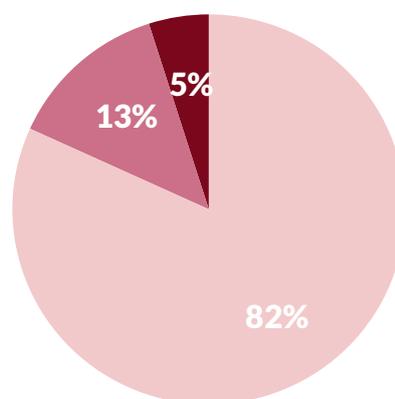
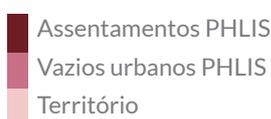




A lógica desse padrão consiste nas práticas de reprodução de capital e exclusão social da Cidade Formal, na mediação da Cidade das Políticas Públicas, que acabam dando suporte para obtenção de vantagens econômicas em meio a uma urbanização injusta, surgindo a Cidade Informal como alternativa para quem não tem direito de existir na cidade formal.

A especulação é representada pela grande quantidade de terras devolutas públicas e privadas. O levantamento de vazios urbanos do PHLIS constata que 13% da área não estão ocupados, sendo esse valor duas vezes maior que a área ocupada pelos assentamentos informais. Ou seja, os 35% dos habitantes que moram em assentamentos ocupam 5% em área, enquanto 13% estão sendo subutilizados e/ou servindo como fonte de renda para investidores e especuladores (Gráfico 15).

Gráfico 15 - Ocupação do território  
Fonte: PHLIS (2012)

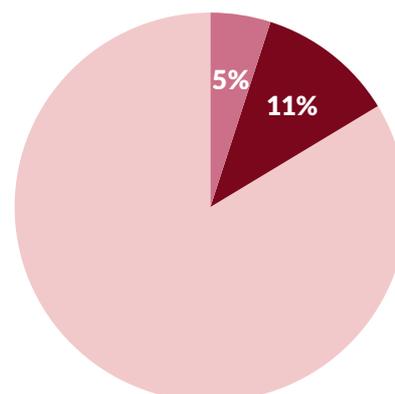


Com uma urbanização guiada pelo interesse econômico, as legislações, planos, programas e projetos desenvolvidos pelo Estado acabam se ajustando às necessidades com flexibilizações, concessões, PPPs, ou cumprem apenas um papel jurídico formal, mas que, dificilmente, conseguem ser efetivadas como instrumentos que visam cumprir a função social da propriedade e o direito a cidade. Na área estudada, dos 141 assentamentos precários mapeados pelo PHLIS, somente sete são considerados ZEIS Tipo 1 e dezesseis Tipo 2, correspondendo apenas 16% do total, mas nenhum foi contemplado entre as dez ZEIS prioritárias (Gráfico 16).

Gráfico 16 - Proporção de ZEIS dos assentamentos precários da área  
Fonte: PHLIS (2012)



**16%**  
ZONA ESPECIAL  
DE INTERESSE SOCIAL



Tais números são resultado da pressão e interesses privados e públicos voltados para avanços econômicos na área, revelando desinteresse de atuação com relação a programas habitacionais. Como verifica Brasil (2016):

“A produção do espaço, nesse contexto, privilegia determinadas áreas da cidade em detrimento de outras, para a construção da sua imagem, que representa o interesse de uma minoria. Os discursos de “geração de emprego e renda” e “crescimento econômico” não efetivam no espaço de fato como ganho para todos. Os investimentos terminam se concentrando nas áreas mais valorizadas, onde as ZEIS não são bem vindas;” (Brasil, 2016, p. 245)

Nesse contexto, o desinteresse na aplicação de políticas habitacionais na área constatada a participação do Estado na efetivação da segregação socioespacial. O Programa Minha Casa, Minha Vida se apresenta na área de estudo ainda de forma pontual, para os empreendimentos de Faixa 1, localizadas no limite do município. No entanto, com particularidades relacionadas à intensa valorização do setor sudeste. Em parceria com a iniciativa privada, a produção de habitação direcionada ao público de menor renda foi sendo desenvolvida através de condomínios fechados tipo “segmento econômico”. Com financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF), o padrão de construção em grandes áreas começou a se intensificar na Messejana, por conta da viabilidade e disponibilidade de terrenos a preços menores, se concentrando em uma área de centralidade. A implantação desse novo padrão de grandes condomínios fechados com áreas de lazer privativas significou alterações na paisagem e valorização bairro, por meio de forte marketing e comercialização dos lançamentos imobiliários. Para Rufino (2009), a singularidade da área contribuiu inclusive para a valorização do seu entorno, verificado pela apropriação do nome “Messejana” no marketing de imóveis vinculado ao PMCMV (Mapa 25 e Imagem 18).

Mapa 25 - Empreendimentos PMCMV (faixa 1, 2 e 3)  
Fonte: PMF (LEHAB 2017).

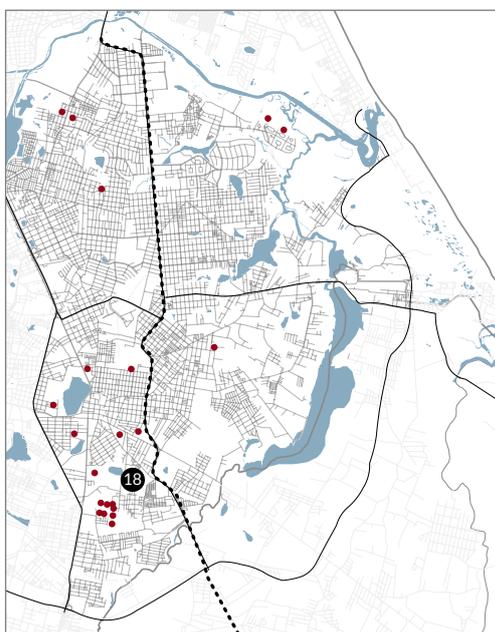


Imagem 18 - Anúncio empreendimento faixa 2 e 3 no bairro Messejana.  
Fonte: www.vivalocal.com.br



É válido ressaltar uma obra de reurbanização da favela do Dendê, relevante para o bairro Edson Queiroz que está sendo desenvolvida pelo Estado do Ceará. A precariedade habitacional, inclusive com parte do assentamento em risco devido à proximidade com o Mangue do Cocó, articulada com o estigma de violência, gera uma área de conflito direto, devido à confinidade com o Centro de Eventos, UNIFOR, bem como a centralidade da av. Washington Soares, área de interesse direto do estado. Com financiamento federal pelo PAC e CEF, a obra conta com o reassentamento de 1.080 famílias para um conjunto habitacional a 1,5km de distância do assentamento, regularização fundiária de 2.765 imóveis, recuperação da faixa de preservação do mangue e a construção e melhoramento da malha urbana, dando acesso ao assentamento e ao novo empreendimento. As obras estavam previstas para terminar ainda em 2018. Apesar dos esforços, algumas pontos relacionados a infraestrutura e qualidade arquitetônica do projeto são questionáveis.

Em contrapartida, os investimentos públicos voltados para obras de infraestrutura viária são marcantes na região, sobrecarregando assim gastos públicos direcionados para melhorias de deslocamento, principalmente do transporte individual. A dispersão urbana no eixo da Av. Washington Soares cumpre um papel direcionando altos custos pelo governo, contribuindo para o processo de valorização do lugar.

A seguir, será apresentada a classificação morfológica e tipológica de cada cidade, denominada de “implantação-tipo”, espacializando-as nos contextos urbanos conflitantes da sobreposição de atuação de cada agente, verificada a partir da alteração de uso do solo e morfologia, impactando diretamente na estruturação das relações sociais e transformação na paisagem.

## CIDADE FORMAL

### IMPLANTAÇÃO TIPO

Tipo: Habitação condomínio fechado horizontal

Localização: **Sapiranga**

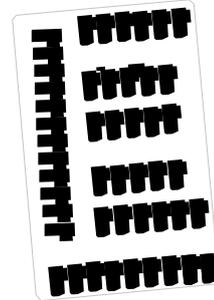
Área: **10.921m<sup>2</sup>**

População estimada: **192 habitantes**

Nº de unidades habitacionais: **48 u.h.**

Densidade estimada: **175hab/hec**

Taxa de ocupação: **46%**



50m

### TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM



2003



2019

### CONTEXTO URBANO



1



2

Mapas: Google Earth 2003 e 2019  
Imagens: acervo da autora, 2019

## CIDADE FORMAL

### IMPLANTAÇÃO TIPO

Tipo: Habitação condomínio fechado vertical

Área: 14.688m<sup>2</sup>

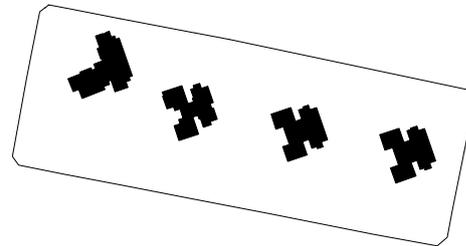
População estimada: 720

Nº de unidades habitacionais: 180 u.h.

Densidade estimada: 490 hab/hect

Gabarito: 48m

Taxa de ocupação: 10%

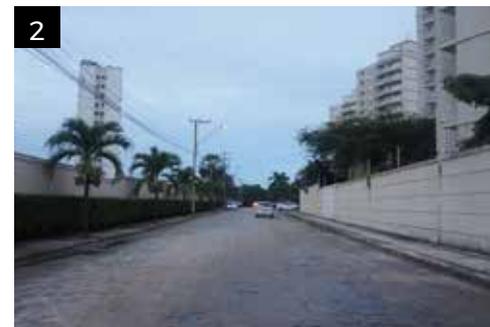


50m

### TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM



### CONTEXTO URBANO



Mapas: Google Earth 2003 e 2019  
Imagens: acervo da autora, 2019

## CIDADE POLÍTICAS PÚBLICAS

### IMPLANTAÇÃO TIPO

Tipo: Equipamento de grande porte - Centro de Eventos

Área: 16.168,36m<sup>2</sup>

Área construída: 176.900m<sup>2</sup>

Capacidade estimada: 30mil pessoas

Estacionamento: 3.476 veículos



### TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM



### CONTEXTO URBANO

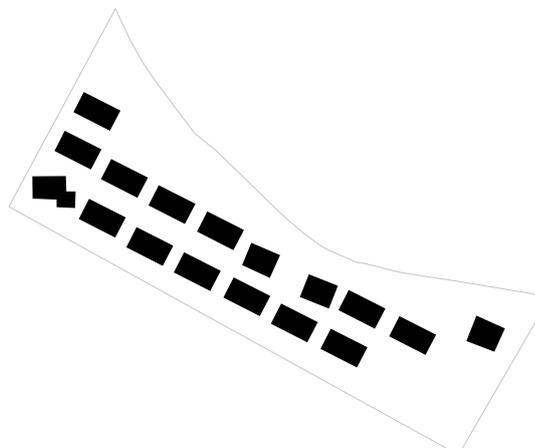


Mapas: Google Earth 2003 e 2019  
Imagens: Google Street View, 2017

## CIDADE POLÍTICAS PÚBLICAS

### IMPLANTAÇÃO TIPO

Tipo: Habitação Programa Minha Casa, Minha Vida  
Área: 15.172m<sup>2</sup>  
População estimada: 816  
Nº de unidades habitacionais: 204  
Densidade estimada: 537hab/hect  
Taxa de ocupação: 20%



### TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM



2003



2019

### CONTEXTO URBANO



1



2

Mapas: Google Earth 2003 e 2019  
Imagens: acervo da autora, 2019

## CIDADE INFORMAL

### IMPLANTAÇÃO TIPO

Localização:

Tipo: Autoconstrução informal atingido por remoções por obras no sistema viário

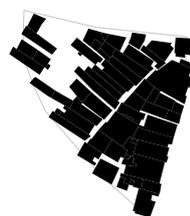
Área: 3.876m<sup>2</sup>

População estimada: 208

Nº de unidades habitacionais: 52

Densidade estimada: 536hab/hect

Taxa de ocupação: 80%



### TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM



### CONTEXTO URBANO



Mapas: Google Earth 2003 e 2019  
Imagens: acervo da autora, 2019

## CIDADE INFORMAL

---

### IMPLANTAÇÃO TIPO

Localização:

Tipo: Autoconstrução informal expansão para áreas ambientalmente frágeis

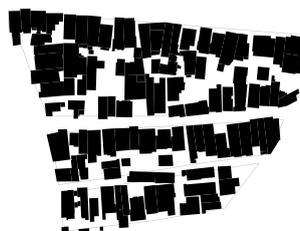
Área: 9.126m<sup>2</sup>

População estimada: 432

Nº de unidades habitacionais: 108

Densidade estimada: 473 hab/hec

Taxa de ocupação: 64%



### TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM



### CONTEXTO URBANO



---

Mapas: Google Earth 2003 e 2019  
Imagens: Google Street View, 2017

É possível perceber a descontinuidade da paisagem e frequente transformação de urbana que estabelecem novos paradigmas de habitabilidade, atrelando a imagem de valorização aos condomínios fechados, modernização dos lançamentos imobiliários e setor terciário avançado. No entanto, essa dinâmica de construção da localização tem impactos significativos, afirmando ainda mais a desigualdade das relações sociais. A qualidade de vida e a alusão ao desenvolvimento e tecnologia acirram tensões com a paisagem natural e comunidades precárias que convivem nesse mesmo espaço. Dessa forma, o movimento da produção de uso e ocupação do solo vinculou uma nova identidade de centralidade, expansão e valorização para eixo da Av. Washington Soares pelo mercado imobiliário, ao mesmo tempo afirmando as relações de segregação e desigualdade.

Visto esse cenário real de pluralidade de agentes, conflitos urbanos e desigualdade social consolidada que perpetua relações de dominação visivelmente espacializadas, como intervir na realidade?



