

**além  
do  
muro**

a reação como caminho para desenhar uma solução





## **além do muro**

a reação como caminho para desenhar uma solução

juliana de boni fernandes

**orientadora:**

clarissa f. sampaio de freitas

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)

---

F399a      Fernandes, Juliana De Boni.  
Além do muro : A reação como caminho para desenhar uma solução / Juliana Fernandes.  
– 2019.  
251 f. : il. color.

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

Orientação: Profa. Dra. Clarissa F. Sampaio Freitas.]

1. planejamento urbano. 2. insurgências. 3. reações. 4. VLT Parangaba/Mucuripe. 5. Fortaleza. I. Título.

CDD 720

---

**além do muro**  
a reação como caminho para desenhar uma solução

## banca examinadora

---

Prof. Dra. Clarissa F. Sampaio Freitas - **orientadora**  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof. Dr. Daniel Cardoso - **professor da casa**  
Universidade Federal do Ceará

---

Simone Oliveira - **arquiteta e urbanista convidada**

---

Dra. Giovana Melo - **procuradora convidada**  
Ministério Público do Ceará

lupra . guli . igu . duda . luanny  
. minea . dani . camis . rapa .  
yanzito . thaís . sary . laureta  
. kt . dona graça . flavi . caião  
. camaila . mãe . zarah cords .  
math . beca . leomel . gabs delgs  
. pai . mariô . th . lunátic . sarah  
. nati . guigo . mamá . deds .  
lica . ericon . tok . leok .

# agradecimentos

Mara, Sérgio e Andrea, obrigada por me proporcionarem tudo. Muito do que sou e do que tenho é de vocês, inclusive isso aqui.

Clarissa, obrigada por todas as oportunidades, pela confiança, pelo apoio e pela experiência riquíssima em pesquisa juntas. Você é inspiração de mulher e de profissional. Obrigada por me fazer ir além.

Professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design, cada um de vocês contribuiu de forma única para meu desempenho acadêmico, meu interesse pela profissão e também para os meus questionamentos (muitos ainda sem resposta, inclusive). Um obrigada especial ao professor Daniel Cardoso, que foi meu tutor no Arq-PET e para o professor Renato Pequeno, que me inspirou com seu trabalho e sua luta.

Muito grata pela experiência que tive com a pesquisa, em especial no ArqPET. Hoje eu consigo entender como a arquitetura pode ser ferramenta.

Dona Graça, Diego, Valdenísio, Luci, Fatinha, Edinho, Francisco e a todos da Frente de Luta por Moradia Digna, esse trabalho não seria nada sem vocês. Estamos juntos.

Caio, você nem imagina como a nossa parceria é apoio e alegria nesse caminho.

Pros meus amigos do daud: eu não tenho palavras pra descrever como a faculdade foi maravilhosa ao lado de vocês. Eu vou sentir muita falta disso.

Pros meus amigos das danças da vida: todo o meu amor sempre. viver com vocês me inspira.

Daniel e Mário, do Poro Arquitetura, obrigada pela experiência maravilhosa de propor arquitetura fora da lógica hegemônica.





# índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>introdução</b>   | <b>17</b> |
| <b>parte 01 : do estratégico ao insurgente</b>                                    | <b>23</b> |
| por que planejar?   | <b>25</b> |
| <b>1.1</b> a ação   o planejamento estratégico (ou o planejar da cidade contemp.) | <b>37</b> |
| competitividade   | <b>43</b> |
| flexibilização  | <b>50</b> |
| globalização  | <b>53</b> |
| <b>1.2</b> a reação   o planejamento insurgente e instrumentos participativos     | <b>63</b> |
| direito à cidade  | <b>66</b> |
| cidadania, planejamento e a urbanização informal                                  | <b>70</b> |
| autonomia e participação  | <b>73</b> |
| planejamento insurgente   | <b>75</b> |
| estudo de caso  | <b>78</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>parte 02 : vlt : ação e reação</b>                            | <b>85</b>  |
| <b>2.1</b> contextualizando nacionalmente                        | <b>88</b>  |
| brasil e o planejamento urbano                                   | <b>88</b>  |
| o brasil e a copa do mundo fifa 2014                             | <b>95</b>  |
| <b>2.2</b> capital dos impactos                                  | <b>99</b>  |
| contextualização   | <b>101</b> |
| fortaleza e o planejamento   uma história de ação e reação       | <b>102</b> |
| fortaleza cidade-sede  | <b>110</b> |
| <b>2.3</b> o veículo leve sobre trilhos linha parangaba/mucuripe | <b>118</b> |
| vlt como projeto estratégico   a ação                            | <b>120</b> |
| as reações   as insurgências                                     | <b>139</b> |
| as consequências   os dois lados                                 | <b>148</b> |
| valorização para quem?   | <b>148</b> |
| projeto aprovado x projeto implementado                          | <b>151</b> |

## parte 03: ir além do muro

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| <b>3.1 diagnóstico</b>               | <b>165</b> |
| história, ocupação e conflitos       | <b>168</b> |
| leis e ordenamento jurídico          | <b>176</b> |
| plano diretor                        | <b>176</b> |
| parcelamento, uso e ocupação do solo | <b>180</b> |
| zeis mucuripe                        | <b>184</b> |
| parque linear riacho maceió          | <b>190</b> |
| planos e projetos para a área        | <b>194</b> |
| análise do meio ambiente             | <b>199</b> |
| análise morfológica                  | <b>206</b> |
| tipologia setor 01                   | <b>208</b> |
| tipologia setor 02                   | <b>211</b> |
| tipologia setor 03                   | <b>214</b> |
| adentrar o campo                     | <b>218</b> |
| obstáculos                           | <b>220</b> |
| impactos                             | <b>224</b> |
| qualidade?                           | <b>227</b> |
| o quintal é a rua                    | <b>229</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>3.2 um plano</b>                    | <b>232</b> |
| masterplan                             | <b>234</b> |
| sistema viário                         | <b>236</b> |
| família de mobiliário                  | <b>238</b> |
| praça jangadeiros                      | <b>239</b> |
| perspectivas                           | <b>240</b> |
| proposta de desenho para rua rio pardo | <b>242</b> |
| proposta de desenho para rua do muro   | <b>243</b> |
| <br>                                   |            |
| <b>considerações finais</b>            | <b>245</b> |
| <br>                                   |            |
| <b>bibliografia</b>                    | <b>246</b> |





foto: acervo pessoal

“Quando se chega a Tecla, pouco se vê da cidade, escondida atrás de tapumes, das defesas de pano, dos andaimes, das armaduras metálicas, das pontes de madeira suspensas por cabos ou apoiadas em cavaletes, das escadas de corda, dos fardos de juta. À pergunta: Por que a construção de Tecla prolonga-se por tanto tempo?, os habitantes, sem deixar de içar baldes, de baixar cabos de ferro, de mover longos pincéis para cima e para baixo, respondem:

- Para que não comece a destruição. - E, questionados se temem que após a retirada dos andaimes a cidade comece a desmoronar e a despedaçar-se, acrescentam rapidamente, sussurrando: - **Não só a cidade.**

Se, insatisfeito com as respostas, alguém espia através dos cercados, vê guindastes que erguem outros guindastes, armações que revestem outras armações, traves que escoram outras traves.

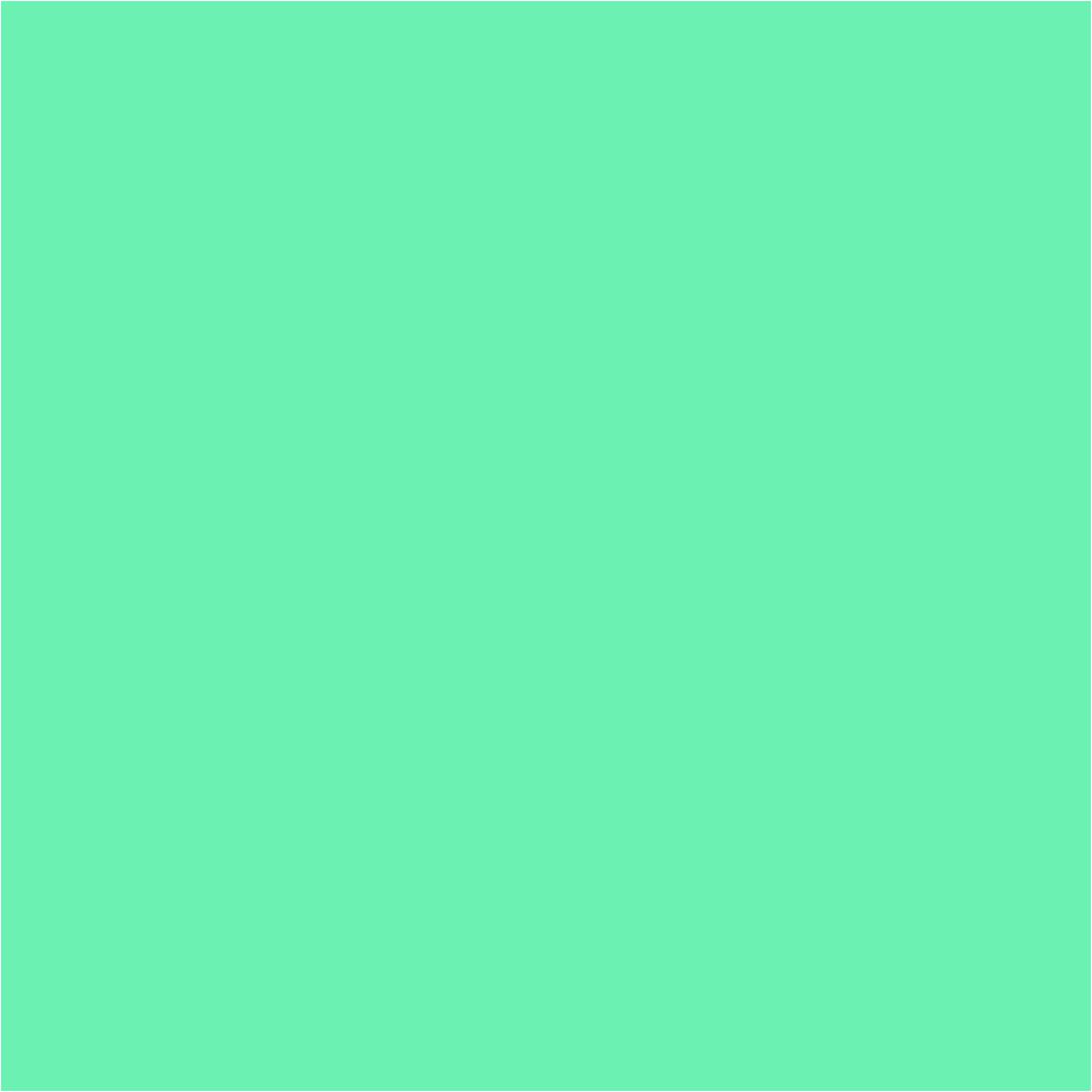
- Qual é o sentido de tanta construção? - pergunta. - Qual é o objetivo de uma cidade em construção se não uma cidade? **Onde está o plano que vocês seguem, o projeto?**

- Mostraremos assim que terminar a jornada de trabalho; agora não podemos ser interrompidos - respondem.

O trabalho cessa ao pôr do sol. A noite cai sobre os canteiros de obras. E uma noite estrelada.

- Eis o projeto - dizem.”

As Cidades Invisíveis, Italo Calvino. p. 53-54.



# **introdução**



Demorei, como estudante de arquitetura e urbanismo, a me interessar pela cidade. Não que a percepção de que a cidade como elemento fundamental para o exercício do arquiteto não existisse, mas saber disso é diferente de querer compreender qual deve ser o meu papel como profissional dentro do espaço urbano. Perceber o espaço, investigá-lo e compreendê-lo são tarefas desafiantes. Hoje me deparo com muitas cidades dentro de uma só, envolvidas em relações políticas, sociais, sentimentais, históricas, culturais e econômicas. Foi no crescer desse interesse, de me inserir no espaço, em diferentes realidades, que começo a acreditar que o meu trabalho tem a capacidade de ser instrumento de luta. E é por esse interesse que comecei a investigar o processo de implementação de uma das maiores obras de mobilidade urbana que Fortaleza já recebeu: o Veículo Leve sobre Trilhos - Linha Parangaba/Mucuripe.

Adquiri ao longo da vida acadêmica, certa experiência com a realidade desigual que comunidades, favelas e ocupações sofrem por serem uma parte ignorada da cidade. A oportunidade de poder frequentar instâncias como a Frente de Luta por Moradia Digna e a Assembléia Popular de Direito à Cidade me possibilitaram um aprendizado que eu jamais teria dentro das salas do Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design. Conheci então, a luta pela garantia de direitos às famílias atingidas pelo VLT. Percebi que essa história, esse processo, representava uma disputa de espaços bastante simbólica e sistêmica, com muitos assuntos se relacionando e se perpassando.

Assim, a estrutura deste trabalho é dividida em três partes principais. A primeira parte é o resultado de uma pesquisa teórica sobre o planejamento urbano, que surgiu a partir dos questionamentos: o que é planejar? Por que o planejamento urbano é importante? Qual é o planejamento difundido na cidade contemporânea e por que as cidades se

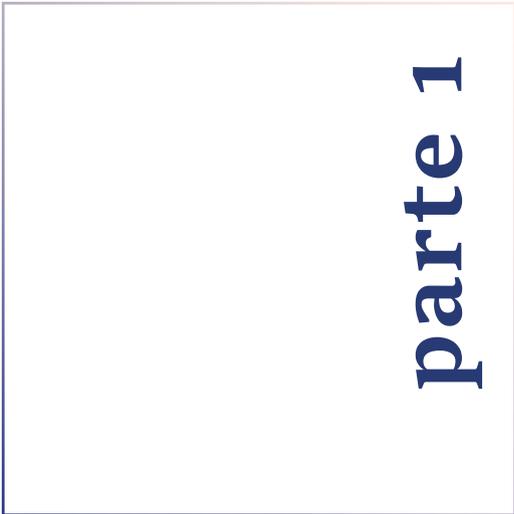
tornam, cada vez mais, espaço de conflitos e desigualdades? Existe um movimento que vá de encontro a esse planejamento? Existe uma reação? Se sim, essa reação é também um planejamento? Para isso, primeiro investigo a teoria sobre planejamento estratégico, ressaltando aspectos marcantes na sua efetivação, como a globalização, a flexibilização, etc. Para entender o que uma reação significaria nesse contexto, faço um compilado teórico partindo do direito à cidade, passando por conceitos como autonomia e participação e tentando compreender estratégias sobre o planejamento insurgente. Como estudo de caso, apresento a estrutura do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que demonstrou se encaixar em um bom exemplo de estrutura modificadora e participativa ao longo dos anos de sua implementação.

A segunda parte do trabalho se refere ao objeto empírico, buscando compreender as escalas de influência que estão presentes no projeto estudado. Partindo do megaevento como motivo para a viabilização do projeto, foi preciso estudar o planejamento no Brasil e como a Copa do Mundo FIFA 2014 se dá nacionalmente para, posteriormente, compreender como Fortaleza se comporta quanto ao planejamento e também quanto ao fato de ser eleita uma cidade-sede da copa. Passar por essas investigações se mostrou muito importante para mais tarde compreender o projeto do VLT e o que ele significa no espaço urbano. Quais são os impactos, agora já no período de finalização da obra, que esse projeto trouxe e traz para a cidade? O VLT representa uma barreira física para a cidade, visto que se insere sobre a linha ferroviária que, de certa forma, representa isso: uma divisão? O projeto aprovado teve modificações? Quais são elas? Por que elas existem? Na intenção de evidenciar múltiplos processos, realizo análise sobre a demanda diária de passageiros, faço um rebatimento do projeto com o zoneamento urbano, compilo as remoções e as legislações de indenização e aluguel

social e também analiso o projeto aprovado do implementado, através de análise em foto satélite, entendendo as pressões e os avanços que o projeto teve para com a redução de impactos com as comunidades.

Depois desse compilado de informações, chegamos a terceira parte deste trabalho. A última região em obra no trecho é a escolhida para trabalhar um plano possível. Através de um diagnóstico que levanta dados históricos de ocupação e remoção, analisa a legislação, os projetos e planos para a área, a morfologia dos lotes à margem do trilho e por fim, um relato do que encontrei em campo, junto com os moradores compõe a argumentação necessária e estudada para propor um plano de ações que compensem os impactos causados pela construção da linha parangaba/mucuripe nesses últimos anos.





parte 1

do estratégico **ao insurgente**



por que planejar?

Para que mais a frente, esse trabalho possa discutir dinâmicas entre modelos de planejamento que afetam a cidade contemporânea, sendo Fortaleza uma dessas cidades, é necessário que primeiro se compreenda a importância que o planejamento possui, o que ele significa e como ele se fundamenta a partir da evolução de conceitos e da própria sociedade. Para isso, me baseei principalmente em textos de Marcelo Lopes de Souza (2002) e Ester Limonad (2015) que procuram explicar sobre o que significa o planejamento, diferenciando-o e ressaltando suas principais características.

O planejamento urbano surge como uma tentativa de encontrar soluções para os problemas da cidade moderna. Segundo Limonad (2015), quando se trata dos problemas que afligem uma cidade, é importante entender que estes possuem um caráter estrutural e estruturante no espaço social e também que esses problemas são intrínsecos às próprias contradições e à lógica desigual do capitalismo. Sendo assim, o planejamento urbano não pode ser entendido como a solução perfeita, justamente porque depende muito da ordem política vigente em relação a tomada de decisões - que frequentemente não possuem transparência e que tendem a privilegiar lobbies em detrimento das reais necessidades e do que seria mais justo para todos -, mas sim uma tarefa que pode possibilitar a melhora geral de condição de vida (Limonad 2013; 2014 apud Limonad, 2015).

Harvey (1985), ao falar do planejador e do planejamento, fala do importante papel que o planejamento tem, de ser uma tarefa que busca evitar as crises futuras no ambiente construído, mas também afirma que não se pode dissociar o papel do planejamento com a ordem social capitalista:

**“Part of the planner’s task is to spot both present and future dangers and to head off, if possible, an incipient crisis of the built environment. In fact, the whole tradition of planning is progressive in the sense that the planner’s commitment to the ideology of social harmony - unless it is perverted or corrupted in some way - always puts the planner in the role of “righter of wrongs”, “corrector of imbalances,” and “defender of the public interest. The limits of this progressive stance are clearly set, however, by the fact that the definitions of the public interest, of imbalance, and equity are set according to the requirements for the reproduction of the social order, which is, whether we like it or not, a distinctively capitalistic social order. (...) The planner’s knowledge of the world cannot be separated from this necessary ideological commitment.” (HARVEY, 1985 apud SOUZA, 2002, p.27)<sup>1</sup>**

O planejamento, então, se insere em um modo de fazer a cidade que acompanha uma dinâmica capitalista repleta de relações políticas e com uma determinada ordem a ser seguida. Souza (2002) ao conceituar o planejamento, coloca-o como ação que sempre se remeterá ao futuro:

“planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno, ou para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor

---

<sup>1</sup> "Uma parte da tarefa do planejador é identificar perigos do presente e do futuro e impedir, se possível, uma crise incipiente do ambiente construído. De fato, toda a tradição do planejamento é progressista no sentido do compromisso do planejador com a ideologia de que a harmonia social - a não ser que este seja corrompido de algum modo - sempre põe o planejador no papel de "justicheiro", "corretor de desequilíbrios" e "defensor do interesse público". Os limites dessa instância progressista estão claramente estabelecidos, porém, considerando que as definições do interesse público de desequilíbrios, e igualdade são estabelecidos de acordo com os requerimentos para a reprodução da ordem social, na qual é, nós gostando ou não, setada pela ordem social capitalista. (...) O conhecimento do mundo adquirido pelo planejador não pode necessariamente ser apartado dessa comprometimento ideológico." tradução livre feita pela autora.

precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.” (SOUZA, 2002, p. 46)

O autor também enfatiza que o planejamento é uma tarefa que não se pode abdicar, fazê-lo implicaria em uma incompatibilidade com a vida social organizada, justamente porque essa prática existe desde os primórdios, quando o homem tinha que planejar a caça o a coleta de alimentos, independentemente de um modelo ou grau de complexidade<sup>2</sup>. Partindo do preceito de que o planejamento urbano tem o objetivo de melhorar condições presentes na cidade, para que esta possa evoluir e ser um espaço melhor habitado e aproveitado, tal prática não pode ser desconsiderada ou dissociada da conjuntura estrutural que o sistema capitalista impõe.

Outra característica que envolve o planejar é o fato de que esta ação permeia diferentes grupos de conhecimento e áreas de atuação. Ao lidar com as questões que envolvem o espaço, diversas áreas de conhecimento possuem influência constante.

“o planejamento não se desenvolveu como uma disciplina com cunho próprio. Não possui fundamento disciplinar original. Não possui princípios básicos próprios, ao contrário, se vale de disciplinas fundantes, em que se incluem o direito, o desenho urbano, a geografia, a sociologia e a economia” (GRANT, 1999 apud LIMONAD, 2015)

Tal ato envolve uma interdisciplinaridade que, muitas vezes, está além de competências e resultados físicos. Limonad (2015) ressalta o quão importante é entender a diferença, muitas vezes confusa, entre o planejamento urbano e o urbanismo através da conceituação de outros autores ao longo da história sobre essas duas tarefas.

---

<sup>2</sup> SOUZA, 2002, p. 46.

Nessa conceituação, a diferença mais clara está no fato de que o urbanismo sempre terá como um de seus resultados um plano físico, um projeto, um desenho - ou seja, um produto concreto -, enquanto que o planejamento é uma atividade que se beneficia e demanda estes resultados concretos, porém que não necessariamente os tem como o produto final. Esses resultados também envolve as profissões diretamente relacionadas: no urbanismo, temos como profissões base as fundadas na arquitetura, urbanismo e engenharia, enquanto que no planejamento, como citado anteriormente, se entende como uma atividade que inclui a arquitetura e o urbanismo, mas que precisa da interdisciplinaridade, justamente porque essa prática vai além da cidade e da forma urbana.

Ademais, Souza (2002) também já havia diferenciado urbanismo de planejamento urbano, principalmente porque no Brasil, segundo o autor, é comum que os termos se confundam:

“Planejamento urbano (o qual deve, aliás, ser sempre pensado junto com a gestão, seu complemento indissociável), sugere, por conseguinte, um contexto mais amplo que aquele representado pelas expressões do Urbanismo e Desenho Urbano. O planejamento urbano inclui o Urbanismo (ou o Desenho Urbano, como preferirem); o último é um subconjunto do primeiro.” (SOUZA, 2002, p. 58)<sup>3</sup>

Portanto, podemos entender a partir daqui, que o planejamento é um conjunto de conhecimento maior e que o urbanismo é um dos subconjuntos contidos nele. Limonad

---

**3** O autor também faz uma diferenciação entre o urbanismo e o urban design (no Brasil traduzido como Desenho Urbano) onde o este último seria uma tentativa de articular temas como traçado urbano e percepção ambiental, “abrindo-se para as contribuições de algumas ciências sociais (notadamente Antropologia, Geografia e Psicologia Social)”. Para saber mais, ver SOUZA, 2002, p. 58.

(2015) também ressalta que a partir do momento em que se diferencia conceitualmente o urbanismo do planejamento, é importante ter a compreensão de que os dois tem raízes distintas, ou seja, que surgem no contexto histórico de maneiras diferentes.

Segundo a autora, o urbanismo moderno tem ligação direta com as revoluções industriais dos séculos XVIII e XIX, onde se destaca o crescimento rápido e despreparado das cidades - estas "sobrepovoadas, assoladas por epidemias e com problemas de habitação" (Choay, 1983; Hall, 2014; Santos, 1981 apud Limonad, 2015).

"O urbanismo emerge, assim, com uma intenção precipuamente reformadora de higienizar e de sanear os ambientes malsãos, a partir de uma visão liberal dual maniqueísta que identificava o belo como progresso, a modernidade e a riqueza e o feio como o atraso e a miséria. Promovia-se a higienização e o embelezamento das cidades através de propostas urbanísticas, sem considerar e se preocupar com o que lhes antecedia ou sucedia, em consonância com a perspectiva do liberalismo econômico, em que caberia ao Estado tão somente proteger as fronteiras, emitir moeda e controlar a ordem social." (SMITH, 2009 apud LIMONAD, 2015, p. 75)

Quanto à origem do planejamento, a autora declara:

"O planejamento, como o conhecemos, por sua vez, demarca uma ruptura, um rompimento com o liberalismo e com a política do capitalismo competitivo, por atribuir ao Estado um protagonismo essencial na produção do espaço para garantir condições gerais de reprodução para o capital. Sua origem tem por base, assim, a necessidade de intervenção do Estado na organização socioespacial de uma sociedade através da provisão de habitação popular, da organização da produção, da criação de frentes de trabalho, bem como de políticas sociais de emprego e renda já nas primeiras décadas do século XX" (LIMONAD, 2015, p. 75-76)

A partir disso, temos o urbanismo moderno surgindo em uma época anterior, buscando

resolver os problemas da cidade pela forma urbana - Lefebvre (1968) caracteriza essa prática como puro formalismo e estetismo - e, muitas vezes, passando por cima de valores históricos, sociais, econômicos (Holston, 1998). Essa forma de construção das cidades não ajudou a controlar o rápido crescimento, devido às indústrias e a disseminação do sistema capitalista, fazendo com que, muitas vezes, esse urbanismo fosse o causador também dos problemas que futuramente, o planejamento urbano viria tentar responder.

Nesse contexto, no começo do século XX, surge um modo de fazer a cidade que começa a se basear em modelos de planejamento onde, muitas vezes inclusive, temos práticas de urbanismo incluídas nesses modelos. Limonad (2015) faz uma classificação (**tabela 01**) de acordo com os contextos locais e temporais em que esses modelos se encaixam devido às suas abordagens e às suas características.

Esta classificação merece uma leitura rápida para que possamos ter um panorama geral de tipos de planejamento urbano onde finalmente conseguiremos achar características em comum com o fazer da cidade contemporânea, para identificar tipos de práticas que costumam acontecer na cidade abordada por esse trabalho: Fortaleza.

Para chegar a essa sistematização, Limonad usou uma classificação já feita por Yiftachel (1989) que agrupava modelos e teorias do planejamento em três vertentes principais:

- **analítica**, que buscava compreender como as prioridades políticas poderiam inibir a implementação de planos diretores através do planejamento de políticas de

tabela 01 | teoria do planejamento



|                             | ANALÍTICO-CONCEITUAL   | PROCESSIONAL   | FORMA URBANA - DO PLANO   |
|-----------------------------|--|--|---|
| LÓGICA ANALÍTICO CONCEITUAL | socialismo utópico<br>(Proust, Fourier, Howard)  |  | cidades-jardim  |
|                             |  |  | perspectiva higienista, carta de atenas (normativa),<br>cidade = organismo (Alexander)  |
|                             | escola de chicago, teorias da modernização, da<br>marginalidade social e do desenvolvimento    |  | planos de renovação urbana; remoção de favelas  |
|                             | justiça social (Harvey, Brenner) apropriação<br>social (Lefebvre, Internacional Situacionista) | <b>planejamento insurgente<br/>(Friedman);</b><br>planejamento subversivo<br>(Randolph);<br>contra-planejamento (Lefebvre) |   |
|                             | teoria da ação comunicativa (Habermas); teoria<br>da estruturação social (Giddens)             | colaborativo (Healey);<br>transacional (Forester);<br>Cidade Justa (Fainstein)   | urbanismo participativo, projeto = interação<br>arquitetos-urbanistas e comunidades envolvidas<br>(arquitetos sem fronteiras, <i>Project for Public Spaces</i> )                  |
| LÓGICA PROCESSIONAL         |  | advocacy planning (Davidoff)   |   |
|                             |  | racional compreensivo incremental<br>(Lindbiom); matriz mista (Etzioni);<br>decisão centralizada (Faludi)                  | <b>planejamento estratégico; urbanismo catalão;<br/>new urbanism; regulado pelo Estado e pelo<br/>Mercado</b>   |
| LÓGICA DA FORMA URBANA      |  |  | libertário (New Right; Renovação Urbana)  |
|                             |  |  | perspectiva higienista; city beautiful; desenho<br>urbano; urbanismo modernista (blueprint<br>planning); planejamento paisagístico; cidades<br>inteligentes; cidades sustentáveis |
|                             |  | campo de conhecimento multi-inter-disciplinar  | campo de disciplinas da arquitetura e<br>urbanismo  |

| CARACTERÍSTICAS  |  |   |
|--|--|---|
| TOMADA DE DECISÃO  | PLANO  | HORIZONTE TEMPORAL  |
| definido a priori de cima para baixo   | plano = fim em si, produto acabado   | definido a priori pelo arquiteto-urbanista, por contrato    |
| perspectiva: apropriação social do espaço; propostas e ação de baixo para cima de movimentos sociais   | intervenções no espaço público; ações sobre os bens comuns; internacionalidades diversas (Slow City, Agricultura Urbana, Ocupações Urbanas etc)                            | sem horizonte temporal                                      |
| soluções negociada entre os diversos atores (movimentos sociais, Estado, instituições)   | plano = proposta aberta, instrumento de transformação social, processo espaço temporal com resultado indefinido  | indefinido  |
| solução negociada entre as representações institucionais e o Estado  | plano é uma mediação, resultado de uma negociação  | depende da decisão tomada                                   |
| planejadores são técnicos e definem os meios. políticos definem os fins. tomada de decisão é resultado de ajustes contínuos durante execução do plano. regulação de áreas urbanas degradadas. competitividade global e oportunidades de investimento | plano é uma mediação para facilitar a tomada de decisão pelos políticos e pelos atores sociais de peso. definição de diretrizes gerais                                     | definido pelo Estado ou pelo Congresso; médio e longo prazo |
|  | plano = fim em si, definido pelo mercado; apropriação social limitada pelo projeto   | EXECUÇÃO DO PROJETO   |
| contratação com fim definido: propostas personalizadas, participação social reduzida. arquiteto-urbanista = demiurgo   | PLANO = FIM EM SI; produto acabado; plano = projeto urbano executivo detalhado; plano = obra estática do autor; PROPOSTA FECHADA; apropriação social limitada pelo projeto | curto a médio prazo; EXECUÇÃO DO PROJETO                    |

regulação e uso do solo por parte do Estado, sendo esta classificação explanatória e explicativa;

- **processual**, a qual pretendia entender a forma como as limitações profissionais e políticas e organizacionais podem limitar ou interferir com a habilidade do Estado em alcançar os fins desejados no sistema de planejamento, sendo esta uma categoria de processos descritivos,;
- **da forma urbana**, que teriam por foco os padrões e estruturas urbanas mais desejáveis, usualmente desprovidos de uma discussão política e organizacional, sendo também um processo descritivo.

O que a autora faz é cruzar essas 3 categorias entre elas mesmas, gerando, ao invés de 3, 6 categorias em que se encaixam modelos e teorias do planejamento, sendo elas: a lógica da forma urbana - do plano; a lógica processual; entre a lógica da forma urbana - do plano e a lógica processual; a lógica analítica e da forma urbana; a lógica analítico-conceitual; entre a lógica analítico-conceitual e a lógica processual.

Diante disso, faz-se necessário compreender rapidamente as duas categorias que abrigam os dois modelos de planejamento destacados na tabela. São eles **a lógica da forma urbana - do plano** e **a entre a lógica analítico-conceitual e a lógica processual**. Essas duas abrigam teorias de planejamento urbano que serão abordadas mais à frente e têm fundamental importância para a compreensão do objeto de estudo deste trabalho.

A primeira categoria (a lógica da forma urbana - do plano) possui um contexto histórico

que se inicia a partir das duas últimas décadas do século XX, com a emergência do neoliberalismo, fim do Estado de Bem-Social, advento da 3ª Revolução Industrial, início da acumulação flexível e fim da hegemonia do modelo fordista de produção (Harvey, 1989 apud Limonad, 2015) e é quando o desenho retoma uma importância juntamente com a necessidade de se atender necessidades impostas pelo mercado e pelo poder público (adquirindo o caráter processual) com um tipo de construção do plano que segue uma hierarquia de poder existente, sendo pouco inclusiva. É nesta categoria que se encaixa a teoria do planejamento estratégico, que será aprofundada no próximo tópico.

Em se tratando da segunda categoria (entre a lógica analítico-conceitual e a lógica processual), esta vem como uma resposta ao que Limonad chama de “problemas e falhas dos planos massivos de renovação urbana” e apresentam questionamento diretos aos tipos tradicionais de planejamento, enfatizando a necessidade de se democratizar o processo de planejamento (Friedman, 2011 apud Limonad, 2015). O papel do planejador que foi conceituado no começo do texto, aqui ganha um novo significado:

“os planejadores e grupos sociais envolvidos definem e trabalham na formulação das soluções e medidas a serem adotadas, sendo o planejamento implementado de forma descentralizada e focado na construção de parcerias e diálogos com a população.” (LIMONAD, 2015, p. 91)

Dessas formas de planejamento contidas nessa categoria, o planejamento insurgente será abordado com profundidade mais à frente como a reação ao planejamento estratégico e como uma forma de ressaltar e visibilizar movimentos organizados de resistência.

**1.1**

# a ação

o planejamento estratégico

(ou o planejar da cidade contemporânea)

Atualmente, o modelo mais difundido de planejamento urbano é o planejamento estratégico. Para compreender o pensamento (único) que vigora na cidade contemporânea, primeiro é importante investigar em que contexto este nasceu. Diversos autores (Limonad, Arantes, Villaça, Vainer, Maricato et. al) se reportam a década de 1970 como a época onde surge o pensamento estratégico.

Esse fato está estritamente ligado ao fim do Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*). Modelo onde o Estado possuía um protagonismo essencial na produção do espaço para garantir as condições gerais de reprodução do capital (Limonad, 2015, p. 75). Proveniente da combinação do taylorismo<sup>1</sup> e do keynesianismo<sup>2</sup>, o *Welfare State*, que perdura nas décadas 1940 a 1970, tinha como objetivo fazer com que o Estado assumisse o controle para prover aos trabalhadores uma elevação do padrão de vida (Maricato, 2015, p. 70), provendo habitação popular, criação de frentes de trabalho, bem como políticas sociais de emprego e de renda (Limonad, 2015, p. 76).

Segundo Maricato (2015) esse sistema tem uma forte ligação com a rigidez:

“Rigidez é a marca que, contraditoriamente, caracteriza esse período de relativo bem-estar social: rigidez nos investimentos em capital fixo, larga escala e longo tempo; rigidez no mercado de trabalho, contratos, direitos

---

<sup>1</sup> Taylorismo é um sistema de administração industrial, elaborado pelo engenheiro norte-americano Frederick Taylor (1856-1915), onde o maior objetivo era otimizar a operacionalização de tarefas para que o trabalho fosse racionalizado. Esse sistema consistia em dividir as funções dos trabalhadores, para que eles fossem melhor especializados na tarefa executada, possibilitando uma melhor eficiência na produção.

<sup>2</sup> Keynesianismo é uma teoria econômica, criada pelo inglês John Maynard Keynes, que consiste numa organização político-econômica, oposta às concepções liberais, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com o objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego.

trabalhistas; rigidez na estrutura e ação do Estado.” (MARICATO, 2015, p. 71)



Essa rigidez possibilita um controle maior sobre as negociações que se dão no espaço urbano, também colaborando para que classes mais pobres fossem mais contempladas quanto a produção do espaço, justamente porque o interesse público agia com o objetivo de propiciar melhor qualidade de vida para todos os cidadãos, em várias escalas.

A partir de 1960, esse modelo começa a ser criticado somado a outras questões. Lefebvre (1968) têm um papel importantíssimo na construção desse pensamento crítico. Em seu livro "O direito à cidade", o autor chama atenção para o papel político no que tange à produção da moradia e a priorização com o espaço urbano, já descrevendo dinâmicas que foram notadas mais tarde por outros autores.

“o direito à moradia aflora na consciência social. Ele se faz reconhecer de fato na indignação provocada pelos casos dramáticos, no descontentamento engendrado pela crise. Entretanto, não é reconhecido formal e praticamente, a não ser como apêndice dos ‘direitos do homem’. A construção a cargo do Estado não transforma as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado. Como Engels previra, a questão da moradia, ainda que agravada, politicamente desempenha apenas um papel menor. Os grupos e partidos de esquerda contentam-se com reclamar ‘mais casas’. Por outro lado, não é um pensamento urbanístico que dirige as iniciativas dos organismos públicos e semipúblicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível e pelo menor custo possível.” (LEFEBVRE, 1968, p. 26)

Arantes (2002) no livro “A cidade do pensamento único” contextualiza essa época nas cidades americanas, que será justamente onde um novo modelo de desenvolvimento surgirá:

“Nos anos 1960, a cena das cidades americanas fora invadida por manifestações pelos direitos civis, demonstrações contra a guerra do Sudeste Asiático e motins de toda espécie, sobretudo nos bairros negros, sendo que boa parte do descontentamento urbano, é bom não esquecer, girava em torno dos projetos ‘modernos’ de habitação e renovação dos equipamentos funcionais típicos, agora ameaçados por distúrbios que estavam se tornando endêmicos.” (ARANTES, 2000, p. 22-23)

Maricato (2015) também comenta do contexto crítico geral que se somou às determinações que estão na esfera da produção e da acumulação de capitais (crise de fundos, de mercados, de lucratividade e fiscal, que se somaram à crise do petróleo<sup>5</sup>). E é nesse discurso de crise geral que começa a ser enfatizada a necessidade de respostas urbanas, que iriam ser as responsáveis por contribuir para a reativação econômica e do emprego (Borja, 1995, p. 8 apud Maricato, 2000, p. 92).

Uma nova forma de fazer cidade é inaugurada. O planejador agora se aproxima da posição de empreendedor do espaço urbano e abandona a posição de provedor das condições mínimas de reprodução social e regulador da ação do mercado imobiliário.

“Para variar, a receita veio dos Estados Unidos. E, com ela, outra palavras-isca, a famigerada ‘revitalização urbana’, bem como seus derivados não menos famigerados: a ‘parceria’ entre setor público e iniciativa privada, encarregada por sua vez de ‘alavancar’ (outro neologismo ianque - to leverage) investimentos privados com fundos públicos” (ARANTES, 2000, p. 22)

São as revitalizações urbanas o campo chave onde o planejamento estratégico se funda na cidade. É na promoção de empreendimentos que iriam “revitalizar”, “reestruturar” o espaço urbano, através de parceria público-privadas, que a valorização da terra se tornou o impulso para movimentar determinados setores da cidade que

correspondiam a um interesse específico, sendo este o interesse privado.

“a compreensão da intervenção urbana como um processo de produção de locais de sucesso, era o registro e caução espetacular de que ‘uma nova e radical elite financeira tomava efetivamente posse da cidade, liderando uma coalizão pró-crescimento que habilmente manipulou o apoio público e combinou fundos federais e privados para promover uma urbanização comercial em grande escala” (HALL, 1995, p. 413 apud ARANTES, 2000, p. 24)

Assim, é sob uma imagem desenvolvimento que o planejamento estratégico se fundamenta. E esse desenvolvimento é representado pelas grandes intervenções que terão uma relação direta com a cultura (Arantes, 2000).

“o processo de construção da cidade distribui esculturas, museus e edifícios de alto padrão atraindo aqueles que têm condições de escolher onde viver, trabalhar e gozar sua afluência. As zona favorecidas incorporam, como lugares, o capital cultural que forja não somente seu futuro privilegiado, mas reduz o futuro das áreas menos favorecidas.” (MOLOTCH, 1999 apud ARANTES, 2000, p. 28)

É por essa lógica que as cidades serão geridas e consumidas como mercadorias (Arantes, 2000). E será a terra a pseudomercadoria - segundo Arantes - ou o grande nó, como Maricato (2000) sugere. Todos os acordos e investimentos serão voltados para a lucratividade a partir de uma localização, a partir do lugar em que se irá investir, para atrair mais investidores e assim criar a imagem da cidade desenvolvida, criará a paisagem que, mais uma vez é preciso ressaltar, somente alguns poderão fazer parte. A cidade agora é a máquina de crescimento, que Arantes (2000) resume em:

“coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de

negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida em que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza.” (ARANTES, 2000, p. 27)

Explicado como as cidades serão vistas e tratadas, algumas características e consequências mais explícitas nesse planejamento merecem ser ressaltadas e destrinchadas. Nos próximos parágrafos, irei descrever em tópicos essas características e consequências que mais me chamaram atenção no processo de pesquisa sobre o planejamento estratégico, justamente porque estas estão intrinsecamente presentes no contexto de Fortaleza e do objeto de estudo, o VLT Parangaba-Mucuripe.

Primeiro falarei das características: **competitividade**, **criação da paisagem** (tendo como consequência direta a gentrificação), **flexibilização** e **globalização** (nesta última falarei diretamente dos **megaeventos**, pois eles fazem parte desse contexto apesar de serem uma consequência). Entendido esses pontos, trataremos do planejamento estratégico no contexto do Brasil, que por ser um país semi-periférico possui um cenário diferente das cidades européias ou americanas.

“Em primeiro lugar, não há como desconhecer a centralidade da ideia de competição entre cidades no projeto teórico e político do planejamento estratégico urbano. É a constatação da competição entre cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do marketing urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos e, enfim, a instauração do patriotismo cívico.” (VAINER, 2000, p. 99)

Entendida essa nova dinâmica e sabendo que esse modelo se inaugura na América do Norte, a pressa das cidades européias em se encaixarem e difundirem esse modelo em prol da sua recuperação, da valorização da sua história e da sua modernização também entram nessa corrida. Mas sobretudo, para ingressarem no mercado, que agora é composto pelas cidades no mundo que conseguem se destacar. Segundo Vainer (2000) os governos locais devem adotar o planejamento estratégico justamente por as cidades estarem “submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (Vainer, 2000, p. 76). É partindo desse pensamento que se percebe que se agora a cidade é uma mercadoria que precisa se inserir no mercado, fazer sua propaganda, competir entre suas concorrentes.

“Para Borja, ‘as cidades se conscientizam da mundialização da economia e da comunicação’ e, em consequência, ‘se produz crescente competição entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades’ (Borja, 1995, p. 276)” (VAINER, 2000, p. 76)

O autor também comenta da mudança entre o modelo antigo e o novo e como a competitividade é produto disto:

“Se durante largo período o debate acerca da questão urbana, remetia, entre

outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos central a problemática da competitividade urbana.” (VAINER, 2000, p. 76)

Assim, é essa competitividade que trará para as cidades a necessidade de se destacar, chamando atenção para pontos específicos e, muitas vezes, não levando em consideração a realidade local, aos costumes das pessoas que ali moram. Dois processos sucedem do procedimento de inserir as cidades em um mercado competitivo: o primeiro é a criação da imagem da cidade, mostrando como ela é desenvolvida, limpa e sofisticada; o segundo processo é consequência da promoção dessa imagem, com os investimentos em localizações específicas para que aquele local seja ressignificado, para que a terra se valorize, fazendo com que o custo de vida aumente e os costumes locais mudem sem levar em consideração suas raízes, gerando a gentrificação desses espaços.

## **criação da paisagem e o marketing urbano**

Como comentado anteriormente, com o planejamento estratégico as cidades - agora vistas como uma mercadoria - se inserem em uma corrida para que a venda da mesma seja promovida, em esferas locais, estaduais, nacionais e até internacionais. Para essa promoção ocorra em determinados espaços urbanos, uma imagem de cidade é construída e esta precisa passar a impressão de progresso, segurança, limpeza e sofisticação.

“a promoção da valorização imobiliária de uma área urbana está ligada à produção de ‘imagens síntese’ dos lugares, que buscam vários graus de identificação com seus grupos-alvo, trabalhando, ainda, a percepção mesma da paisagem urbana ‘real’. Status, sossego, segurança, dinamismo e outras qualidades ressaltadas no sistema de valores hegemônico são evocadas para aumentar a atratividade e o poder de sedução da ‘imagem’ dessa área junto ao público capaz de constituir a demanda efetiva à produção imobiliária – como se percebe facilmente em outdoors e panfletos de venda de empreendimentos imobiliários.” (MESENTIER; MOREIRA, 2014, p. 36)

Assim, as cidades entram em uma dinâmica de constante produção de imagens sobre determinados lugares - entendendo que para a construção do que chamaremos de marketing urbano, muitas outras imagens de cidade serão invisibilizadas e desconsideradas.

“a produção de uma nova paisagem ‘real’ pela gestão urbana, que busca repetir ou ‘evocar’ aquela pretendida nas imagens do próprio marketing urbano (...) afetando, nesse processo, as relações entre as identidades construídas pelos grupos sociais em sua localização no território.” (MESENTIER; MOREIRA, 2014, p. 36)

Então, entende-se que a produção da paisagem procura, ao máximo, se desvincular da cidade que é vista como ilegal. Para isso, a construção de um senso comum que tem tal espaço como um lugar hostil, repleto de violência, sujeira e vulgar é fundamental para que o marketing urbano se concretize em prol de uma paisagem não represente isso.

“A transfiguração da pobreza em ambiente foi explicitamente formulada pelos catalães, quando incluíram no que chamam de entorno social “o peso da pobreza”. Os pobres são entorno do ambiente pela simples razão de que não se constituem, nem os autóctones, nem os virtuais imigrantes, em demanda solvável. Em todos os níveis, tanto do ponto de vista concreto

(infra-estrutura, subsídios, favores fiscais, apoios institucionais e financeiros de todos os tipos) quanto do ponto de vista da imagem, não resta dúvida: a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado." (ARANTES, 2000, p. 82)

Isso acontece porque o planejamento estratégico está diretamente ligado com investimentos privados e estes, ao produzirem a valorização do solo através da promoção de projetos urbanos e arquitetônicos, o fazem para um público mais abastado, ou seja, aquele grupo que pode pagar. Tornando a cidade uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis (Vainer, 2002). Quando Vainer se refere que a cidade-mercadoria tem a produção da sua imagem, e esta imagem conseqüentemente tendo como produto a própria paisagem, voltada para agradar esse grupo de elite, ele também afirma que é aí que o direito à cidade passa a ser diretamente proporcional ao índice de solvência dos estrangeiros e visitantes.

Ou seja, a produção do marketing urbano considera que apenas um determinado grupo, este privilegiado em relação à sua renda, pode acessar e usufruir dessa cidade que está sendo produzida e, ao fazê-lo, exclui outros grupos, estes muito menos privilegiados, afetando diretamente em um direito que deve ser universal, que é o de acessar e usufruir da cidade e de todos os seus espaços.

## gentrificação como estratégia

O marketing urbano e, conseqüentemente, a criação de uma paisagem na cidade fazem parte de um processo de priorização de uma imagem urbana que acaba excluindo e, muitas vezes, expulsando outros modos de vida que não conseguem arcar com as despesas geradas pela valorização imobiliária. Esse processo é a gentrificação e merece uma análise.

Segundo Pereira (2014), o termo “gentrificação” deriva do substantivo inglês gentry que designa indivíduos ou grupos “bem nascidos”, de “origem nobre”. Tal palavra é usada pela primeira vez pela socióloga inglesa Ruth Glass, em 1964, que descrevia um novo processo de ocupação de pessoas de classe média e alta em uma área central de Londres, onde muitos que lá moravam pertenciam à classe trabalhadora. Esse processo equivale a uma elitização de determinados lugares da cidade, que antes eram considerados áreas populares.<sup>3</sup> O processo de gentrificação tem sua fundamentação bastante relacionada à revalorização imobiliária de espaços centrais, gerando uma “paulatina substituição de seus antigos moradores e frequentadores, que dificilmente conseguem resistir à pressão decorrente das mudanças a que essas localidades são submetidas no bojo de seu enobrecimento” (Smith, 1996 apud Pereira, 2014, p. 310).

