



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

HENRIQUE EDER CAVALCANTE ARAÚJO

BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS: USO E OCUPAÇÃO NA CIDADE DE
FORTALEZA-CE

FORTALEZA

2022

HENRIQUE EDER CAVALCANTE ARAÚJO

BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS: USO E OCUPAÇÃO NA CIDADE DE FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de concentração: Dinâmica Territorial e Ambiental.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Maria Clélia Lustosa Costa.

Coorientador: Prof. Dr. Tiago Estevam Gonçalves.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

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

- A689b Araújo, Henrique Eder Cavalcante.
Bens Públicos Municipais: uso e ocupação na cidade de Fortaleza - CE / Henrique Eder Cavalcante Araújo. – 2022.
175 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2022.
Orientação: Profa. Dra. Maria Clélia Lustosa Costa.
Coorientação: Prof. Dr. Tiago Estevam Gonçalves.
1. Planejamento urbano. 2. Bens públicos. 3. Legislação. 4. Bairros. 5. Parcelamento. I. Título.
CDD 910
-

HENRIQUE EDER CAVALCANTE ARAÚJO

BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS: USO E OCUPAÇÃO NA CIDADE DE FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de concentração: Dinâmica Territorial e Ambiental.

Aprovada em: 28/07/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria Clélia Lustosa Costa. (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Tiago Estevam Gonçalves (Co-Orientador)
Instituto Federal do Ceará (IFCE)

Prof. Dr. Ricardo Alexandre Paiva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Luiz Antonio Araújo Gonçalves
Universidade Vale do Acaraú (UVA)

Prof. Dr. Fabiano Lucas da Silva Freitas
Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC)

Dedico esse trabalho a Deus e a minha avó Julia Franco, mulher de fibra, coração gigante, um brilho no olhar e um profundo amor pela vida, pela família, que nos fez acreditar que tudo é possível. Sempre te amaremos, Dozinha.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jose Ozanan – Dedé (*in memoriam*) e Luzia Eugênia – Gena, que por tantas e tantas vezes vinham do interior com o alimento dos filhos e dedicavam tudo que tinham para a nossa educação. Agradeço, pois mesmo com a minha rebeldia e ingratidão, sempre me deram o melhor possível, amaram-me e foram exemplos de coragem, força, perseverança, fé e dedicação. Gratidão a Deus por ter vocês como pais.

À minha esposa, Maria Danielle, minha eterna companheira e grande incentivadora, desde o primeiro semestre da graduação, sempre com um sorriso lindo no rosto e um olhar amoroso. Sou grato pelo exemplo de garra e dedicação à família, ao matrimônio que abraçamos e por sempre olhar para a vida com esperança, acreditando em dias melhores. Danielle, você é exemplo e modelo para mim.

À Prof^a. Dr^a. Maria Clélia Lustosa Costa, pela excelente orientação, grandes ensinamentos na academia e exemplo de educadora, pesquisadora e geógrafa, sempre mostrando que é possível avançar no entendimento do planejamento e conhecimento da dinâmica urbana e social.

Ao Prof. Dr. Tiago Estevam Gonçalves, pela excelente co-orientação, pelo exemplo de compromisso, profissionalismo e por nos fazer enxergar que podemos ser melhores geógrafos e cidadãos a cada nova busca por conhecimento.

Aos professores Ricardo Alexandre Paiva, Luiz Antonio Araújo Gonçalves e Fabiano Lucas da Silva Freitas por aceitarem participar da banca, no período de férias.

Ao meu irmão, Jose Phelippe, por ser um irmão, cumpadre, vizinho e amigo tão presente, sempre com um olhar fraternal que me faz lembrar que há esperança em cada novo amanhecer.

Ao meu irmão Frederico Ozanan, à tia Vânia Maria, ao meu avô Armando Pinheiro pelo apoio, amor, respeito e exemplos de vida que sempre mostram que é possível uma vida melhor.

Ao meu amigo-irmão, Erandi Canafistula, pelos conselhos, apoio, paciência, tanto nessa jornada pela UFC, quanto na vida. Migo, você é o cara.

Aos amigos, Fernando Henrique, Luan de Paula e Brenno Mendonça pelo apoio, fidelidade, amizade e por confiar em mim, mostrando-me sempre que estamos no caminho certo. Amigos, vocês são exemplos de cidadãos, amigos e de vida para mim. Grato por tudo.

À minha cunhada, Patrícia Sales e aos meus sogros, Socorro Castro e José Cunha, por todo o apoio, dedicação e garra com que mostram para mim e para Maria Danielle que com fé, força e perseverança tudo é possível.

Ao meu colega e amigo Valdecy Júnior, pelo apoio na pesquisa e pela amizade.

“A cidade é um organismo vivo; possui uma estrutura física sobre a qual se apóiam sistemas de vida, isto é, atividades que se relacionam de forma sistêmica.” (WILHEIM, 1976, p. 65).

RESUMO

As análises sobre a expansão e dinâmica do espaço urbano de Fortaleza, com foco na zona leste, terras do Antigo Sítio Cocó (ASC), através do planejamento e da disposição dos bens públicos municipais, é o objeto desta pesquisa proposta. A problemática da ocupação, dos contrastes entre meio ambiente, necessidade de infraestrutura, aspectos legais (loteamentos, ferramentas de gestão, investimentos públicos), bem como o uso dos bens públicos para consolidar e o avanço da expansão urbana em Fortaleza refletem a complexidade encontrada pelos diferentes atores sociais em conciliar o desenvolvimento da cidade, assim como a necessidade de expansão proposta para zona leste, com a busca por equilíbrio ambiental, social e urbano. A legislação aplicada ao planejamento e ordenamento urbano, o processo de construção da cidade de Fortaleza e o uso dos bens públicos municipais para expansão do município, bem como as atuais tipologias, características e destinações desse patrimônio público nos bairros, em específico os bairros Vicente Pinzón, Papicu e De Lourdes serão o objetivo a serem alcançados nessa pesquisa. O recorte temporal (1979-2000) está relacionado à aprovação da lei federal de parcelamento do solo federal e a lei de parcelamento do solo municipal, ambas de 1979, por representarem um marco legal de consolidação do patrimônio público municipal, até o ano de 2020, este significativo para o rebatimento da pesquisa na atualidade. Para isso, utilizamos a literatura voltada para a construção de um espaço crítico, que refletisse a dinâmica socioespacial e reconhecesse na contradição de fatores o processo holístico do conhecimento. O levantamento e fichamento bibliográfico e documental – com a catalogação de leis, documentos e leitura voltados para compreender teórica e empiricamente os aspectos da expansão, planejamento de Fortaleza e da formação dos bens públicos. A produção visual – confecção de mapas, tabelas, gráficos, quadros que facilitassem o entendimento da dinâmica urbana e a construção de uma base de dados para refletir o objeto de estudo – uso de geotecnologias (software livre Qgis) - foram as técnicas utilizadas sobremaneira na caracterização do espaço urbano de Fortaleza – zona leste – antigo sítio Cocó – e para mostrar os bens públicos municipais constituídos nessa dinâmica social e urbana. Identificamos que a dinâmica e o planejamento urbano em Fortaleza, na perspectiva tanto de uma cidade legal, ou seja, que obedeceu aos parâmetros urbanos definidos pela legislação, quanto de uma cidade que cresceu de forma espontânea, sem obedecer a regras de parcelamento do solo, por exemplo, teve forte influência dos bens públicos no processo de expansão de toda a cidade de Fortaleza, em especial a zona leste. Refletimos que o estudo impulsiona mais debates sob a importância do patrimônio público municipal na expansão,

consolidação e na dinâmica urbana, pois é instrumento de políticas públicas efetivas para a cidade de Fortaleza.

Palavras-chave: planejamento urbano; bens públicos; legislação; bairros; legislação urbana; parcelamento; ocupação irregular dos bens públicos.

ABSTRACT

The analysis of the expansion and dynamics of the urban space of Fortaleza, focusing on the east side, lands of the Antigo Sítio Cocó (ASC), through the planning and disposition of municipal public goods, is the object of this proposed research. The problem of occupation, the contrasts between the environment, the need for infrastructure, legal aspects (subdivisions, management tools, public investments), as well as the use of public goods to consolidate and the advance of urban expansion in Fortaleza reflect the complexity encountered by the different social actors in reconciling the development of the city, as well as the need for expansion proposed for the east side, with the search for environmental, social and urban balance. The legislation applied to urban planning and planning, the construction process of the city of Fortaleza and the use of municipal public assets for the expansion of the municipality, as well as the current typologies, characteristics and destinations of this public heritage in the neighborhoods, in particular the Vicente Pinzón neighborhoods. , Papicu and De Lourdes will be the objective to be achieved in this research. The time frame (1979-2000) is related to the approval of the federal law on federal land subdivision and the municipal land subdivision law, both from 1979, as they represent a legal framework for the consolidation of municipal public assets, until the year 2020 , which is significant for the repercussion of research today. For this, we used the literature focused on the construction of a critical space, which would reflect the socio-spatial dynamics and recognize the holistic process of knowledge in the contradiction of factors. The bibliographic and documentary survey and filing - with the cataloging of laws, documents and reading aimed at understanding theoretically and empirically the aspects of expansion, planning of Fortaleza and the formation of public goods. The visual production - making maps, tables, graphs, charts that facilitate the understanding of urban dynamics and the construction of a database to reflect the object of study - use of geotechnologies (Qgis free software) - were the techniques used greatly in the characterization of the urban space of Fortaleza - east zone - former Cocó site - and to show the municipal public goods constituted in this social and urban dynamics. We identified that the dynamics and urban planning in Fortaleza, from the perspective of both a legal city, that is, that obeyed the urban parameters defined by the legislation, and a city that grew spontaneously, without obeying the rules of subdivision of the land, for example, public goods had a strong influence on the expansion process of the entire city of Fortaleza, especially the east side. We reflect that the study stimulates more debates on the importance of

municipal public patrimony in the expansion, consolidation and urban dynamics, as it is an instrument of effective public policies for the city of Fortaleza.

Keywords: urban planning; public goods; legislation; neighborhoods; urban legislation; installment; illegal occupation of public goods.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Planta de Fortaleza – 1856 – Pe Rego de Medeiros.....	34
Figura 2	– Principais vias de acesso à Fortaleza – séc. XIX aos dias atuais.....	36
Figura 3	– Caracterização das favelas pelas diferentes regiões do Brasil.....	50
Figura 4	– Mapa dos Aglomerados Subnormais distribuídos por Fortaleza.....	53
Figura 5	– Mapa dos Aglomerados subnormais e bens públicos municipais em Fortaleza.....	56
Figura 6	– Percentuais destinados aos bens públicos municipais oriundos do parcelamento do solo municipal - 1962 a 1989.....	59
Figura 7	– Embasamento legal sobre os bens públicos municipais após a atual Constituição Federal -1998 a 2017.....	63
Figura 8	– Percentuais destinados aos bens públicos municipais – Luos (2017).....	64
Figura 9	– Mapa da Organização administrativa de Fortaleza – regionais e bairros.....	69
Figura 10	– Mapa da Organização administrativa de Fortaleza – regionais e territórios.....	71
Figura 11	– Mapa dos Bens Públicos Municipais quanto à origem no município de Fortaleza.....	79
Figura 12	– Ecoponto. Bairro Granja Portugal.....	85
Figura 13	– Escola Municipal Alba Frota. Bairro: Centro.....	85
Figura 14	– Escola Areninha. Bairro: Granja Portugal.....	86
Figura 15	– Praça da Juventude. Bairro: Granja Portugal.....	86

Figura 16	– Fachada da Lavanderia Comunitária Lourdes Ary. Bairro: Demócrito Rocha.....	86
Figura 17	– Área interna da Lavanderia Comunitária Lourdes Ary. Bairro: Demócrito Rocha.....	86
Figura 18	– Largo. Bairro: Parreão.....	87
Figura 19	– Largo. Bairro: Parreão.....	87
Figura 20	– Posto de Saúde Mariusa Silva de Souza. Bairro: Bonsucesso.....	87
Figura 21	– Torre de observação da Guarda Municipal. Bairro: Bonsucesso.....	87
Figura 22	– Praça do loteamento Conjunto das Nações. Bairro: Itaperi.....	87
Figura 23	– Praça do loteamento Conjunto das Nações. Bairro: Itaperi.....	87
Figura 24	– Mapa da População estimada de Fortaleza por bairro em 2020.....	93
Figura 25	– Mapa dos Bens Públicos municipais quanto à ocupação na cidade de Fortaleza.....	97
Figura 26	– Planta de Fortaleza 1888 – em destaque o riacho Pajeú.....	103
Figura 27	– Mapa do Perímetro do Sítio Cocó - zona leste de Fortaleza.....	105
Figura 28	– Mapa das amenidades ambientais no antigo Sítio Cocó – zona leste de Fortaleza.....	111
Figura 29	– Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano por bairros (IDH-B) - 2010.....	116
Figura 30	– Índice de Bem-Estar Urbano por bairro – Fortaleza (CE).....	118
Figura 31	– Zoneamento de Fortaleza de acordo com a atual Lei de Uso e Ocupação do Solo.....	123
Figura 32	– Mapa do Macrozoneamento distribuído pelos bairros do Sítio Cocó, segundo a LPLUOS.....	125
Figura 33	– Mapa das Zonas Especiais distribuídas pelos bairros do Sítio Cocó, segundo a LPLUOS.....	127
Figura 34	– Mapa dos: Instrumentos Urbanísticos Identificados no Antigo Sítio	131

	Cocó.....	
Figura 35	– Mapa da Evolução dos loteamentos implantados em Fortaleza (1931-2002).....	133
Figura 36	– Mapa dos Loteamentos identificados no Antigo Sítio Cocó- Fortaleza – CE.....	136
Figura 37	– Mapa da Situação dos Bens Públicos Municipais no bairro Vicente Pinzón - Fortaleza – CE.....	146
Figura 38	– CRAS Vicente Pinzón.....	150
Figura 39	– Posto de Saúde Sta M ^a F. Nogueira.....	150
Figura 40	– Praça no Vicente Pinzón.....	150
Figura 41	– E.M. Consuelo Amora.....	150
Figura 42	– C.E. I. Pe Jose Nilson.....	150
Figura 43	– Ecoponto do Vicente Pinzón.....	150
Figura 44	– Bens Públicos Invadidos por uso residencial e comercial.....	153
Figura 45	– Bens Públicos Invadidos por uso de prestação de serviço.....	153
Figura 46	– Bens Públicos Invadidos por uso – Igreja.....	153
Figura 47	– Bens Públicos Invadidos por uso residencial.....	153
Figura 48	– Mapa da Situação dos Bens Públicos Municipais no bairro De Lourdes - Fortaleza – CE.....	155
Figura 49	– Terreno para futura praça no De Lourdes.....	157
Figura 50	– Largo no De Lourdes.....	157
Figura 51	– Área verde no De Lourdes.....	157
Figura 52	– Bem Público Invadidos por uso comercial.....	159
Figura 53	– Bem Público Invadidos por uso – estacionamento.....	159
Figura 54	– Mapa da Situação dos Bens Públicos Municipais no bairro Papicu - Fortaleza – CE.....	160
Figura 55	– Centro de Assistência Social – Recanto.....	163

Figura 56 – Escola Municipal Maria Alice.....	163
Figura 57 – Terminal de ônibus do Papicu.....	163
Figura 58 – Bem Público Invadidos por uso comercial.....	164
Figura 59 – Bem Público Invadido por uso residencial e comercial.....	164
Figura 60 – Bens Públicos Invadidos por uso – Igreja.....	165

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Titularidade dos Bens Públicos Municipais de Fortaleza-CE.....	140
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Instrumentos empregados pelo Estado para ordenar o espaço urbano.....	40
Quadro 2 – Traçados e planos urbanos da cidade de Fortaleza 1812-1963.....	41
Quadro 3 – Legislação aplicada ao Ordenamento urbano municipal entre 1988 -2021.	44
Quadro 4 – Bairros distribuídos por Regionais e Territórios de Fortaleza.....	72
Quadro 5 – Tipologia de alienação dos Bens Públicos com a legislação específica.....	88
Quadro 6 – Bens Públicos Não Invasidos no Bairro Vicente Pinzón – Fortaleza- CE..	147
Quadro 7 – Bens Públicos Parcial/Totalmente Invasidos no bairro Vicente Pinzón - Fortaleza-CE.....	151
Quadro 8 – Bens Públicos Municipais Não Invasidos no bairro De Lourdes - Fortaleza-CE.....	156
Quadro 9 – Bens Públicos Parcial/Totalmente Invasidos no bairro De Lourdes - Fortaleza-CE.....	158
Quadro 10 – Bens Públicos Municipais Não Invasidos no bairro Papicu - Fortaleza-CE	161
Quadro 11 – Bens Públicos Parcial/Totalmente Invasidos no bairro Papicu – Fortaleza – CE.....	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População do município de Fortaleza 1872-2010 - Números absolutos.....	37
Tabela 2 – Propriedade dos Bens Públicos disponibilizados para o poder público municipal distribuídos pelas Secretarias Regionais em Fortaleza	77
Tabela 3 – Origem dos Bens Públicos do poder público municipal distribuídos pelas Secretarias Regionais em Fortaleza.....	80
Tabela 4 – Equipamentos Públicos disponíveis para a população em Fortaleza.....	83
Tabela 5 – Empregos formais segundo atividade econômica em Fortaleza – CE – 2019.....	94
Tabela 6 – Situação das Ocupações Irregulares de Bens Públicos Municipais em Fortaleza – CE.....	96
Tabela 7 – Aspectos sociais dos nove bairros do perímetro da ASC – Zona Leste – Fortaleza.....	114
Tabela 8 – Indicadores de Infraestrutura urbana, educação, e renda média da população dos bairros do antigo Sítio Cocó – em %.....	119
Tabela 9 – Resumo dos principais aspectos sociais, econômicos, urbanos dos bairros Vicente Pinzón, De Lourdes e Papicu.....	138
Tabela 10 – Origem dos Bens Públicos Municipais em Fortaleza – CE.....	141
Tabela 11 – Categoria Patrimonial dos Bens Públicos Municipais de Fortaleza-CE.....	142
Tabela 12 – Situação atual dos Bens Públicos Municipais em Fortaleza – CE.....	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASC	Antigo Sítio Cocó
CC	Código Civil
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CF	Constituição Federal
CRAS	Centro de referência de Assistência Social
FIMOB	Fundo Municipal Imobiliário
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
IBEU	Índice de Bem Estar Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-B	Índice de Desenvolvimento Humano dos Bairros
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LC	Lei Complementar
LOA	Lei Orçamentária Anual
LPUOS	Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo
OOAU	Outorga Onerosa de Alteração de Uso
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PDDU-FOR	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
PDPFOR	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PDT	Partido Democrático Trabalhista
Plandirf	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza
PMCFOR	Plano Municipal de Caminhabilidade de Fortaleza
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PT	Partido dos Trabalhadores
REURB	Lei de Regularização Fundiária
Sefin	Secretaria Municipal das Finanças
Sepog	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
SERs	Secretarias Regionais

SEUMA	Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente
E-SIC	Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão
TDC	Transferência do Direito de Construir
USP	Universidade de São Paulo
Z.C	Zona Comercial
Z.E	Zona Especial
Z.I	Zona Industrial
Z.R	Zona Residencial
ZEA	Zonas Especiais Ambientais
ZEDUS	Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica
ZEI	Zonas Especiais Institucionais
ZEIS	Zonas Especiais Zonas Especiais de preservação do patrimônio paisagístico, histórico, cultural e arqueológico
ZEPH	
ZEPO	Zona Especial do Projeto Orla
ZIA	Zona de Interesse Ambiental
ZO	Zona de Orla
ZOC	Zona de Ocupação Consolidada
ZOP	Zona de Ocupação Preferencial
ZOR	Zona de Ocupação Restrita
ZPA	Zona de Preservação Ambiental
ZRA	Zona de Recuperação Ambiental
ZRU	Zona de Requalificação Urbana

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	20
1.1	A definição e a delimitação espacial e temporal da pesquisa.....	21
1.2	O desafio metodológico - a expansão de Fortaleza, a zona leste de Fortaleza e os bens públicos municipais.....	23
1.3	Estruturação dos capítulos.....	28
1.4	Percursos metodológicos e conceitos atrelados aos bens públicos municipais.....	29
2	EXPANSÃO URBANA DE FORTALEZA: A LEGISLAÇÃO URBANA E OS BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS.....	33
2.1	A produção do espaço urbano de Fortaleza: contradições e contrastes intraurbanos.....	33
2.2	Primeiros planos e legislações urbanas em Fortaleza: a atuação do Estado como agente produtor do espaço.....	38
2.3	Crescimento e expansão da cidade ilegal: aglomerados subnormais, ocupações/invasões de terras públicas e privadas.....	47
2.4	A legislação urbana aplicada ao ordenamento territorial (1962-2021).....	58
3	OS BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS OCUPADOS: CARACTERÍSTICAS E DISTRIBUIÇÃO NO ESPAÇO URBANO DE FORTALEZA.....	66
3.1	Unidades da gestão municipal na dinâmica no planejamento urbano.....	66
3.2	Tipologias, usos e destinação dos bens públicos.....	74
3.3	Crescimento urbano e os bens públicos municipais ocupados irregularmente em Fortaleza.....	89
4	EXPANSÃO URBANA PARA A ZONA LESTE DE FORTALEZA – OCUPAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS NOS BAIROS PAPICU, DE LOURDES E VICENTE PINZÓN.....	99
4.1	Incorporação do Sítio Cocó à malha urbana e consolidação da zona leste à malha urbana de Fortaleza.....	100
4.2	Caracterização socioespacial do antigo Sítio Cocó (ASC) – zona leste de Fortaleza.....	108
4.2.1	<i>Aspectos ambientais – amenidades relacionadas ao espaço físico dos limites</i>	109

	<i>do ASC</i>	
4.2.2	<i>Instrumentos urbanísticos aplicados aos nove bairros oriundos do ASC</i>	120
4.3	Ocupação dos Bens Públicos Municipais nos bairros Vicente Pinzón, De Lourdes e Papicu	127
5	CONCLUSÃO	167
	REFERÊNCIAS	171

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é baseado em um recomeço, em um anseio de retorno à academia, à pesquisa e ao desejo de contemplar a cidade de Fortaleza, refletir o espaço urbano em um município tão plural e contraditório, oriundo da conexão interior/capital, com dezenas, centenas de retirantes que formaram essa cidade alencarina.

Com toda uma vida profissional como servidor público municipal em Fortaleza, em meados de 2012 fomos designados para o cadastro/revisão de todos os bens públicos municipais, ação promovida pela Secretaria Municipal das Finanças - Sefin e sob a orientação da Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão – Sepog. Por dois longos anos identificamos georreferenciamos e cadastramos os lotes, glebas, prédios públicos municipais.

Foi nesse momento que nos deparamos com a importância e a influência que esses bens públicos são para o planejamento da cidade, o quanto eles influenciam na dinâmica urbana e a situação deles nas unidades de gestão da cidade – bairros e Regionais – à época.

Vislumbramos uma diversidade de bens e situações atreladas a eles, como bens disponíveis e outros totalmente ocupados por terceiros, como os casos de praças que deveriam servir de momentos de lazer, qualidade de vida e conforto ambiental para os moradores daquele bairro e adjacências, encontravam-se ocupadas por residências e comércios, muitas vezes em condições precárias.

Essa práxis diária na rotina da administração pública municipal fez-nos querer teorizar, estudar, pesquisar sobre a situação dos bens públicos municipais não só pelo olhar de técnico municipal, mas buscar um olhar geográfico, um arcabouço teórico-metodológico que propiciasse melhorar as ações e olhares sobre e para a cidade de Fortaleza.

A ideia do projeto e a ânsia pela pesquisa surgiram, portanto, por um misto de vivências, tanto afetivas com a cidade, quanto por anseios profissionais, no intuito de esquematizar um trabalho coeso, que retrate sobremaneira aspectos específicos da expansão, do planejamento e da disposição dos bens públicos na cidade de Fortaleza.

A expansão urbana em Fortaleza, o planejamento urbano através de políticas públicas e os bens públicos necessários para a execução/manutenção da Administração Pública, os quais pudemos vivenciar essa realidade não só como cidadãos, mas também como servidores públicos municipais, propiciou vários olhares sobre a cidade, sua dinâmica urbana, suas necessidades e os instrumentos que são necessários para a cidade crescer e desenvolver-se.

O trabalho na Prefeitura Municipal de Fortaleza, no qual conseguimos identificar diariamente a certeza e a força da máquina pública como agente modificador do espaço, com suas políticas públicas, ações diretas e indiretas, arcabouço político de pensar a cidade, orçamentos públicos, divisão administrativa, órgãos norteadores e executores de ações de intervenção direta na vida de cada morador, do mesmo modo que os bens públicos disponíveis, como praças, parques, equipamentos de saúde e educação, viadutos, estrada são modeladores do espaço e devem ser reconhecidos como modificadores da paisagem e do espaço de todas as regiões da cidade.

Identificamos que esse patrimônio é usado para projetos e ações de governo que remodelam o espaço, como a construção recente de areninhas (campos de futebol localizados em bairros de alto índice de vulnerabilidade social e baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH).

A volta à academia, portanto, propiciou um recomeço e também uma busca por aprofundamento teórico que com certeza levarão a uma mudança de paradigma das nossas vivências empíricas no serviço público municipal, ou seja, a teoria serviu para mudar e entrelaçar a prática.

O espaço urbano, o planejamento urbano da cidade, a divisão administrativa como modelo da gestão pública municipal e os bens públicos municipais (situação, tipologia, características) na cidade de Fortaleza compõem o tema dessa pesquisa.

1.1 A definição e a delimitação espacial e temporal da pesquisa.

A expansão do espaço urbano de Fortaleza; as ações do poder público municipal, através do planejamento urbano aplicado ao ordenamento da cidade; a divisão administrativa (regionais, territórios e em especial os bairros) são temáticas que utilizaremos durante todo esse trabalho, no intuito de entender a dinâmica da utilização dos bens públicos municipais, estes com características, tipologias e situações de usos próprios, os quais fazem parte do recorte temático proposto para esse estudo.

O recorte temporal tem como marco a legislação aplicada ao ordenamento urbano municipal, em especial a lei federal de parcelamento do solo, lei federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (dispositivo legal que delimitou a destinação específica de bens públicos para a Administração Pública municipal, por meio do parcelamento do solo – nos casos de loteamentos, desmembramentos – com percentuais definidos de doação) e a lei de uso e ocupação do solo municipal, lei 5.122-A, aprovada no governo Lúcio Alcântara (1979-1982),

em 13 de março de 1979, pois apresentam forte relevância num dos principais instrumentos da ação do poder público municipal que são o processo de aquisição e destinação dos bens públicos municipais. Atrelado a Planos Diretores, leis ordinárias que motivaram os estudos de 1979 a 2020, lapso temporal da pesquisa.

O rebatimento a nível municipal, com a observância dos mecanismos oriundos da Constituição Federal de 1988 e das leis infraconstitucionais – como o instituto da desapropriação – até as leis do município de Fortaleza nos dias atuais serão o delineamento temporal do nosso estudo.

A cidade de Fortaleza, a divisão da cidade em bairros, a expansão para a zona leste, especificamente para as terras do Antigo Sítio Cocó são os recortes espaciais propostos para caracterizar, tipificar e mapear os bens públicos municipais de forma mais específica, no qual promova um melhor reflexo da análise temática e temporal sobre o objeto de estudo.

Algumas perguntas/questões de partida foram suscitadas no decorrer do planejamento da pesquisa: quais as intervenções do governo municipal nessa área do estudo? Existem parâmetros legais, urbanísticos e divisões por bairros que caracterizem e justifiquem essas inserções? Os bens públicos foram usados para melhorar a vida dos habitantes da zona leste de Fortaleza? Quais interferências das ações governamentais a nível municipal que modelam o espaço de Fortaleza, na zona leste, especialmente? Como e quando se deu o processo de expansão da cidade para a zona leste de Fortaleza? Qual a composição dos bens públicos municipais? Eles estão preservados como patrimônio de todos e influenciaram no processo de expansão da cidade para a zona leste – sítio Cocó?

As perguntas acima motivaram a pesquisa e o desejo de aprofundar o conhecimento sobre o planejamento urbano em Fortaleza.

Santos (1997, p.43) ressalta que “o valor de um dado elemento do espaço, seja ele o objeto técnico mais concreto ou mais performante, é dado pelo conjunto da sociedade, e se exprime através da realidade do espaço em que se encaixou”. Esse encaixe dos elementos construídos, delineados e transformados pela ação do poder público municipal é o cerne do estudo. Para tanto se fez necessário, como já citado, uma delimitação temática, temporal e espacial, sem a qual a pesquisa não teria seu grau de especificidade e relevância.

O recorte da cidade em sua zona leste – sítio Cocó - reflete o interesse e relevância da temática em verificar como o poder público municipal agiu como modelador do espaço e promoveu a expansão da cidade de Fortaleza a partir do final da década de 1970 até os dias atuais.

Identificamos, pelo exposto acima, que houve um “casamento” temático, temporal e espacial: o fato da expansão da cidade a partir de 1970 e o surgimento da legislação urbanística que propiciou a estrutura do patrimônio público municipal - bens - e o arcabouço teórico que propiciaram o planejamento e expansão do espaço urbano das cidades brasileiras.

Pelo entrelaçamento dos recortes apresentados acima, temos a configuração do objetivo geral e os objetivos específicos do estudo ora proposto.

O objetivo geral é reconhecer o planejamento urbano do município de Fortaleza – CE, através da legislação aplicada ao ordenamento urbano, com foco nas características, tipologias e o uso dos bens públicos municipais, na cidade de Fortaleza, na sua zona leste, em especial nos bairros Vicente Pinzón, Papicu e De Lourdes.

Para isso, contaremos com os seguintes objetivos específicos: identificar o processo de expansão do espaço urbano de Fortaleza, a produção do espaço urbano, a legislação aplicada e a construção do patrimônio público municipal; demonstrar as características, tipologias e atual destinação dos bens públicos municipais e analisar o processo de expansão da cidade de Fortaleza para a zona leste, nas terras do Antigo Sítio Cocó, atualmente com nove bairros, com foco nos bairros Vicente Pinzón, Papicu e De Lourdes.

Os objetivos específicos são esmiuçados didaticamente por capítulo, em um processo gradativo de construção do espaço e seguem uma sequencia gradativa do conhecimento, do mais geral sobre a cidade até o mais específico do estudo, no intuito de facilitar o entendimento e a constituição do processo de expansão através do planejamento urbano aplicado nos bens públicos municipais em Fortaleza.