Morador de rua no bairro Cambéa, 2019  
Fonte: acervo da autora

# P A R T E III

---

Ensaaios de uma  
realidade



### 3.1 - O DESAFIO DE PLANEJAR

O ato de planejar desenvolve o pensamento de emancipação e liberdade de escolha de melhores caminhos a seguir, partindo da análise sistêmica de problematização do passado e compreensão da conjuntura atual, consistindo em motivação para busca de mudanças (positivas) no futuro. A mutabilidade, incerteza e inconclusão da vida movem as pessoas constantemente a prospectar o seu futuro e a cidade, como o seu lugar de construção permanente, conduzidos pela ideia de onde estamos e onde queremos chegar. Nessa perspectiva, o planejamento urbano ultrapassa os conceitos de forma e função do território e se manifesta como reflexão de “*interações, relações e tendências*” sociais (Limonad, 2015). O objetivo não é conceber um plano de cidade definitivo e inflexível, mas sim reconhecer as possibilidades dessas relações sociais, políticas e econômicas rebatidas em diferentes escalas no espaço, tendo como base a análise da pluralidade de interesses e externalidades presentes no espaço.

Nesse contexto, a nossa organização social define o Estado como dirigente do planejamento e regulamentador da produção do espaço, definindo as prioridades e interesses (que deveriam ser públicos e pautados na democratização do território), podendo intervir em práticas de especulação, segregação e valorização de localizações. No entanto, mesmo com toda a evolução técnica de pensar e propor projetos e planos para as cidades, desde o embelezamento higienista, passando pela funcionalidade do modernismo, até a sua fase mais liberal com os planejamentos estratégicos, é necessário entender as limitações temporais e práticas desse instrumento que constantemente corroboram para a discriminação e segregação socioespacial.

De fato, o histórico dos planejamentos brasileiros tem um caráter técnico e de favorecimento aos interesses da classe dominante, andando em paralelo com as causas da reforma urbana e a luta pelo direito a cidade e por justiça social. A interseção entre o discurso técnico e o social acontece no tempo de forma pontual, primeiramente com

a aprovação da Constituição de 1988. O processo de redemocratização trouxe um consenso entre a sociedade civil de que as normativas por si só seriam capazes de solucionar as mazelas de séculos, apenas pela garantia do direito, o que Marx denomina de “ilusão constitucional”<sup>5</sup>. Entretanto, o distanciamento entre teoria e prática é evidente, já que as forças econômicas e políticas conseguem se sobressair e manter o controle do que deve ou não seguir a lei. Dessa forma, mesmo com os avanços jurídicos do Estatuto da Cidade em esfera nacional, com seu pensamento holístico de solucionar a crise urbana das cidades brasileiras, o panorama se estabelece a partir dos impasses políticos e da hegemonia dos interesses capitalistas. A descentralização do planejamento urbano com o plano diretor, que a priori levaria a um contato mais local, contribuiu também para a permanência dos privilégios da propriedade privada e dos interesses pessoais, firmados na arbitrariedade e fragmentação, segregando localizações em detrimento ao cumprimento da função social da propriedade.

Hoje, convivemos com um arcabouço jurídico extenso e inúmeros planos que nunca saíram do papel, formalizando interesses privilegiados com a maleabilidade e deturpação dos parâmetros urbanísticos e deixando informal a necessidade de parte da população existir na cidade. Ademais, o *gap* entre os planos, as gestões e o tipo de financiamento contribuem para não conseguirmos nem mesmo verificar os pequenos avanços, como a institucionalização das ZEIS nos planos diretores. Esse alinhamento institucional também dificulta a questão do acompanhamento temporal de construção da cidade com o processo de formulação, aprovação e implementação dos planos, que passam anos em trâmites políticos, defasando a sua aplicabilidade. Contribuindo para descredibilizar o planejamento, de acordo com Alfonsin (2007), pois a cultura da propriedade privada enraizada no imaginário dos agentes dificulta a compreensão e aplicabilidade de instrumentos urbanísticos que valorizam a coletividade:

“A naturalização da concentração da terra no Brasil rural contribui para o fortalecimento de um imaginário social em que o proprietário tem ple-nos poderes e dever algum para com a sociedade. Essa visão distorcida do direito de propriedade, interpretado como desprovido de seu maior dever que é a observância da função social e ambiental da propriedade, é mecanicamente transposta do campo para a cidade, fazendo com que além dos proprietários urbanos, uma boa parte da sociedade (ainda que não proprietária!) e até mesmo técnicos municipais vejam com desconfiança os novos instrumentos jurídicos e urbanísticos oriundos do Estatuto da Cidade. Esse obstáculo cultural parece ter uma importância simbólica importante na explicação da dificuldade do Brasil avançar mais rapidamente no desenvolvimento e, sobretudo, na garantia de efetividade dos seus instrumentos urbanísticos.” (Alfonsin, 2007, p. 247)

Além disso, de acordo com Limonad (2015), a falta de conceituação e identidade disciplinar do planejamento urbano incentiva a negação desse campo de estudo e a sua

---

<sup>5</sup>“Dá-se o nome de ilusão constitucional ao erro político que consiste em ter como existente uma norma jurídica, regulamentada, legal, numa palavra constitucional, mesmo quando essa ordem na verdade não existe. Pode-se ordenar tudo no papel, sem que para tanto isso seja aplicado” (Karl Marx, Nova Gazeta Renana, 1848)

associação exclusiva ao viés técnico, prescritivo e normativo, sem tratar as relações sociais na produção do espaço urbano, o que induz a elaboração de produtos - planos ou projetos - avulsos, desenvolvidos sem conexão com a realidade, pautados na forma, desenho e determinismo.

Contudo, apesar de ainda não conseguir ter um rebatimento no espaço, nos últimos anos, a movimentação em torno da discussão da elaboração dos planos e seus instrumentos foram apropriados por alguns movimentos populares e assumiram um papel político de legitimar a luta pela democratização, diminuindo a desigualdade e ampliando a cidadania. Isto posto, a participação popular, tanto no processo quanto no acompanhamento, cumpre um papel indispensável como motivação de mudanças e pressão por efetividade de políticas públicas. Por essa razão e pelo exercício diário de idealização da cidade, o planejamento resiste em meio a tantas contradições. Assim, cabe resgatar a credibilidade do planejamento e mudar o paradigma de incongruência, a partir de maior apropriação do território, processos participativos, articulação das instituições, capacitação técnica, dinamismo e vontade política. Enquanto as cidades não forem devidamente tratadas como prioridade nas questões políticas e a terra e a moradia não forem consideradas como bens comuns essenciais para a vida do ser humano, assim como educação e saúde, as cidades permanecerão nesse ciclo virtuoso de espoliação da população e (re)produção de espaços desiguais.

Dada as circunstâncias do panorama e obstáculos do planejamento urbano, convém aumentar as referências de práticas de caráter técnico alinhado a questões sociais, de modo a enxergar possibilidades de atuação no cenário real.

## 3.2 - ESTUDOS DE CASO

### RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS

A ideia de recuperar mais-valias é utilizar o incremento do valor da terra (valorização), provocado por ações do poder público para viabilizar o financiamento de obras e melhorias urbanas. Em outras palavras, o valor que os investidores e especuladores ganhariam “sem justa causa” pela simples retenção e especulação com o passar do tempo, enquanto ações de trabalho externas influenciam para a valorização da localização, seria destinado ou retornado ao governo de forma a compartilhar com a comunidade (Imagem 21).

Esse instrumento já é utilizado em vários países, especialmente na América Latina, onde o desempenho de arrecadação dos impostos imobiliários é baixo. No caso do Brasil, a participação dos impostos sobre a terra rural ou urbana (Imposto Territorial Rural - ITR e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU) são mínimas, logo essa mercadoria historicamente é símbolo de acúmulo de riqueza.

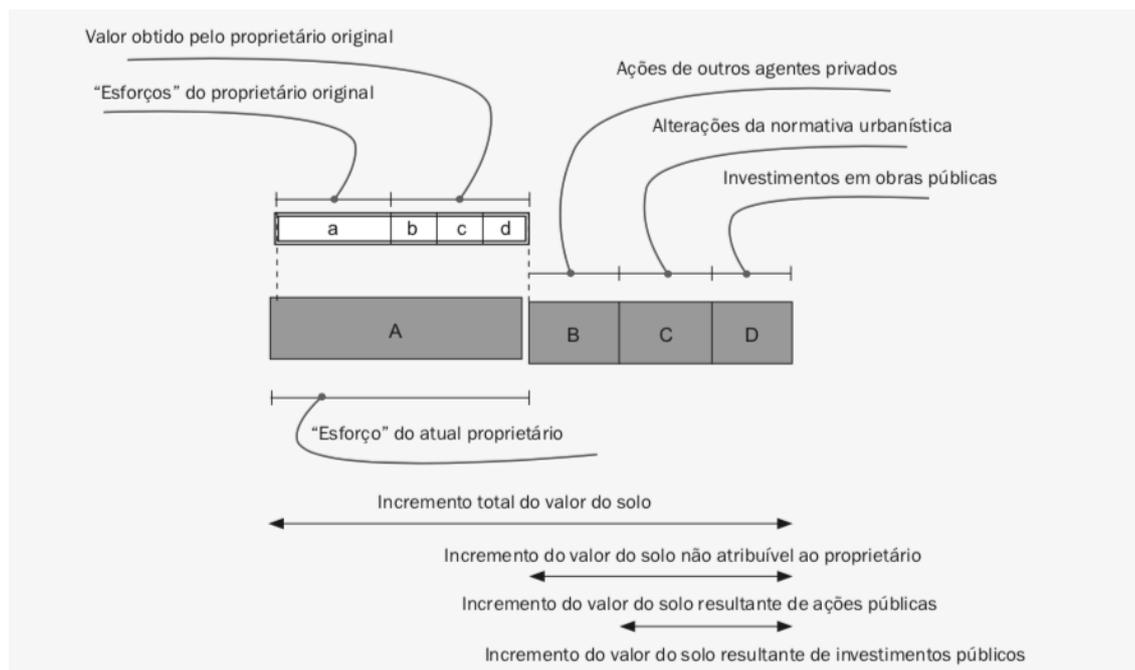
O Estatuto da Cidade já prevê a utilização de vários instrumentos com o IPTU progressivo, Contribuição por Melhoria, Operações Urbanas Consorciadas, Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração do Uso do Solo, Direito de Preempção, entre outros. No entanto, ainda existe um hiato entre a ordem jurídica e a aplicabilidade desses instrumentos. Para Smolka, a dificuldade na prática desses instrumentos segue padrões ideológicos, interesses e ignorância que precisa ser superada para a sua efetivação.

“A resistência contra as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias e o uso dos instrumentos correspondentes precisa ser superada em três campos: ideologia, interesses e ignorância. Primeiro, com relação à ideológica, é preciso garantir que o maior envolvimento público com o mercado,

como está implícito nos princípios básicos de recuperação de mais-valias fundiárias, possa na verdade melhorar as condições tanto para o surgimento de novas oportunidades de negócios como para a comunidade como um todo. Segundo, reconhecer que outros interesses, além daqueles dos proprietários de terras, tem um papel legítimo no desenvolvimento urbano. Terceiro, contrapor à ignorância o conhecimento sólido que demonstre que as cargas fiscais sobre os valores da terra não são inflacionárias, sendo na verdade capitalizadas em preços mais baixos no mercado de terras; que os direitos somente são adquiridos quando uma licença para promover uma alteração no uso do solo é solicitada; e que os direitos sobre a propriedade não necessariamente incluem o direito ao valor intrínseco da terra ou a incrementos de valor indevidos.” (Smolka, 2014, p.62)

Nesse sentido, já existem alguns exemplos desses instrumentos que, mesmo questionáveis quanto aos benefícios, podem ser apontados como avanço, principalmente de marco jurídico e apropriação da causa legitimando a função social da propriedade. A seguir, serão apresentados três exemplos: a implantação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório (PEUC) e IPTU progressivo no tempo, na cidade de São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo; as diretrizes e instrumentos utilizados no Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2014; e a Operation Urbanistica Nuevo Usme em Bogotá, na Colômbia.

Imagem 19: Componentes do valor da terra urbana  
 Fonte: Furtado (2003) apud Smolka (2014)



## IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO SÃO BERNARDO DO CAMPO - SP

As diretrizes de utilização da PEUC e do IPTU progressivo no tempo se baseiam na função social da propriedade que, segundo o autor Duguit, refere-se ao direito subjetivo da propriedade privada de devolver benefícios para a coletividade, se contrapondo ao direito privado clássico, seguindo bens têm um direito inviolável, assim os titulares podem gozar de amplos e plenos poderes sobre a propriedade (IPEA, 2015).

Dessa forma, o estudo feito em entre os anos de 2013 e 2014 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o Ministério da Justiça, verificou a regulamentação e aplicação da PEUC e do IPTU progressivo no tempo nas cidades brasileiras acima de 100 mil habitantes, totalizando uma amostra de 288 municípios. Desses, somente 110 já possuíam legislação específica e apenas 8 já tinham exemplos de aplicação de pelo menos um dos instrumentos. A cidade de São Bernardo do Campo (SP), juntamente com Maringá (SC), se destaca por ter conseguido proporcionar tanto a legislação como a aplicação de ambos os instrumentos.

O processo de implementação da PEUC e do IPTU progressivo foi organizado em fases, verificando imóveis prioritários, estabelecendo o processo de notificações claro e preciso e contando com vistorias que, por mais que sazonalmente, verificavam a continuação do processo. As prioridades de aplicação se verificam na Macrozona Urbana Consolidada da cidade, induzindo a plena utilização de terrenos em uma área de abastecimento de infraestrutura e nos terrenos de ZEIS vazios e a disponibilização dessa área para a produção de HIS, em terrenos com área igual ou superior a 1.000m<sup>2</sup> não edificadas, não utilizados, ou subutilizados.

A legislação ainda classifica cada tipo, deixando clara e precisa a caracterização dos imóveis. Ao todo, foram 547 imóveis notificados pela PEUC. Apesar do estudo não trazer informações sobre os efeitos da aplicação desse modelo, é importante registrar que o trabalho até o momento teve sucesso, no tocante às estratégias e aos procedimentos em fases, estudos e acompanhamento técnico feito por parte da prefeitura.

## PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO SÃO PAULO-SP

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 inovou na forma de tratar a mais-valia da terra urbana. Pela primeira vez estabeleceu como coeficiente básico para toda a zona urbana o índice 1, como forma de *Socializar os ganhos da produção da cidade*. Expandiu para toda a área urbana a ideia de que os benefícios gerados pelos recursos arrecadados do solo criado (potencial construtivo), equivalendo a construir mais que uma vez a área do terreno, são um bem coletivo sem exceção e por isso devem ser revertidos através da arrecadação de outorga para as melhorias urbanas. Entretanto, o PDE não deixa de reconhecer as diferenças regionais e o impacto que isso tem na arrecadação dos valores, por isso considera no cálculo da outorga diferentes índices para as

diferentes localidades tais como o Fator de Planejamento (Fp) e o Fator Social (Fs). Os recursos arrecadados pelo valor da outorga vão para um fundo específico - o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), que tem 30% dos seus recursos carimbados para serem destinados à habitação de interesse social e 30% ao transporte público. Essa destinação específica obrigatória busca equilibrar as dinâmicas urbanas através dos investimentos.