Assim, Pereira escreve que a gentrificação, segundo a teoria Neil Smith, seria resumidamente:

“um processo cíclico de alternância das ofensivas do capital entre o centro mais antigo e os vetores de expansão suburbana, uma espécie de sístole e

---

3 PEREIRA, 2014, p. 308.

diástole do capital impulsionadas por fases sucessivas de ampliação, realização e esgotamento do potencial de valorização em diferentes fragmentos do tecido urbano.” (SMITH, 1996 apud PEREIRA, 2014, p. 312)

Com o passar do tempo, a gentrificação foi se extrapolando dos centros urbanos, justamente por Smith alegar que “tal processo passou da condição de ‘anomalia local’ à de ‘estratégia global’”. Essa expansão da gentrificação nas cidades está diretamente relacionada com a disseminação e a adesão do modelo de planejamento estratégico ao redor do mundo.

Segundo Pereira, Smith dividiria a evolução do processo de gentrificação em três fases: a primeira, já descrita que se concentrava nos centros urbanos com impactos mais locais; a segunda, começando em 1970, extrapolando o setor residencial, se propagando “em sentido horizontal e vertical nas principais cidades do capitalismo”; a terceira teria seu início na década de 1990, quando o fenômeno se generaliza e alcança um número maior de cidades (inclusive as da América Latina), “tendo como pano de fundo uma agenda urbana concebida num contexto de hegemonia do modelo neoliberal”.<sup>4</sup>

Reforçando a hipótese de que a expansão da gentrificação seria uma consequência do planejamento estratégico difundido mundialmente, Arantes chega a afirmar que os dois processos poderiam quase que se confundir:

“o planejamento dito estratégico pode não ser mais do que um outro eufemismo para gentrification, sem no entanto afirmar que sejam a mesma coisa - quem sabe a sua apoteose: uma cidade estrategicamente planejada de A a Z nada mais seria, enfim, do que uma cidade inteiramente gentrificada -,” (ARANTES 2000, p. 31)

---

<sup>4</sup> (SMITH, 1996, p. 36 apud PEREIRA, 2014, p. 313)

Assim, a gentrificação na cidade contemporânea, seja ela periférica ou central, tem relação com o modelo de planejamento estratégico, inclusive com a criação da paisagem e do marketing urbano. Esse processo de reativação constante de localidades urbanas passa a ter, graças a esse modelo, um alcance que vai da escala local à escala internacional. E também é a gentrificação - promovida por uma determinada elite interessada na chegada de capital em várias escalas, nas cidades do Brasil e de outros países semiperiféricos ou periféricos - um amplificador das desigualdade sociais, gerando a expulsão paulatina de outros modos de vida que não conseguem arcar com o alto padrão de vida instaurado pela mesma.

Outra característica fundamental do modelo do planejamento estratégico é a flexibilização. Após o período de 1940 a 1970, onde o Estado era o grande provedor e responsável pela promoção de melhor qualidade de vida para todos, o ideário neoliberal viria acompanhado da crença de que o Estado precisaria controlar menos, e por controlar menos também podemos entender: flexibilizar mais para que o investidor privado possa ser atraído, tornando o espaço urbano um espaço de disputa pelo capital imobiliário em prol de parcerias público-privadas. E, muitas vezes, são nestas parcerias que o interesse do capital privado vai se confundir com o interesse do Estado (que representa o interesse público) justamente por este precisar daquele para fazer a cidade.

“Mas abandonemos a ilusão: ao propor o fim da separação rígida entre o setor público e o privado, é outra coisa que se tem em vista - privado aqui é claramente, o interesse privado dos capitalistas e, neste sentido, comparece no mesmo campo semântico de expressões como iniciativa privada, privatização e outras que evocam ou remetem a capital, a capitalistas, empresários capitalistas. Assim, o fim da separação rígida quer dizer, em bom catalão, participação direta, sem mediações, dos capitalistas e empresários nos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas...” (VAINER 2000, p. 88)

Essa confusão de interesses se dará pelo motivo que Vainer descreve, agora são os detentores do capital e os incentivadores de sua circulação que irão buscar por influência direta e para isso, eles precisam se inserir no espaço político de decisões. Observa-se, então, que essa via direta à qual Vainer se refere está relacionada com a intenção de acelerar o tempo de capital de giro (Maricato, 2015). Ainda segundo a autora, esta aceleração acontece em múltiplas instâncias: na produção, no mercado,

nas relações de trabalho e irá chegar ao Estado e ao seu papel regulador. E sobre esse tal papel é importante observar que não há, nessa esfera de planejamento estratégico, uma diminuição do Estado e sim uma adaptação do mesmo às exigências das grandes corporações e do capital financeiro. O que há, na verdade, é um enfraquecimento desse papel quanto às políticas sociais.<sup>5</sup>

“Após 1975, diminui o investimento estatal, aumentam os preços, aumenta a atividade especulativa e aumenta a complexidade com a flexibilidade na promoção e na produção. Segundo os mesmos autores, aumenta ainda as atividades de subcontratação, ao lado da queda no investimento em capital fixo. Toda essa mudança é acompanhada do declínio do poder sindical” (MARICATO, 2015)<sup>6</sup>

Benévolo<sup>7</sup> enfatiza que a total liberdade concedida às iniciativas privadas é limitada pela intervenção da administração e claramente garantida mesmo com limitações. A parte geradora de limites restritos à qual o autor se refere, é a esfera que estabelece os regulamentos e executa as obras públicas, ou seja, o Estado. Então, observa-se que é a flexibilização o fator responsável por confundir os papéis do interesse público e do interesse privado, fazendo com que o Estado atue menos na provisão de políticas sociais e mais como agente regulador de interesses voltados para ao capital.

A partir dessa discussão, se entende que o Estado na era da economia neoliberal e do planejamento estratégico assume o papel não só de regular, mas principalmente de articular interesses provindos de grandes instituições privadas que pretendem investir e atuar na produção da cidade.

---

<sup>5</sup> Maricato, 2015, p. 73.

<sup>6</sup> A autora descreve essas mudanças segundo Ball e outros autores (1988)

<sup>7</sup> BENÉVOLO, 2011, p. 573 apud IÁCOVINI, 2013, p. 30.

Em países semiperiféricos e periféricos, onde a institucionalização de direitos fundamentais estabelecidos pela ordem democrática são mais difíceis devido à, por exemplo, relações provindas de um clientelismo e patrimonialismo históricos<sup>8</sup>, essa articulação ultrapassa, muitas vezes, a garantia desses direitos fundamentais e sociais em prol de coalizões pró-crescimento e de um “bem comum” que não representa a maior parte da população. Resultando, assim, numa forma de regular (através do Estado) uma flexibilidade (para o interesse privado, principalmente) que cria estados de exceção, leis que se sobrepõe aos planos diretores para permitir maior exploração do solo, zoneamentos em planos diretores com índices voltados para o mercado imobiliário, todos esses ignorando uma cidade e uma população que existe e resiste.

---

**8** Maricato (2015) conceitua bem esse fato quando expõe que a América Latina possui uma desigualdade social que é herança de cinco séculos de dominação externa e interna combinadas à elites com forte acento patrimonialista. Esta relação a autora conceitua em 3 principais características: a relação de favor ou de troca central no exercício do poder; a esfera pública sendo tratada como coisa privada e pessoal; e a correspondência entre a detenção de patrimônio e poder político e econômico. Ademais, os conceitos de clientelismo, coronelismo, oligarquia e caudilhismo se ligam diretamente com o conceito de patrimonialismo. Ver MARICATO, 2015, p. 78.

Bastante difundida no planejamento estratégico, a globalização tem estrita relação com a competitividade entre as cidades e a internacionalização das relações mundiais. Segundo Fiori (1997) o conceito de globalização nasce com a intenção de dar conta de uma nova forma capitalista gerada nas últimas décadas pelo incessante processo de acumulação e internacionalização dos capitais. Ademais, coloca a globalização como um processo que aumenta interdependências entre atores de todo tipo, jamais significando que tal processo é sinônimo de convergência ou, muito menos, de solidariedade crescentes (Touraine, 1995 apud Fiori, 1997, p. 149).

Tal processo pretende fazer com que os investimentos ao redor do mundo aconteçam também a partir de múltiplas relações internacionais, ultrapassando política. Um dos objetivos da cidade estratégica, regida sob a hegemonia da economia neoliberal, é receber visitantes internacionais, mas também investidores internacionais. Um exemplo dessa dinâmica seria concessão do terminal aéreo Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza, à uma empresa alemã de nome Fraport para assumir a gestão do lugar em parceria com a Infraero com um financiamento de 690 milhões com o Banco do Nordeste (BNB)<sup>9</sup>.

A globalização possui efeitos diferentes quando comparada entre países centrais e países periféricos, nestes ela possui um impacto muito maior (Maricato, 2015).

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2018/10/01/fraport-assina-financiamento-de-r-690-milhoes-para-obras-aeroporto-de-fortaleza-entrega-e-prevista-para-2020.ghtml>> acesso em 14/11/2018.

Tal impacto tem muito a ver com o fato de que países periféricos eminentemente carregam em suas relações políticas características patrimonialistas e clientelistas que colaboram para uma maior dominação e menor garantia de direitos democráticos institucionalizados. Maricato (2015) atrela a globalização em países periféricos diretamente com o aprofundamento de desigualdades sociais. Mencionando que o processo de reestruturação produtiva a partir de uma base de pleno emprego ou de direitos universais relativamente extensivos (países centrais) é totalmente diferente do mesmo processo em uma base na qual direitos são privilégios de alguns (países periféricos e semiperiféricos). Em se tratando da globalização em países semiperiféricos e periféricos, o Consenso de Washington<sup>10</sup> é um documento que ajudou a pôr em prática a hegemonia do modelo estratégico e que inaugurou uma nova relação de dominação e exploração nos países da América Latina<sup>11</sup>. Além disso, é importante observar como a autonomia e a autoridade muito maior de instituições que lidam com o capital financeiro, como os grandes bancos e fundos mundiais, prevalecem diante da pouca influência que as instituições democráticas possuem para interferir na lógica financeira de exploração do capital.

Nessa perspectiva, se têm instituições financeiras internacionais muito ligadas à promoção de políticas, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

---

**10** O Consenso de Washington é um documento elaborado por John Williamson, em 1989, com o objetivo de um acordo de diretrizes entre o governo americano, representantes das organizações financeiras internacionais e representantes de países da América Latina que pudessem ajudar na recuperação econômica dos países emergentes. Dentre essas diretrizes, segundo Maricato (2015), estavam: estabilização macroeconômica com superávit primário, reestruturação dos sistemas de previdência, liberalização financeira e comercial e privatizações. O que demonstra que tais diretrizes formulam um pensamento neoliberal que precisava ser incorporado e aplicado nos países latino-americanos.

**11** Maricato, 2015, p. 74.

(Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), deixando claro como a financeirização estará presente nas várias instâncias, colaborando com o acúmulo do capital de giro em esfera agora internacional.

Outra característica muito importante sobre a globalização e a corrida para que as cidades se insiram no mercado mundial, é que para isso acontecer, é preciso inserir também a cultura como negócio (Arantes, 2000). Sendo a cultura peça fundamental para viabilizar e justificar empreendimentos e intervenções urbanas, ela é tida, por Arantes, como “um dos mais poderosos meios de controle urbano no atual momento de reestruturação da dominação mundial”. Pois é na *Cultural Turn*, quando tudo é visto como cultura, que se acha a brecha necessária para melhor viabilizar o planejamento estratégico. Arantes explica:

“cultura e economia parecem estar correndo uma na direção da outra, dando a impressão de que a nova centralidade da cultura é econômica e a velha centralidade da economia tornou-se cultural, sendo o capitalismo uma forma cultural entre outras rivais.

O que faz com que convirjam: participação ativa das cidades nas redes globais via competitividade econômica, obedecendo portanto a todos os requisitos de uma empresa gerida de acordo com os princípios da eficiência máxima, e prestação de serviços capaz de devolver aos seus moradores algo como uma sensação de cidadania, sabiamente induzida através de atividades culturais que lhes estimulem a criatividade, lhes aumentem a auto-estima, ou os capacitem do ponto de vista técnico e científico. Tais iniciativas, sejam elas **grandes investimentos em equipamentos culturais** ou **preservação de algo que é alçado ao status de patrimônio**, constituem por uma dimensão associada à primeira, na condição de isca ou imagem publicitária.” (ARANTES, 2000, p. 47 grifos feitos pela autora)

Partindo da colocação de Otilia Arantes, conseguimos visualizar melhor a influência

direta que a arquitetura e o urbanismo tem sob o planejamento estratégico e a intenção das cidades em se mostrarem imagetivamente para o mundo. É somente o campo da produção arquitetônica e da intervenção urbanística que conseguem traduzir para o espaço urbano a imagem da cidade, o que ela representa e o que ela tem de atrativo concretamente falando.

“Estou me referindo à invenção do cultural (agora de caso pensado) por um start system arquitetônico, associado a governantes movidos pela mosca azul da monumentalidade espetacular, capaz de produzir, através de uma política de coalizões, os consensos indispensáveis.” (ARANTES, 2000, p. 45)

Nesse pensamento, se têm ao redor do mundo múltiplas intervenções arquitetônicas e urbanísticas que viram símbolos emblemáticos de cada cidade: Quincy Market em Boston, Centro Pompidou em Paris, Museu Guggenheim de Bilbao urbanismo catalão que se inaugura em Barcelona. Todas obras e intervenções estão todas atreladas à uma prática cultural, seja paisagística, museológica, do arquiteto ou seja motivadas por megaeventos. Estes últimos merecem uma atenção especial porque o Brasil, recorte maior do objeto de estudo, é um país que viabilizou muito do seu projeto estratégico por conta dos megaeventos.

## **megaeventos como um grande gatilho**

Os megaeventos atravessam toda a história da evolução da cidades. Desde a Grécia Antiga, a prática dos Jogos Olímpicos era tão tradicional que na época de sua realização os conflitos entre cidades-Estado tinham trégua estabelecida para que o

acompanhamento do evento fosse realizado (Paiva, 2017). Nesse acontecimento, as cidades gregas tinham suas estruturas urbanas preparadas para a realização dos jogos, recebendo pessoas de outras cidades e tendo o evento promovido também em edifícios que representavam o poder e a religião, porque estes giravam em torno da realização do evento.

Segundo Paiva (2017), o caráter “global” dos grandes eventos remonta ainda do Império Romano, em um contexto onde os acontecimentos são solidários acolhendo pessoas do mundo inteiro. Mas também é nessa época que se inaugura a política do pão e circo (*panem et circus*), carregada de uma intenção de poder, instaurada no espetáculo e na cidade. Além disso, o autor coloca que na Idade Média essa importância cai por conta do sistema feudal, que causa “a dispersão e a fragmentação espacial características” desse sistema<sup>12</sup>. Com a falência do sistema feudal e a ascensão do comércio, as feiras ganham grande destaque estimulando o fluxo de pessoas ao redor do mundo, entrando também na qualidade de grandes eventos.

Passada a Idade Média, agora os regimes absolutistas se utilizam dos eventos para proclamar suas ideias ao povo, com uma distinção clara entre manifestações aristocráticas e populares. E é a Revolução Industrial que quebra essa dinâmica:

“A substituição do artesanato pelo produto industrializado, as mudanças nas relações de trabalho, o liberalismo econômico e o direito à propriedade privada são alguns dos sintomas do sistema capitalista hegemônico que tem origem na Revolução Comercial do século XV, se inicia no século XVIII na Inglaterra e se estabelece e se consolida no mundo ocidental nos séculos XIX e XX.” (PAIVA, 2011 apud PAIVA, 2017, p. 8)

---

<sup>12</sup> PAIVA, 2017, p. 6.

É sob essa nova ordem que a Grande Exposição Internacional de Londres, em 1851, a era dos grandes eventos da modernidade (Paiva, 2017). Esses megaeventos vinham acompanhados de intervenções urbanas e arquitetônicas em cidades, citadas pelo autor, como Londres, Paris, Viena e Barcelona.

“Esses eventos e as intervenções urbanas por eles suscitados demonstravam, já no século XIX, a espetacularização da cidade e a mercantilização do lazer, confirmando o argumento de que a pós-modernidade possua uma temporalidade secular.” (SZMERECSANYI, 2004 apud PAIVA, 2017, p. 10)

Paiva acrescenta que os megaeventos esportivos voltam a ganhar importância na modernidade, surgindo no final do século XIX, com o renascimento dos Jogos Olímpicos seguidos, no século XX, das Copas do Mundo de Futebol. Desse modo, observa-se que a classe dos megaeventos esportivos “acentuam sua importância no panorama da globalização como catalisadores de intervenções urbanas na cidade, assim como na imagem e no imaginário urbanos” (PAIVA, 2017, p.11).

A partir desse histórico, pode-se observar que os megaeventos são, ao longo do tempo, responsáveis por gerar fluxos e intervenções nas cidades, mas é na modernidade que eles encontram um papel muito maior, se somando à ordem do capital financeiro e se impulsionando através da globalização. Um país que é escolhido como sede de um megaevento na contemporaneidade têm em mãos a oportunidade de se inserir em uma dinâmica econômica, política, turística, imagética e simbólica.

“A magnitude que qualifica um evento desse porte se sustenta na mobilização (além da atividade turística e do evento em si) de uma variedade de ações e dimensões econômicas, políticas e simbólicas que transcendem a escala local e apontam para um elevado nível de articulação entre os lugares e os agentes envolvidos globalmente e se traduzem em uma complicada

trama de interesses, conexões e conflitos.” (PAIVA, 2016 apud PAIVA, 2017, p. 28)

Ou seja, sediar um megaevento traz para o país-sede e suas cidades visibilidade e atratividade mundial em termos turísticos e de investimento econômico, mas também impactos locais e transformações que durarão desde a preparação para receber o evento até anos depois de sua realização. Quanto a alguns impactos negativos já percebidos pela comunidade acadêmica, é merecido destacar:

“São diversas as críticas direcionadas a esse tipo de evento, constando entre as principais: o superfaturamento e corrupção nas obras, a subutilização de algumas instalações esportivas após a realização dos jogos da competição, a prioridade dada à realização de obras relacionadas ao evento (custos de oportunidade), a remoção compulsória de comunidades inteiras para a realização dessas obras e os prejuízos causados pela forte especulação imobiliária associada ao evento (aumento da segregação, por exemplo). As insatisfações ficam evidentes nos diversos protestos realizados nos lugares onde ocorrem esses grandes eventos. Ao contrário do que comumente propagam os agentes envolvidos na sua realização, não há consenso sobre as possíveis vantagens tão reiteradas nos discursos oficiais.” (PINHEIRO; FREITAS; NOGUEIRA; PEREIRA, 2016, p. 302)

Assim, nas últimas décadas, coincidindo com o pensamento hegemônico neoliberal, os megaeventos foram inseridos no planejamento estratégico como ferramenta capaz de reposicionar a cidade em questão (UN, 2009<sup>13</sup> apud IACOVINI, 2013). Ou seja, a realização de um megaevento pode ser considerada como um gatilho para a consolidação do modelo estratégico.

---

**13** “UN, 2009” é a fonte referente ao Relatório apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) elaborado por Raquel Rolnik, na época relatora especial do Direito à Moradia Adequada com o tema “Megaeventos Esportivos e os impactos ao direito da moradia adequada”, em 17/12/08.

“Assim, progressivamente ‘megaevento’ passou a significar a ‘oportunidade’ de realizar grandes investimentos na renovação e ampliação da infraestrutura urbana e no setor imobiliário, o que resulta em grandes impactos sócio-espaciais principalmente na questão da moradia.” (UN, 2009 apud IACONIVI, 2013, p. 112)



**figura 01.** Criança observa entulho de casas demolidas perto do Maracanã meses antes da Copa | foto: Tania Rego/ Agência Brasil

**figura 02.** Remoção da favela Metrô-Mangueira começou em 2010. Casas vão dar lugar a polo automotivo | foto: Daniel Marengo/Folhapress

**figura 03.** Criança sobre escombros próximo ao metro Mangueira.

**figura 04.** Destroços de moradias destruídas em remoção misturam-se com moradias na comunidade Metrô-Mangueira | foto: Daniel Marengo/Folhapress



**1.2**

# a reação

## o planejamento insurgente

e instrumentos participativos



confraternização de natal Frente de luta por Moradia Digna, dezembro de 2018. foto autoral.

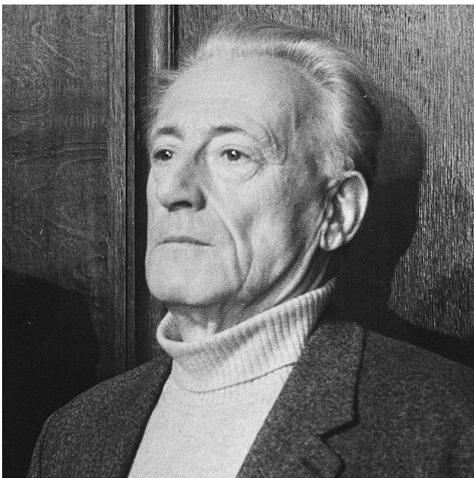
O Estado comumente é visto como o único agente promotor do planejamento urbano (Souza, 2006). O que nos leva a entender que é pelo o aparato do Estado que projetos e planos se consolidam, e nestes devem estar presentes o interesse público da sociedade em geral (Freitas, 2019).

"pertencer a esta sociedade é uma condição para ter interesses considerados pelas políticas de planejamento; questões de cidadania desempenham um papel central nos debates sobre teoria do planejamento. Nas democracias liberais, os cidadãos possuem direitos e obrigações para com a coletividade, representada idealmente pelo estado no qual seu objetivo principal é cumprir as expectativas dos seus membros." (FREITAS, 2019, p.

Com o advento do neoliberalismo, marcado principalmente pela transferência das obrigações consideradas do estado para organizações e para o setor privado (Miraftab, 2012), a noção de contrato social descrita por Freitas (2019) é modificada, assim como a de cidadania. Tal mudança terá influência direta na produção da cidade e no direito à ela, causando inclusive, uma série de desigualdades sócio-espaciais. Uma parte da população se encontra desamparada quanto à atividade de planejamento oficial para as regiões onde vivem. Como uma resposta [ou como eu irei chamar, *uma reação*] à essa dinâmica, acadêmicos ao redor do mundo (Roy, Holston, Sandercock, Miraftab, Friedman *et al.*) e no Brasil (Souza, Freitas, Limonad *et al.*) começaram entender as articulações dos movimentos sociais e das associações de bairros e comunidades, que iam de encontro com a postura do estado para garantir seus direitos, como um tipo de planejamento.

Alguns aspectos se fazem importantes de explorar para que discussões sejam geradas quanto ao contexto de tais reações, as implicações e outras dinâmicas e tentativas de incorporá-las ao planejamento tradicional.

## **direito à cidade**



**Figura 05.** Henri Lefebvre em 1971.

fonte: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Henri\\_Lefebvre#/media/Ficheiro:Henri\\_Lefebvre\\_1971.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Henri_Lefebvre#/media/Ficheiro:Henri_Lefebvre_1971.jpg)> acesso em: 01/10/2019

O termo surge e é conceituado na obra "O Direito à Cidade" do filósofo francês, socialista e marxista, Henri Lefebvre, em 1968. Sob a lógica do valor de uso (obra) e do valor do troca (produto), o autor constrói seu argumento a partir das definições de elementos e dinâmicas presentes na cidade industrial - que marca uma ruptura em relação aos tipos de cidades anteriores.

O livro, ao evidenciar as lógicas de consumo que imperam como valor de troca (tudo vira produto) na sociedade, questiona os modos de urbanismos presentes na cidade e quem eles atendem. Lefebvre descreve as tendências do urbanismo orientado pelos profissionais (arquitetos, escritores), pelo estado e pelo mercado (Ver Lefebvre, 1968, p. 30-31) como tendências que se afirmam umas contra

as outras. Importante afirmar que o autor já identificava nessa época o papel formalista do arquiteto urbanista quando coloca que os mesmos "apresentam-se ao mesmo tempo como médicos da sociedade e criadores de novas relações sociais" resultando em uma tradição formalista ou estética.

"Se é necessário ser exato, o arquiteto, não mais do que o sociólogo, não tem os poderes de um taumaturgo. Nem um, nem outro cria as relações sociais. (...) Apenas a vida social (a práxis) na sua capacidade global possui tais poderes. (...) E também (e sobretudo) podem inventariar a experiência obtida, tirar lições dos fracassos, ajudar o parto do possível através de uma maiêutica nutrida de ciência." (LEFEBVRE, 1968, p. 109)

O pensamento que Lefebvre constrói vai de encontro à produção de uma cidade que atenda padrões-fantasia de uma vida ideal, onde, segundo o autor "a cotidianidade parece um conto de fadas" e a intenção é que o espaço seja consumido como mercadoria, criando um ambiente de segregação. Assim, o Direito à Cidade vai em direção à uma prática social integrativa, que permita aos excluídos a participação e à autogestão baseada nas suas próprias práticas de viver a cidade. Para isso é necessário "desfazer as estratégias e as ideologias dominantes na sociedade atual", contestando modelos modernos de desenvolvimento urbano.

"O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade." (LEFEBVRE, 1968, p. 134)

Colocando o Direito à Cidade então como uma utopia necessária para o verdadeiro alcance da realização da sociedade urbana, como um direito que qualquer cidadão

deve possuir e acessar.

A ideologia do Direito à Cidade foi incorporada em muitos discursos dos direitos civis e da justiça social, mas quando voltamos atenção para sua formulação diretamente relacionada as leis, ele acaba se configurando apenas como um conceito à ser incorporado (Fernandes, 2007). O que deixa essa abordagem branda o suficiente para que possa ser, de certa forma, deturpada. Fernandes (2007) associa essa falta de aparato legal que incorpore o direito à cidade com a falta de aproximação entre a urbanização da cidade real (informal, muitas vezes) e as formulações da cidade legal.

No Brasil, o período da redemocratização pós ditadura militar (1964-1985) é marcado pela transferência de obrigações antes vistas como sendo responsabilidade do estado e que agora passaram a ser consideradas competências do mercado (Freitas, 2019). Ao mesmo tempo, tal época também é marcada pela ascensão do discurso do direito à cidade, promovendo a participação cidadã na construção da nova Constituição (1988). Diante dessa ascensão simultânea dos dois discursos, neoliberal e pelo direito à cidade, um discurso que reivindicava aspectos mercadológicos incorporou aspectos do direito à cidade (Arantes, 2006). Essa contradição é responsável pela produção e reprodução de desigualdades sócio-espaciais no país, segundo Freitas (2019), pois abre precedência para que as reivindicações do Direito à Cidade sejam incorporadas pelos interesses de grupos mais poderosos.

Entretanto, a incorporação do direito à cidade na Constituição de 88 têm seus resultados progressistas documentados por diversos estudiosos da área. A principal contribuição dessa ideologia está incorporada no artigo 5º da Carta, com a premissa de

que toda propriedade deve cumprir sua função social<sup>1</sup>, deixando essa definição mais específica a cargo da municipalidade. Outra legislação federal que também incorpora as premissas do Direito à Cidade é o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Fernandes e muitos outros acadêmicos veem o Estatuto da Cidade como um marco legal que: reconhece o direito coletivo para a regularização de assentamentos precários em terras privadas (usucapião) ou públicas (concessão de uso); melhorou instrumentos legais para possibilitar as municipalidades a promover regularização de terra e democratizou as condições de acesso a terra (Zonas Especiais de Interesse Social e IPTU Progressivo, respectivamente<sup>2</sup>).

Desse modo, o Direito à Cidade no Brasil enfrenta dificuldades no que tange a garantia do mesmo para aqueles que geralmente são excluídos e não atendidos pelo planejamento tradicional. Ao mesmo tempo, ainda é onde os movimentos sociais e ativistas podem e devem se basear para lutar por essas garantias e ir de encontro as atitudes excludentes do estado.

---

<sup>1</sup> Fernandes (2007) afirma que a incorporação da função social da propriedade e da cidade é um princípio diretamente relacionado com o fato de que regulação do desenvolvimento urbano é uma questão de interesse público que não pode ser reduzida a interesses individuais ou estatais.

<sup>2</sup> Somente a criação desses instrumentos não é suficiente para alcançar a justiça urbana e uma distribuição adequada de terras. O Estatuto da Cidade estabeleceu esses instrumentos para que os municípios os inserissem em seus planos diretores e os regulamentassem. Em Fortaleza, desde que o Plano Diretor Participativo (PDP-FOR) foi promulgado, o instrumento mais difundido foram da ordem das parcerias público-privadas, as Operações Urbanas Consorciadas. Fora este, a capital do Ceará só passou pelo processo de regulamentação de 10 ZEIS, julgadas como prioritárias pela gestão.

## cidadania, planejamento e a urbanização informal

Ao longo da história das cidades, a definição de cidadania vêm se modificando (Ver Miraftab, 2012, p. 2-5). Tal mudança encontra relação direta com as mudanças na relação entre Estado e sociedade civil. Segundo Miraftab (2012), na sociedade moderna, a cidadania era algo concedido pela nação, definindo o cidadão como um membro privilegiado de uma comunidade política cuja a população era considerada igual, com direitos e deveres políticos.

Quando se trata do conceito atual de cidadania, inscrito nas democracias liberais, Holston (1998) e Miraftab (2012) se apoiam na definição desenvolvida por T. H. Marshall para desenvolver seus argumentos, onde **"Citizenship is a status bestowed on those who are full members of a community. All who possess the status are equal with respect to the rights and duties with which the status is endowed"**<sup>3</sup>. Assim, Miraftab define a cidadania das sociedades liberais como um contrato social onde o estado concede e garante direitos aos cidadãos e estes possuem deveres e obrigações a cumprir. Tal relação nos leva a entender que para ser considerado cidadão, é necessário atender critérios formais e legais, como ter uma carteira de identidade, pagar impostos, não infringir a legislação. Para fins do presente trabalho, anuência à legislação urbanística torna-se algo muito relevante. Isto porque os moradores que não construíram suas casas de

---

<sup>3</sup> "Cidadania é um status concedido para aqueles que são membros de pleno direito de uma comunidade. Todos que possuem esse status são iguais com respeito aos direitos e deveres com o qual o status é dotado." Tradução livre pela autora.

acordo com as normas passam por diversos agentes estatais como menor possuidores de direitos, ou até mesmo como não-cidadãos.

Como já dito anteriormente, o planejamento ao longo do tempo gerou severas desigualdades no espaço urbano. A informalidade urbana é uma dessas consequências das desigualdades geradas pelo planejamento tradicional. O estado não atende a todos os habitantes e, por isso, a alternativa de moradia para essa população não atendida é a autoconstrução. Aqui acha-se um problema: a informalidade urbana, que pode ser considerada como uma última alternativa para alcançar a moradia, também é condição para que muitos deixem de ser considerados cidadãos, evidenciando um sistema político falho e excludente (Rocco & Ballegooijen, 2019).

Segundo Rocco & Ballegooijen (2019), a situação de ilegalidade provocada pela urbanização informal também coloca os moradores como reféns do estado. Uma vez que eles não estão em uma situação regularizada - ao contrário dos cidadãos-, estes precisam contar com a boa vontade da gestão para continuar na moradia que eles lutaram para ter. Os autores argumentam que nem o planejamento urbano nem as leis parecem estar sendo eficazes, por conta da quantidade de pessoas que não conseguem ter suas demandas espaciais atendidas pelas instituições formais, como os governos ou bancos. O que mostra que a prática de planejamento urbano atual não tem sido eficaz quanto ao cumprimento dos direitos civis - principalmente o direito à cidade.

Tal situação nos mostra a necessidade de um planejamento que reconheça que a informalidade existe, que seja capaz de estudá-la e que propicie condições para a regularização. Fazendo com que finalmente, a cidade informal encontre a formalidade,

se aproximando de uma cidade mais real. Para que isso seja possível, o discurso dos direitos civis também é de suma importância:

"The discourse of rights brings dignity, self-awareness, and justice into the debate. It could bring a new identity to informal settlers who, by the language of rights, are no longer mere victims of unpredictable economic forces or oppressive governments, but can also self-identify as bearers of rights." (ROCCO & BALLEGOOIJEN, 2019, p.6)<sup>4</sup>

Por isso, para Miraftab (2012), olhar para a cidadania como uma questão de prática e não somente de direitos concedidos é fundamental. Para a autora, a prática cidadã se dá em ações diárias e os direitos não podem se materializar sem elas. Vendo o planejamento como um campo de ação, para Miraftab este deve ser um solo fértil para a reprodução de ações que reforçam a cidadania e os direitos civis. E é através dessas práticas que surgirão novas fontes para as leis (Holston & Appadurai *apud* Miraftab, 2012).

Tal consideração nos leva novamente à perspectiva de Lefebvre sobre como a construção de uma nova sociedade urbana deve ser através da participação e da autonomia de seus cidadãos. O próximo tópico tratará dessas duas práticas que se diferenciam e que em algum momento deveriam se encontrar dentro do processo de planejamento urbano.

---

<sup>4</sup> "O discurso dos direitos trazem dignidade, autoconhecimento e justiça para dentro do debate. Isso pode trazer uma nova identidade para os assentamentos informais, pela linguagem dos direitos, não são mais meras vítimas das forças econômicas imprevisíveis ou dos governos opressores, que também podem ser consideradas barreiras dos direitos." Tradução livre pela autora.

## autonomia e participação

Teoricamente, autonomia e participação seriam os caminhos possíveis para alcançar uma prática de planejamento urbano que trouxesse desenvolvimento<sup>5</sup>, justiça social e garantisse o direito à cidade. Tais conceitos não podem nem devem ser tratados como iguais, mas sim entendido como práticas diferenciadas que devem se complementar em devidos momentos.

Para Kapp & Baltazar, autonomia é entendida como "a habilidade de indivíduos e, sobretudo, coletividades estabelecerem seus próprios meios de ação e interação por normas autodeterminadas" (2012, p. 355). Souza, em sua conceituação sobre autonomia as diferencia em autonomia individual e coletiva. Onde a individual pode ser entendida - resumidamente - como "a capacidade de cada indivíduo de estabelecer metas para si próprio" (2002, p. 64) sob um cenário de circunstâncias sociais que as propiciem liberdade para alcançá-las. Já a autonomia coletiva, segundo o autor, seria a "liberdade explícita e consciente de uma sociedade em particular, baseada instituições concretas e garantias materiais de chances igualitárias de participação no processo de decisão relevante socialmente"<sup>6</sup> e para isso, a constante formação crítica e lúcida dos indivíduos deve ser algo permanente.

Quando se considera o que a participação significa dentro dessa dinâmica, entende-se

---

<sup>5</sup> Usando aqui desenvolvimento, assim como Souza definiu em 2002, como uma mudança social positiva. Ver SOUZA, 2002, p. 60-61.

<sup>6</sup> "is conscious and explicitly free self-rule of a particular society, as based on concrete institutional and material guarantees of equal chances of participation in socially relevant decision-making processes." (SOUZA, 2006, p. 330) Tradução livre pela autora.

que a mesma se configura como um caminho para a realização da autonomia. A participação, segundo Kapp & Baltazar (2012), está sempre entre, pelo menos, duas partes: uma responsável pelo processo e uma convidada a participar.

O planejamento participativo no contexto brasileiro, este nasce sob a já mencionada ascensão contraditória do neoliberalismo e do discurso dos direitos fundamentais (e direito à cidade). É importante mencionar, entretanto, que, no contexto global, a participação era uma pauta muito defendida pelos movimentos sociais da época, mas que têm sido subvertida também pela área mercadológica, para conseguir mais influência em decisões políticas (Miraftab, 2012). Ou seja, na prática, o planejamento participativo apresenta diversos problemas por muitas vezes se tornar mais um caminho de cooptação do que um caminho em direção à um planejamento autônomo.

Abers (2003) coloca que as experiências com a participação enfrentam duas críticas principais: a primeira é de que esses experimentos criam uma ilusão de controle popular, enquanto as decisões estão sendo em outros lugares, a portas fechadas muitas vezes; e a segunda é que tais processos não são eminentemente participativos, pois não aproxima os cidadãos das esferas públicas. Kapp e Baltazar (2012) também constroem uma crítica aos processos de planejamento participativo que não caminham para um planejamento autônomo. Ou seja, o planejamento participativo deve trazer para a esfera pública e para a prática do planejar ferramentas que incentivem o exercício da cidadania no processo decisório, transformando um espaço convidado em um espaço inventado<sup>7</sup>, transformador da estrutura e autônomo.

---

<sup>7</sup> Miraftab (2004) diferencia espaços convidados (invited spaces) de espaços inventados (invented spaces). Os primeiros são lugares onde ações são legitimadas através de uma participação e de um

O que acontece é que, no sistema político em que vivemos, a democracia se realiza pela participação indireta (votamos para escolher representantes que devem, ou pelo menos deveriam, advogar pelas causas às quais reivindicamos). Nesse amplo sistema, onde o Estado - muitas vezes e crescentemente - se desresponsabiliza de suas obrigações para com os cidadãos em prol de *lobbies* políticos e mercadológicos, a participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão se mostram cada vez mais imprescindíveis, principalmente se tratando da escala local da intervenção, onde o conhecimento local é de suma importância e não devem ser subestimados.

Para além disso, partindo de algumas experiências decepcionantes com a participação - porque são marcadas pela cooptação ou porque geralmente são instâncias sem influência direta na gestão do espaço urbano, provocando pouca ou nenhuma diferença -, é importante que processos autônomos independentes sejam criados. Mas como alcançar a autonomia em um processo de planejamento? As vias tradicionais de ainda conseguem proporcionar esse caminho?

## planejamento insurgente

Com a construção dos argumentos apresentados aqui, podemos entender que o planejamento tradicional, promovido pelo Estado, têm falhado e atuado no sentido

.....  
exercício de cidadania que deixa de lado um confronto com os interesses de quem está promovendo essa articulação, interesse esse que pode inclusive ferir o direito cidadão de quem participa. Já os espaços inventados correspondem a criação de lugares onde as bases podem articular ações coletivas, confrontando diretamente autoridades e o *status quo*.

de causar exclusões. Nas governanças neoliberais dos países periféricos os direitos civis, com a flexibilidade da lei acontecendo para quem tem mais poder, estão cada vez mais subvertidos, longe de uma conjuntura que proporcione autonomia e atenda demandas dos marginalizados na sociedade. Tal contexto exige uma reação, que nesse capítulo eu entenderei como a teoria que se aplica ao planejamento insurgente.

Entende-se por planejamento insurgente toda e qualquer ação desvinculada do estado e capaz de confrontar o mesmo (Miraftab, 2012), onde os planejadores não se configuram como técnicos contratados, mas sim cidadãos comuns. Portanto, nas palavras de Freitas, "planejamento insurgente é, portanto, um processo radical que necessariamente questiona o desenvolvimento urbano estruturalmente desigual que têm produzido atualmente o território urbano." (2019, p. 6)<sup>8</sup>. Assim, o planejamento insurgente se configura como uma alternativa aos modelos tecnicistas do planejamento tradicional, que acaba se submetendo as demandas mercadológicas, consequentemente, excluindo as demandas dos mais pobres. Ele é entendido, para muitos autores (Freitas, Miraftab, Sandercock, Souza) como uma alternativa viável de contraposição ao estado e um caminho possível para alcançar a autonomia e o direito à cidade.

Miraftab (2004) divide o planejamento em dois campos possíveis: os *invited spaces* (espaços convidados) e os *invented spaces* (espaços inventados). Os *invited spaces* são entendidos como espaços institucionais, onde moradores e ativistas são convidados a participar pelo estado, como conselhos, comissões, fóruns e audiências públicas. Já

---

<sup>8</sup> "Insurgent planning is, thus, a radical process that necessarily questions the structurally uneven capitalist urban development mode that has produced current urban territory." Tradução livre pela autora.

os *invented spaces* se configuram em espaços de articulação para confrontar o estado, criados pelos moradores e ativistas da comunidade ou movimento social, não dependendo do mesmo para que aconteça.

Neste trabalho, eu irei entender ações insurgentes, como essa reação que se contrapõe de forma direta aos projetos e planejamento estratégicos estatais. Tais ações são capazes de modificar o projeto aprovado que decidiu não considerar suas vizinhanças, trazendo consequências para a implementação da obra. Outra questão que será discutida mais adiante, é a criação de momentos de insurgência, onde os moradores participando de um espaço convidado, se articulam para criar reuniões onde eles possam se empoderar de questões técnicas e confrontar os planos e projetos em reuniões oficiais.

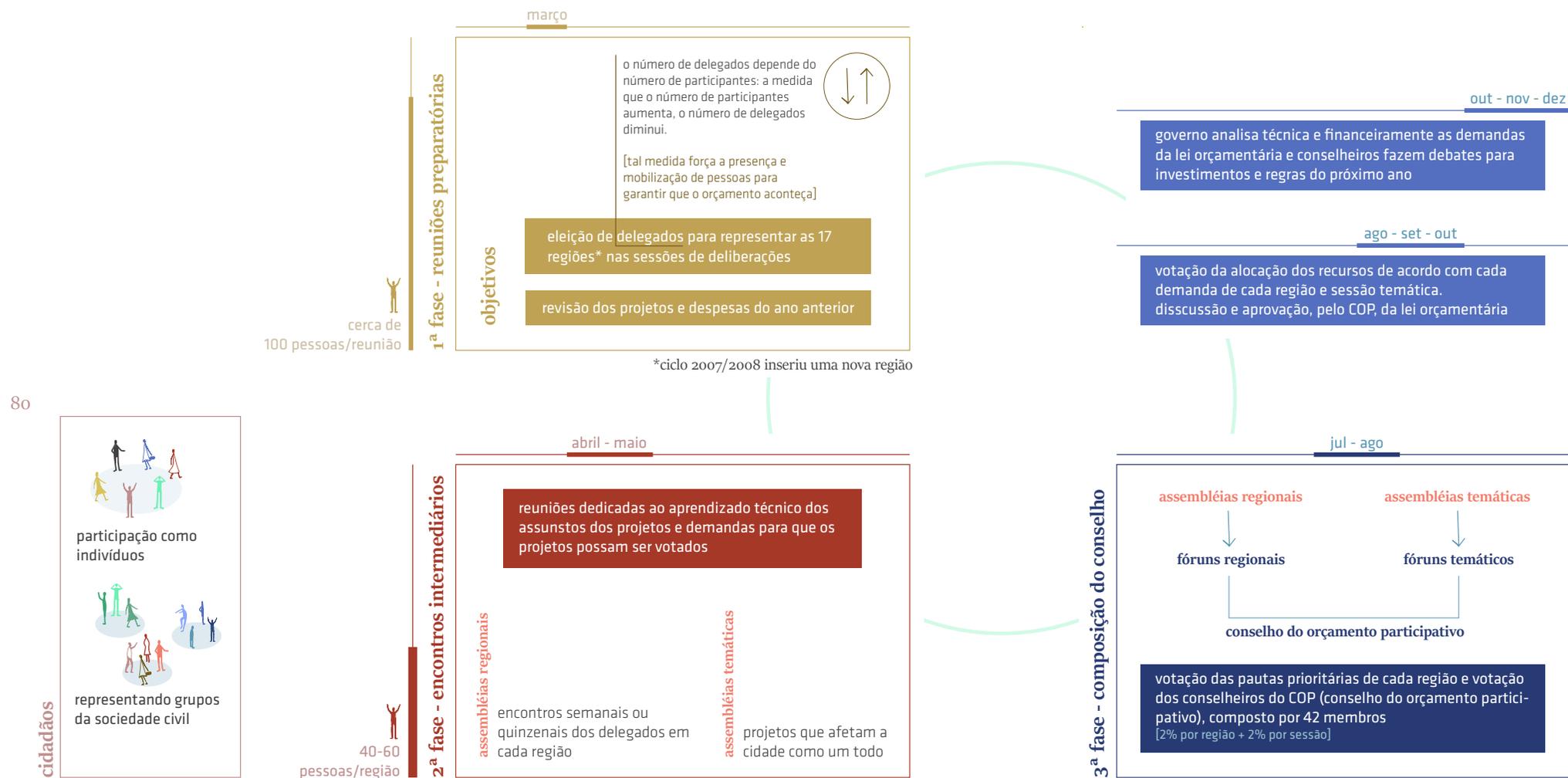
**estudo de caso**

orçamento  
participativo  
de POA

Como uma referência de planejamento, neste tópico irei apresentar o Orçamento Participativo de Porto Alegre, iniciativa da Prefeitura Municipal da cidade, que avançou na direção de aumentar a autonomia da sociedade civil e gestão democrática dos recursos públicos. A análise da estrutura do OP contribui para o entendimento de como fortalecer ou criar instâncias de participação lidando com questões que representam atuais desafios para os movimentos sociais e moradores de assentamentos precários, sendo eles mobilização, efetiva ação por parte do estado e integração da instância participativa com as prioridades do estado.

O OP de Porto Alegre nasce junto à redemocratização presente em todo o país e é lançado pela gestão municipal de Olívio Dutra, do PT. O orçamento possui um ciclo anual para eleição, conhecimento técnico, elaboração e votação da lei orçamentária (figura 06) onde os cidadãos podem participar individualmente ou representar sociedades civis. A 1ª fase, segundo a explicação de Baiocchi (2003) e informações do site da Prefeitura de Porto Alegre, é composta de reuniões onde se elegeram os delegados das 17 regiões e da revisão dos projetos e despesas do ano anterior. Na 2ª fase do processo, as assembleias regionais e temáticas ocorrem no sentido de apresentar aos delegados com informações técnicas para que estes possam elencar as demandas da cada uma de suas regiões. Já na 3ª fase, quando as assembleias regionais e temáticas se transformaram em fóruns e os delegados representantes serem escolhidos para o Conselho do Orçamento Participativo (COP) para votar efetivamente as prioridades de cada região e da cidade como um todo. Depois desse processo, com o conselho configurado, acontecem reuniões no nível local de cada região (fóruns) e no COP, os conselheiros levaram as demandas e terão discussões para inserir suas pautas e prioridades, até que seja elaborada, junto com as secretarias da gestão, a Lei Orçamentária, que

figura 06 | estrutura do orçamento participativo de POA



80

será submetida à votação. Depois disso, o governo analisará técnica e financeiramente as demandas da lei orçamentária enquanto os conselheiros já começam a pensar nos investimentos e regras para o ano seguinte.

Segundo Baiocchi (2003), o OP de Porto Alegre é um processo participativo empoderador e o autor evidencia alguns pontos que merecem ser destacados:

- O processo cria deliberação direta entre cidadãos à nível local e o governo concede uma quantidade substancial de poder à esses moradores;
- Por ter um ciclo anual, que se repete continuamente mesmo em gestões políticas diferentes, tal processo permite que os participantes possam aprender com seus erros e aperfeiçoá-los ao longo do tempo.
- Uma dependência é criada entre os níveis locais (regiões) e o corpo central (conselho), reduzindo a autonomia dos níveis locais, porém com o governo oferecendo supervisão e apoio - destinando agentes locais que não podem votar mas são facilitadores -, respeitando a tomada de decisão.
- A estrutura do OP evidencia como a gestão de uma cidade é complexa através da combinação da democracia representativa e direta.
- Tal dinâmica de elaboração da lei orçamentária cria uma intermediação entre o nível local e o governo municipal, criando um canal onde as demandas locais são diretamente levadas ao centro do governo, permitindo que este possa justificar suas ações locais;

- Tal política colaborou efetivamente para a distribuição de infraestrutura antes concentrada nas áreas privilegiadas para áreas mais pobres (Ver Boiacchi, 2003, p. 50-51).