1.2 O desafio metodológico – a expansão de Fortaleza, a zona leste de Fortaleza e os bens públicos municipais.

A contribuição e relevância do estudo refletem a importância de se conhecer as intervenções públicas municipais na cidade, como agente transformador e modelador dos espaços que retratam as ações por todo o município de Fortaleza, através da análise da composição dos bens públicos municipais. Apresentaremos a seguir, o caminho metodológico norteador do estudo, com seu referencial teórico nos quais a pesquisa se estrutura.

O percurso metodológico é uma empreitada que requer um processo extenuante de planejamento, revisão dos caminhos e abertura para novas realidades não identificadas

inicialmente, ou seja, ajustes são necessários em qualquer projeto seja ele acadêmico ou em qualquer área de nossas vidas.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p.156) “nem sempre é fácil determinar o que se pretende investigar, e a realização da pesquisa é ainda mais difícil, pois exige, do pesquisador, dedicação, persistência, paciência e esforço contínuo”. O processo de construção dos rumos do estudo passa por refazer caminhos, originalmente pensados como uma realidade do momento, mas posteriormente revistos, alterados e modificados pela necessidade de tornar o trabalho mais instigante e palpável.

Os métodos e técnicas propostos revelam os caminhos a serem abordados na pesquisa. Responder as perguntas: como? Com o quê? Quanto? Refletem o caráter de planejamento e os rumos que devem ser tomados pelo pesquisador.

“Bens Públicos Municipais: Uso e Ocupação na Cidade de Fortaleza-CE” foi estudada na perspectiva de uma pesquisa quanti-qualitativa, descrevendo os fatores de ocupação e expansão da cidade, em uma abordagem exploratória, com direcionamento de uma pesquisa que leva em consideração que os espaços se relacionam, são contraditórios, são recheados de processos, ou seja, não são espaços fixos, mas sempre em movimento, que não estão isoladas e/ou independentes, mas são reflexo de um todo, recebendo influências constantes em um movimento dialético de construção do espaço.

Os métodos de procedimentos históricos – processos do passado que influenciam na atualidade, como a vinda de uma população interiorana para povoar a capital do Ceará; comparativo, no intuito de identificar as diferenças entre bairros dentro do mesmo espaço da zona leste de Fortaleza; estatístico, com a tabulação, catalogação e estudo dos dados sobre a cidade e monográfico, no qual faremos um estudo sobre o poder público municipal como agente produtor do espaço que serão levados em consideração na coleta, análise e composição dos dados, com levantamento bibliográfico e documental, interpretação e análise de dados sobre Fortaleza, tabulação de dados e elaboração de produtos que norteiem a identificação precisa dos fatos e elucidem os problemas diagnosticados na pesquisa.

A construção de mapas, tabelas, gráficos e pesquisa através de fotos áreas foram a tônica e insumos essenciais para a proposta metodológica do trabalho. Autores e obras que buscam refletir o urbano, a cidade, a complexidade das inserções dos agentes produtores do espaço, bem como os clássicos da Geografia, importantes na conceituação e construção de conhecimento também pautaram a fase estrutural da pesquisa.

Ressaltamos que o estudo através dos levantamentos bibliográficos, documental e o processamento dos dados levaram a algumas mudanças de direções durante todo o processo

dos dois anos de estudo na UFC, pois identificamos como cerne da produção acadêmica, e também como um processo normal, as mudanças de rumos, sempre buscando aprimorar as ferramentas para elucidação dos problemas e hipóteses do trabalho, situações que nos levaram a novas leituras, outras perspectivas de conteúdo e reflexão crítica.

Para atingir os objetivos propostos por capítulo, cumprimento de prazos, revisão bibliográfica, acompanhamentos de orientação, pesquisa nos órgãos, produção de mapas, tabelas e gráficos, tabulação de dados, foi elaborado um cronograma de atividades a serem realizadas com o intuito de otimizar o acompanhamento das atividades e que os prazos fossem cumpridos.

Ressaltamos que o cronograma serviu sobremaneira para orientar as atividades propostas e evitar um possível e natural arrefecimento, pois com datas pré-definidas para cada passo da pesquisa podemos estruturar a linha de raciocínio dos conteúdos abordados.

A pesquisa foi realizada em etapas bem definidas no intuito de facilitar o entendimento do processo construtivo do estudo e elucidar as distorções referentes aos dados coletados e as variáveis encontradas durante a pesquisa.

A realização da revisão da bibliografia foi efetivada por leituras por eixos temáticos, a saber: história de Fortaleza e seu processo de construção e expansão urbana; os conceitos-chave do estudo como planejamento, agentes produtores do espaço, bens públicos municipais, a legislação urbanísticas (federal, estadual e municipal) e da organização do poder público municipal; aspectos estatísticos da cidade na atualidade e de suas divisões administrativas (regionais, bairros e territórios), sem do que todos esses pontos foram esmiuçados no decorrer da pesquisa.

Partindo dos termos mencionados, buscamos o acervo da biblioteca da UFC, tanto por livros, como artigo, periódicos, teses; biblioteca virtual da USP, UFRJ; consultamos os bancos de dados disponíveis de instituições públicas e privadas: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR, Secretaria Municipal das Finanças - SEFIN, Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA, Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR, Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico - SDE e jornal O Povo.

Essas fontes primárias ou documentais¹ - citada acima - foram efetivadas, no caso dos órgãos municipais (SEPOG, SEFIN, SEUMA, HABITAFOR, SDE), pela solicitação de dados pelo Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão² – e-SIC – sistema centralizado de solicitação de dados a nível municipal, que facilitou a coleta e envio dos dados por meio eletrônico. Ressaltamos que o sistema funciona e os dados chegaram com poucos dias após solicitados.

Acessamos os dados disponibilizados pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), através do “Fortaleza em Mapas”³, site de compilação de dados sobre as características urbanísticas, legislativas, socioeconômicas e do planejamento da cidade de Fortaleza. Consideramos, também, como uma excelente fonte de dados.

Já na Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente – Seuma, obtivemos os dados, além do e-SIC, pela plataforma “Infocidade”⁴, esta com todos os dados disponibilizados pela Seuma no que se refere ao urbanismo e meio ambiente da cidade de Fortaleza. Ressaltamos que, devido ao grande volume de dados nessa plataforma, tivemos um pouco de dificuldade de encontrar os dados, o que acarretou uma maior quantidade de tempo sobre a busca dos conteúdos ora disponibilizados.

Outra fonte de dados bastante consultada nessa pesquisa, devido ao grande volume de leis e decretos utilizados foi a aba do site da Câmara Municipal de Fortaleza para consulta de normas jurídicas⁵, pois essa ferramenta traz as leis divididas por ano, o que facilitou sobremaneira a cronologia do estudo no que diz respeito à estruturação e cronologia da legislação aplicada aos bens públicos municipais e ao planejamento territorial e urbano de Fortaleza.

A pesquisa bibliográfica (fonte secundária)⁶ foi realizada pela busca de livros, artigos, texto em geral que propiciassem um arcabouço teórico-metodológico que atendesse ao processo de construção e entendimento do objeto proposto para a pesquisa. Ressaltamos, de antemão, que não foi uma tarefa fácil, principalmente quando buscamos livros relacionados à temática dos bens públicos municipais.

¹ Marconi e Lakatos (2003).

² Disponível em:

<https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2f>

³ Disponível em: <https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>

⁴ Acesso pelo link: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade>

⁵ Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/pesquisar>

⁶ Marconi e Lakatos (2003).

Textos disponibilizados de forma virtual, pelos links da biblioteca da UFC⁷, bem como repositório de dados da UFC⁸; repositório do banco de dados de trabalhos acadêmicos da Universidade de São Paulo – USP⁹, assim como da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo- FAUUSP¹⁰ e o repositório do Conhecimento do IPEA – RC IPEA¹¹ foram alguns dos acessos por meio eletrônicos que facilitaram a catalogação de dados.

A visita presencial à biblioteca do Campus do Pici, à biblioteca da biblioteca da Faculdade de Direito, à biblioteca da Faculdade de Arquitetura e a visita à biblioteca do Centro de Humanidades da UFC foram as principais fontes secundárias para a pesquisa, mesmo com as restrições sanitárias devido à Covid -19, no qual as visitas às bibliotecas da UFC eram feitas apenas com agendamento prévio.

Na consolidação através da pesquisa documental e bibliográfica chegamos a um arcabouço teórico de autores por temática da pesquisa, ou seja, para cada etapa da pesquisa levantamos textos, autores por assunto (temática) que entendemos que facilitarão o escopo de chegarmos aos resultados necessários para a conclusão clara, coesa e eficaz da temática proposta para o trabalho.

O referencial teórico reflete o método utilizado, com autores voltados para análise crítica da cidade, com teorias e mostrando os contrastes socioeconômicos e dos atores que modificam o espaço urbano nas cidades.

Para a temática relacionada à formação, expansão, consolidação histórica, cultura e urbana de Fortaleza, com foco no planejamento das dinâmicas e variáveis da construção do espaço urbano da capital cearense, lemos os seguintes pensadores: Costa (1988, 2007, 2009, 2017); Souza (2008, 2009); Silva *et al.* (2007) Pequeno (2011, 2020); Silva (1982, 2009); Souza (2003); Dantas (2017); Zanella (2017); Accioly (2008).

No que concerne ao uso do termo espaço e suas variáveis como categoria de análise da Geografia, consultamos os seguintes autores: Harvey (1977); Lefebvre (2006); Santos (1978, 1982, 1988, 1996); Corrêa (2000); Carlos (2011); Moreira (2012).

A temática relacionada ao planejamento urbano, legislação aplicada ao ordenamento da cidade, zoneamento, as condições intraurbanas de Fortaleza e os bens públicos municipais foram estudadas sob a ótica, em especial, dos seguintes autores:

⁷ Acessado em: <https://pergamum.ufc.br/pergamum/biblioteca/index.php>

⁸ Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/simple-search?query=produ%C3%A7%C3%A3o+do+espa%C3%A7o>

⁹ Acessado em:

<https://repositorio.usp.br/result.php?fields%5B%5D=name&fields%5B%5D=author.person.name&fields%5B%5D=authorUSP.name&fields%5B%5D=about&fields%5B%5D=description&search%5B%5D=erminia+maricato>

¹⁰ Disponível em: <https://www.fau.usp.br/>

¹¹ Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/?locale=pt_BR

Gottdienert (1985); Carlos (2011,2015); Pequeno (2009); Villaça (2001); Maricato (1997, 1996, 2002, 2003); Costa (1988, 2009, 2007, 2015, 2017); Corrêa (1989, 1995, 1998); Sposito (2011); Davis (2006); Rolnik (1997, 2006, 2015, 2018); Silva (1992); Souza (2003, 2008); Sobarzo (2006); Santos (1997, 2008); Rodrigues (1991); Freitas (2017); Moreira (2006); Rocha (2005); Serpa (2007), Gomes (2002)¹².

Para dar suporte a toda a metodologia apresentada acima, na elaboração de mapas, quadros, tabelas, figuras em geral utilizamos as seguintes ferramentas de geotecnologias: *softwares* Qgis, versão 3.10.8 ; Google Maps; Google Street View; Excel 2003.

Ressaltamos que a estrutura da pesquisa, a metodologia apresentada e as ferramentas utilizadas durante todo o estudo levaram em consideração as limitações apresentadas pelo isolamento social, provocado pela a pandemia da Covid-19, o que não arrefeceu o desejo de fazer a melhor organização, planejamento, metodologia e redação para defesa dessa Dissertação.

1.3 Estruturação dos capítulos.

Além da introdução e das considerações finais, o estudo proposto é composto por três capítulos: 2. Expansão do espaço urbano de Fortaleza: legislação urbana e os bens públicos municipais; 3. Os bens públicos municipais ocupados: características e distribuição no espaço urbano de Fortaleza; 4. A expansão da Zona Leste de Fortaleza – processo de ocupação dos Bens Públicos Municipais nos bairros Papicu, De Lourdes e Vicente Pinzón.

No capítulo 2, que tem como título “Expansão do espaço urbano de Fortaleza: legislação urbana e os bens públicos municipais” são discutidos a produção do espaço urbano, com a legislação aplicada no ordenamento urbano, bem como a expansão espontânea, ou seja, a cidade sem planejamento público. Inicia-se, ainda nesse capítulo, a explanação sobre a constituição do patrimônio público municipal.

O capítulo 3, intitulado “Os bens públicos municipais ocupados: características e distribuição no espaço urbano de Fortaleza”, reflete as unidades da gestão municipal, na dinâmica do planejamento urbano, na busca por caracterizar, designar as tipologias e atual destinação dos bens públicos municipais na capital cearense.

“A expansão da Zona Leste de Fortaleza – processo de ocupação Dos Bens Públicos Municipais nos bairros Papicu, De Lourdes e Vicente Pinzón”, no qual concerne o capítulo 4,

¹² A descrição completa das referências ficará disponíveis nas “Referências”.

temos a caracterização socioespacial, a formação, expansão e consolidação da zona leste de Fortaleza, através da incorporação, formação e consolidação da zona leste à malha urbana da cidade, bem como a caracterização socioespacial do antigo Sítio Cocó (ASC) – zona leste de Fortaleza, com rebatimento no estudo sobre a ocupação dos Bens Públicos Municipais nos bairros Vicente Pinzón, De Lourdes e Papicu.

Nas considerações finais cruzamos as questões/problemas iniciais identificados com os resultados oriundos da pesquisa, no intuito de afirmar ou refutar a hipótese. Acredita-se que o leitor consiga, com a apreciação do texto, uma visão da temática abordada, não como um produto acabado e definido, mais um assunto instigador de novas pesquisas e que suscite a curiosidade e o debate.

1.4 Percursos metodológicos e conceitos atrelados aos bens públicos municipais.

Identificamos a necessidade da discussão do conceito de espaço geográfico, através da reflexão da construção do espaço urbano de Fortaleza, sua expansão para a zona leste de Fortaleza e o conceito de espaço público, visto que escolhemos o espaço como conceito-chave da Geografia para guiar os estudos nessa pesquisa.

Também se faz necessário, ainda nessa Introdução, esclarecer alguns termos que serão utilizados durante toda a pesquisa, com bens públicos invadidos, não invadidos, parcialmente invadidos, no intuito de deixar claro para o leitor até que ponto mantivemos os termos citados nos documentos/banco de dados coletados na pesquisa documental e bibliográfica realizada para esse estudo.

O espaço, como categoria de análise da Geografia foi escolhido para nortear a análise durante toda a construção da pesquisa, desde a expansão da cidade de Fortaleza, o avanço para a zona leste, perpassando mais especificamente nas terras do Antigo Sítio Cocó e afunilando para os bairros Vicente Pinzón, Papicu e De Lourdes, constituindo assim diferentes escalas, do mais amplo ao mais específico espaços propostos para o estudo. Os bairros, as Regionais, os Territórios, os Bens Públicos também refletem a categorização do espaço como objeto de análise.

O espaço geográfico deve ser visto como a base concreta onde se realizam as relações sociais de produção. A sociedade capitalista e o espaço geográfico por ela produzido são fruto dos conflitos, ou seja, do antagonismo e das contradições interclasses que produzem aquele espaço e estruturam aquela sociedade (SILVA, 1992, p.71)

O antagonismo, as contradições de classes citadas pelo autor como base concreta para a produção do espaço geográfico refletem-se também em Fortaleza, principalmente nos três bairros que serão estudados. A realidade econômica, social e da organização do espaço urbano do Vicente Pinzón, veremos que é um contrassenso com essas mesmas variáveis nos bairros Papicu e De Lourdes, apesar de serem bairros limítrofes.

Mas o que é espaço? Espaço geográfico? O que é espaço público?

Espaço é um conceito basilar para entender os objetos geográficos e a relação natureza e sociedade. Para Santos (1994, p.26): “O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento”. Esses objetos oriundos da natureza e/ou objetos produzidos pelo homem estão intrinsicamente ligados às regras e ações da sociedade em movimento.

Outro aspecto do espaço, também delimitado por Milton Santos, no seu livro a Natureza do Espaço vem corroborar a ideia da interrelação dos objetos na sociedade: “O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.” (SANTOS, 1997, p.63). Essa contradição é reflexo do modelo de sociedade adotado e das contradições existentes a partir do uso e condições díspares dos objetos disponíveis.

O espaço deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções (SANTOS, 2012, p. 153).

As formas, funções, processos e estruturas são categorias de análise que estão presentes no entendimento da composição e produção do espaço, pois representa cada passo da dinâmica social, levando em consideração a construção da sociedade.

Já aproximando o conceito de espaço para nosso objeto de estudo, entendemos essencial observar como o espaço cidadão vem se constituindo em Fortaleza, principalmente os espaços públicos.

A cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo, agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, Estados etc.), com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto. Entretanto, as transformações da cidade não são os resultados passivos da globalidade social, de suas modificações. A cidade depende também e no menos essencialmente das relações de imediatez, das relações diretas entre as pessoas e grupos que compõem

a sociedade (famílias, corpos organizados, profissões e corporações etc.); ela não se reduz mais à organização dessas relações imediatas e diretas, nem suas metamorfoses se reduzem às mudanças nessas relações (LEFEBVRE, 2001, p. 51 e 52).

O espaço como categoria de análise geográfica vem corroborar o conhecimento da cidade na sua organização, vivências, formas e nas metamorfoses citadas pelo autor. A cidade é resultado das relações dinâmicas das estruturas, processos que a compõe. Em Fortaleza, como nas grandes cidades brasileiras, os processos de estruturação do espaço passam pela dinâmica social, urbana, política, econômica alicerçada em uma grande desigualdade social. Por isso, o espaço público também deve ser estudado, analisado, refletido como espaço que aponta caminhos para a construção da cidade, como veremos na pesquisa e estrutura também os percursos da dinâmica nas cidades, principalmente nas suas tipologias, destinação e características identificadas na formação de territórios e lugares urbanos.

Desse ponto de vista, um olhar geográfico sobre o espaço público deve considerar, por um lado, sua configuração física e, por outro lado, o tipo de práticas e dinâmicas sociais que aí se desenvolvem. Ele passa então a ser visto como um conjunto indissociável das formas e práticas sociais (GOMES, 2002, p.172).

Como veremos durante todo o estudo, o espaço geográfico da cidade de Fortaleza e os espaços públicos estão intrinsicamente atrelados a essa dinâmica e práticas sociais. Do posto de saúde, da escola, da praça, dos equipamentos na cidade que promovem das relações sociais se desenvolvam, perpassam também pelos espaços públicos.

Na análise do espaço público urbano, forma e conteúdo são, portanto, indissociáveis, e uma discussão sobre o tema passa necessariamente pela difícil articulação entre os aspectos que dão “concretude” à esfera pública urbana e aqueles de cunho mais abstrato, que denunciam seu caráter intersubjetivo e a necessidade de uma abordagem fenomenológica do problema (SERPA, 2007, p. 15).

Essa concretude na análise do espaço urbano e na articulação com a esfera pública é ponto importante para o estudo e reflexão sobre os bens públicos municipais em Fortaleza. A expansão do espaço urbano e a intervenção do poder público na produção desse espaço, com a utilização dos bens públicos, ora como ferramenta de políticas públicas efetivas para a população (saúde, educação e lazer, por exemplo), ora como fomento na estruturação da cidade, com infraestrutura pública, caracterizam a importância dos espaços públicos em diversos aspectos na produção do espaço urbano de Fortaleza.

2. EXPANSÃO URBANA DE FORTALEZA: A LEGISLAÇÃO URBANA E OS BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS.

O presente capítulo visa discutir o processo de expansão da malha urbana da capital cearense, na busca de compreender as dinâmicas e relações socioespaciais com seus desdobramentos da produção espacial e ordenamento da cidade, com a inserção de planos, projetos, plantas e códigos - do século XIX aos dias atuais - que promoveram o planejamento, a estrutura e o viés pragmático das ações do poder público municipal, como a abertura de vias, iluminação pública, rede de água, saneamento básico, saúde e educação.

Analisaremos a legislação urbana municipal e federal que são aplicadas ao ordenamento territorial de Fortaleza e também verificaremos a ocupação espontânea, ou seja, sem levar em conta o planejamento legal imposto pelas normas urbanísticas, de parte do território fortalezense, refletido na paisagem e nas áreas de ocupações irregulares. Por fim, identificaremos como foi formado o patrimônio público municipal, no intuito de apresentar no próximo capítulo a atual composição dos bens públicos no município de Fortaleza.

Refletir sobre a formação da cidade, da expansão malha urbana e do tecido social de Fortaleza, pormenorizando a legislação federal e municipal, aplicadas ao planejamento e ordenamento territorial do município, com o olhar sob a constituição dos bens públicos, é premissa para entendermos o processo, as tipologias de usos e a atual situação dos bens públicos municipais, principalmente, daqueles ocupados irregularmente.

2.1 A produção do espaço urbano: contradições e contrastes intraurbanos

Fortaleza é uma cidade plural, densa, com paisagens diversificadas, recursos naturais. A cidade também apresenta culturas, lugares e espaços ricos em contradições sociais e econômicas, tais como: desigualdade social, habitacional, infraestrutura urbana, transporte público caótico e ineficiente, violência, tráfico de drogas, desequilíbrio ambiental, pressão sobre os recursos hídricos e mananciais, aglomerados subnormais lado a lado com nichos de riqueza e opulência típica de cidades do primeiro mundo.

Disputada por holandeses e portugueses (século XVII), de sua história entre fortes, enseadas e riachos, à sua expansão econômica graças ao “ouro branco” (século XVIII e XIX), o algodão, com a instalação de grandes armazéns – empórios que marcaram o comércio fortalezense, a cidade cresce acompanhando os caminhos/estradas/ferrovias, como a estrada de ferro em 1872, com profunda ligação entre sertão e litoral.

Fortaleza expandiu-se com a fixação dos retirantes da seca, principalmente do século XIX, em especial a famosa seca de 1877, recebendo recursos do Império, aplicados em atendimentos a população dos abarracamentos, em frentes de trabalho para realização de obras públicas, edificações, barragens e a construção da estrada de ferro de Baturité (COSTA, 2017).

A Fortaleza “à francesa”, com seu movimento “Belle Époque” – fim do séc. XIX e início do século XX – passou por mudanças urbanísticas que promoveram a reorganização do espaço e a busca de um controle social, também viu crescer os campos de concentração e as grandes favelas a partir da fixação de migrantes sertanejos assolados pelas secas.

A capital cearense foi também beneficiada por transações comerciais; movimento de recursos financeiros que contribuíram para o “aformoseamento” da cidade. Destacou-se também pelos movimentos literários como a Padaria Espiritual, agremiação que marcou a cultura fortalezense nos anos de 1892, e pelos movimentos abolicionista, encabeçado pelo popularmente chamado Dragão do Mar. Fortaleza é um lugar das contradições, com um crescimento econômico desigual, acumulando problemas sociais por décadas que se cristalizam na paisagem urbana.

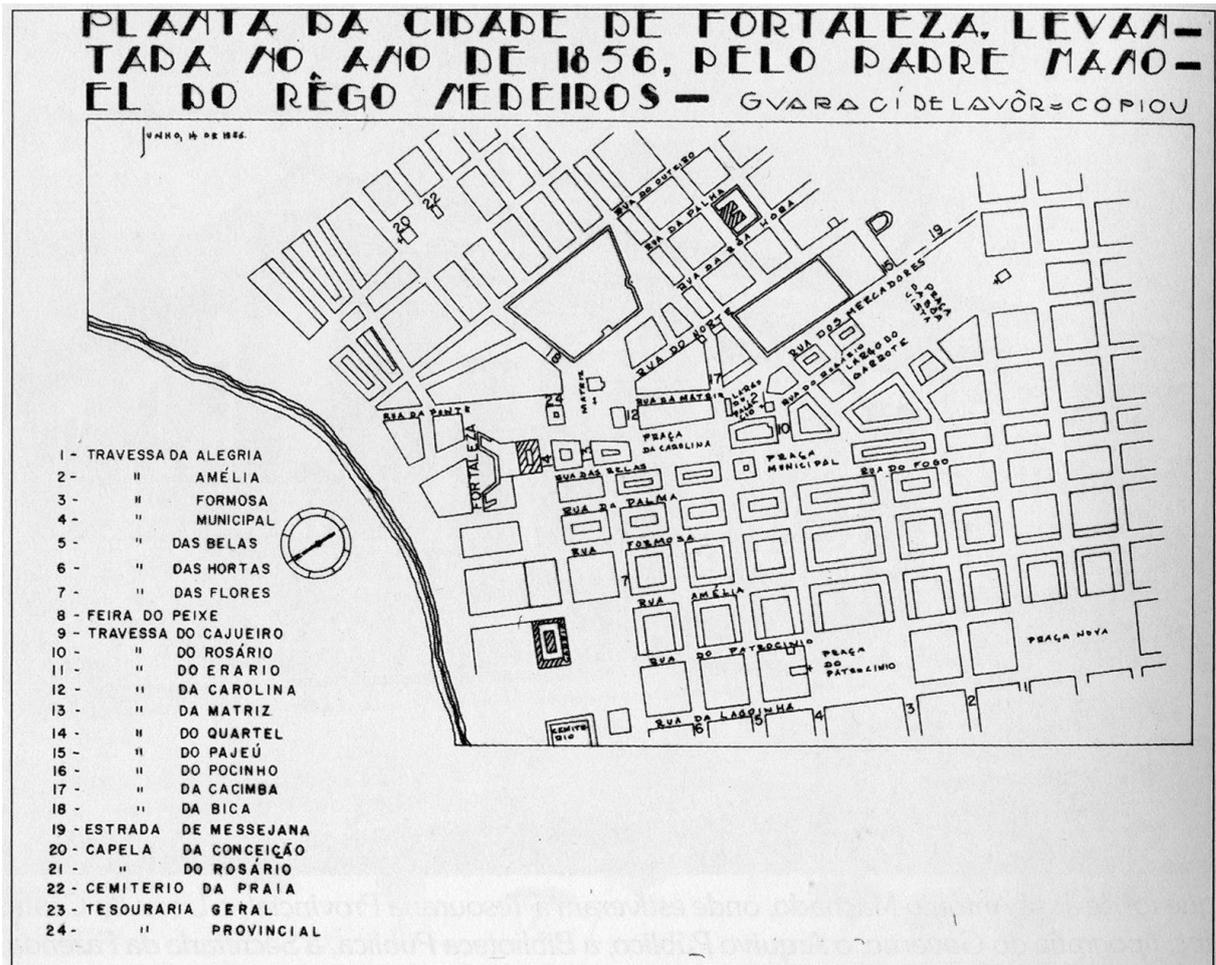
A hegemonia de Fortaleza, com o grande crescimento populacional, como veremos a seguir, herança do processo de migração provocado pelas secas que afetaram todo o Estado do Ceará, a exemplo da famosa “seca do quinze”, descrita no livro de Rachel de Queiroz, bem como pelo fluxo do comércio interior-capital, revelam a capacidade da cidade como espaço de atração e concentração, visível nas estatísticas de população, na taxa de urbanização, concentração de renda, níveis de produção dos setores secundário e terciário (comércio, serviço e turismo). Essa cidade de contrastes perpassou os séculos desde sua fundação e chega ao século XXI com grandes desafios.

Refletir sobre uma cidade deve sempre transcorrer pelo seu processo de construção histórica, social, em um contexto regional, nacional, revelando como se deu o fluxo de pessoas, grupos sociais, matrizes econômicas e as mudanças socioambientais decorrentes das transformações realizadas no espaço.

A Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção tem sua origem quando Matias Beck funda o povoado, em 1649, no chamado morro Marajaiba, onde foi construído o Forte Shoonenborck, Com retorno ao domínio português o forte recebeu o nome de Fortaleza de Nossa Senhora de Assunção. Em 1726, o pequeno povoado foi elevado à categoria de Vila (Silva, 2009, p. 90). Somente em 1799, com o desmembramento da capitania de Pernambuco, a então Vila passa a ter maior importância, principalmente com chegada do governante e o

início da exportação de algodão produzido em seus arredores através do precário porto de Fortaleza. No entanto somente em 1823, é elevada para à categoria de Cidade, com o nome de Fortaleza de Nova Bragança. As atividades administrativas e econômicas dinamizaram o comércio local (COSTA, 2017).

Figura 1 – Planta de Fortaleza – 1856 – Pe Rego de Medeiros



Fonte: Acervo do Ceará.

A figura 1, a planta da cidade de Fortaleza de 1856, já demonstra uma organização socioespacial, na qual o Pe Manoel do Rego Medeiros, busca representar a cidade que se estrutura em sua área central.

Com a desorganização das áreas produtoras de algodão norte-americanas, durante a guerra de Secessão (1861-1865), e a necessidade desse produto no mercado europeu (Silva *et al.*, 2007), é reforçado o papel de Fortaleza como entreposto comercial de relevância para o escoamento do produto cearense. De acordo com Silva (2009, p. 91): “À medida que expande a produção algodoeira, a cidade fortalece sua economia e aumenta sua área urbana”. Surge,

portanto, a necessidade de alargamentos e aberturas de ruas, construção de edifícios públicos, praças, pontos comerciais, contribuindo para o crescimento gradativo da cidade.

O impulso dado à economia local com a exportação de algodão e a construção da ferrovia para facilitar o acesso às regiões produtoras impeliram o crescimento da cidade, que se tornou o principal centro da rede urbana cearense (COSTA, 2017).