Outro ponto de destaque para lidar com a questão fundiária urbana é a regulamentação do Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória (PEUC), estabelecendo prazos claros para se fazer cumprir a Função Social da Propriedade. Essa importante medida também foi acompanhada pela revisão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do Plano Diretor de 2002, com acréscimo de novas áreas destinadas à construção de Habitação de Interesse Social (HIS), Habitação de Mercado Popular (HMP) e regularização fundiária. Ainda sobre a questão habitacional, o PDE de 2014 da cidade de São Paulo traz a Cota de Solidariedade, instrumento importante para o complementar a oferta de habitação de interesse social na cidade. Esse instrumento determina que 10% de todo empreendimento com mais de 20.000m<sup>2</sup> seja destinado para HIS. Entretanto, ao longo do processo legislativo, esse instrumento perdeu sua característica inicial de promover áreas socialmente mistas pela cidade, haja vista a inclusão de artigos permitindo que essa porcentagem seja feita em outros lotes ou mesmo doada em contrapartidas financeiras para a compra de terrenos.

O PDE também ficou reconhecido pelo foco na mobilidade urbana. São Paulo, assim como a maior parte das cidades brasileiras, tem o automóvel como protagonista no desenvolvimento urbano. O Plano busca reverter essa lógica e orientar o crescimento da cidade ao longo dos eixos de transporte público - corredores de ônibus, linhas de metrô e trem. Para isso, estabelece que o potencial construtivo das áreas ao longo desses eixos seja maior: 150 m ao longo dos corredores e 400m ao longo das estações de metrô e trem, promovendo adensamento. Também busca garantir o adensamento através da Cota Parte, índice que determina um número mínimo de unidades habitacionais, estimulando uma densidade mais alta.

Além disso, como forma de priorizar o transporte coletivo, o PDE também limitou a construção de vagas de garagem em algumas regiões, principalmente aquelas próximas aos eixos de transporte público. Ainda não se pode avaliar se a nova legislação com essa combinação cota parte e restrição das vagas de garagem tem mudado o padrão construtivo principalmente na área central da cidade, na qual o mercado imobiliário oferta apartamentos minúsculos, sem garagem e com valores altíssimos. Esse novo cenário abre o debate sobre os públicos que se encaixam nesse perfil e que, certamente, não são os que compõem o déficit habitacional, nem a vulnerabilidade social da região central da cidade atualmente.

OPERATION URBANISTICA  
NUEVO USME (OUNU)  
BOGOTÁ- CO LÔMBIA

A exemplo do Estatuto da Cidade, na Colômbia existe a Ley do Desarrollo Territorial (Lei 388 de 1997), com especificações mais técnicas e específicas, inclusive tratando de assuntos relacionados ao parcelamento, uso e ocupação do solo (o que no Brasil ainda segue a Lei N 6667/79). Tal legislação, em âmbito nacional, tem como objetivo o cumprimento da função social da propriedade e apresenta instrumentos para sua efetivação.

O sistema de planejamento territorial criado por essa legislação trabalha com um conjunto de instrumentos de planejamento, ordenamento, gestão e financiamento do território em diversas escalas. Dentre eles, os instrumentos de recuperação de mais-valia tem destaque para a aquisição de terrenos a preços comerciais estabelecidos, anteriormente aos projetos desenvolvidos pelo governo. Isso significa que para o incremento atribuído à terra pela valorização é revertido para o financiamento de infraestrutura e o leilão público de terrenos sem uso, objetivando a construção do HIS (Habitação de Interesse Social), após a devida notificação aos proprietários.

A partir do Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá, a região de expansão e periférica do Usme fronteira recebeu o projeto Operation Urbanistica Nuevo Usme (OUNU), o qual tinha como partido usar o valor arrecadado para a urbanização do solo e oferta de moradia para baixa renda nessa área de expansão da cidade. O projeto tornou-se referência na utilização de uma combinação de instrumentos previstos na lei nacional, que viabilizou a operação, como os terrenos adquiridos pelo estado no valor de \$3/m<sup>2</sup>, valor este comercializado entre as glebas não urbanizadas, enquanto no mercado informal o lote chegava a \$28/m<sup>2</sup> e no mercado formal, o preço chegava a \$55/m<sup>2</sup> (Smolka, 2014).

Assim, a aquisição de terrenos ocorreu de duas maneiras: as glebas eram vendidas pelo valor avaliado antes do projeto ou os proprietários as entregavam mediante um contrato, participando do reajuste de terras e, em contrapartida, o retorno seria sobre a venda de lotes, após a execução da obra (Participation en Plusvalias). De acordo com Alfonsin (2008), mesmo sem estar concluída, a operação é um marco pela utilização do “Anúncio do Projeto”, que fixa os valores para fins de avaliação, portanto, viabilizando, assim, o reajuste de terras. Com esse domínio territorial, a valorização e a especulação foram controlada e o dever da propriedade privada com o coletivo foi resignificado e apropriado institucionalmente.

Conclui-se, em recente pesquisa de 2017, feita pela Universidade Nacional da Colômbia em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU), que tal projeto carece de equipamentos educacionais e de saúde, pois se encontra em uma fase de desenvolvimento na qual esses ainda não foram implantados, apesar de previstos na concepção, dificultando o acesso a essa tipologia de uso e condicionando os moradores a se deslocarem para outras áreas, a fim de preencherem estas necessidades básicas. Outras dificuldades apareceram durante a implantação, como a homogeneização e a segregação social.

Apesar do resultado/produto ainda não parecer muito diferente de outras urbanizações desenvolvidas, como os do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, que carece de equipamentos e direito a cidade, tal realidade não diminui a relevância do processo e ideologia, visto que permanece como um marco, no que diz respeito à articulação entre plano e projeto contribuindo, assim, para o controle público sobre o ordenamento urbano, freando a expansão informal e os lucros do mercado imobiliária e garantindo urbanização e moradia de “melhor qualidade”.

O estudo da Paula Santoro (2012) indica a importância da legislação colombiana como provisão para o controle da expansão urbana do seu território, contrapondo com o Estatuto da Cidade que não trata propriamente do assunto e com a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1979 que não consegue controlar o limite do solo urbano, o qual é constantemente alterado pela incorporação de terras rurais loteadas, principalmente em cidades pequenas e médias.



Projeto de habitação social da operação Nuevo Usme  
Foto: Ellis Calvin  
Fonte: [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

### 3.3 - CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS

De modo a compreender melhor o território e tomar decisões mais coerentes com a realidade para propor um planejamento urbano, entendendo as fragilidades dos agentes, externalidades e caminhos incertos, convém utilizar a ferramenta de prospecção de cenários. Esse recurso utilizado intuitivamente como uma forma de decidir melhores caminhos a seguir, foi sistematizado na época da Segunda Guerra Mundial como forma de tática militar, e na década de 70, começou a ser utilizada pelo francês Pierre Wack como planejamento estratégico a longo prazo para a empresa Royal Dutch. Desde então, essa ferramenta foi incorporada como método de gestão, utilizada para fazer descrições coerentes de possíveis situações futuras, revelando fatores condicionantes do caminho entre a situação atual e cada cenário futuro (NEGRI, HULSE, 2012, p.163).

A revisão da literatura aponta diversos métodos desenvolvidos ao longo dos últimos anos, os quais seguem uma linha de raciocínio traçando algumas etapas essenciais: o título, a referência do cenário; a filosofia, a síntese da ideia-força do cenário; as variáveis, os elementos do contexto considerado; os atores que atuam de forma a influenciar essas variáveis; a cena, que consiste na visão da situação; e a trajetória, que é o percurso seguido pelo sistema no horizonte de tempo considerado da cena inicial até a cena final. O resultado desse método pode mostrar diversas possibilidades de futuro, mas a principal contribuição dessa abordagem é o processo de deliberação, agindo com maior conhecimento sobre a incerteza, principalmente quando tratamos de cidades, que estão em constante mudança, construídas por diversos atores e interesses, sujeita a diversas externalidades econômicas, sociais e políticas, em várias escalas.

Um dos estudos considera a construção de cenários tendenciais, que descrevem um prolongamento da situação presente, cenários normativos, correspondentes a uma situação desejável e atingível, cenários contrastantes, os quais descrevem diferentes situações dependendo da alteração das variáveis; cenários utópicos, descrevendo a

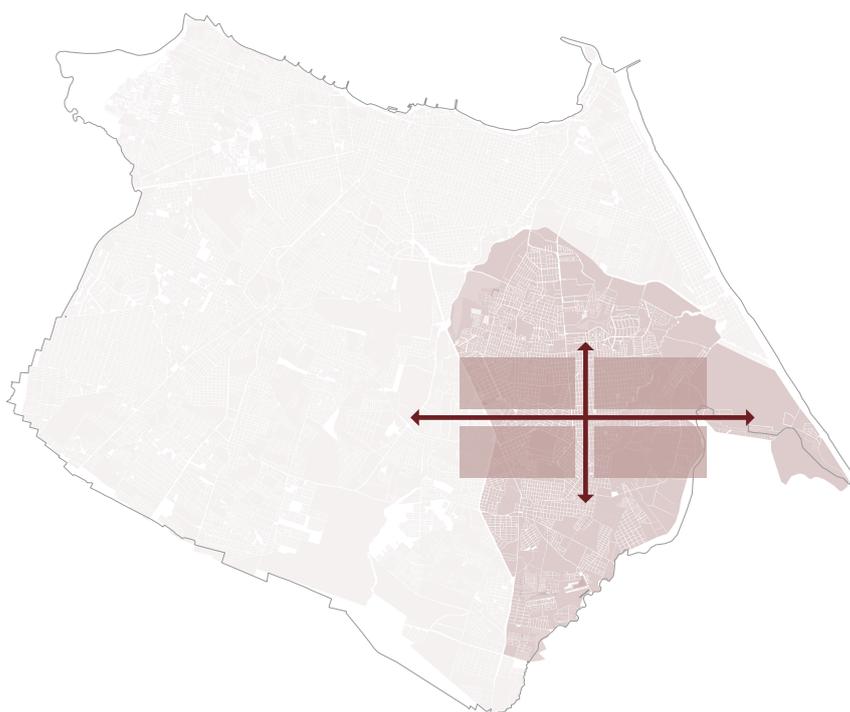
melhor situação possível e os cenários catastróficos, com a pior situação possível.

Para os fins desse trabalho, será apresentado o cenário tendencial e o cenário normativo. Em uma situação hipotética, considerando os paradigmas do planejamento urbano, os cenários catastrófico e utópico ao serem rebatidos no espaço, poderiam significar na inexistência do planejamento urbano, pois sem nenhuma restrição para atuação na produção do espaço, pois a cena se constituiria ou no caos urbano, sem restrições da atuação dos interesses e forças dominantes, ou na completa autonomia da produção do espaço democrático por todos os agentes, sem conflitos.

No entanto, podemos considerar também para esses dois cenários extremos (catastrófico e utópico), os próprios cenários que vão ser apresentados, pois a partir do histórico e das condições da nossa sociedade, o cenário tendencial se apresenta como praticamente castrófico, com o desabono do planejamento urbano, o qual não consegue alcançar a cidade informal e flexibiliza e cede aos interesses da cidade formal para suas legitimar suas práticas. Já o cenário proposto se apresenta como uma utopia, como uma luta política e desejo do que queremos construir na cidade.

## COMPREENSÃO ESPACIAL

Como a área de estudo corresponde a quase 30% do território da cidade, se fez necessário um recorte para demonstrar em uma escala menor o zoneamento, a aplicação dos instrumentos e alterações da paisagem. O trecho escolhido busca demonstrar questões conflituosas entre vazios urbanos, assentamentos informais, atuação do mercado imobiliário, obras de infraestrutura e zoneamento especiais. Dessa forma, de modo a enfatizar a centralidade da Av. Washington Soares, foi escolhido o eixo dela como base, e para compreender o comportamento nos setores que apresentam características distintas, é considerado também um corte transversal ao eixo.



## COMPREENSÃO TEMPORAL

Considerando o Plano Diretor como marco regulatório determinante para o planejamento urbano, os cenários vão se basear na sua temporariedade:



## COMPREENSÃO TEMPO - ESPAÇO

Para verificar a aplicação do zoneamento e a forma de ocupação foi definido como variáveis no tempo e espaço, as áreas passíveis de modificações: o grande estoque de vazios urbanos e áreas subutilizadas; as áreas ambientalmente frágeis que ocupam um território expressivo pela proximidade da Sabiaguaba e Rio Cocó são ameaçadas de ocupação com o avanço imobiliário e flexibilização de legislações; e por fim, as áreas de ocupação em situação vulnerável que corresponde aos assentamentos informais, pelos riscos de remoções e gentrificação. Essas três variáveis são avaliadas quantitativamente pela variação da sua área ocupação no tempo e qualitativamente pela condição de implantação e relação com a cidade, verificando diversidade de uso, diversidade social e cumprimento da função social da propriedade.

QUANTITATIVO	VAZIOS URBANOS E ÁREAS SUBUTILIZADAS
	ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS
	ÁREAS EM SITUAÇÃO VULNERÁVEL
QUALITATIVO	DIVERSIDADE SOCIAL
	DIVERSIDADE DE USOS
	CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

## DESCRIÇÃO

No ano em que se aprovou o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, a ocupação da área era moderada, com diversos terrenos desocupados, áreas de preservação ambiental e já constava a maioria das ocupações informais até hoje existentes. O macrozoneamento considerou os aspectos gerais da região de forma coerente, mas deixou aberto a especificação de cada macrozona para a LUOS.

## VARIÁVEIS

Na cena 0, as variáveis quantitativas são consideradas como 100%, pois no decorrer das cenas, esse estoque de terrenos vai gradativamente diminuir, de acordo com a dinâmica e ocupação de cada uma. As variáveis qualitativas são consideradas inicialmente baixas pela constituição da área que era predominantemente residencial e com uma grande oferta de terrenos, que não cumpriam sua função social.