Estes pontos mostram que o Orçamento Participativo se configura como uma referência positiva nesse tipo de governança da cidade. Em Porto Alegre, antes desta iniciativa de democratização na gestão orçamentária, havia uma concentração de recursos em áreas mais valorizadas da cidade. Essa concentração foi quebrada ao longo dos anos com a estrutura do orçamento participativo. O contínuo diálogo entre os níveis local e o administrativo, trazendo demandas micro e dialogando com demandas macro, permite que os investimentos sejam menos redundantes e melhor articulados entre todas as regiões da cidade, possibilitando um caminho mais efetivo para o alcance da justiça urbana.

Através de sua análise, Boiacchi entende o OP, em vez de cooptar a sociedade civil, funciona como uma escola de democracia deliberativa. Isso porque a estrutura do OP colabora para criar um espaço onde as desigualdades presentes nos participantes (escolaridade, renda, gênero), através dos dados, não parecem afetar a eleição ou mesmo a linguagem desenvolvida no processo. Inclusive, com o passar dos anos, esse número superou as expectativas.

Além disso, a estrutura do OP possibilita uma auto-mobilização. O que acontece é que em assembleias e reuniões do COP, pessoas de vários grupos e áreas da cidade estão reunidas, discutindo questões que implicam diversos lugares e a cidade como um todo, fazendo com que automaticamente a comunicação gerada se espalhe de forma capilar

nos bairros e vizinhanças. Tal questão é de fundamental importância para a manutenção e permanência do processo ao longo do tempo, apesar desse número de participação ser menor.

Outro fator de suma importância para o sucesso do processo, foi o investimento e confiança depositado pela gestão. O que normalmente acontece é que a administração costuma deixar essas deliberações construídas pela sociedade civil de lado - em prol de parcerias público privadas, por exemplo -, enfraquecendo e desmobilizando esse tipo de iniciativa, como foi o caso da requalificação das margens do riacho na Comunidade Marrocos, no Bairro Bom Jardim, em Fortaleza descrito por Freitas (2019, p. 297-299). No caso do OP de Porto Alegre, a gestão acreditou e dedicou suas ações para fazer o processo dar certo. As deliberações dos fóruns regionais e temáticos foram respeitadas e levadas ao COP para votação, onde passaram a fazer parte de uma legislação que fazia parte de uma estrutura de constante fiscalização e construção, e sofria pressão para que fosse cumprida.

Desse modo, a dinâmica presente no Orçamento Participativo de Porto Alegre se configura como uma referência em processos participativos, tanto relacionados ao orçamento mas também aplicados a questões outras. A participação nesse processo se diferencia dos processos participativos promovidos pelo planejamento tradicional.



The background image shows a street in a favela. On the right, there are several multi-story buildings under construction, with visible red brickwork and concrete frames. Some windows are empty. In the foreground, a tall, weathered metal fence runs along the street. The street itself is unpaved and dusty. In the distance, more buildings and a clear blue sky are visible.

parte 2

vlt : ação  
e reação

Tendo em vista que este trabalho pretende tratar de um projeto incluso no pacote de obras de um megaevento internacional, a Copa do Mundo FIFA 2014, sediado no Brasil, é importante que alguns assuntos, tanto em relação ao país como em relação a cidade de Fortaleza, sejam melhor esclarecidos. A parte 2 deste trabalho pretende estabelecer a relação do conteúdo discutido na parte 1 com as localidades abordadas, no sentido de evidenciar o significado do projeto do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) - Parangaba/Mucuripe no espaço urbano que ele ocupa e atinge.

Depois desta discussão sobre o planejamento estratégico como uma esfera de ação via gestão influenciada por setores de classes mais abastadas que pretendem usufruir do espaço urbano como uma mercadoria, agora é importante entender como o planejamento estratégico foi implantado no Brasil e quais circunstâncias históricas, econômicas e sociais tornam a aplicação desse modelo diferente da origem que ele possui, trazendo impactos diferenciados. Será evidenciada a história do planejamento urbano do país para posteriormente se compreender a escolha do Brasil como país-sede da Copa em 2014.

Em seguida, chega-se a Fortaleza como cidade-sede. E, para entender esse processo, será feita uma explanação sobre o território da cidade, o contexto de planejamento que ela possui e, finalmente, como a Copa do Mundo e o pacote de obras gerou impactos na cidade.

Por fim, o item 2.3 discute e diagnostica, de acordo com artigos, documentos, livros já publicados por diversos pesquisadores que acompanharam e acompanham a implementação da obra (Iacovini, Pequeno, Freitas, Pinheiro, Viana e etc). Mas também,

nessa parte do trabalho já são inseridos mapas e gráficos sistematizados e atualizados pela autora, através de vivências no acompanhamento da pauta do impacto do VLT pela Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD), entrevistas feitas com pessoas das comunidades atingidas, análises de dados georreferenciados e presença em audiências públicas.

# o brasil e o planejamento urbano

A formação das cidades no Brasil é uma questão diretamente relacionada com uma questão histórica: a distribuição da terra (Maricato 2000, Rolnik 1997, Vainer 2000, Vilaça 1998 etc). Rolnik (1997) explica que a questão jurídica sobre a propriedade da terra, até 1822, estava ligada a sesmaria<sup>1</sup>, e aponta a Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850) como “um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades” (Ver Rolnik, 1997, p. 23). Tal legislação restringia a aquisições de terras somente pela compra e venda e também dava um prazo para que posseiros de posses comprovadas ou com título das sesmarias pudessem às registrar e legitimar. A terra agora passa a ter um valor, valor esse que restringia a aquisição da mesma pela mão-de-obra trabalhadora, visto que em paralelo, a abolição da escravatura estava sendo assinada sem nenhum tipo de inclusão para com os negros em uma sociedade ainda escravocrata.

“Ao longo do século XIX, a terra, gradualmente, substitui o escravo na composição da riqueza. Se, até então, ‘o principal capital do fazendeiro estava investido na pessoa do escravo, imobilizado como renda capitalizada’, durante a transição para o trabalho livre o papel de lastro passou para a terra. A Lei de Terras foi o resultado desse processo, na medida em que, concedendo um estatuto jurídico, a terra poderia ser hipotecada, servindo de garantia para a contratação de empréstimos bancários, em um momento em que estes se ampliavam como estratégia para a expansão dos cultivos. A partir daí, a propriedade imobiliária apresentou tendência à valorização, ‘no sentido que representa parcela maior dos ativos, com o declínio dos escravos.’ (ROLNIK, 1997, p. 24)

---

<sup>1</sup> Sesmaria é, de acordo com Rolnik, “uma concessão de domínio condicionada ao uso produtivo de terra”. Ou seja, a terra era dada aos trabalhadores e em troca exigia um produto, resultado da exploração daquele solo. Esta concessão de dava de forma burocrática, tendo que passar pelos capitães-mores e pelos governadores-gerais, abrindo brecha, junto ao fato da imprecisão das propriedades, para um tipo de posse “pura e simples do território” (ROLNIK, 1997, p. 21)

Essa tentativa do Império de formalizar o acesso à terra carrega em si um caráter já totalmente descolado da realidade brasileira quanto à ocupação de terras, que desde de muito cedo procurava burlar a burocratização. Ademais, a presença das relações clientelistas aqui já predominava em muitas relações políticas, fazendo com que a lei fosse ou não aplicada sempre à quem mais interessava. O que aponta futuramente para uma distribuição de terra urbana - obviamente estritamente relacionada com a distribuição de renda - originalmente desigual, desorganizada e informal.

Maricato (2002) aponta que a urbanização brasileira não tem um comprometimento com a realidade concreta, justamente porque, desde sua formação as leis e fórmulas só foram aplicadas para uma parcela da cidade, conseqüentemente, excluindo outra. Originando outra cidade dentro da mesma: a cidade ilegal. Esta cidade tem sua representação ignorada, seus dados não são sequer interpretados corretamente e, assim, é uma parte da cidade que acaba sendo invisível, no sentido de não ser ouvida nem desenhada.

*“As matrizes de planejamento postizas e inadequadas à realidade brasileira negligenciam a cidade na sua totalidade e são completamente descompromissadas com a realidade das periferias, dos assentamentos precários. Os problemas fundamentais como a ambigüidade e a arbitrariedade na aplicação das leis, o patrimonialismo, a concentração e a retenção especulativa da terra (e de outros imóveis) e habitação, não são considerados nem combatidos. São as ideias fora do lugar e os lugares fora das ideias.” (MARICATO, 2011, p. 121 apud IACOVINI, 2013, p. 31)*

O que acontece então, depois da Lei de Terra, é que até 1900, com a economia do país se dando prioritariamente na produção do campo, como o café, é a centralização de fluxos financeiros, comerciais e culturais, provocando o crescimento demográfico e

chamando a atenção para investimentos em ferrovias e portos e das funções comerciais financeiras e da indústria (Iacovini, 2013). Enquanto isso, internacionalmente os países centrais começam a se industrializar e urbanizar, consolidando o urbanismo como teoria, ciência e prática de intervenção nas cidades (Choay, 2011 apud Iacovini, 2013).

Nesse contexto, já se pode falar sobre o planejamento urbano sendo aplicado ao longo da história das cidades brasileiras. Iacovini (2013) sistematizou a história do planejamento urbano brasileira feito por Vilaça (1998), reproduzida a seguir (figura 07). Nela é possível observar diversas influências principais da atividade, que iniciam-se por processos de embelezamento urbano copiados de um modelo eurocêntrico, até a construção de um plano que fosse pautado em uma Reforma Urbana de qualidade que bate de frente com os interesses estratégicos do mercado imobiliário.

Segundo Maricato (2002), pautado em uma postura que sempre negligenciou determinado tipo de configuração urbana, as cidades brasileiras têm seus problemas não na ausência de planos, mas na dificuldade de implementação de diretrizes por conta das relações patrimonialistas, clientelistas que buscam sempre privilegiar determinada parcela da população que tem poder aquisitivo para sustentar essa lógica. Então, a situação que se tem em relação a aplicação do planejamento urbano está relacionada a importação de um modelo estrangeiro, que não se adapta à realidade local. Tal importação não considera o ambiente político, permeado de informalidades, ilegalidades ou extralegalidades, por conta do patrimonialismo e clientelismo históricos.

Quanto ao planejamento contemporâneo no Brasil, desde a redemocratização (linha

do tempo A) se procura consolidar o projeto democrático com o projeto neoliberal (Iacovini, 2013) encontrando, claro, muitos conflitos. De um lado, os novos ares democráticos trazem um sentimento de justiça, que viabiliza pautas contidas no Movimento Nacional pela Reforma Urbana: o capítulo sobre política urbana incluído na Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade conseguindo ser instituído em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2002. E é através da criação desses aparatos que a pauta da luta pelo direito à cidade e o direito à moradia vai se constituir no Brasil até hoje.

Do outro lado, é importante entender que nacionalmente, o projeto de planejamento estratégico será viabilizado, como já dito na parte 1<sup>2</sup>, pelo Estado operando interesses do mercado, possibilitando determinadas flexibilizações jurídicas, mas continuando em um papel de determinado controle. Assim, o projeto neoliberal se empodera do discurso democrático e consegue inserir pautas que geram flexibilização para o uso do espaço urbano, como as outorgas onerosas do direito de construir e as operações urbanas consorciadas que foram adicionadas ao texto do Estatuto da Cidade como forma de negociar a aprovação do mesmo.

Aqui também cabe apontar que essa relação não se limita a governos de direita ou de esquerda, pois foi no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), que se teve a maior quantidade de abertura para a atuação do capital via financeirização e atuação indiscriminada dos bancos, sendo importantes exemplos: os Programas de Aceleração (PACs) que atropelaram planejamentos locais justamente por possibilitar a construção de várias infraestruturas exigindo um tempo de implementação

---

<sup>2</sup> Ver p. 18-19 deste trabalho.

que não acompanhava qualquer planejamento e também os megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo FIFA 2014 e as Olimpíadas no Rio de Janeiro, em 2016<sup>3</sup>, que terão muitas de suas obras viabilizadas através do capital federal.

Entrando no contexto dos megaeventos, como já descrito em tópico anterior<sup>4</sup>, no Brasil eles serão os grandes gatilhos para a implementação de projetos estratégicos. Assim, o Brasil na dinâmica da Copa do Mundo FIFA é de extremo interesse e esse assunto será explorado no próximo tópico.

---

**3** Apesar de não terem sido realizados na gestão do ex-presidente, é nesta em que o Brasil se coloca como candidato e tenta se inserir mundialmente como país preparado para esse tipo de evento. Muito dessa imagem é construída graças à ascensão econômica que o país teve entre 2006 e 2007, tendo sido este último intitulado como o “ano da classe média”, nessa época tendo o país concorrendo para a Copa do Mundo e em 2010 o Rio de Janeiro é classificado para sediar as Olimpíadas.

**4** Ver páginas 22-25.

# PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Villaça, 1999 apud Iacovini, 2013

**nos países centrais:**  
industrialização rápida  
urbanismo tratado como teoria

aumento do crescimento demográfico e dos investimentos relacionados à indústria

**1850**  
lei de terras

**1900**

- ideologia de um planejamento urbano de base técnica e científica
- promoção da ampla intervenção urbana
- modelos de planejamento importados e mal aplicados
- planos com fraca implementação
- planejamento como discurso político que ocultava os problemas e os interesses dominantes no espaço urbano
- arrancada urbano-industrial

**1930** **2ª fase**

**1990**

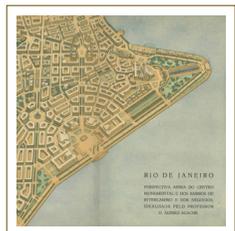
PLANOS DIRETORES E DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

**1930-1945** ERA VARGAS

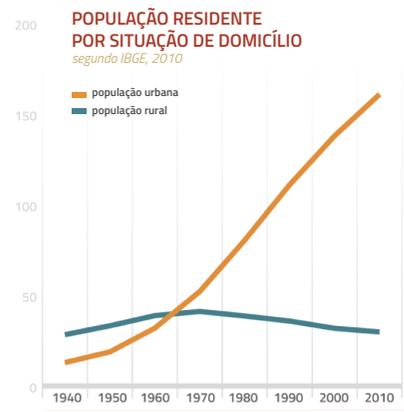
**1985-1990** REDEMOCRATIZAÇÃO

**1964-1985** DITADURA MILITAR

**1988** | CONSTITUIÇÃO DE 1988



**1930** | PLANO AGACHE, RJ



**1875** **1ª fase** **1930**

**PLANOS DE MELHORAMENTO E EMBELEZAMENTO**

- correntes urbanísticas européias
- planos seguidos à risca pelo Estado
- representação dos anseios e projeto urbano social da elite

**1875-1888** | REPÚBLICA VELHA



**REFORMA PASSOS, RJ**

**1990** **3ª fase**

**NOVA CONJUNTURA**

- agravamento da crise urbana
- movimentos sociais ganham força
- consenso de Washington, o projeto neoliberal no Brasil, começa a ser posto em prática
- reforma urbana e planejamento estratégico é que delinham os textos dos planos diretores dessa época
- estatuto da cidade em 2001, traz instrumentos urbanísticos que contemplavam os dois temas

planejamento participativo pautas democráticas instrumentos urbanísticos

planejamento estratégico intervenções pontuais planos não seguidos

**atualmente**

**GOVERNO BOLSONARO**

**2019** | FIM DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

**2019** | PRISÃO DO EX-PRESIDENTE LULA

**GOVERNO TEMER**

**2016-2018** | IMPEACHMENT DILMA

**GOVERNO DILMA**

**2011-2016** | JORNADAS DE JUNHO

**2009** | LANÇAMENTO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

**2007** | MINISTÉRIO DAS CIDADES

**GOVERNO LULA**

**2003-2011** | LANÇAMENTO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DE CRESCIMENTO (PAC)

**2003** | MINISTÉRIO DAS CIDADES

**2001** | ESTATUTO DA CIDADE

### Estádios para Copa de 2014 são os mais caros do mundo, diz estudo



Construção da Arena Amazônia em Manaus (Divulgação/FCO)



### “Não vai ter Copa”: protestos em Fortaleza já têm 152 mil convidados, a 9 dias do mundial



#### Transtornos e infraestrutura

Muitos dos manifestantes eram moradores do entorno da Arena Castelhã, descontentes com os mesmos temas que têm sido levantados em outras manifestações ao redor do país, como os gastos públicos da Copa do Mundo e corrupção, mas sobretudo insatisfeitos com as obras em seu bairro.



Moradores do entorno do estádio reclamam de transtornos causados por obras

Para o porteiro José Armando Gomes de 37 anos, que nasceu na região, os moradores perderam mais do que ganharam. “A gente pode viver sem a Copa, mas não sem saúde e educação. Ninguém aqui é contra a Copa, mas sim contra os gastos públicos para a Copa, que são um desrespeito à população”, disse.

Gomes citou problemas trazidos pelas obras que, ironicamente, deveriam ser alguns dos maiores legados do Mundial à população. “A infraestrutura da região mudou um pouco, mas os transtornos que isso causou foram piores do que os benefícios”, avalia.

A BBC Brasil ouviu queixas de outros moradores, que reclamaram de falta de água e de maior vulnerabilidade a enchentes após as obras. “A infraestrutura da região mudou um pouco, mas os transtornos que isso causou foram piores do que os benefícios”, avalia.

### Os protestos contra a Copa se espalham por todo o Brasil

17/05/2014 09h01  
De São Paulo  
Quer ler isso em português?



Manifestantes seguram cartaz onde se lê “Não vai ter Copa” durante São Paulo

### Fortaleza tem protesto e confronto em dia de jogo da Seleção

Rogério Wassermann  
Enviado especial da BBC Brasil a Fortaleza

© 19 Junho 2013

Compartilhar

Tropas de choque e da cavalaria da Polícia Militar do Ceará entraram em confronto nesta quarta-feira com manifestantes a 3 km da Arena Castelhã, em Fortaleza, onde o Brasil venceu o México nesta quarta-feira por 2 a 0 pela Copa das Confederações.



Polícia entrou em confronto com cerca de 30 mil manifestantes

Houve tumulto e vários feridos. A PM diz que os manifestantes – que



“a Copa do Mundo de Futebol da FIFA e os Jogos Olímpicos, passou a ser considerada por muitos governos como uma das principais oportunidades para a dinamização das economias metropolitanas e um ensejo ideal para realizações de transformações urbanas capazes de produzir uma espécie de “legado” material e imaterial para as cidades que recebem esses grandes eventos.” (PINHEIRO; FREITAS; NOGUEIRA; PEREIRA, 2016, p. 301)

O Brasil é anunciado como sede oficial da Copa do Mundo FIFA 2014 no ano de 2007. Ano de ascensão econômica no país, marcado, segundo Singer, 2012 apud IACOVINI, 2013 pela consolidação do “sonho rooseveltiano” na presidência de Lula, fase onde aumentaram as políticas públicas de combate a pobreza e em prol de uma aceleração de crescimento com os Programas de Aceleração de Crescimento (PAC). Era um contexto político onde o país também precisava se inserir internacionalmente e começar a se vender, para que as cidades brasileiras pudessem se inserir no mundo globalizado.

“No processo de preparação da Copa do Mundo, fica evidenciado que a gestão pública teve um papel central na criação de um ambiente propício aos investimentos, principalmente aqueles vinculados aos setores do capital imobiliário, das empreiteiras de obras públicas, das construtoras, do setor hoteleiro, de transportes, de entretenimento e de comunicações. Tais investimentos seriam fundamentais para viabilizar as novas condições de acumulação urbana nas cidades brasileiras. Nesse sentido, a reestruturação urbana das cidades-sedes da Copa deve contribuir para a criação de novas condições de produção, circulação e consumo, centrada em alguns setores econômicos tradicionais importantes.” (PEQUENO, 2015, p. 10)

Além disso, como estratégia para a viabilização dos empreendimentos, se tem a flexibilização por meio de alterações jurídicas, criando um estado de exceção. A Lei Geral da

Copa concede à FIFA poder decisório maior que as próprias municipalidades. Abrindo oportunidade para a gestão agir extralegal a partir das coalizões formadas e sob o argumento de como tais empreendimentos trariam para as cidades-sede a oportunidades de reestruturação urbana, aumentando a qualidade de vida de toda a população.

Segundo Pinheiro, Freitas, Nogueira e Pereira (2016) os argumentos mais recorrentes utilizados pela gestão são “a lucratividade econômica, sobretudo através aumento da atração de fluxos turísticos, a aceleração e realização de obras públicas que incidiram sobre o bem-estar urbano da população”<sup>5</sup>. Argumentos esses que giram em torno de uma visão positivista para justificar a injeção de grandes recursos financeiros no processo de preparar a cidade para o evento.

Com a oficialização do anúncio do Brasil como sede do megaevento, a concorrência se estabeleceu nas cidades brasileiras. Se tornar cidade-sede significaria a oportunidade de receber grandes investimentos e viabilizar projetos urbanos voltados para áreas turísticas em prol da construção de uma imagem de cidade globalizada e desenvolvida.

“Com a realização desse megaevento, o Estado (em suas diferentes esferas) esperava a inclusão e fortalecimento de cidades brasileiras no competitivo cenário do turismo mundial e o aumento da atração de fluxos de capitais internacionais. Desde o anúncio das cidades-sede, ocorreu uma mobilização dos governos estaduais para adequação das instalações esportivas e melhorias na infraestrutura urbana, especialmente no que se refere às obras de acessibilidade aos estádios. (PINHEIRO; FREITAS; NOGUEIRA; PEREIRA, 2016, p. 302)

---

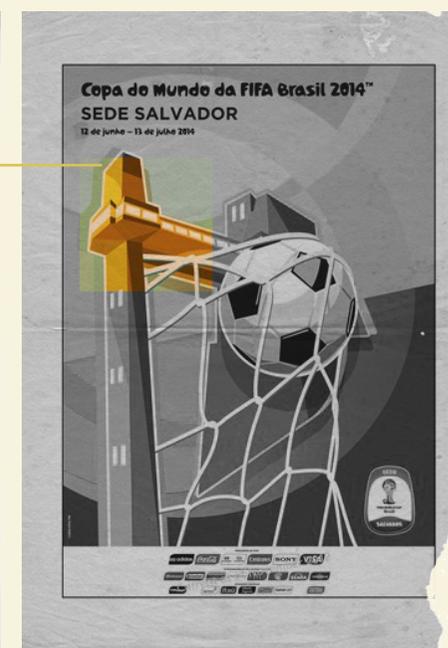
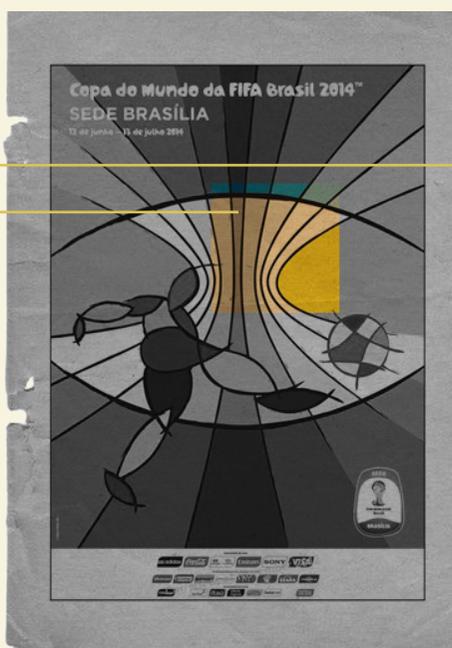
5 opt. cit. p. 301

## figura 08. as cidades-sede e a imagem da cidade

Em 2009, 12 cidades-sede são confirmadas. Definido isso, estava dada a largada para se decidirem localmente quais as obras seriam feitas, e qual a imagem de cidade seria construída. Observando os cartazes oficiais do evento de cada cidade-sede, fica claro a importância dada a elementos arquitetônicos e urbanísticos a serem tratados como verdadeiros símbolos das cidades.

cartaz da copa\_belo horizonte

cartaz da copa\_são paulo



edifícios emblemáticos

estrutura estádio

skyline

paisagem turística

cartaz da copa\_fortaleza

cartaz da copa\_brasília

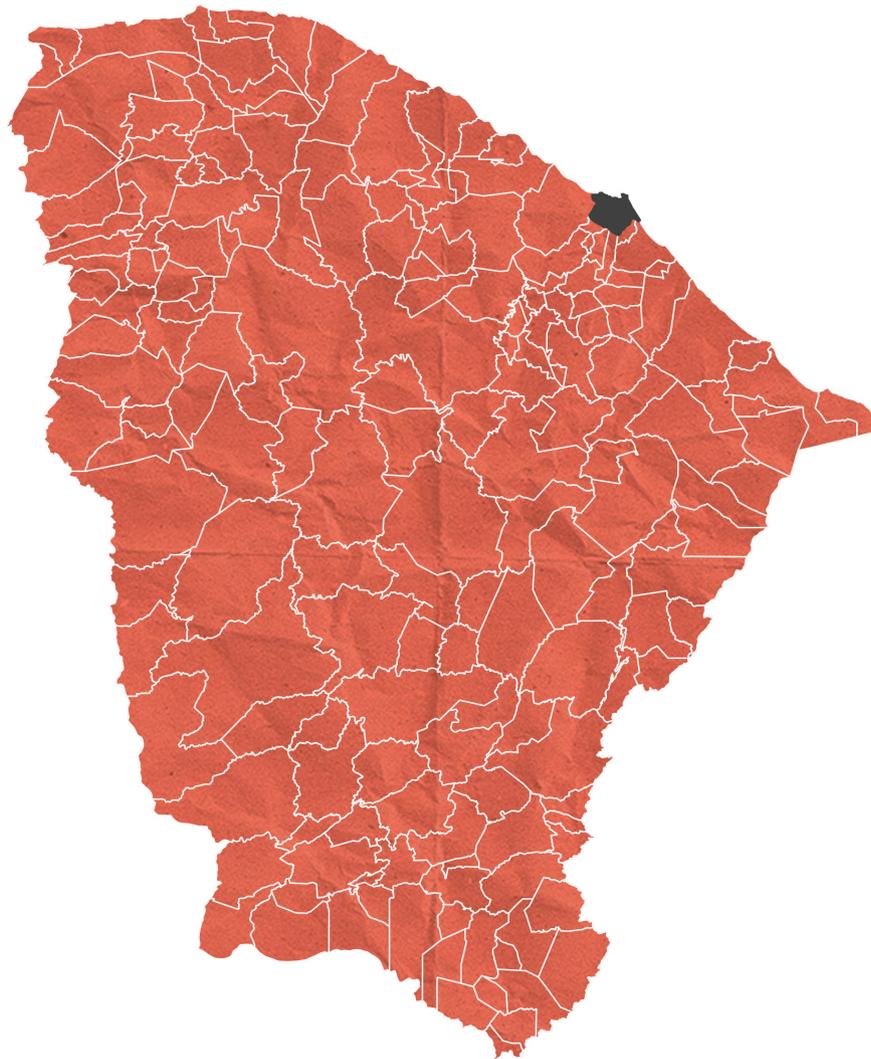
cartaz da copa\_salvador



abra

## 2.2 capital dos impactos





## contextualização

Antes de fazer uma análise minuciosa sobre o VLT - Parangaba-Mucuripe, faz-se necessário entender o espaço urbano no qual ele vai ser posicionado. E não é possível compreender esse espaço sem observar como a cidade se formou, para onde ela cresceu, que tipo de planejamento foi instituído, se tal planejamento saiu ou não do papel, se as formações políticas operam e operaram para interesses dos mais poderosos em detrimento dos mais pobres e como está o panorama futuro. Outrossim, como o projeto que será analisado e futuramente terá um planejamento urbano proposto e este se trata de um projeto de mobilidade, é interessante que aqui sejam compiladas as reais demandas que a cidade possui e como tal projeto não cumpriu e não cumprirá esse objetivo.

Essas questões serão respondidas nos dois tópicos a seguir, o primeiro discute a aplicação de diferentes planejamentos na cidade e em seu traçado, suas questões políticas e qual respaldo essas questões refletem na construção da cidade. No segundo tópico, se fará uma caracterização do espaço urbano de Fortaleza, mostrando o pacote de obras da copa e entendendo alguns impactos que estas tiveram na cidade, para que o projeto de implantação do VLT seja introduzido adequadamente.

Fortaleza é uma cidade de disputas. Sua formação é uma típica questão física de ação e reação, onde muitas vezes os mais poderosos agem, as minorias reagem e são rechaçadas, jogadas para a periferia. Tal cidade em sua formação atropela temporalidades e histórias de vida, o VLT é um desses casos e o objetivo deste trabalho é compreender a cidade real, composta de disputas ilegais, informais e de interesses divergentes para que essa compreensão nos leve a enxergar caminhos, alternativas de planejamento e de desenho urbano que respeite modos de vida locais e valorize a economia local.

# fortaleza e o planejamento

uma história de ação e reação

No começo dessa pesquisa, eu acreditava que Fortaleza era uma cidade que tinha uma deficiência de planejamento, se quer um planejamento adequado. Porém, Maricato em 2002 já afirmava: “não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam graves problemas” (Maricato, 200, p. 124). E, bem, ela estava certa. Fortaleza é uma dessas cidades onde o problema não é a ausência de planejamento ou a falta de qualidade do mesmo, e sim por ter um planejamento ligado intrinsecamente à relações de patrimonialismo e clientelismo. Observa-se que ao longo do tempo, alguns planos democráticos e potencialmente transformadores chegam a ser aprovados, porém, por pura fachada, sem sair do papel porque existem outros interesses que operam por outras vias.

No que tange aos planejamentos propostos, Accioly (2008) teoriza profundamente sobre classificando o planejamento urbano ao longo da história em 3 fases principais. Atualmente, pode-se acrescentar ainda uma quarta fase que seria um período que prioriza o modelo estratégico<sup>6</sup>. A primeira fase, chamada de planos pioneiros (1824-1932), é marcada pela priorização de um traçado urbano disciplinado formalmente, seja pela expansão ortogonal ou pela expansão rádio-concêntrica. A cidade recebia influências de uma fase que exaltava correntes urbanísticas européias (ver figura 1) que enfatizava embelezamento e monumentalidade e seus planos foram seguidos à risca por determinado período. Foi a primeira tentativa de ordenamento viário, acabando não tendo frutos bem sucedidos.

---

<sup>6</sup> Os próximos parágrafos apresentaram um breve resumo do que a tese comenta. Para mais informações ver IACOVINI, 2013, p. 33-36 ou ACCIOLY, 2008.

É na segunda fase, denominada de planos de remodelação (1932-1963), que os planos começam a adquirir um caráter urbanístico, ganhando inclusive um zoneamento funcional, tipicamente modernista e em seguida a primeira hierarquização das vias. Por outro lado, esse período é marcado por um plano não aprovado e por outro não implementado por pressão do interesse privado, o que indica que aqui o planejamento já sofria influências políticas que prejudicavam o desenvolvimento da cidade.

A terceira fase, descrita por Accioly, que Iacovini relata é a fase dos planos diretores (1963-2000), marcada pelo contexto histórico que abriga a ditadura militar (1964-1985) e redemocratização. Essa fase contém os primeiros planos que se embasaram em uma pesquisa científica multidisciplinar da cidade, seguida de um plano com metodologia MoSAR (simulação do crescimento da cidade e sua distribuição pelo espaço urbano para que depois fossem definidas as diretrizes do plano) e tendo o primeiro Plano Diretor, ainda sem participação.

Quanto à mobilidade urbana, nessa época é inaugurado o primeiro anel viário da cidade (Avenida José Bastos), criação da Via Expressa, que margeia o ramal ferroviário, e da avenida do Canal (Eduardo Girão) com uma reclassificação do sistema viário. Ademais, é proposto um zoneamento com corredores de atividades e a hierarquização de todo o sistema viário municipal, ações de expansão viária e implantação de um Sistema de Transporte de massa. Infelizmente, a estrutura viária proposta não foi implementada e o resultado obtido ainda é sintoma nos dias de hoje: vias expressas com características de vias arteriais e vias coletoras sobrecarregadas por conta dos fluxos das vias arteriais.

Merece destaque ainda da terceira fase, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFOR), de 1992. Tal plano é o antecessor do Plano Diretor Participativo de 2009 (PDP-FOR) e nele já estão inclusas algumas características da concepção empresarial-estratégica, possuindo uma certa ambiguidade em suas diretrizes e um caráter progressivo. É na vigência deste plano que acontece a criação do Sistema Integrado de Transporte de Fortaleza e nasce o Projeto METROFOR, que procurava traçar corredores metroviários que interligassem a região metropolitana e mais tarde, núcleos urbanos distantes.

A quarta e última fase corresponde a instituição do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009) até os dias atuais. Marcada pela obrigatoriedade de seguir as diretrizes do Estatuto da Cidade, o PDP inclui de modo ainda vago os instrumentos previstos no Estatuto, como o IPTU progressivo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) (IACONIVI, 2013). Além do que, pela primeira vez na história do planejamento de Fortaleza se têm a inclusão da esfera participativa na construção desse tipo de documento, o que aconteceu, inclusive, graças à pressão dos movimentos sociais para com a Prefeitura. Iacovini sintetiza sobre o Plano:

“Nos quatro anos que se passaram da publicação do PDP-For no Diário Oficial (em março de 2009) - e sua entrada em vigor - todos esses instrumentos ficaram sem regulamentação e o Plano, em sua maior parte, não é aplicável. É a clara evidência de uma estratégia de postergação da efetivação dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade e da Reforma Urbana em Fortaleza por parte do poder público local (Prefeitura).” (IACOVINI, 2013, p. 58)

Essa crítica importante a qual muitos autores apontam (Freitas, Pequeno, Iacovini,

Pinheiro) que apesar de incluir instrumentos do Estatuto estes ainda dependiam de outra regulamentação que fosse aprovada na Câmara e assinada pelo Prefeito. O que até hoje, depois de 9 anos, foi um processo totalmente negligenciado mesmo com o prazo de até 1 ano para implementação, previsto no PDPFOR.

As ZEIS só começaram a ser regulamentadas oficialmente em 2018, fruto de muita luta por parte dos moradores (Freitas, 2015). carregando um processo de tentativa de construção de documentos totalmente desgastado e cansativo com o Comitê técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas de Interesse Social (ZEIS) (decreto 3.241 de 21 e outubro de 2013) e depois com a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais e Interesse Social (decreto 13.827, de 14 de junho de 2016). O desestímulo aos vazios urbanos através da progressividade de seu imposto territorial (IPTU Progressivo) acabou sendo incluído, de última hora, no pacote de documentos elaborados pela Comissão das ZEIS para regulamentação, de forma não participativa, inclusive. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) tentou ser instituído pela Prefeitura através de um documento que não possuía participação na sua inclusão, muito menos no corpo do seu texto, o que fez com que os movimentos sociais junto ao Ministério Público Estadual denunciarem via audiência pública para que o projeto de lei fosse retirado da Câmara.

Por outro lado, percebe-se que a influência do mercado imobiliário na elaboração do plano é muito bem incorporada. Com um zoneamento que claramente privilegia o mercado quando em áreas valorizadas, pois ao igualar índices de aproveitamento aos índices básicos e aumentar o mesmo índice em áreas já consolidadas, como a Zona de Ocupação Consolidada (ZOC) e as Zonas de Ocupação Prioritária, permite um maior

potencial de construção no solo, possibilitando, por exemplo, empreendimentos de grande porte, como torres empresariais e residenciais de luxo.

Passada a aprovação do PDPFOR, em 2015 a Prefeitura publica o Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob) já usando o nome do Plano Fortaleza 2040. O PlanMob dá dados sobre a mobilidade urbana, já fala em corredores metroviários, em plano cicloviário e dá prazos de implementação. Já o Fortaleza 2040, divulgado em 2016, é um plano elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano (IPLANFOR), que compila dados de Fortaleza e traça estratégias para a cidade até o ano de 2040<sup>7</sup>. A gestão, em reuniões e audiências públicas, trata o Fortaleza 2040 como uma base de revisão para o novo plano diretor, que deve passar por revisão em 2020. Muitos movimentos sociais não foram convidados para a construção desse plano, tornando ele seletivo quanto à participação da sociedade civil. Portanto, a intenção da gestão de "aproveitar" o Fortaleza 2040 desconsidera um novo processo participativo, necessário e previsto em lei, para a revisão do PDP.

Atualmente, Fortaleza se encontra com um Plano Diretor Participativo enfraquecido, por conta das outras legislações e planos que não deveriam, mas que vão se sobrepondo a este o fazendo um instrumento pouco eficaz no que tange à manutenção da política urbana na cidade. O PDPFOR precisa ser revisado no ano de 2019 e a Prefeitura não demonstrou ainda nenhum esforço de tornar a discussão por essa revisão participativa. Em paralelo, a própria Prefeitura afirmou na última audiência pública sobre as ZEIS, ocorrida no dia 17 de outubro de 2018, que a mesma está em um processo de

---

<sup>7</sup> definição utilizada no site do Fortaleza 2040: <<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/sobre-o-projeto>>, acesso em 16/11/2018.

revisão de dados para a elaboração da proposta de revisão do Plano Diretor.

Desse modo, podemos concluir que o planejamento urbano que foi se consolidando ao longo da história de Fortaleza não se mostra efetivamente integrado com a cidade. Quando os planos conseguiram ter mais coerência, estes possuíam diretrizes vagas e dependentes da criação de novas regulamentações. O que demonstra, algo já explicitado no tópico Brasil e o planejamento, que o problema não está na ausência de planos, mas sim na ineficácia e na dificuldade de implementação de um planejamento que procure tratar da cidade toda, inclusive da cidade informal que existe dentro da mesma. Consequentemente, Fortaleza cresce e se desenvolve de forma cada vez mais desigual e excludente, implementando planos e projetos que só atendem a determinada elite. Gerando sempre um estado de ação, com planos que ignoram a realidade de mais da metade da população, e como resposta, um estado de reação, estas correspondendo com as manifestações e protestos dos movimentos populares.

Tendo em vista essa dificuldade de implementação dos planos, as intervenções urbanísticas resultam muito mais em projetos pontuais do que em planos integrados. A impressão que se tem é que o planejamento estratégico em uma cidade como Fortaleza chega mais próximo de um compilado de “projetos estratégicos” pontuais, dispersos e fora da realidade local do que de um plano elaborado com metas estratégicas integradas. Dito isso, a inserção da cidade alencarina na competição para se tornar cidade-sede da Copa do Mundo, se mostra como a oportunidade para a realização de múltiplos projetos que procuram trazer para a cidade a imagem de cidade global e também preparar, literalmente, a terra para que o mercado imobiliário possa agir.

## PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA

Accioly, 2008 apud Iacovini, 2013



1950 | PONTO DE ÔNIBUS  
PRAÇA DO FERREIRA

• primeiro código urbanístico

• nova proposta de ocupação urbana: descentralizada, discriminação de zonas portuárias, comerciais e residenciais

• plano não aprovado seguido de um não implementado

• a cidade já apresentava dificuldades quanto ao transporte público. o mesmo não tinha capacidade para todos que precisavam usá-lo, tinha-se que lidar com problemas de manutenção e de frota reduzida.

1948 | PLANO DE OTACÍLIO SABOIA RIBEIRO  
não implementado

PLANOS DE REMODELAÇÃO

1932 2ª fase

1963

1933 | PLANO DE NESTOR GOULART FILHO  
não aprovado



1817  
PLANTA SILVA PAULET

1875 | PLANTA ADOLFO HEBSTER



1824

1ª fase 1932

PLANOS PIONEIROS

• traçado de expansão ortogonal ou rádio-concêntrico

• inspiração em planos urbanísticos europeus (urbanismo haussmanniano)

• primeira tentativa de ordenamento viário

• diretrizes seguidas pelo governo da época



1913  
BONDES ELÉTRICOS NA  
FLORIANO PEIXOTO

1918 | CÓDIGO SANITÁRIO

institucionalização de um discurso higienista

1879 | privatização do serviço de limpeza pública

1875 | PLANTA DE ADOLFO HEBSTER

"Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios"

1855 | PLANTA DE ADOLFO HEBSTER

"Planta Exacta da Capital de Fortaleza"

CÓDIGOS DE POSTURA

1835-1879

1824 | PLANO DE SILVA PAULET

direcionamento da expansão da malha urbana



## fortaleza cidade-sede

Nesse contexto de planejamento versus viabilização de “projetos estratégicos”, Fortaleza entra na disputa para sediar o megaevento da Copa do Mundo de 2014. Em 31 de maio de 2009 Fortaleza entra oficialmente na lista de cidades-sede e pouco menos de um mês depois, a Prefeitura de Fortaleza, na gestão de Luizianne Lins, e o Governo do Estado do Ceará, sob a liderança de Cid Gomes, anunciam o “Projeto Copa”. Com investimentos da ordem de 9,4 bilhões, são apresentadas múltiplas intervenções na cidade no intuito de “preparar o terreno” para receber o evento.

Sob o ponto de vista da gestão, a oportunidade de sediar a copa seria única no que tange a mostrar para o mundo as virtudes do território cearense, gerando expectativas quanto aos retornos positivos que seriam causados (Pinheiro, Freitas, Nogueira, Pereira, 2016). Observa-se, então, a forte iniciativa da gestão de mostrar como essa seria uma oportunidade de melhorar o espaço urbano da cidade através de obras que demonstravam “desenvolvimento”. Os cartazes que anunciavam os projetos para a Copa passam uma sensação de progresso e desenvolvimento da cidade (figura 02).

O pacote das intervenções urbanas apresentadas pela gestão, trazia 9 obras diretamente ligadas ao evento e 5 ligadas indiretamente (tabela 02 - pacote de obras copa). Tais obras demonstram intenção da gestão de enaltecer os setores turísticos da cidade - aqui inclui-se região hoteleira e pontos turísticos -, predominantes na região do litoral leste promovendo também a ligação com a localidade em que aconteceriam os jogos. Essas obras, diretas ou indiretas ao evento, serviriam para expandir o público turístico tanto para a possibilidade de assistir um jogo ou até um show internacional em uma

## figura 10 | propaganda da gestão com as intervenções

elaboração autoral. fonte das fotos: <<http://infinityceara.blogspot.com/2012/09/copa-do-mundo-2014-ceara.html>> acesso em 22/11/2018.

### centro de eventos do ceará



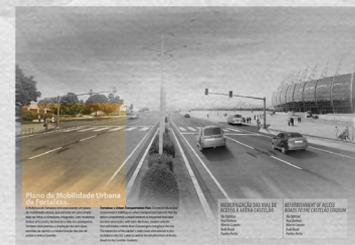
### acquário ceará

### terminal marítimo



### ampliação aeroporto

### vlt parangaba/mucuripe



### PLANMOB

### arena castelão



### fortaleza-paisagem-tempo

## tabela 02 | obras da copa 2014

| obras diretamente ligadas ao evento                           | obras indiretamente ligadas ao evento   |
|---|---|
| Arena Castelão  | Centro de Eventos do Ceará              |
| Terminal Marítimo de Passageiros no Porto do Mucuripe         | Aquário de Fortaleza                    |
| Ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins            | Reforma urbanística da Praia de Iracema |
| <b>Veículo Leve sobre Trilhos - Linha Parangaba/ Mucuripe</b> | Nova Beira-mar                          |
| BRT Alberto Craveiro  | Requalificação da Praia do Futuro       |
| BRT Paulino Rocha   |   |
| Estação Jucelino Kubichek (Metrô Linha Sul)                   |   |
| Estação Padre Cícero (Metrô Linha Sul)                        |   |
| Via Expressa Avenida Raul Barbosa                             |   |

fonte: PEQUENO, 2015.

arena padrão FIFA, mas também para receber congressos, feiras e festas no maior espaço de convenções da América Latina (Pinheiro, Freitas, Nogueira, Pereira, 2016). Essa estratégia da gestão segundo os autores aumentou o quantitativo de turistas, mas num panorama nacional, a cidade não ganhou tanta notoriedade.

Pequeno (2015), aponta para o fato de que o pacote de obras do megaevento acabou contribuindo para a não implementação do Plano Diretor Participativo de 2009:

“Para tanto, contribui o anúncio da candidatura de Fortaleza como cidade-sede da copa de 2014, o que fez com que a implementação do plano diretor

de Fortaleza, principal instrumento da política urbana local, ocorresse de maneira mais negligente, configurando-se uma ampla articulação em torno da supremacia de um conjunto de projetos urbanísticos intervencionistas sobre o processo de planejamento urbano de cunho reformista.” (PEQUENO, 2015, p. 19)

Evidenciando, assim, que as intervenções contidas no “Projeto Copa” pertencem a um conjunto de “projetos estratégicos”, possibilitados graças à um estado de exceção que não considera esfera participativas decisórias no processo de construção da cidade, conforme Art. 3º, parágrafo 4º do PDPFOR<sup>8</sup>.

“A inclusão da Copa como item de primeira importância na agenda política desconsiderou os processos participativos e as obras passaram a ser geridas primando pela rapidez da execução, mesmo que para isso fosse preciso modificar legislações e ignorar avanços obtidos na disputa política.” (PINHEIRO; FREITAS; NOGUEIRA; PEREIRA, 2016, p. 316)

Além disso, Pequeno afirma que esses projetos descontinuados, essas ações pontuais, acabam privilegiando determinados setores da cidade, valorizando vazios e a

---

**8** “§ 4º - A gestão da cidade será democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento, garantindo:

I - a participação popular e a descentralização das ações e processos de tomada de decisões públicas em assuntos de interesses sociais;

II - a participação popular nas definições de investimentos do orçamento público;

III - o desenvolvimento sustentável;

IV - o acesso público e irrestrito às informações e análises referentes à política urbana;

V - a capacitação dos atores sociais para a participação no planejamento e gestão da cidade;

VI - a participação popular na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão da política urbana.”

especulação imobiliária<sup>9</sup>. O autor ainda reitera que esse quadro colabora para uma diminuição de prioridade quanto a um planejamento urbano que zela pela diminuição de desigualdades:

“os processos de planejamento urbano promotores de uma cidade menos desigual e atrelados à garantia de participação da sociedade civil passaram a ter seus conteúdos suprimidos, de modo a viabilizar a implementação de programas de intervenções urbanísticas, tendo em vista que essas intervenções requerem menor controle dos instrumentos legais de regulação, maior opacidade nos processos decisórios e maior flexibilidade na definição dos índices urbanísticos, de forma a garantir maior rentabilidade dos investimentos no que se refere à valorização imobiliária.” (PEQUENO, 2015, p. 19)

As intervenções urbanísticas da copa agravaram a situação de desigualdade econômica justamente porque não seguem ou não respeitam as diretrizes e zoneamentos do plano diretor, situando e alocando obras de mobilidade em áreas que já possuem mobilidade. (mapa 01 - obras da copa e tempo de deslocamento).