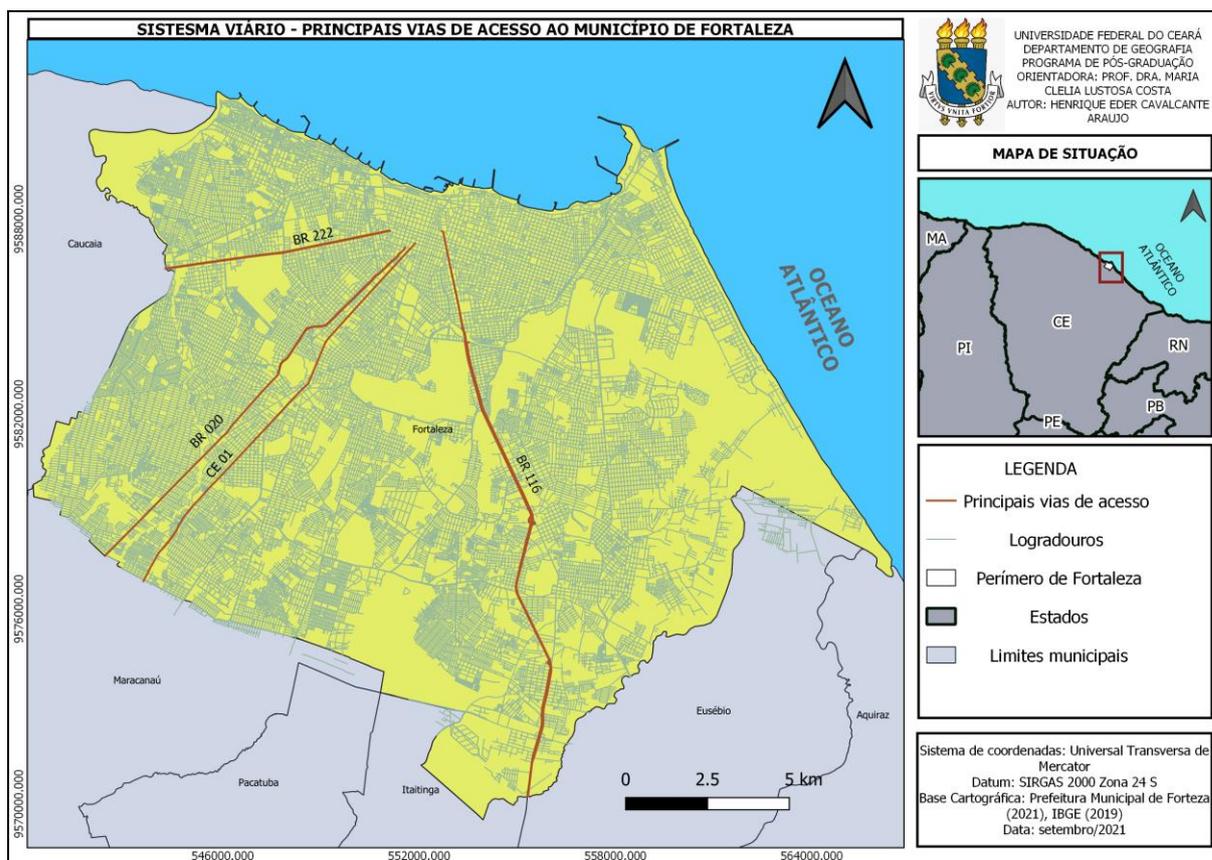
O processo de expansão e a implantação de infraestrutura da cidade se intensificaram com a criação de linhas de navios a vapor ligando Fortaleza ao Rio de Janeiro e à Europa, a implantação da comunicação por telégrafo (1881) e por cabos submarinos (1882) ligando Fortaleza ao sul do país e ao Maranhão. A iluminação pública a óleo de peixe (1848) é substituída por iluminação a gás em 1864, mas somente em 1913, chega à energia elétrica a Fortaleza (COSTA, 2017). Mas foi no período de 1880 a 1926 que Fortaleza reforçou seu crescimento através da rede ferroviária, atingindo as mais distantes localidades do Estado, além da expansão orientada pelos eixos rodoviários em direção à Parangaba, Soure e Messejana. De acordo com Silva (1992, p. 26):

Essas vias assumiram importante papel na organização do espaço de Fortaleza. Hoje esses antigos caminhos compreendem as atuais João Pessoa (caminho da Parangaba), Av. Bezerra de Menezes com prolongamento da Br 222 (caminho de Soure) e Av. Visconde do Rio Branco que se prolongou com a Br 116 (caminho da Messejana).

A ocupação urbana deu-se, pelo exposto, ao longo das estradas e ferrovias abertas durante o período de expansão urbana e crescimento de Fortaleza como centro de distribuição e comércio da Província.

As principais vias de acesso, como representadas na Figura 2, as seguintes rodovias: CE 01, BR 020, BR 222 e BR 116, partem do centro e são canais de escoamento de mercadorias e propulsores de migração sertão-litoral, favorecendo o desenvolvimento de Fortaleza e de todo o Estado do Ceará.

Figura 2 – Principais vias de acesso à Fortaleza – séc. XIX aos dias atuais.



Fonte: elaborado pelo autor.

A consolidação de Fortaleza como atrativo comercial, lugar de oportunidades e polo de atração populacional de todo Estado modificou a hierarquia urbana cearense. A expansão da área urbana fortalezense, de forma espontânea, o aumento das atividades administrativas e o crescimento do comércio e de serviços, para atender a demanda das atividades econômicas e dos moradores, foram facilitadas pelas melhorias das vias de acesso à capital.

Segundo Silva et al (2007, p. 65), Fortaleza apresenta vertiginoso crescimento na segunda metade do século XX:

No início do século XX, Fortaleza transforma-se definitivamente no principal centro econômico do estado, modificando a hierarquia urbana cearense. O crescimento urbano deve-se à centralização e ao dinamismo das atividades administrativas, dos serviços e do comércio, principalmente o de exportação de produtos primários e o de importação de manufaturados.

O crescimento da população urbana atraída pelo desenvolvimento econômico, melhores condições de vida e emprego, não foi acompanhado por construção de moradia,

infraestrutura e equipamentos públicos nas áreas de saúde, educação e outros serviços básicos necessários ao bem estar da população, trazendo graves consequências para a cidade.

O processo de migração, ocorrido principalmente pelas grandes secas, agravam a situação de infraestrutura urbana de Fortaleza, pois ocorreu um grande crescimento populacional, principalmente entre 1872 e 2010, com descrito na tabela abaixo:

Tabela 1 – População do município de Fortaleza 1872-2010 - Números absolutos

ANOS	POPULAÇÃO	TAXA DE CRECIMENTO
1872	42.458	-
1890	40.902	-3,8%
1900	48.369	15,4%
1920	78.536	38,4%
1940	180.185	56,4%
1950	270.169	33,3%
1960	514.818	47,5%
1970	872.702	41,0%
1980	1.338.793	34,8%
1991	1.765.794	24,2%
2000	2.138.234	17,4%
2010	2.452.185	12,8%

Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

Os índices de crescimentos populacional da cidade de Fortaleza tiveram um significativo crescimento a partir dos anos 20, do século XX, consolidando Fortaleza como estrutura urbana com vultoso atrativo econômico e social, com fica evidenciado na Tabela 1. Este crescimento acelerado da população de Fortaleza, que não foi acompanhado por implantação de infraestrutura e serviços, e construções de habitações, gerou um espaço com sérios problemas sociais. De acordo com Silva (2009, p.94), dá-se de forma espontânea e desordenada:

Esse “crescimento” de forma espontânea e desordenada, deu lugar a aglomeração de edificações precárias na periferia da cidade. Data do início da década de 1930 a origem desses aglomerados com características de favelas. Em 1930-1955 surgiram as seguintes favelas na cidade: Cercado do Zé Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Varjota (1945), Meireles (1950), Papoquinho (1950), Estrada de Ferro (1954). (SILVA, 2009, p.94)

Este grande contingente populacional foi se instalando ao longo das ferrovias, das vias de grandes circulações, em loteamentos periféricos ou terrenos públicos destinados a ruas e praças, em áreas de dunas, nas margens de rios e lagoas, construindo moradias precárias em áreas, muitas vezes sem infraestrutura e implicando em difíceis condições de vida.

A expansão e consolidação de Fortaleza, como metrópole, foram favorecidas pelo desenvolvimento de atividades econômicas (indústria, comércio e serviços), aliado aos investimentos governamentais em infraestrutura (portuária, aeroviária, rodoviária e saneamento básico) e construção de equipamentos públicos, que atraíram novos moradores. Esta população, sem recursos financeiros e qualificação para o trabalho urbano, que foi expulsa do campo pela estrutura fundiária concentradora, secas periódicas e a crise na agricultura tradicional, ocupa áreas sem urbanização, em aglomerados subnormais e loteamentos periféricos (COSTA, 2007). Diante dos problemas urbanos o poder público, como um dos principais agentes produtores do espaço, tenta cumprir o papel de planejar, pensar a urbe de forma organizada, com o intuito de melhor adequá-la para atender aos interesses econômicos e os anseios dos fortalezenses.

2.2 Primeiros planos e legislações urbanas em Fortaleza: a atuação do Estado como agente produtor do espaço.

A expansão da cidade acompanhando o traçado radioconcêntrico das estradas que traziam riquezas e pessoas para compor seu estrato econômico e social, alargando suas fronteiras e construindo sua história, trouxe-nos à Fortaleza atual.

Essa hegemonia de Fortaleza, herança do processo de migração provocado pelas secas que assolaram o interior do Estado e do fluxo do comércio interior-capital, revelam a capacidade de atração e concentração, visível nas estatísticas de população, taxa de urbanização, concentração de renda, níveis de produção dos setores secundário e terciário (comércio, serviços e turismo).

Na relação Estado e planos urbanísticos, desde as primeiras plantas, é demonstrado pelos os traçados arquitetônicos e planos diretores que o poder público municipal tenta adequar a capital ao papel de cidade-polo, na busca em corresponder aos anseios da população, com políticas públicas efetivas voltadas para o atendimento das demandas de seus moradores. Souza (2003, p.4) discute sobre o planejamento e a gestão do espaço urbano, ressaltando que são diferentes, mas complementares e essenciais:

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e

complementares (SOUZA, 2003, p. 4).

O planejamento e a construção de espaços urbanos condizentes com a necessidade dos fortalezenses, que englobe os diferentes grupos sociais, que leve em consideração toda dinâmica socioespacial, sem esquecer a consolidação dos espaços já existentes, é um desafio que perpassa reconhecer os diferentes atores sociais que influenciaram e dinamizam as relações sociais, econômicas e políticas da cidade.

Para que ocorra o planejamento e gestão dos espaços, faz-se necessária a atuação de diversos agentes produtores do espaço, elencados por Corrêa (1989, p.12): “esses agentes sociais são os seguintes: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos”.

Nesse aspecto, o Estado tem papel preponderante na construção e modelação dos espaços da cidade no intuito de direcionar o planejamento da cidade e buscar o ordenamento do território, bem como ser um mediador dos conflitos sociais, políticos e reflexo de um grupo dominante.

Essa atuação estatal não é neutra, encontra-se caracterizada por um grupo político dominante, que atua no direcionamento de políticas públicas e na estruturação dos espaços na busca da manutenção do *status quo*.

Dentre os vários agentes que produzem o espaço urbano, destaca-se o Estado, que tem presença marcante na produção, distribuição e gestão dos equipamentos de consumo coletivos necessários à vida nas cidades. Entre os consumos coletivos mais importantes no atual contexto histórico, destacam-se: abastecimento de água, luz, telefone e a instalação de redes correspondente; sistema viário e transporte coletivo; espaços coletivos de lazer e esporte, equipamentos e serviços de saúde, educação e habitação para as chamadas classes populares (RODRIGUES 1991, p.20).

O Estado influencia diretamente, como citado por Rodrigues, na dinâmica social das cidades, com a gestão dos equipamentos coletivos, tais como a infraestrutura urbana: água, luz e saneamento básico. Mas não é só isso.

A ação política a nível federal, estadual e municipal, este último mais específico na atuação direta no manejo das relações espaciais da cidade, possui um leque variado de intervenções no cotidiano das cidades, com instrumentos capazes de modelar os espaços do município, dentre eles através da legislação urbanística, intervenções econômicas, atuação fiscal e políticas públicas.

Quadro 1 – Instrumentos empregados pelo Estado para ordenar o espaço urbano

Legislação urbanística	Intervenções econômicas e fomento	Atuação Fiscal	Políticas Públicas
Regulamento do uso do solo; direito de desapropriação e precedência na compra de terras; limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar.	Controle e limitação dos preços das terras; investimentos públicos na produção do espaço, através de obras de drenagem, implantação de infraestrutura; organização de mecanismos de crédito para a habitação;	Impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização; taxa de terrenos livres.	Mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço; pesquisas, operações-teste sobre materiais e procedimentos de construção.

Fonte: Corrêa (1989, p. 25). Adaptado pelo autor

Esses instrumentos e suas respectivas ações do poder público, descritos no Quadro I, são atuações diretas e indiretas do Estado na modelação e estruturação da cidade, com ferramentas que promovem o ordenamento dos espaços do perímetro municipal, como também veremos ao longo dessa pesquisa, estão intrinsecamente ligados ao modelo de sociedade em que estamos inseridos, reflexo de lutas de classes e sobreposição de interesses, sendo um movimento basilar nas políticas públicas das diversas esferas do poder público.

Diante disso, intervenções de planejamento e mecanismos de gestão, sejam protagonizados pelo Estado ou por agentes da sociedade civil, precisam ser entendidos à luz de uma teia de relações em que a existência de conflitos de interesses e de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados, é um ingrediente sempre presente. Como poderiam o planejamento e a gestão ser “neutros”, em se tratando de uma sociedade marcada por desigualdades estruturais? (SOUZA, 2003, p. 83).

Nesses conflitos de interesses entre “ganhadores e perdedores” é que vai sendo construído o espaço urbano de Fortaleza, com desigualdades sociais que se intensificaram com o processo de crescimento populacional oriundo do sertão.

Apesar de inicialmente de forma desordenada e espontânea, devido à migração constante resultados das prolongadas secas que atingiram o estado do Ceará, os administradores públicos começaram a vislumbrar o planejamento urbano local como forma de regular o convívio social e também promover o parcelamento de terras.

No quadro-resumo 02 abaixo, buscamos considerar as ações relatadas por Souza (2009) e Costa (2009), ocorridas no século XIX até os anos 1960, do século XX, referente às

iniciativas do poder público municipal, estadual e/ou federal para planejar o espaço da cidade de Fortaleza, levando em consideração as principais ações:

Quadro 2 – Traçados e planos urbanos da cidade de Fortaleza 1812-1963

Período	Autoria	Produto	Ações
1812-1820	Silva Paulet	“Planta do Porto e da Villa de Fortaleza”.	Traçado em xadrez, aproveitando a natureza plana do terreno.
1835	Câmara Municipal	Primeiro Código de Obras e Posturas	Alinhado ao Projeto médico-higienista, com medidas administrativas e de disciplinamento do espaço
1859	Adolpho Herbster	“Planta Exacta da Cidade”	Amplia o traçado em xadrez e evidencia a extensão da cidade para oeste da rua Senador Alencar e na direção sul atingindo a atual praça do Ferreira.
1875	Adolpho Herbster	“Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios”. Estudo-base para todos os outros planos.	Projetou um conjunto de largas avenidas, limitando o núcleo urbano: ao oeste, boulevard do Imperador; leste, boulevard da Consolação (atual Av. D. Manuel); norte, atual Duque de Caxias.
1888	Adolpho Herbster	“Planta da Cidade de Fortaleza/ Capital da Província do Ceará”	Aperfeiçoamento da planta de 1875, com uso rigoroso de técnicas de topografia.
1893	Guilherme Rocha	Código de Obras e Posturas	Preocupação com o espaço público, a estética e a visibilidade.
1933-1934	Nestor de Figueiredo	Plano de Remodelação e extensão urbana de Fortaleza.	Mantem a estrutura radiocêntrica da malha urbana e propõe a abertura de vias periféricas e radiais com maiores larguras.
1948	Sabóia Ribeiro	Plano Diretor para Remodelação e Extensão de Fortaleza.	Divisão e nomenclatura dos bairros, sistema viários e espaços livres.
1963	Hélio Modesto	Plano Diretor da cidade de Fortaleza, coordenado pelo urbanista Hélio Modesto.	Lei 2.128 (20/03/1963). Reforma administrativa de forma a ampliar a arrecadação. Construção do primeiro trecho da Av. Beira Mar, Av. Perimetral, Av. Luciano Carneiro.

Fonte: Accioly (2008); Silva (2009), Costa (2009). Adaptado pelo autor

Os planos e ações foram iniciativas que refletiram a busca por um ordenamento urbano da cidade, inicialmente como paliativos e posteriormente como intervenções

preventivas, a citar: o alargamento de ruas, avenidas, bem como a infraestrutura urbana de iluminação pública. Deste modo, verificou-se o avanço da cidade para as zonas oeste e leste, respectivamente.

A expansão urbana em Fortaleza tinha como base de referência as plantas oficiais elaboradas no século XIX e os códigos de postura. Os vetores de expansão acompanham as vias radiais formadas pelos antigos caminhos, que estabelecem as ligações do núcleo urbano com as áreas de produção agrícola. Até a década de 1920, a cidade monocêntrica ocupa o perímetro definido pelos boulevards da planta de 1875, marcada pela convivência entre as atividades cívicas, comerciais, residenciais, já manifestando uma distribuição seletiva (ACCIOLY, 2008, p.113).

Desse modo, o intercâmbio através das rotas/vias que traziam o algodão, aproximando a capital das áreas de produção, foi transformando Fortaleza. Com o crescimento populacional, fez-se necessária a intervenção do poder público local, através de planos e o Código de obras e posturas, para remodelar a cidade e promover ações urbanísticas.

A cidade, com suas grandes vias de acesso, obras de infraestrutura e projeção de crescimento para além dos obstáculos naturais que circundam Fortaleza, atravessou o século XIX e início do século XX com grandes desafios.

O Plano Diretor de Fortaleza elaborado pelo urbanista carioca Hélio Modesto, em 1963, foi o primeiro realizado e aplicado a Fortalezas se tornando uma referência para outros planos.

A partir dos anos 1970, os governos municipais dão continuidade com o planejamento de Fortaleza, agora com o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – Plandirf (1972), enfatizando a complementaridade intermunicipal:

O plano urbanístico trata, fundamentalmente, do plano viário e do zoneamento do uso e ocupação. O Zoneamento proposto, em sua estratégia principal, destaca três aspectos: a descentralização comercial e dos serviços, a renovação da área central e um planejamento para a zona da Francisco Sá – Barra do Ceará, em Parangaba e na zona portuária. Para o Distrito Industrial foi prognosticada a implantação de indústrias de elevado índice poluidor (SOUZA, 2009, p.82).

O Plandirf, patrocinado diretamente pelo Governo Federal, propôs a implantação das Avenidas Presidente Costa e Silva, Av. Borges de Melo, Av. Aguanambi, Av. Zezé Diogo, 4º anel viário e programas socioeconômicos (COSTA, 2009).

O referido Plano também incentivou o crescimento e expansão da cidade para a zona leste de Fortaleza, bem como estabeleceu corredores de atividades na cidade, além do

tratamento da questão urbana nos seus aspectos físicos e territoriais, socioeconômicos, político-institucionais e administrativos, numa abordagem de abrangência metropolitana.

Na administração do prefeito Evandro Aires de Moura, é aprovada a Lei 4.486 de 12/03/1975, que dividia o município em zonas, legislando sobre os usos e ocupação do solo, e também, em relação ao sistema viário, acentuava o esquema radioconcêntrico da cidade (COSTA, 2009). Tinha como base as diretrizes do Plandirf e o levantamento aerofotogramétrico de 1972.

A cidade continua crescendo, com aglomerados subnormais cada vez mais complexos e disseminados pela malha urbana, atraindo a população desprovida de recursos para se instalar em residências sem infraestrutura, devido ao elevado custo de vida.

A administração municipal de Lúcio Alcântara (1979-1982), em 13 de março de 1979, sancionou o Plano Diretor Físico - Lei de Uso e Ocupação do Solo, lei 5.122-A, que passa a dividir a cidade em zonas, em vez do critério de renda. O legislador trouxe a definição de termos relevantes para o ordenamento urbano e o parcelamento do solo, como as denominações de vias, loteamento, testada, profundidade do lote, recuo, desdobro, loteamento, reagrupamento, taxa de ocupação etc.

A legislação também regulou as possibilidades e restrições de uso do solo, porcentagens permitidas para construção, áreas de drenagem e áreas doadas ao poder público municipal, as medidas das caixas de via e as diretrizes para a aprovação de projetos urbanísticos de arruamento e parcelamento do solo, como loteamento e parcelamentos.

A divisão da cidade em zonas, como já citado, marca a polarização de atividades por áreas do município, sendo um marco para a formação territorial de Fortaleza, tendo a seguinte subdivisão: Zona Especial (Z.E. 1 a 7); Zona Residencial (Z.R. 1 a 3); Zona Comercial (Z.C 1 a 4); Zona Industrial (Z.I 1 e 2). Estabeleceu-se também o Plano de Preservação dos talvegues dos principais cursos d'água do município (art. 34): riacho do Pajeú, Riacho Jacarecanga, Rio Cocó e Rio Maranguapinho.

O processo de redemocratização pelo qual o Brasil passou no final dos anos 1980 modificou consideravelmente o panorama político, econômico e social, com debates sobre os diversos temas que culminaram com uma nova Constituição e eleições democráticas.

Não foi diferente quanto aos mecanismos do ordenamento urbano, que vieram discriminados na nova carta magna e distribuíram competências entre os entes federativos, tendo como consequência os projetos urbanísticos a nível nacional, regional, estadual e local, com claro e efetivo dever do município em gerir as políticas públicas municipais, também

com o apoio logístico e financeiro da União e Estados, naquilo que lhe forem constitucionalmente designados.

Quadro 3 – Legislação aplicada ao Ordenamento urbano municipal entre 1988 -2021

Título	Lei	Atuação	Principais dispositivos
Constituição Federal - CF	Constituição Federal de 1988	Define os princípios e diretrizes para ordenamento urbano	Art. 18, Art. 21, Art. 30, Art. 174 e Art. 182;
Estatuto da Cidade	Lei Federal 10.257/2001	Descreve os instrumentos de planejamento urbano para os municípios	Art. 182 e Art. 183;
Lei federal de Parcelamento do Solo	Lei Federal 6766/1979	Diretrizes gerais sobre parcelamento do solo	Capítulo I e II
Lei de Regularização Fundiária - REURB	Lei federal 13465/2017	Regularização Fundiária rural e urbana.	Art. 9 ao Art. 18
Lei Orgânica do município de Fortaleza	Lei municipal nº 01/2006	Cidade Sustentável, Gestão Democrática, Planejamento e Desenvolvimento das Cidades, Ordenação e Controle do Uso do Solo, Política de Desenvolvimento Urbano, Fundo de Terras.	Artigos 190 a 198;
Plano Diretor Participativo	LC municipal 62/2009	Regular a ocupação e o parcelamento do solo; promover a urbanização, a regularização fundiária; democratização do acesso à terra urbana, qualificação dos espaços urbanos.	Capítulo VI, seção I;
Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo - LPUOS	LC municipal 236/2017	Regulamenta o parcelamento, o uso e a ocupação do solo.	Título III, capítulos I a V;
Código da Cidade	LC municipal 270/2019	Disciplinamento e espaço urbano.	Art. 27 a 29;

Fonte: próprio autor

Na Constituição Federal de 1988, os artigos 18, 21 e 30, relatam a autonomia dos entes federativos, dão as diretrizes para o desenvolvimento urbano e as competências dos municípios, respectivamente, e deixando claro o caráter de generalidade da carta magna

vigente, responsável por iniciar, nortear as ações de parcelamento do solo para os municípios brasileiros.

No Estatuto da Cidade, estão os instrumentos para o ordenamento urbano, como a obrigatoriedade do plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes, a disciplina do parcelamento ambiental, o direito de superfície, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso (Art. 4º), que será ressaltado mais a frente e que foram reproduzidos também na legislação municipal.

O planejamento urbano é resultado de contradições, devido à pluralidade de pensamentos dos que o elaboraram e da desigualdade social vigente, como descreve:

Entende-se por Planejamento Urbano, as políticas e mecanismos de proteção do interesse público priorizando-o sobre o interesse privado. Ou seja, adota-se a definição de Friedmann (1987), segundo o qual Planejamento Urbano seria um campo de ação capaz de intervir no processo de construção da cidade com o objetivo de atender o interesse público. Planejamento urbano foi tradicionalmente entendido como uma atividade técnica, que se apoia na produção de dados e na construção de cenários para definir intervenções urbanas “adequadas” (FREITAS, 2017, p.02).

Com a nova ordem política surgem também novas formas de olhar o espaço municipal, seu ordenamento, parcelamento e diretrizes para ocupar a cidade. Vislumbra-se maior participação popular nas decisões, mas se continua com forte pressão sob o poder público municipal, no que concerne as áreas de proteção ambiental e áreas protegidas, com forte atuação dos agentes modeladores da cidade, como donos de terras, empresários e também da população que habita as favelas e outros lugares com populações vulneráveis da cidade.

A autonomia política-administrativa, aos entes federados – União, Estados e Município – descrita no art. 18 da Carta Magna, traz um novo paradigma nas relações de poder e nas estruturas administrativas, anteriormente caracterizadas pela dependência direta dos municípios aos repasses orçamentários estaduais, fato que causou transtornos, em especial no governo municipal fortalezense, comandado pela Maria Luiza Fontenelle (1985-1988), do PT, em um estado do Ceará governado por Tasso Jereissati do PMDB à época.

O controle e o uso do solo são competências municipais descritas no art. 30, VII da constituição democrática de 1988. Este documento indica também a elaboração de plano diretor participativo.

A obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, a propriedade com função social, as ferramentas de intervenção direta do poder público

municipal, como o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo no tempo (art. 182, § 4º I, II), bem como a política de desenvolvimento urbano – que se desdobrou no Estatuto da Cidade – lei 10.257, de 10 de julho de 2001, são parâmetros para a política de ordenamento urbano municipal que se corrobora até os dias atuais.

Já na busca da adequação aos parâmetros da nova Constituição nacional e suas diretrizes, no governo municipal de Juraci Magalhães (PMDB) é elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-FOR (1992), contendo um diagnóstico do município de Fortaleza.

O Plano Diretor fortaleceu o zoneamento da cidade, introduziu o conceito de fração do lote, sendo o novo indicador para a quantidade máxima de unidades que poderiam ser construídas em determinado terreno. Dividiu o município em macrozonas urbanizadas, três macrozonas adensáveis, microzonas e zonas especiais, baseada na infraestrutura.

Após a lei 5.122-A, é aprovada no governo Antônio Cambraia, do PMDB, a lei 7.987, de 23 de dezembro de 1996, a nova Lei de uso e ocupação do solo (LUOS). Essa lei ordinária traz o conceito de microzonas, zonas especiais, regulamenta as áreas de urbanização especial e as áreas de preservação, traz a delimitação das zonas, bem como dos espelhos d'água da cidade. Identifica-se um claro avanço na tentativa de caracterização da cidade, em seus aspectos ambientais, sociais e econômicos.

Durante a segunda administração do Prefeito Juraci Magalhães (1997-2004) um novo plano diretor é proposto, realizado por técnico da prefeitura com apoio da ASTEF. No entanto, com eleição Prefeita Luiziane Lins (2005-2012) do Partido dos Trabalhadores, o plano é retirado da Câmara dos Vereadores, pois foi questionado pela pouca participação popular.

No final de 2005, no primeiro mandato da petista, recomeçam os debates sobre o novo Plano Diretor. Em 08 de abril de 2006 tem início o I Fórum do Plano Diretor Participativo (PDP), com diversas reuniões e audiências, realizadas nos anos de 2006 e 2007 para atender o caráter participativo proposto para o novo ordenamento urbano.

O PDP de Fortaleza trouxe como novidades a adequação às recomendações do Estatuto da Cidade, com a inclusão de instrumentos de controle urbano, como por exemplo, a outorga onerosa e o direito de preempção.

Apresenta também duas macrozonas: macrozona de ocupação urbana e a macrozona de proteção ambiental, além das Zonas Especiais (Zeis), compreendendo áreas de tratamento especial, que se sobrepõem ao macrozoneamento; as Zonas Especiais Ambientais (ZEA), que constituem áreas de significativo interesse ambiental e a Zona Especial do Projeto

Orla (ZEPO), área de implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima; as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), territórios para a diversidade de atividades econômicas e sociais; Zonas Especiais de preservação do patrimônio paisagístico, histórico, cultural e arqueológico (ZEPH), áreas consideradas de memória arquitetônica, paisagística e urbanística da cidade e as Zonas Especiais Institucionais (ZEI), que abrigam atividades institucionais.

Outras temáticas como a instituição das diretrizes da política de habitação e regularização fundiária do município de Fortaleza e a política de terras públicas também foram contempladas no PDPFOR.

Em 2009 é aprovado o Plano Diretor Participativo – PDPFOR, LC. 62, de 02 de fevereiro de 2009, no segundo mandato da gestão da professora Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores – PT. Reforçando o slogan dos seus mandatos, “Fortaleza Bela”, a então prefeita buscou modernizar a cidade com novas propostas, ressaltando o caráter participativo proposto na Constituição Federal, Estatuto da Cidade e as demais leis posteriores. Destaca-se no primeiro momento, o orçamento participativo, com a tentativa da participação da sociedade civil nas decisões municipais.

Vigente até os dias atuais, o PDDFOR (2009) permanece sem regulamentação definitiva em vários instrumentos progressistas, como o combate à especulação imobiliária, de inclusão territorial, de proteção ao entorno de bens tombados, de gestão democrática (PEQUENO, 2021).

Apesar da previsão no Estatuto da Cidade de renovação do Plano Diretor a cada dez anos, esse instrumento ainda não foi revisado em Fortaleza, apresentando ao longo dos anos inúmeras emendas, o que levou a mudanças no parâmetro urbanístico municipal sem um debate em larga escala que acolhesse de fato aos anseios da população fortalezense.

Sobre essas emendas do Plano Diretor e outras leis de parcelamento do solo, com certa flexibilização das leis a depender do grupo político no poder, com agravamento dos problemas da cidade, o professor Dantas (2017, p. 58) expõem:

Convém destacar que nenhum plano urbanístico foi completamente implementado na cidade. Vários planos foram discutidos e aprovados, mas a tônica da flexibilização prevalece até o presente momento. Nenhum governante conseguiu implementar, como programado, a lei de uso e ocupação do solo, ocorrendo sempre improvisações e adequações que desvirtuaram os intentos iniciais. Do plano à cidade real, uma grande distância, dado contribuindo no agravamento de problemas de ordem social e ambiental (DANTAS, 2017, p. 58).

É papel da sociedade civil organizada (atores sociais como políticos, ONGs,

associação de moradores, universidades, moradores em geral) refletir sobre os rumos da cidade legal para que cada vez mais a cidade real seja reflexo das políticas públicas conscientes voltadas para a maioria, levando em consideração os graves problemas sociais e ambientais por quais passam a cidade de Fortaleza.

Outros instrumentos vigentes de regulamentação, ordenação, com diretrizes para a expansão da cidade são a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação Solo – LPUOS (237/2017) e o Código da Cidade (Lei 270/2019), aprovados na gestão do então prefeito Roberto Cláudio - PDT.

2.3 Crescimento e expansão da cidade ilegal: aglomerados subnormais, ocupações/invasões de terras públicas e privadas.

O crescimento espontâneo do espaço urbano, reflexo das migrações rurais-urbanas e das atividades econômicas, tais como a produção algodoeira do século XIX e posteriormente do papel desempenhado por Fortaleza, como importante entreposto comercial do Estado e da região. A expansão urbana não se deu na plenitude de forma planejada, organizada, levando em consideração os planos urbanísticos propostos, o que é visível na paisagem da capital, marcada por grandes contradições sociais e econômicas.

Houve o surgimento das favelas, cortiços, ocupações irregulares (assentamentos precários), loteamentos clandestinos, bairros populares com ocupação desordenada, sendo esses arranjos espaciais reflexos da cidade que cresceu de forma espontânea, sem infraestrutura e planejamento, causando grandes transtornos para a população que habita tais espaços e para a dinâmica social da cidade.