QUANTITATIVO

VAZIOS URBANOS E ÁREAS SUBUTILIZADAS

ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS

ÁREAS EM SITUAÇÃO VULNERÁVEL

QUALITATIVO

DIVERSIDADE SOCIAL

DIVERSIDADE DE USOS

CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

## ATORES

O processo participativo possibilitou avanços e novas formas de relação entre os principais atores da Cidade de Formal, Políticas Públicas e Informal - mercado imobiliário, governo municipal e movimentos sociais, respectivamente. Naquele momento, a dinâmica se baseou no Estado atuando como mediador das demandas e a população foi colocada numa situação de maior influência no processo decisório.

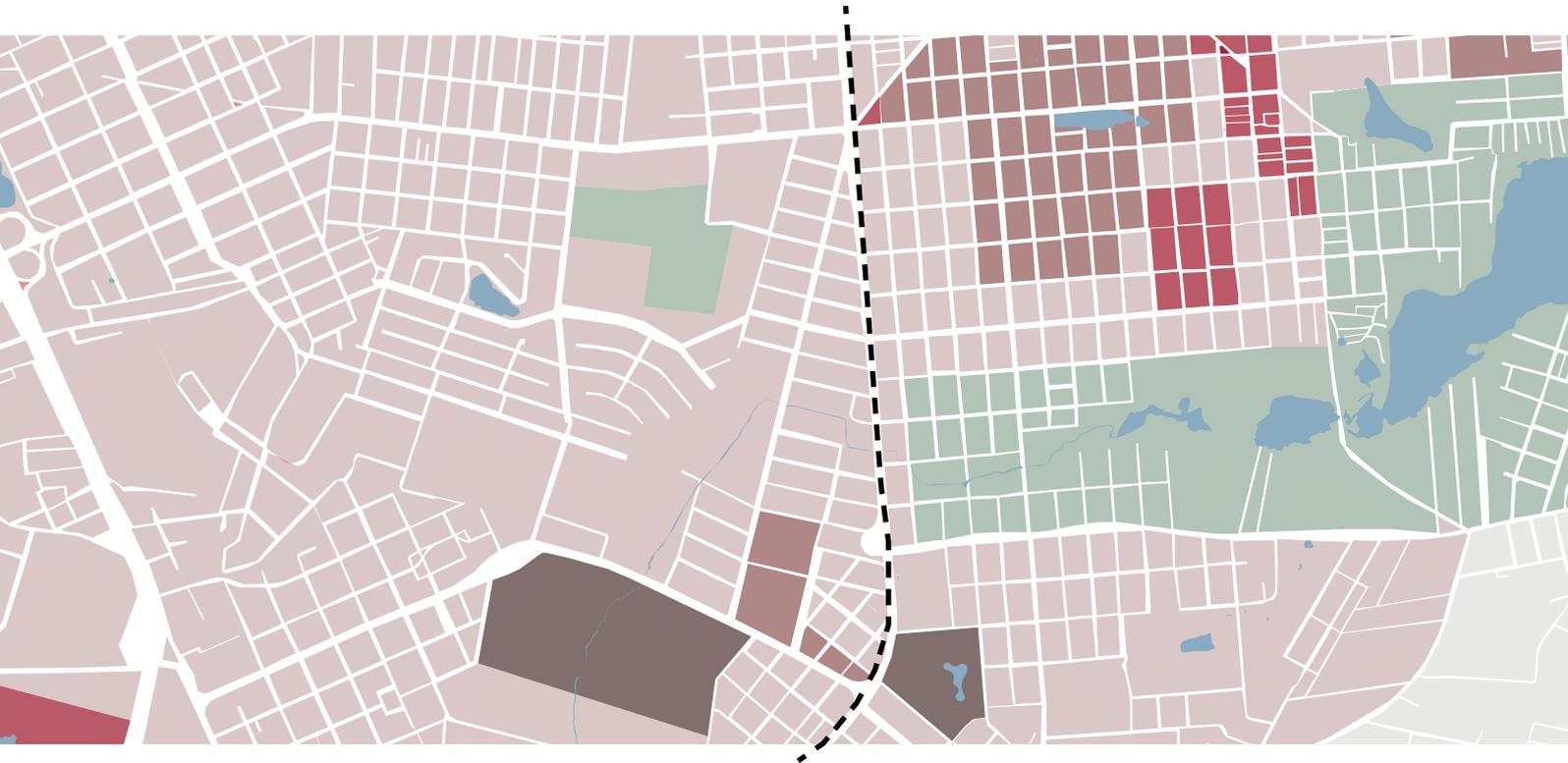
## TRAJETÓRIA

Nessa época, a área já apresentava um processo de ocupação, classificada de zona de ocupação moderada, mas ainda carecia de mais infraestrutura e possuía uma grande quantidade de terrenos vazios. No campo social, somente alguns assentamentos foram contemplados como ZEIS-1 e o longo embate que antecedeu a aprovação do PDP abriu-se a possibilidade de corrida de ocupação em terrenos mapeados como ZEIS-3.

OCUPAÇÃO



ZONEAMENTO



- ZOM2
- ZOR
- ZEIS1 e 2
- ZEIS3
- ZEPH e ZEI



## DESCRIÇÃO

No ano de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, o cenário se apresenta bem diferente do ano 2009. A área passou por um processo intenso de ocupação, vinculado ao boom imobiliário e políticas públicas incentivadoras, assim se consolidando como eixo de expansão valorizado e se contrapondo com as características da área e da população ali presente, por meio da negligência ao zoneamento de ocupação moderada, zonas especiais de interesse social e zonas ambientais.

## VARIÁVEIS

Os vazios urbanos e áreas subutilizadas são representados pela implantação-tipo do mercado formal e políticas públicas ocupando cerca 30% dos vazios encontrados em 2009. Nas áreas ambientais é possível perceber a presença de degradação por ocupação nessas áreas pelo mercado e ampliação da Cidade Informal, levando a uma ocupação 5% no macrozoneamento ambiental existente. Contudo, se considerar a área total da OUC coloca em pauta 28% da área sobre pressão de ocupação. As áreas de ocupação em situação vulnerável permanecem basicamente a mesma, considerando um equilíbrio entre os avanços para áreas ambientais e algumas remoções. Os ganhos qualitativos nesse período foram mínimos, considerado um pequeno avanço pelo desenvolvimento da infraestrutura urbana e crescimento da área.

QUANTITATIVO

**VAZIOS URBANOS E ÁREAS SUBUTILIZADAS**

**ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS**

**ÁREAS EM SITUAÇÃO VULNERÁVEL**

QUALITATIVO

**DIVERSIDADE SOCIAL**

**DIVERSIDADE DE USOS**

**CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL**

## ATORES

Os atores da Cidade Formal se concentram com forte interesse e influência na área, e possui fortes relações com as instâncias governamentais e os políticos locais, o que explica o favorecimento do mercado nos planos e projetos públicos. Ademais, a oferta de moradia na região para as classes média e alta pelo mercado imobiliário, mostra a dificuldade e segregação de relações entre as diferentes classes sociais. Os atores das políticas públicas se apresentam com vínculos fortes com o mercado e grande distanciamento da sociedade civil, facilitado somente por organizações institucionais. Os atores da Cidade Informal se mantêm com baixa influência e poucos vínculos indiretos com o Estado e o mercado formal, ou por meio Ministério Público, movimentos sociais e a universidade.

## OCUPAÇÃO

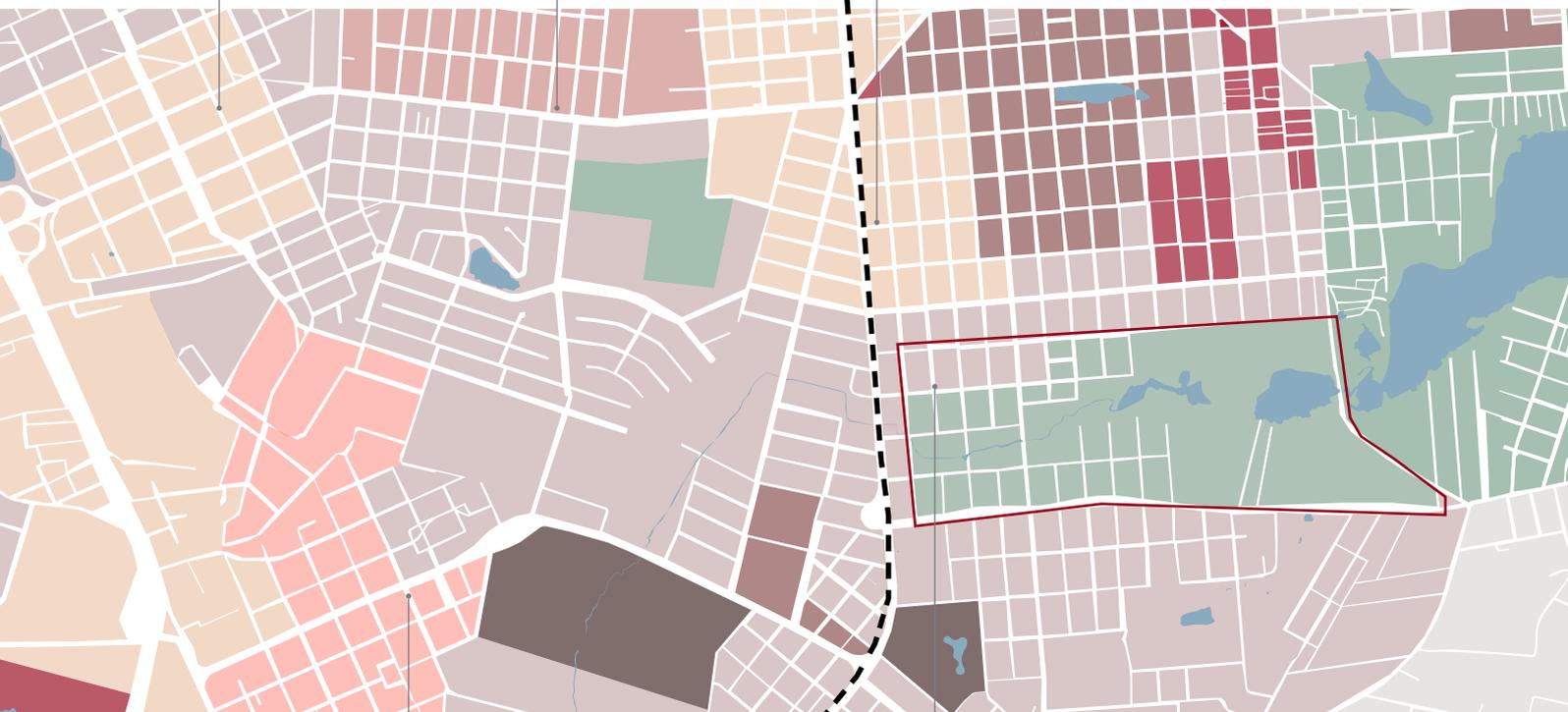


## ZONEAMENTO

ZEDUS Olivera Paiva  
LUOS Lei nº236/2017

ZOM1 - lei complementar  
nº101/2012

ZEDUS Av. WS  
LUOS Lei nº236/2017



ZEDUS BR116  
LUOS lei nº236/2017

ZOM2.2 - lei complementar  
nº101/2012

ZIA - lei complementar  
nº250/2018

- |        |      |            |
|--------|------|------------|
| OUC    | ZOM1 | ZEIS1 e 2  |
| ZEDUS  | ZOM2 | ZEIS3      |
| ZOM2.2 | ZOR  | ZEPH e ZEI |

1km



## TRAJETÓRIA

A construção da cidade real é verificada a partir do diagnóstico realizado pela atuação dos agentes da Cidade Formal, Cidade das Políticas Públicas e Cidade Informal, apresentado detalhadamente no capítulo passado. No entanto, vale destacar os principais motivos para as ocupações e consolidação dessa localização na cidade. O modo de produção do espaço pelo mercado imobiliário é pactuado com o governo por meio das inúmeras flexibilizações (ver mapa do zoneamento) e projetos de infraestrutura urbana que contribuem para a valorização da área. A expansão para o eixo sudeste com a ocupação periférica de condomínios fechados voltados para classe média e alta se contrapõe a ocupação informal da população, o qual é negada a sua existência na cidade formal e, ao mesmo tempo, negligenciada pelo Estado.



## CONSIDERAÇÕES E HIPÓTESES

A partir da comparação entre as Cena 0 e 1, de 2009 a 2019, é possível constatar a evolução desse eixo de expansão como centralidade, localização privilegiada e segregada, comparada aos outros eixos viários de expansão de Fortaleza. Dessa forma, para os dois cenários futuros será considerado o mesmo ritmo de crescimento, mas variando a maneira como essa ocupação vai acontecer no território, por meio das variáveis qualitativas.

Por sua vez, através da identificação das forças e fraquezas de cada agente, é possível constatar algumas tendências de atuação e a partir das oportunidades e ameaças levantar algumas hipóteses a para construção dos próximos cenários (análise SWOT). A revisão do plano diretor se apresenta como oportunidade para todos os agentes de legitimar seus interesses, o que aponta a importância do planejamento urbano capaz de viabilizar a construção da cidade desejada.

Contudo, o plano também aparece como ameaça para a Cidade Informal e para o futuro da Cidade Real, dado que a atual conjuntura das relações políticas e a constituição da legislação excludentes seguem apontando para modelos neoliberais de diminuição do Estado e liberdade para o mercado, justificados pela necessidade de “modernização”, visando atrair investidores e turistas, enquanto a maioria da população vive em condições de precariedade e sem acesso à cidade real. Vale destacar, no campo das ameaças, as crises políticas e econômicas que dificultariam a atuação dos agentes e poderia diminuir a velocidade de desenvolvimento da área, no entanto, não chegaria a prejudicar a valorização da área, que já se estabelecem como localização diferenciada na cidade.

Análise SWOT da Cidade Formal, Políticas Públicas e Informal.  
Strengths (forças), Weakness (fraquezas), Opportunities (oportunidades), Threats (ameaças)  
Fonte: elaborado pela autora.