“Em desconformidade com a política urbana da cidade, a chegada da Copa favorece e fortalece o setor imobiliário, pelo agrupamento das obras públicas de infraestrutura nos locais de interesse dos empreendedores que atuam nesse setor. Tais obras concentraram-se na zona Leste/Noroeste da cidade, sendo notadamente intervenções para incremento da mobilidade urbana entre a região turística da cidade e a Arena Castelão, através da superposição entre dois modais de transportes em um grande trecho do setor Leste da cidade: o VLT Parangaba-Mucuripe e a Via Expressa.” (PINHEIRO; FREITAS; NOGUEIRA; PEREIRA, 2016, p. 311)

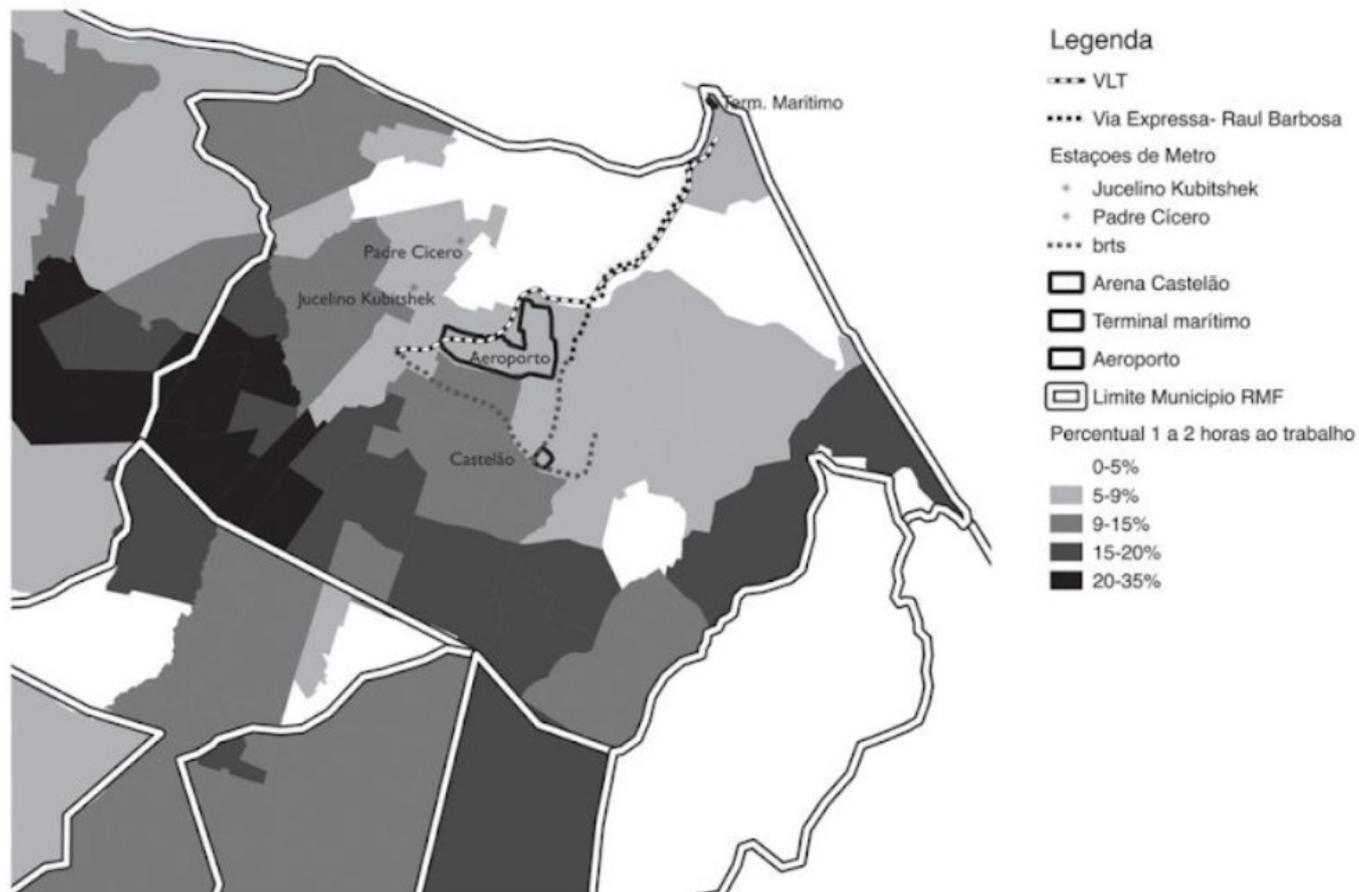
Como dito anteriormente, a realização de tais obras necessita de uma jurisdição, que é criada de forma extralegal, a partir da declaração que a Copa do Mundo confere à

---

<sup>9</sup> PEQUENO, 2015, p. 33.

## mapa 01 | obras da copa e tempo de deslocamento

fonte: FREITAS in PINHEIRO; FREITAS; NOGUEIRA; PEREIRA, 2016.



União um estado de exceção, afirmando a força do governo federal que, por sua vez, reforça o argumento dessa excepcionalidade no compromisso internacional estabelecido (SILVA, 2014). De acordo com Pinheiro, Freitas, Nogueira, Pereira (2016) essas ações federais implicam em ações jurídicas locais, como:

- Leis Gerais da Copa;
- Lei nº 14.882/2011;
- Decretos estaduais sobre as desapropriações;
- Isenções fiscais;

A criação desse aparato jurídico proporciona flexibilidade para que a FIFA possa agir conforme a sua vontade, influenciando também suas parcerias o que envolve toda e qualquer intervenção urbana. Isso demonstra o quanto o megaevento é um espaço viável para a implantação de empreendimentos que são alvos de grandes investimentos sem ter que se preocupar com a prestação de contas com a população, com o pagamento de impostos ou se quer uma contrapartida justa para os impactos causados por todas essas obras.

Por fim, cabe ainda uma atualização sobre qual estado as obras se encontram (tabela 03 - obras completas, em andamentos e pausadas), seguindo a classificação que Pequeno usa em 2015, no que tange às obras que foram completadas, às que ainda estão em andamento e as que foram pausadas. Isso porque poucas que estavam dentro do pacote de obras (diretas ou indiretas) foram concluídas a tempo para o

evento, demonstrando ineficiência da gestão atrelada justamente à uma tentativa de implementação de projetos que geram resistências por conta da falta de diálogo entre poder público e sociedade civil, desrespeito às legislações, ao direito à cidade e ao direito à moradia.

### tabela 03 | obras completadas, em andamento e pausadas

| obras completadas                      | em andamento                  | pausadas              |
|--|-------------------------------|-----------------------|
| Arena Castelão, 2012                   | <b>VLT Parangaba/Mucuripe</b> | Aquário               |
| Centro de Eventos do Ceará (CEC), 2012 | Expansão do Aeroporto         | BRT Alberto Craveiro* |
| Terminal Marítimo, 2015                | Estação Padre Cícero          | BRT Paulino Rocha*    |
| Av. Raul Barbosa, 2016**               |                               |                       |
| Estação Jucelino Kubscheck (linha sul) |                               |                       |

\*essas obras não serão mais executadas. fonte: <<https://www.opovo.com.br/jornal/reportagem/2018/03/nenhum-corredor-expresso-de-onibus-foi-feito.html>> acesso em: 21/11/2018.

\*\*fonte: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/apos-18-meses-obra-da-raul-barbosa-e-entregue-1.1677727>>; acesso em 21/11/2018.

O VLT é um desses projetos marcados pela falta de diálogo com os diretamente atingidos e pelo não cumprimento da legislação que os protegia. Como futura arquiteta e urbanista, pretendo compreender as dinâmicas que atuam sob o projeto, que tanto prejudicou suas vizinhanças. Para assim, através desse caminho, chegar em um desenho urbano que entenda e considere ações políticas, que assegure a permanência das populações atingidas e que saiba lidar com aquilo que, infelizmente, foi construído.

## 2.3 o veículo leve sobre trilhos

linha parangaba/mucuripe



O processo de implantação do VLT é tido por mim como um processo que ilustra bem a luta pelo espaço na cidade de Fortaleza. Uma história que começa com o anúncio do pacote de obras da copa em 2009, tendo um fim previsto para 2013, mas que ainda não terminou. Não terminou não só porque a obra ainda não se completou, mas sim porque essa é uma história que durará mais uns anos. É uma história de vários lados, com muitas pontas soltas e que, provavelmente, a minha pesquisa e a proposta que eu irei construir sobre a mesma não conseguirão mensurar todos os aspectos que a rodeiam.

A intenção de compreender o projeto do Ramal Parangaba/Mucuripe é também a intenção de contar uma história, de dar um mínimo de visibilidade às comunidades que nesse processo foram pouquíssimo consultadas e as mais impactadas. Tal processo é uma luta. A luta que foi e que é: as conquistas e as derrotas. Até aqui, já tive o privilégio de conhecer pessoas tão fortes, que sinto que o mínimo que posso fazer, é tentar desenhar um sonho de resistência.

As próximas páginas confirmam os resultados de pesquisas anteriores sobre o VLT (Iacovini, 2013; Pequeno, 2015; Freitas, 2017; Oliveira, 2018; *et al.*) que descrevem o projeto como mal justificado, estratégico para o mercado, e com custos desproporcionais sobre a vida cotidiana das comunidade.

### a ação

O VLT faz parte do Projeto METROFOR (Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos), responsável pelas linhas de metrô que interligam a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) (figura 11). Desde a sua fundação, o METROFOR implementa as linhas de metrô em um ritmo lento justificado continuamente por falta de recursos financeiros, fazendo com que a Copa do Mundo 2014 seja vista pelo Estado como a oportunidade de receber capital para viabilizar tais projetos de mobilidade urbana.

Assim, o Veículo leve sobre Trilhos - Linha Parangaba-Mucuripe é um projeto de mobilidade urbana incluso no pacote de obras da Copa do Mundo FIFA 2014. Considerado como uma obra diretamente ligada ao megaevento, o projeto foi anunciado pela gestão do Governo do Estado (2007-2015) como solução de ligação entre a Zona Hoteleira e a Arena Castelão, que se distanciam aproximadamente 12km. Vale ressaltar que o VLT faria ligação direta entre o Terminal Marítimo de Passageiros (Porto do Mucuripe), onde supostamente os turistas deveriam desembarcar, e o Terminal da Parangaba, dependendo da integração com linhas de ônibus para chegar até o estádio.

A Linha Parangaba/Mucuripe corresponde ao já existente Ramal Ferroviário Parangaba/Mucuripe da Rede Ferroviária Federal (REFFSA). A construção da linha requer o acréscimo de mais 2 trilhos paralelos ao antigo ramal, ocupando então, junto com o trilho ferroviário da REFFSA, uma faixa de domínio que fica entre 16,85m a 23,12m, com um comprimento total de 12,7 km, sendo 11,3km na superfície e 1,4km elevado. Com 9 estações, o projeto afeta diretamente 16 bairros da cidade.

## figura 11 | linhas metrofor anunciadas em 2013

fonte: <<http://www.mobilize.org.br/mapas/22/mapa-da-rede-de-metro-de-fortaleza-ce.html>>, acesso em 28/11/2018.



Entre os anos de 2006 e 2011, o Governo do Estado encomendou um estudo de viabilidade do projeto do VLT que foi realizado por uma empresa espanhola de consultoria chamada EPTISA. A empresa utilizou dados da pesquisa domiciliar de 1996 combinados às pesquisas de tráfego e de transporte de 1999 e às variáveis socioeconômicas de 2000<sup>10</sup> e outro estudo realizado pelo METROFOR.

Após análises, o estudo indica que a nova linha viria a cumprir uma demanda de 90 mil passageiros por dia, o que, segundo Iacovini (2013) demonstra, dificilmente acontecerá porque esse número se justifica somente se a transferência da utilização das linhas de ônibus - referente a 24 linhas - que correspondem a esse trajeto for de pelo menos metade. O autor menciona que nem mesmo as 4 linhas que foram consideradas como coincidentes possuem um roteiro diferenciado, com paradas muito mais frequentes que o ramal. Ademais, quanto menos coincidentes, mais as linhas de ônibus que foram consideradas se distanciam do trajeto e do roteiro de viagem oferecido pelo VLT. (mapa 02) Atualmente, com o funcionamento do veículo em operação assistida desde de 2018, a demanda diária atingida é de, aproximadamente, 7 mil pessoas por dia (figura 12).

Tal estudo de viabilidade, além de usar uma base de dados que ao longo da realização do estudo foi sendo ultrapassada, utiliza um método generalista ao considerar que o veículo sobre trilhos viria a substituir o percurso que linhas de ônibus fazem, possuindo uma diversificação de paradas bem maior que a do trem, dificilmente concretizando tal demanda, visto que o VLT se localiza em uma área da cidade onde não há alta demanda

---

**10** Informações pertencente ao “Estudos de Integração dos Sistemas de Transporte Público de Passageiros da RMF” realizados pelo Governo do Ceará em 2002.

de produção ou atração de viagens para transportes públicos. (mapa 03).

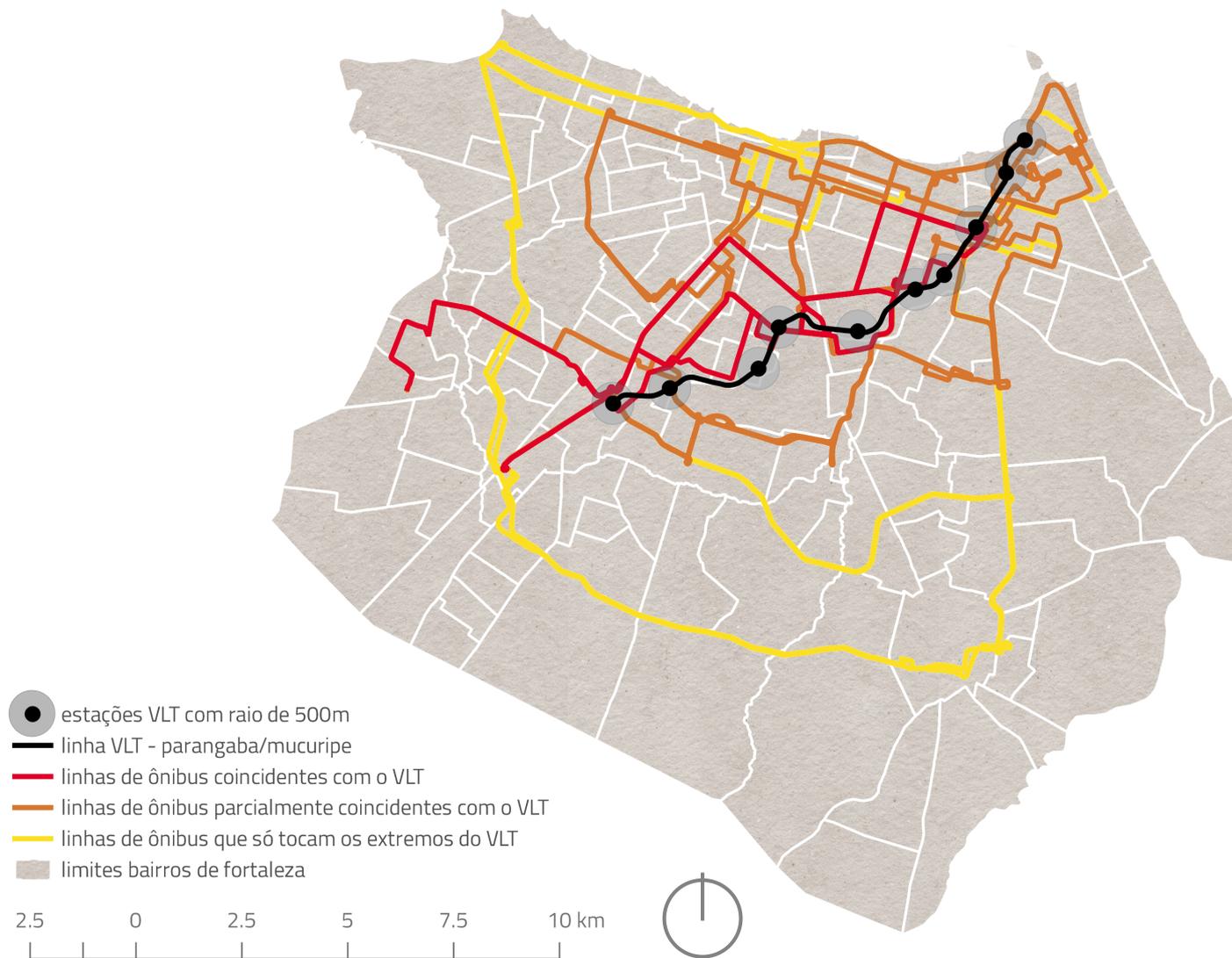
Mesmo assim, após a conclusão do estudo, o Estado leva a frente o processo de licenciamento, elaborando um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) acompanhado do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA). Tal estudo foi apresentado à sociedade civil em audiência pública (a primeira referente ao assunto do VLT) em 20 de julho de 2011 e aponta o projeto como a ligação dos dois setores da cidade, justificando essa ligação pelo reconhecimento de que o ramal ligaria as duas áreas da cidades mais desenvolvidas, correspondendo à regional II - onde está concentrada a ocupação vertical, com os principais serviços e os bairros com os maiores valores de renda média segundo o censo do IBGE (2010) (mapa 04) - e à regional IV - considerada um polo de menor porte que atende a população localizada a sudoeste e noroeste<sup>11</sup>.

---

11 CEARÁ, 2011, p.2.2 apud Iacovini, 2013, p. 158.

## mapa 02 | linhas de ônibus, vlt e o cálculo da demanda

elaboração: autoral. | fonte: CEARÁ, 2011, p. 2.6-2.8; IACOVINI, 2013; ETUFOR, 2010



linhas coincidentes

| número da linha | demanda de pessoas/dia |
|-----------------|------------------------|
| 030             | 11.306                 |
| 036             | 153                    |
| 044             | 15.678                 |
| 069             | 4.789                  |
| <b>total</b>    | <b>31.926</b>          |

linhas parcialmente coincidentes

| número da linha | demanda de pessoas/dia |
|-----------------|------------------------|
| 027             | 8.649                  |
| 029             | 10.225                 |
| 031             | 8.459                  |
| 032             | 7.794                  |
| 045             | 17.855                 |
| 066             | 4.852                  |
| 077             | 8.604                  |
| 078             | 12.743                 |
| 804             | 2.879                  |
| 814             | 1.246                  |
| 913             | 2.064                  |
| <b>total</b>    | <b>85.370</b>          |

linhas que só tocam os extremos do VLT

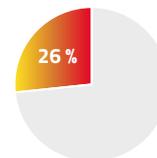
| número da linha |
|-----------------|
| 034             |
| 035             |
| 038             |
| 041             |
| 042             |
| 048             |
| 051             |
| 052             |
| 055             |

demanda diária  
**108.979**

somando....

demanda total diária

**226.275** =



demanda total da capital

total de distância  
percorrida pelas  
linhas

**478,8km**



total de distância  
percorrida  
pelo VLT

**12,7km**



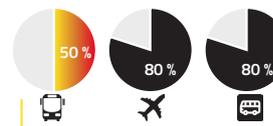
+ demanda diária  
aeroporto

**8.621**

+ demanda diária  
rodoviária

**8.000**

cálculo da demanda  
diária do VLT



**90.000**  
passageiros por dia

## figura 12 | pessoas que utilizaram o vlt até hoje em operação assistida

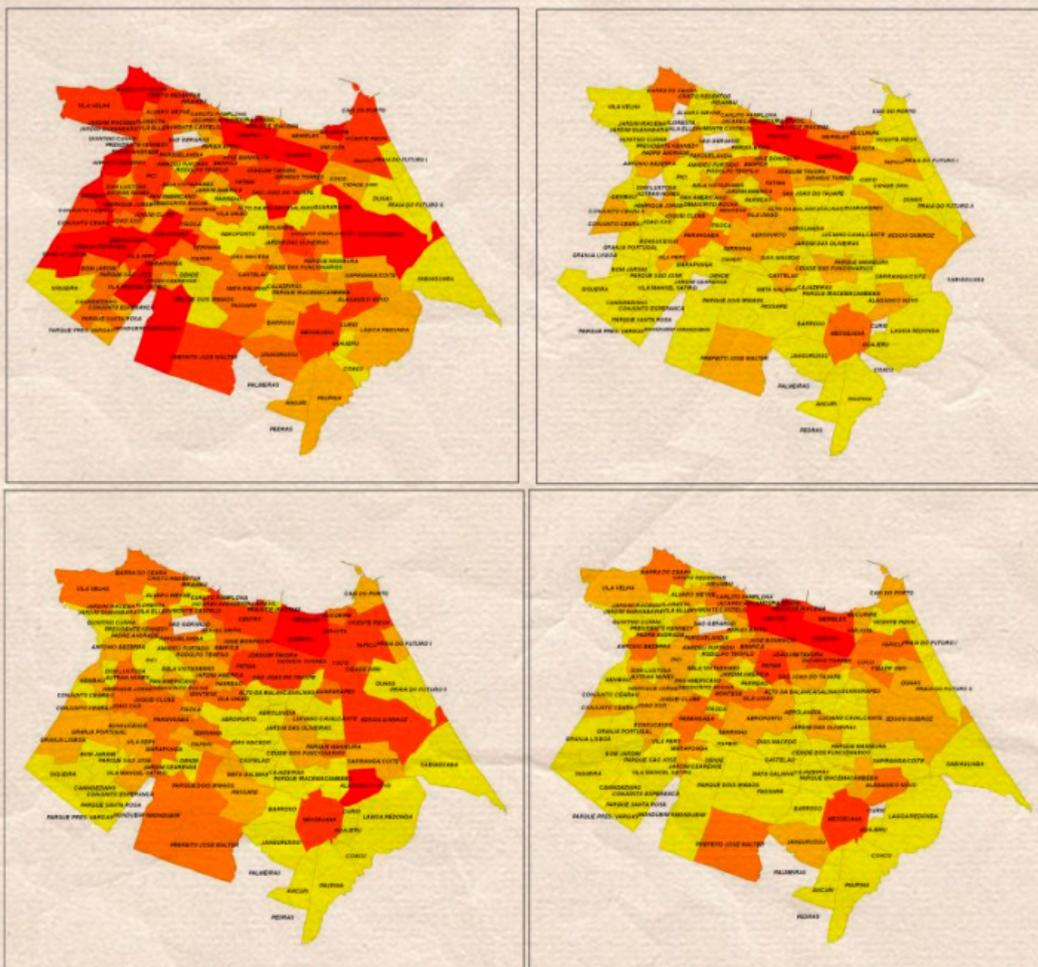
imagem de 19/07/2019. fonte: <https://www.metrofor.ce.gov.br/2019/07/10/mais-de-1-milhao-e-meio-de-pessoas-ja-usaram-o-vlt-parangaba-mucuripec/>; acesso em: 18/10/2019.



## mapa 03 | demanda produção/atração de viagens

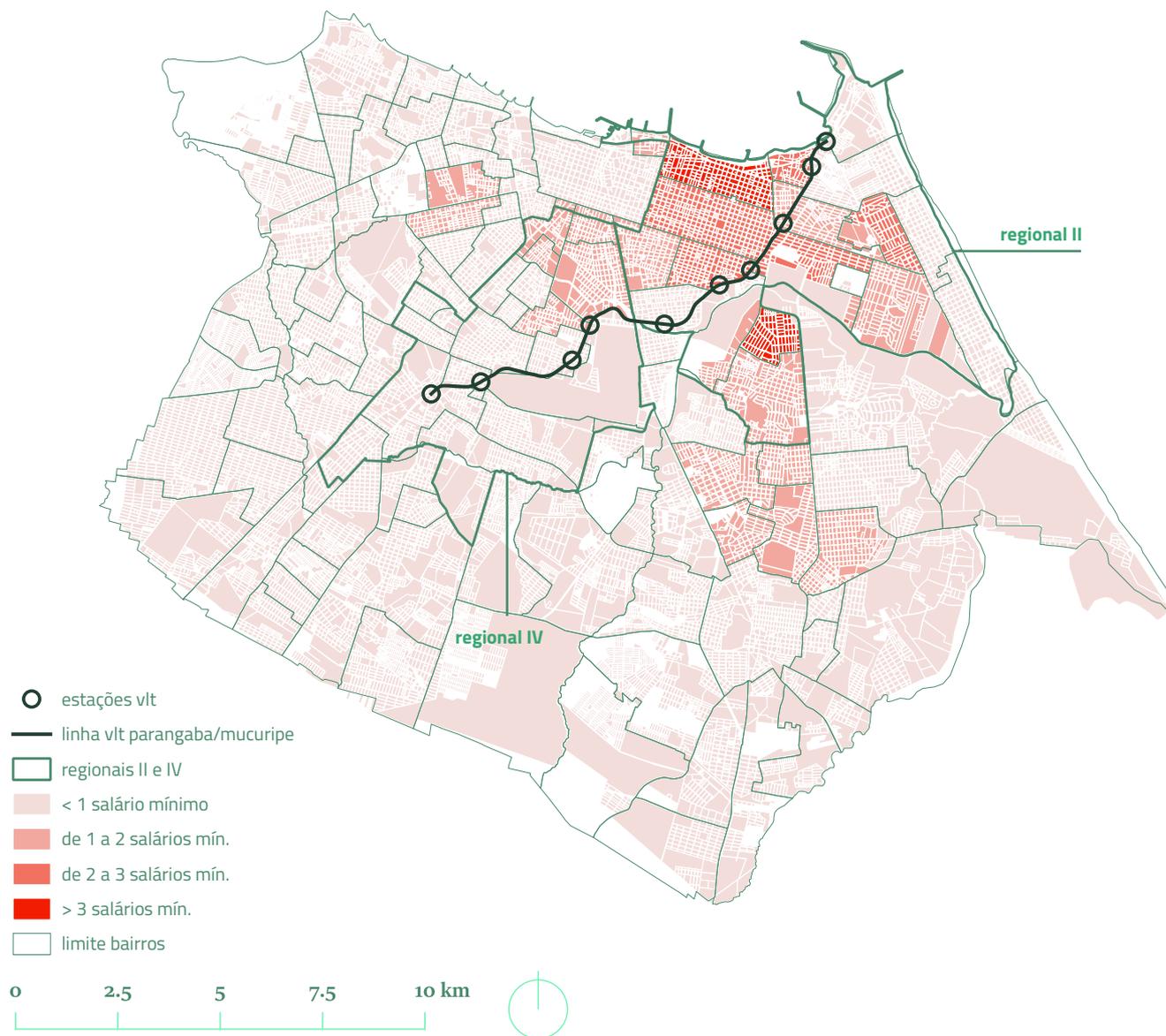
fonte: IACOVINI, 2013, p. 164.

**Imagem 45 – Viagens (prod./atração) em transporte público (a, b) e privado (c, d)**



Fonte: CEARÁ, 2011.

## mapa 04 | linha do vlt, regionais e renda média



Quanto ao zoneamento do PDPFOR que incide sobre a faixa do ramal que atravessa parte da cidade (mapa 05), o VLT está inserido ou à margem de 5 zonas, sendo elas a Zona de Interesse Ambiental II - Praia do Futuro (ZIA praia do futuro), a Zona de Orla 4 e 6 (ZO4 e ZO6), a Zona de Ocupação Consolidada (ZOC), as duas Zonas Prioritárias de Ocupação (ZOP1 e ZOP2) e a Zona de Recuperação Urbana 1 (ZRU1). Ademais, o ramal também atravessa duas Zonas Especiais de Interesse Social do Tipo 1 (ZEIS 1), consideradas atualmente como ZEIS prioritárias pela prefeitura, sendo elas a ZEIS Mucuripe e a ZEIS do Lagamar.

A linha atravessa 3,8 km de uma Zona de Recuperação Urbana, que segundo o PDPFOR necessita receber mais infraestrutura, o trajeto por essa zona corresponde a 32% do total, ficando o restante a cargo, principalmente, das Zonas de Ocupação Prioritária e da Zona de Ocupação Consolidada, que juntas correspondem a cerca de 65% do percurso. Tal dado confirma que o equipamento está localizado principalmente em uma área da cidade já bem servida de infraestrutura urbana. O trilho também atravessa zonas ambientais, correspondendo à 2 km de extensão, que merecem atenção quanto ao impacto causado pela a construção do veículo, visto que 2 das 9 estações foram construídas nessas áreas.

Ademais, o EIA-RIMA justifica o VLT como “um bom sistema de transporte que garantirá a mobilidade urbana, com tarifa de baixo custo, beneficiando a todos, **principalmente à camada de baixa renda**” (CEARÁ, 2011b, p. 2.9, grifo da autora). E em termos urbanísticos o documento declara sobre o ramal:

“além de não compor uma barreira física que divida a cidade em duas partes, se converte em um elemento sobre o qual se **pode definir o resto do desenvolvimento urbanístico da cidade**. Neste caso esse fato se acentua devido a que atualmente existe uma linha dedicada em exclusiva ao tráfego de cargas, com **apropriações indevidas da faixa de domínio da ferrovia, dando uma imagem de semi-abandono e marginalidade**” (op. cit, grifo da autora)

**ZPA**

**zona de preservação ambiental**

preservação dos ecossistemas naturais dentro do espaço urbano, com parâmetros totalmente restritivos quanto à ocupação.

**ZRA**

**zona de recuperação ambiental**

zonas que sofreram algum tipo de degradação e precisam ter processos de ocupação do solo disciplinados, onde o ambiente natural possa ser recuperado. possui índices de ocupação mais restritos em relação às outras zonas.

**ZIA praia do futuro**

**zona de interesse ambiental**

segundo o PDPFOR são “áreas originalmente impróprias à ocupação do ponto de vista ambiental, áreas com incidência de atributos ambientais significativos em que a ocupação ocorreu de forma ambientalmente inadequada”. é dividida em 3 zonas:  
I - cocó | II - praia do futuro | III - sabiaguaba

**ZOC**

**zona de ocupação consolidada**

bairros mais verticalizados da cidade; concentram os principais serviços e áreas comerciais

**ZO4 e ZO6**

**zonas de orla**

se dividem em 7 zonas ao longo do litoral da cidade; possuem índices que acompanham o interesse e potencial turístico.

**ZOP1 e ZOP2**

**zona prioritária de ocupação**

vizinha à ZOC, são alvos para os empreendimentos residenciais por conta da disponibilidade de infraestrutura; incentiva-se o maior aproveitamento do solo e maior altura dos edifícios

**ZRU1**

**zona recuperação urbana**

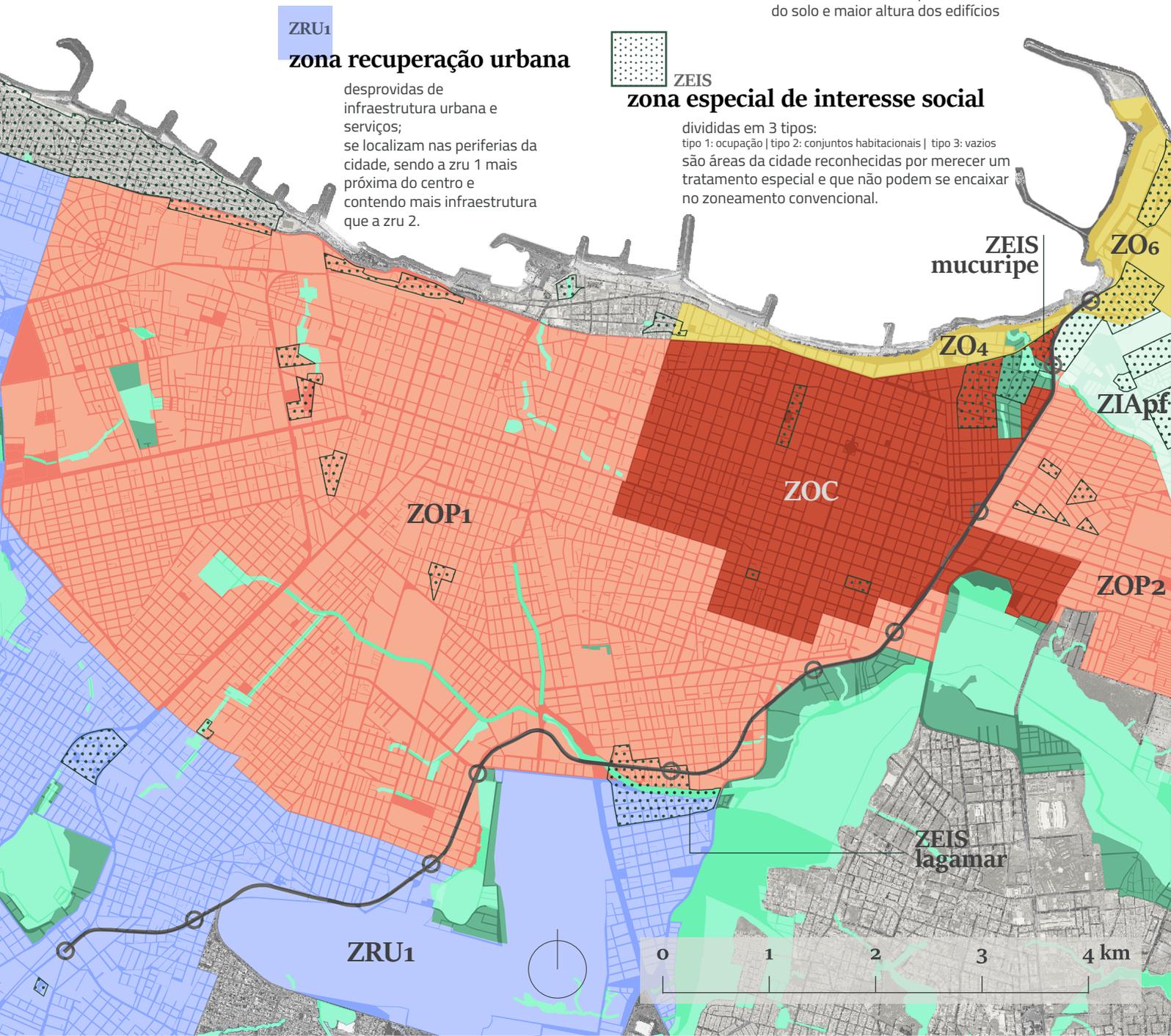
desprovidas de infraestrutura urbana e serviços; se localizam nas periferias da cidade, sendo a zru 1 mais próxima do centro e contendo mais infraestrutura que a zru 2.



**ZEIS**

**zona especial de interesse social**

divididas em 3 tipos: tipo 1: ocupação | tipo 2: conjuntos habitacionais | tipo 3: vazios são áreas da cidade reconhecidas por merecer um tratamento especial e que não podem se encaixar no zoneamento convencional.



A gestão aponta o VLT como um propulsor do futuro desenvolvimento urbano nessa área da cidade, atrelando na remoção das "apropriações indevidas", as colocando como uma composição de abandono e marginalidade como uma solução para gerar esse desenvolvimento. Ou seja, para o autor do projeto, as pessoas que ocuparam esse espaço indevidamente não são dignas de direitos. Em propagandas elaboradas pela Prefeitura de Fortaleza, sobre as intervenções que cruzam o VLT, fica clara a tentativa recorrente da gestão de tratar como invisíveis e totalmente removidas esse tipo de ocupação. (figura 13)

Tal afirmação gera questionamento quanto ao significado de desenvolvimento para a gestão, que parece acreditar mais em processos higienistas de retirada de moradores do que em promover a integração do espaço e planejar dignidade considerando as comunidades histórico e socialmente, evitando inclusive, gastos tanto com indenizações, quanto na produção de habitação de interesse social.



figura 13 | o jogo dos 7 erros

projeto divulgado



projeto implementado



Quanto a tais ocupações irregulares, o projeto do ramal afeta uma série de comunidades com ocupações datadas desde os anos 1940. O número de remoções apresentadas primeiramente seria de 3.500 famílias (número anunciado em 23/11/2010<sup>12</sup>) e ao longo dos anos, oscilou bastante, por exemplo no EIA-RIMA, se fala em um número de 2.700 famílias removidas<sup>13</sup> (mapa 06 - vlt e remoções) enquanto de acordo com os relatórios do Comitê Popular da Copa, os números oscilam de 10.000 famílias afetadas para 4.000. Essa quantidade de desapropriações representou cerca de 38% do orçamento da obra, sendo a parte das desapropriações custeadas pelo Governo do Estado enquanto a Caixa custeou a execução da obra. Segundo Oliveira (2017) o número final de remoções é de 2.185 edificações, onde 1.985 eram moradias.

A massiva quantidade de remoções apresentadas pela gestão representa o maior impacto gerado pelo VLT. Em 14 de julho de 2010, o Governo do Estado do Ceará institui o decreto nº 30.263, onde declara uma área total de 381.592,87 m<sup>2</sup> como área de utilidade pública para fins de desapropriação<sup>14</sup>. Instituiu também normas em que se dariam as indenizações, avaliadas por uma equipe contratada pela SEINFRA.

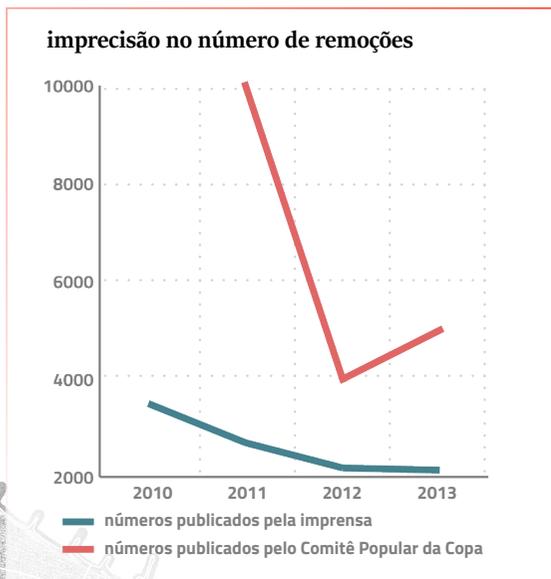
---

<sup>12</sup> disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/obra-do-metrofor-na-via-expressa-gera-polemica-1.688420>>, acesso em 28/09/2018.

<sup>13</sup> CEARÁ, 2011, p. 4.17

<sup>14</sup> ROMEIRO (org.); FROTA (org.), 2015, p. 85.





## critérios para as indenizações dos imóveis contidos na área de desapropriação

previstos no decreto 30.263, de 14/07/2010  
lei estadual 15.056/2011 (alterada mais tarde pela lei 15.194/2011)

### 1) PARA PROPRIETÁRIOS REGULARIZADOS com o título do imóvel registrado em cartório

a) imóveis avaliados em até R\$ 40.000,00:

 < ou = R\$ 40.000,00 + 1 unidade habitacional   
 quitada pelo Governo do Estado

b) imóveis com avaliação maior que R\$ 40.000,00

 > R\$ 40.000,00 + 1 unidade habitacional   
 quitada em prestações pela própria família

c) caso o morador **NÃO** aceite a unidade habitacional

 + R\$ 6.000,00 como “auxílio social”

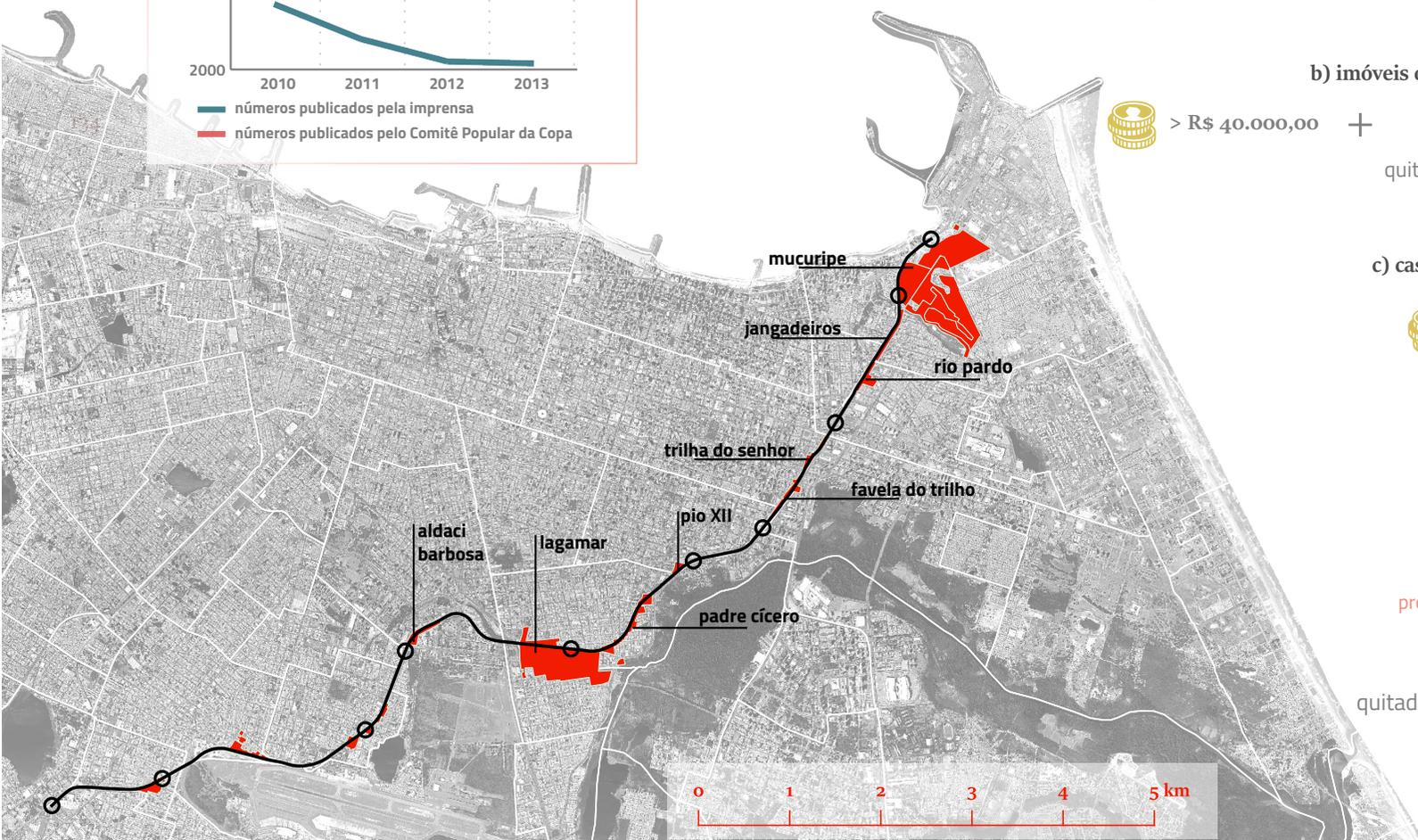
d) se o proprietário não morar no imóvel:

 somente indenização

### 2) PARA OCUPANTES OU LOCATÁRIOS

precisam comprovar que residem à pelo menos 12 meses

1 unidade habitacional   
quitada em prestações pela própria família



Todas as decisões referentes a implementação do projeto do VLT foram anunciadas com intenção de informar a população de como o processo aconteceria, sem qualquer diálogo ou negociação com as famílias das comunidades atingidas. Tal projeto interfere diretamente em uma área muito extensa da cidade e a implementação do mesmo deveria ser discutida com a participação da sociedade civil. A não adoção de medidas inclusivas por parte da gestão, gerou reações e articulações de moradores de diversas comunidades, formando primeiramente o Comitê Popular da Copa (CPC), em 2010. Essa instância de articulação a fim de denunciar a não garantia de direitos humanos em projetos da Copa do Mundo foi muito importante para visibilizar a luta das comunidades atingidas e pôr em questão tomadas de decisão do Governo e da Prefeitura.

Segundo Romeiro (org.) e Frota (org.) (2015), Depois da discussão em audiência pública do EIA-RIMA referente ao VLT, o Ministério Público Federal expediu uma notificação à SEMACE (Superintendência Estadual do Meio Ambiente), recomendando que a mesma cobrasse do Estado, uma complementação do documento com os itens a seguir:

- alternativas de outros traçados e de definição das estações;
- alternativas tecnológicas (outros projetos de mobilidade que poderiam se substituídos por esse proposto);
- complementação do cadastro socioeconômico - avaliando todas as comunidades afetadas, com quantidade de pessoas impactadas, pessoas trabalhando na área de atuação do projeto, número de crianças que estudam em escolas localizadas na área e as despesas das famílias;

- outras medidas mitigadoras, pois no estudo só constava a indenização como medida;
- projeto habitacional para reassentamento das famílias impactadas.

A SEMACE realizou tal pedido à SEINFRA (Secretaria de Infraestrutura do Estado), que enviou as complementações sem essas retornarem à nova avaliação pela sociedade civil. O que gerou a produção de um parecer técnico pelo CPC que foi entregue quando o EIA-RIMA foi submetido à apreciação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA). O parecer apontava irregularidades nos diversos pontos do documento, como o desrespeito às normas de proteção ao direito à moradia e a ausência de participação da população atingida. Romeiro (org.) e Frota (org.) (2015) registram que o Tribunal de Contas da União também apontou em relatório de fiscalização em 2011 problemas no EIA-RIMA. O que não impediu que no dia 1º de setembro de 2011 o estudo fosse aprovado pela COEMA, as licenças prévia e de instalação fossem emitidas.

Essa fase de pré-licenciamento da obra já carrega em si a intenção que o Estado tem com o projeto do VLT. Analisando os pontos apresentados, o projeto se justifica muito mais em uma realização de um interesse de estimular o deslocamento de pessoas para uma área da cidade que já possui infraestrutura. A escolha da localização não deixa de ser uma medida estratégica e higienista da gestão para “limpar” a cidade, sem fomentar a discussão ou participação nas comunidades impactadas ou apresentar o projeto de reassentamento onde essas famílias deveriam ser reassentadas.