As desigualdades econômicas, sociais e de infraestrutura urbana são enormes entre diferentes bairros de Fortaleza e até dentro deles, com moradores ricos e pobres convivendo lado a lado, na maioria das vezes, verdadeiros abismos sociais, separados apenas por muros altos e cercas elétricas.

Silva (1992, p.64 e 65) descreve: “em Fortaleza, ocorre o que é dominante noutras cidades, porém, é também comum à localização de favelas em áreas “nobres” e mesmo alhures, sem as tais dificuldades de acesso”. Este fator demonstra a pluralidade dos espaços de Fortaleza, com favelas e condomínios de luxo convivendo e distribuídos por grande parte da cidade.

Os aglomerados subnormais, que segundo o IBGE “... são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em

áreas urbanas e em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições de ocupação” (IBGE, 2020, p. 3), nomenclatura utilizada pelo IBGE para designar favelas, distribuem-se por quase toda a cidade de Fortaleza e demonstram a pluralidade de espaços na capital cearense.

A favela é produto da conjugação de vários processos: da expropriação dos pequenos proprietários rurais e da superexploração da força de trabalho no campo, que conduz a sucessivas migrações rural-urbana e também urbana-urbana, principalmente de pequenas e médias para as grandes cidades. É também produto do processo de empobrecimento da classe trabalhadora; (RODRIGUES, 1991, p.40)

Esses processos de formação e avanços das favelas na cidade de Fortaleza, inicialmente ao redor das grandes vias de circulação, em especial os caminhos da rota sertão-capital, caracterizaram os espaços de concentração da população que chegava em busca de melhores condições de vida. Essa população em sua maioria fugindo da seca e fome do sertão cearense encontrara em Fortaleza a esperança de dias melhores.

As origens dos terrenos, a localização dos espaços e a dinâmica de ocupação são características da fixação dessa população carente, com uma forma e estrutura que propiciam maior rapidez fixação das pessoas às ocupações (invasões).

Corroborando com essa identificação da estrutura e dinâmica do processo de construção e ocupação para constituição das favelas, analisando o tratamento dado pelo poder público às favelas (assentamentos irregulares), Rolnik (2006) relata a situação precária que vivem os moradores das favelas, com baixíssima ou quase nenhuma infraestrutura e apoio do poder público:

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público – visto que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem (ROLNIK, 2006, p.199).

A localização geográfica, a falta de infraestrutura, a ausência de documento de propriedade, a origem das ocupações serem públicas ou privadas, o constante processo de

formação desses assentamentos, assim como o investimento pontual e na maioria das vezes sem políticas públicas efetivas e constantes são fatores que caracterizam as favelas brasileiras de uma forma geral.

Outro fator identificado pela autora é o pouco conhecimento do poder público sobre esses territórios, com cadastros públicos sem nenhum dado social, econômico, urbanístico ou com levantamentos de dados precários, com registros na área de saúde, educação e outros tipos de prestação de serviços, apenas dos moradores que porventura tenham buscado o atendimento público naquela região.

Sem um cadastro, um banco de dados sólido sobre os diversos aspectos relacionados às condições de vida, habitação, lazer, saúde, educação, ou seja, às necessidades desses moradores dos aglomerados subnormais, o poder público municipal não promoverá um planejamento adequado que englobe esses espaços da cidade.

Verifica-se, pelo exposto, para que as políticas públicas e o planejamento urbano sejam eficientes para esses espaços, faz-se necessário o conhecimento dessas regiões, diminuindo a discricionariedade das ações do poder público, e para que assim essas comunidades recebam condições dignas de moradia, saúde, educação, lazer, dentre outros aspectos, de acordo com sua realidade e necessidades.

Figura 03 – Caracterização das favelas pelas diferentes regiões do Brasil



Fonte: IBGE (2020)

A distribuição de aglomerados subnormais¹³ no espaço urbano, a precariedade das casas, processo desordenado de formação e origem das pessoas, tornam a cidade ainda mais um lugar de contrastes e desafios.

O deslocamento de grande número migrantes de diversas partes do Estado do Ceará em busca de melhores condições de vida, fugindo da seca e da rigidez da estrutura fundiária refletem-se até hoje no espaço urbano. A concentração destes habitantes na capital, sem renda e qualificação ampliam os problemas sociais e econômicos. Estes desafios habitacionais, de infraestrutura, geração de emprego e renda afetam substancialmente Fortaleza e sua capacidade de suportar esse contingente populacional.

Para Silva (1992, p.62), a dinâmica de ocupação remonta ao processo histórico de

¹³ “No Brasil, os Aglomerados Subnormais podem ser conhecidos por diversas denominações: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, mocambo, palafita, loteamento, ressaca, vila etc. As denominações e características territoriais variam regionalmente” (IBGE, 2020, p.3).

expansão de Fortaleza:

A origem do processo de favelização de Fortaleza está ligada aos constantes deslocamentos de lavradores sem-terra e pequenos proprietários que se dirigem para a cidade devido a rigidez da estrutura fundiária, que praticamente impede acesso desses lavradores à terra e outros meios de produção (SILVA, 1992, p.62).

Esse termo favela, também chamadas em outros lugares do Brasil como assentamentos irregulares, grotas, baixadas comunidades, vilas, ressacas, palafitas, nomenclaturas encontradas em várias partes do país, segundo Rodrigues (1991, p.36) como “um aglomerado de pelo menos cinquenta domicílios – na sua maioria carentes de infraestrutura – e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores”.

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentes e a despeito dos outros agentes. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais recém expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade (CORREA, 1989, p. 30).

Esse espaço modelado por invasores (ou ocupantes) reflete sobremaneira uma grave crise estrutural da cidade que concerne em espaços segregados, sem infraestrutura, condições dignas de moradia ou que essas pessoas sejam inseridas na sociedade, sem o acesso propriedade da terra urbana. Esses grupos sociais expulsos do campo ou já fruto do empobrecimento da classe trabalhadora urbana, encontra nessas favelas espaços de sobrevivência, mas também de resistência, na busca por inserção social.

Os índices de crescimento populacional vivendo em favelas, em especial na cidade de Fortaleza, refletem a grave crise habitacional e o refúgio que as favelas representam para as pessoas que não encontram condições de comprar ou alugar imóveis em lugares com infraestrutura urbana e condições de participar da estrutura social planejada.

Em 1973, primeiro censo de favelas de Fortaleza realizado com vistas à elaboração de programa de desfavelamento a ser submetido ao Banco Nacional de Habitação, totalizou 81 áreas, onde viviam mais de 205 mil habitantes, significando mais de 20% da população de Fortaleza. Quase 20 anos depois, uma outra pesquisa censitária específica para assentamentos precários foi realizada pela Companhia de Habitação em 1991, contabilizando 540 mil pessoas em 314 áreas de ocupação, superando a marca de 30% da população fortalezense (PEQUENO, 2011, p.02).

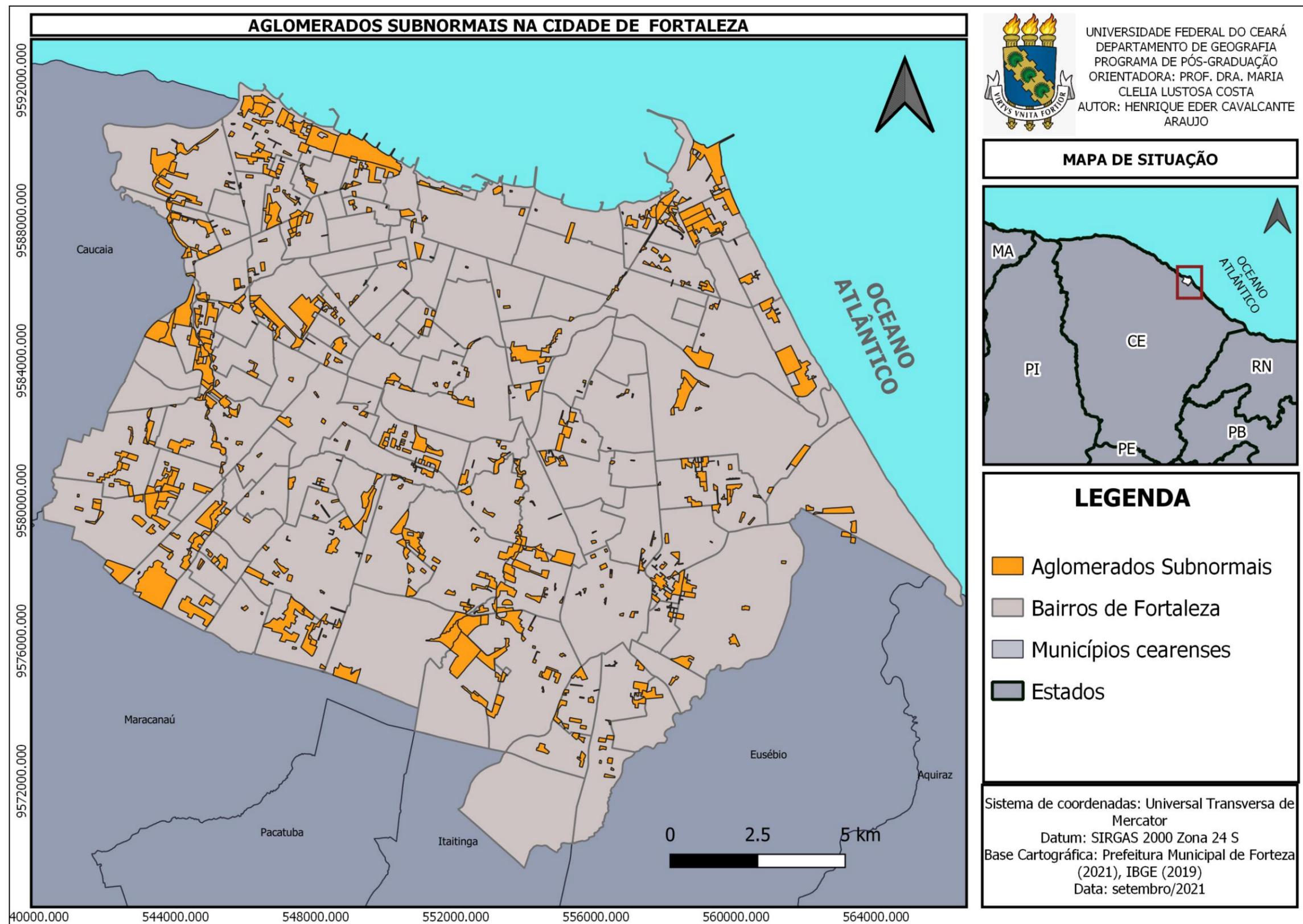
O avanço dos espaços ocupados sem condições de saneamento básico, saúde, educação, de forma desordenada, com grande contingente de pessoas reflete a grave crise

social e os problemas sistêmicos que afetam a cidade de Fortaleza. Em 2010, segundo Pequeno (2011, p. 2) “corroboram com essas informações, os dados divulgados em relatório da Organização das Nações Unidas por ocasião do Fórum Social Mundial no Rio de Janeiro em 2010, o qual apontava Fortaleza como a segunda mais desigual no Brasil e a 16ª do mundo”.

Segundo dados preliminares¹⁴ do IBGE divulgados em 2019 sobre os aglomerados subnormais em Fortaleza, esta já se encontra com 549 áreas identificadas no perímetro urbano da cidade, um crescimento de 74,84 % em quase 10 anos, situação que demonstra os desafios da cidade em reconhecer esses espaços e a importância dos estudos relacionados a essa temática.

¹⁴ Consultado em 06 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=sobre>

Figura 4: Mapa dos Aglomerados Subnormais distribuídos por Fortaleza



Identificamos pelo último levantamento do IBGE dos aglomerados subnormais para a cidade de Fortaleza que o processo de favelização e conseqüentemente a expansão desordenada da cidade continua avançando de forma contínua e distribuída por toda Fortaleza, com concentração na zona oeste, mas atingindo todos os espaços representados administrativamente pelos bairros.

Santos (2008, p.194) indica que “nas cidades do Terceiro Mundo, o aumento das favelas em número, em superfície e em população está em relação com a pobreza urbana e os modelos de consumo importados”. Esse modelo econômico e social excludente e desigual alimenta e reproduz mais espaços na cidade de favelização. O crescimento exponencial de assentamentos precários em Fortaleza, com expressivo contingente populacional, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana acarreta uma grave crise social que atinge geograficamente todas as regiões da cidade.

Levando em consideração que: “a maior parte das favelas ocupa terras públicas da União, Estado ou Município. Em geral as ocupações ocorrem em áreas “verdes” (RODRIGUES, 1991, p.39), o presente estudo adentrará na realidade das ocupações irregulares de bens públicos municipais de Fortaleza, com a linha tênue que separa ou aproxima o processo de favelização e a descaracterização do uso/tipologia dos bens públicos municipais que observaremos no decorrer desse estudo.

A relação legislação/mercado restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização) (MARICATO, 2003 p.154).

Os espaços públicos ocupados irregularmente por moradias, na maioria das vezes lugares sem nenhuma condição de que sejam habitados, como córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos à inundação, áreas de proteção ambiental já se revelam como preocupantes e imprescindíveis o estudo e a caracterização desses espaços.

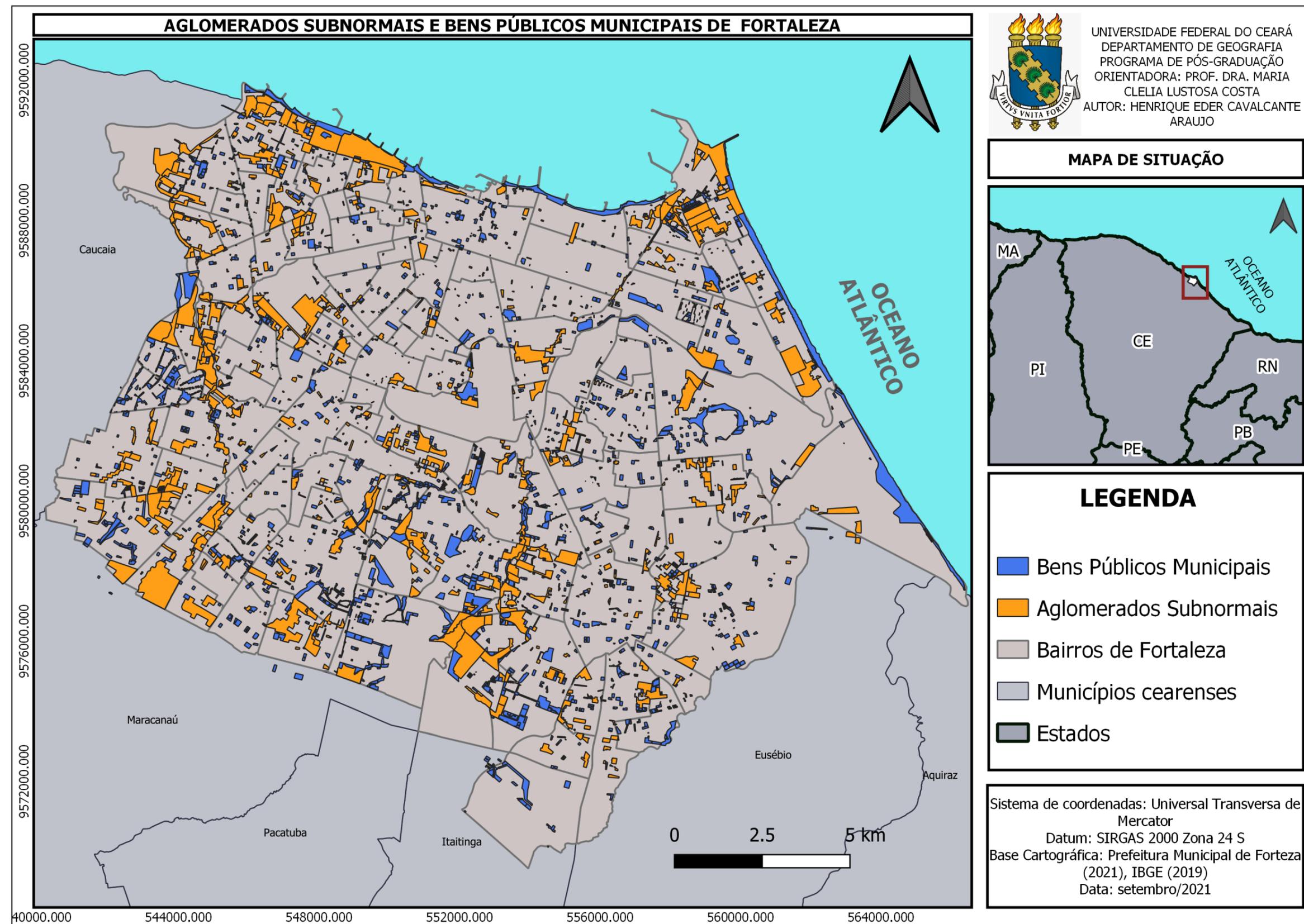
A priori pode-se pensar que os bens públicos municipais são ocupados por favelas. Contudo, precisa ser considerado a complexidade desses espaços, a forma de ocupação e outros fatores como a questão da propriedade/posse da terra, estrutura dos imóveis, infraestrutura urbana vinculada ao perímetro e redondezas dessas ocupações.

A variedade de tipologias, grupos sociais encontrados nas ocupações, a localização geográfica – próximas ou distantes dos centros comerciais, bem como outros

aspectos infraestruturais, saneamento básico, saúde, educação, equipamentos de lazer e de infraestrutura de transporte, certamente, mostrar-nos-á as contradições e potencialidades desses espaços, comuns nas cidades brasileiras.

Os aglomerados subnormais apresentam características específicas que podem ou não se imbricar na realidade das ocupações irregulares de bens públicos municipais em Fortaleza.

Figura 5: Mapa dos Aglomerados subnormais e bens públicos municipais em Fortaleza



Os bens públicos municipais, assim como os aglomerados subnormais estão representados em todos os bairros, regionais e territórios – unidades de gestão municipal¹⁵ - de Fortaleza, mas não são representados fidedignamente pelos mesmos espaços, ou seja, não são todos sobrepostos, conforme já indica a Figura 5.

Identificamos que existem na cidade de Fortaleza, segundo dados pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – Sepog, 3.636 bens públicos municipais, sendo que 815 estão inseridos nos aglomerados subnormais identificados pelo IBGE para a cidade de Fortaleza em 2019, ou seja, já identificamos que nem todos os bens públicos, sejam regulares ou irregulares que estão estabelecidos em Fortaleza mantêm relação direta com as favelas da cidade.

Por isso a importância do detalhamento, caracterização e reconhecimento dos bens públicos municipais, em especial os bens públicos ocupados irregularmente para o reconhecimento desses espaços na cidade de Fortaleza.

O crescimento populacional ocorrido através das migrações e o processo de favelização, devido ao ineficiente sistema de construção de moradia desde o início da expansão da cidade de Fortaleza revela-nos uma crise habitacional, de infraestrutura e planejamento urbano que acarretaram por uma busca constante por espaços e regiões da cidade que propiciassem o mínimo para a subsistência.

Ao ser expulsos das regiões centrais e/ou próximas às ferrovias/estradas que modelaram Fortaleza, a população de baixa renda começou a se fixar em áreas mais afastadas e também desprovidas de infraestrutura urbana.

A grave crise habitacional perdura até hoje, com milhares de Fortalezenses vivendo em condições precárias, com péssimas condições de vida, sendo que maior parte da população está distribuída por bairros periféricos, favelas, loteamentos clandestinos ou parcialmente aprovados, situação vista em todos os recantos da cidade.

Essa situação que se agrava pela cidade, como visto anteriormente, reflete e está intrinsecamente ligada também a outra vertente dessa crise urbana pela quais passam as cidades brasileiras, em especial Fortaleza: as ocupações irregulares de bens públicos municipais.

Os bens públicos municipais atrelados a um uso específico dentro do contexto social e urbano, como praças, logradouros, postos de saúde, escola, parques, largos etc. apresentam-se ocupados por outras tipologias, como residências, comércios, igrejas,

¹⁵ Disponível em <https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>. Consultado em 07 de agosto de 2021

indústrias, prestações de serviços; sendo de vital relevância reconhecermos esses espaços e atuais usos e refletir a inserção desses lugares dentro do contexto socioespacial dos bairros, regionais e territórios de Fortaleza.

2.4 A legislação urbana aplicada ao ordenamento territorial (1962-2021).

Fortaleza apresenta uma realidade peculiar, com ocupações irregulares de bens públicos municipais distribuídos por todo o perímetro urbano, com espaços ocupados em bairros de classe média e alta, bem como permeando boa parte da periferia fortalezense. A origem desses espaços remonta à necessidade da compreensão do processo de formação dos bens públicos municipais, estrutura e situação do patrimônio na cidade de Fortaleza, desde análise do embasamento infralegal¹⁶ na década de 1960, 1970 do século XX, até o reconhecimento do município como ente administrativo autônomo proposto na Constituição Federal de 1998.

Esta lei basilar pós-redemocratização tem rebatimento na atualidade, implicando na formação das atuais tipologias e estruturas dos bens públicos, e pormenorizarmos as nuances que tipificam o atual patrimônio municipal, regularmente constituído e/ou ocupado irregularmente.

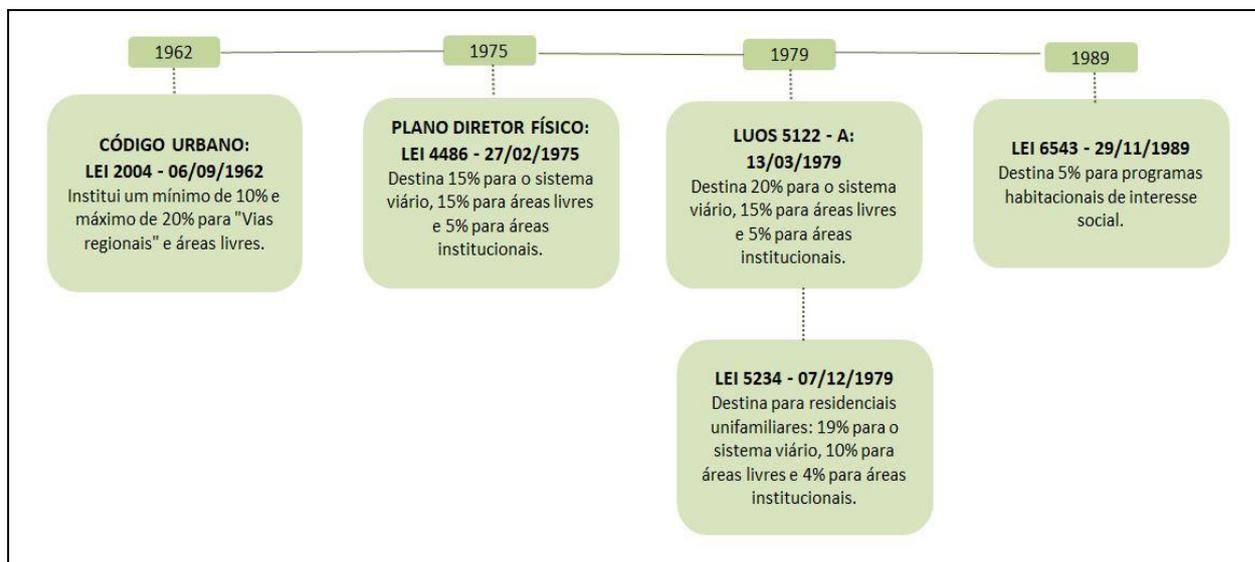
Mostraremos o processo de composição da base de bens públicos, ou seja, como o município de Fortaleza agregou à estrutura pública do governo municipal, os bens que propiciam o planejamento, ordenamento e a elaboração de políticas públicas voltadas para o bem estar do fortalezense.

Assim, a legislação aplicada ao ordenamento urbano e consequente destinação direta à administração pública municipal possibilitam a inclusão de terras/prédios ao patrimônio municipal, como por exemplo, a o instituto da desapropriação.

Observaremos os percentuais mínimos e as destinações específicas das leis federais e municipais que influenciam no processo de formação da base patrimonial, de forma direta (parcelamento do solo – loteamento/desmembramento) e as ferramentas de atuação do poder público, descritas em especial no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores.

¹⁶ Infralegal refere-se juridicamente aos atos, preceitos subordinados às leis.

Figura 6 – Percentuais destinados aos bens públicos municipais oriundos do parcelamento do solo municipal -1962 a 1989



Fonte: elaborado pelo autor

A legislação municipal de Fortaleza descrita na Figura 06, 1962-1989, já demonstra a preocupação do legislador em reservar um percentual das terras oriundas do parcelamento do solo para a utilização pelo poder público municipal. Evidenciamos, outrossim, que com o advento da lei federal de parcelamento do solo, esta responsável por indicar diretrizes que os municípios devem basear-se.

Deste modo, as cidades brasileiras recebem os parâmetros necessários para o ordenamento urbano efetivo, por isso, exporemos o surgimento da base patrimonial a partir do advento da lei federal de parcelamento do solo, para evidenciarmos a importância da legislação urbanística no processo de aquisição dos bens públicos municipais.

A lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, promulgada no período da Ditadura militar brasileira, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano municipal, com as orientações sobre as ações que devem ser tomadas pelo poder público a nível das cidades, no intuito do ordenamento urbano, com definições claras a respeito de que o parcelamento deve ser realizado por loteamentos¹⁷ ou desmembramento¹⁸ e diretrizes como a infraestrutura básica necessária para o parcelamento do solo urbano, bem como os terrenos com uso

¹⁷ Art.2º, § 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (lei federal nº 6766, de 19 de dezembro de 1979)

¹⁸ Art. 2º, § 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (lei federal nº 6766, de 19 de dezembro de 1979).

apropriados e os sem condições de parcelamento, como os terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, aterrados com material nocivo à saúde pública etc.

Alguns requisitos urbanísticos como o as dimensões mínimas do lote¹⁹, as articulações com vias adjacentes, bem como a parte do loteamento/parcelamento a ser destinada ao poder público municipal são diretrizes que irão nortear os elementos urbanos oriundos das glebas. Referindo-se em específico à destinação de terras ao poder público municipal temos os seguintes artigos:

Art. 4o. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo (Lei federal nº 6766, de 19 de dezembro de 1979).

As áreas de vias, as praças, as áreas destinadas a edifícios públicos, assim como outros equipamentos urbanos que são destinados ao uso público coletivo ou para cumprir uma atividade específica do poder público municipal, como sede de órgãos públicos são oriundos de loteamentos e desmembramentos na sua grande maioria, como veremos ao longo desse trabalho.

A lei federal de parcelamento do solo de 1979 institucionaliza a doação compulsória de parte da área loteada/desmembrada para o domínio público, a partir da data de registro do loteamento no cartório de registro de imóveis.

Identificamos, pelo exposto acima, que a partir da aprovação da lei supramencionada, viabilizou-se a criação do patrimônio público municipal através do parcelamento do solo urbano de áreas privadas, no intuito de fortalecer a importância da regulação e fomento do poder público municipal em relação à urbanização da cidade de forma planejada e com a gestão do território.

¹⁹Art. 4º, II: os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes (lei federal nº 6766, de 19 de dezembro de 1979)

A legislação urbanística municipal, em relação ao parcelamento do solo e consequentemente a doação obrigatória de terras para compor o patrimônio público municipal, através de logradouros, praças, áreas institucionais etc., tem na lei 6.799/1979 o parâmetro para consolidação do patrimônio público municipal de Fortaleza.

A lei nº 5122- A²⁰, de 13 de março de 1979, lei de uso e ocupação do solo vigente em Fortaleza à época, portanto anterior à lei federal 6.799/1979 - 19 de dezembro de 1979, recebeu diversas alterações e permaneceu durante os governos municipais de José Aragão e Albuquerque Júnior (1982-1983); César Cals de Oliveira Neto (1983-1985), Jose Maria Barros de Lima (1985-1986) e Maria Luiza Fontenele (1986-1986). (ACCIOLY 2008, p. 18).

Já no capítulo II, art. 4º, § 2º a referida Luos de 1979 explicita a obrigatoriedade do proprietário do loteamento, em transferir sem ônus, o domínio público de terrenos que se destinem a logradouros públicos, áreas destinadas e áreas institucionais, sendo que no art. 12 ficou indicado que, no projeto do parcelamento, deveriam ser destinados um mínimo de 40% para a destinação pública - logradouros, áreas livres e áreas institucionais, sendo no mínimo 15% para áreas livres (praças, parques, jardins, etc.) e 5% para áreas institucionais (escolas, postos de saúde, equipamentos comunitários, etc.), sendo que as áreas de sistema que excedessem 15% seriam consideradas de interesse para desapropriação.

A Luos de 1979 teve várias alterações, entre 1979 e 1990, que modificaram vários dispositivos, destaque para a lei 5151-A, de maio de 1979, dois anos após a promulgação, na qual alterou as porcentagens de área obrigatória destinada ao patrimônio público, passando de 40% pra 38%, sendo 10% para áreas livres e 5 % para áreas institucionais.

Tais alterações e a quantidade de emendas a lei original, revela-nos o caráter de “uma colcha de retalhos” que se tornou a legislação urbanística e em especial o arcabouço legal relacionado às áreas públicas, tônica que veremos mais adiante em toda a estrutura de leis ordinárias e complementares, como a nova Luos e o Plano Diretor.

Observamos que a partir do processo de redemocratização do país, com a constituinte e a nova Constituição de 1988, a determinação do município como membro indissolúvel da unidade federativa, reforça o papel crucial e determinado pela nova carta magna dos municípios, nas políticas públicas em âmbito local, com a instituição de receita própria e deveres compartilhados com União, Estados e Distrito Federal, com autonomia constitucional para determinar, respeitando os preceitos supralegais, o ordenamento urbano, e em especial a estrutura político-administrativa, sendo a lei orgânica, descrita no Art. 29,

²⁰ Disponível em <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/5832> . Consultado em 06 de outubro de 2021.

documento-base que orienta às diretrizes jurídico-administrativas à nível municipal.