<b>S</b>	<b>W</b>
<b>CF</b> mercado imobiliário local atuante e com demanda do serviço	<b>CF</b> cultura do sobrelucro, padrão de oferta e construção segregador
<b>CP</b> plano diretor contempla pautas da reforma urbana e justiça social	<b>CP</b> desregulamentação, gap entre gestão e planejamento
<b>CI</b> engajamento, resistência e resiliência	<b>CI</b> vulnerabilidade social, econômica e política
<b>O</b>	<b>T</b>
<b>CF</b> PPPs, programas governamentais de financiamento imobiliário, <b>revisão do PD</b>	<b>CF</b> crises econômicas nacionais ou internacionais, desvalorização imobiliária
<b>CP</b> PPPs, programas e repasses financeiros federais, <b>revisão do PD</b>	<b>CP</b> crises econômicas e/ou políticas, PPPs
<b>CI</b> apoio de instituições, planejamento insurgente, <b>revisão do PD</b>	<b>CI</b> remoções, gentrificação, desemprego, <b>revisão do PD</b>

# CENÁRIO TENDENCIAL 2029

## DESCRIÇÃO

Dando continuidade ao desmonte do planejamento urbano com Fortaleza 2040, o cenário tendencial segue um zoneamento baseado na flexibilização dos parâmetros e valorização de projetos individuais, com as mesmas relações de interesse e influência entre os agentes. A desregulamentação de planos e incompatibilização dos projetos implicam na descaracterização da paisagem de ocupação predominantemente residencial unifamiliar moderada e áreas ambientalmente frágeis, para um adensamento populacional e construtivo intensificado, gerando altos gastos para o Estado para a provisão de infraestrutura urbana.

## VARIÁVEIS

Os vazios urbanos e áreas subutilizadas são predominantemente ocupados pelo mercado formal com condomínios fechados verticais e horizontais, equipamentos imobiliários de grande porte, voltados para atender um público de média/alta renda. O aumento do potencial construtivo e gabarito da região leva a uma adensamento e segregação de um grupo social, caracterizado por uma tipologia pautada na fragmentação e desvalorização dos espaços públicos. As áreas ambientais são pressionadas a ocupação, e conseqüentemente, degradação pelo mercado formal e informal. Em paralelo, ocorre o descaso e negligência do Estado com o cuidado e preservação desses espaços. Já as ocupações vulneráveis continuam sofrendo remoções por reintegração de posse, construção de obras públicas, gentificação e altos custos de morar nessa região e ao mesmo tempo, crescimento nas áreas de risco sem perspectivas de melhorias habitacionais ou provisão de infraestrutura.

QUANTITATIVO

**VAZIOS URBANOS E ÁREAS SUBUTILIZADAS**

**ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS**

**ÁREAS EM SITUAÇÃO VULNERÁVEL**

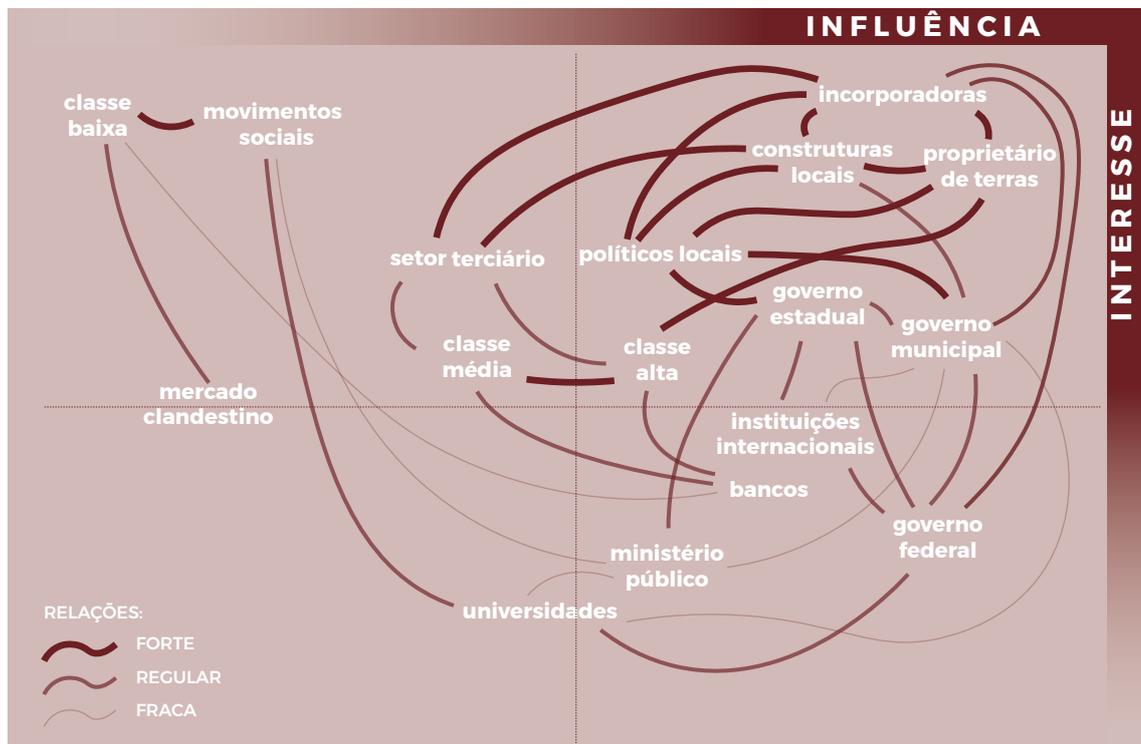
QUALITATIVO

**DIVERSIDADE SOCIAL**

**DIVERSIDADE DE USOS**

**CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL**

## ATORES



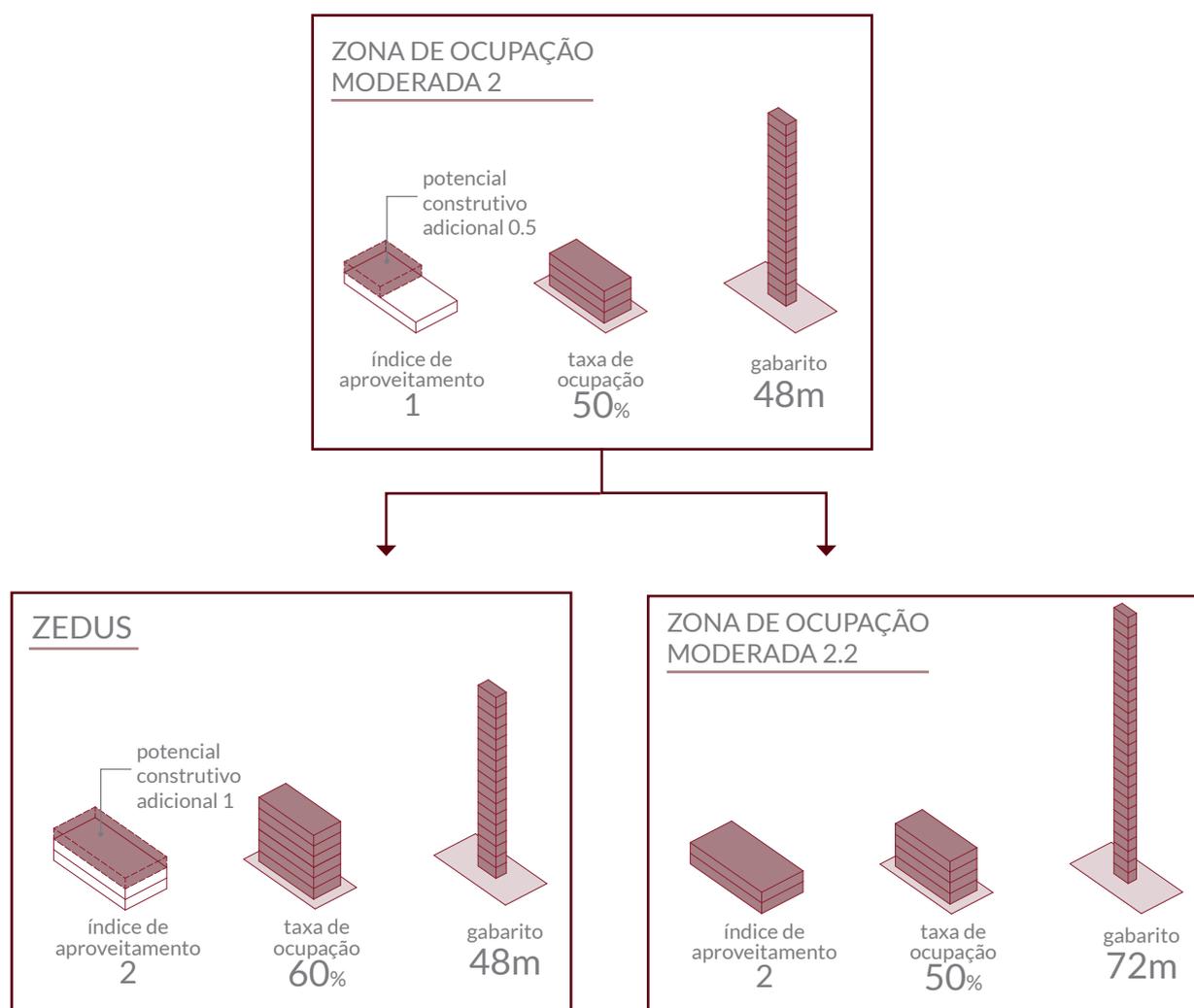
O mapa de atores mostra as relações e a situação de interesse e influência de cada agente sobre a área de estudo. No cenário tendencial, os atores do mercado imobiliário aparecem em um lugar de destaque com maior influência e interesse, além de possuir os vínculos mais fortes, inclusive com o governo e políticos locais, o que significa seu favorecimento no planejamento urbano. O instâncias governamentais não aparecem com mediadores entre as partes, possuindo vínculos fortes e diretos com os interesses privados e indiretos e fracos com a sociedade civil. A população aparece segmentada e distantes nas relações, demonstrando a conjuntura social desigual da nossa sociedade.

## TRAJETÓRIA

A construção desse cenário tem como base as relações e dinâmicas já estabelecidas pelos agentes. No campo das políticas públicas, os indícios mostram o prosseguimento do plano Fortaleza 2040 com um zoneamento baseado na construção da ZEDUS, alinhado ao desenvolvimento pelo transporte. A proposta aumenta exponencialmente o alcance da zona com índices urbanísticos maiores, seguindo um possível adensamento construtivo, mas sem necessariamente estabelecer o adensamento populacional dessa área. Por sua vez, o macrozoneamento de ocupação, antes considerado moderado, tende a passar por completa desfiguração com o avanço de zonas com um potencial construtivo maior (2.5, 3 e até 4 com o uso de outorga) e gabarito de 72 metros, ou até mesmo uma possível operação urbana consorciada, visto a existência de estoque territorial da região.

# CENÁRIO TENDENCIAL 2029

Dessa forma os parâmetros urbanísticos de boa parte do trecho estudado sai de um potencial construtivo de 1,5 para 2 ou 3, sendo mínima a recuperação de mais-valia por outorga. Regularizado por esse zoneamento, a ocupação do pelo mercado imobiliário segue os mesmos padrões construtivos de condomínios fechados horizontais e verticais, projetos que pouco dialogam com a rua, o entorno e os espaços públicos, trazendo uma falsa sensação de segurança e contato com a natureza. A diversidade de usos é pouco explorada no zoneamento, e o setor terciário acaba sendo pensado somente para as grandes vias, desvalorizando a capilaridade das avenidas e a necessidade do acesso a serviço e comércio básicos intra-bairros. A Cidade Informal continua resistindo às pressões por espaço, conseguindo ao longo do tempo consolidar as construções e se expandir (passar de construções perenes para tipos construtivos mais estáveis e até adicionar outros pavimentos), mas não necessariamente significativas para a melhoria habitacional ou segurança jurídica. As provisões do governo em relação as melhoria dessa população é pontual, ainda de forma aquém da infraestrutura urbana e sem conseguir associar as ZEIS, inclusive sem perspectiva de consolidar as já existentes, muito menos de institucionalizar novas. Isto posto, a ocupação da área se conforma a partir da repetição das implantações do tipo, apontadas anteriormente.



## OCUPAÇÃO

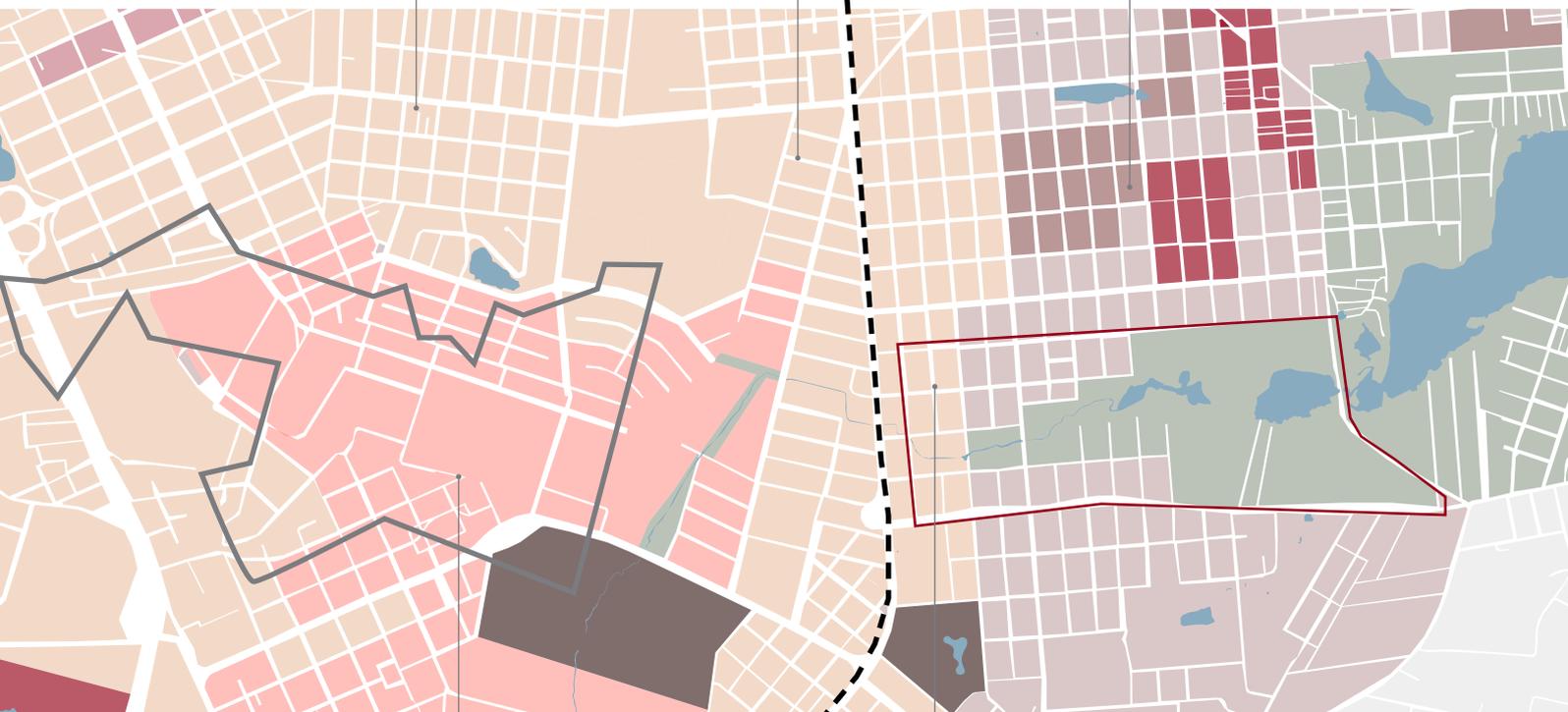


## ZONEAMENTO

aumento e ligação das ZEDUS existentes

continuação de um zoneamento corredor na Av. Washinton Soares

diminuição da área de ZEIS3



área com vazios sobre pressão de ocupação verticalizada

desconfiguração da ZIA Sabiaguaba com a OUC

- ZEIS1
- ZOM1
- OUC
- ZEIS3
- ZOM2
- ZEDUS
- ZEPH
- ZOR
- ZOM2.2

1km



# CENÁRIO PROPOSTO 2029

## DESCRIÇÃO

O cenário proposto reflete uma análise crítica do diferenciamento desse vetor de expansão da cidade, caracterizado antes como localização privilegiada de forma segregada e especulativa para localização de desenvolvimento urbano orientado pelo direito à cidade. O macrozoneamento reconhece o eixo da Av. Washington Soares como importante conexão metropolitana e centralidade indutora para o desenvolvimento da região, a partir da integração e inclusão social, valorizando a (re)produção de espaços e paisagens mais democráticos.