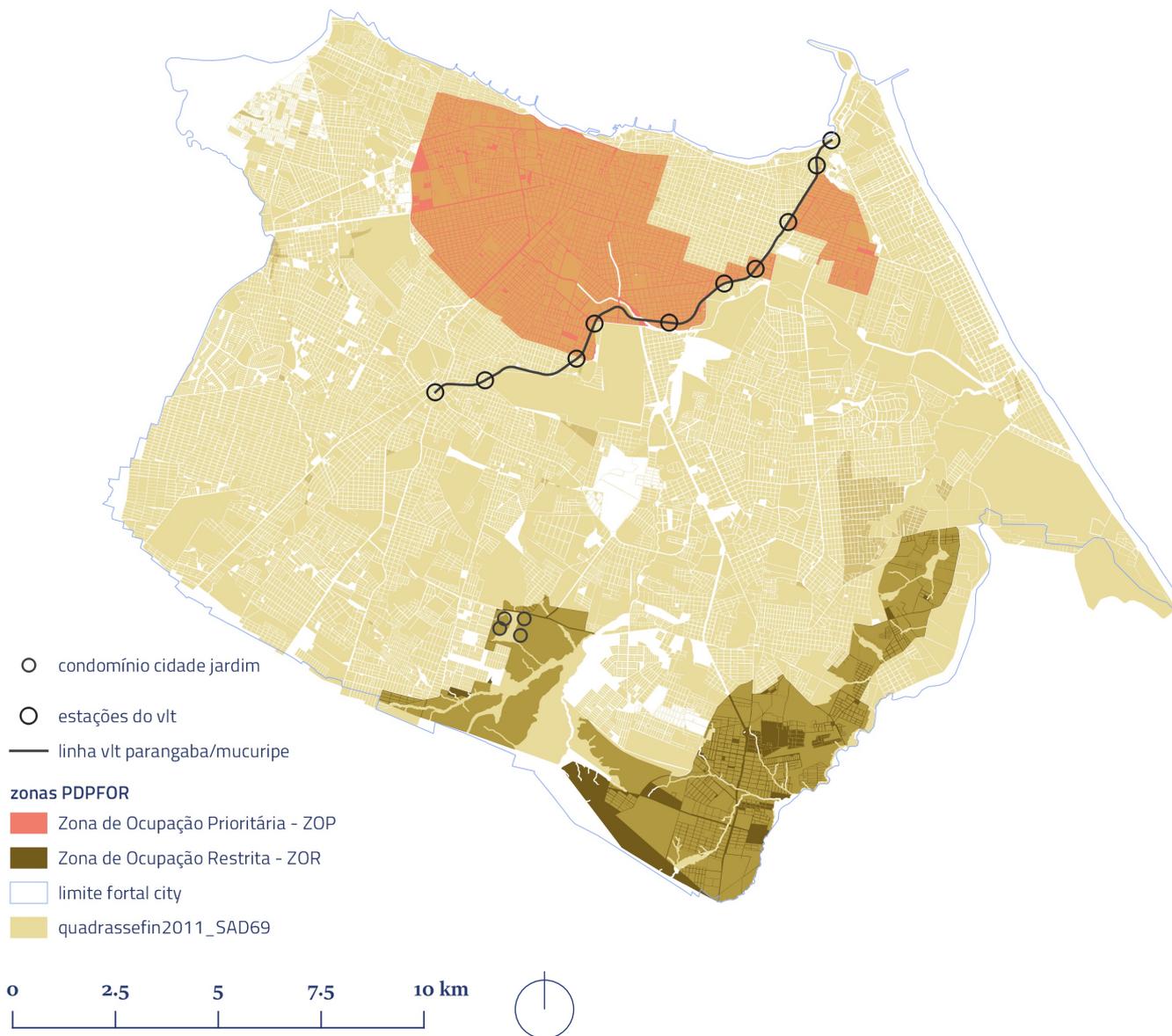
Mais tarde, a SEINFRA irá declarar que as famílias seriam reassentadas no grande

empreendimento Cidade Jardim (mapa 07). O conjunto habitacional se localiza no bairro José Walter, sendo distante de 11km a até 20km de algumas comunidades atingidas pelo VLT. Situar tal empreendimento nessa localização vai de encontro com diretrizes do Plano Diretor Municipal, quando este orienta a ocupação da cidade se concentre principalmente nas ZOPs e o projeto de reassentamento está em uma Zona de Ocupação Restrita, que é caracterizada por ser uma área de ocupação esparsa, com carência ou inexistência de infraestrutura. O que demonstra a intenção do poder público de remover assentamentos precários que também estão em zonas consolidadas da cidade e deslocá-los para a periferia, possibilitando um cenário ainda mais viável para a implantação de negócios.

Essas evidências mostram como o projeto do VLT é estratégico. Primeiro se cria a condição da necessidade do equipamento, depois disso o mesmo também é apontado como reestruturador urbano colocando o cenário das ocupações como uma situação de hostilidade para a cidade. Como o pacote solucionador de todo o problema, o projeto afeta e demarca remoções em 22 comunidades, com a intenção de locar o reassentamento em um conjunto habitacional a mais de 11 km de distância.

Essas seguidas ações da gestão irão provocar na população atingida uma articulação política popular/comunitária capaz de interferir no desenho do projeto. Por isso, decidimos denominar essas ações/articulações populares de **reações**, ou seja, uma resposta ao fato de que o projeto de cidade do poder público não os contempla. Assim, é importante analisar como algumas articulações se deram, pois essas forçaram uma resposta diferente. Analisar essa articulação também é caminhar para uma solução.

## mapa 07 | linha do vlt, regionais e renda média



elaboração: autoral. | fonte: IBGE, 2010; Fortaleza em Mapas; FREITAS ,2016.

O VLT é um projeto que não respeita o planejamento urbano proposto para cidade pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza. É mais um projeto pontual em que a gestão ultrapassa interesses coletivos justificados e aprovados em lei, para a viabilização de uma linha que revaloriza setores já valorizados da cidade e exclui populações que precisam ter seu direito à moradia e seu direito à cidade garantidos.

Mas, por conta disso, é um projeto que recebeu resistência. Com o intuito de estudar (re)ações insurgentes que colaboraram para a mudança de postura do Estado, essa parte do trabalho é dedicada a analisar algumas ações de certas comunidades que se articularam para impedir o processo de implementação do projeto.

## o fechar as portas

O processo de cadastramento das residências contidas na poligonal do decreto nº 30.263 para demarcação, remoção e indenização é mais uma ação sem diálogo. É comum o registro sobre esse tipo de ação ser caracterizado uma ação que não pretende deixar os moradores tomarem conhecimento do que está sendo feito. Viana (2015) descreve, segundo moradores da comunidade Lauro Vieira Chaves, localizada próximo ao trecho, que “A prefeitura fez medição, entrou nas casas, tirou fotos e marcou sem explicar qual a função” (VIANA, 2015, p. 362). Ao perceber do que se

tratava, a comunidade parou de receber pesquisadores ou funcionários do governo.

Câmara, Freitas e Rufino (2018), ao registrar o processo de resistência da Comunidade Trilha do Senhor, localizada na altura do cruzamento da Via Expressa com Av. Padre Antônio Tomás, também identificam a mesma reação da comunidade. No relato etnográfico que Fernandes (2016) faz em seu livro "Por um trilho - memórias de resistência", a autora coloca que os moradores entenderam a atitude inicial de cadastramento do governo como autoritária. Estratégias como não repassar ou assinar quaisquer documentos também estavam presentes na postura dos moradores. Fecham-se as portas para que seja forçada a abertura de um mínimo diálogo pela gestão. A comunidade então, ao fazê-lo acaba freando o processo de implementação, que precisava agir rápido (sem espaço para diálogo) para que a obra se realizasse. Não permitindo o acesso às suas casas, a comunidade também ganha tempo e resiste ao baixo valor de indenização oferecido. A Trilha do Senhor conseguiu fechar suas portas por quatro anos seguidos, até que o Governo consegue mover uma ação que possibilitasse a entrada das equipes responsáveis pelo cadastramento, em 28 de outubro de 2013<sup>15</sup>.

Outra observação é que tal (re)ação é capaz de modificar diretamente o projeto. No momento em que indenizações devem ser melhor negociadas, com preços mais justos para os residentes, isso força o Estado a revisar a quantidade de remoções, permitindo que uma série de moradores permaneçam no perímetro de desapropriação.

---

<sup>15</sup> Romeiro (org.) e Frota (org.), 2015.

## criar o campo de ação

Ao ser aberto o diálogo entre os moradores e a SEINFRA, foram marcadas reuniões de esclarecimento para os moradores das comunidades atingidas. Nessas reuniões os moradores entenderam que não estavam sozinhos, que comunidades ao longo do trilho passavam pelas mesma situação.

"No entremeio das apresentações, os moradores da Trilha perceberam que não estavam sozinhos. Se à frente da sala havia pouca possibilidade dialógica, ao lado havia várias comunidades na mesma situação. A Trilha conheceu a Lauro Vieira Chaves, o Lagamar, a Aldaci Barbosa, o Pau Pelado no perímetro da remoção, antes havia apenas a articulação com Dom Oscar Romero e São Vicente." (FERNANDES, 2016, p. 72-73)

Junto às Comunidades do Trilho<sup>16</sup>, foi criado o Movimento de Luta em Defesa da Moradia, que acontecia na Trilha do Senhor. Eram nos encontros do MLDM que se articulavam as estratégias para parar com os despejos e negociar com o Estados melhores compensações através das indenizações.

---

<sup>16</sup> As Comunidades do Trilho era compostas por: Trilha do Senhor, Aldacir Barbosa, Dom Oscar Romero, São Vicente, João XXIII, Pio XII, Jangadeiros, Rio Pardo, Canos, Lagamar, Mucuripe, Vila União e Lauro Vieira Chaves.

"O agrupamento comunitário em torno da Igreja, a organização política e a aproximação entre comunidades próximas e impactadas pela mesma obra foram a base de uma mobilização com o lema '**Nenhuma casa abaixo, nenhum direito a mesmo**'. (FERNANDES, 2016, p. 74)

As reuniões e assembléias tinham o objetivo de esclarecer o máximo de informação possível aos moradores. Segundo Fernandes (2016) as reuniões aconteceram até o ano de 2015, sempre as segundas-feiras. As comunidades se dividiam em comissões para conseguir informações do Governo do Estado. As articulações eram feitas junto à uma base eclesial, assessoria jurídica, movimentos sociais e estudantes de diversas áreas.

A criação do MLDM se configura como fortalecedora para luta contra as remoções e indenizações injustas do projeto do VLT. Tal campo de ação permitiu que os moradores de várias áreas da cidade pudessem se articular contra as ações do Estado e se munir de informações que antes não chegavam a eles. Aqui fica evidente a importância da comunicação entre comunidades e da criação desse espaço.

# visibilização da luta

As autoras Câmara, Freitas e Rufino (2018) também destacam o papel da visibilização das ações dos moradores no processo de luta pela mudança no desenho do projeto. Com esse objetivo, o MLDM cria um site onde registram reportagens e ações de promovidas pelo movimento e também perfis no Facebook (figura 14). A comunidade Lauro Vieira Chaves também chegou a criar seu blog onde registrava as resistências. (figura 15)

figura 14 | site comunidades do trilho



fonte: <https://comunidadeLVC.wordpress.com/lutadolauro/>

figura 15 | blog lauro vieira chaves



fonte: <https://comunidadesdotrilho.wordpress.com/>

# elaboração de documentos e presença em audiências

Para que muito da luta fosse cobrado formalmente e justificado a partir de pontos jurídicos, a elaboração de documentos baseados em uma legislação progressista foi utilizada, como no documento entregue a CONAMA, denunciando a falta de cuidado do Estado ao não considerar a participação dos atingidos nas decisões. Além disso, a presença das comunidades em audiências públicas, cobrando um preço de aluguel social mais justo e o reassentamento próximo do local de remoção.

Essa articulação dá oportunidade para que os moradores das Comunidades do Trilho possam interferir formalmente no processo de construção do VLT. Para ilustrar essa interferência, apontarei aqui alguns casos de articulação popular no sentido de alterar o projeto para atender aos interesses dos moradores. Alguns desses casos foram bem sucedido e outros não.

## aldaci barbosa e o vazio urbano

No projeto aprovado, a estação Borges de Melo iria ser construída em cima da comunidade da Aldaci Barbosa, provocando uma série de remoções (figura 16). A comunidade então em audiência pública apontou o terreno vazio, que era de propriedade pública e assim a estação foi construída no outro local (figura 17).

figura 16 | locação estação no projeto

Figura 4.2f – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MVH BRASIL.

figura 17 | estação construída



estação borges de melo



## lagamar e a rua

A comunidade do Lagamar é uma das ZEIS que a linha parangaba/mucuripe atravessa. Sendo uma das primeiras comunidades de Fortaleza, o Lagamar está em uma região considerada estratégica porque é por onde passam vias de importante fluxo na cidade (Freitas, 2017). Devido a esse fator, durante a Copa, a comunidade recebeu ameaças tanto por conta da rotatória da Av. Raul Barbosa, quanto pelo projeto do VLT.

O empoderamento da comunidade quanto a ser considerada uma ZEIS é um fator fundamental para a sua resistência. Os moradores da comunidade se empoderaram do fato de que a região foi considerada ZEIS pelo PDPFOR, em 2009, e mesmo sem a regulamentação da zona, eles se utilizaram este argumento com o intuito de proteger a comunidade e controlar as remoções (Freitas, 2017).

Os moradores conseguiram fazer com que o Governo do Estado apresentasse duas opções para a conformação do trilho na área da ZEIS<sup>17</sup>. Uma delas teria uma rua de passagem e a outra não. Os moradores decidiram essa conformação, fazendo com que mais algumas casas saíssem, mas entendendo que tal conformação satisfazia a maioria. Além disso os moradores da ZEIS também conseguiram fazer com que fossem implementadas passagens de nível, onde os pedestre poderiam circular melhor entre os lados da comunidade.

---

<sup>17</sup> Freitas (2017) deixa claro que apesar de conseguir decidir essa conformação por votos entre moradores, os moradores não receberam todas as informações técnicas necessárias para tomar essa decisão.

## mucuripe e a passagem de nível

Moradores da ZEIS Mucuripe, que está localizada no final do perímetro da linha, elaboraram um documento para ser entregue a SEINFRA na audiência pública do dia 20 de setembro de 2018 (penúltima até a data deste trabalho) sobre o fechamento de uma passagem de nível e a implantação de uma passarela em uma localização onde os mesmos consideram um lugar deserto, mal iluminado e perigoso. Em tal documento constam as sugestões dos moradores, descrevendo o que eles preferiam que acontecessem, com assinaturas e mapas explicativos (figura 12). A SEINFRA recebeu tal documento mas não considerou alterações neste trecho da obra.

Como consequência, o fechamento dessa passagem de nível provocou uma série de problemas no trânsito e vários residentes falam da dificuldade de circular por conta do aumento de fluxo dos carros (figura 13).

### figura 18 | obra causa caos no trânsito do mucuripe

fonte: <https://tribunadoceara.com.br/noticias/mobilidadeurbana/a-india-e-aqui-obra-do-vlt-faz-cruzamento-do-mucuripe- virar-um-caos/>; acesso em: 18/10/2019

The screenshot shows a news article from Tribuna do Ceará. The headline is "A Índia é aqui: obra do VLT faz cruzamento do Mucuripe virar um caos". The sub-headline is "DESORGANIZAÇÃO". The article text describes traffic chaos at the intersection of Via Expressa and Rua Juvêncio Vasconcelos in Mucuripe. It mentions that the population reports collisions and accidents, and that the VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) project has caused the closure of several access points. There is a small photo of a car at night with its headlights on.

### figura 19 | documento contra o fechamento da uma passagem de nível

The map shows a street layout with two level crossings, PN-21 and PN-22. Orange lines represent 300m pedestrian accessibility radii around each crossing. A legend identifies the railway line (Via férrea), Mucuripe Station (Estação Mucuripe), a crossing (Passarela), an operating level crossing (PN em operação), an interrupted level crossing (PN interrompida), and the 300m accessibility radius (Raio de caminhabilidade). The text above the map states that the current situation is disorganized and that the 300m criterion is not met.

Figura 04 - Raios de caminhabilidade no cenário de intervenção próximo às PN's 21 e 22 (Fonte: Autores. Base: Google Earth)

**Conclusão**  
A solução adotada que envolve os aspectos de circulação viária dos veículos automotores, itinerários com suas rotas de transporte coletivo, as quais, atendem os usuários do transporte público e acessibilidade de pedestres e ciclistas, apresenta as condições necessárias que permitem a mobilidade adequada dos bairros Vicente Pinzón e Mucuripe. Recomenda-se que o projeto da PN-22 da Rua Juvêncio Vasconcelos seja implantado com as condições necessárias, ou seja, instalação de gradis de proteção, pavimento adequado, sinalizações visuais e sonoras, todos consoantes com a legislação da acessibilidade universal, que garantam uma circulação que atenda as normas previstas para mobilidade de pedestres e ciclistas.

Fortaleza, 19 de julho de 2018  
Cyró Régis Castelo Vieira  
Coordenadoria de Transportes e Obras – CTO/SEINFRA

foto: acervo pessoal.

## manifestações públicas

O atraso no aluguel social e a não construção dos empreendimentos habitacionais prometidos pelo Governo do Estado culminaram na organização de manifestações públicas em frente ao Palácio da Abolição. As Comunidades dos Trilhos se organizavam em reuniões, definindo as pautas que seriam colocadas quando alguém do Palácio, ouvisse as palavras de ordem e os chamassem para a conversa.

Os moradores sabem que qualquer tipo de movimentação atípica ao redor do Palácio sofreria uma tentativa de conter qualquer agito. Em reuniões, a estratégia era criar uma frente humana de proteção para as senhoras de idade e crianças da possível truculência da polícia. Todo o cuidado possível está presente nesse momento. Seguramos guarda-chuvas, faixas, carregamos água, sucos, lanches. Dançamos e cantamos até que alguma consideração e resposta fosse dada.

A espera e a tentativa de desarticular o movimento, cansando os manifestantes que estavam em um dia útil, faltando seus trabalhos para garantir sua moradia estavam presentes em todo momento demonstram a falta de compromisso do Governo do Estado as responsabilidades financeiras atreladas ao impacto nas comunidades.





os dois lados

## valorização

para quem?

Com a descrição desses casos percebe-se que a obra causou impactos desproporcionais entre os grupos sociais atingidos, e que a valorização almejada pela sociedade seria usufruída apenas por alguns grupos sociais específicos - as elites, detentoras formais da propriedade fundiária urbana, historicamente beneficiada pelo processo de desenvolvimento urbano brasileiro.

No processo de implementação da obra, novos empreendimentos surgiram muitos próximos ao ramal Parangaba/Mucuripe. Como já enfatizado ao longo deste trabalho, um projeto de mobilidade urbana como o porte do VLT e justificado por conta do megaevento Copa do Mundo 2014 se mostra como cenário favorável para que se traga valorização imobiliária com o objetivo de animar partes da cidade onde o mercado imobiliário quer continuar valorizando.

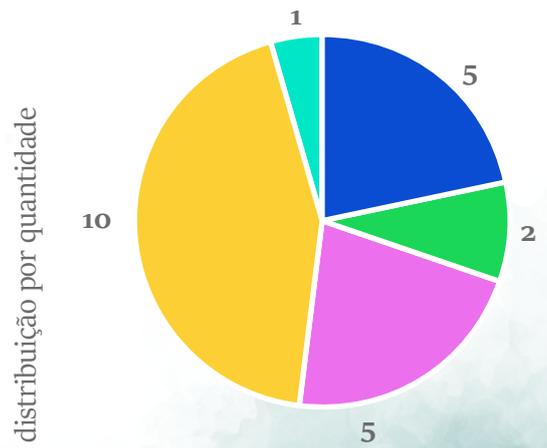
Foi possível identificar através de análises de fotos de satélite entre a época em que o projeto foi aprovado e os dias de hoje, que vários empreendimentos de diversas categorias foram surgindo próximos a linha do vlt. (mapa 08)

A partir do mapa elaborado, observa-se que a concentração dos novos empreendimentos está concentrada em uma área da cidade que já é afetada pela valorização imobiliária, inclusive a concentração de tais investimentos se dá em regiões que possuem um valor do solo mais caro de acordo com o empreendimento. O que mostra que a implementação do VLT também é fator de valorização em áreas consolidadas da cidade.

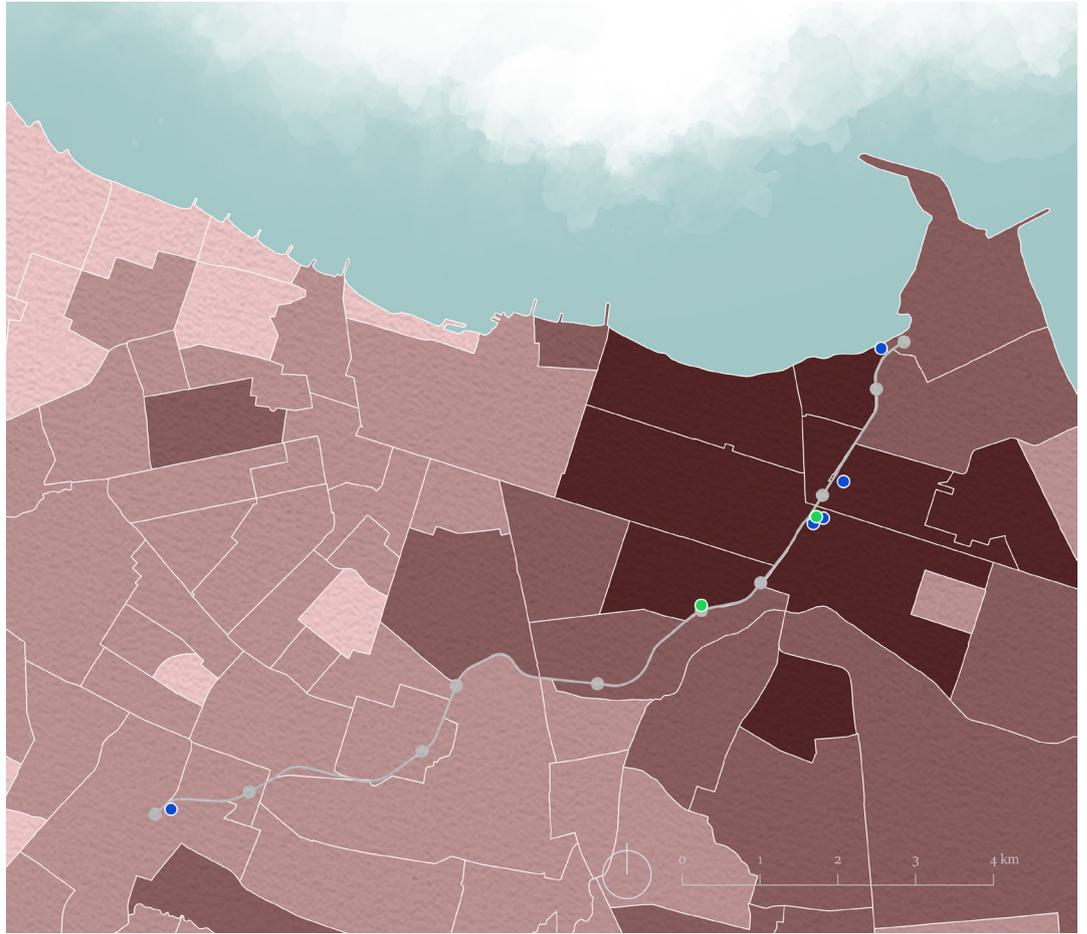
# mapa o8 | novos empreendimentos pós aprovação/implementação do vlt

fonte: Fortaleza em Mapas. Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.

-  institucional
  -  serviço
  -  residencial
  -  empresarial
  -  comercial
-  vlt
  -  bairros

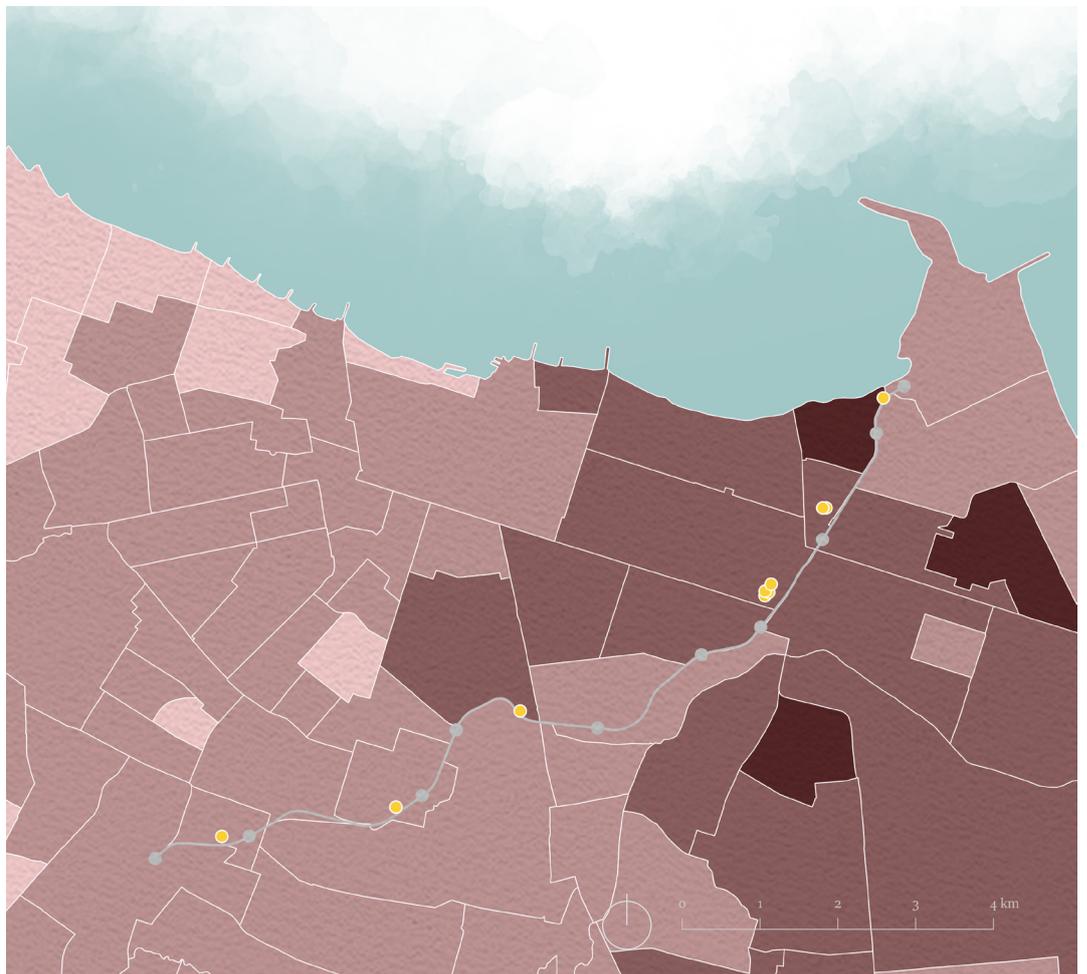
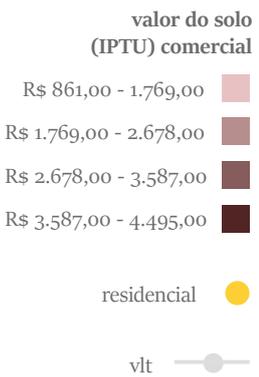


**mapa o8.1 | empreendimentos comerciais/empresariais e o valor do solo referente a cobrança de IPTU**



fonte: Fortaleza em Mapas. Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.

**mapa o8.2 | empreendimentos residenciais e o valor do solo referente a cobrança de IPTU**



fonte: Fortaleza em Mapas. Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.

# X projeto implementado

## projeto aprovado

O projeto aprovado em 2011 sofreu modificações ao longo da obra. A luta das comunidades atingidas foi fator fundamental da alteração desse desenho. Alteração essa, que é tão detida ao canteiro de obras, sem a atualização e publicação dessas modificações para a sociedade civil, demonstrando como o projeto do Veículo Leve sobre Trilhos está distante da realidade em que ele é construído.

Muitas casas conseguiram permanecer dentro da poligonal de desapropriação, comunidades consideradas ZEIS, como o Lagamar, se empoderaram do discurso da garantia da urbanização adequada acordada com a comunidade, fazendo com que o projeto que hoje está sendo finalizado, se tornasse completamente diferente do que foi aprovado. As estações mudaram de lugar, de número e de tamanho. Esses fatos demonstram como o ato de planejar considerando todos os atores existentes está fora das práticas da gestão em relação a esse projeto. Também é possível observar como é essa falta de planejamento que dificulta implementação de projetos, fazendo com que mais dinheiro público seja gasto.

A tarefa de observar essas mudanças mostrou como o desenho real da cidade é desconsiderado em prol da viabilização de um projeto, e essa prática acaba por trazer valorização para setores da cidade que já são privilegiados e valorizados, privilegiando determinada elite podem pagar por essa terra. Ademais, o VLT constitui uma barreira para as populações lindeiras, que todos os dias precisam continuar resistindo e lutando contra a valorização imobiliária que possui várias escalas de influência local. (ver trechos 1-14)

A intenção de registrar essas mudanças está relacionada com a influência que resistências articuladas podem ter sob o desenho da cidade. Foi graças à resistência e a luta das comunidades que remoções foram diminuídas, direitos foram garantidos, quantias foram reavaliadas. E é nessa observação que se pretende propor, um desenho que considere uma dessas comunidades que resistem. Porque após o término da obra, a resistência ainda precisa continuar, para que eventualmente, por valorização imobiliária, as comunidades não continuem a ser expulsas.

## trecho 01 estação parangaba



Figura 4.2a – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.

## trecho 02 estação montese



Figura 4.2b – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.



— área que sofreu desapropriação



— área que sofreu desapropriação

— área da estação prevista no projeto aprovado

## trecho 03 aeroporto 01



Figura 4.2c – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.

## trecho 04 aeroporto 02 lauro vieira chaves



Figura 4.2d – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.

154



Google Earth

200 m

— curso implantado do VLT  
- - curso previsto no projeto aprovado

— área que sofreu desapropriação



— área que sofreu desapropriação

figura 20 | comparação trechos 05 e 06

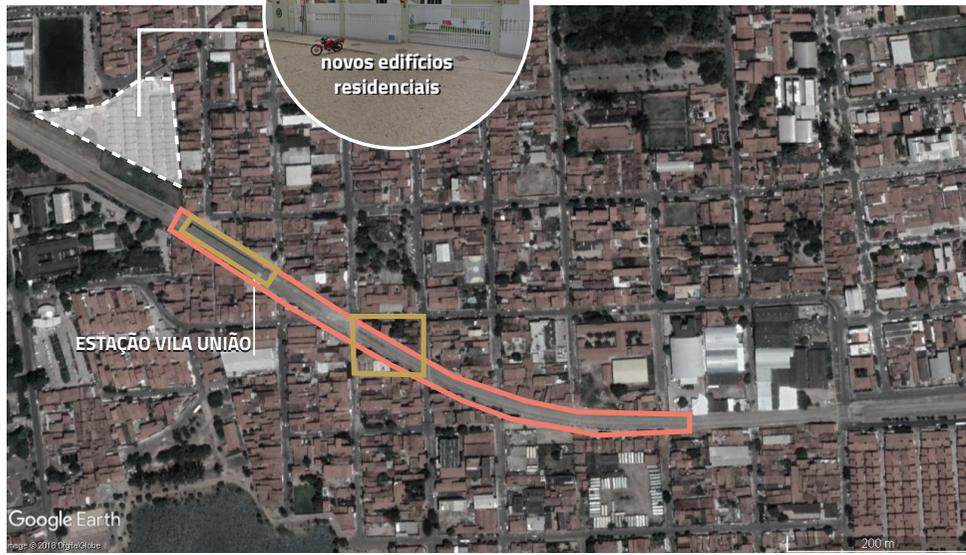
## trecho 05 estação vila união



Figura 4.2e – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.



— área que sofreu desapropriação  
— área da estação prevista no projeto aprovado

## trecho 06 estação borges de melo



Figura 4.2f – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.



— área que sofreu desapropriação  
— área da estação prevista no projeto aprovado

## trecho 07 estação são joão do tauápe 01



Figura 4.2g – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.

## trecho 08 estação são joão do tauápe 02



Figura 4.2h – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.

156



— área que sofreu desapropriação  
— área da estação prevista no projeto aprovado



— área que sofreu desapropriação  
— área da estação prevista no projeto aprovado

## trecho 09 estação pontes vieira

Figura 4.2i – Traçado do VLT

PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.

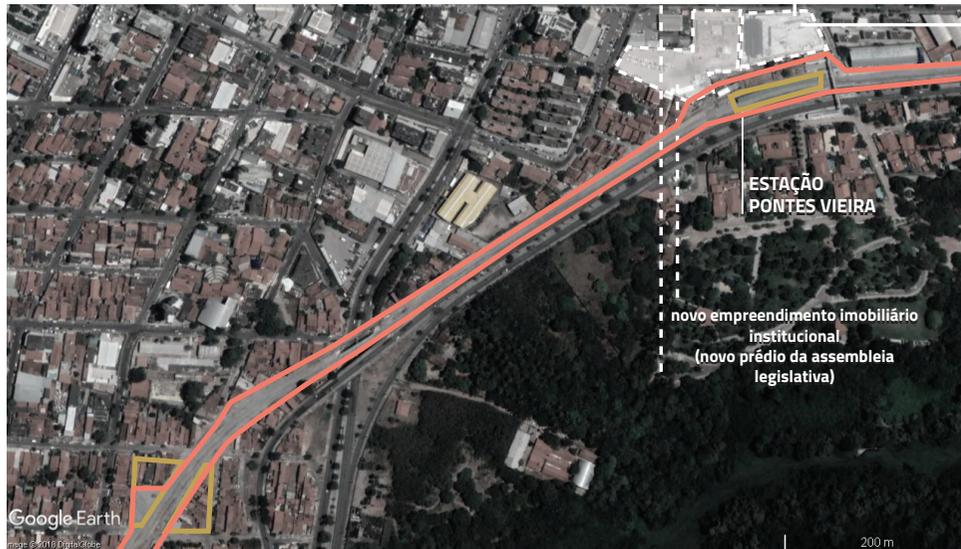
## trecho 10 estação antonio sales

Figura 4.2j – Traçado do VLT

PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.



- área que sofreu desapropriação
- área da estação prevista no projeto aprovado



- área que sofreu desapropriação
- área da estação prevista no projeto aprovado

## trecho 11 cruzamento av. pe. ant. tomás

Figura 4.2k – Traçado do VLT

PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



## trecho 12 estação papicu

Figura 4.2l – Traçado do VLT

PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



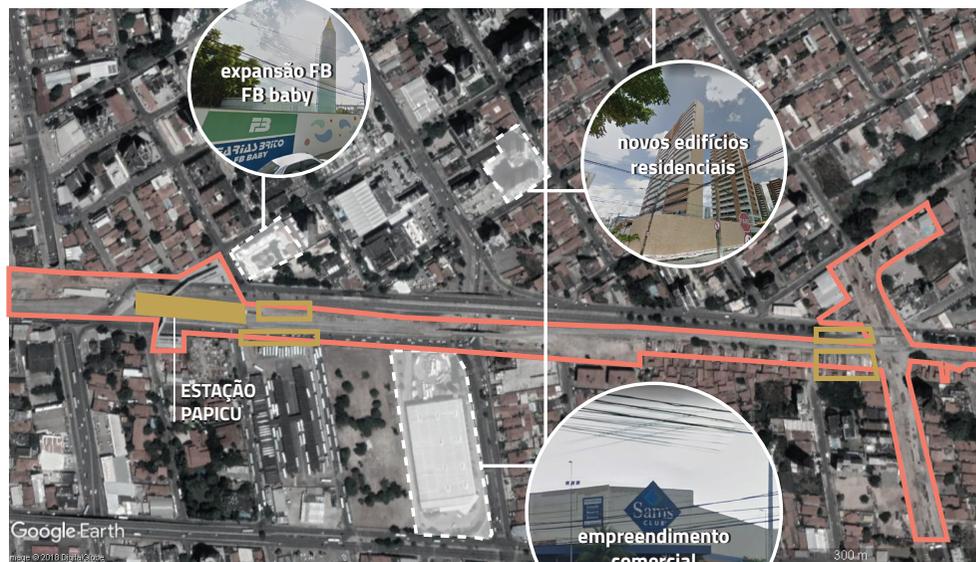
158

Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.

Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.



— área que sofreu desapropriação



— área que sofreu desapropriação  
— área da estação prevista no projeto aprovado

figura 20 | comparação trechos 13 e 14

## trecho 13 estação mucuripe



Figura 4.2m – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.

## trecho 14 estação iate



Figura 4.2n – Traçado do VLT  
PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS - VLT – FORTALEZA / CE



Fonte: Adaptado de MWH BRASIL.



— área que sofreu desapropriação  
— área da estação prevista no projeto aprovado



— área que sofreu desapropriação  
— área da estação prevista no projeto aprovado





parte 3

ir além do muro.

*'Qualquer discriminação é imoral e lutar contra ela é um dever por mais que se reconheça a força dos condicionamentos a enfrentar. A boniteza de ser gente se acha, entre outras coisas, nessa possibilidade e nesse dever de brigar.'*

Paulo Freire em "A pedagogia da autonomia".

Perceber as mudanças, os impactos físicos, ambientais, sociais, mentais, que permearam e ainda permeiam a linha férrea durante esses dez anos de obra me fizeram chegar a vários lugares. Até aqui, apresentei uma análise técnica sobre o meu objeto empírico. A análise dos dados foi a grande base para fundamentar o impacto na vida de grupos menos favorecidos, não reconhecidos como cidadãos, invisíveis. Foi através das ferramentas técnicas, que apresento uma documentação de mudanças, que contribuo para a importância da documentação dos processos, que evidencio o potencial modificador de vizinhanças.

Entretanto, o que me fez olhar para além de uma análise técnica integrada, foi a experiência com as pessoas, no campo. Durante esse um ano e meio de pesquisa, tive contato com moradores da Lauro Vieira Chaves, Lagamar, Trilha do Senhor, Rio Pardo, Jangadeiros e Mucuripe. Através do acompanhamento de atividades da Frente de Luta por Moradia Digna, junto a assessorias jurídicas, como o Escritório Frei Tito, e também se articulando com o Ministério Público do Estado do Ceará, foi possível entender melhor o que o VLT representa para as pessoas que lidam com ele todos os dias.

Foi acompanhando a pauta do VLT na FMLD, que me aproximei de um recorte mais local, nessa extensão de quase 13km: o eixo da comunidade Jangadeiros e Mucuripe. Um dos últimos trechos em construção, foi nessa área que encontrei abertura para entender os problemas diários e pensar em soluções mais dignas de morada. Ao trabalhar com um projeto em tempo real, que vai sendo construído a medida que a pesquisa se desenvolvia, eu poderia escolher dois caminhos possíveis de proposição: um plano ideal, imaginando o vlt não mais como uma barreira ou uma estratégia de invisibilização ou um plano possível dentro das possibilidades reais.

Ao mesmo tempo que fui entendendo os aspectos do entorno, da morfologia, da legislação e da vida dos moradores, entendi que planejar dentro da compostura atual, política, econômica, social, representa um desafio dentro de uma cidade com uma lógica de produção do espaço tão desigual. E aqui eu precisava, como estudante e futura arquiteta, retribuir para a comunidade aquilo que me estava sendo fornecido para o meu crescimento acadêmico.

O ato de planejar com o trilho, com o muro, a ideia de uma vida melhor, possível, deveria acompanhar a realidade da construção da barreira, da não possibilidade de reassentamento e seguir o critério de não gerar mais remoções. Assim, o plano "Além do Muro" virou uma série de ações mitigatórias<sup>1</sup> para o território da comunidade Jangadeiros e Mucuripe.

No diagnóstico, foram abordados aspectos históricos com o objetivo de compreender como o território se modificou e que dinâmicas fazem parte dele. Em seguida, a análise legislativa e de ordenamento jurídico procura elucidar os conflitos no sistema viário e também quanto a questão ambiental. Com essa análise, o estudo dos planos e projetos que incidiram na área nos últimos dez anos trouxe para a análise uma compreensão mais integrada da intenção da gestão pública para a produção espacial. Seguido isso, a análise do meio ambiente é focada no recurso hídrico presente na região, por onde o VLT e a obra de um viaduto atravessão. Por fim, estão a análise morfológica baseada no antes e depois da obra e um pouco da experiência e vivência com os moradores da região.

---

<sup>1</sup> Ações compensatórias. Que pretendem de alguma forma minimizar os problemas trazidos pela obra.

elaboração autoral. Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores, de 1945.  
fonte: Serviço Geográfico do Exército.



### 3.1. diagnóstico



Difícil de apreender o que é a região do Mucuripe. A multiplicidade das dinâmicas falam, se misturam. Não posso dizer que esse trabalho me possibilitou tal compreensão. Território composto por sete bairros<sup>2</sup> do setor leste de Fortaleza, o Mucuripe possui histórias, culturas, rendas, morfologias, etnografias e lutas muito diferentes. Em dado momento encontros e desencontros, conflitos e confluências. Os limites aqui estão para além de linhas político-administrativas. Elas ora se expandem, ora diminuem, ora abrigam um público ora outro. Compreender uma espaço tão mutável e diverso se configura em um desafio, ainda mais neste trabalho, onde a poligonal pode ser mais entendida como um eixo do que como uma área bem delimitada.

Este diagnóstico utilizará diferentes limites para a compreensão dos aspectos que serão analisados. Três poligonais de análise, de acordo com o aspecto em estudo, serão utilizadas. Para entender a dimensão histórica da ocupação, assim como a análise da legislação e dos planos e projetos para a área, a poligonal estará relacionada com a dimensão territorial do que se entende por Grande Mucuripe. Em seguida, na análise dos aspectos ambientais, a poligonal será guiada pelas redondezas do limite do Parque Urbano Riacho Maceió. Por fim, as análises morfológicas e os a experiência em campo com os moradores ficaram restritas à poligonal de intervenção do trabalho, que corresponde a margem lindeira da linha do VLT.

Os aspectos aqui analisados foram elencados a partir da relevância dos mesmos para com as percepções coletadas em campo. Antes de seguir um *checklist* de características, a intenção foi investigar pontos que se relacionam, importantes para o planejamento proposto.

---

<sup>2</sup> Mucuripe, Varjota, Papicu, Praia do Futuro I, Vicente Pinzon, Cais do Porto e De Lourdes.



bairro do Mucuripe na década de 1950. fonte: IBGE

## história, ocupação e conflitos

A extrema ponta leste da cidade, até 1805, considerada distante da cidade, sem a presença de ocupações residenciais ou comerciais, serviu como ancoradouro, recebendo exploradores estrangeiros e o embarque e desembarque de gêneros de comércio do Ceará, até este ser transferido para a região contígua à capital (Cavalcante, 2017). Aqui o Farol do Mucuripe<sup>3</sup>, construído por volta de 1840, era a edificação que servia de apoio para os navios atracarem na região portuária da Ponte dos Ingleses.

Em 1930, os moradores da região constroem, em mutirão, a Igreja Nossa Senhora da Saúde, marco da influência religiosa no espaço (Maciel, 2015). Possuindo até hoje celebrações e reuniões religiosas que fazem parte dos agentes geradores de fluxo no bairro, como o novenário de Nossa Senhora da Saúde, as feiras promovidas ao lado, as celebrações de dias santos e até as regatas de jangadeiros. Segundo Maciel, o começo dos anos 30 também é marcado pelo aumento do fluxo migratório para a capital por conta das secas, fazendo com que a região do Mucuripe recebesse grande parte dessa população, visto que a região ainda não possuía o interesse de ocupação de classes mais abastadas. O começo dos anos 40 são marcados pelo anúncio de que o porto voltaria para a região do Mucuripe, tendo o início de suas obras em 1939.

---

**3** Construído com mão de obra escrava, o Farol do Mucuripe funcionou até o ano de 1957, abrigou por determinado período o "Museu de Fortaleza" e atualmente passa por um momento de abandono pela gestão. É entendido como edificação marcante e símbolo de resistência para as comunidades que o cercam, o Serviluz e o Titanzinho.

A partir de então, começa a se configurar na região uma ocupação eminentemente industrial e portuária. Com a transferência do porto para este lado da cidade, os terrenos começaram a valorizar e novos armazéns e depósitos se instalam na região. O porto, assim, pode ser entendido como uma construção propulsora de investidores. Em 1941, começam as construções do Ramal Ferroviário do Mucuripe, partindo da Parangaba, linha que funciona até hoje e divide lugar com a construção do VLT. Em 1952, começam as obras para a Usina Municipal de Luz e Força no Mucuripe, acompanhada



bairro do Mucuripe na década de 1942.

fonte: <<http://www.fortalezaemfotos.com.br/2017/03/o-velho-farol-do-mucuripe.html>>

acesso em: 27/10/2019.

pela criação, em 1954, do Serviço de Luz e Força em Fortaleza - Serviluz<sup>4</sup>. Em 1966, chega a Fábrica de Asfalto de Fortaleza (ASFOR) e o terminal de Gás Butano.

Em 1960, a construção da Avenida Beira-Mar trouxe novos fluxos para a região e conseqüentemente, uma onda de remoções na orla da praia para que a implantação da avenida fosse viabilizada. Ao longo dos anos, os pescadores foram sendo expulsos para as localidades mais próximas da orla, como o Morro do Teixeira, Morro Santa Terezinha e Castelo Encantado ou até a Varjota e Vicente Pizon (Maciel, 2015). Segundo a autora, na década de 1980, o governo lança um Programa de Remoção de favelas que se configurava em quatro etapas. Entre os anos de 2009 e 2010, houve a tentativa de implantar o Estaleiro Promar Ceará, onde hoje se localiza a comunidade do Serviluz, por parte do Governo do Estado. Tentativa essa que não foi viabilizada por conta dos conflitos com o projeto Aldeia da Praia, recém lançado pela Prefeitura de Fortaleza, que previa a revitalização do Farol e a requalificação urbana da área do entorno, gerando uma série de remoções. Este projeto também não foi construído por conta pressão feita pelas comunidades atingidas.

Nos anos 1980, o mirante do Morro Santa Terezinha era um local turístico, com seus hotéis e restaurantes que proporcionavam uma vista para a praia. Tal dinâmica só durou até o começo dos anos 2000, quando o local entra em decadência e passa a ter um uso mais comunitário e residencial. A área do mirante passou por revitalizações nos anos de 2011, 2014 e 2016.

---

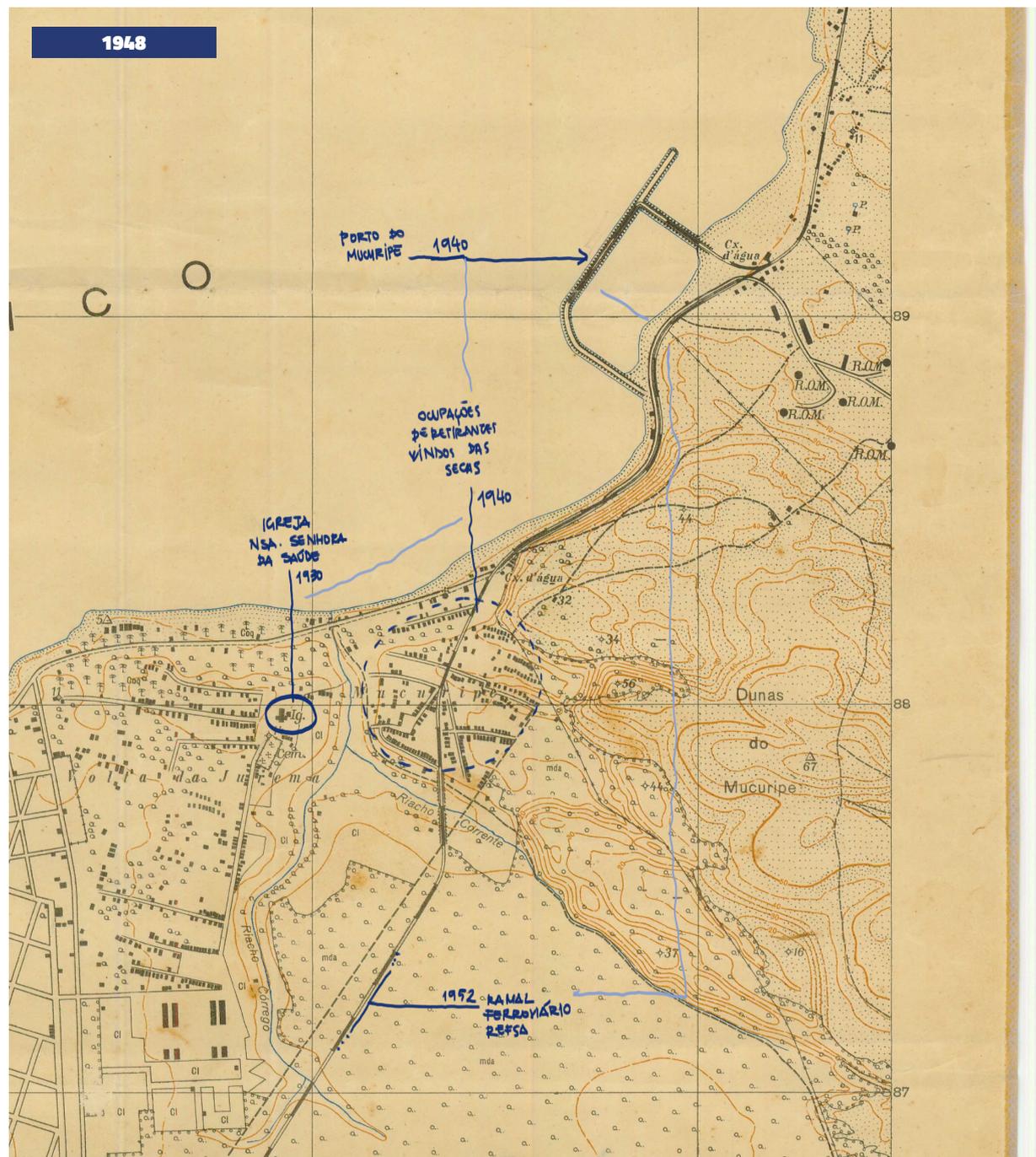
<sup>4</sup> A abreviação da empresa é lembrada até hoje pois deu nome a comunidade que instalou-se nas vizinhanças, o Serviluz.