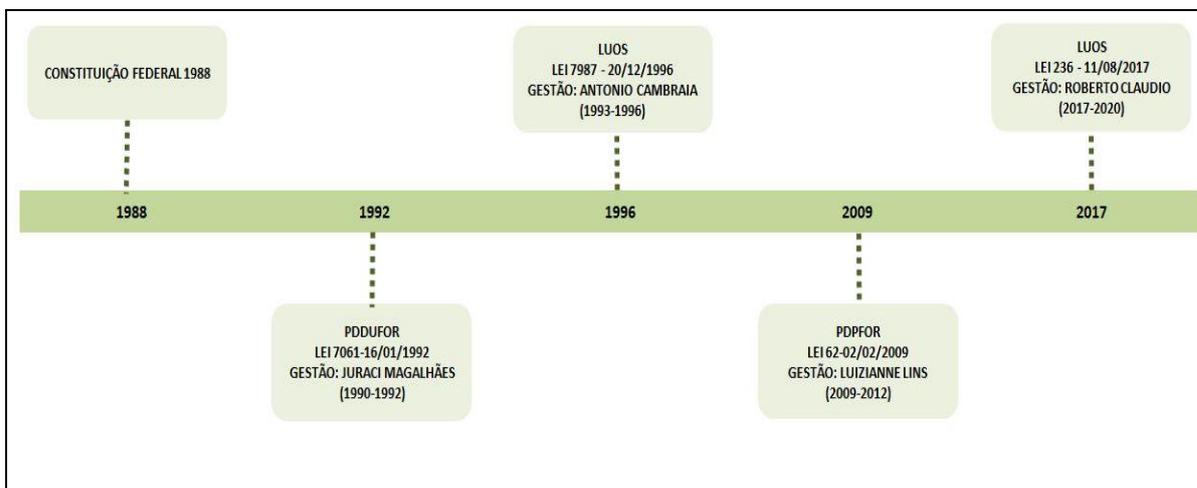
No que concerne aos bens públicos municipais, ao contrário do rol taxativo previsto para a União e os Estados na CF/88, os bens municipais não foram descritos. O constituinte arrolou no Título VI, capítulo II – da Política urbana – as diretrizes de atuação urbana, dentre elas a obrigatoriedade do plano diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes e o diretrizes sobre planejamento urbano e ordenamento territorial que devem ser determinados por lei específica, esta que só veio ser efetiva em 10 de julho de 2001, lei 10.257, chamada de Estatuto da Cidade, na qual trouxe uma série de medidas que regulam o planejamentos urbano das cidades e também e identificaremos que também contribuem para a formação do patrimônio municipal.

A regulamentação dos artigos 282 e 283, da Constituição Federal de 1988, através da lei 10.257 - Estatuto da cidade - veio corroborar o caráter participativo e inclusivo, no processo de democratização do acesso às cidades, em especial ao ratificar o papel da propriedade como função social inequívoca para o bem-estar nas cidades brasileiras.

O Estatuto da Cidade traz às diretrizes gerais, os instrumentos de políticas urbanas, as orientações para a composição do Plano Diretor e as garantias para a busca da gestão democrática das cidades, que estas devem ter no seu processo de construção e consolidação da propriedade urbana.

No capítulo II – dos instrumentos da política urbana – na constituição federal podemos identificar instrumentos, ferramentas urbanísticas, que interferem no ordenamento urbano, os chamados pela referida lei de institutos tributários e financeiros; institutos jurídicos e políticos, dentre eles os institutos da desapropriação; servidão administrativa; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsória, usucapião, etc., descritos no art.4º que trazem reflexos para composição do patrimônio públicos municipal, visto que junto com a obrigatoriedade da destinação descrita no parcelamento do solo realizado por loteamentos ou desmembramentos de glebas, os institutos de intervenção urbana também refletem na composição dos bens públicos municipais.

Figura 7- Embasamento legal sobre os bens públicos municipais após a atual Constituição Federal -1998 a 2017



Fonte: elaborado pelo autor.

A Constituição Federal de 1988, reflexo do processo de redemocratização do Brasil, com seu desdobramento no Estatuto da Cidade buscam espelhar o caráter democrático e participativo que se faz necessário também nas políticas públicas voltadas para o planejamento urbano, em especial na elaboração de normas para o ordenamento territorial baseadas na legislação municipal.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU- FOR, lei 7.061/1992, promulgado no primeiro mandato do prefeito Juraci Magalhães, descreve em seu art. 89 que a Lei de Uso e Ocupação do Solo – Luos – deve definir os percentuais destinados ao sistema viário, áreas livres, áreas institucionais e fundos de terras, sem trazer grandes novidades sobre os percentuais de terras destinados aos bens públicos municipais. Já na gestão de Antônio Cambraia – 1993-1996 - aprova-se a primeira Luos de Fortaleza pós-redemocratização do país, lei 7.987/1996, na qual não trouxe grandes novidades ao já conhecido percentual de terras destinadas aos bens públicos municipais, apenas especificou em seu art. 16, §3º, que quando excedida a porcentagem de 20% das terras do loteamento/desmembramento para o sistema viário, o poder público municipal poderia utilizar o instituto da desapropriação para aquisição das terras excedentes.

Ressalta-se que essa Luos recebeu trinta e duas alterações até a aprovação da nova lei de uso e ocupação em 2017²¹, fator que demonstra o caráter imediatista da legislação municipal e faz-nos indagar se houve efetiva participação popular nesse processo de

²¹ Disponível em <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/pesquisar?page=2&assuntos=12> Consultado em 12 de outubro de 2021

construção de importante instrumento urbano para a cidade de Fortaleza.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFOR, lei 62/2009, no então governo da petista Luizianne Lins, trouxe alguns mecanismos específicos para as áreas públicas, como o descrito no capítulo II – da política de terras públicas; a seção IV – do sistema de áreas verdes; as diretrizes para composição dos fundos de terras, no Art. 178 e os critérios para a localização de áreas públicas, no art. 180.

A Luos, lei 236/2017, aprovada no segundo mandato do prefeito Roberto Cláudio, e ainda em vigor traz em seu Anexo 3.1 o detalhamento, como os percentuais vigentes de destinação, após o parcelamento do solo – loteamentos, de acordo com o grupo de atividades:

Figura 8 – Percentuais destinados aos bens públicos municipais – LPuos (2017)

ANEXO 3.1 PADROES PARA LOTEAMENTO					
TIPO/PARÂMETROS	RESIDENCIAL	RESIDENCIAL DE INTERESSE SOCIAL			INDUSTRIAL
		CONJUNTO HABITACIONAL		REASSENTAMENTO POPULAR	
		UNI	MULTI		
ÁREA VERDE	15%	12%	15%	10%	18%
ÁREA INSTITUCIONAL	5%	5% (1)		-----	5%
FUNDO DE TERRAS	5%	-----	-----	-----	5%
SISTEMA DE CIRCULAÇÃO	Conforme projeto, obedecidas as diretrizes fornecidas na Análise de Orientação Prévia - AOP (art. 26)				
ÁREA PARA EQUIPAMENTOS URBANOS	Conforme projeto, vinculado às necessidades				
TESTADA MÁXIMA DA QUADRA (m)	250,00	250,00		200,00	300,00
TESTADA MÍNIMA DA QUADRA (m)	50,00	40,00		30,00	100,00
ÁREA MÍNIMA DO LOTE (m ²)	Observar a zona ou zona especial (ver Anexo 4)	125,00		60,00	1.000,00
TESTADA MÍNIMA DO LOTE (m)	Observar a zona ou zona especial (ver Anexo 4)	5,00		4,00	20,00
OBSERVAÇÕES					
1	A ser utilizada em projetos com mais de 100 (cem) unidades.				

Fonte: Seuma (2021)

Além dos percentuais descritos acima para as áreas verdes, áreas institucionais e fundos de terras, de acordo com o grupo de atividade específica – residencial, conjunto

habitacional, reassentamento popular e industrial – a atual Luos traz em seu art. 20 §3º que ao exceder 15% das terras destinadas ao sistema viário, o município poderá desapropriar o excedente. No art. 20, § 4º o limite de 20% das áreas verdes para instalação de equipamentos comunitários e no art. 23 ressalta o percentual de no mínimo 5% da área total do terreno, no intuito de que sejam implantados programas habitacionais de interesse social. As chamadas áreas doadas, oriundas do parcelamento do solo – loteamentos e desmembramentos são cabíveis em glebas terrenos acima de 10.000 m², de acordo com documento do cartório do registro de imóveis- matrícula/transcrição.

Podemos reconhecer pelo exposto nesse capítulo a intrínseca relação entre a legislação e o planejamento para a formação de bens públicos e expansão da cidade de Fortaleza, bem como que ocorreram situações em que a cidade cresceu de forma espontânea, sem levar em conta o estabelecido no ordenamento urbano municipal.

Identificamos também o processo de formação do patrimônio municipal de bens públicos, determinado por percentuais descritos em leis federais e municipais, com destinação específica, sejam para áreas verdes, áreas institucionais, etc. Cabe agora entendermos a composição dos bens públicos municipais na atualidade, as tipologias, os bens que mantiveram sua destinação prevista em lei e os bens que estão sendo ocupados irregularmente.

3. OS BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS OCUPADOS: CARACTERÍSTICAS E DISTRIBUIÇÃO NO ESPAÇO URBANO DE FORTALEZA.

Neste capítulo 3, discutiremos o planejamento e a divisão administrativa da cidade de Fortaleza, bem como identificaremos os bens públicos municipais, suas tipologias, características, classificações e sua destinação.

Apresentaremos os bens públicos atualmente não invadidos, invadidos e parcialmente invadidos na cidade de Fortaleza, na escala das unidades de gestão da capital cearense - bairros, regionais e os recém-criados territórios, pois facilita o planejamento e organização da dinâmica espacial do município.

Entendemos que se faz necessário, outrossim, compreender e avançarmos no entendimento dos bens públicos municipais, das ocupações irregulares desses bens públicos, com rebatimento nas unidades de gestão municipal - fatores que intervêm na dinâmica espacial, social e reflete no modo de atuação do governo municipal, bem como influenciam no modo de viver e agir da população de Fortaleza.

A dinâmica espacial de Fortaleza pode ser evidenciada pela dicotomia das ações da Administração pública municipal refletida por bairros, regionais e territórios, com suas peculiaridades demográficas e das necessidades dos grupos sociais por equipamentos públicos condizentes com seus anseios sociais, culturais e urbanos, contrapondo-se com as invasões/ocupações irregulares, que impactam no planejamento e gestão das cidades, fatores que corroboram para a necessidade de reflexão sobre a situação dos bens públicos municipais na cidade de Fortaleza.

3.1 Unidades da gestão municipal no planejamento urbano.

No processo de identificação e mapeamento das ocupações utilizaremos as unidades de gestão atualmente vigente no município de Fortaleza. Isso nos ajudará a pormenorizar esses espaços públicos ocupados e entender o fluxo das atividades do poder público municipal frente aos bens públicos ora disponíveis ou indisponíveis para o atendimento direto à população.

A organização da administração das cidades é fator crucial, oriunda do planejamento das ações, equipamentos e inserções que o poder público deve implementar para melhor gerir os recursos em prol do bem estar urbano de toda a população.

A cidade é a área da multiplicidade das atividades econômicas, das grandes aglomerações e densidades de população, do burburinho incessante. O espaço das cidades é descontínuo: as cidades diferem uma das outras no interior da rede interurbana e os bairros são contrastes uns com os outros de cada cidade (MOREIRA 2006, p. 107).

Os espaços descontínuos – lugares que seguem o planejamento urbano versus lugares que são espontaneamente ocupados, tão presentes nas cidades brasileiras, assim como os contrastes nas peculiaridades entre bairros, levam-nos a reconhecer também em Fortaleza essa rede de diferentes contextos sociais presentes no perímetro nos bairros. O espaço urbano descontínuo, plural e dinâmico das cidades brasileiras, em especial Fortaleza, é reflexo dessa multiplicidade de demandas sociais, econômicas e culturais das grandes cidades latino-americanas.

Nessa conjuntura de cidade/metrópole regional, com forte influência na dinâmica do estado, Fortaleza apresenta muitos desafios e números que comprovam a necessidade urgente de transformações socioeconômicas.

A administração do prefeito Roberto Cláudio, com dois mandatos consecutivos (2012-2015 e 2016-2020), realizou diversas obras de mobilidade urbana, como a construção de viadutos, ciclofaixas/ciclovias, pontes, abertura de vias, alargamentos de avenidas e propôs alterações no planejamento urbano municipal, sobretudo na estrutura da máquina administrativa de Fortaleza.

A Administração do prefeito Roberto Cláudio encaminhou para aprovação da Câmara municipal uma nova delimitação de bairros, bem como uma nova divisão das Regionais, que passaram de sete para doze, assim como a criação dos Territórios, em consonância com o proposto no plano Fortaleza 2040²². O objetivo é a cidade planejada para a cidadania, com eixos urbanísticos, sociais, ambientais e econômicos que atuem de forma consonante com suas ações de melhoria do município.

A cidade apresentava uma lei geral de bairros datada de 1960, sendo que ao longo dos anos outros decretos de criação e delimitação foram aprovados de forma isolada, acarretando muitas divergências históricas entre os bairros limítrofes: problemas de endereços duplicados, distorção de dados estatísticos, assim como políticas públicas ineficientes e muitas vezes inexistentes, pois não havia o reconhecimento de alguns bairros, causando graves prejuízos às comunidades envolvidas.

²² Plano de desenvolvimento para a cidade de Fortaleza com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo, tendo com horizonte o ano de 2040. Consultado em 10 de dezembro de 2021. <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/sobre-o-projeto>

Por meio do decreto 14.498/2019, a capital cearense passou a ter 121 bairros, com o acréscimo de dois novos bairros, Novo Mondubim e Aracapé, todos com demarcação específica, delimitados por logradouros, equipamentos públicos ou pontos relevantes entre os bairros, por meio de uma base cartográfica geral a ser utilizada como referência, por todos os órgãos públicos e privados.

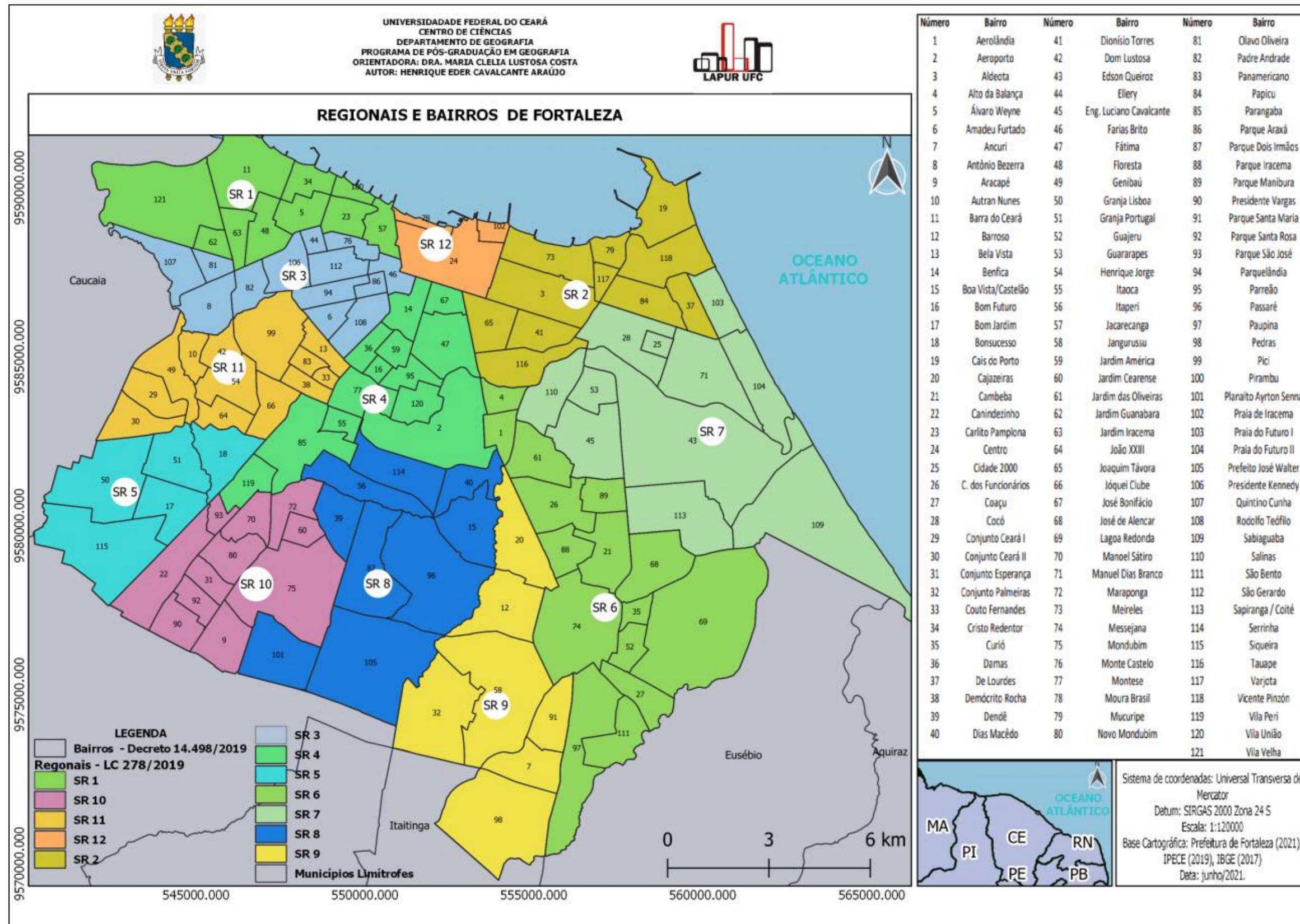
Deu-se, portanto, uma segurança jurídica²³ na relação do morador de Fortaleza com a Administração municipal, dando transparência nas políticas públicas junto aos cidadãos e deixando claro como a cidade está espacialmente dividida.

A nova divisão promovida pelo decreto 14.498/2019 buscou dirimir conflitos históricos de limites entre os bairros, estes retratam laços históricos dos grupos sociais e atualmente buscam representar uma base cartográfica sólida que facilite o planejamento urbano definido pela gestão pública municipal.

No intuito de gerir com mais eficiência e aproximar as ações do governo municipal nos bairros, a prefeitura de Fortaleza também alterou a distribuição das unidades gestoras de Fortaleza, conforme Figura 02:

²³ Previsibilidade nas relações dos particulares com entes públicos e privados, através do embasamento legal.

Figuras 9: Mapa da Organização administrativa de Fortaleza – regionais e bairros.



Fonte: Próprio autor.

Na busca por um melhor planejamento urbano das inserções públicas (infraestrutura urbana e equipamentos públicos) foi aprovado através da lei complementar nº 278, de 23 de dezembro de 2019, regulamentada pelo decreto 14.590, de 06 de fevereiro de 2020, na qual surge a nova divisão administrativa de Fortaleza, agora com 12 zonas administrativas, as chamadas Secretarias Regionais (desde o fim da década de 1990, eram sete SERs), bem como 39 territórios, estes constituídos por bairros com similaridades socioeconômicas e culturais, quantidade de habitantes e uso de equipamentos públicos.

A estrutura das 12 novas Regionais e dos 39 territórios passaram a ser operacionalizadas apenas em janeiro de 2021, no governo municipal de Jose Sarto, do PDT, atual prefeito de Fortaleza, biênio 2021-2023. A Administração pública municipal visa atender as demandas dos bairros diretamente através das Regionais, sem a necessidade de nenhuma secretaria específica, como nas demandas de limpeza de ruas; manutenção de equipamentos públicos, como postos de saúde, escolas e creches.²⁴

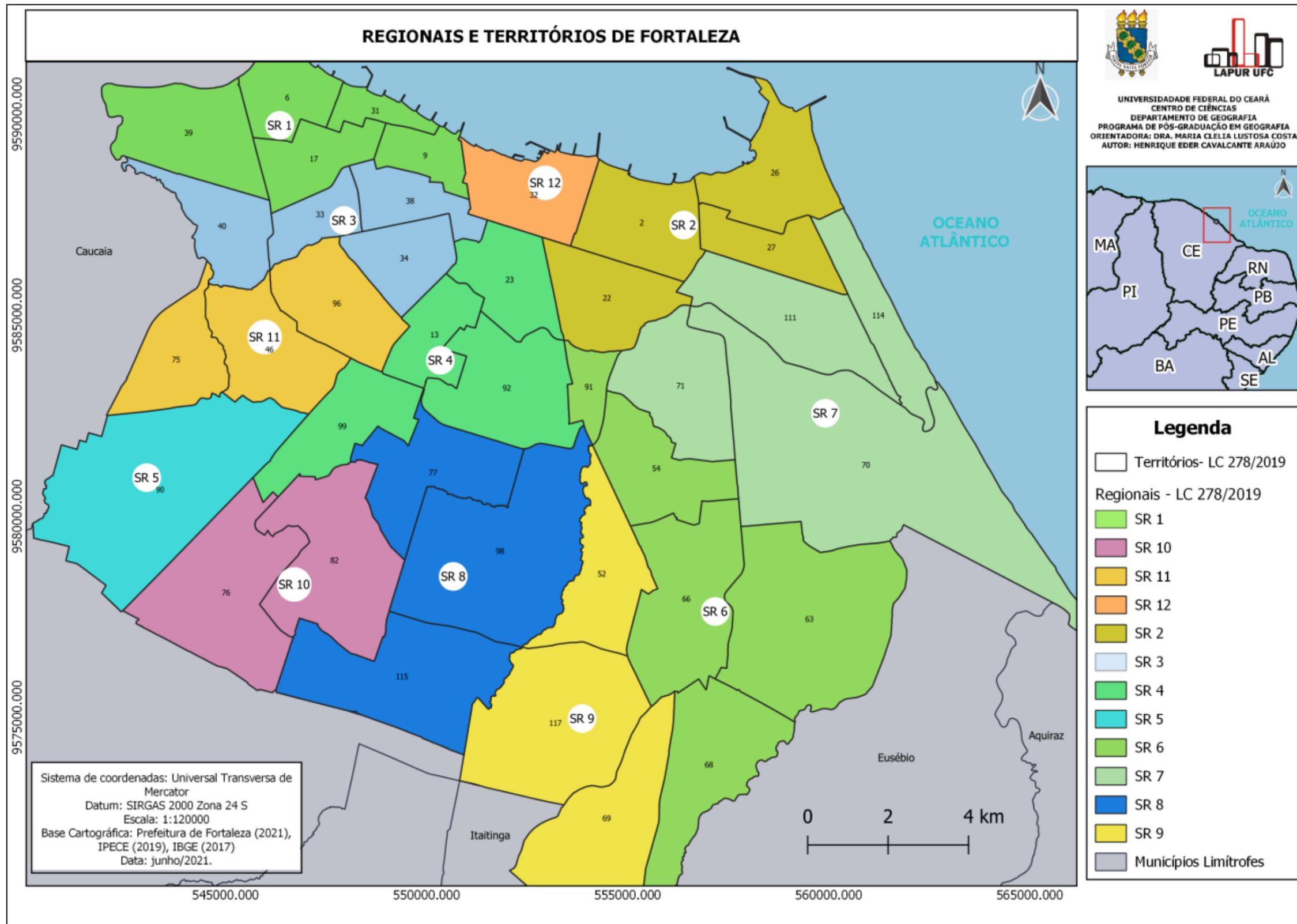
Para cada um dos 39 territórios, composto por representantes dos bairros, com participação direta do cidadão nas reuniões, foram criados também os Fóruns Territoriais²⁵, no intuito de fortalecer o diálogo direto com as comunidades, para cada um dos 39 territórios, composto por representantes dos bairros, com abertura para a participação direta do cidadão nas reuniões.

Evidencia-se, pelo exposto, uma busca por participação popular e a diligência do poder público municipal em chegar mais próximo dos territórios, das comunidades fortalezenses. Demonstra-se também a procura por um planejamento urbano que seja refletido nos anseios e decisões tomadas pela população, com participação das comunidades constantes nos bairros, regionais e territórios.

²⁴ Para mais detalhes, acessar: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional>

²⁵ Podem ser verificados os Territórios de Fortaleza em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/foruns-territoriais/>

Figuras 10 – Mapa da Organização administrativa de Fortaleza – regionais e territórios.



Fonte: próprio autor

A reestruturação das Secretarias Executivas, com as unidades de gestão municipal²⁶, composta pela nova composição socioespacial dos bairros, criando 39 territórios e todas as propostas que visam à participação popular, ordenamentos administrativo e urbano são recentes, e por isso ainda não impactaram de fato em mudanças efetivas na vida do cidadão fortalezense.

Os territórios, unidades de gestão mais contemporâneas, tem um papel crucial na organização dos bairros e das regionais. A proximidade geográfica e identificação das unidades de gestão levaram em conta aspectos geográficos, históricos e culturais, o que deve facilitar a caracterização e o estudo das problemáticas de cada unidade, bem como aproximar os anseios da população com a prestação de serviço público.

Outro fator importante é a realização do mapeamento das áreas (territórios) pode traduzir de forma mais fidedigna como se estruturam os grupos sociais pela cidade de Fortaleza, reconhecê-los de forma mais efetiva e consequentemente as políticas públicas serão mais eficientes.

Quadro 4 – Bairros distribuídos por Regionais e Territórios de Fortaleza.

Região Administrativa	Território	Bairros
I	1	Centro, Moura Brasil e Praia de Iracema.
II	2	Vila Velha e Jardim Guanabara.
	3	Barra do Ceará.
	4	Cristo Redentor e Pirambu.
	5	Carlito Pamplona e Jacarecanga.
	6	Jardim Iracema, Álvaro Weyne e Floresta.
III	7	Aldeota e Meireles.
	8	Papicu, Varjota e De Lourdes.
	9	Vicente Pinzon, Cais do Porto e Mucuripe.
	10	São João do Tauape, Dionísio Torres e Joaquim Távora.
IV	11	Antônio Bezerra, Olavo Oliveira e Quintino Cunha.
	12	Padre Andrade e Presidente Kennedy.
	13	Bairro Ellery, Monte Castelo, Farias Brito e São Gerardo.
	14	Amadeu Furtado, Parque Araxá, Parquelândia e Rodolfo Teófilo.
V	15	Benfica, Fátima e José Bonifácio.
	16	Montese, Damas, Jardim América e Bom Futuro.
	17	Parangaba, Itaoca e Vila Peri.
	18	Aeroporto, Vila União e Parreão.
VI	19	Serrinha, Itaperi e Dendê.
	20	Parque Dois Irmãos, Dias Macedo, Boa Vista e Passaré.
	21	José Walter e Planalto Ayrton Senna.

²⁶ <https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>

VII	22	Praia do Futuro I e Praia do Futuro II.
	23	Cocó, Cidade 2000 e Manuel Dias Branco.
	24	Salinas, Guararapes e Luciano Cavalcante.
	25	Edson Queiroz, Sapiranga e Sabiaguaba.
VIII	26	Aerolândia e Alto da Balança.
	27	Cidade dos Funcionários, Jardins das Oliveiras e Parque Manibura.
	28	Messejana, Cambeba e Parque Iracema.
	29	Lagoa Redonda, Curió, Guajerú e José de Alencar.
	30	Paupina, São Bento e Coaçu.
IX	31	Barroso e Cajazeiras.
	32	Conjunto Palmeiras e Jangurussu.
	33	Ancuri, Pedras e Santa Maria.
X	34	Canindezinho, Parque Santa Rosa, Presidente Vargas, Conjunto Esperança, Parque São José, Novo Mondubim e Aracapé.
	35	Maraponga, Vila Manuel Sátiro, Jardim Cearense e Mondubim.
XI	36	Bela Vista, Couto Fernandes, Demócrito Rocha, Panamericano e Pici.
	37	Autran Nunes, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII e Jóquei Clube.
	38	Genibaú, Conjunto Ceará 1 e Conjunto Ceará 2.
XII	39	Bom Jardim, Bonsucesso, Siqueira, Granja Portugal e Granja Lisboa.

Fonte: Instituto de Planejamento de Fortaleza – Iplanfor

A subdivisão da cidade em Bairros, Secretarias Executivas e agora em Territórios é a forma de planejamento de Fortaleza, modelo que busca aproximar as decisões da Administração municipal das reais necessidades da população e também fazer com que se tornem mais fáceis à comunicação, as identificações e as ações voltadas para fornecimento de infraestrutura urbana e serviços no município.

Apesar de o governo municipal propagar que a nova divisão administrativa, principalmente no que concerne ao crescimento no número de Regionais, de sete para 12, não representar um acréscimo nos gastos públicos, pois só se redistribuiu a máquina pública pelas novas estruturas, faz-se necessário identificar se na prática esse novo contexto de gestão pública vai atender aos anseios da população e às necessidades específicas de cada território e bairro, sem acarretar o “inchaço” na máquina pública.

Reconhece-se à necessidade de novas estruturas administrativas municipais que

propiciem maior participação popular e efetivas políticas públicas, no intuito de que os anseios mais básicos dos fortalezenses sejam atendidos, como limpeza das vias públicas, saúde e educação com qualidade.

Essa divisão é relevante para o estudo dos bens públicos ora ocupados irregularmente, ora disponíveis à máquina pública, pois nos ajudará a entender a cidade como estrutura compartimentada e como o planejamento distribuído em unidades de gestão facilita o mapeamento e uso dos bens públicos.

3.2 Tipologias, usos e destinação dos bens públicos.

A origem, classificação, nomenclatura e disponibilidade dos bens públicos municipais remontam ao arcabouço legal descrito na Constituição Federal de 1988, a lei federal de parcelamento do solo (nº 6766/1979); ao Código Civil de 2002 (nº 10.406/2002), na lei de licitações (nº 8.666/1993), as leis municipais e a outros mecanismos infralegais que disciplinam o funcionamento dos bens na cidade de Fortaleza.

Sobre a relação entre espaço, planejamento urbano e o direito urbanístico, mais especificamente as leis que tratam a respeito da cidade, concordamos com Gomes (2002, p.37) quando afirma que “O espaço é hierarquizado, assim como os poderes que sobre ele são exercidos. Sua estrutura é complexa assim como o são as disposições formais (da lei) que o regem e controlam sua dinâmica”. Essa hierarquização e dinâmica social refletida nas leis que orientam também os bens públicos buscam retratar a complexidade da propriedade pública, com “amarrações legais”, no intuito de regular a ação do agente público.

A origem do bem público municipal, já analisada no capítulo I, é descrita pelas leis infralegais – federais e municipais, pois a Constituição Federal é categórica ao explicitar os bens da União e dos Estados (artigos 20 e 26, respectivamente), mas não faz menção expressa de quais seriam os bens públicos municipais, só reconhecendo no artigo 30 a competência municipal para o ordenamento, planejamento e controle do solo urbano, fator que se solidifica nos artigos 182 e 183, ao descrever ações e planos que regulam a política urbana municipal.

Tendo, por conseguinte, na lei de parcelamento do solo federal, lei nº 6.766 de 1979, e nos desdobramentos constitucionais como o Estatuto da Cidade, e a nível municipal o Plano Diretor, LUOS, etc., os mecanismos que solidificam a construção da base patrimonial dos municípios.

No caso de Fortaleza, como veremos, serão analisadas as categorias mais

específicas, voltadas para origem dos bens públicos municipais e o uso desses bens pela máquina pública municipal.

Com base na Lei Orgânica do município de Fortaleza, lei nº1 – de 15 de dezembro de 2006, nos artigos 103 a 113, um espelho do descrito nos artigos 98 a 103, do Código Civil de 2002, poderemos analisar a destinação, características e uso dos bens públicos em Fortaleza.