## VARIÁVEIS

Os vazios urbanos são ocupados na mesma proporção que ocorreu nos últimos anos, mas de forma mais controlada, visando a melhoria de qualidade espacial. Essas áreas são tratadas com prioridade para a gestão do território, a fim de combater a especulação imobiliária nas áreas de transformação urbana e ocupação social, por meio de instrumentos de recuperação de mais-valia. A ocupação também é induzida a partir de parâmetros que visam diversificar tipologias e usos, oferecer moradia a preços justos e qualificar a vida dos bairros. Nas áreas ambientais, o objetivo é preservar e combinar com outros espaços públicos e usos regulados voltados para o ecoturismo, a agricultura urbana e a habitação de baixa densidade ou de interesse social. Para as ocupações informais, é considerado uma diminuição drástica da situação de vulnerabilidade jurídica por meio da regularização fundiária e demarcação do zoneamento de integração social, que não é mais considerado como zoneamento especial. Por sua vez, as melhorias habitacionais e urbanísticas são priorizadas, e construções de novas habitações sociais são alinhadas de modo a diminuir o déficit habitacional.

Q  
U  
A  
N  
T  
I  
T  
A  
T  
I  
V  
O

**VAZIOS URBANOS E ÁREAS SUBUTILIZADAS**

**ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS**

**ÁREAS EM SITUAÇÃO VULNERÁVEL**

Q  
U  
A  
L  
I  
T  
A  
T  
I  
V  
O

**DIVERSIDADE SOCIAL**

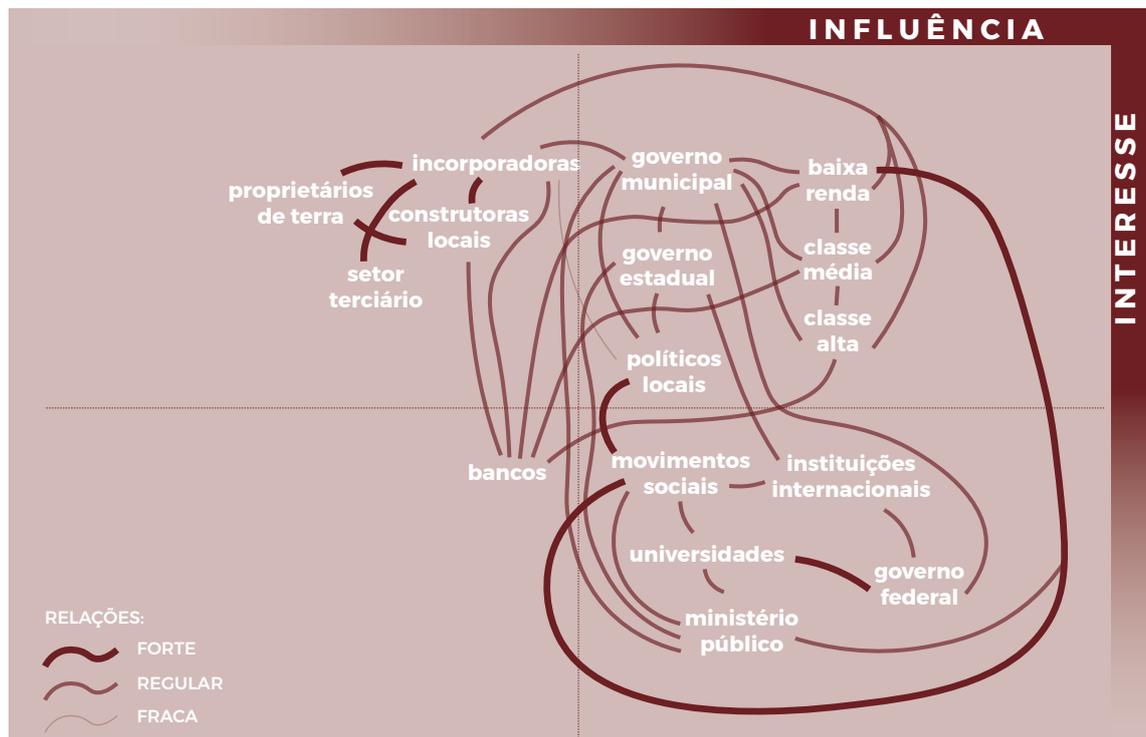
**DIVERSIDADE DE USOS**

**CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL**

## ATORES

No mapa de atores é possível perceber a alteração na localização e nos vínculos, o que significa a importância do alinhamento desses agentes para ocorrer alguma mudança no cenário futuro, sendo um dos problemas identificados anteriormente de distanciamento entre teoria e prática do planejamento urbano. Nesse contexto, a proposta vê

como necessário a diminuição de influência do mercado formal e seu direto relacionamento com as instâncias governamentais. Tanto o mercado formal quanto o Estado apresentam-se com ligações diretas para todas as classes sociais, diminuindo a distinção existente entre ela e priorizando o interesse da população, em detrimento ao interesse exclusivo do capital. Dessa forma, o governo toma um lugar de mediador das relações entre os interesses privados e os interesses da população. Não que seja o único agente que necessita de mudança e nem menos o principal, mas não se pode diminuir a sua relevância política e finalidade perante a sociedade, sendo agente essencial para efetivação da mudança aqui proposta.



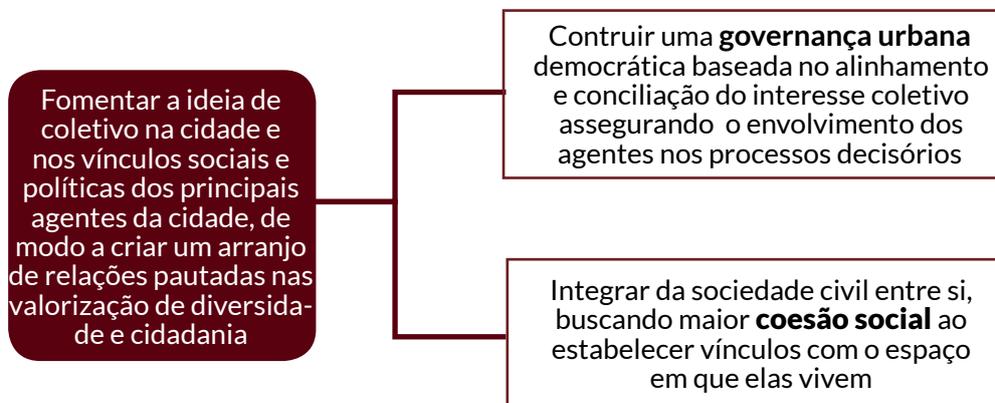
## TRAJETÓRIA

De modo a construir esse cenário foi adotado objetivos que retratam a alteração na forma e função do espaço construído e nas relações sociais, os quais propõem romper com a propagação do cenário tendencial de descontinuidade da paisagem e espoliação das pessoas, ao promover um cenário sócio-espacial mais democrático. Isto posto, o primeiro objetivo é quebrar o paradigma do planejamento urbano brasileiro ao utilizá-lo para democratizar a cidade e melhorar a qualidade de vida das pessoas, por meio de estratégias voltadas para fazer a propriedade cumprir sua função social, garantir o acesso a terra e a moradia, proteger os sistemas ambientais, qualificar a paisagem e morfologia urbana e articular o acesso e a mobilidade na cidade. O segundo objetivo visa fomentar a ideia de coletivo na cidade e nos vínculos sociais e políticos dos agentes, de modo a criar um arranjo de relações pautadas na valorização da diversidade e cidadania, buscando estratégias de construção de governança urbana democrática e coesão social. No mais, o trabalho se propõe a detalhar possíveis ações das estratégias voltadas para forma e função da área estudada.

# TRAJETÓRIA

## OBJETIVOS

## ESTRATÉGIAS



1 Assegurar a **função social pro-  
priedade** e socializar os ganhos  
da produção urbana

. Criar uma secretaria especial para fiscalizar a função social da propriedade;

. Fortalecer a receita do FUNDURB com instrumentos de recuperação de mais-valia;

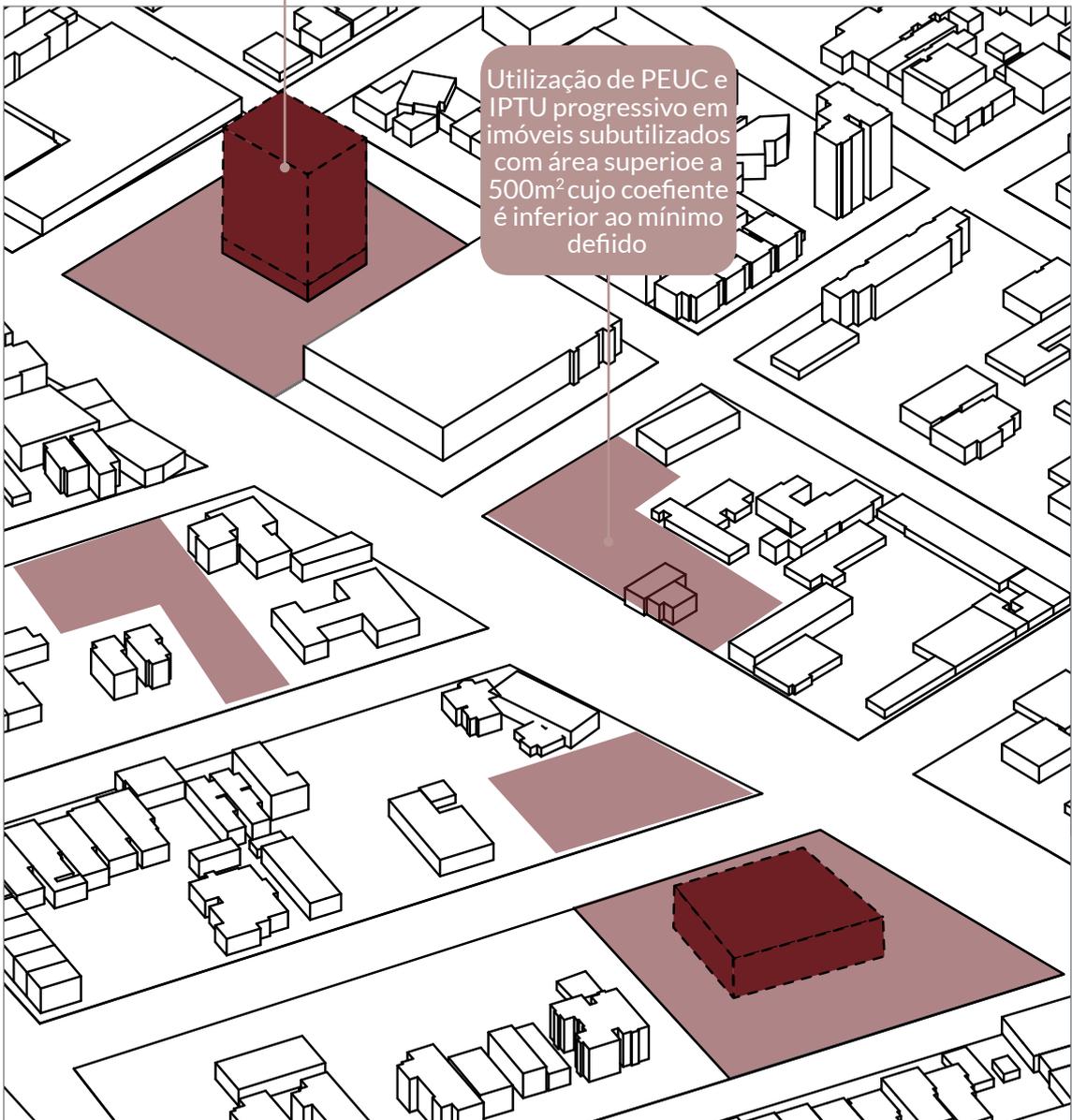
. Utilizar o direito de preempção em terrenos considerados estratégicos para a implantação de equipamentos públicos e habitação de interesse social;

. Estabelecer para toda a macrozona de transformação urbana o índice de aproveitamento básico igual a 1, e o índice de aproveitamento máximo podendo variar entre 2 a 4;

. Estabelecer coeficiente de aproveitamento básico e máximo de acordo com o potencial, demanda e infraestrutura de cada região.