Nos anos 2000, a construção da Via Expressa, também conhecida como Av. Almirante Henrique Saboia, com inicialmente 3,8km de extensão e seguindo o eixo dos trilhos ferroviários provocam novas remoções nas Comunidades do Trilho, que tiveram que ser suprimidas.

Ao longo de todos esses anos, uma série de comunidades com valores tradicionais dos anos 40 e 60 foi sendo deslocada a medida que localizações se tornaram de interesse público - companhias, construção de vias paisagísticas ou expressas -, ou privado - companhias, indústrias, fábricas, prédios luxuosos. As obras criaram novos fluxos de ocupações desordenadas, sem infraestrutura, cuidado ambiental, não respeitando valores históricos, culturais e sociais. Porém, a medida que a cidade cresceu, as novas vizinhanças, apesar de oprimidas, se fortaleceram. Criaram-se costumes, fluxos e dinâmicas locais, que hoje também são ponto de apoio e resistência.

A história do Mucuripe também é repleta de ações e reações.

1948



1958

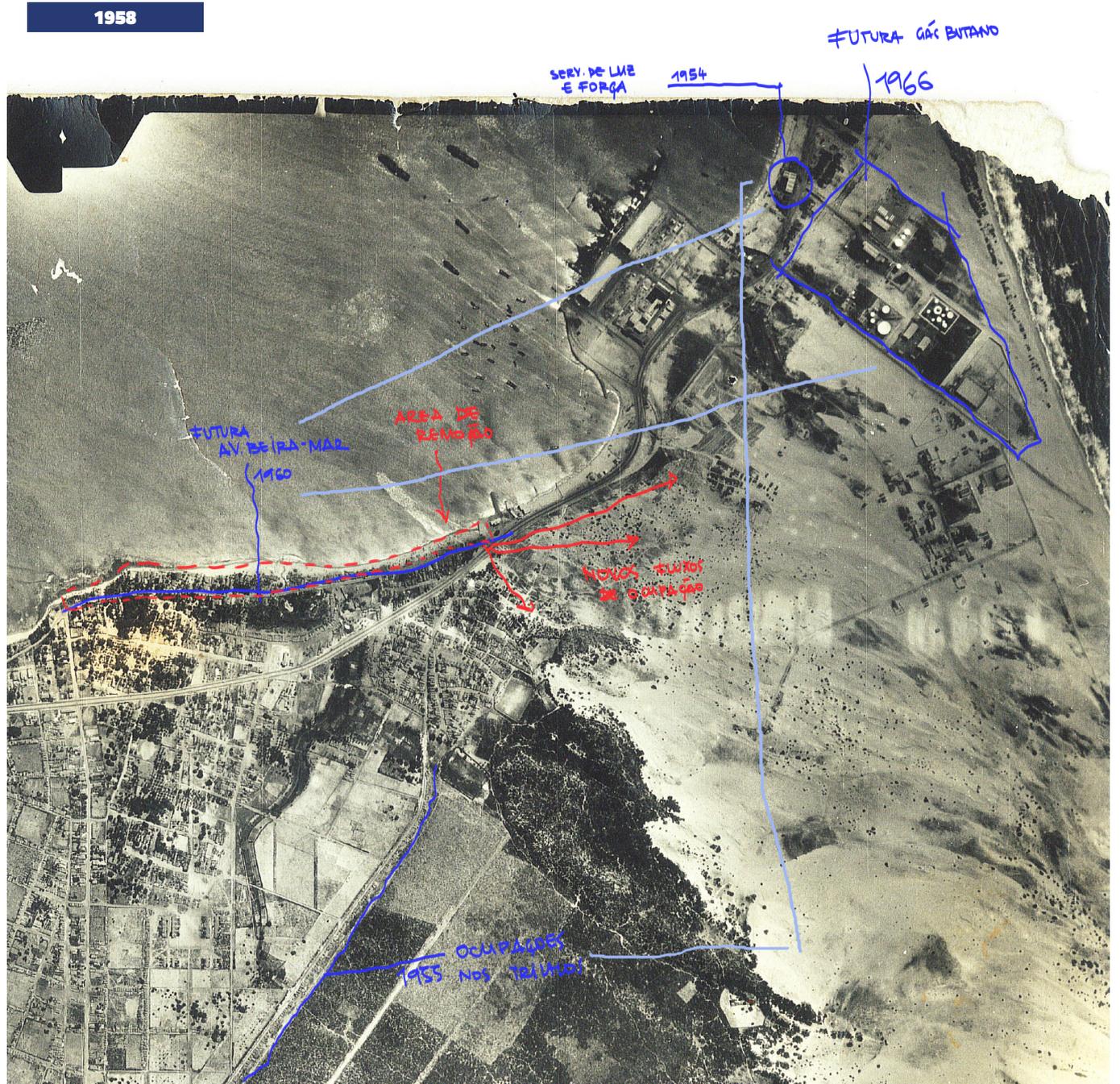
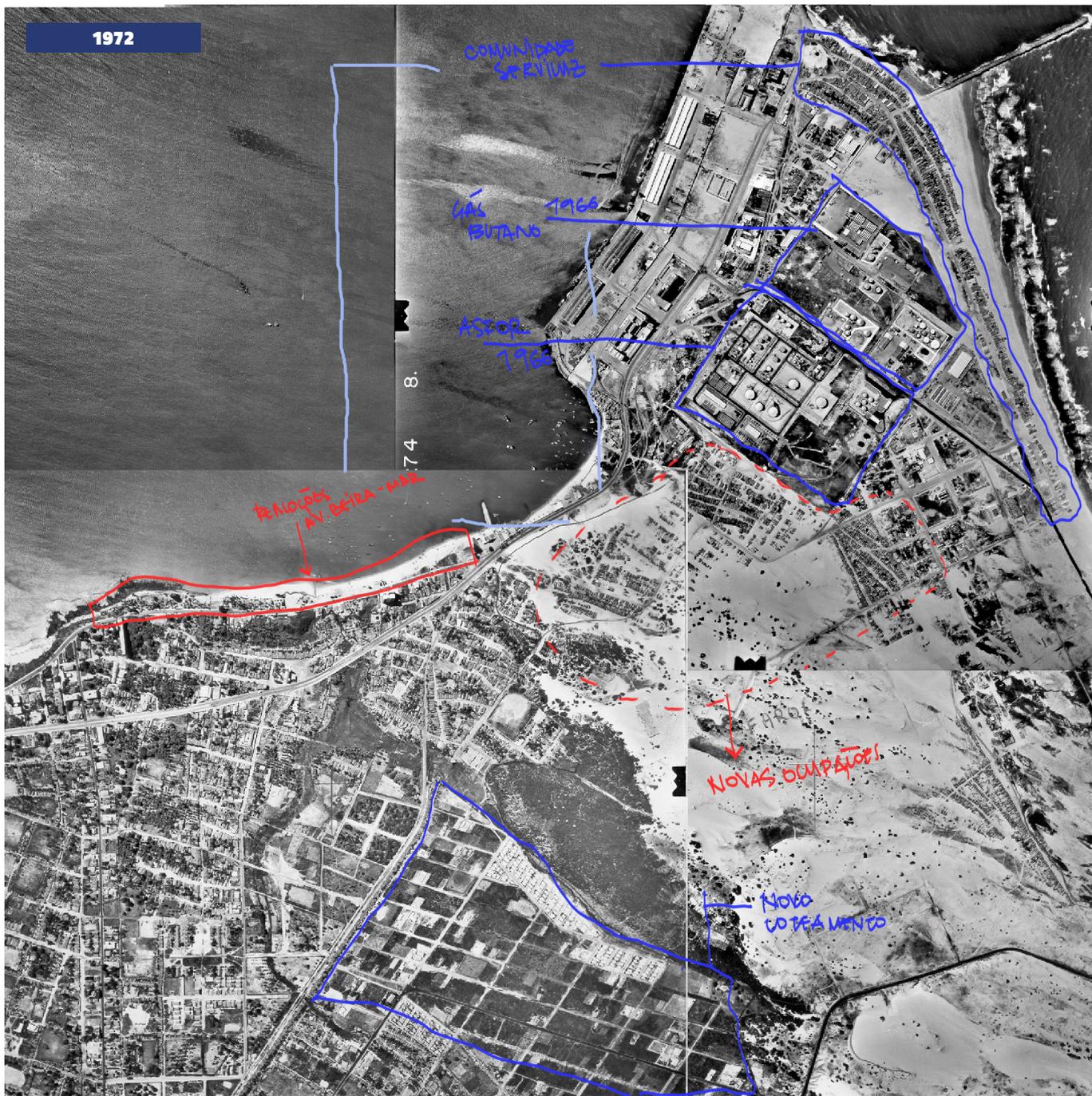


figura 24 | mapa do mucuripe em 1958



2016



figura 24 | mapa do mucuripe em 2016

Nesta análise dos aspectos legislativos que incidem sobre a região estudada, serão consideradas leis que estão diretamente ligadas com a produção do espaço nos bairros do Grande Mucuripe, com o foco principal nas zonas que incidem na poligonal de intervenção, visto que a análise de todas as zonas que incidem sobre a linha do VLT já foi feita na segunda parte deste trabalho<sup>5</sup> (mapa 08). As legislações analisadas serão o Plano Diretor Participativo de Fortaleza - PDPFOR (Lei Complementar nº 062/2009), Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei de nº 236/2017) seguido das operações urbanas consorciadas implementadas e previstas e demais projetos especiais promovidos pela gestão que podem influenciar na área da poligonal.

## plano diretor

Lei nº 062, 2009

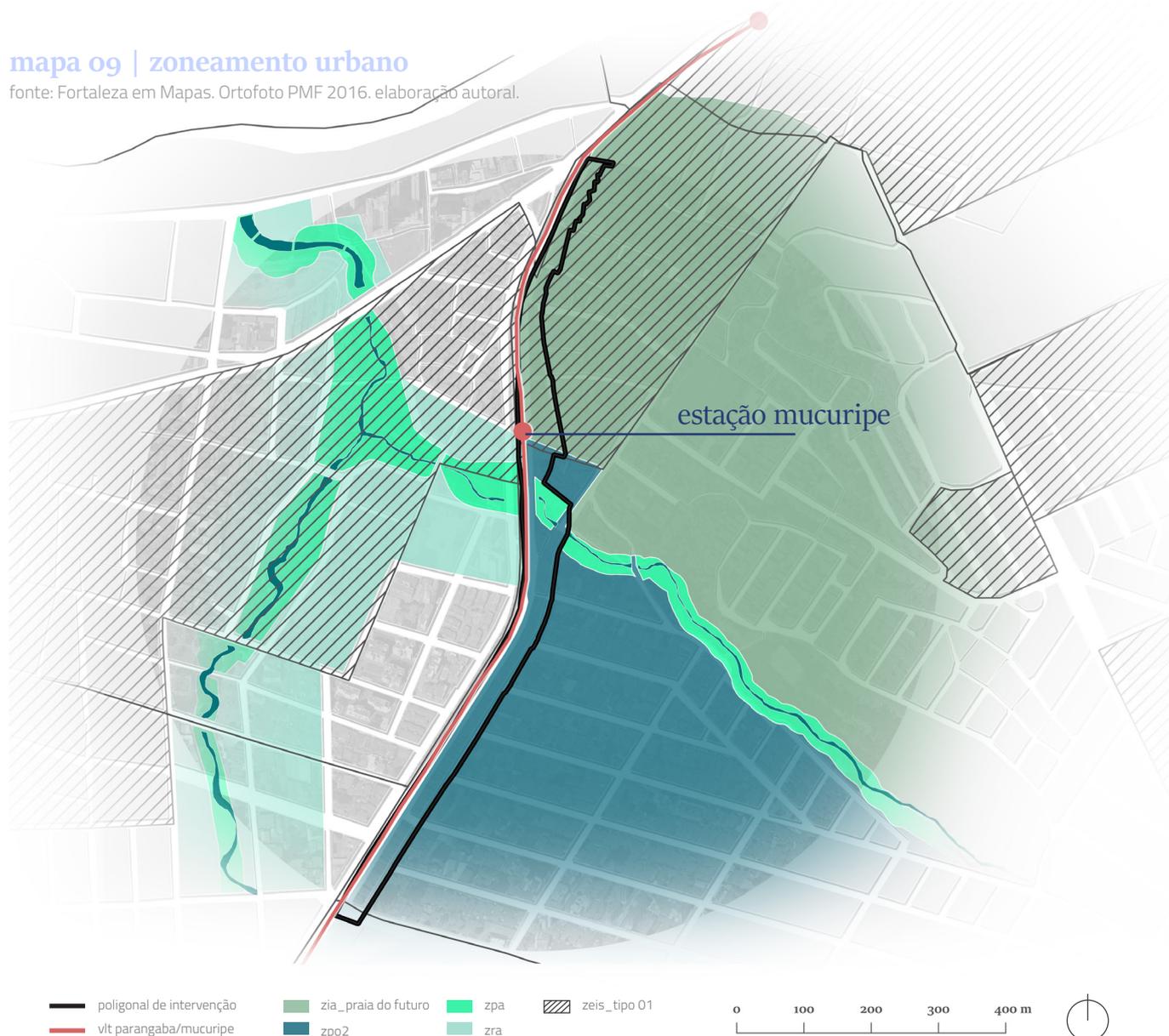
O PDPFOR (Fortaleza, 2009) instituiu o zoneamento de Fortaleza com o objetivo de direcionar a ocupação e conter o crescimento do limite urbano. As zonas estabelecidas seguem parâmetros baseados na ocupação, na disponibilidade de infraestrutura urbana, nos recursos hídricos e do meio ambiente. Além disso, o PDPFOR cria diversas zonas especiais que se sobrepõe ao macrozoneamento, como as de interesse social (ZEIS), dinamização econômica (ZEDUS) e de preservação do patrimônio cultural (ZEPH). A gestão do espaço urbano, nesse sentido, é guiada pelas diretrizes que seguem o macrozoneamento, mas levando em consideração a sobreposição das zonas especiais, que devem possuir legislação específica aprovada. Outros instrumentos urbanísticos, inspirados pelo Estatuto da Cidade (2001), como o IPTU Progressivo,

---

<sup>5</sup> Ver p. 128 deste trabalho.

## mapa 09 | zoneamento urbano

fonte: Fortaleza em Mapas. Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.



## tabela 04 | parâmetros urbanísticos

fonte: PDPFOR/2009

| parâmetros                      | ZPO2              | ZIA PF            | ZPA  | ZRA | ZEIS |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|------|-----|------|
| índice de aproveitamento básico | 2,0               | 2,0/1,0*          | 0,0  | 0,6 | **   |
| índice de aproveitamento máximo | 3,0               | 2,0/1,0*          | 0,0  | 0,6 | **   |
| índice de aproveitamento mínimo | 0,2               | 0,0               | 0,0  | 0,0 | **   |
| taxa de permeabilidade          | 30%               | 40%               | 100% | 50% | **   |
| taxa de ocupação                | 60%               | 50%               | 0,0  | 33% | **   |
| taxa de ocupação no subsolo     | 60%               | 40%               | -    | 33% | **   |
| altura máxima da edificação     | 72m               | 48m               | 0,0  | 15m | **   |
| área mínima do lote             | 125m <sup>2</sup> | 300m <sup>2</sup> | -    | -   | **   |
| testada mínima do lote          | 5m                | 12m               | -    | -   | **   |
| profundidade mínima do lote     | 25m               | 25m               | -    | -   | **   |

\* valor de 2,0 para edificação multi-familiar e valor de 1,0 para edificação unifamiliar.

\*\* os parâmetros urbanísticos da ZEIS são estabelecidos pelo Plano Integrado de Regularização Fundiária - PIRF.

as Operações Urbanas Consorciadas - OUCs, a outorga onerosa do direito de construir e a outorga onerosa de alteração de uso. Tais instrumentos, assim como as zonas especiais, necessitavam de uma legislação específica para devida regulamentação e, o que se percebeu com o passar dos anos foi que alguns instrumentos, principalmente aqueles que não favoreciam o mercado imobiliário, deixaram de ser prioridade e não passaram por regulamentação, o IPTU Progressivo é um exemplo disso, ou passaram tardiamente, por pressão dos movimentos sociais, como é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.

A seguir, será feita uma breve análise de cada zona incidente na poligonal com suas características e recomendações. Os parâmetros de cada zona podem ser observados e comparados na página anterior, na tabela 02.

### Zona de Ocupação Preferencial 2 - ZOP2



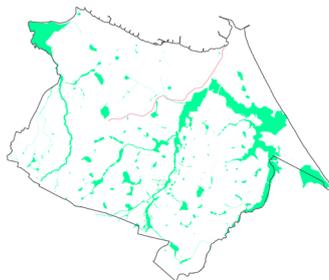
Em ordem de preferência, a ZOP2 é a segunda quanto à ocupação do solo. É considerada servida parcialmente de infraestrutura e serviços urbanos, onde estes devem ser ampliados e recuperados. Um dos objetivos da zona são a promoção da integração e da regularização urbanística dos núcleos habitacionais de interesse social existe.

### Zona de Interesse Ambiental - ZIA - Praia do Futuro

A ZIA corresponde a áreas ambientais onde a ocupação foi consolidada de "forma ambientalmente inadequada" (Fortaleza, 2009). Tais zonas tem objetivos que giram em torno da requalificação do espaço, promovendo disciplina quanto ao uso e à ocupação, sustentabilidade, promoção da educação ambiental, e, por fim, "a regularização fundiária, em especial nas áreas de interesse social classificadas como ZEIS, garantindo a qualidade ambiental.



### Zona de Preservação Ambiental - ZPA1



Destina-se a preservação dos ecossistemas e dos recursos naturais. Dentre as ações que devem ser aplicadas nesta zona estão: preservação dos sistemas naturais, onde apenas o uso indireto<sup>6</sup> dos recursos naturais é permitido; promoção de pesquisas e estudos científicos na área, preservar sítios naturais, singulares, etc.

<sup>6</sup> Segundo o PDPFOR "Art. 64, Parágrafo Único - Define-se como uso indireto dos recursos naturais aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição desses recursos;"

## Zona de Recuperação Ambiental - ZRA

As ZRAs são zonas que ficam nas margens das ZPAs, configurando-se como áreas parcialmente ocupadas e que sofreram degradação dos atributos ambientais relevantes. Pode ser entendida como uma margem de segurança para as ZPAs, apesar de permitir uma certa ocupação, proporcionando uma zona de transição entre parâmetros totalmente restritos e parâmetros permissivos. Essa zona não se encontra dentro da poligonal de intervenção, mas foi considerada de importante, principalmente para a compreensão de tomadas de decisão priorizando recursos ambientais.



## Zona Especial de Interesse Social - ZEIS

As ZEIS se dividem em 3 tipos diferentes, sendo a tipo 1 - de ocupação, a tipo 2 - de conjuntos e a tipo 3 - de vazios. Na poligonal de intervenção deste trabalho será dado foco apenas a ZEIS tipo 1, que são zonas destinadas a regularização urbanística e fundiárias dos assentamentos habitacionais de baixa. Segundo o PDPFOR, depois de instituído a PMF teria o prazo de 6 meses para elaborar lei específica regulamentando as zonas. Esse prazo não foi cumprido, até 2013, quando a gestão instituiu o Comitê Técnico Intersetorial das ZEIS (decreto nº13.241) por pressão dos movimentos sociais, priorizando a regulamentação à 9 zonas<sup>7</sup>. Tal comitê resultou, mais tarde, em 2016, na Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS (decreto nº 13.241), responsável pela elaboração do Termo de Referência, regulamentação que determina como o processo de implementação em cada ZEIS deve ser realizado, que planos devem ser entregues, que profissionais devem estar na equipe técnica, etc. Depois desse longo processo, em maio de 2018, o Prefeito Roberto Cláudio publicou o decreto nº 14.211, dando início ao processo de implementação e regulamentação de cada ZEIS prioritária através da criação do Conselho Gestor de cada ZEIS, onde os representantes das comunidades foram escolhidos por eleição direta de moradores.



zeis tipo 1 - ocupação



zeis prioritárias

A ZEIS Mucuripe incide na poligonal de intervenção e merece atenção especial, visto que passou por um processo recente de elaboração dos documentos para regulamentação. Assim, o próximo tópico se dedicará exclusivamente aos aspectos que envolvem a questão de implementação da ZEIS.

<sup>7</sup> Na Comissão das ZEIS, a ZEIS Dionísio Torres foi incluída no processo.

## parcelamento, uso e ocupação do solo

lei nº 236, 2017

Além de regular o potencial construtivo dos lotes existentes, o poder público municipal também possui um mecanismo de planejamento sobre a expansão do sistema viário da cidade. Este está definido na LPUOS, e é particularmente importante na área de estudo pois a linha ferroviária da REFSA/VLT tem cada vez mais se tornado uma barreira de mobilidade entre a área central e os bairros da expansão do mercado imobiliário de alta renda, como o Cocó e o Papicu. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, aprovada em 2017, substituiu a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 7987/1996), que foi revogada. Tal legislação classifica o sistema viário básico em duas categorias: sistema viário básico **estrutural** e sistema viário básico **complementar**. O sistema viário básico estrutural é composto por vias expressas e arterial I, estas compõem os principais eixos de mobilidade urbana na cidade. O sistema viário básico complementar é dividido em vias arteriais II, coletoras, paisagísticas, locais e corredores turísticos.

A região estudada para a proposta de intervenção deste trabalho é composta por vias do tipo expressa, arterial I, coletoras e locais. Formando uma espécie de cadeia hierárquica viária que, na prática, nem sempre proporciona um bom fluxo de trânsito. Ao medir algumas vias próximas à poligonal, muitas se encontram em desacordo com a previsão da legislação (tabela 05). Tal fato contribuiu para a ideia de que a legislação imposta está longe da realidade construída, sendo ela formal ou informal. Ainda, a LPUOS prevê que determinados pontos deverão ter ocupação restrita, por conta da solução viária de transposição dos cruzamentos:

### tabela 05 | caixas do sistema viário básico

fonte: LPUOS/2017

|                         | nome                          | caixa atual*  | caixa proposta** |
|-------------------------|-------------------------------|---------------|------------------|
| <b>vias coletoras</b>   | Av. Eng. Santana Júnior       | 24,00         | 30,00            |
|                         | Rua Frei Mansueto             | 9,00          | caixa atual      |
|                         | Av. dos Jangadeiros           | 6,00 - 13,00  | 34,00            |
|                         | Rua Prof. H. Firmeza          | 4,00          | 34,00            |
|                         | Av. Dolor Barreira            | 24,00         | caixa atual      |
| <b>vias arteriais I</b> | Av. Eng. Alberto Sá           | 10,00         | caixa atual      |
|                         | Av. da Abolição               | 20,00 - 27,00 | 34,00            |
|                         | Av. Vicente de Castro         | 21,00         | caixa atual      |
| <b>via expressa</b>     | Av. Almirante Henrique Sabóia | 18,00 - 22,00 | 27,00            |

\*tamanho de caixa viária em metros, medida em sistema de imagem satélite (Google Earth/2019);

\*\*tamanho de caixa viária em metros, de acordo com o anexo 7 da LPUOS/2017.

## mapa 09 | caixas do sistema viário básico

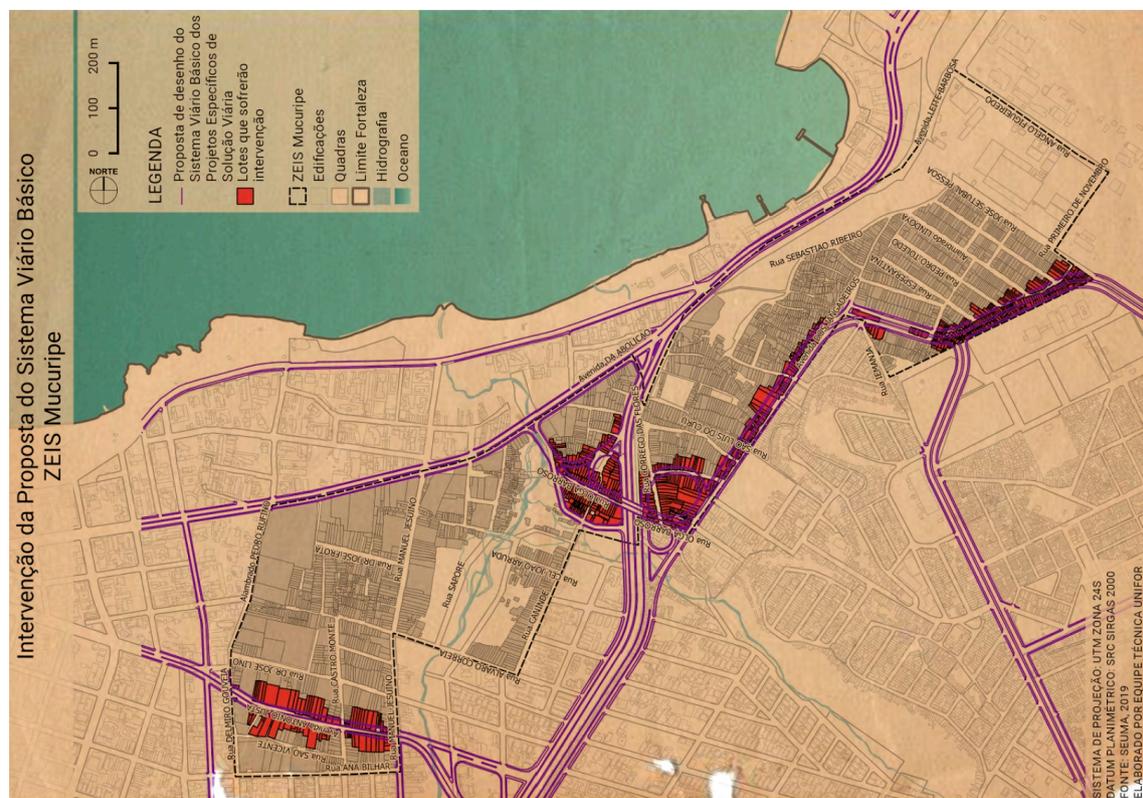
fonte: eixos viários com base no Fortaleza em Mapas; LPUOS/2017  
elaboração autoral.



"Art. 68. Está sujeita às restrições de ocupação, em função da solução viária de transposição dos cruzamentos, a implantação de empreendimentos em um raio de 200,00m (duzentos metros) dos cruzamentos entre vias expressas, entre vias arteriais, entre vias expressas com vias arteriais, bem como destas com a Via Férrea, devendo ser submetida à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), para Análise de Orientação Prévia (AOP)." (FORTALEZA, 2017, p. 27)

figura 25 | proposta desenho viário LPUOS x ZEIS Mucuripe

fonte: UNIFOR, 2019, p. 249.



Tais pontos de transposição de cruzamento possuem um desenho viário específico, são entendidos como locais onde a intervenção viária é uma prioridade (mapa 09). O acesso ao Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário preliminar da ZEIS Mucuripe revela o projeto do sistema viário, composto por um viaduto e alargamento de ruas dentro da ZEIS, afetando ambos os lados das comunidades (figura 25).

O desenho viário fornecido pela Secretaria do Meio Ambiente de Fortaleza - SEUMA a equipe técnica da UNIFOR, evidencia a prática presente no planejamento urbano de Fortaleza: ignorar as volumosas ocupações, sem qualquer preocupação com o custo das desapropriações, o meio ambiente e com o reassentamento dessas famílias, ou seja, a cidade real. Tal intervenção não condiz com a ocupação histórica da área, priorizando apenas o fluxo de carros e transportes públicos, prejudicando o trânsito de pedestres, tão comum na região.

O sistema viário, ao contrário do estabelecido, deveria ser pensado também em uma escala local (micro), considerando fluxos menores e importantes para as pessoas que vivem na região. Esta postura, conseqüentemente, traria um respeito a condição de moradia, principalmente para lotes dentro da ZEIS, onde a prioridade de intervenção deveria estar de acordo com a regularização urbana e fundiária, possibilitando a moradia de pessoas de baixa renda em áreas de especulação imobiliária, garantindo o direito à cidade para todo e qualquer cidadão.

## zeis mucuripe

A ZEIS Mucuripe é uma área de aproximadamente 84 hectares com população estimada em 19.506<sup>8</sup> pessoas, possuindo uma densidade de 237 pessoas por hectare, localizada entre os bairros Mucuripe, Vicente Pizon e Cais do Porto. Segundo o PLHIS, a ZEIS Mucuripe é composta por oito assentamentos precários<sup>9</sup> (mapa 10). As diferentes realidades de cada assentamento aumentam a complexidade de apreensão do espaço. Comunidades localizadas próximas ao riacho, outras próximas ou no morro, outras no trilho, com uma diversidade morfológica e histórica enormes. Não foi possível visitar todas essas comunidades e apreender o território completamente. Na pesquisa deste trabalho as visitas de campo se concentraram nos assentamentos terramar e jangadeiros, este último fora da ZEIS, assentamentos diretamente em contato com a linha do vlt.

Depois do decreto nº 14.211, que instituiu os Conselhos Gestores, as comunidades das ZEIS tiveram de se articular para promover a eleição dos representantes da sociedade civil<sup>10</sup>. Nesse momento é importante destacar que o campo da Frente de Luta por Moradia Digna - FLMD, local de reunião de movimentos sociais e assessorias

---

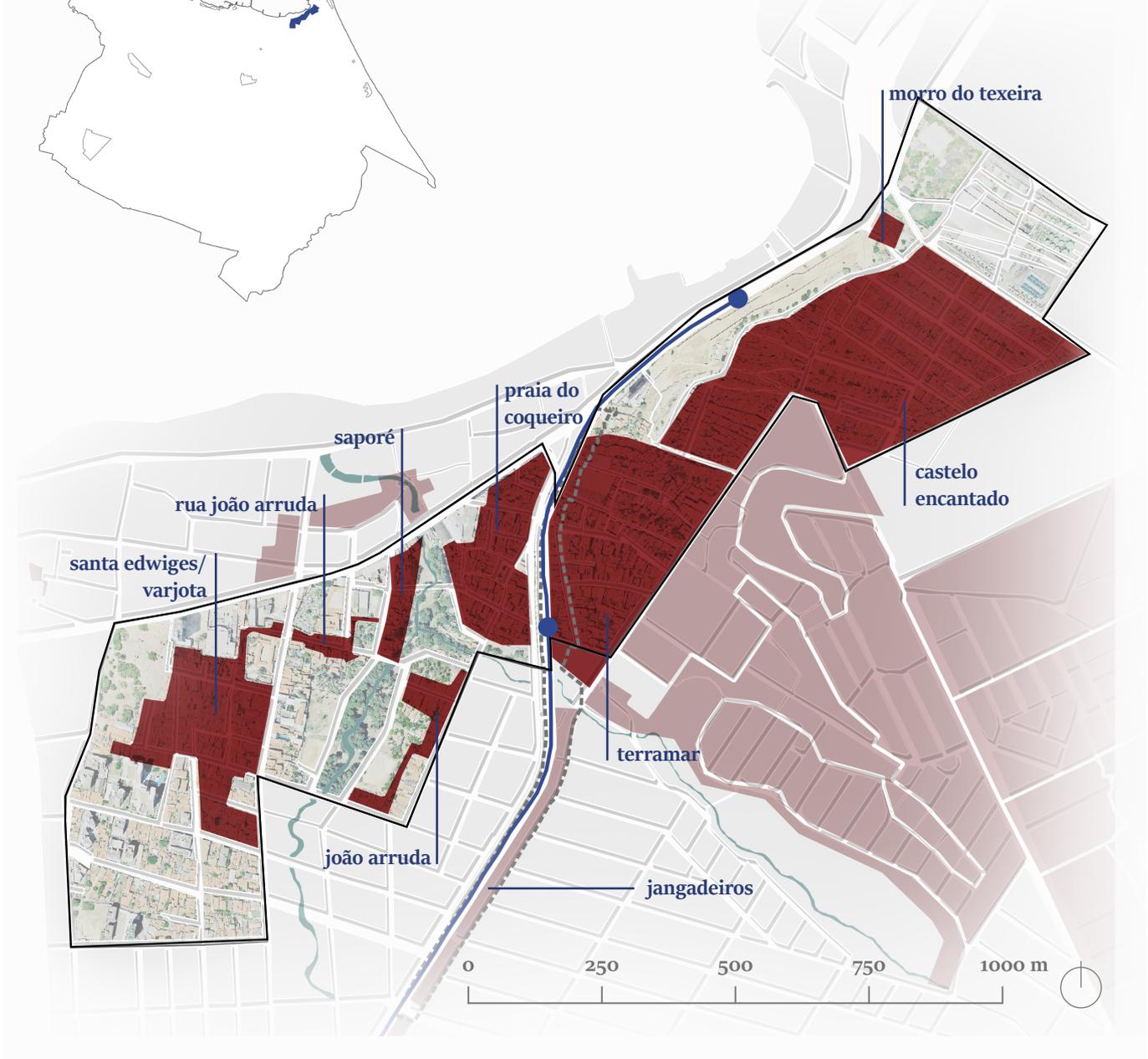
**8** Número estimado e atualizado pelo Diagnóstico Preliminar da equipe técnica da UNIFOR no processo do PIRF.

**9** Um desses assentamentos, nomeado pelo PLHIS de Morro do Teixeira e pelos moradores reconhecido como Pé do Morro, foi desapropriado para a construção da Escola de Gastronomia Social M. Dias Branco.

**10** O Conselho Gestor é composto por 14 representantes da sociedade civil [sendo estes divididos em: 6 (seis) representantes das comunidades, 6 (seis) moradores suplentes, 1 (uma) entidade civil e 1 (uma) entidade suplente] e por 14 representantes do poder público [6 (seis) representantes de secretarias e seus respectivos suplentes e 1 (um) vereador e seu suplente representando a Câmara dos Vereadores].

## mapa 10 | zeis mucuripe

fonte: Fortaleza em Mapas. Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.



□ zeis mucuripe     riacho maceió     assentamentos precários zeis mucuripe     assentamentos precários     poligonal de intervenção

técnicas<sup>11</sup> foi de suma importância para as comunidades que frequentam e participam do campo. A FLMD ajudou na sistematização, panfletagem e mobilização dentro das ZEIS prioritárias para que fosse possível atingir o número de votos necessários para que a eleição tivesse quorum. Ademais, a partir daí é criado um clima de mobilização e de ação democrática, porque os moradores poderiam escolher quem iria representar a comunidade no Conselho Gestor<sup>12</sup>.

Depois de eleitos, os moradores representantes e a entidade civil tinham de cumprir a carga horária de um curso sobre a ZEIS, seus produtos e seu papel na comunidade para que eles fossem devidamente empossados. Enquanto isso o Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza - IPLANFOR passava pelo processo de negociação com a equipe técnica. No mucuripe, a elaboração dos produtos do PIRF ficou a cargo da Universidade de Fortaleza - UNIFOR.

Os trabalhos no Grande Mucuripe começam efetivamente em campo a partir de janeiro de 2019 e com prazo final para terminar ao final de junho do mesmo ano. O conselho passou pelas etapas de aprovação de cronograma de trabalho e de produtos sempre se posicionando contra o curto prazo para a elaboração de tanto material. O pouco tempo não permitiu que a equipe técnica conseguisse se aprofundar em um

---

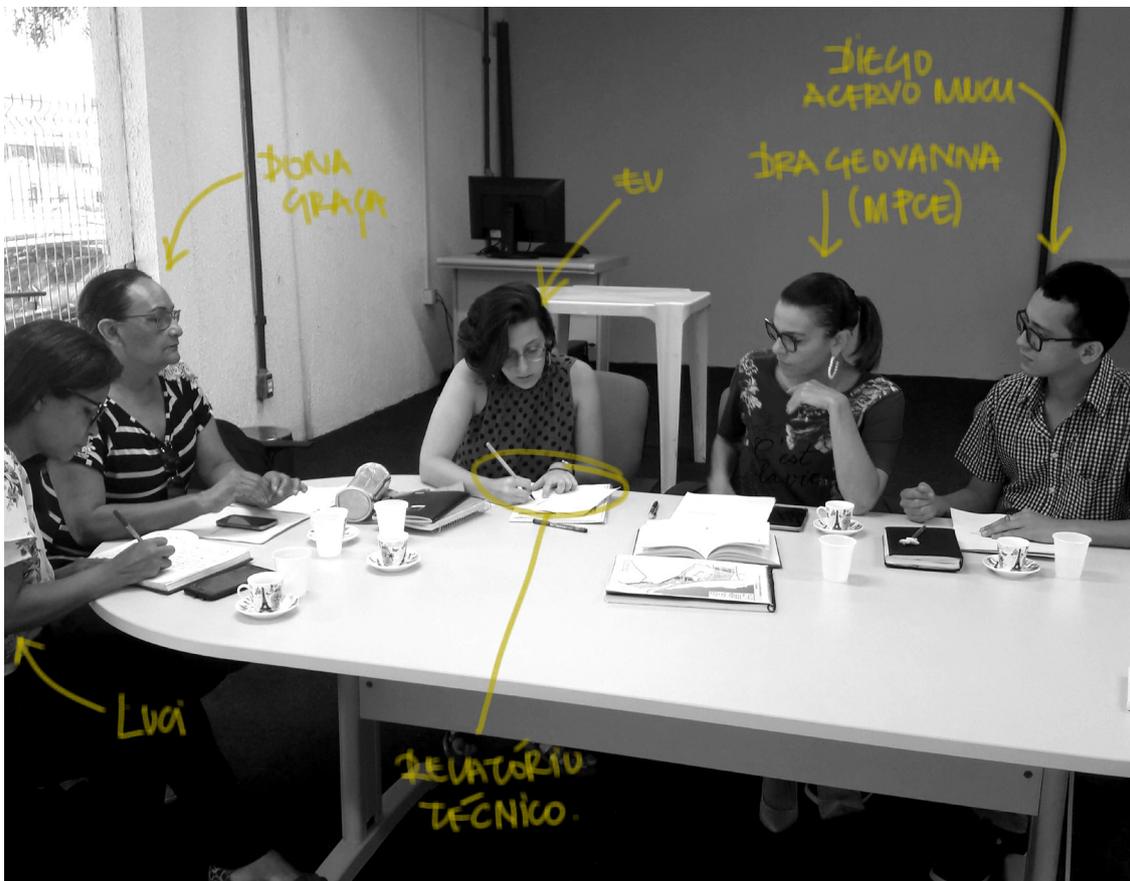
**11** Gostaria de aqui, apontar diretamente alguns grupos que compõem essas assessorias técnicas: Escritório Frei Tito, Laboratório de Estudos de Habitação - LEHAB UFC, Assessoria Jurídica Universitária Popular - CAJU, Programa de Educação Tutorial em Arquitetura e Urbanismo - ARQPET UFC e outros tantos.

**12** Com presença em reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe, a importância do voto na escolha dos moradores representantes foi diversas vezes argumentada na fala do presidente do conselho, colocando a posição de representante como uma responsabilidade para com a comunidade.

território tão grande e diverso, trazendo para o processo conflitos no cronograma e entrega de produtos que não estavam sendo considerados completos. O escritório de campo nunca chegou a ser implementado na comunidade e com o passar do tempo, a comunicação da equipe técnica com os moradores foi diminuindo e, até a data deste trabalho, os produtos finais não foram entregues à comunidade.

Para além disso, o que se pode perceber é que o espaço do Conselho Gestor trouxe os moradores ânimo e esperanças de fazer com que a especulação imobiliária e processos de expulsão fossem freados. Os moradores tiveram acessos a diversas informações técnicas que nunca antes tinham sido apresentadas a eles, o que configura no Conselho um potencial de empoderamento entre o morador e o espaço da comunidade. Ademais, as reuniões ordinárias proporcionaram reuniões fora do espaço do conselho, onde somente os moradores se articulavam e discutiam ações que eram mais urgentes e deveriam ser tomadas antes mesmo de os produtos finais do PIRF saírem.

Foi então que a autora, junto com a entidade civil Taramela, o Acervo Mucuripe, entidade suplente, e moradores elaboraram um relatório técnico que foi entregue em 22 de maio de 2019 ao Ministério Público (figura 26) denunciando e pedindo esclarecimentos sobre depósitos de construção em áreas ambientais das obras do VLT e do Viaduto da Av. Alberto Sá. Ademais, os moradores foram capazes de identificar uma comunidade localizada dentro da poligonal da ZEIS e de um recurso hídrico, pedindo o reassentamento o mais próximo possível da comunidade e o tratamento e limpeza do riacho. A denúncia também foi feita na última audiência do VLT, que aconteceu no dia 20 de setembro de 2019, onde o deputado Renato Roseno se interessou e pediu



**figura 26 | entrega relatório técnico riacho maceió**  
acervo pessoal. intervenção autoral sobre fotografia.

que sua assessoria investigasse.

Esse relatório (anexo 1) se configura como um dos produtos deste trabalho, com o intuito de retornar para a comunidade ações que possam contribuir para a resistência e a qualidade urbana das pessoas que ali moram, para que o direito à cidade efetivamente aconteça. Em suma, a ZEIS Mucuripe ainda precisa de atenção e mobilização para resistir aos processos de especulação e financeirização da terra, principalmente por estar em uma localização de extremo interesse imobiliário.

## parque linear riacho maceió

decreto nº 13.293/2014

O Parque Linear Riacho Maceió é reconhecido pela legislação municipal e sob decreto vigente de nº 13.293, de 14 de janeiro de 2014, como um parque urbano, onde incidem as macrozonas de proteção ambiental do PDPFOR: ZPA e ZRA. Com uma área total de 81.782 m<sup>2</sup>, o Parque abriga o recurso hídrico Riacho Maceió, que pertence a Bacia Litorânea, tendo sua nascente próxima à Av. Dom Luíz e sua foz deságua na altura da Operação Urbana Consorciada Foz do Riacho Maceió. O Riacho Maceió se encontra com o braço do Riacho Papicu, que possui a nascente na Lagoa do Papicu (localizada na atual Operação Urbana Consorciada Shopping Riomar Fortaleza).

O Parque se localiza entre as ruas R. Tavares Coutinho (ao sul), Av. Abolição (ao norte), R. Umari (a oeste) até a Av. Via Expressa (a leste), passando para o outro trecho, que se estende até a R. José Carlos Gurgel Nogueira (mapa 11). Esta delimitação, por sua vez, também está inserida dentro da ZEIS Mucuripe e tem grande relação de pertencimento com as comunidades que margeiam seu entorno. Pelo atual decreto vigente (nº 13.293/2014), a área em questão passa a ser delimitada para que a SEUMA possa aplicar as estratégias ambientais previstas no Plano Diretor, porém junto a discussões com a sociedade civil:

“Art. 4º A gestão ambiental do parque é de competência da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, e se dará com base na elaboração de um Plano de Manejo próprio. § 1º - As diretrizes para a gestão do parque serão acordadas com a sociedade civil e com órgãos do poder público municipal, considerando as situações ambientais, os objetivos e finalidades do parque;” (FORTALEZA, 2014)

A área onde hoje está delimitada por lei passou, ao longo dos últimos anos, por uma

# mapa 11 | parque urbano riacho maceió

fonte: Fortaleza em Mapas. Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.



série de tentativas de regulamentação e pressão da população para que o parque fosse preservado. Uma das primeiras regulamentações que área do parque recebe data de 1980 (figura 27), onde se cria uma zona especial de proteção verde paisagística e turística.

A partir desse decreto do ano de 1980, é possível perceber a intenção de tornar a área do parque Riacho Maceió um local preservado para que a população em geral pudesse usufruir da sua qualidade ambiental e paisagística. A área recebeu um projeto de urbanização do Riacho, incluindo passeios, uma contenção para evitar assoreamento e alguns equipamentos de lazer. Depois desse projeto, moradores afirmam não ter havido manutenção desses espaços, deixando a área em esquecimento público. Assim, o cuidado da gestão para com o Riacho Maceió e seu entorno parece ser uma antiga questão de reivindicação da comunidade do Mucuripe (figuras 28 e 29). Essa luta histórica da comunidade só reforça a necessidade desta área receber investimentos em educação ambiental, urbanização, aplicando técnicas de infraestrutura verde e sustentabilidade, tornando o espaço do parque um espaço público que fomenta as ações da comunidade, o lazer e a sociabilidade entre moradores e passantes.

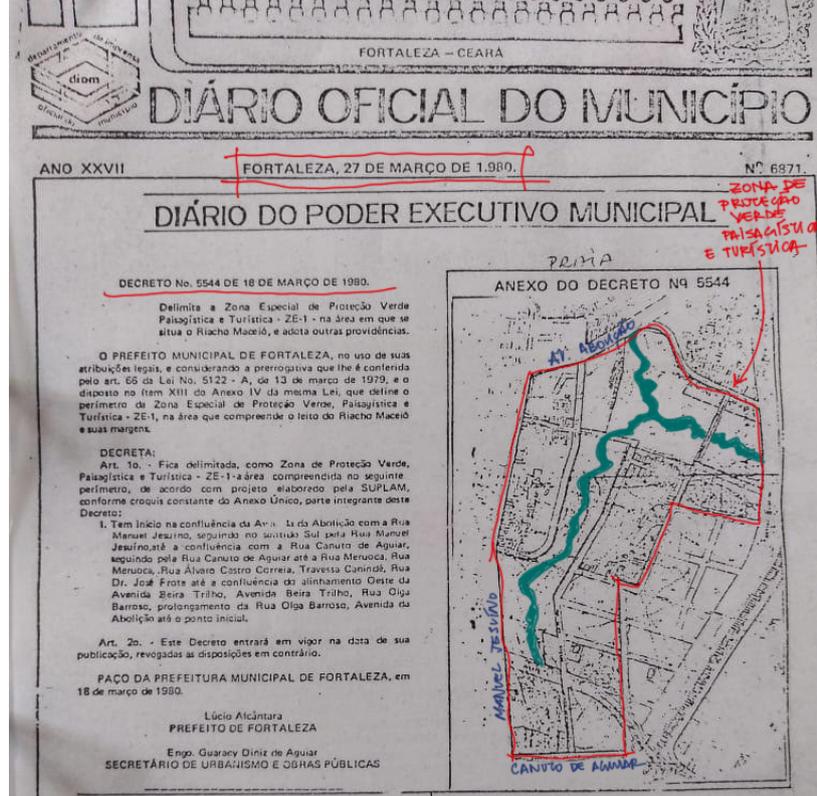


figura 27 | decreto nº 5544

documento disponibilizado pelo Acervo Mucuripe. intervenção autoral sobre fotografia.