Já as nomenclaturas utilizadas para os bens públicos no Plano Diretor, lei complementar 62/2009 e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS, lei 236/2017 apresentam-se mais próximas dos tipos de bens citados nos projetos de parcelamento do solo, ou seja, nos loteamentos e fracionamentos do solo urbano, como as áreas verdes, áreas institucionais, os equipamentos de saúde - postos, hospitais, clínicas e farmácias populares; equipamentos de educação - creches, escolas primárias secundárias e centros educacionais; equipamentos de transportes - terminais rodoviários; equipamentos de lazer e controle urbanístico, como praças, areninhas²⁷, parques e áreas verdes em geral.

O Código Civil de 2002, lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, trouxe a classificação dos bens públicos, fator essencial para nortear o uso, a destinação, a disponibilidade e a titularidade, ou seja, reconheceu a disposição dos bens para aplicabilidade pelo ente federativo na estrutura urbana, no intuito de promover as ações necessárias ao planejamento governamental. O Código Civil²⁸ já apresenta a seguinte classificação para os bens públicos:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispõem a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

²⁷ Areninhas são campos de futebol urbanizados e requalificados pela Prefeitura de Fortaleza, localizados em bairros com alto índice de vulnerabilidade social e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Fonte: Secretaria municipal de Esporte e Lazer. Disponível em: <https://esportelazer.fortaleza.ce.gov.br/2016-05-19-20-27-40/o-que-s%C3%A3o-areninhas.html>. Consultado em 03/11/2021.

²⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Consultado em 01 de novembro de 2021.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem (CÓDIGO CIVIL, Lei federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

É de suma importância detalhar cada artigo supracitado, no intuito de identificarmos o enquadramento legal do bem público, de acordo com o Código Civil, no qual detectaremos a titularidade, a destinação e as características dos bens públicos.

O domínio público é fator essencial para o convívio social, em especial em espaços urbanos, pois efetivam a circulação de pessoas e veículos, prestação de serviços essenciais e dinamização do ambiente urbano, como nos casos de lagos, lagoas, estrada, ruas e equipamentos de saúde, lazer e educação:

A existência do domínio público se justifica pelo fato de que a vida em comunidade seria impossível sem a presença de bens que pertencem a todos, ou que estão afetados ao cumprimento de finalidades de interesse público (ROCHA, 2005, p.13).

A necessidade de bens que pertençam a todos está no cerne do convívio comunitário, pois representam à finalidade pública de promover o bem estar social, com políticas efetivas, como foco no interesse público, para isso se fazem imprescindíveis os bens públicos, com o uso efetivo para o interesse público.

Outros fatores relevantes sobre as características dos bens públicos, em conformidade com o descrito nos Arts. 100 a 103 do Código Civil de 2002 são a inalienabilidade, a impenhorabilidade, a imprescritibilidade e a não onerabilidade.

Os bens públicos são impenhoráveis, ou seja, não se sujeitam à penhora, não podem ser objeto de constrição judicial²⁹, por inadimplemento por parte da entidade pública. Ressalta-se o privilégio e a segurança patrimonial da Administração Pública para resguardar o patrimônio público frente às possíveis intempéries do gestor à época (MAZZA, 2017, p.910).

A imprescritibilidade dos bens públicos significa que seja qual for a sua natureza são insuscetíveis de aquisição mediante usucapião – prescrição aquisitiva do direito de propriedade – outro mecanismo para resguardar a base patrimonial (MAZZA, 2017, p.911).

A não onerabilidade é preceito legal no qual o bem público não pode ser posto como garantia, no caso de inadimplemento do ente público, que nenhum ônus real de garantia sobre coisa alheia (penhor, anticrese³⁰ e hipoteca) pode recair sobre os bens públicos (MAZZA, 2017, p.911).

²⁹ É o meio pelo qual o titular é impedido de alienar a coisa ou onerá-la de qualquer outra forma.

³⁰ Contrato em que o devedor entrega um imóvel ao credor, transferindo-lhe o direito de auferir os frutos e rendimentos desse mesmo imóvel para compensar a dívida

O regramento dos bens públicos por origem, titularidade, destinação e características são dispositivos legais para nortear o sistema jurídico brasileiro e a organização da Administração Pública em todas as esferas – federal, estadual, distrital e municipal, no intuito de facilitar o seu uso.

O domínio público, essencial para a vida em sociedade, recai sobre as pessoas jurídicas de direito público interno, citado no artigo 98, referindo-se segundo o Art. 41 do próprio Código Civil de 2002, à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos demais órgãos e entidades de caráter público criado por lei, ou seja, a titularidade reproduz-se quanto à natureza da pessoa titular, que no caso dos bens públicos brasileiros aludem sobre a égide federal, estadual, distrital ou municipal.

No município de Fortaleza existem 126 bens públicos que são propriedade de outras esferas federativa, estadual e particular, com cessão à municipalidade, no intuito de atender às necessidades locais, como construção de escolas, postos de saúde ou praças, sendo:

1. 65 bens federais, dentre eles a orla de Fortaleza, área federal cedida pelo Projeto Orla³¹, no qual dentre outras ações é promovida a regularização fundiária e ações de ordenamento da orla da cidade;
2. 25 bens cedidos por particulares em regime de comodato³², numa parceria público-privada;
3. 36 bens do Governo do Estado do Ceará³³.

Tabela 02 – Propriedade dos Bens Públicos disponibilizados para o poder público municipal distribuídos pelas Secretarias Regionais em Fortaleza

PROPRIEDADE	SE R I	SE R II	SE R III	SE R IV	SE R V	SER VI	SER VII	SER VIII	SE R IX	SER X	SER XI	SE R XII
PMF	291	235	230	232	220	463	379	451	349	285	313	93
UNIÃO FEDERAL	31	11	5	2	-	1	1	-	-	-	6	8
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ	6	3	3	-	4	3	3	6	-	1	3	4
PARTICULAR (COMODATO)	5	5	4	-	-	4	3	1	-	1	1	1

³¹ Programa de ação integrada da orla marítima, coordenada atualmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, no intuito do uso adequado de áreas públicas. Fonte: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/941-projeto-orla.html> Consultado em 18/12/2021

³² É o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis.

³³ Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão - Sepog

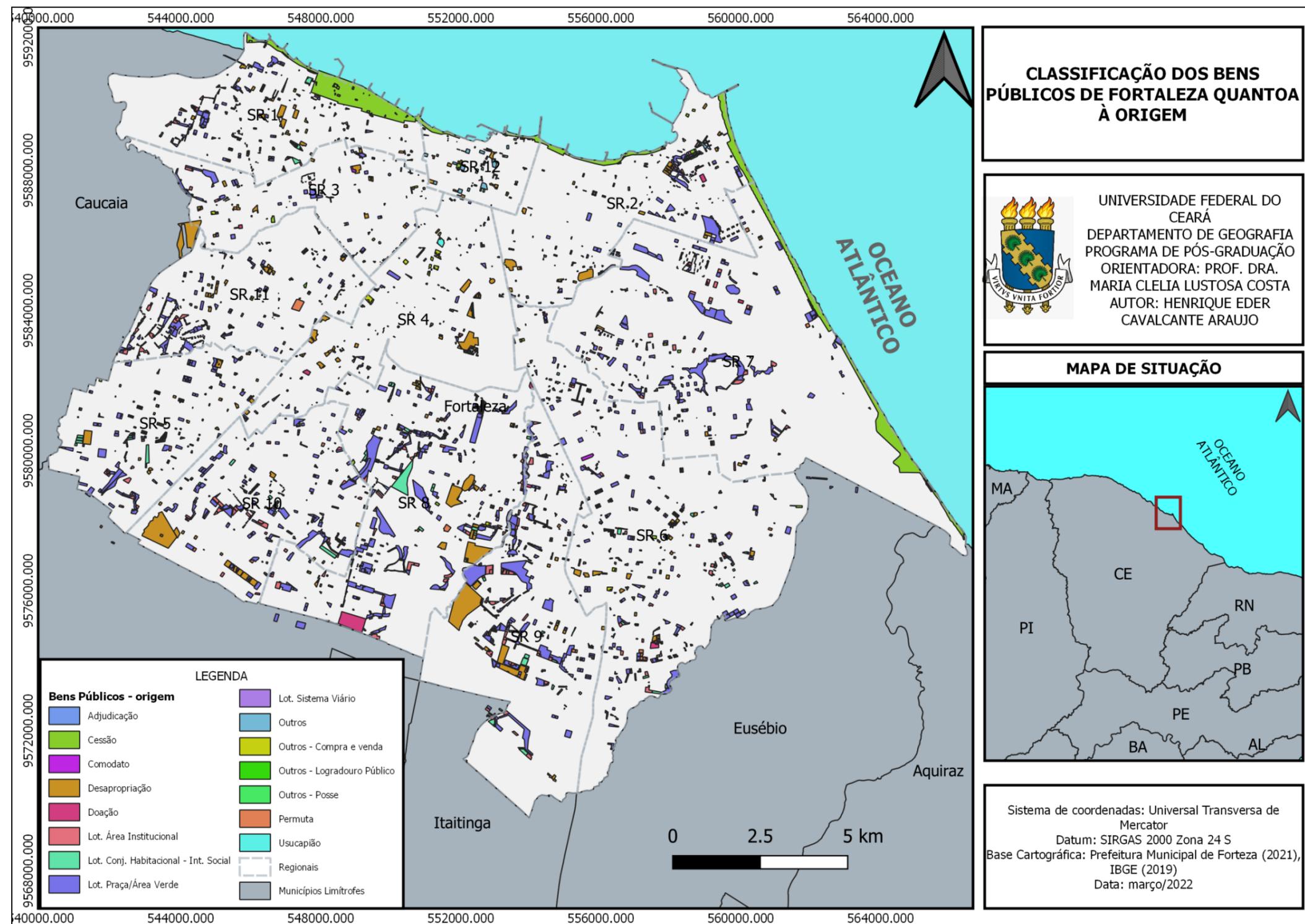
Fonte: Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão de Fortaleza – Sepog (2021).

Pelos dados acima tabulados, identificamos que a maioria absoluta dos bens públicos municipais em Fortaleza tem na sua posse/propriedade³⁴ é do próprio município, com inserção por todo o perímetro da cidade, tendo nas regionais mais afastadas da área central da cidade um quantitativo maior de bens públicos. Os bens disponibilizados pela União Federal, Governo do Estado e por particulares em regime de comodato são escassos e localizam-se em regiões centrais da cidade.

Os bens disponíveis ao município de Fortaleza, pela União, Governo do Estado e particulares representam uma pequena proporção dos bens disponíveis, mas são relevantes, como no caso da orla da cidade, nos bairros Vicente Pinzón, Cais do Porto e Pirambu.

³⁴ Entende-se por propriedade o registro no cartório de registro de imóveis – transcrição ou matrícula;

Figura 11- Mapa dos Bens Públicos Municipais quanto a origem no município de Fortaleza



Fonte: próprio autor

Ao detalhar os dados distribuídos espacialmente na Figura 4, identificamos a seguinte distribuição dos bens quanto a origem pelas regiões administrativas de Fortaleza:

Tabela 03 – Origem dos Bens Públicos do poder público municipal distribuídos pelas Secretarias Regionais em Fortaleza:

ORIGEM	SER I	SER II	SER III	SER IV	SER V	SER VI	SER VII	SER VIII	SER IX	SER X	SER XI	SER XII
LOTEAMENTO PRAÇA/ÁREA VERDE	171	130	83	84	130	167	286	184	187	172	192	
DESAPROPRIAÇÃO	68	70	119	92	32	62	23	51	27	32	79	49
CESSÃO	37	15	8	3	4	5	4	7	1	1	9	12
LOTEAMENTO ÁREA INSTITUCIONAL	30	12	10	13	26	89	50	98	43	57	24	
LOTEAMENTO CONJUNTO HABITACIONAL	7	1			8	24						
OUTROS - COMPRA E VENDA	5		6	23	1	3	3		1			
DOAÇÃO	4	5	2	4	1	7	4	4	12	7	2	38
COMODATO	4	5	4			4	3	1		1	1	
PERMUTA	2	3	1	1		7	6	1	3	1	1	2
OUTROS - LOGRADOURO PÚBLICO	2						2		1			
OUTROS	1	8	4	10			2	1	2	1		
LOTEAMENTO SISTEMA VIÁRIO		1	4	1								
ADJUDICAÇÃO		1										1
USUCAPIÃO				1								
LOTEAMENTO CONJUNTO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL								17	21	12	7	
OUTROS - POSSE										2		2

Fonte: Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão de Fortaleza – Sepog (2021)

A maioria dos bens públicos municipais em Fortaleza, pelo exposto na Tabela 03, tem sua origem na disposição legal do parcelamento do solo, através do ordenamento legal disposto na LPUOS, com as destinações já previstas para áreas verdes, áreas institucionais, fundo de terras e logradouros.

A destinação dos bens públicos apresenta-se como a forma efetiva de uso dos bens para melhor adequação ao usufruto da população, com disponibilidade, formas, espaço e adequação ao dia a dia das necessidades da Administração pública municipal. As tipologias descritas nos artigos 98 a 103 do atual Código Civil brasileiro é uma nomenclatura geral, tendo em cada ente federativo suas especificidades, como no caso de Fortaleza.

Os bens de uso comum do povo, descritos no Art. 99, inciso I são aqueles que podem ser utilizados por qualquer pessoa, de forma isonômica, independente do consentimento do poder público, como por exemplo: as ruas, as praias, as estradas, as calçadas.

Esses bens de uso coletivo ou comum são essenciais para locomoção, lazer e estrutura urbana da cidade, com o uso comunitário também descrito nas leis municipais e planos previstos para o ordenamento urbano, como o Plano Municipal de Caminhabilidade de Fortaleza – PMCFFor³⁵, Projeto Orla³⁶ e as normas/diretrizes descritas no Código da Cidade e na atual Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPuos³⁷.

Não identificamos nos dados acostados ao banco de dados disponibilizados pela Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão de Fortaleza - Sepog, informações sobre o quantitativo de logradouro público, calçadas ou outros bens de uso comum do povo.

Podemos citar como exemplo de bens públicos de uso comum da União, o mar territorial, as praias, as estradas públicas federais; como bens de uso comum dos Estados, os lagos situados em terrenos de seu domínio, parques, estradas estaduais; como bens públicos de uso comum dos Municípios, as ruas, as praças, os jardins, os logradouros públicos, as estradas (ROCHA, 2005, p. 49).

Podemos perceber, pelo descrito em relação aos bens de uso comum por ente federativo, que de acordo com a competência, a relação de bens apresenta uma variação significativa, como nos bens dos municípios, com logradouros, praças, jardins, ou seja, um arcabouço de patrimônio público mais voltado para o cotidiano da população.

Os bens de uso especial são aqueles voltados para um uso específico por parte do poder público, uso administrativo, com prestação de serviço. Ex.: escolas, postos de saúde, hospitais, quartéis, escolas, veículos oficiais.

As peculiaridades de cada ente federativo, com suas necessidades coletivas e o planejamento já citados anteriormente, refletem nas tipologias utilizadas e nas funcionalidades

³⁵ Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/450-plano-municipal-de-caminhabilidade-fortaleza>. Consultado em 09/01/2022;

³⁶ <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/467-projeto-orka> Consultado em 09/01/2022;

³⁷ <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/409-legislacao-municipal> Consultado em 09/01/2022.

dos bens, como por exemplo, em Fortaleza o uso especial para chafariz, usina, ecoponto, cemitérios, como veremos a seguir:

Tabela 04 – Equipamentos Públicos disponíveis para a população em Fortaleza

Tipo de Equipamentos	SER I	SER II	SER III	SER IV	SER V	SER VI	SER VII	SER VIII	SER IX	SER X	SER XI	SER XII
ÁREA VERDE	50	39	29	20	28	101	91	142	85	80	102	1
ESCOLA MUNICIPAL	38	16	20	13	32	25	14	32	22	22	22	3
PRAÇA	24	34	27	30	3	13	26	12	1	8	20	26
CONJUNTO HABITACIONAL	17	4	3		5	22	2	10	6	7	1	2
POSTO DE SAÚDE	13	8	10	8	10	9	7		9	10	13	2
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	12	6	5	6	18	8	5	15	6	23	8	1
CRECHE	2	1			2	1		2		1	4	-
MERCADO PÚBLICO MUNICIPAL	2	2		1		3					1	4
ALMOXARIFADO	1	1										
CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	1	2	1	1	3		2	1	1	2	1	
CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA E ESPORTE	1											
COZINHA COMUNITÁRIA	1											
HOSPITAL MUNICIPAL	1		1	1		1			1		2	1
MUTIRÃO SOCIAL HABITACIONAL	1		1								4	
NÚCLEO ALTERNATIVO	1											
PONTE	1											
SALÃO MUNICIPAL	1			1								
UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO	1		1									
CAMPO DE FUTEBOL		1	2		2							
CEMITÉRIO MUNICIPAL		2	1	2	1	1						
COORDENADORIA ³⁸		1										
CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL		1	1									
ESCOLA MUNICIPAL / INSTITUTO		1										
ESCOLA ESPECIAL		1										
FUNDAÇÃO ³⁹		1										
GINÁSIO		1										
INSTITUTO		1										
PARQUE		4		1		1	3					3
SECRETARIA MUNICIPAL		2	2		1	1	2	1				
TERMINAL DE INTEGRAÇÃO		1	1	3		1						
USINA GOURMET		1										
VIA PÚBLICA NÃO IMPLANTADA		1	4									
PÓLO DE LAZER			1	1		1						
CENTRO DE CONVIVÊNCIA DO IDOSO			1					1				
ASSOCIAÇÃO ⁴⁰			1									
LAVANDERIA COMUNITÁRIA	1											
LARGO	1			1		1	24					1
RODOVIÁRIA				1								
LAGOA				1		1		1	1			
GINÁSIO				1								
COMPLEXO POLIESPORTIVO				1								
BIBLIOTECA VIRTUAL				1								

³⁸ Os dados disponibilizados pela Sepog não identificam de qual seria a Coordenadoria.

³⁹ Os dados disponibilizados pela Sepog não identificam de qual seria a Fundação.

⁴⁰ Os dados disponibilizados pela Sepog não identificam de qual seria a Associação.

AUTARQUIA MUNICIPAL				1		1						
RESIDENCIAL				1		4		1		1		
ESTAÇÃO ELEVATÓRIA					1							
ÁREA INSTITUCIONAL					1			1				
UPA						1	1			1		
CENTRO DE CONTROLE DE ZOOSE						1		2				
CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSOCIAL							1					
BOSQUE							1					
ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS							1					
UNIDADE DE ACOLHIMENTO							1	1				
TERRENO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA							2					
ESCOLA							1					
ECOPONTO							1	1				
ESTÁDIO							1					
HOSPITAL								1				
HORTO MUNICIPAL/ZOOLOGICO SARGENTO PRATA								1				
ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO								1				
POLICLÍNICA								1				
USINA DE ASFALTO								1				
BOSQUE								1				
CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSOCIAL								1		1		
CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA & ESPORTE										1		
ARENINHA										1		
COMUNIDADE										1		
AGÊNCIA DA CIDADANIA											1	
BIBLIOTECA											1	
CENTRO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS											1	
CONSELHO TUTELAR											1	
ESCOLA MUNICIPAL DE TEMPO INTEGRAL											1	
LAVANDERIA COMUNITÁRIA											1	
NÚCLEO AGROPECUÁRIO											1	
UNIDADE PROFISSIONALIZANTE DE ATENDIMENTO											1	
ZONA GERADORA DE LIXO										1		1
ANEXO DO POSTO DE SAÚDE												1
CASA DA CULTURA DIGITAL DE FORTALEZA												1
CHAFARIZ MUNICIPAL												1
CONSELHO MUNICIPAL DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE												1
NÚCLEO DE PEQUENOS NEGÓCIOS												1
RESTAURANTE POPULAR DE FORTALEZA												2
SEDE DO PODER LEGISLATIVO												1
SECRETARIA MUNICIPAL												4
TEATRO/SECRETARIA MUNICIPAL												1
PALÁCIO												1

Fonte: Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão de Fortaleza – Sepog (2021)

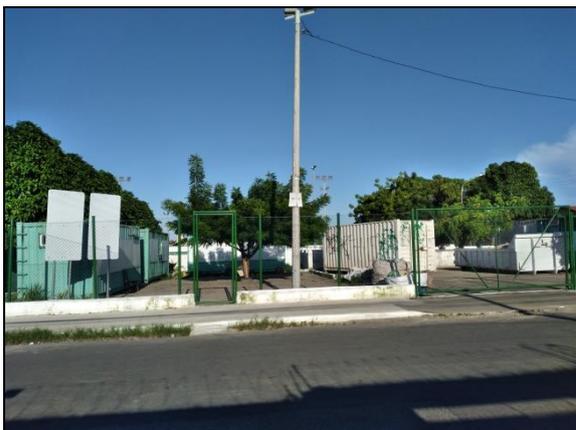
Como descrito na tabela 04, existem 85 tipologias de bens públicos de uso especial em Fortaleza, o que caracteriza uma grande variedade de tipologias dos bens que a municipalidade oferece aos cidadãos, desde bens bem gerais como áreas verdes, até bens bem peculiares e restritos a alguns lugares da cidade, como lavanderias comunitárias, como a identificada na Secretaria Executiva Regional I.

Identifica-se também na tabela supramencionada a caracterização a nível municipal dos bens de uso especial, com tipologias/nomenclaturas que facilitam a identificação do bem público municipal e a logística de manutenção e aprimoramento desse patrimônio público.

Consideramos como bens de uso especial as áreas verdes, parques, bosques edifícios como sede diversos órgãos, escolas, posto de saúde, centros comunitários, Centro de referência de Assistência Social- CRAS etc., pois esses bens tem ação efetiva para os habitantes das cidades, em especial de Fortaleza, como o uso para lazer, e também apresentam o uso regulado por órgãos municipais e prestam serviços públicos como a disponibilização de mudas à população e recebem, como citado acima, tipologias específicas a nível municipal.

Identificamos na tabela 04 uma grande variedade de equipamentos públicos e sua distribuição pelas 12 regionais, o que evidencia a importância dos bens de uso especial para o cotidiano da população e o planejamento de políticas públicas que visam o ordenamento urbano de Fortaleza, bem como a gestão pública da cidade.

Figura 12: Ecoponto. Bairro Granja Portugal



Fonte: acervo do autor

Figura 13: Escola Municipal Alba Frota. Bairro: Centro



Fonte: acervo do autor

Figura 14: Escola Areninha. Bairro: Ganja Portugal



Fonte: acervo do autor

Figura 15: Praça da Juventude. Bairro: Granja Portugal



Fonte: acervo do autor

Figura 16: Fachada da Lavanderia Comunitária Lourdes Ary. Bairro: Demócrito Rocha



Fonte: acervo do autor

Figura 17: Área interna da Lavanderia Comunitária Lourdes Ary. Bairro: Demócrito Rocha



Fonte: acervo do autor

Figura 18: Largo. Bairro: Parreão.



Fonte: acervo do autor

Figura 19: Largo. Bairro: Parreão.



Fonte: acervo do autor

Figura 20: Posto de Saúde Mariusa Silva de Souza. Bairro: Bonsucesso.



Fonte: acervo do autor

Figura 21: Torre de observação da Guarda Municipal. Bairro: Bonsucesso.



Fonte: acervo do autor

Figura 22: Praça do loteamento Conjunto das Nações. Bairro: Itaperi.



Fonte: acervo do autor

Figura 23: Praça do loteamento Conjunto das Nações. Bairro: Itaperi.



Fonte: acervo do autor

Os bens dominiais ou dominicais constituem patrimônio de direito público sem destinação pública específica, como explicita o parágrafo único do Art. 99 do Código Civil (CC), configurando-se como estrutura de direito privado, portanto passível do uso pelo Estado para “fazer renda”. São exemplos de bens dominiais: as terras sem destinação específica, os prédios desativados; a dívida ativa, os terrenos de marinha.

Os bens de uso comum e uso especial, como descrito no Art. 100 do C.C., são inalienáveis, ou seja, não podem ser vendidos, comprados, doados, usados como permuta ou locados enquanto tiverem o uso destinado para algum uso público comum – estão, portanto, afetados ao bem público.

Convertidos em bem dominiais, através do instituto da desafetação, é permitida sua alienação - transferência de domínio a terceiros, podendo ser feita através do designado na

legislação aplicada ao ordenamento da venda, troca, doação dos bens públicos: leis federais: 8.666/1993 – lei das licitações⁴¹, lei 8.883/1994⁴², lei 11.196/2005⁴³, lei 11.481/2007⁴⁴, lei 11.952/2009⁴⁵, Código Civil – lei 10.406/2002⁴⁶, lei 6.383/1976⁴⁷, esta descreve medidas sob terras devolutas de bens públicos federais.

Quadro 05 – Tipologia de alienação dos Bens Públicos com a legislação específica:

Tipologia	Descrição da tipologia	Legislação Específica
Venda dos bens públicos	Desafetado, o bem público pode ser vendido a terceiros – outros órgãos ou particulares	Art. 101 – do C.C.; Art. 17- da lei 8.666/1993.
Doação a outro órgão	Destinado a doação a outro órgão ou entidade da administração pública – de qualquer ente federativo	Art. 17, I, alínea b - da lei 8.666/1993.
Dação em pagamento	Credor recebe um bem para quitação da dívida	Art. 356 – do C.C.
Permuta	Troca de um bem por outro.	Art. 17, I, alínea C; Art. 24, X - da lei 8.666/1993.
Concessão de domínio	Direito de posse sobre o bem público.	Art. 17, § 2º - da lei 8.666/1993.
Investidura	Direito de posse sobre o bem público.	Art. 17, § 3º - da lei 8.666/1993.
Retrocessão	Direito de preferência quando o bem desapropriado não for utilizado.	Art. 519 – do C.C.
Legitimação de posse	Reconhecimento de posse do bem público.	Art. 29, § 1º - da lei 6.383/1976

Fonte: próprio autor

Ressalta-se que as tipologias de alienação dos bens públicos, descritas no quadro 05, têm um rito específico de desafetação, de acordo com o descrito no Art. 17, da lei 8.666/1993, que no caso de bens imóveis depende de interesse público justificado, avaliação prévia do poder público cedente e autorização legislativa.

Os oito tipos de alienação citados no quadro supra apresentam-se com o bem desafetado – dominial, comum ou especial – de todos os entes federativos, com especificações

⁴¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Consultado em 16/01/2022.

⁴² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18883.htm. Consultado em 16/01/2022.

⁴³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm. Consultado em 16/01/2022.

⁴⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Consultado em 16/01/2022.

⁴⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111952.htm. Consultado em 16/01/2022.

⁴⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Consultado em 16/01/2022.

⁴⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16383.htm. Consultado em 16/01/2022.

para o caso da Administração Direta e para os bens imóveis. Na hipótese de bens móveis e da administração indireta, existem outras particularidades também descritas no artigo 17, da lei 8.666/1993.

No caso específico de Fortaleza foi aprovada a lei nº 10.953, de 06 de novembro de 2019, ainda na gestão do prefeito Roberto Cláudio – PDT, que criou o Fundo Municipal Imobiliário (FIMOB), no qual autoriza a desafetação e promove a alienação de bens públicos, em âmbito administrativo, ou seja, sem o trâmite pela Câmara Municipal de Fortaleza, por decreto do chefe do executivo municipal.

Os recursos do FIMOB, de acordo com o Art. 3º da lei supracitada, devem ser aplicados exclusivamente para aquisição, ampliação ou melhoramento de bens públicos para atender a utilidade pública ou o interesse social, sendo a alienação nos moldes descritos na lei, para imóveis com terreno de área igual ou superior 20.000 m². Mantiveram-se a prévia avaliação e licitação nos moldes da lei geral das licitações, lei 8.666/1993.

O Art. 5º é taxativo quanto aos bens públicos municipais que são cabíveis de alienação por decreto municipal:

Art. 5º - Fica autorizada, por Decreto do Chefe do Poder Executivo, a desafetação de bens públicos de uso especial sem previsão de destinação pública específica, que passarão a integrar o patrimônio disponível do Município de Fortaleza, com a finalidade de alienação prevista no art. 4º desta Lei.

§ 1º - A desafetação autorizada na forma deste artigo não abrange bens de uso comum do povo, tais como áreas verdes decorrentes de parcelamento do solo.

§ 2º - A desafetação autorizada na forma deste artigo deve ser precedida de parecer técnico de não previsão de destinação pública específica, exarado pelos órgãos ou entidades municipais responsáveis pela administração do respectivo imóvel ou pela execução das políticas públicas municipais àquele relacionadas.

§ 3º - A desafetação autorizada na forma deste artigo poderá se dar no mesmo Decreto a que se refere o § 3º do art. 4º desta Lei (Lei nº 10.953, de 06 de novembro de 2019)

A alienação direta pela Administração municipal dos bens públicos – desafetados pelo decreto, chamados pelo artigo supra da lei de “patrimônio disponível”, engloba, portanto, os bens de uso especial sem previsão de destinação pública, com a premissa de que seja emitido prévio parecer técnico que comprove que o bem não tem previsão de execução por parte do poder público. As áreas verdes, oriundas de loteamentos e desmembramentos de glebas nos municípios, não podem ser desafetadas pelos ditames da referida lei.

O patrimônio público municipal também pode ter seu uso privativo outorgado temporariamente a determinados particulares – no caso de bens públicos de uso comum, uso especial e até os dominiais, com ato administrativo discricionário – com avaliação da

conveniência e oportunidade - através dos institutos da autorização de uso, permissão e a concessão do direito real de uso.

A autorização tem sua disponibilidade por ato unilateral do poder público, sem licitação e de interesse predominantemente privado. A permissão é um ato de interesse predominantemente público, através de licitação em qualquer modalidade e com uso do bem público por prazo indeterminado. A concessão é realizada através de um contrato administrativo bilateral entre o ente público e o privado, com prazo determinado e de interesse predominantemente público. A concessão de direito real de uso, instituído pelo Decreto federal nº 271/1967, direciona para a regularização fundiária, cultivo da terra etc., com possível transferência a terceiros.