Potencial construtivo adicional para áreas de transformação urbana

Utilização de PEUC e IPTU progressivo em imóveis subutilizados com área superior a 500m<sup>2</sup> cujo coeficiente é inferior ao mínimo definido



2

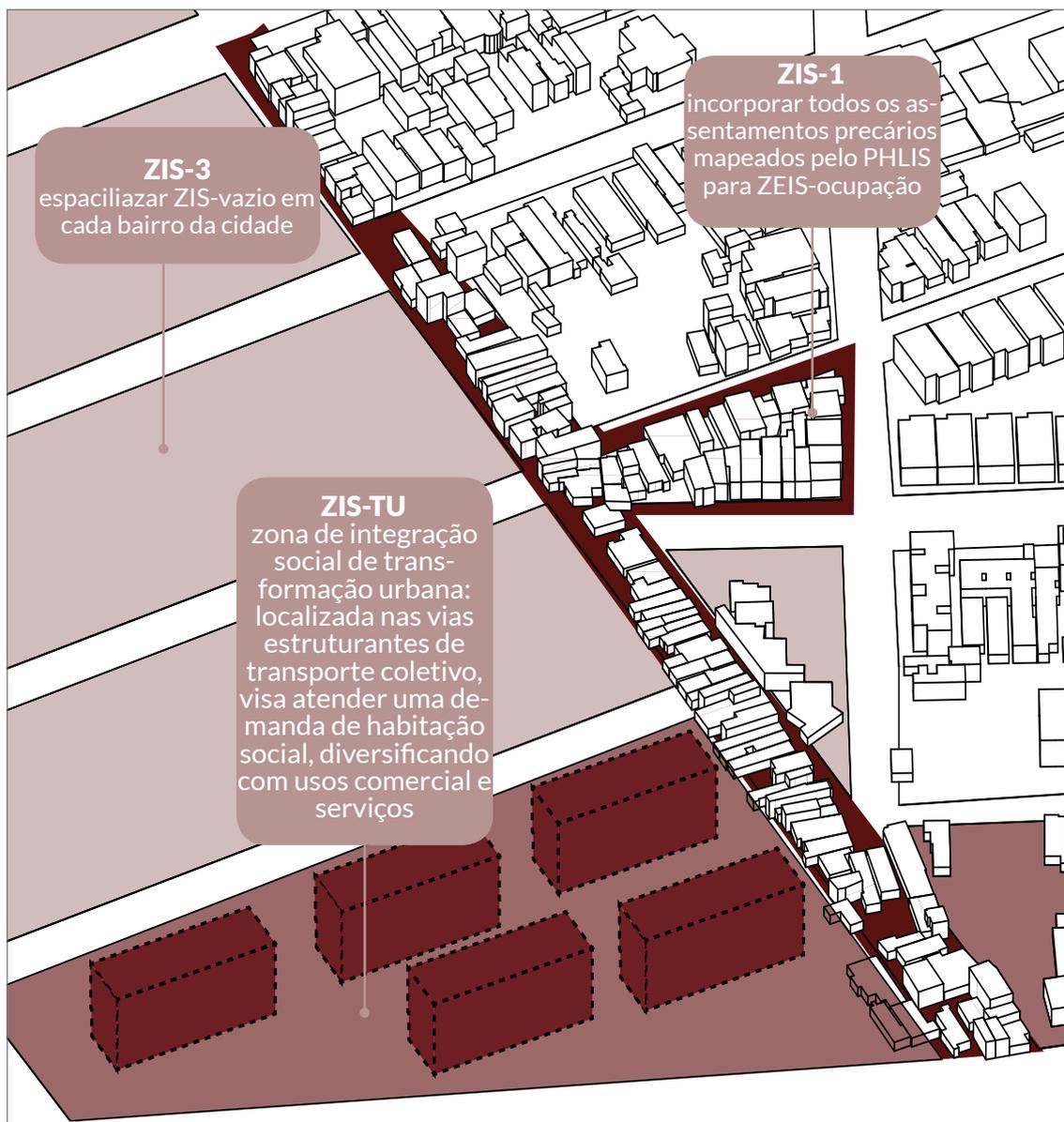
Garantir o **acesso a terra e moradia** para a população, a partir da elaboração de políticas habitacionais promovendo a reurbanização de assentamento em risco e produção de novas unidades habitacionais

#### TERRITÓRIO DE INTERESSE SOCIAL

Áreas localizadas estrategicamente no território para garantir o direito a moradia e viabilizar a inserção na cidade.

ZIS-1, ZIS-2, ZIS-3, ZIS-A, ZEIS-C, ZIS-TU

- . Criar macrozona de integração social (ZIS)
- . Elaborar Plano de Habitação social articulado com zoneamento estabelecido, banco de terras e fundos do FUNDURB
- . Definir no mínimo 20% do FUNDURB para adquirir terrenos destinados ao banco de terras e 25% para realização dos PIRFs
- . Realizar Projeto Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) em todos os assentamentos precários (regularização fundiária, infraestrutura, melhoria habitacional e novas unidades habitacionais)
- . Cota da solidariedade: destinar 10% da área computável de novos empreendimentos de grande porte (20.000m<sup>2</sup>) para HIS, ou valor equivalente pago para o FUNDURB, e como contrapartida essa área não será incluída no valor da outorga



**3** Proteger os **sistemas ambientais** relevantes, sendo elementos marcantes para a constituição sustentável da área

**TERRITÓRIO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

Áreas de recuperação e conservação com grande parcela de vegetação natural e próximas de recursos hídricos, sem ocupação ou ocupação restrita combinada com usos sustentáveis

ZPA, ZRA, ZIA, ZEA, ZEIS-A

. Requalificar as áreas de proteção ambiental com incentivos a pesquisa e educação;

. Combinar as áreas de recuperação ou interesse ambiental com ecoturismo e equipamentos de lazer ou cultural, fortalecendo o reconhecimento e apropriação com a comunidade;

. Criar novos parques urbano ;

. Incentivar práticas de agricultura urbana sustentável nos espaços de transição para controlar práticas de dispersão urbana e parcelamentos do solo;

. Restringir o parcelamento, desmembramento e remembramento do solo nas zonas ambientais;

. Elaborar um plano de arborização.



4

Qualificar a **paisagem e a morfologia urbana** de modo a mitigar conflitos urbanos pautados em lugares fragmentados, segregados e subutilizados

#### TERRITÓRIO DE OCUPAÇÃO

Combinação de uso residencial e não-residencial controlado, variando no território a partir da oferta de infraestrutura e serviços e características estruturantes da paisagem.

ZOM, ZOR, ZM, ZC1, ZC2, ZEC

. Promover a diversidade de usos nas zonas de transformação urbana, zonas mistas, zonas corredor e zis-du;

. Preservar o uso predominantemente habitacional nas zonas de ocupação residencial

. Definir gabarito dos zoneamentos de modo a preservar as características e paisagem dos bairros

. Criar zonas corredores de forma a proporcionar áreas de transição entre densidades e usos distintos;

. Incentivar fruição pública nas zonas de transformação urbana em contrapartida ao pagamento de outorga onerosa.

. Fachada ativa: incentivar uso misto nas zonas de transformação urbana e zonas corredor com acesso aberto a população em contrapartida ao pagamento de outorga onerosa

. Muros limitrofes a calçadas não podem ultrapassar a altura de 3,50m, caso queiram aumentar esse gabarito, deve proporcionalmente aumentar a largura da calçada



5

Articular **mobilidade urbana** com diferentes modais convergindo fortalecendo a integração entre os bairros da área e buscando estabelecê-la como novo modelo de centralidade

#### TERRITÓRIO DE TRANSFORMAÇÃO URBANA

Zona de ocupação e adensamento prioritária configurado na oferta de infraestrutura e oferta de transporte público coletivo, visando a diversidade social e usos.

ZTU-1, ZTU-2, ZIS-TU, ZI

. Criar macrozona de transformação urbana de forma a orientar o crescimento e adensamento da cidade nas proximidades do transporte público (ZTU);

. Estabelecer número mínimo de unidades habitacionais nas zonas de transformação urbana permitindo o adensamento populacional;

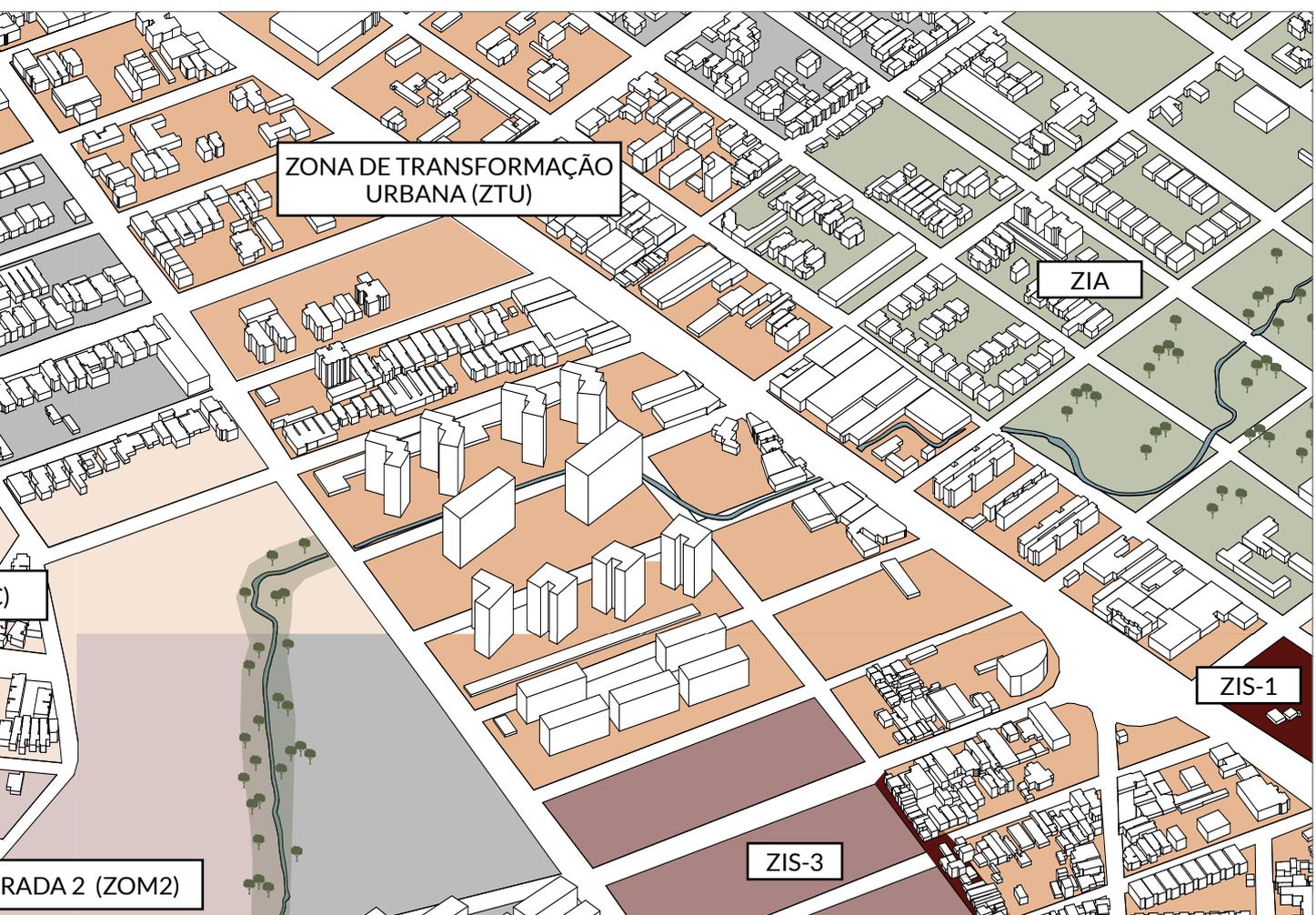
. Reduzir o número mínimo de vagas de garagem para empreendimentos localizados nas zonas de transformação urbana;

. Alargar as calçadas nos eixos de transporte coletivo para 4m nas zonas de transformação urbana e 2,5 para as zonas corredor;

. Ampliar o sistema de transporte coletivo com os BRTs e metrô;

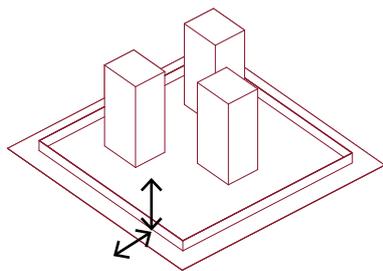
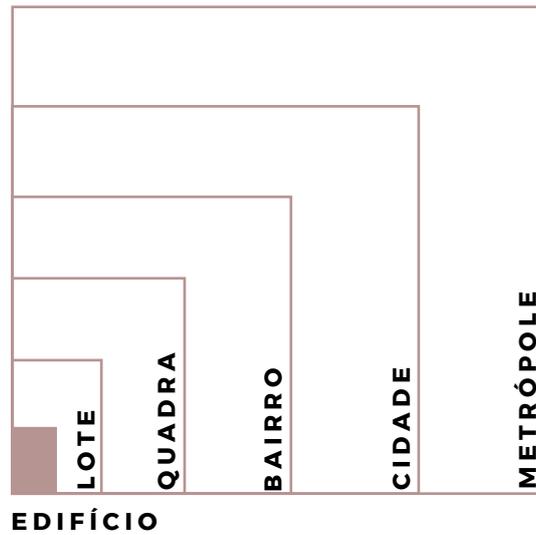
. Exigir número mínimo de vagas de bicicleta para novos empreendimentos nas zonas de transformação urbana;

. Definir no mínimo 30% dos recursos do FUNDURB para projetos de transporte público, cicloviário e calçadas presentes no Plano de Mobilidade.

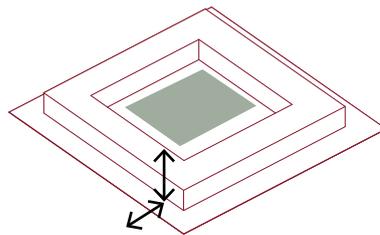


# CENÁRIO PROPOSTO 2029

Para além dessas propostas de zoneamento e uso, é necessário trazer outro questionamento que implica diretamente na forma de ocupação do espaço. Os parâmetros urbanísticos presentes nos planos - índice de aproveitamento, taxa de ocupação, recuos, entre outros - têm como base a relação *edifício x lote*, enaltecendo a lógica da propriedade privada e constituindo uma visão do espaço em duas dimensões. No entanto, essa área construída também pertence à quadra, ao bairro e à cidade, logo cabendo levantar a possibilidade de instituir novos parâmetros explorando a relação com o coletivo, inserção urbana e paisagem.