A região, justamente por estar em uma porção valorizada e turística da cidade, possui uma grande quantidade de investimentos urbanos. Nos últimos anos, foram contabilizados uma série de projetos implementados próximos ou dentro da ZEIS Mucuripe, através da pesquisa PIBIC da autora, e merecem serem observados. Dentre os dez considerados de importância relevante, estão projetos de infraestrutura, drenagem, mobilidade, espaços públicos e um terminal. Estes serão apresentados em ordem cronológica nos itens a seguir:

## 1 VLT parangaba/mucuripe

2011-201..

objeto empírico deste trabalho, o VLT atravessa a região da ZEIS Mucuripe indo até sua última estação, a do late, se configurando para a comunidade como uma barreira física, dividindo os dois lados da região. A obra ainda se encontra em execução nesse trecho, mas a mobilidade dos moradores e passantes já se encontra prejudicada.

## 2 terminal marítimo de passageiros

2011-2016

outra intervenção urbana do Pacote de Obras da Copa do Mundo 2014, o Terminal também não ficou pronto para o megaevento. Passou por uma inauguração em 2016, onde um cruzeiro chegou a atracar no terminal. Segundo moradores da região, para que a atracagem fosse possível, era preciso que uma bomba ficasse constantemente bombeando a areia abaixo do espigão para que o navio não encalhasse. Nos dias atuais, o terminal é usado para eventos privados, como casamentos ou festas, que geralmente atendem somente a um público mais abastado.

## 3 mercado dos peixes

2013-2016

o antigo Mercado dos Peixes recebeu um novo projeto, fazendo parte da requalificação da Av. Beira-mar. O equipamento atrai muitos turistas e moradores da cidade, oferecendo diversos tipos de peixe e modos de preparo.

## 4 reurbanização morro santa terezinha

2013-2016

a intervenção contempla uma nova contenção para o Morro, com novas escadarias, iluminação pública, espaços de lazer e a aplicação de um place branding "Nós amamos Mucuripe". A Escola de Gastronomia Social M Dias Branco, que se encontra no extremo leste da intervenção, oferece cursos de gastronomia para a população de baixa renda. Toda essa intervenção se encontra dentro do polígono da ZEIS Mucuripe e sua realização acarretou na remoção de uma das oito comunidades que compunham o território. Não há registros de uma consulta ou processo participativo para a implementação da intervenção.

## 5 OUC foz riacho maceió - parque bisão

2013-2014

foi a primeira operação urbana consorciada realizada em Fortaleza, com a lei nº 8.503/2000. A operação concentra sua contrapartida em um perímetro pequeno, cujo o valor da requalificação e obra custou o valor estimado de um dos apartamentos da torre de 52 andares que deveria ter sido construída, sendo potencializadora de exclusão socio-espacial. Ademais, o consórcio não prevê a manutenção ou limpeza do recurso hídrico pois entende que o leito do riacho está sendo poluído em outros pontos e não cabe a empresa realizar essa limpeza pelo fato da operação se encontrar na foz do recurso hídrico.

## 6 aldeia da praia

2013-2011..

projeto que promove a requalificação do Farol Mucuripe juntamente com a criação de uma via paisagística para gerar uma continuidade da faixa de praia. As tentativas de implementação aconteceram desde a gestão de Luizianne Lins (PT), quando a comunidade do Serviluz, que ocupa essa faixa de praia, questionou o projeto pela falta de diálogo com a comunidade e o esforço de criar uma paisagem higienizada, prevenindo massiva remoção de moradores que ali moram há mais de 70 anos. Na época, foi uma vitória da comunidade a desistência da gestão na implementação do projeto, porém este foi retomado no ano de 2019 pela gestão do prefeito Roberto Cláudio (PDT). A comunidade passa novamente pela pressão de ser removida e tenta resistir se utilizando do fato de eles também serem uma ZEIS e estarem em processo de regulamentação.

## 7 requalificação da av. beira-mar

2018-2011..

abrindo uma longa extensão, a requalificação da via passa por obras de alargamento e engorda da faixa de praia para a instalação de quiosques, calçada, ciclovia. Sendo mais uma obra questionável, ativistas tentam embargar a obra alegando que os estudos de viabilidade não demonstram ou se aprofundam no real impacto que o novo aterro pode trazer para a vida marinha e a biodiversidade da região. (pegar notícia)

## 9 pólo gastronômico da varjota

2019..

tem como objetivo a dinamização econômica da área de bares e restaurantes, proporcionando melhorias de acessibilidade nas vias e calçadas, drenagem, saneamento básico, aumento na arborização das calçadas, implantação de espaços de lazer e outras obras de embelezamento das ruas. Estas intervenções se concentram ao longo das ruas Frederico Borges e Ana Bilhar, sendo o início desta última rua muito próxima ao leito do riacho. No entanto, as melhorias previstas pelo projeto não chegam até o riacho ou à ZEIS.

## 8 túnel da av. alberto sá

2013-2011..

a obra está a cargo da Secretaria de Infraestrutura do Município - SEINF e se encontra em estágio final de realização, com previsão para entrega em setembro. Composta por um túnel que atravessará a Via Expressa, assim como o túnel da Av. Pe. Antonio Tomás, seguido de uma ponte sobre o Riacho Maceió, a obra tem o objetivo de ligar o fluxo de carros da Av. Alberto Sá às ruas Tavares Coutinho e Ana Bilhar.

## 10 OUC maceió papicu

2019..

tal programa apresenta novas 15 áreas de OUCs para a cidade, muitas delas com ZEIS inseridas em seus perímetros. No caso da OUC Maceió Papicu - apontada entre as seis áreas que deverão ser priorizadas pela gestão para implementação -, existem seis zonas dentro da OUC que dividem o território, modificando e aumentando índices máximos de altura edificação e índices de aproveitamento. Dessas seis zonas, três se sobrepõem ao território da ZEIS MUCURIBE, incentivando alturas de 72m a 95m e índices de aproveitamento máximos de 4. Essas alterações incentivam a especulação imobiliária próxima ao entorno da ZEIS, podendo interferir diretamente no custo de vida dos moradores e na pressão para que estes desocupem o território.

## mapa 12 | localização dos projetos

fonte: Fortaleza em Mapas. Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.

196





Os projetos comentados atendem demandas relacionadas ao turismo, a modificações dos parâmetros urbanos para o aumento do potencial construtivo e a infraestrutura. Dos que se relacionam diretamente com a comunidade de forma menos conflituosa, somente a reurbanização do Morro Santa Terezinha. A tentativa clara de especulação imobiliária na região também evidencia a falta de diálogo e interesse da gestão em propor intervenções que atendam demandas antigas dos moradores, como a manutenção do Parque Riacho Maceió, ou até incluir as considerações dos moradores afetados nas obras em curso.

A intenção de produzir uma imagem sobre o Mucuripe invisibiliza processos comunitários, deixa de considerar a vida de pessoas que moram área e não integra o espaço urbano. Quando se caminha pela região, que agora encontra várias barreiras, se experimenta uma cidade bem diferente da estampada nos cartões postais, que fica a poucos metros desta, que não se conecta, deixando uma série de condições precárias atrás do muro.

A qualidade de um espaço urbano depende diretamente da manutenção e preservação do meio ambiente. Em Fortaleza e em diversas cidades brasileiras, é comum que espaços ambientalmente frágeis estejam ligados a dois tipos de dinâmica (Freitas, 2014). Uma tem relação com a informalidade urbana, que encontra nas áreas frágeis onde o mercado imobiliário não tem interesse, um local longe de ameaças de remoções. A outra processo é fruto da ação direta do mercado, que enxerga nessas áreas ambientais uma oportunidade de marketing urbano, criando uma imagem de moradia de qualidade, ligada a sustentabilidade e qualidade de vida.

No território do Mucuripe foi possível identificar essas duas dinâmicas se entrelaçando. Nos mapas 11 e 12, a área ambiental têm ao seu redor e dentro do seu perímetro a presença de ocupações irregulares, ao mesmo tempo que acontecem projetos de infraestrutura urbana e também projetos como a OUC Foz Riacho Maceió, que "requalificou" o entorno foz do riacho, transformando-a no Parque Bisão, paisagem que fica em frente a uma torre de 52 andares que estaria em frente ao Parque Bisão. Situações como esta última, sendo viabilizadas em uma área de alto valor imobiliário, dão a entender que a qualidade ambiental de todo o limite do parque urbano só seria viabilizada por essa alternativa, incentivando a construção de torres luxuosas, residenciais e empresariais, como inclusive já foi uma intenção (figuras XX).

A paisagem natural do entorno do riacho enfrenta diferentes problemas de degradação, afetando a população do entorno. Ao se ater à poligonal de intervenção, através de visitas de campo, dois principais problemas foram identificados: ligações clandestinas de despejo sanitário direto no leito do riacho, localizadas na comunidade Terramar, e negligências nas obras em curso do VLT e do Túnel da Av. Alberto Sá (mapa 13 e figuras 30 e 31).

## figura 30 | planos para o riacho

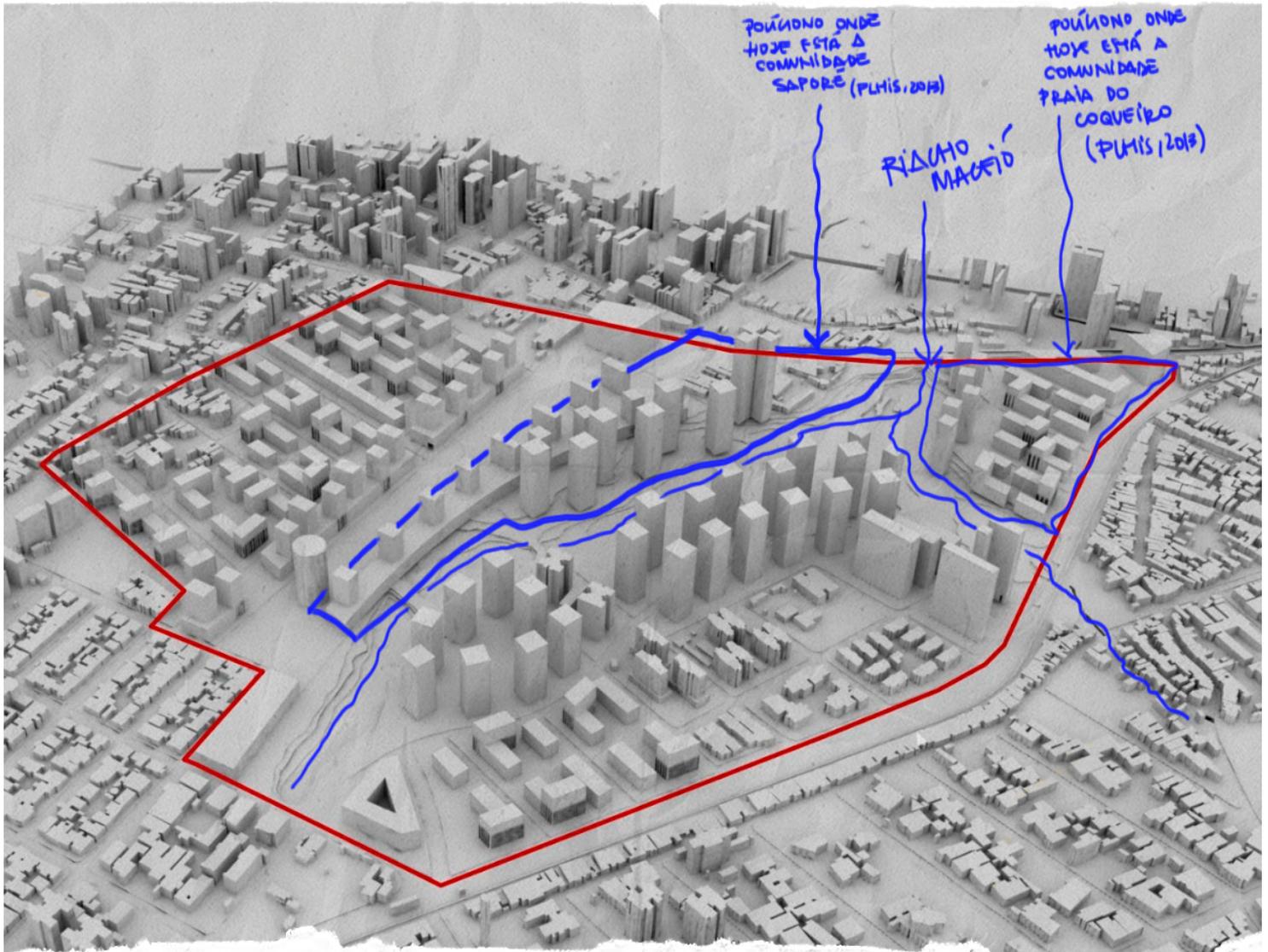
imagem cedida pelo Professor Renato Pequeno. intervenção autoral sobre fotografia.

estudo realizado por empresa internacional e para implantar e requalificar o parque do Riacho Maceió. nas imagens, a ocupação passa a ser de grandes torres, empresariais e residenciais, não mais considerando qualquer assentamento previamente existente.



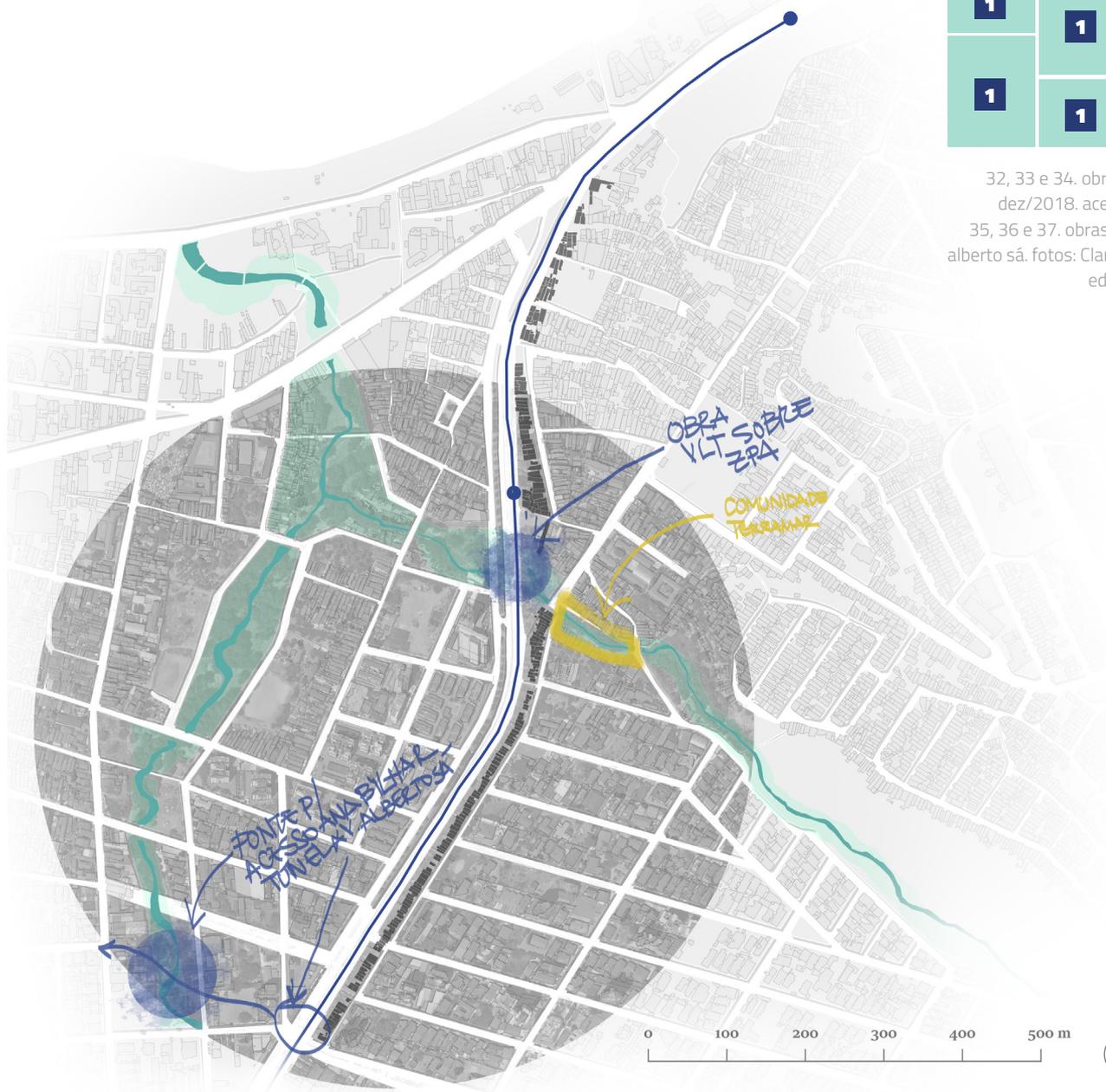
# figura 31 | planos para o riacho

imagem cedida pelo Professor Renato Pequeno. intervenção autoral sobre fotografia.



## mapa 13 | localização problemas ambientais

fonte: Fortaleza em Mapas. Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.

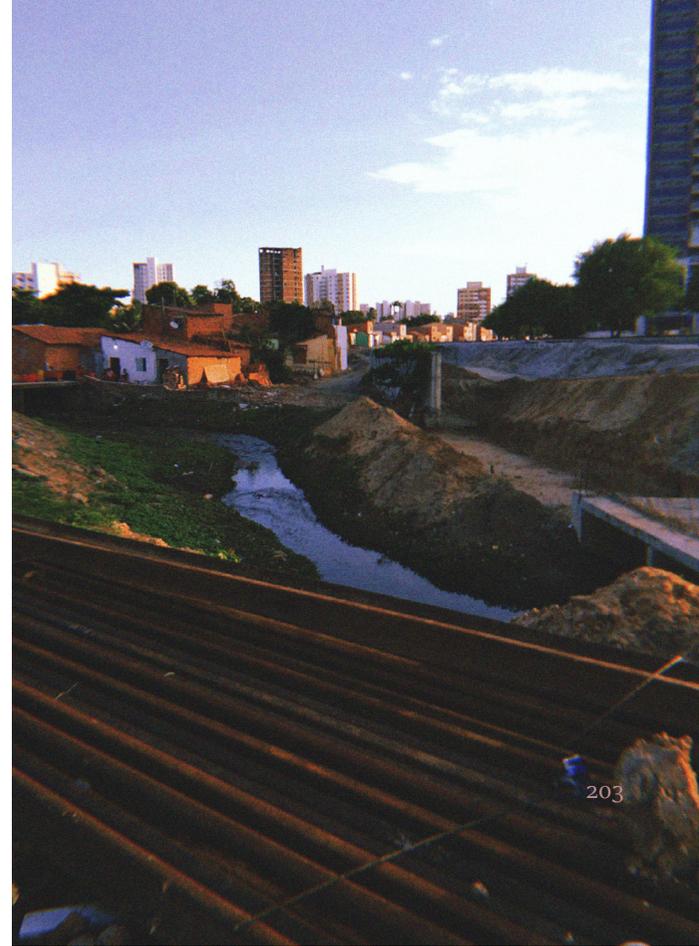


## mapa figuras

|   |   |   |
|---|---|---|
| 1 | 1 | 1 |
| 1 | 1 | 1 |

32, 33 e 34. obras do vlt em dez/2018. acervo pessoal.

35, 36 e 37. obras do túnel av. alberto sá. fotos: Clarissa Freitas. edição autoral.





As obras em questão estão causando danos diretos ao meio ambiente e não estão sendo devidamente responsabilizadas por isso. Tal postura representa a falta de atenção ao cumprimento de legislações ambientais em obras de infraestrutura da gestão.

Quanto às ligações clandestinas, estas não podem ser vistas como responsabilidade exclusiva da população. As casas que ocupam a área permanecem nessa condição a cerca de 60 anos, o que indica que na época não havia infraestrutura para fazer a conexão na rede de esgoto.

A falta de acesso a um espaço ambientalmente qualificado representa também a ausência de uma democracia espacial. Principalmente quando se percebe que o ambiente está sendo requalificado como uma contrapartida para a flexibilização de parâmetros urbanos.

**figura 38 | comunidade terramar**  
acervo pessoal. intervenção autoral sobre fotografia.



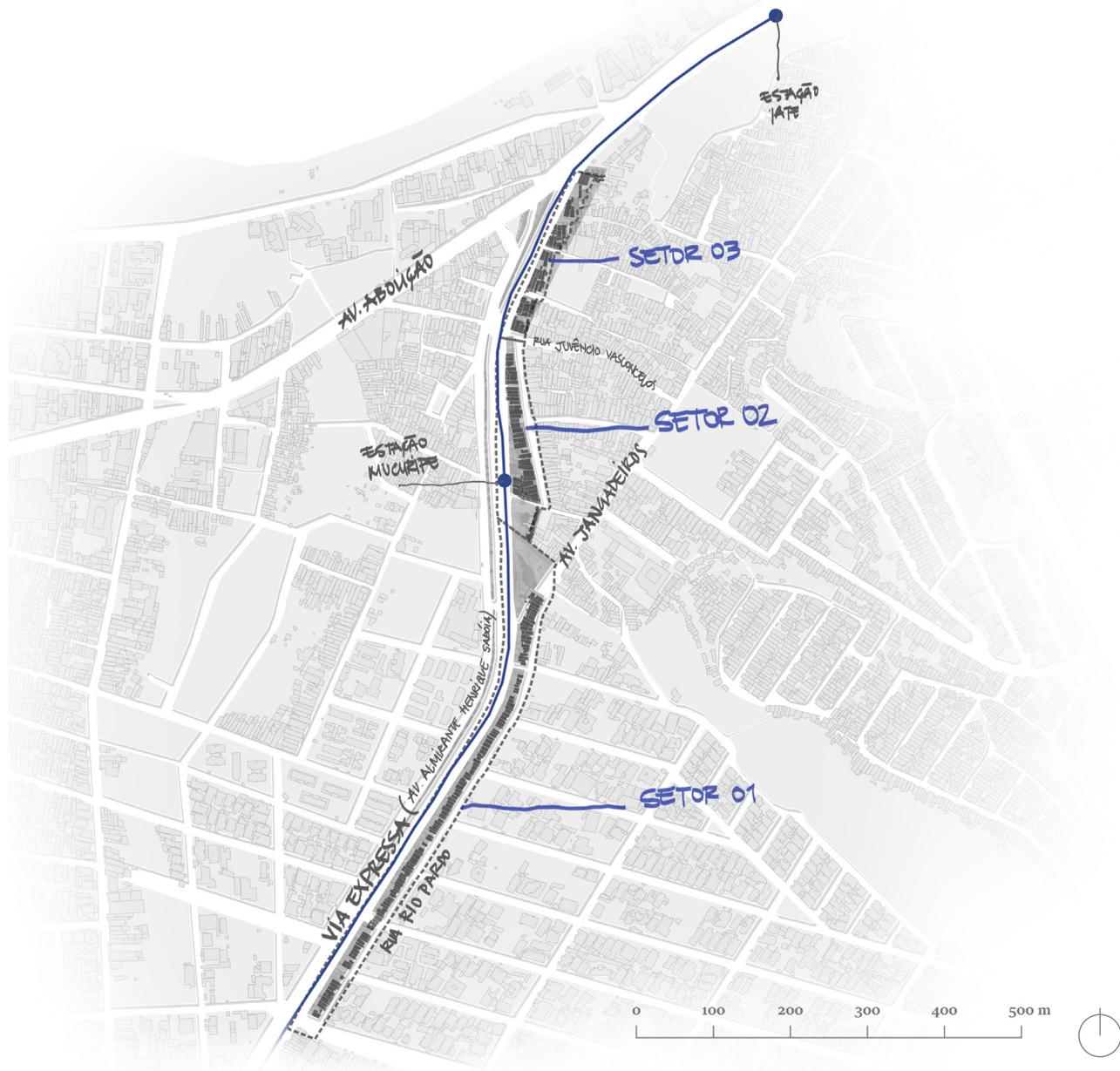
figura 39 | comunidade terramar  
acervo pessoal. intervenção autoral sobre fotografia.

Como o objeto empírico do trabalho é o VLT, a poligonal de intervenção (mapa 16) foi traçada considerando as edificações que estão à margem do projeto, partindo do cruzando da Av. Alberto Sá com Via Expressa, até a extensão da nova rua, no mesmo eixo da Rua Córrego das Flores. Para a análise morfológica, somente essas edificações serão consideradas, visto que o Grande Mucuripe e a ZEIS são territórios bastante diversos morfológicamente, tendo apenas algumas quadras próximas usadas para nível de comparação. Para tal análise, a poligonal, que se reconhece quase como um eixo, foi dividida em 3 setores. Essa divisão se deve à mudança da tipologia das casas ao longo da linha.

Os principais critérios para a análise estão relacionados a mudança morfológica que a obra provocou no espaço por conta das desapropriações sofridas. A metodologia usada para os resultados apresentados foram através da atualização de dados georreferenciados com fotos de satélite e fotos de visitas de campo. O estudo sobre a área e o gabarito se mostraram como os mais relevantes para o estudo, visto que outros aspectos, como a mudança no uso, que ainda tem predominância residencial, foram percebidos durante as entrevistas e visitas informais e em localizações pontuais com os moradores.

# mapa 13 | poligonal e setor 01

fonte: Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.



## setor 01

Sendo o trecho mais extenso, com 710 metros, indo da Av. Alberto Sá até a estação Mucuripe, na Travessa Jangadeiro, o setor 01 é limitado a leste pela Rua Rio Pardo, possuindo um total de 166 edificações. Dentre estas estão as reconstruídas após a obra e algumas que não foram indenizadas. As casas são menores quando comparadas aos outros trechos da poligonal e às quadras vizinhas, com frentes de lotes menores e sendo mais alongadas.

A tipologia habitacional é majoritariamente composta por casas de alvenaria, muitas sem reboco. Ao analisar os dados, percebe-se que essa região foi a mais afetada da área estudada, com a redução de 47% da área ocupada anteriormente e 40% do número de edificações. As frentes das casas reconstruídas continuaram em sua maioria seguindo o mesmo padrão de testada.

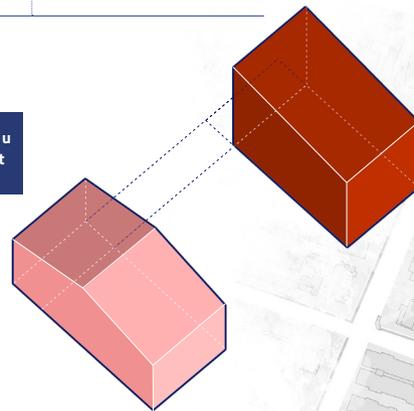
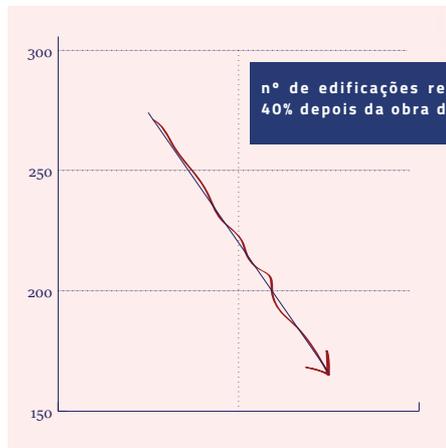
O gabarito aumentou na região com um crescimento percentual de 7% em comparação com o cenário anterior e com o surgimento de algumas edificações com 3 ou mais pavimentos.



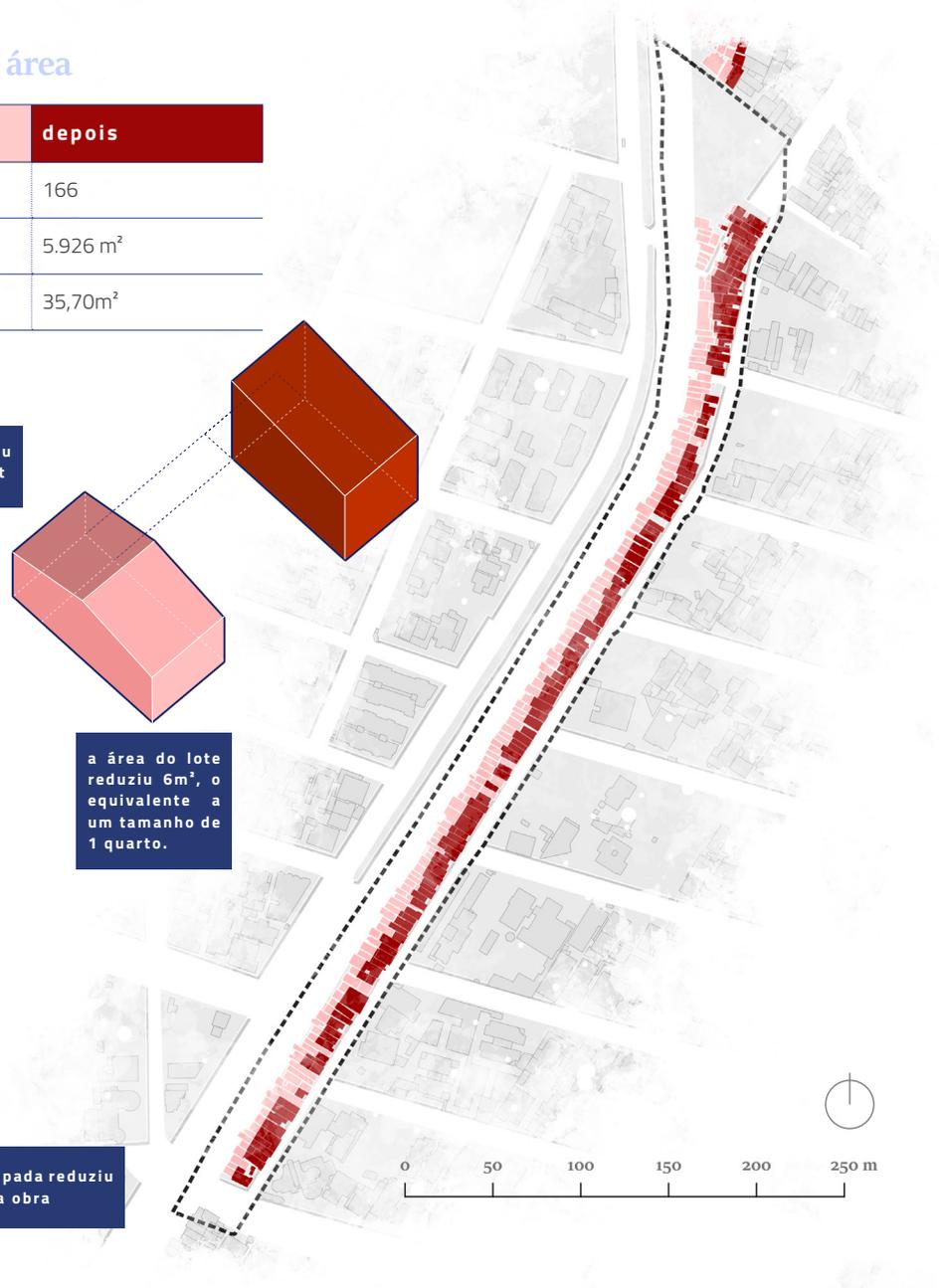
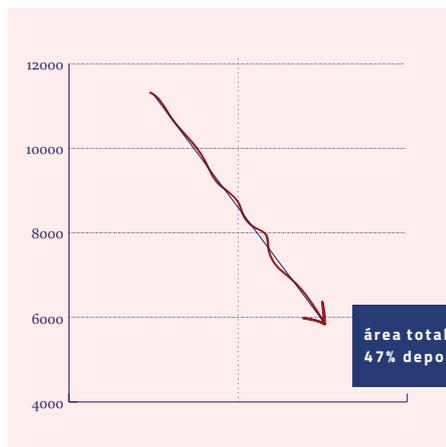
tabela 05 | setor 01 - análise da área

fonte: LPUOS/2017

|                    | antes                 | depois               |
|--------------------|-----------------------|----------------------|
| nº de edificações  | 274                   | 166                  |
| área total ocupada | 11.272 m <sup>2</sup> | 5.926 m <sup>2</sup> |
| área média/lote    | 41,10m <sup>2</sup>   | 35,70m <sup>2</sup>  |



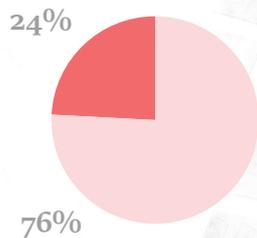
a área do lote reduziu 6m<sup>2</sup>, o equivalente a um tamanho de 1 quarto.



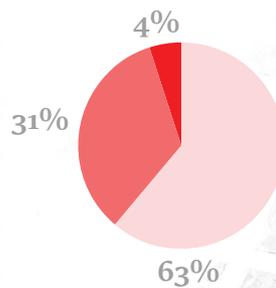
## mapa 15 | setor 01 - estudo sobre gabarito

fonte: Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.

### gabarrito antes do vlt



### gabarrito pós vlt



setor 02

Com uma quantidade de edificações menor, agora com 56 unidades, o setor 02 fica entre a estação Mucuripe e a Rua Juvêncio Vasconcelos, onde há uma passagem de nível. A área é limitada a leste pela Rua Córrego das Flores. Foi a segunda área mais afetada da poligonal, com uma redução de 32%.

Percebe-se pelos dados que a área média das casas aumentou cerca de 1 cômodo, o que não necessariamente é um critério pois a restada pode ter ficado maior. Aqui a morfologia das casas se modificou muito mais no gabarito, com o aumento de casas de 3 ou mais pavimentos e também de 2 pavimentos.

A qualidade construtiva das casas é de alvenaria, muitas com reboco enquanto outras ainda estão em construção. A área possui uso residencial, muitas casas tem o térreo de serviço e há uma igreja na Córrego das Flores.



## mapa 16 | setor o2 - estudo sobre a área

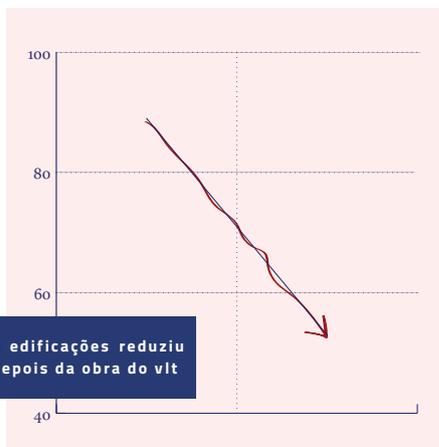
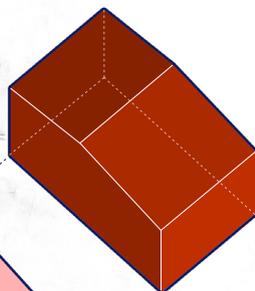
fonte: Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.

## tabela o6 | setor o2 - análise da área

fonte: LPUOS/2017

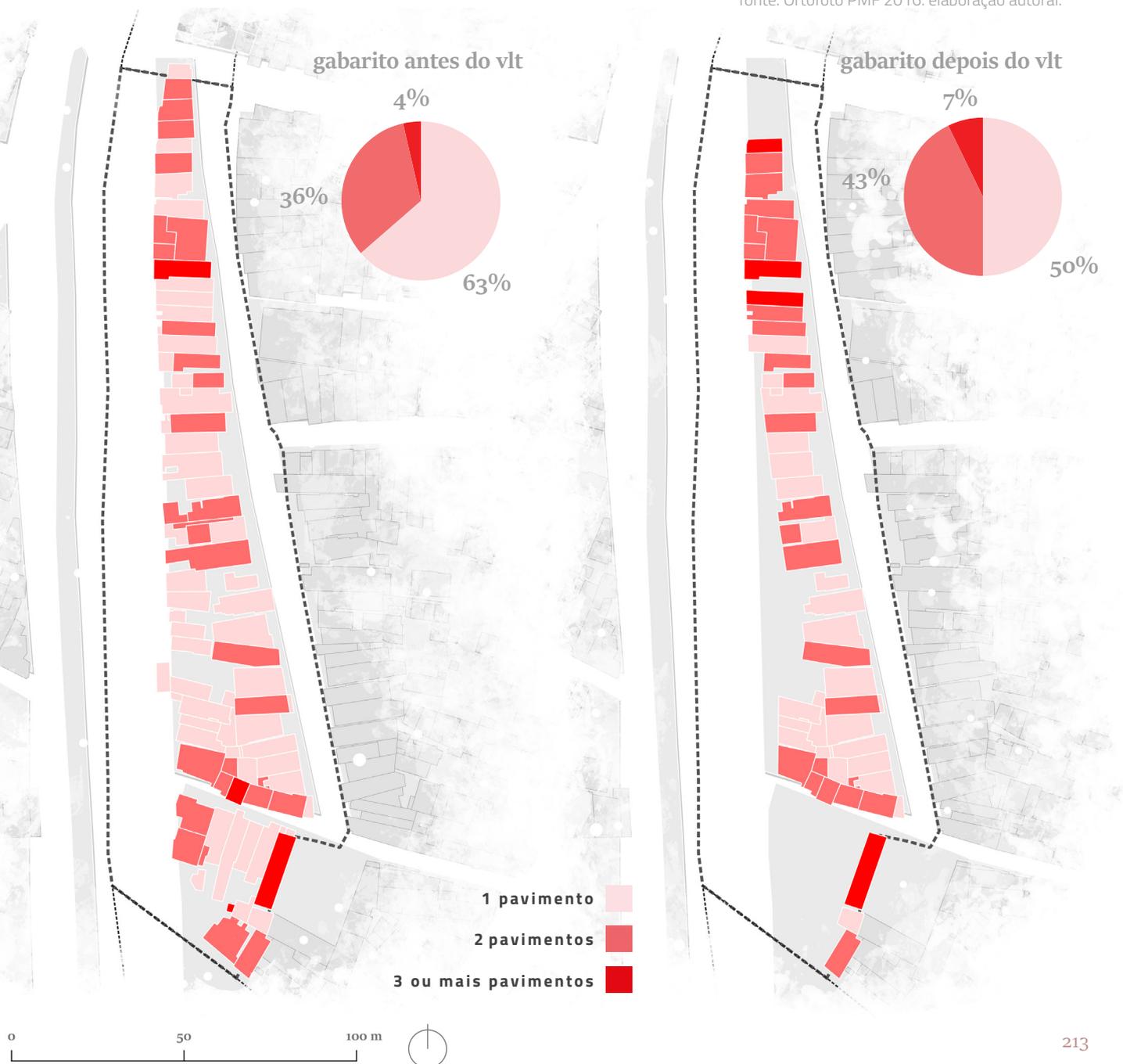
|                    | antes                | depois               |
|--------------------|----------------------|----------------------|
| n° de edificações  | 89                   | 56                   |
| área total ocupada | 4.966 m <sup>2</sup> | 3.383 m <sup>2</sup> |
| área média/lote    | 55,80 m <sup>2</sup> | 60,40 m <sup>2</sup> |

a área do lote aumentou 5m<sup>2</sup>, o se deve ao aumento da testada das casas.



## mapa 17 | setor o2 - estudo sobre gabarito

fonte: Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.



setor 03

O último setor analisado é também o menos "impactado". Limitado agora pela extensão da Rua Córrego das Flores, que vai até o Edifício Caravelle Residence. As casas são grandes, porém, muitas foram juntadas com outras. Também foi a área que sofreu menor redução de área e modificação na área média da unidade do lote.

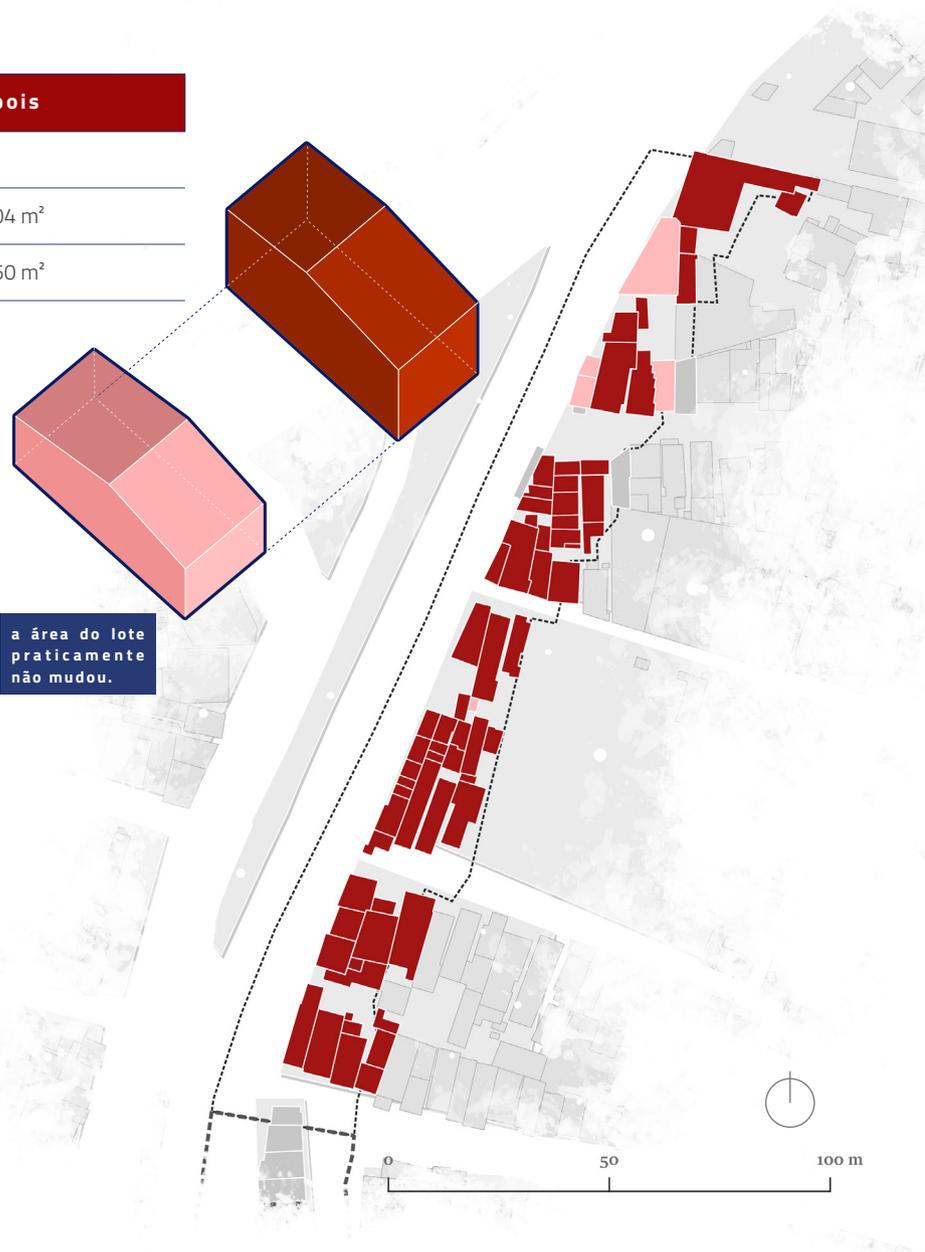
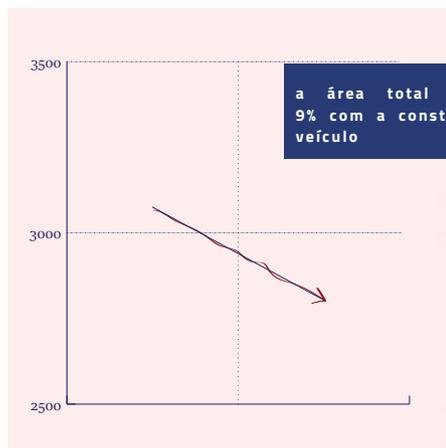
Ainda em construção, o setor recebe uma rua, com calçadas mais largas e pavimentação intertravada. O uso nessa faixa é marcado pela presença de alguns bares e restaurantes, possível um potencial de dinamização econômica.



tabela 07 | setor 03 - análise da área

fonte: LPUOS/2017

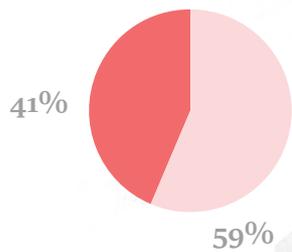
|                    | antes                | depois               |
|--------------------|----------------------|----------------------|
| nº de edificações  | 76                   | 71                   |
| área total ocupada | 3.075 m <sup>2</sup> | 2.804 m <sup>2</sup> |
| área média/lote    | 40,40 m <sup>2</sup> | 39,50 m <sup>2</sup> |



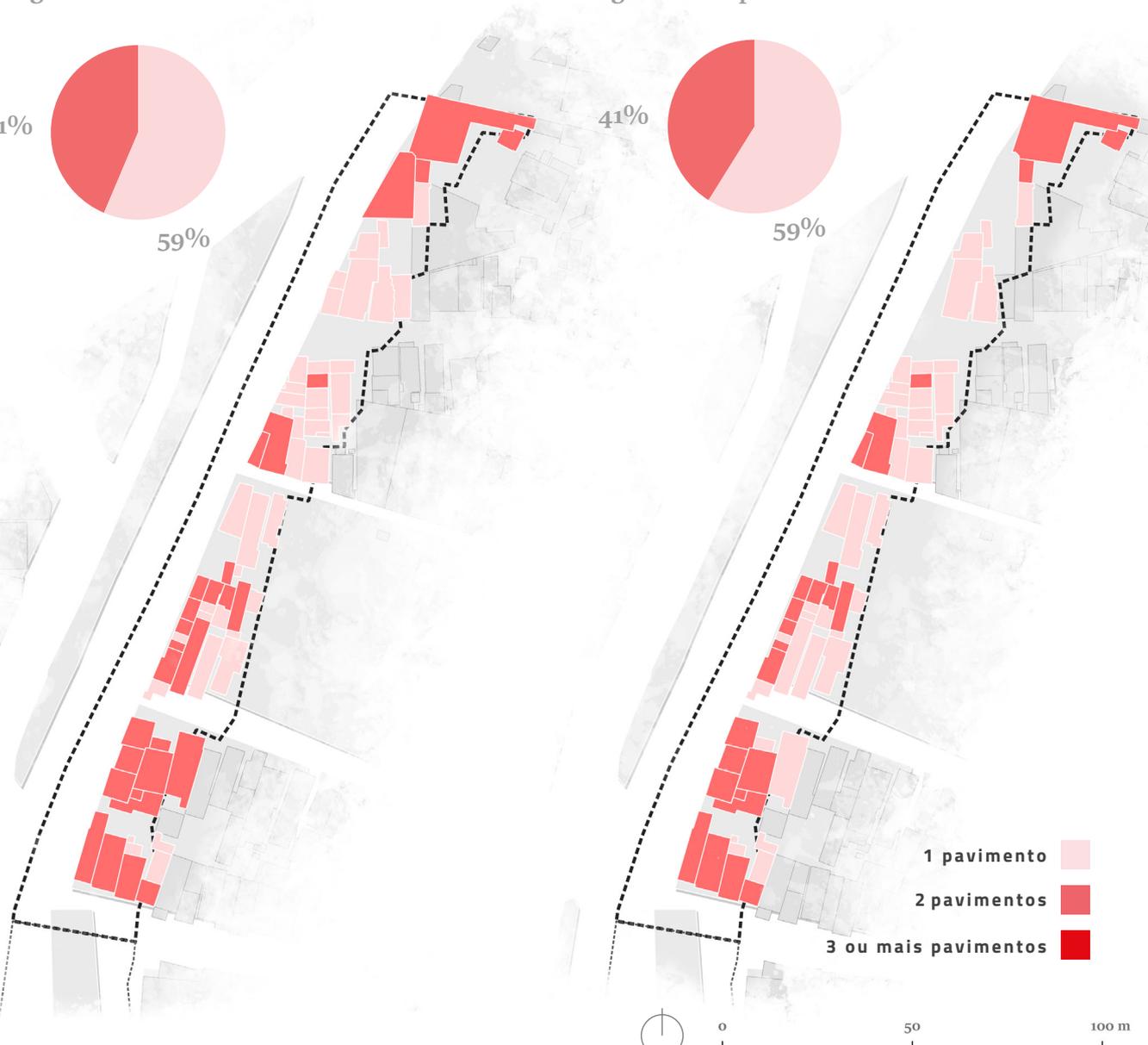
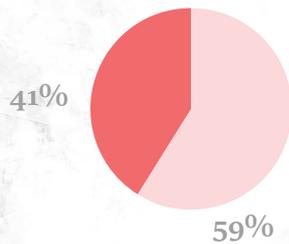
## mapa 19 | setor o3 - estudo sobre o gabarito

fonte: Ortofoto PMF 2016. elaboração autoral.