Vimos que os bens públicos afetados, com uso específico que atendem a uma finalidade pública são essenciais para manter o funcionamento das cidades e que por interesse público podem ser desafetados – com possível alienação – bem como disponibilizados a terceiros.. Identificaremos agora como os bens públicos de Fortaleza que foram ocupados irregularmente, sua estrutura e tipologia pela cidade, trazendo à tona essa reflexão tão essencial para o entendimento do planejamento urbano de Fortaleza

3.3 Crescimento urbano e os bens públicos municipais ocupados irregularmente em Fortaleza

Fortaleza tem uma área de 314, km², com uma população estimada de 2.686,612 milhões de habitantes em 2020 e um contingente populacional de 2.452,185 de fortalezenses registrados no último censo (2010), distribuídos de forma desigual pelo território, com bairros super populosos, em especial os periféricos como Mondubim, Barra do Ceará, Vila Velha e Granja Lisboa e áreas pouco povoadas, como nos bairros De Lourdes, Praia de Iracema, Sabiaguaba e Manuel Dias Branco, Fortaleza tem uma densidade demográfica de 7.786,44 hab/km², distribuídos em 2.452.185 domicílios, com 36,9% dos habitantes com rendimento mensal per capita de ½ salário mínimo e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,754.⁴⁸

No que tange ao aumento populacional, segundo Silva *et al.* (2007, p.52): “o aumento da população leva à expansão da malha urbana e ao seu adensamento. Esta expansão resulta de um entrelaçamento complexo de relações sociais e econômicas”. Esse

⁴⁸ Perfil Municipal – IPECE. Disponível em <https://www.ipece.ce.gov.br/perfil-municipal/> Acessado em 10/01/2022

entrelaçamento citado pela autora leva-nos a reconhecer dados como população, adensamento, processo migratório; habitação – suas tipologias e aglomerados subnormais; economia - mercado de trabalho, setores de atividades econômicas, composição do mercado de trabalho e distribuição de renda, infraestrutura urbana; meio ambiente e o destaque regional e nacional de Fortaleza, no intuito de considerarmos a relevância dos bens públicos para suprir às necessidades locais de infraestrutura urbana de uma cidade como Fortaleza, com constante crescimento populacional, que traz grandes desafios de infraestrutura urbana.

Fica evidente em Fortaleza as desigualdades econômicas, sociais e de infraestrutura urbana são enormes entre diferentes bairros e até dentro deles, com ricos e pobres convivendo lado a lado, na maioria das vezes em abismos sociais separados apenas por muros altos e cercas elétricas. Silva (1992, p.64 e 65) descreve que: “em Fortaleza, ocorre o que é dominante noutras cidades, porém, é também comum à localização de favelas em áreas “nobres” e mesmo alhures, sem as tais dificuldades de acesso”.

Este fato demonstra a pluralidade dos espaços de capital cearense, com favelas e condomínios de luxo convivendo e distribuídos por grande parte do perímetro urbano. Os aglomerados subnormais, nomenclatura utilizada pelo IBGE para designar favelas, distribuem-se por quase toda a cidade de Fortaleza e demonstram a diversidade de espaços na capital cearense.

Essa distribuição de aglomerados subnormais, com suas estruturas de casas, com seu processo desordenado de formação e origem das pessoas, tornam a cidade ainda mais um lugar de contrastes e desafios.

O crescimento populacional ocorrido através das migrações e o processo de favelização, devido ao ineficiente sistema de construção de moradia desde o início da expansão da cidade de Fortaleza, revela-nos uma crise habitacional, de infraestrutura e planejamento urbano que acarretaram por uma busca constante por espaços e regiões da cidade que propiciassem o mínimo para a subsistência.

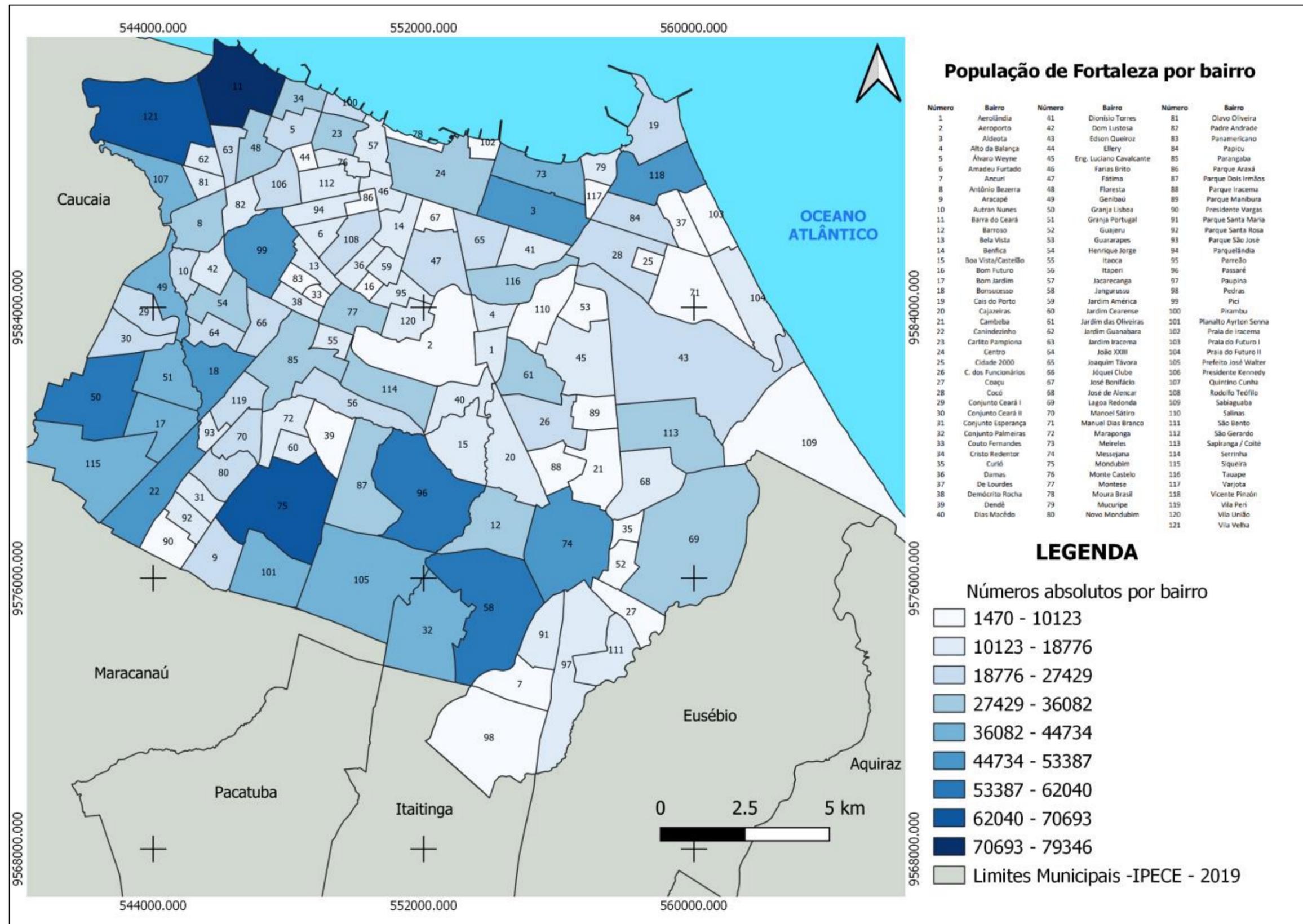
A situação habitacional ainda perdurando século XXI, apesar das tentativas de avanços por meio das políticas habitacionais, com milhares de fortalezenses vivendo em condições precárias, com péssimas condições de vida, sendo que a maior parte da população está distribuída por bairros periféricos, em favelas, loteamentos clandestinos ou parcialmente aprovados, situação vista em todos os recantos da cidade.

O rápido crescimento da população urbana no Estado do Ceará, a partir dos anos 50, pode ser evidenciado também pelo aumento da pobreza urbana nas cidades, principalmente na capital. A esse fator vêm se agregar os problemas da falta de

moradia, a insuficiência dos serviços básicos, infra-estrutura e equipamentos de consumo coletivo, tais como: saúde, educação, transporte, etc.; (SILVA *et al.*, 2007, p. 25).

A população em crescimento vertiginoso a partir dos anos 50 em Fortaleza necessita de equipamentos públicos de uso coletivo, como citados pelo autor, o que se intensifica na medida do crescimento demográfico e distribuição populacional pelo perímetro urbano.

Figura 24 – Mapa da População estimada de Fortaleza por bairro em 2020



Fonte: IBGE, 2020; organizado pelo autor.

Verificamos pelos dados disponibilizados pelo IBGE – estimativa para 2020 – uma distribuição populacional no território fortalezense, com manchas de adensamento de habitantes em áreas com forte presença de aglomerados subnormais e baixa infraestrutura urbana, como nos bairros Vila Velha, Barra do Ceará e Granja Lisboa. Já em bairros como De Lourdes, Praia de Iracema e Manuel Dias Brancos identificamos baixo índice populacional.

Entender os centros urbanos e reconhecer esse avanço demográfico é buscar os atrativos da cidade como imã propulsor da concentração populacional. Esse contingente de moradores inicialmente atraídos pelo comércio de algodão, no século XIX, que favoreceu a expansão urbana de Fortaleza, possui uma diversificação nas suas atividades econômicas, com forte presença do comércio e também dos serviços, bem como a máquina pública concentrada na capital, revelando-nos uma forte concentração dessas atividades em comparação com o restante do Estado, como indica a tabela abaixo:

Tabela 5: Empregos formais segundo atividade econômica em Fortaleza – CE – 2019

Atividades econômicas	Número			% sobre o Estado		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	781.416	446.155	335.261	51,76	53,00	50,19
Extrativa mineral	152	109	43	5,00	3,92	16,60
Indústria de transformação	66.240	36.237	30.003	28,41	24,41	35,40
Serviços Industriais de Utilidade Pública	4.998	3.998	1.000	51,36	49,19	62,31
Construção Civil	42.510	38.969	3.541	68,92	68,58	72,83
Comércio	144.571	82.825	61.746	54,55	53,23	56,43
Serviços	374.167	208.925	165.242	71,69	72,14	71,12
Administração Pública	146.397	73.144	73.253	37,22	45,41	31,55
Agropecuária	2.381	1.948	433	10,86	10,04	17,19

Fonte: Ministério do Trabalho (MTb) - RAIS/ IPECE

O processo de expansão urbana e consolidação de Fortaleza no cenário regional, estadual e nacional, como centro propagador de riquezas e contradições, com atuação direta dos atores sociais, encaminha-nos para entender a cidade como complexo entrelace de relações de poder e justaposição de projetos.

Em Fortaleza, o movimento de ocupação das áreas públicas, segundo Silva (1992) segue o seguinte modelo:

O processo parece ser sempre o mesmo. Logo que se descobre um lote vago, os primeiros ocupantes procuram constatar se se trata de propriedade do Estado ou de particular. Se de imediato não é criado nenhum tipo de problema pela ocupação, inicia-se um processo mais efetivo de fixação, diferenciado, inclusive, pelo modelo e

forma de habitação (SILVA, 1992, p. 65).

Os ocupantes buscavam dos lotes, terras livres de contestações imediatas, que propiciassem o imediato processo de fixação a terra, com as construções de moradias precárias. Silva (1992) complementa esse fluxo especificando os lotes (terras) preferenciais nas ocupações em Fortaleza:

...quando do parcelamento da terra urbana através de loteamentos, grupos de pessoas, na maioria migrantes sem renda, construíam suas casas nos espaços reservados às ruas e praças. Dessa forma, os proprietários dos lotes não podiam reclamar. Isso por que os seus lotes estavam livres. Entretanto, essa forma de ocupação criava sérios problemas de circulação e valorização de grande parte de loteamentos... (SILVA, 1992, p. 66).

Como citado anteriormente, esse processo de ocupação e des(ordenação) urbano que foge ao estabelecido pela legislação urbanística, desenvolveu-se por toda a cidade de Fortaleza, sejam nos bairros centrais ou nos bairros periféricos, com alto padrão de vida ou em unidades de gestão com predominância de baixo padrão social e econômico, em específico, como citado pela autor, em áreas loteadas – com ocupações de espaços públicos: praças, ruas, áreas verdes, áreas institucionais; com moradias precárias e também com um desequilíbrio nas ações do poder público municipal, pois já não podiam contar com esses bens públicos para construção de escolas, postos de saúde e outros equipamentos de uso coletivo.

Silva *et al.* (2007) também relaciona a crise habitacional à ocupação de espaços públicos à crise habitacional evidenciada na cidade de Fortaleza:

A demanda habitacional era bem maior que a oferta subsidiada pelo poder público. A grande parte da população, sem acesso aos financiamentos, buscava alternativas. Multiplicaram-se as favelas, os loteamentos periféricos e as autoconstruções em áreas distantes e sem infra-estrutura urbana, a exigir toda uma organização, mobilização dos moradores para conquistá-la. Os vazios urbanos, principalmente os terrenos públicos, praças, etc., são ocupados pela população dos Sem-Teto, que luta para permanecer nestas áreas e reivindica a construção de moradias (SILVA *et al.*, 2007, p. 85).

Pelo exposto, verifica-se que o déficit habitacional, o crescimento populacional, as políticas públicas insatisfatórias em habitação e infraestrutura, bem como a disponibilidade de terras públicas (praças, áreas verdes etc.) sem fiscalização efetiva por parte do poder público municipal, leva-nos aos índices de ocupações irregulares de bens públicos municipais em Fortaleza, por Regional, que veremos a seguir:

Tabela 6: Situação das Ocupações Irregulares de Bens Públicos Municipais em Fortaleza – CE, por área de administração das Regionais.

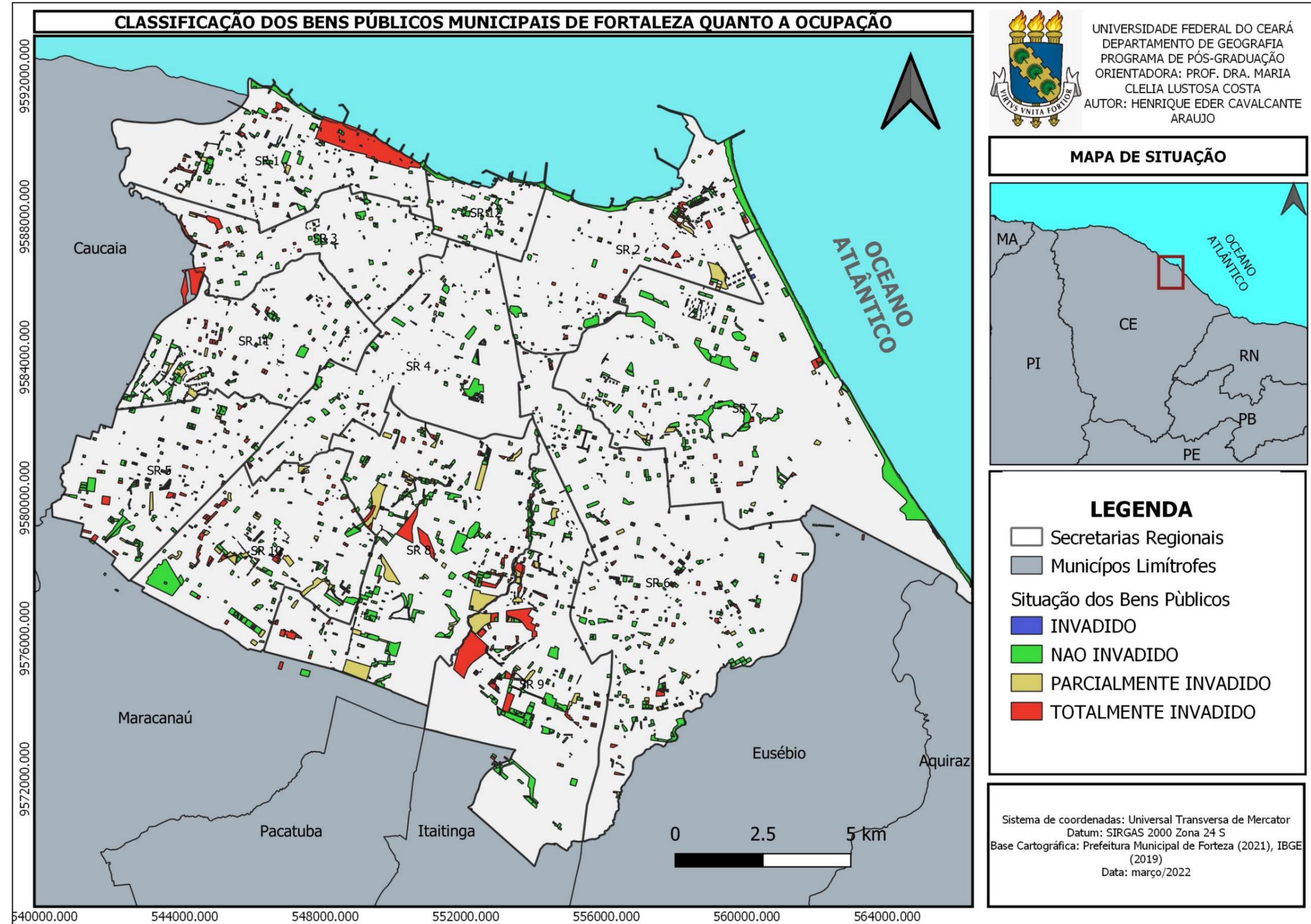
SITUAÇÃO OCUPAÇÃO	SE R I	SER II	SER III	SER IV	SE R V	SER VI	SER VII	SER VIII	SER IX	SE R X	SER XI	SER XII
NÃO INVADIDO	210	165	111	151	143	296	259	260	205	162	172	95
TOTALMENTE INVADIDO	102	21	116	74	57	148	107	135	106	80	125	8
INVADIDO	1	2	-	-	-	-	2	-	1	-	-	-
PARCIALMENTE INVADIDO	20	3	15	12	22	45	26	136	35	44	15	4

Fonte: Sepog - 2021

A terminologia “invadido” foi identificada no banco de dados disponibilizado pela Sepog para essa pesquisa, bem como não identificamos diferenciação entre os termos “totalmente invadido” e “invadido”, tratando-se da mesma situação pelo uso: a descaracterização do bem público e a tipologia como de uso por terceiros, à revelia da Administração pública municipal.

Os mil e setenta e nove bens públicos municipais “totalmente invadidos”, os seis “invadidos” e os trezentos e setenta e sete “parcialmente invadidos” estão distribuídos por toda a cidade, com prevalência pelas Secretarias Regionais I, III, VI, VII, VII e XI, conforme disposto na Tabela 6 e na Figura 25 abaixo:

Figura 25 – Mapa dos Bens Públicos municipais quanto a ocupação na cidade de Fortaleza



Existem, portanto, na base de Patrimônio público municipal de Fortaleza, entre bens próprios, cedidos e/ou regime de comodato, 3.679 bens que deveriam ter uma afetação pública, ou seja, que seriam utilizados em políticas públicas municipais. Desse total, 1.085 são de bens totalmente irregulares em sua destinação pública, 29,49% do total de bens públicos municipais; sendo que considerado os parcialmente ocupados, que somam 377 bens públicos, 10,25% do total, temos em Fortaleza quase 40% dos bens públicos municipais sem a destinação específica para qual foram constituídos.

O município, portanto, não reconhece oficialmente essas moradias em áreas ocupadas, que apresentam estruturas precárias de construção, sem infraestrutura urbana básica ou serviços públicos necessários para a sobrevivência:

A tolerância pelo Estado em relação à ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas, por parte das camadas populares, está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos. A população que aí se instala não compromete apenas os recursos que são fundamentais a todos os moradores da cidade, como é o caso dos mananciais de água. Mas ela se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infra-estrutura urbana. Em muitos casos, os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos torna inviável ou extremamente cara a urbanização futura (MARICATO, 2003, p. 158).

A necessidade de reconhecermos a dinâmica dessas áreas públicas ocupadas irregularmente, com desvio da afetação inicial desses espaços que tinham a função para o uso da coletividade como lugares de lazer, saúde, educação etc., leva-nos a afunilar a pesquisa por pormenorizar os bens públicos ocupados em Fortaleza, em especial dos bens ocupados da zona leste de Fortaleza, cerne da pesquisa ora proposta, o que será detalhado no Capítulo 4.

4- EXPANSÃO URBANA PARA A ZONA LESTE DE FORTALEZA – OCUPAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS NOS BAIROS PAPICU, DE LOURDES E VICENTE PINZÓN.

O processo de crescimento da cidade de Fortaleza, relatado no capítulo 02 dessa pesquisa, trouxe a produção e o desenvolvimento do espaço urbano do município, do século XIX aos dias atuais, pelo foco nos planos urbanísticos e na legislação federal e municipal aplicados ao ordenamento urbano do município, tendo como um dos modeladores do espaço citadino o poder público municipal, com a legislação urbanística; intervenção econômica e fomento; atuação fiscal e políticas públicas direcionadas para projetos de governo, desde o traçado em xadrez, com o engenheiro Silva Paulet, passando pelo primeiro Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, coordenado pelo urbanista Hélio Modesto, até a LPUOS, Plano Diretor e Código da Cidade em vigor.

Ressaltamos também que na busca de chegarmos ao cerne da pesquisa ora proposta, discutimos a construção da cidade “espontânea”, com seus aglomerados subnormais e ocupações de áreas públicas e privadas, desfalcando o patrimônio público municipal e desrespeitando as legislações federal, estadual e municipal aplicada ao ordenamento territorial, no período de 1962 a 2021. Expusemos também, ainda no capítulo 2, o processo de construção/composição do patrimônio público municipal.

No capítulo 3 destacamos a ocupação regular e irregular dos bens públicos municipais na cidade de Fortaleza, através da exposição da sua destinação, origem, tipologias e distribuição em Fortaleza, de acordo com as unidades da gestão municipal: Regionais, bairros e territórios, o que propiciou a especificação do estudo, na proposta de caracterizar os bens públicos em uma região específica, a zona leste da cidade, de ocupação mais recente (pós década de 1970) e de grande valorização imobiliária para caracterizar os usos adequados e não adequados dos bens públicos.

Após analisarmos o processo de ocupação e ordenamento urbano por meio da institucionalização dos bens públicos municipais em Fortaleza (capítulos 2 e 3), o presente capítulo objetiva identificar o processo de expansão, planejamento e segregação da zona leste de Fortaleza, principalmente na área que formava o antigo loteamento Antônio Diogo/Sítio Cocó, com foco nas tipologias dos bens públicos municipais, atualmente compreendida por nove bairros: Cocó, Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Cidade 2000, Manuel Dias Branco, Cais do Porto, Papicu, De Lourdes e Vicente Pinzón, sendo que nestas três últimas unidades

da gestão municipal, que apresentam características bem diversas, esmiuçaremos as tipologias e atuais usos dos bens públicos municipais de Fortaleza.

A escolha desses três bairros deu-se por essas unidades administrativas se localizarem numa mesma região da cidade de Fortaleza e apresentarem condições ambientais, econômicas e sociais específicas, tendo o poder público à necessidade e/ou obrigação legal de atender essa população com uma quantidade de bens públicos condizentes com as necessidades da população. Pelo exposto, caracterizaremos os nove bairros do Antigo Sítio e de forma mais específica detalharemos os três bairros citados acima quanto às questões relacionadas aos bens públicos municipais.

Para tanto, iremos discutir o processo de formação e expansão da cidade para a zona leste, com seu percurso histórico, ambiental, reconhecendo os principais fatores que nortearam os avanços e intervenções, em especial o poder público municipal e do seu aparato material e político, entrelaçado por interesses dos diferentes grupos da sociedade. As ações nesse recorte espacial e temático evidenciarão também o recorte temporal, décadas de 1960, 1970 em diante, alicerces para reconhecer a expansão da cidade para sua zona leste.

Assim iremos refletir e pormenorizar o processo de ocupação dos bens públicos municipais na zona leste da cidade, com a incorporação desse espaço à malha urbana de Fortaleza. Faremos sua caracterização socioespacial e discutiremos como se deu a produção do espaço urbano nos bairros que compõe o antigo sítio Cocó; ressaltando as ações e as segregações promovidas pelos agentes produtores do espaço nessa região. Ao final apresentaremos o levantamento e mapeamento dos bens públicos municipais nos bairros Papicu, De Lourdes e Vicente Pinzón, com a categorização das ocupações irregulares e as funções sociais que são identificadas hoje nesses bens públicos municipais.

De acordo com Silva (1992, p.81): “...a cidade vai dar lugar sempre à construção de espaços segregados, aparentemente isolados uns dos outros na forma urbana, contidos numa única totalidade da qual fazem parte.” Nessa perspectiva, visamos nesse capítulo 3 conhecer esses espaços segregados, aparentemente isolados, mas são bens públicos municipais presentes na rotina da população de Fortaleza, em especial nos bairros Papicu, De Lourdes e Vicente Pinzón.

4.1 Incorporação do Sítio Cocó a malha urbana e consolidação da zona leste à malha urbana de Fortaleza.

Como já relatamos nos capítulos anteriores desse trabalho, Fortaleza tem seu processo formativo marcado pela migração do chamados retirantes, fugitivo das secas e de outras mazelas sociais, da mesma maneira que seu processo histórico, social e econômico foram costurados por uma forte relação com aspectos do desenvolvimento econômico do algodão, nos séculos XIX e XX, e posteriormente como entreposto comercial de todo o Estado, revelando seu caráter comercial e sua aptidão para o comércio, atualmente para prestação de serviços em suas mais variadas formas.

Todo esse fluxo populacional, comercial e de infraestrutura urbana refletem na organização espacial de uma cidade, promovendo sobremaneira o processo de fragmentação, com explica Correa (1989):

Tais usos definem áreas, como o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo local, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. Este complexo conjunto de usos da terra é, em realidade, a organização espacial da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano, que aparece assim como espaço fragmentado (CORREIA, 1989, p. 7).

Essas áreas de concentração de atividades comerciais na área central e a reserva de terras para futura expansão visam atender a uma determinada camada social, na maioria das vezes ligadas ao poderio econômico, que são beneficiadas pela implantação de infraestrutura urbana direcionando o crescimento que vai facilitar o incremento de determinadas áreas ligadas à expansão urbana da cidade.

Não foi diferente no processo de formação da cidade de Fortaleza que veio concentrando investimentos e riquezas de sua área de influência, desde o início de seu processo expansionista, nas regiões da cidade onde se desenvolveu seu comércio. Segundo Silva *et al.* (2007, p.67), no século XIX: “O crescimento da cidade orientou-se para as zonas sul e oeste, no sentido oposto ao litoral, pois na virada do século a população ainda não valorizava o mar e o rio Pajeú era uma barreira à expansão da cidade para o leste”. Só posteriormente, no século XX, com a implantação dos bondes e ônibus, ultrapassa o rio Pajeú, com o surgimento de bairros de classe média, como Aldeota e Iracema.

A estrutura urbana concentrada, voltada para atender interesses específicos momentâneos ou a longo prazo, revela a importância do conhecimento sobre as transformações ocorridas na estrutura social, econômica e urbana da cidade e como esses mecanismos se entrelaçam para atingir os objetivos propostos de construção de Fortaleza, como revela Villaça (2001):

Não basta constatar essas configurações espaciais. É necessário explicá-las e articular a explicação com as transformações dos demais elementos da estrutura urbana. Ou seja: explicação das transformações de um elemento deve explicar também as transformações dos demais elementos da estrutura (VILLAÇA, 2001, p.36).

A estrutura urbana citada pelo autor, no caso de Fortaleza, reflete o processo de transformações sociais, econômicas e de políticas públicas direcionadas inicialmente para a zona oeste, seguindo os caminhos que traziam o algodão, este chamado à época de “ouro branco”, bem como esses caminhos transportavam principalmente por trem, os retirantes da seca em busca de melhores condições de vida; sendo a cidade de Fortaleza modificada por ações de infraestruturas urbanas necessárias pelo poder público para atender às demandas populacionais e da iniciativa privada.

O primeiro grande desafio e a mudança de paradigma na expansão urbana de Fortaleza para zona leste ocorreram com a transposição da barreira física, geográfica que separava a zona oeste da zona leste de Fortaleza: o riacho Pajeú, assim como o interesse do fortalezense pelas regiões do litoral.

Sobre a barreira física do riacho Pajeú, encontramos no engenheiro Silva Paulet e seu plano urbanístico, o rompimento dos limites da cidade e projeção urbana ultrapassando o Pajeú:

É nesta perspectiva que o governador Manuel Inácio de Sampaio (1812-1820) encarregou Antônio José da Silva Paulet, em 1818, da elaboração de uma carta em Fortaleza e com vistas à implementação de um plano urbanístico. Tal plano foi o primeiro do gênero adotado na cidade, indicando normalização do crescimento de Fortaleza, rompendo com a prática precedente de acompanhamento das sinuosidades do riacho Pajeú (DANTAS, 2017, p.26).

Na terceira planta de Fortaleza, em 1888, Adolfo Herbster, propõe a expansão da cidade no traçado em xadrez para além do riacho Pajeú, indicando na Praça Senador Figueira de Mello, a existência do colégio das Educandas (atual Imaculada Conceição, das irmãs de Caridade) e na praça do Barão de Ibiapaba (Praça da Igreja do Cristo Rei), com um poço a presença do Asilo de mendicidade, atualmente ocupado pelo Colégio.

Figura 26: Planta de Fortaleza 1888 – em destaque o riacho Pajeú



Fonte: Fortaleza Nobre

Fortaleza expande sua malha urbana também em direção ao mar, este antes ocupado pela classe menos abastada, principalmente pelos retirantes, principalmente da seca de 1932, que se fixaram na área de dunas do Arraial Moura Brasil e do atual Pirambu, próxima ao centro tradicional, detrás do Cemitério São Joao Batista, e paralela a via férrea e a Avenida Francisco Sá, onde se instalaram as indústrias cearenses.

A incorporação de novas faixas de praia, como as da praia de Iracema, inicia-se um processo de ocupação, voltada inicialmente por casas de veraneio ou as chamadas segundas residências. Posteriormente, a classe média busca morar permanentemente à beira mar, cabendo ao poder a criação de espaços de lazer e turismo. “Com o veraneio marítimo, o efeito da moda de morar na praia e o turismo litorâneo associado aos banhos de sol, as zonas de praia das cidades litorâneas tropicais são descobertas.” (Dantas, 2009, p.115).