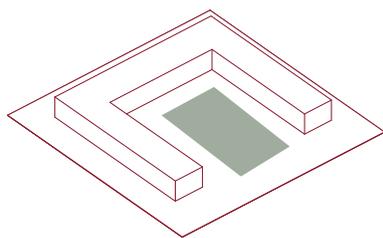


**AMPLITUDE**

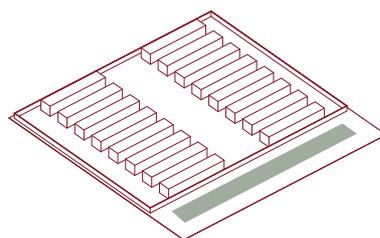


**AMPLITUDE**

A amplitude explora a relação da edificação com a calçada/rua, estabelecendo uma proporção de crescimento entre a altura do muro ou edificação e largura da calçada.

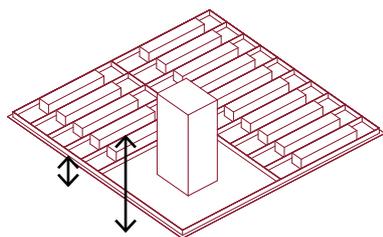


**% ESPAÇO PÚBLICO**

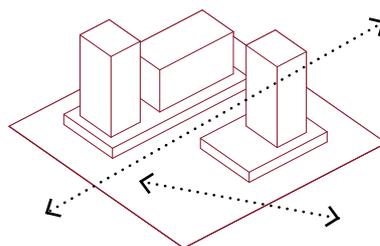


**% ESPAÇO PÚBLICO**

A cota parte de espaços públicos para grandes empreendimentos que tem como característica a privatização de espaços públicos.



**GABARITO**

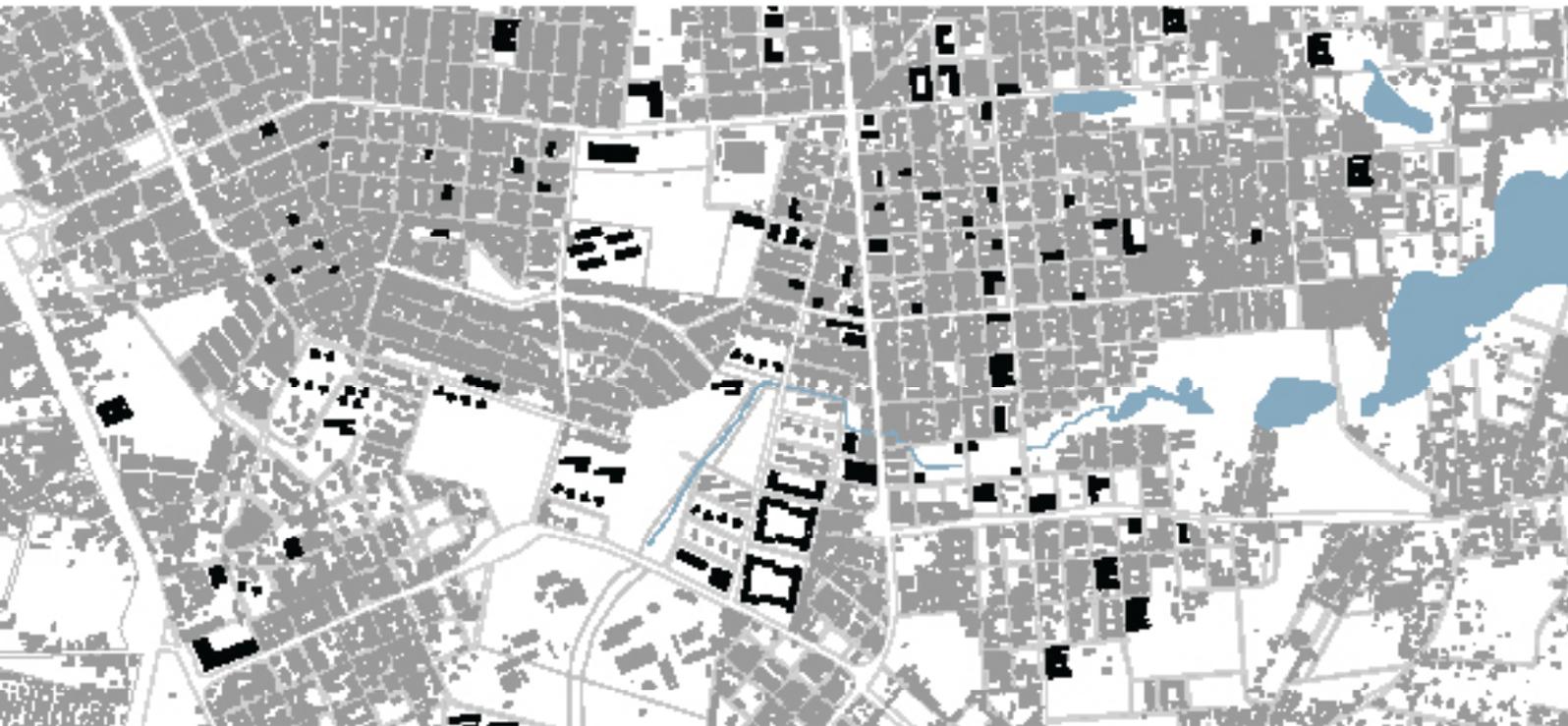


**FRUIÇÃO URBANA**

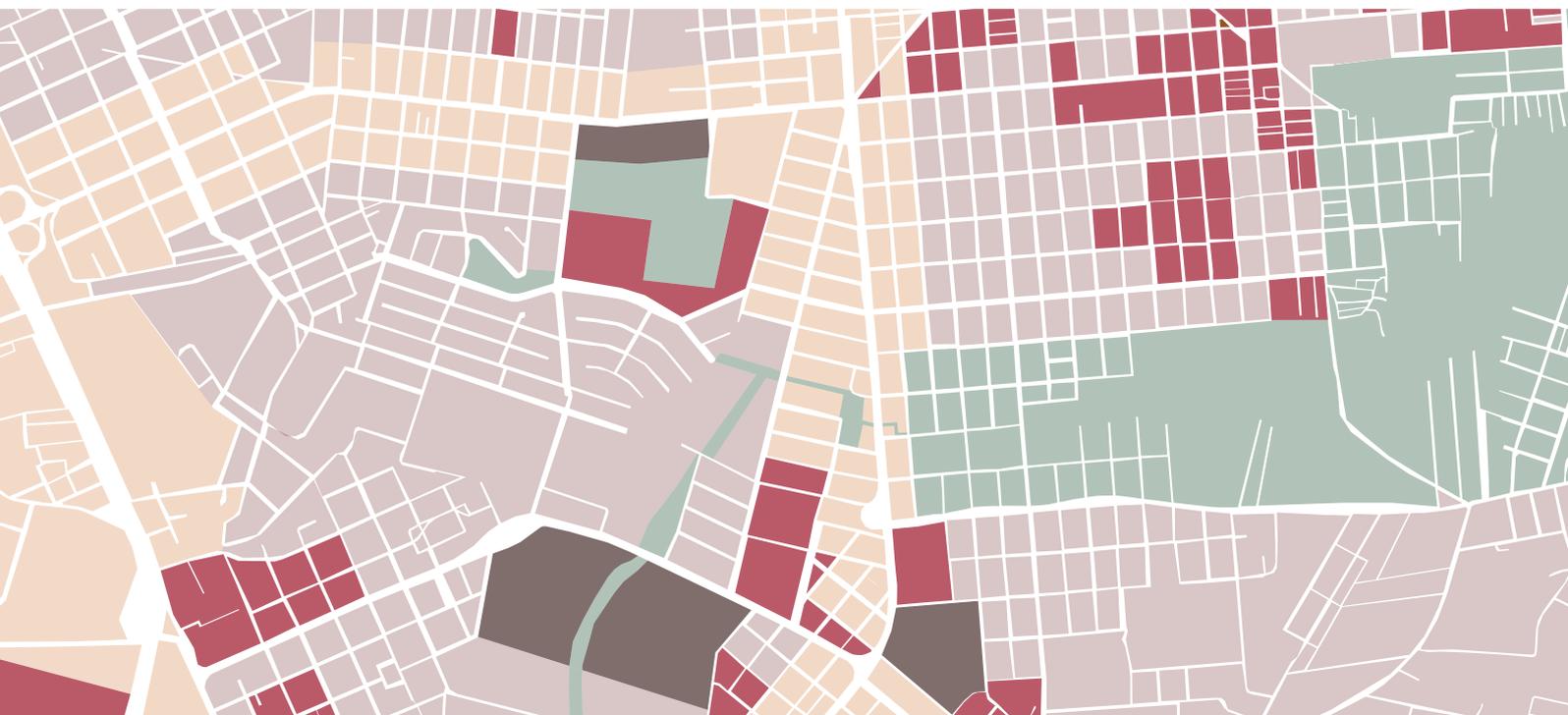
Média de gabarito da quadra em zonas de ocupação residencial, como forma de preservar as características do bairro.

Fruição urbana como incentivo de atravessar a percorrer o espaço.

OCUPAÇÃO



ZONEAMENTO



- MACROZONA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL (ZIS)
- MACROZONA DE TRANSFORMAÇÃO URBANA (ZTU)
- ZONEAMENTO ESPECIAL

- MACROZONA DE OCUPAÇÃO URBANA
- MACROZONA AMBIENTAL



# CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

## O FUTURO DO ESPAÇO HOJE

A construção deste trabalho surge a partir da curiosidade de compreender as dinâmicas espaciais em meio à atual conjuntura política, econômica e social brasileira. Com um olhar de inquietação e preocupação com o futuro das cidades, vi a oportunidade de aplicar nesse trabalho um pouco do conhecimento e sensibilidade adquiridos em cinco anos estudando na Universidade Pública e mais um ano, estudando na Holanda, proporcionado por um programa governamental que abriu portas para desbravar e aprofundar meus conhecimentos no planejamento urbano. O crescimento e amadurecimento vem com a escolha de buscar, a partir de fundamentação teórica, histórica e metodológica, além de inúmeras orientações com professores e conversas com amigos uma explicação para condições da cidade de Fortaleza, em específico o seu eixo de expansão valorizado.

Em meio à complexidade e multidisciplinaridade exigida em tamanho trabalho, compreendo as minhas limitações e também as do planejamento urbano, que não conseguem alcançar um grau de previsibilidade sobre o futuro. No entanto, ao demonstrar o tendencial e o proposto, o trabalho indica possibilidade de perpetuação do caos urbano e a utopia de dias melhores. Mais que um plano como resultado, as propostas finais visam evidenciar o processo percorrido com um olhar mais crítico frente às dinâmicas urbanas. Vale ressaltar o esforço presente de compreensão socioespacial, fundamentação para todas as tomadas de decisões e sensibilização na formação acadêmica e profissional, tentando se distanciar o máximo possível da forma como é conduzido os planos da cidade e resgatando o papel do arquiteto urbanista para o meio político e público.

Mesmo diante da complexidade e limitações da pesquisa apresentada, o trabalho tenta ensaiar possíveis resultados do cenário da cidade daqui a dez anos, destacando a importância de ações relativas à legislação, zoneamento, uso e ocupação do solo, bem como às relações institucionais, sociais e políticas. No mais, fica aqui o questionamento e preocupação sobre o futuro da cidade, que tem como base um plano que apresenta diagnósticos desconexos com a realidade, participação popular questionável e propostas que seguem a mesma linha de valorização de projetos pontuais na cidade, assim, falhando imensamente com o seu dever com a sociedade, que deveria voltar o olhar para o interesse da população e não, somente, do capital.

# BIBLIOGRAFIA

---

ALFONSIN, B. de M.. A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado: (Brasil, Colômbia e Espanha). Rio de Janeiro, 2008.

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

DIÓGENES, B. H. N.. Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza. São Paulo, 2012.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria de Planejamento e Orçamento. Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Lei nº 062 de 02 de fevereiro 2009.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. Lei de Uso e Ocupação do Solo. Lei Complementar no 236. agosto/2017.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Plano Fortaleza 2040. Fortaleza: Iplanfor, 2016.

FREIRE, P.. Pedagogia do Oprimido, 17a . ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FREITAS, C. F. S. ; PEQUENO, L. R. B.. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: Avanços e Retrocessos. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 17, p. 45-59, 2015.

FUCK JUNIOR, S. C. F.. Aspectos históricos da expansão urbana no sudeste do município de Fortaleza, Ceará - Brasil. Caminhos de Geografia, pp. 142-157 Out/2004

FIX, M.. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova centralidade” em São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo. Boitempo, 2001.

HABITAFOR, Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza - PLHISFor. Fortaleza, jan de 2013.

IBGE - Censo 2010 disponível em < [http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm) > acesso em nov/2018

LIMONAD, E.. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando?. In: Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana. 1ed. Belo Horizonte: C/Arte, v.1, pp.71-102.

MARICATO, E.. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo : regulação e aplicação / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília, 2015.

NEGRI. M.; HULSE, W. H.. A ferramenta de prospecção de cenários no processo de tomada de decisão. In: O judiciário catarinense na perspectiva dos seus seguidores. Florianópolis,

Fundação Boiteux, 2012, v.3, p.163-189.

PEQUENO, L. R. B.; ELIAS, D.. Tendências da urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos. Caderno Metrópole, São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 441-465, jul/dez 2010.

PFEIFFER, P.. Planejamento Estratégico Municipal no Brasil: uma nova abordagem. Textos para discussão ENAP, Número 37, Brasília, ENAP, 2000.

OBESERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Recife: os impactos da Copa do mundo 2014/ organização de Ana Maria Filgueira Ramalho. – Rio de Janeiro: Oficina de Livros, 2015.

ROLNIK, R.. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo, 2015.

RUFINO, M. B. C.. Incorporação imobiliária da metrópole: centralização do Capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. São Paulo, 2012.

SANTORO, P.. O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v.13, N.1 pp. 91-115 Maio/2011.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.

SANTOS, E. O.. Produção do espaço, habitação e circuito imobiliário em Fortaleza-ce: temporalidades e espacialidades no eixo sudeste de valorização da metrópole. Fortaleza, 2015.

SMOLKA, M. O.. Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Brasília, 2014.

VILLAÇA, F. J. M.. O espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo, SP.: Studio Nobel Editora, 1998.