### gabarrito antes do vlt



### gabarrito depois do vlt



- 1 pavimento
- 2 pavimentos
- 3 ou mais pavimentos



A análise morfológica da poligonal evidenciou que o trecho mais afetado é o setor 01, que também é o mais extenso, que possuem casas menores e com piores condições. As casas que não foram indenizadas mais próximas a linha também se encontram nessa região. O setor 01 também demonstrou ser uma região menos conectada dos outros setores, por ter uma ligação viária mais precária, como será evidenciado no tópico a seguir.

De modo geral, toda a região se transformou no pós obra. Todos os setores apresentaram uma mudança de parâmetro de ocupação, ou número de edificações ou área média, o que indica que o VLT é uma mudança que afeta diretamente suas vizinhanças, devendo assim, trazer algum tipo de benefício ou questão integrada ao lugar. É importante lembrar também que a região ainda irá se modificar mais quando o trem funcionar e parar por lá. Tal fato deve ser considerado e estudado na intenção de diminuir maiores impactos ou conflitos.



adentrar o campo

As visitas de campo trouxeram para este trabalho a oportunidade de enxergar de perto questões básicas que poderiam ser trabalhadas em um plano. Foi o caminhar, o conversar com moradores, experienciando situações precárias e ouvindo os apelos que o programa de necessidades foi aparecendo e sendo montado, a medida que dificuldades ou novos impactos se mostravam.

As pessoas da região de estudo com que conversei nesses meses de pesquisa foram: Dona Graça (**mucuripe**), Valdenísio (**mucuripe**), Diego (**varjota/grande mucuripe**), Luciene (**varjota/grande mucuripe**), Conci (**terramar**), Fatinha (**jangadeiros**), Bosco (**jangadeiros**), Edinho (**jangadeiros**), Francisco (**jangadeiros**). Todos eles têm contribuição direta nas informações e no conteúdo exposto nos próximos tópicos, onde serão ressaltados pontos problemáticos dentro da poligonal.



O VLT como projeto de mobilidade urbana não contempla a mobilidade local dos moradores. Com a obra, trajetos a pé estão mais longos e inacessíveis. Muitos moradores estão atravessando os trilhos através de escadas improvisadas e tábuas entre as valas do trem. A passarela, que recentemente recebeu seus guarda-corpos mas ainda não está completamente pronta, tem mais fluxo de motos e bicicletas do que de pessoas.



É comum que pedestres escolham caminhos mais curtos, mesmo que mais arriscados. E atravessar o muro têm sido um desafio para muitos moradores. Na Jangadeiros, a passarela ainda não foi construída e há uma estreita passagem para os pedestres conseguirem chegar a Via Expressa, visto que o muro já subiu do lado das casas. Na estação Mucuripe (imagem ao lado), assim como mais a frente, próximo à Av. Abolição, os passantes enfrentam a mesma dificuldade (figura xx).

Para Valdenísio, que é deficiente físico, o trajeto até sua parada de ônibus aumentou de 120m de caminhada, para cerca de 470m. Agora ele precisa ir até a passagem de nível na Rua Juvêncio Vasconcelos e descer em direção a Av. Abolição (figura xx).

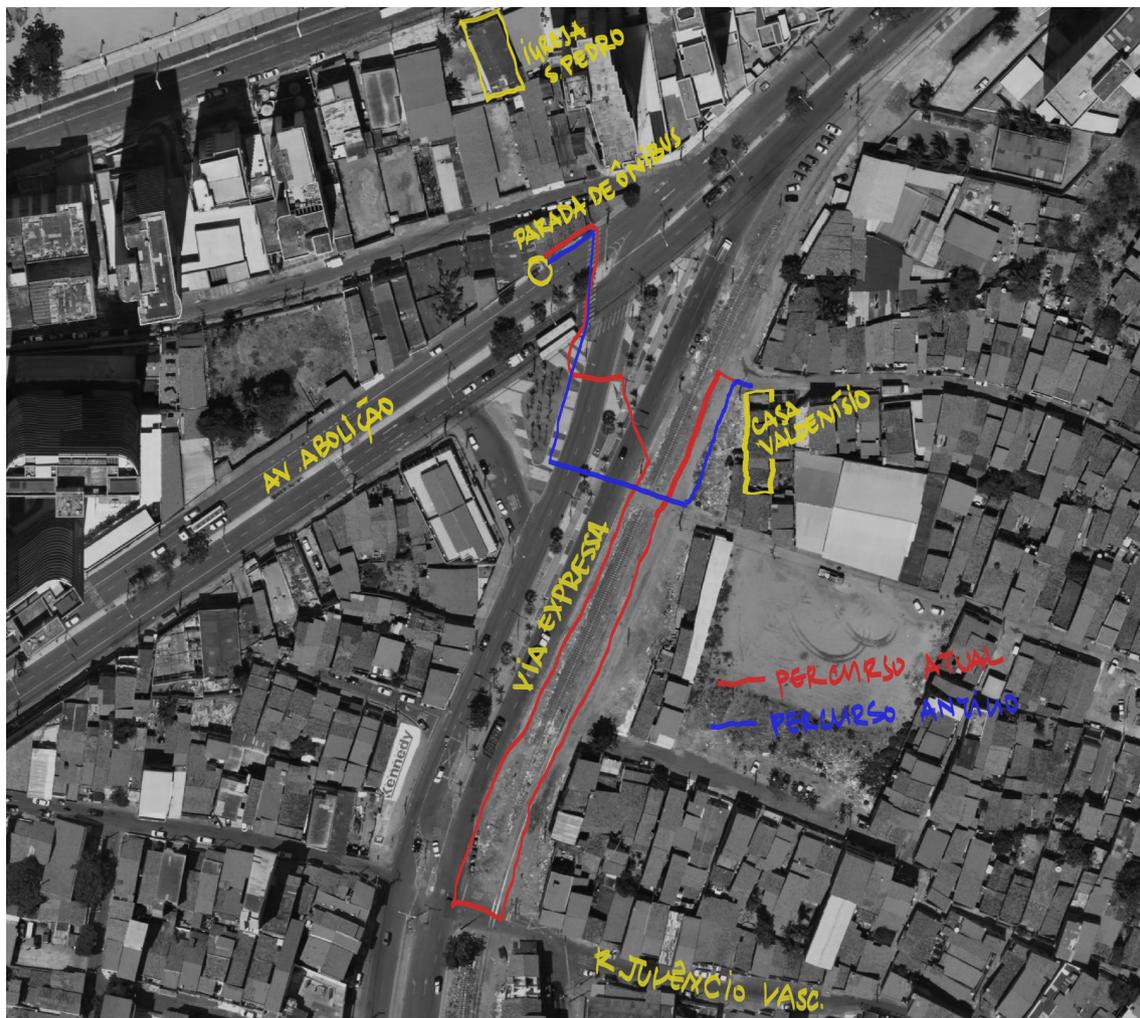


figura 40 | percurso valdemir.  
elaboração autoral sobre Ortofoto 2016, Prefeitura de Fortaleza.

A falta de acessibilidade também é dificultada pela quantidade de entulhos de construção e lixo acumulado nas ruas e calçadas do entorno (figura 41 e 42). A competência de retirar o lixo e os entulhos é da SEINFRA. Outra questão relacionada com a falta de



**figura 41** | lixo em praça do vlt acervo pessoal.



**figura 42** | entulhos sobre calçadas no setor 03 do vlt. acervo pessoal.



**figura 43** | rua rio pardo. acervo pessoal.

cuidado com a mobilidade na vizinhança, é o não cuidado da infraestrutura das vias no entorno. A Rua Rio Pardo não possui drenagem ou calçamento adequado, conferindo um trajeto tortuoso ao transeunte (figura 43).





A construção, tanto do VLT quanto do Túnel da Av. Alberto Sá, provocaram rachaduras nas casas de Fatinha e Francisco, moradores da Jangadeiros que não tiveram suas casas indenizadas pela obra (figuras xx-xx). Eles não aceitaram a indenização porque o Governo do Estado só queria a restituição de uma parcela do lote, conferindo assim, um baixo valor. Ambos os moradores entenderam que não valeria a pena receber um pequeno valor para morar em um lote menor, que não poderia nem ser reformado. "Eu disse a ele que ou ele me pagava pela casa inteira ou eu não saia daqui. E não saí!"<sup>13</sup> A consciência da moradora de que deveria ser indenizada justamente e se recusar a negociar com os baixos valores oferecidos pela gestão representam uma ação de resistência. Fatinha, que mora na Rua Rio Pardo desde que nasceu, vive na casa que foi de sua mãe, sabe que não conseguiria fazer uma moradia em um lugar com tão boa localização como onde está hoje.

As consequências dessa resistência são rachaduras, prejudicando a estabilidade de sua casa, que foi construída a aproximadamente 60 anos atrás.

---

<sup>13</sup> Entrevista informal com Fatinha. Dia 08/11/2019.



**figura 44** | rua do trilho depois da rua fausto cabral.  
acervo pessoal.

A obra, principalmente neste último trecho em construção, sofre com desigualdades arquitetônicas. Faltam acabamentos e materiais, fazendo com que trechos fiquem mal acabados, como na figura 44, na página anterior, quando o piso intertravado foi interrompido por falta de material e o asfalto da continuação da rua ficou em contrapiso de concreto. As calçadas próximas à Av. Abolição sofrem com o mesmo problema (figura 45 e 46).



**figura 45** | rua do trilho próximo à Av. Abolição. acervo pessoal.



**figura 46** | rua do trilho próximo à Av. Abolição. acervo pessoal.



**figura 47** | rua rio pardo.  
acervo pessoal.

A rua é a extensão da casa. Os valores de vizinhança aqui ainda existem e são explorados de maneira muito interessante. Os moradores fabricam seus próprios mobiliários, com restos de tábuas de madeira, fazendo bancos, mesas, cobertas para estacionar seus carros.

Aqui percebe-se um valor que deve ser preservado e incentivado para o fortalecimento comunitário. A interação com a rua deve ser reforçada, incentivada. E se ela já é a extensão da casa, por que não ser de maneira fixa? coletiva? com qualidade construtiva?

**figura 48** | rua rio pardo.  
acervo pessoal.



**figura 49** | rua rio pardo.  
acervo pessoal.



**figura 50** | rua rio pardo.  
acervo pessoal.



**figura 51** | rua rio pardo.  
acervo pessoal.

**3.2.**

## um plano

Para conceber esse plano, me deparei com profundas reflexões sobre a responsabilidade um arquiteto. Passou-me pelo pensamento sobre o arquiteto do projeto o qual, com esse 'um plano', eu me proponho a contestar uma postura de produção urbanística e arquitetônica que interfere diretamente na vida de pessoas ao redor, nos laços comunitários, nos laços regionais, mas que não têm, ao longo de 10 anos de obra e projeto, proporcionado um desenvolvimento<sup>1</sup> para a população ao seu redor.

Com a intenção de contribuir para a moradia resistente nos trilhos, demandas dos moradores entrevistados foram incorporadas ao projeto. O plano que se propõe aqui é totalmente aberto a modificações, etapas participativas, não se configurando egocentricamente como "o" plano ideal, mas como uma solução possível, na tentativa de propor os menores impactos, com simplicidade e delicadeza necessária para valorizar costumes e etnografias locais, procurando preservá-las ao longo do tempo.

---

<sup>1</sup> Desenvolvimento no sentido usado por Souza (2002), como processo que é necessariamente bom para a população, que traz evolução, melhorias. Que é capaz de transformar dados de qualidade de vida e não somente números econômicos e generalistas.

# masterplan

plano de ações mitigatórias da Jangadeiros ao Mucuripe



1

3

4

6

7

### criação de passagem de nível para av. abolição e de conexão com o espaço reurbanizado do morro santa terezinha

considerando que a obra neste trecho ainda está em curso, o plano inclui uma única intervenção direta na obra do vlt que é a criação de uma passagem para pedestres no nível do solo, possibilitando acesso direto à Av. Abolição, um percurso presente e muito importante para o deslocamento dos moradores para o resto da cidade. além disso, propõe-se a redução do muro do edifício caravelle residence, criando uma calçada de 1,20m até a reurbanização do morro santa terezinha, visto que a topografia acidentada dificulta o percurso de muitos que estão na área mais baixa da comunidade.

### alterações no sistema viário

as ruas juvêncio vasconcelos, córrego das flores, av. jangadeiros viram vias com priorização do trânsito de pedestres. a proposta inclui a mudança de pavimentação para o tipo intertravado, mais permeável e que exige menor velocidade, lombadas e pintura demarcando a extensão da calçada para pedestres.

### a rua como quintal

entendendo que a dignidade do viver está no fortalecimento das relações, o plano propõe, ao mesmo tempo uma mudança infraestrutural, garantindo em toda a extensão da Rua Rio Pardo a instalação de um sistema de drenagem e saneamento básico, e a instalação de mobiliário para sentar, jogar, conversar, sem deixar que os moradores também possam intervir no seu "quintal".

### interagir com o muro

entendendo que a dignidade do viver está no fortalecimento das relações, o plano propõe, ao mesmo tempo uma mudança infraestrutural, garantindo em toda a extensão da Rua Rio Pardo a instalação de um sistema de drenagem e saneamento básico, e a instalação de mobiliário para sentar, jogar, conversar, sem deixar que os moradores também possam intervir no seu "quintal".

### para além do desenho

as ações mitigatórias devem estar além de uma intervenção física, interagindo inclusive com o instrumento da ZEIS como estratégia de fortalecimento comunitário. como este projeto é um estudo de proposta baseado em conversas com esses moradores entrevistados durante a pesquisa em campo. a intenção é que o projeto seja explicado e apresentado para a comunidade inteira e que o mesmo passe por aprovação e possíveis alterações em reunião ordinária do Conselho Gestor.

a proposta também prevê a regularização fundiária por parte do Governo do Estado para as pessoas que reconstruíram suas casas nos seus lotes remanescentes. o papel da casa configura um importante instrumento de resistência a especulação imobiliária que a linha trará, juntamente com as outras obras que estão e vão acontecer e também contribui para a regulação de alturas, ocupação e especulação a nível local.

além disso, para as casas mais antigas que não foram indenizadas, prevê-se uma ação ampliada de assessoria técnica, buscando solucionar os problemas de rachadura e melhorar aberturas para entrada de ventilação e iluminação.

por fim, a requalificação hídrica do Riacho Maceió na intervenção da praça Jangadeiros, não deve ser apenas pontual e sim se estender ao longo do riacho, solucionando os problemas de assoreamento e também das ligações clandestinas e ocupações ilegais em área de parque. recomenda-se, assim como no relatório elaborado em anexo (anexo I) então, o uso do recurso do programa "Fortaleza cidade sustentável" da ordem de 72 milhões de dólares com o objetivo de melhorar a balneabilidade da orla para resolver tais problemas ambientais, realizar a implementação do Parque Riacho Maceió de acordo com a lei de nº 13.293/2014 e trabalhar ações de educação ambiental nas escolas e nas associações comunitárias.

### praça dos jangadeiros / estação mucuripe



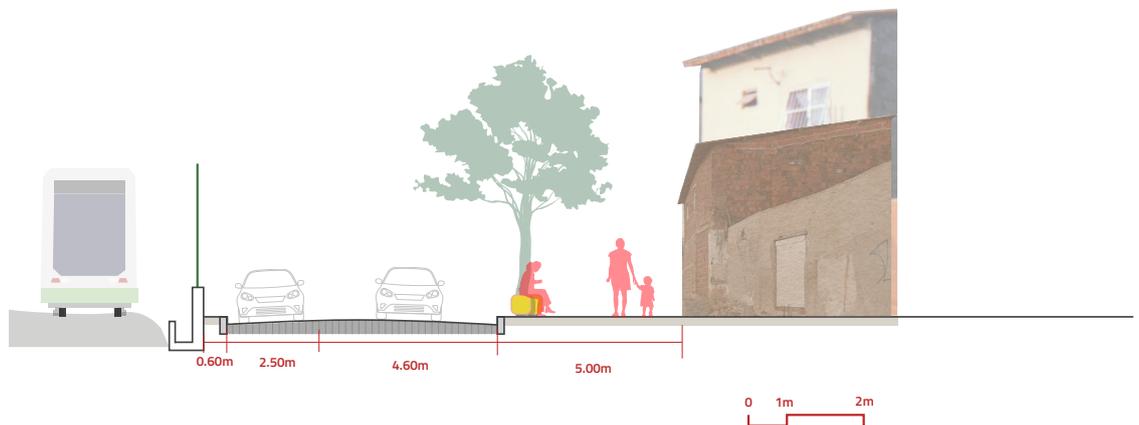
a transformação do espaço livre em uma praça qualificada para promover encontros e novas dinâmicas que a movimentação e o uso da estação trará para a comunidade é muito importante no fortalecimento dos laços comunitários e também nas relações econômicas locais, visto que a estação configurará um novo fluxo de pessoas entrando no Mucuripe. a criação de uma família de mobiliários foi desenvolvida para atender as necessidades dos moradores no espaço livre e ao longo das intervenções no sistema viário, dando um caráter unitário à intervenção e trazendo conexão entre diferentes comunidades. ademais, propõe-se uma lista de plantas para restaurar a mata ciliar do Riacho e requalificar o recurso hídrico de forma capilarizada.

## sistema viário

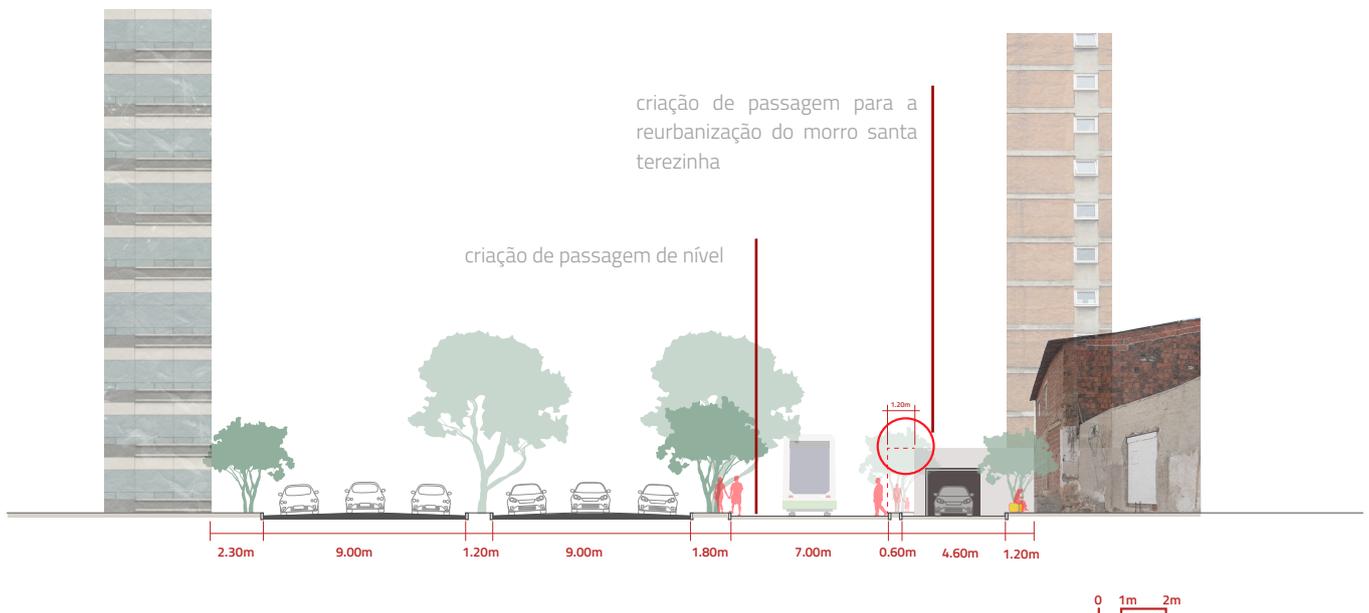
As intervenções propostas para o sistema viário estão concentradas nas ruas paralelas a linha parangaba/mucuripe e nas ruas Juvêncio Vasconcelos, Córrego das Flores, João Evangelista, que fazem uma conexão entre a rua Rio Pardo, e a nova rua local mais a norte. Não foram alterados os desenhos da Av. Jangadeiros, Via Expressa ou Av. Abolição, entendendo que eles cumprem sua função de deslocamento para veículos e para pedestres. As vias que no momento estão recebendo mais fluxo por conta da obra do Túnel da Alberto Sá que ainda não foi inaugurada, receberia um novo desenho (corte BB), com piso intertravado, uma faixa com estacionamento e

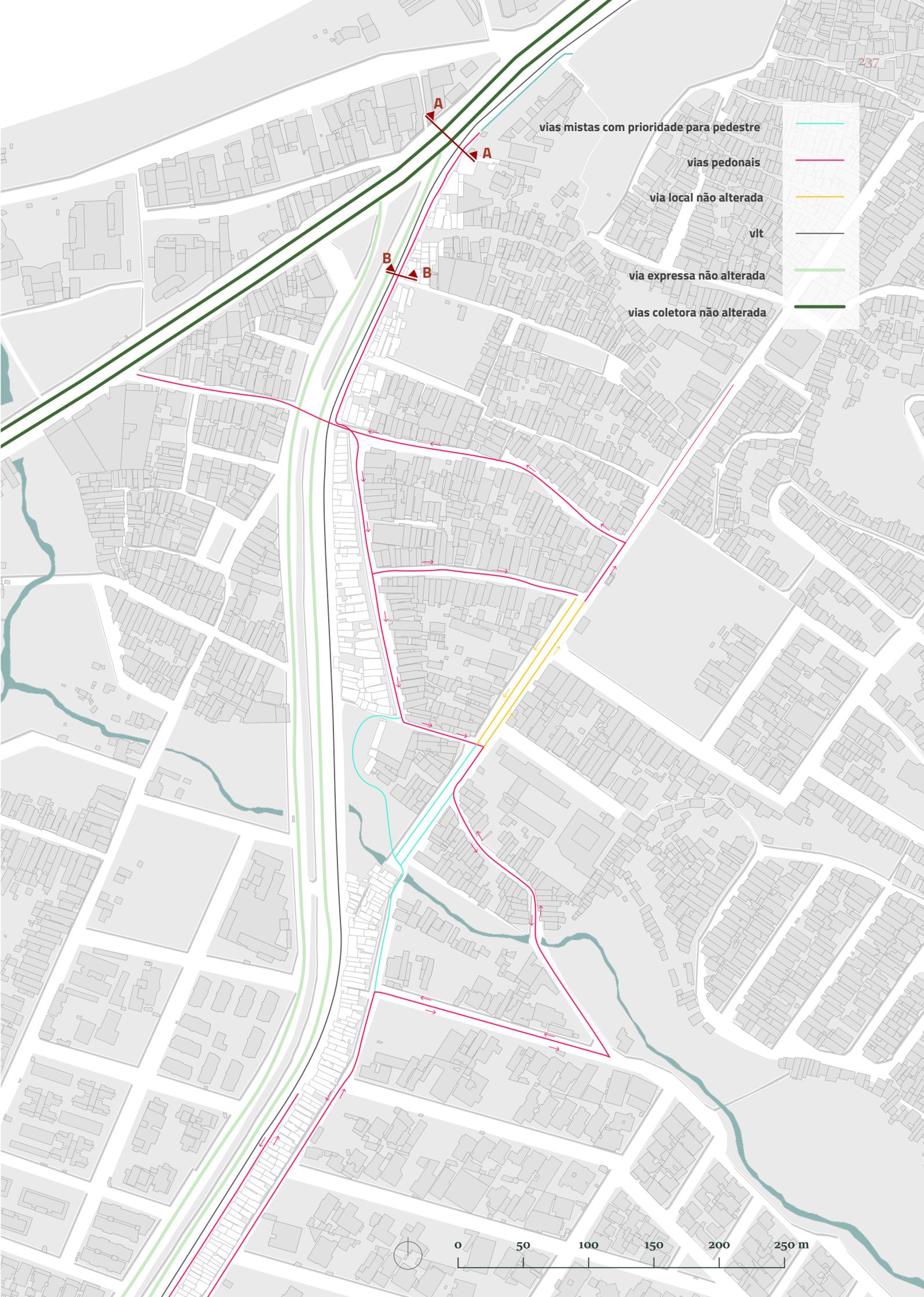
uma faixa para a circulação de carros. A troca do piso asfalto para intertravado além de procurar reduzir a velocidade dos carros também aumenta a permeabilidade do espaço, melhorando a situação para a comunidade com problemas de alagamento. Ademais, cria-se um ponto de conexão através de uma calçada de 1,20m, entre o muro do vlt e o Edifício Caravelle Residence, com o outro lado do Mucuripe, na reurbanização do Morro Santa Terezinha, que ficou mais inacessível por conta da linha. Na área próxima da Praça Jangadeiros propõe-se vias pedonais, com apenas trânsito local, tentando conter um fluxo de veículos muito próximos a estação e ao riacho.

### corte BB | vias mistas

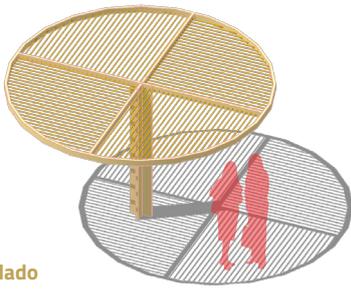


### corte AA | novas passagens





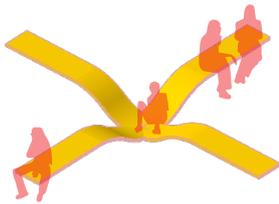
## família de mobiliários



### pergolado

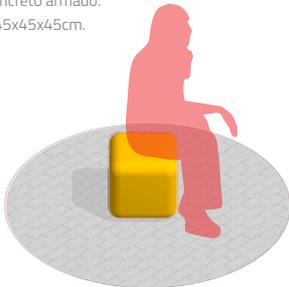
**material:** estrutura em aço galvanizado, coberto com pintura P.U.\* para ter resistência efetiva à intempéries.

**dimensão:** pode variar de tamanhos dependendo da viabilidade financeira de implantação.



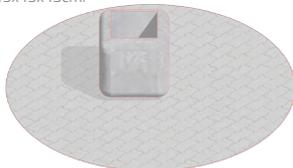
### banco-balizador

**material:** concreto armado.  
**dimensão:** 45x45x45cm.



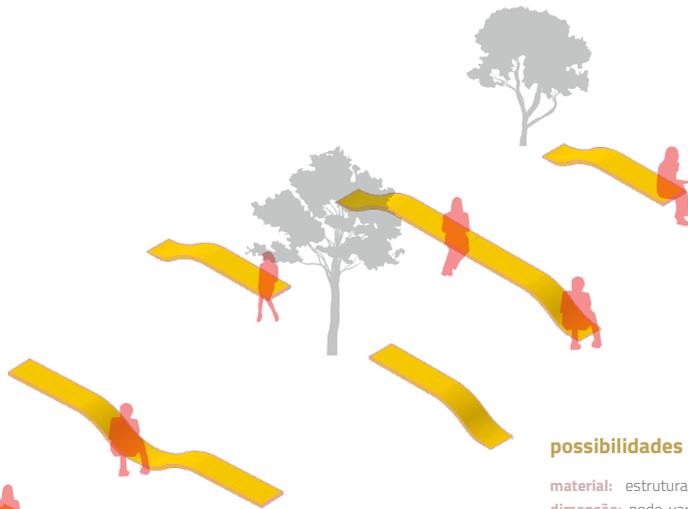
### lixeira de rua

**material:** concreto armado.  
**dimensão:** 45x45x45cm.



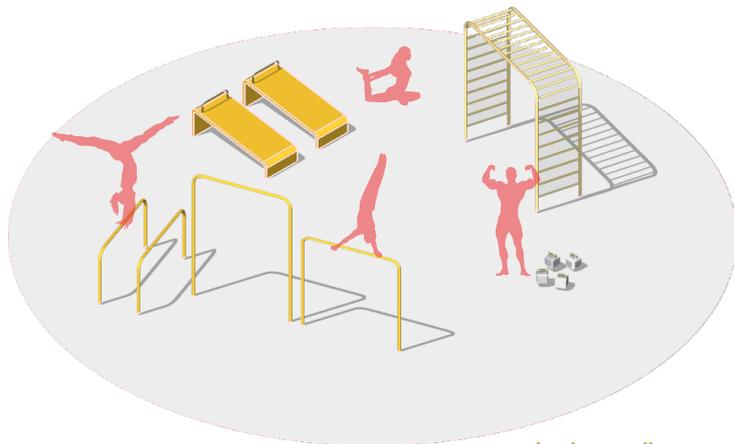
### lixeira para a frente das casas

**material:** perfil tubular circular em aço galvanizado e pintura P.U.\* soldado em grelha metálica de 5x5cm.



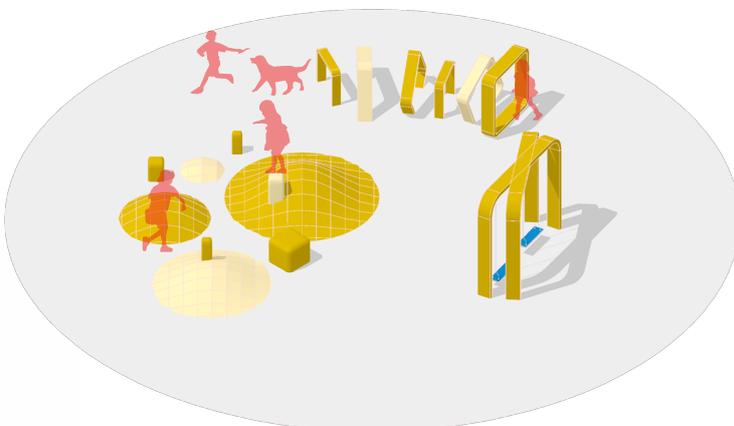
### possibilidades banco-onda

**material:** estrutura armada em concreto.  
**dimensão:** pode variar de tamanhos dependendo da viabilidade financeira de implantação. se combina de maneiras lúdicas, conformando o espaço ao seu redor.



### academia ao ar livre

**material:** perfil de aço galvanizado tubular circular com pintura P.U.\* para barras de alongamento e flexão. concreto armado e perfil tubular para prancha de abdominais.

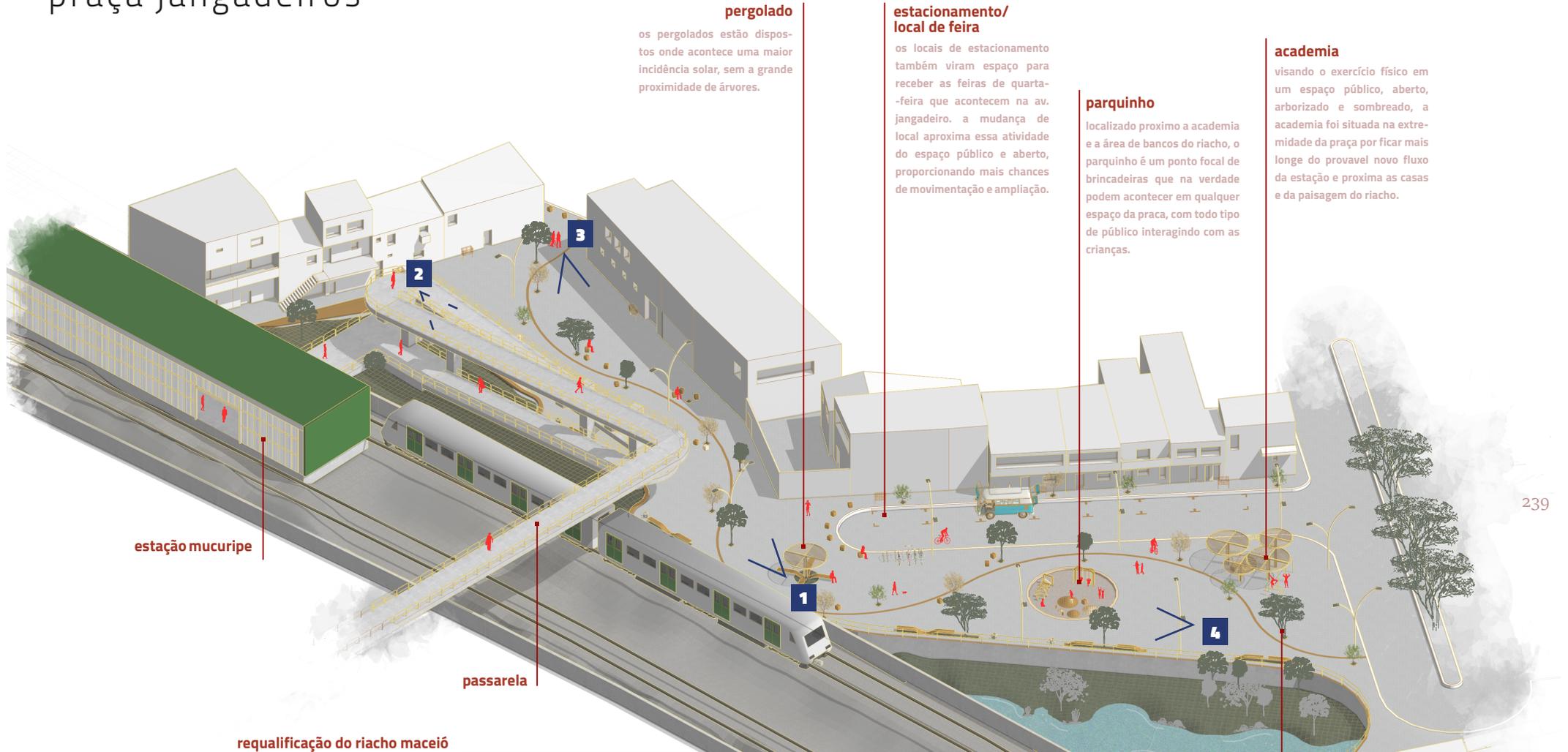


### parquinho

**material:** concreto armado para formas de passagem, toquinhos e balanço. morrinho assentado em areia com piso drenante.

\*pintura P.U. é uma tinta à base de poliuretano, com ótima resistência à abrasão. Boa para ser aplicada em equipamentos públicos que ficam à exposição do sol, chuva, maresia, etc.

# praça jangadeiros



## pergolado

os pergolados estão dispostos onde acontece uma maior incidência solar, sem a grande proximidade de árvores.

## estacionamento/ local de feira

os locais de estacionamento também viram espaço para receber as feiras de quarta-feira que acontecem na av. jangadeiro. a mudança de local aproxima essa atividade do espaço público e aberto, proporcionando mais chances de movimentação e ampliação.

## parquinho

localizado próximo a academia e a área de bancos do riacho, o parquinho é um ponto focal de brincadeiras que na verdade podem acontecer em qualquer espaço da praça, com todo tipo de público interagindo com as crianças.

## academia

visando o exercício físico em um espaço público, aberto, arborizado e sombreado, a academia foi situada na extremidade da praça por ficar mais longe do provável novo fluxo da estação e próxima as casas e da paisagem do riacho.

estação mucuripe

passarela

## requalificação do riacho maceió

sugestão de uso de espécies de plantas com a qualidade de filtrar águas poluídas :



lentilha d'água  
*Lemna minor*



taioba  
*Xanthosoma sagittifolium*



tália  
*Thalia geniculata*



palmito juçara  
*Euderis edulis*

## arborização com árvores nativas

sugestão de uso de espécies de plantas nativas:



chuva-de-ouro  
*Cassia fistula*



sombreiro  
*Clitoria fairchildiana*



pê-de-acerola  
*Malpighia emarginata*



ipê amarelo  
*Handroanthus albus*



dracena tricolor  
*Dracaena marginata*



dracena vermelha  
*Dracaena marginata*

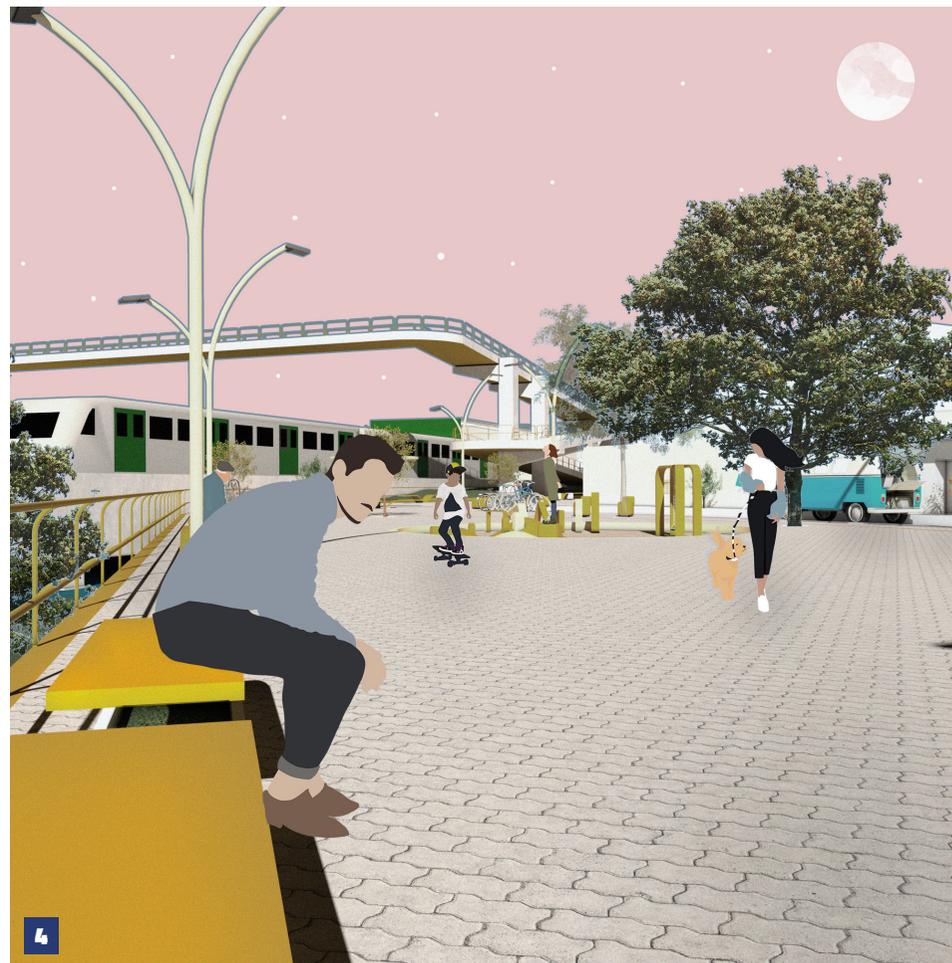


caetezinho  
*Heliconia psittacorum*



imbé  
*Philodendron sp.*





proposta de desenho para rua rio pardo







## considerações finais

O caminho percorrido para chegar nesse resultado conferiu o estudo de várias dinâmicas, aspectos e teorias. Além disso, a experiência etnográfica contribuiu de forma valorosa para compor a ideia de um plano de ações mitigatórias, seguindo antes as orientações dos moradores e as necessidades que eles apresentavam para com o espaço e depois acrescentando ideias pontuais.

O VLT é um dos projetos urbanos em Fortaleza que visa estrategicamente, e através de um megaevento, impulsionar o potencial de construção do solo com a intenção de que isso irá trazer desenvolvimento para a cidade. Para os autores do projeto, tal desenvolvimento não viria sem a remoção das pessoas que ocupam a margem do trilho, que representam uma imagem de "marginalização".

O que esse plano tenta provar, é que é possível desenvolver regiões como essas trabalhando em uma microescala de intervenção, inclusive com intervenções de pouco impacto. Além disso, o projeto também se configura aqui como uma reação, como uma ação político-acadêmica que contesta os atuais modelos de produção da cidade que o poder público propõe, muitas vezes, subordinados ao capital privado.

No mais, resistir e contestar é necessário sempre.

# bibliografia

ABERS, R. 2003. **"Reflections on What Makes Empowered Participatory Governance Happen"** in Archon Fung and Erik Olin Wright (eds.) Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance . New York: Verso. pp. 200-207

ARANTES, O. B. F; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 192p.

ARANTES, O. B. F. **Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas**. In: ARANTES, O. B. F; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11-74.

ARANTES, P. (2006). **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades**. Pós. Revista Do Programa De Pós-Graduação Em Arquitetura E Urbanismo Da FAUUSP, (20), 60-75. <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i20p60-75>

BAIOCCHI, G. 2003. **Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment in Archon Fung and Erik Olin Wright** (eds.) Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. New York: Verso. pp 45-76.

CAMARA, G.; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **FORTALEZA Informal Urbanization Versus Modernization: Popular Resistance in Fortaleza, Brazil**. In: Rocco, R., & Ballegooijen, J. v.. (Org.). The Routledge Handbook on Informal Urbanization. 1ed.New York: Routledge, 2018, v. 1, p. 76-86

CAVALCANTE, Eider de Olivindo. **Os meandros do habitar na metrópole: expansão urbana e controle territorial na produção do litoral de Fortaleza**. 2017. 269 f. Tese

(Doutorado em Geografia)-Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

COSTA, MCL. **Capítulos de geografia histórica de Fortaleza.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2017. 180 p.

FIORI, José Luís. **Globalização e Governabilidade Democrática.** PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: 7(1), 1997, p. 137-161.

FERNANDES, Danielle. **Por um trilho: memórias de resistência.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016. 196p.

FERNANDES, Edésio. **Constructing the 'Right to The City' in Brazil. Social & Legal Studies.** Vol. 16(2), pp. 201-219. 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. **Fighting for Planning for the First Time, in Fortaleza, Brazil.** Progressive Planning, v. 204, p. 11-14, 2015.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. **Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil.** Journal of Urban Affairs, v. 39, n. 7, p. 953-969, 2017.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. **Insurgent planning?**, City, 23:3, pp. 285-305.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Fortaleza** (Lei 062/2009), 2009.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**, 2011.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040: cidade conectada, acessível e justa**. Iplanfor, 2016.

GARCIA, Fátima. **A cidade no Pós Guerra**. 2013. Disponível em: <<http://www.fortaleza-emfotos.com.br/2013/08/a-cidade-no-pos-guerra.html>>. Acesso em: 02 out. 2019.

GARCIA, Fátima. **Os bondes elétricos em Fortaleza**. 2010. Disponível em: <<http://www.fortalezaemfotos.com.br/2010/08/os-bondes-eletricos-em-fortaleza.html>>. Acesso em: 02 out. 2019.

HOLSTON, 1998. **"Spaces of Insurgent Citizenship"**. In: SANDERCOCK, L. (ed.) Making the Invisible Visible : A multicultural Planning History. University of California Press. California. pp. 37-56

IACOVINI, Victor. **Plano sem rojeto (PDP-FOR) e projeto sem plano (VLT Parangaba/Mucuripe): descaminhos da política urbana em Fortaleza, CE**. Monografia em Geografia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2013, 208p.

KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. **The paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy**. Bulletin of Latin American Research, v. 31, n. 2, p. 160-173, 2012.

LEFÉBVRE, Henri. **O direito à cidade**. [1968]. São Paulo: Centauro, 2000. 144p.

LIMONAD, E.. **Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando?**. In: Geraldo Magela Costa, Heloisa Soares de Moura Costa, Roberto Luís de Melo Monte-Mór. (Org.). Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana. 1ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, v. 1, p. 71-102.

MACIEL, Anna E. **A (re)produção do espaço no grande Mucuripe, em Fortaleza-Ceará-Brasil**. Geosaberes, Fortaleza, v. 6, número especial (2), p. 469 - 478, Novembro. 2015.

MAGALHÃES, Alexandre. **Entre o legal e o extralegal. A Reatualização da Remoção de Favelas no Rio de Janeiro**. R. B. Estudos Urbanos e Regionais, V.14, N.1, 2012, p. 119-133.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O. B. F; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARICATO, E.. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112p.

MESENTIER, Leonardo Marques de; MOREIRA, Clarissa da Costa Moreira. **Produção da paisagem e grandes projetos de intervenção urbana. O caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro Olímpico**. R.B. Estudos Urbanos e Regionais, v.16, N. 1, 2014 p. 35-50.

PAIVA, Ricardo Alexandre. **Megaeventos e intervenções urbanas**. 1. ed. Barueri: Manole, 2017. 440p.

MIRAFTAB, Faranak. **Invited and invented spaces of participation:** Neoliberal citizenship and feminists' expanded notion of politics. *Wagadu*, v. 1, 2004.

MIRAFTAB, F. "**Planning and Citizenship**" in Rachel Weber and Randall Crane (ed.) *Oxford Handbook of Urban Planning*. Oxford University Press. Chapter 38, pp. 1180-1204.

PAIVA, Ricardo Alexandre. **A metrópole híbrida: Uma perspectiva histórica da urbanização de Fortaleza.** 2016. Disponível em: <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/17.199/6341>>. Acesso em: 17 set. 2019.

PEQUENO, Renato. **Projetos e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza.** In: COSTA, Maria Clelia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria (Org.). *Fortaleza: Os impactos da Copa do Mundo 2014*. 1ª. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015, p. 17-55.

PEREIRA, A. L. S.. **A gentrificação e a hipótese do diferencial de renda: limites explicativos e diálogos possíveis.** *Cadernos Metrópole*. São Paulo: EDUC. v. 16, 2014, p. 307-328.

PINHEIRO, Valeria; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; NOGUEIRA, Cleiton M. L.; PEREIRA, Alexandre Q. . **Os impactos da Copa do Mundo FIFA 2014 em Fortaleza.** In: Orlando Alves dos Santos Junior; Christopher Gaffney; Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. (Org.). *Brasil: Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016..* 1ed.: , 2015, v. , p. 301-323.

ROCCO, Roberto; VAN BALLEGOIJEN, Jan. **The Political Meaning of Informal Urbanization.** In: *The Routledge Handbook on Informal Urbanization*. Routledge, 2019. p. 1-10.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel : Fapesp, 1997.

SANDERCOCK, Leonie (Ed.). **Making the invisible visible: A multicultural planning history.** Univ of California Press, 1998. 270p.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. **Coalizões Urbanas no País do Futebol: relações entre o megaevento da Copa do Mundo 2014 e o mercado imobiliário.** R. B. Estudos Urbanos e Regionais, V. 16, N. 2, 2014, p. 13-26.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbano.** 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 556p.

SOUZA, Marcelo L. de. **Together with the state, despite the state, against the state : Social movements as 'critical urban planning' agents.** City, Vol. 10, No. 3. 2006. pp. 327-342.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano.** In: ARANTES, O. B. F; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.

VIANA, Larissa de Alcantara. **Copa do Mundo FIFA 2014 e os impactos na vida da população de baixa renda em Fortaleza-CE.** Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 07, nº 02, 2015, p. 345-373.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** Studio nobel, 1998.





por juliana de boni fernandes