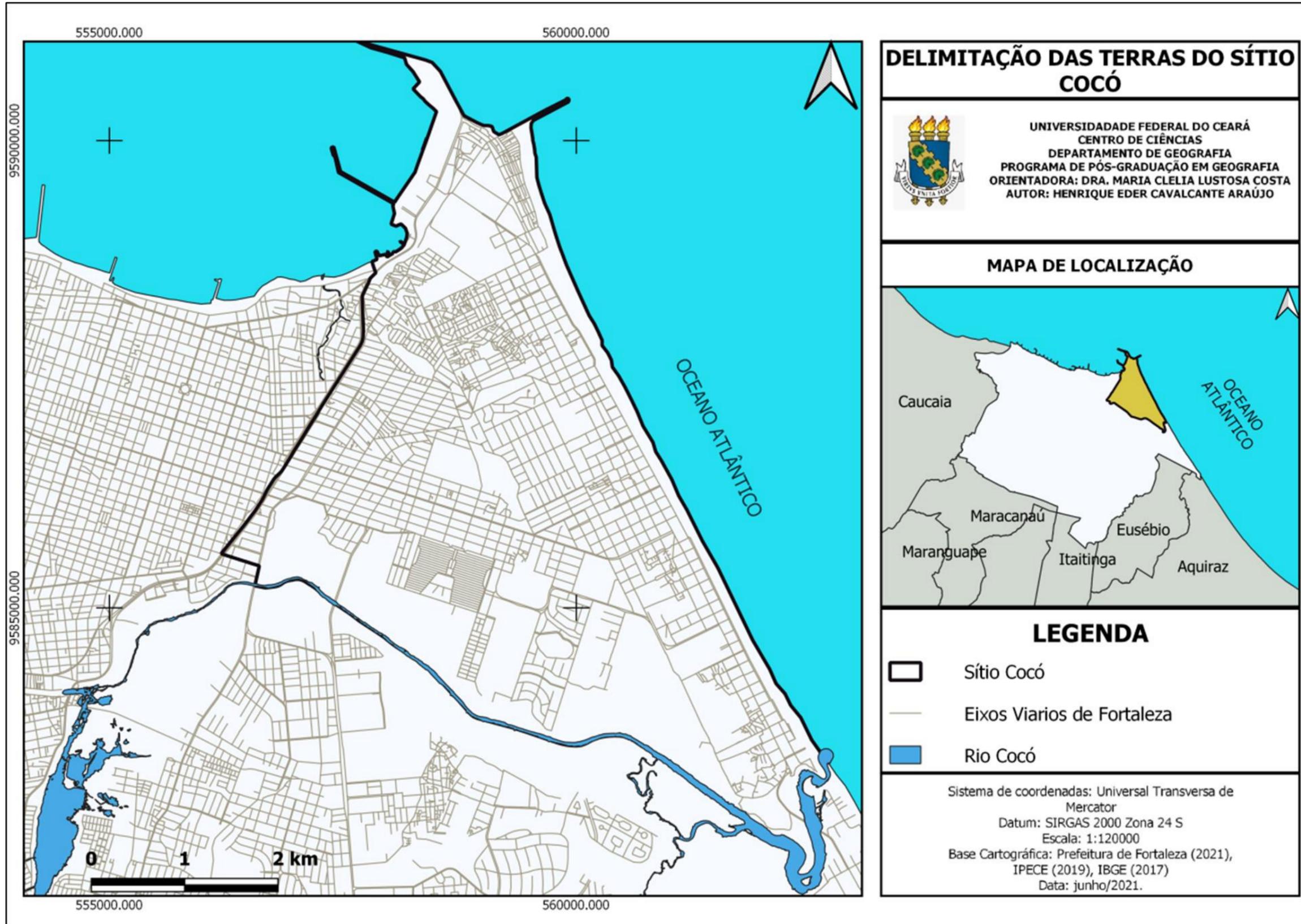
Esse alargamento da cidade em direção à zona leste e ao mar, ocupando agora faixas do litoral e também ao leste, em regiões como a Aldeota, já demonstram o forte caráter de expansão do perímetro urbano da cidade.

A busca das classes mais abastadas pela zona leste se consolida com a formação de bairros como a Aldeota, símbolo de status social, para a população fortalezense. Os seus terrenos foram mais valorizados e já no último quartel do século XX, o bairro passou por um acelerado processo de verticalização.

Segundo (Costa, 1988, p.124): “... a Fortaleza de Saboia Ribeiro limitava-se a leste pelo ramal da Estrada de Ferro Mucuripe-Parangaba. Estes mesmos limites permaneceram nos planos de Hélio Modesto, de 1962”. A cidade já crescia ao leste através da Aldeota e expansão da zona costeira – praia de Iracema e Mucuripe, por exemplo, mas ainda apresentavam na zona leste grandes porções de terras inabitadas, sem parcelamento do solo, com características rurais, com as terras do sítio Cocó.

Os entraves para expansão da cidade de Fortaleza rumo às terras do antigo sítio Cocó ficavam evidente, tanto por construções como a Estrada de Ferro Mucuripe-Parangaba, bem como o rio Cocó, como veremos abaixo:

Figura 27 - Mapa do Perímetro do Sítio Cocó - zona leste de Fortaleza



Fonte: próprio autor.

A dificuldade de acesso às terras é irrefutável, como observamos no Mapa 7. O sítio Cocó apresenta os seguintes limites em seu perímetro: “ultrapassando o trilho encontrava-se o Sítio Cocó, de Antônio Diogo, que ocupava toda a área a leste do ramal ferroviário até a foz do rio Cocó, tendo como limite sul o próprio rio, e, norte e nordeste o mar.” (COSTA, 1988, p.124).

Os grandes especuladores imobiliários necessitavam de novos espaços para promover o parcelamento e comercialização da terra:

Este processo de incorporação de novas áreas à cidade foi precedido pela ação de especuladores imobiliários, que se apropriaram de terrenos localizados na periferia urbana e lotearam sítios, destinados anteriormente ao uso rural (Sítio Cocó, Alagadiço, Cambeba e Estância) (SILVA *et al.*, 2007, p.80).

Identificam-se nas décadas de 1960 e 1970 grandes glebas, sem nenhum tipo de parcelamento oficial ou infraestrutura que permitisse o avanço da malha urbana, sendo alvo de ações de especuladores imobiliários e grandes incorporadoras, no intuito do parcelamento da terra, em espaços até então rurais, na periferia da cidade ou lugares com barreiras físicas, como o ramal ferroviário e o rio Cocó.

Observa-se aqui, o que indica uma característica fundamental de Fortaleza: a necessidade de transpor barreiras naturais e artificiais, no intuito de promover o crescimento da malha urbana, outrora o riacho Pajeú, e no contexto acima citado, a expansão para as terras do antigo Sítio Cocó, encontramos a linha férrea e o rio Cocó.

A integração desta área ao espaço urbano fortalezense teve início com a construção do Porto do Mucuripe, em 1945. A necessidade de ligação do porto com a rede ferroviária instalada, resultou na construção de um ramal ferroviário ligando Parangaba ao Porto do Mucuripe, fazendo a conexão com a estação João Felipe, no Centro, bem como o antigo porto facilitando o transporte de mercadorias para exportação e importação (COSTA, 1988, p. 128).

A ação do poder público, com investimentos, obras e apoio logístico para o desenvolvimento em espacial de atividades econômicas e valorização de terras, demonstram o papel social e político inerente a esse agente produtor do espaço.

Ultrapassando o ramal leste da linha férrea Mucuripe-Parangaba, encontramos as terras do chamado sítio Cocó, ainda utilizadas como agricultura de subsistência, sem parcelamento do solo e infraestrutura que permitisse o capital imobiliário avançar para modelar o espaço ora praticamente inabitado. Foi apenas em 1954, com a aprovação dos primeiros parcelamentos que o cenário começa a mudar:

A transposição da barreira física da via férrea e a incorporação dos terrenos de praias, dunas e mangues do Sítio Cocó teve início quando a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) autorizou, em 1954, o processo de parcelamento do Sítio Cocó e o loteamento da Praia Antônio Diogo (COSTA, 1988, p. 128 e 129)

A zona leste de Fortaleza, em especial as terras do Sítio Cocó, objeto do presente estudo, é um espaço urbano bastante valorizado, pois apresentavam amenidades ambientais e conforto térmico que valorizavam a terra (praia, dunas, mangues), além da proximidade com o bairro Aldeota, que já apresentava infraestrutura urbana considerável, com bancos, lojas, órgãos públicos, tornando-se um subcentro comercial à época, que facilitava a circulação de pessoas e serviços.

As glebas ora desnudas e isoladas pela linha férrea e o rio Cocó, já atraía o mercado especulativo de terras e já começava a receber investimentos públicos, como a intervenção municipal na aprovação de parcelamentos do solo, com a aplicação do mecanismo de parcelamento de glebas.

A mudança no zoneamento do solo da Aldeota de ZR-1 (zona residencial de baixa densidade) para ZR-3 (zona residencial de alta densidade), bem como a possibilidade de verticalização da área, com edificações de até 12 pavimentos, promovidos pela legislação de 1979 (Costa, 1988, p.133), elevou o preço da terra na Aldeota, levando os moradores de alta renda por buscar novas terras que permitissem o conforto de grandes residências, iniciando assim a ocupação do Sítio Cocó. Como ressalta em tese, Correa (1989), os especuladores imobiliários:

Estão particularmente interessados na conversão da terra rural em terra urbana, ou seja, têm interesse na expansão do espaço da cidade na medida em que a terra urbana é mais valorizada que a rural. Isto significa que estão fundamentalmente interessados no valor de troca da terra e não no seu valor de uso (CORREA, 1989, p. 16).

A partir da expansão da cidade em direção das dunas e de terrenos às margens do rio Cocó, áreas de grande interesse ambiental, ora ocupado por atividades mais voltadas para a subsistência, como agricultura e pesca, zonas sem valor aparente, ampliam seu valor de troca. A malha urbana de Fortaleza cresce à revelia de fatores ambientais, como a preservação do rio Cocó, faixa de praia e de dunas.

O que veremos é um avanço no alargamento intraurbano, com atuação efetiva do poder público municipal, atrelado ao grande detentor de terra urbana e/ou urbanizável e um espaço que atrai não só a classe rica, mas também a classe trabalhadora e os pobres em geral,

motivados pela infraestrutura instalada: porto, indústrias e outros equipamentos geradores de empregos e subempregos.

O sistema habitacional da capital cearense, durante todo o processo evolutivo de construção e expansão da cidade, não acompanhou o ritmo de crescimento populacional e o adensamento em determinadas espaços da cidade, em especial o dotado de infraestrutura urbana e com oferta de trabalho, como próximos a porto e indústrias.

A administração municipal, portanto, estrutura os espaços e favorece a valorização da terra, oferecendo a logística necessária – como abertura de vias, construção de pontes, iluminação pública, água etc., e também de forma direta, recursos de seu patrimônio público destinando-os à construção de equipamentos públicos.

À luz disso, a cidade, produto dos processos sócio-espaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa passivamente modelável ou como Estado (tecnicamente instruído por planejadores racionalistas e tecnocráticos), mas como um fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente previsível ou manipulável, de uma miríade de agentes modeladores do espaço, interesses, significações e fatores estruturais, sendo o Estado apenas um dos condicionantes em jogo (ainda que seja um condicionante crucial nas modernas sociedades capitalistas). (SOUZA, 2003, p. 52).

Os fenômenos que ocorrem no espaço, pelo que nos revela Souza (2003), não se configuram como uma massa passiva, refletem uma interação complexa, sendo que para nossa temática de estudo, a zona leste - Sítio Cocó, envolvem um estudo entrelaçado de fatores históricos e sociais, num espaço rico em amenidades ambientais de grande interesse, por exemplo para o conforto térmico das cidades, como dunas, praias, rios, lagoas, bem como um atrativo econômico com investimentos públicos e privados.

Após a exposição sobre o processo de expansão da zona leste de Fortaleza, através da incorporação das terras do Sítio Cocó, exporemos a caracterização social, ambiental e de infraestrutura do perímetro descrito no tópico acima.

4.2 Caracterização socioespacial do antigo Sítio Cocó (ASC) – zona leste de Fortaleza.

Faz-se relevante considerar aspectos ambientais, sociais e urbanos que sejam significativos e nos ajudem a pormenorizar e afunilar para o objeto de estudo, seu perímetro e suas características – os bens públicos nos bairros ora propostos.

Os grupos sociais de maior renda ocupam os ambientes de amenidades sociais e ambientais e com melhor infraestrutura e serviços, enquanto os de menor poder aquisitivo, os mais vulneráveis, tendem a localizar-se nas chamadas áreas de risco,

ou seja, áreas de maior exposição a situações insalubres (contaminação de água, do solo, e do ar) e inseguras (riscos de acidentes de diversos tipos) (DANTAS, 2017, p. 8)

Os grupos sociais buscam espaços com infraestrutura urbana, serviços, lugares com amenidades ambientais, com condições de habitar e viver. Os mais vulneráveis, como cita o autor, que não tem renda suficiente para pagar por uma moradia digna, tendem a localizar-se em áreas de risco, pois não encontraram condições dignas de moradia, mas mesmo assim procuram regiões da cidade que permitam o acesso às melhores condições de vida. Portanto, é necessário o detalhamento das condições que favorecem a ocupação de uma região também é fator essencial para identificar as formas e categorias de espaço públicos disponíveis nesses lugares.

Para isso, vamos detalhar os aspectos ambientais, levando em consideração as amenidades evidenciadas na região, esse sendo um fator relevante de atrativo populacional e econômico. Panoramas sociais como população, densidade demográfica, territórios, divisões administrativas (bairros e Secretarias Executivas) também são temáticas a serem abordadas.

Referente aos enfoques urbanísticos, mostraremos o macrozoneamento e intervenções do poder público municipal, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), para em seguida entrarmos no próximo item da pesquisa, na qual afunilaremos para identificamos as características dos bens públicos municipais de Fortaleza nos bairros Vicente Pinzón, De Lourdes e Papicu.

4.2.1. *Aspectos ambientais – amenidades relacionadas ao espaço físico dos limites do ASC.*

Consideramos importante fazer um levantamento sobre os principais fatores ambientais que caracterizam os atuais bairros do Antigo Sítio Cocó, pois identificamos forte ligação entre as amenidades ambientais e a expansão da região, com crescimento populacional, econômico e urbanístico.

Em relação às áreas residenciais, há bairros apazíveis e faraônicos, habitados por uma população de alto nível de renda – proprietários dos meios de produção e assalariados regulares e bem-remunerados – que a par das belas e luxuosas residências, dispõem de uma boa infra-estrutura e serviços adequados: água, esgoto, luz, calçamento, praças, parques, clubes, policiamento, comércio de luxo, os melhores consultórios e clínicas médicas, e excelentes escolas. Estes bairros localizam-se, normalmente, nos setores de amenidades da cidade, em áreas de alto preço da terra (CORREA, 1998, p. 81).

Esses lugares, com água, esgoto, luz, equipamentos públicos e prestação de

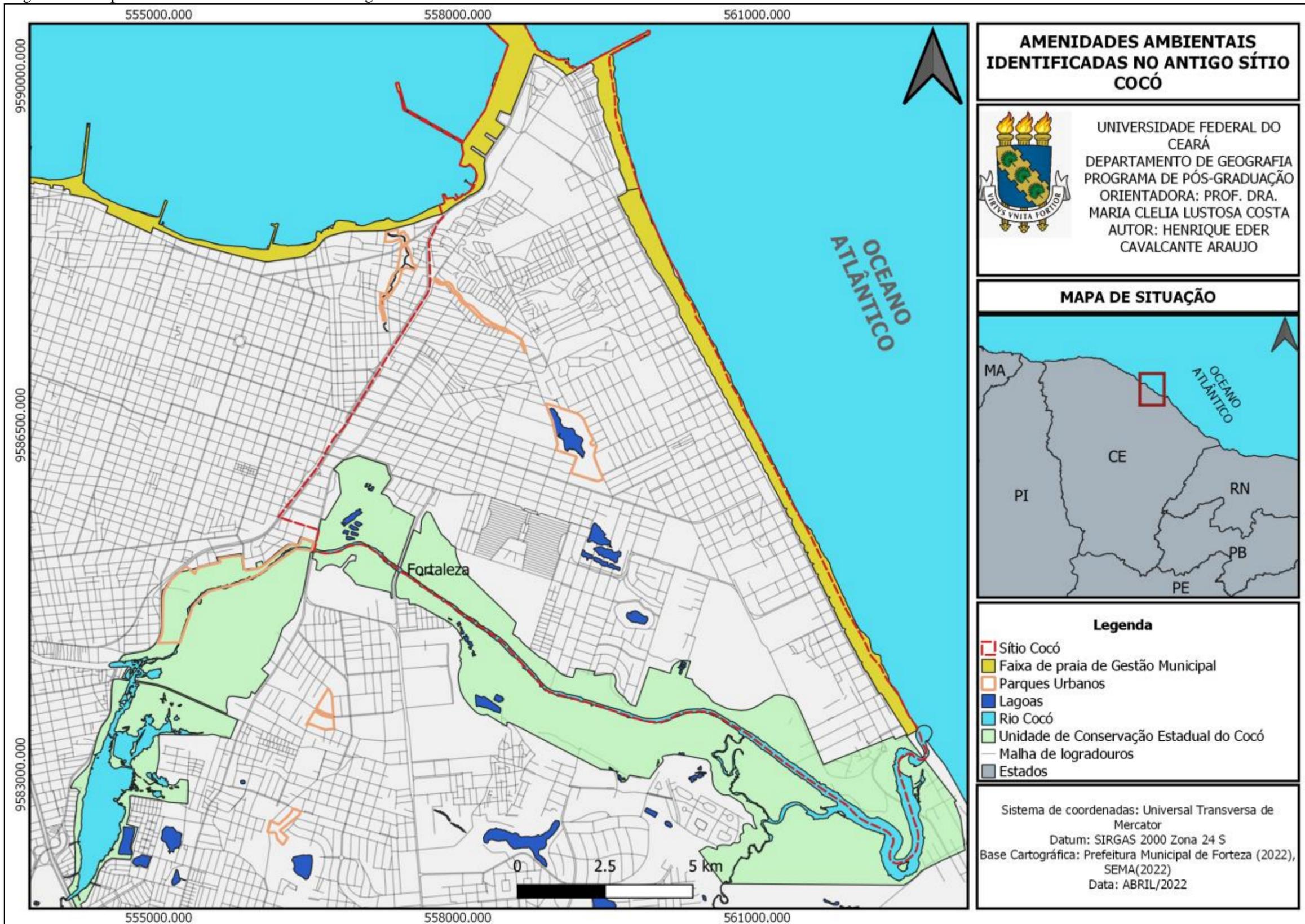
serviços de qualidade, descritos pelo autor como evidenciados em bairros de alto padrão – acreditamos que em várias cidades brasileiras – são atrelados a espaços com amenidades ambientais significativas, como parques, arborização, microclimas que propiciam melhor qualidades de vida no contexto urbano, o que revela uma importância maior do mercado imobiliário e social por esses espaços.

A incorporação do Sítio Cocó à malha urbana, situado na zona leste de Fortaleza, representou para a cidade um importante território de expansão a partir do final da década de 1950 e retrata hoje um conjunto de bairros que englobam uma dinâmica socioespacial de grande relevância para a dinâmica do município, devido principalmente aos seus importantes centros comerciais e residenciais, atrativos turísticos – em especial a orla, concentração industrial, o porto e atrativos naturais, como veremos a seguir.

A área do antigo Sítio Cocó é delimitada à leste pela foz do rio Cocó, à oeste pelo ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe, ao sul pelo rio Cocó e ao norte/nordeste pelo oceano Atlântico. Importantes vias de acesso que foram construídas para articular esta região a outras regiões da cidade aos bairros dessa porção da zona leste de Fortaleza.

Um dos atrativos para expansão da cidade rumo à zona leste foi as amenidades propiciadas por aspectos naturais, tais como clima, altitude, proximidade do mar, presença de lagos, riachos, rio, dunas, mangues, extensa faixa de praia.

Figura 28 - Mapa das amenidades ambientais no antigo Sítio Cocó – zona leste de Fortaleza



Fonte: próprio autor.

Os aspectos ambientais relatados no mapa acima evidenciam a importância da região como fonte de amenidades ecossistêmicas, tais como a faixa de praia, as lagoas, as dunas, os parques urbanos e as unidades de conservação.

A faixa de praia tem sua relevância para toda a cidade, não só para os moradores da região leste, pois apresenta praias com balneabilidade, relevância turística e investimentos público e privado, representatividade em atividades econômicas e esportivas, desde o Grande Mucuripe até as praias dos bairros Praia do Futuro I e II.

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla), tendo como marco regulatório a lei federal nº 9.636, de 15 de maio de 1998, no qual descreve as ações para regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis da União, em parceria com os municípios, é um relevante projeto governamental que atinge a faixa de praia supramencionada.

O projeto Orla, no contexto das praias do perímetro no mapa, representa investimento público na região, tendo como alguns dos objetivos o ordenamento de uso e ocupação, exercer mecanismos de controle social e ações inovadoras de gestão da orla.

Na cidade de Fortaleza, o citado projeto é delimitado como Zona de Orla III, do mercado do Mucuripe até o Serviluz – trecho 1, do Mercado dos Peixes até o Oleoduto da Petrobrás; trecho 2 do referido oleoduto até o início da praia mansa; trecho 3, da praia Mansa até o molhe do Titanzinho; trecho 4, do molhe do Titanzinho até o fim do Serviluz (6km de faixa de praia) e Zona de Orla IV – constituído pelos trechos I e II, englobando toda a extensão da praia do futuro até a foz do rio Cocó, com 6,7 km de praia⁴⁹.

A praia Mansa, a praia do Titanzinho, a praia do Serviluz, a praia do Cais do Porto e a praia do Futuro⁵⁰ representam importantes atrativos de balneabilidade, atividades econômicas e práticas esportivas.

Atividades como a pesca e práticas esportivas - o surf - podemos identificar nas praias Mansa, Titanzinho, Serviluz e do Futuro. Atividades econômicas relevantes para a economia do município, como as desenvolvidas na praia do Cais do Porto- atividade industrial – a hotelaria, prestação de serviços, comércio das barracas de praia e o setor hoteleiro encontrados na praia do Futuro, são importantes fatores de valorização e relevância da orla para a economia, natureza e aspectos sociais de Fortaleza.

Outras amenidades ambientais relevantes na região são os parques urbanos, as

⁴⁹ Para detalhamento do Projeto, acessar: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/467-projeto-orka>

⁵⁰ Balneabilidade disponível em: <https://mobile.semace.ce.gov.br/balneabilidade>

dunas, manguezais, lagoas encontradas no centro e sul do antigo Sítio Cocó. A lagoa do Papicu⁵¹ é considerada um espelho d'água totalmente urbano, com aproximadamente 43.000,00m², conceituada como de pequeno porte, na qual pela lei municipal 13.286, de 14 de janeiro de 2014 foi aprovada a criação do Parque Urbano da Lagoa do Papicu. Além da lagoa do Papicu, encontramos duas outras lagoas: do Gengibre e do Amor⁵².

Além do Parque Urbano da Lagoa do Papicu, encontramos também outro importante parque municipal, o Parque Linear do Riacho Maceió⁵³, ainda sem urbanização, instituído pelo decreto nº 13.293, de 14 de janeiro de 2014, com área total de 81.782,39m², é composto por trechos do riacho de mesmo nome e do sangradouro da lagoa do Papicu.

Principal rio que banha a capital cearense, e delimitador ao sul e leste, do nosso perímetro de estudo, o rio Cocó⁵⁴ apresenta importante unidade de conservação e o Parque Estadual do Cocó⁵⁵. Este apresenta um ecossistema de manguezal, dunas, restinga e mata de tabuleiro numa área de 1.581,29 hectares, numa área de proteção integral, regulamentado pelo decreto nº 32.248, de 07 de janeiro de 2017. Além das amenidades ambientais, como a presença de dunas, mangues etc., o rio Cocó é relevante como atrativo para a valorização do m² dos terrenos e imóveis da região, bem com importante potencial para o ecoturismo.

3.2.2 Aspectos sociais identificados por bairros, de acordo com a proposta da área de estudo.

A divisão administrativa de Fortaleza – bairros, regionais e territórios, já descritos em pormenor no capítulo II, afunila-se para as características agora para os aspectos sociais dos nove bairros que compõem o perímetro do antigo Sítio Cocó. A identificação desses espaços é fator relevante para chegarmos às peculiaridades dos bens públicos municipais na referida região.

Em resumo, a segregação residencial pode ser vista como um meio de reprodução social, e neste sentido o espaço social age como um elemento condicionador sobre a sociedade. Nesse sentido, enquanto o lugar de trabalho, fábricas e escritórios, constitui-se no local de produção, as residências e os bairros, definidos como unidades territoriais e sociais, constituem-se no local de reprodução (CORREA, 1989, p. 66).

Esses lugares de reprodução, espaços territoriais e sociais, os bairros podem agregar paisagens diversas, como fábricas, residências, escritórios, porto, equipamentos

⁵¹ <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/794-parque-urbano-da-lagoa-do-papicu>

⁵² <https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>

⁵³ <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/781-parque-linear-do-riacho-maceio>

⁵⁴ <https://web.archive.org/web/20080918092310/http://www.parquevivo.ufc.br/oktiva.net/1364/nota/54403>

⁵⁵ https://www.sema.ce.gov.br/gestao-de-ucs/parques/parque-estadual-do-coco_/

públicos, ou seja, espaços que denotam a opulência social das comunidades que ali se desenvolvem.

Os nove bairros que compõem o ASC são: De Lourdes, Cocó, Papicu, Vicente Pinzón, Cais do Porto, Manuel Dias Branco, Cidade 2000, Praia do Futuro I e Praia do Futuro II, nas Secretarias Executiva Regional 2 e 7, com uma área aproximada de 225.000 m², tendo grandes diferenças sociais identificadas nessas unidades administrativas, como veremos a seguir.

Os primeiros aspectos relevantes a se observar são a distribuição populacional nesses bairros, bem como a densidade demográfica:

Tabela 7 Aspectos sociais dos nove bairros do perímetro da ASC – Zona Leste - Fortaleza

Bairro	Regional	Habitantes	Área (Km)	Densidade (hab/Km ²)
Cocó	SER 7	22.450	3.273	6.859
Papicu	SER 2	20.128	2.105	9.562
Vicente Pinzon	SER 2	49.870	3.134	15.913
Cais do Porto	SER 2	24.521	2.734	8.969
Cidade 2000	SER 7	9.063	498	18.199
Manuel Dias Branco	SER 7	1.583	4.455	355
Praia do Futuro I	SER 7	7.265	1.733	4.192
Praia do Futuro II	SER 7	13.100	3.166	4.138
De Lourdes	SER 2	3.693	1.366	2.704

Fonte: Instituto de Planejamento de Fortaleza- Iplanfor (2020)

O primeiro ponto relevante na tabela 7 é verificar que, no perímetro do ASC, existem duas Secretarias Executivas Regionais – 2 (quatro bairros) e 7 (cinco bairros) – com uma estrutura administrativa diferente e corpo operacional, tático e estratégico municipais também díspar. Não foi possível identificar discrepâncias orçamentárias entre as duas Regionais supramencionadas, pois a Lei Orçamentária Anual (LOA) ⁵⁶ – 2022 (lei nº 11.222, de 27 de dezembro de 2022) só apresenta dados consolidados sobre a Secretaria Municipal da Gestão Regional, com orçamento anual de 250.179,184 milhões de reais – sem detalhamento de receitas e despesas por cada Regional.

A densidade demográfica urbana não é mera e irrelevante “formalidade”. Tem profundas implicações sobre os custos de urbanização, sobre o planejamento do espaço urbano, sobre a paisagem urbana, sobre o tráfego e o sistema de transportes, sobre o meio ambiente, sobre investimentos e políticas públicas urbanas (VILLAÇA,2001, p.185).

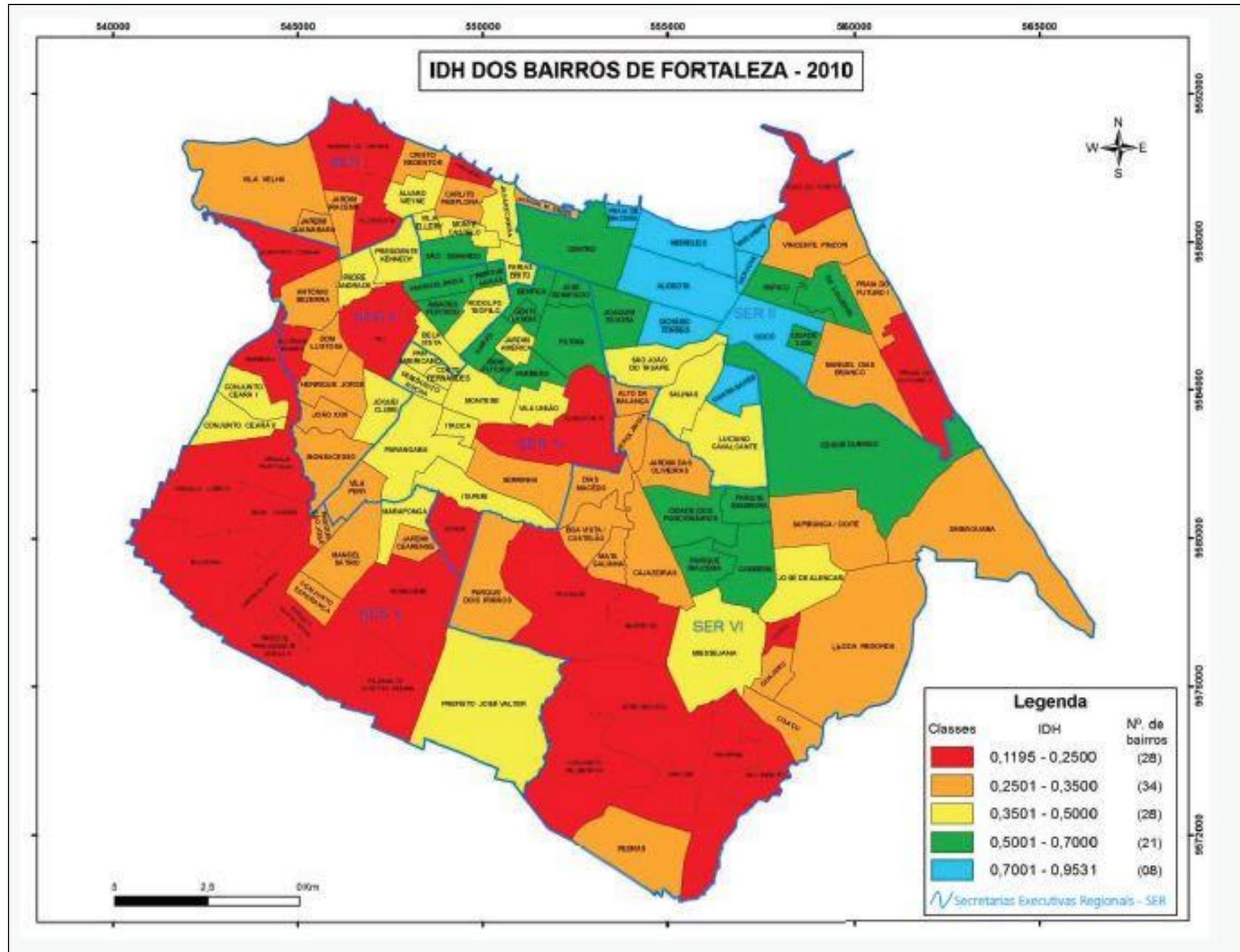
⁵⁶ Disponível em: <https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/instrumentos-de-planejamento/loa.html>

O planejamento do espaço urbano, como cita Villaça, é diretamente afetado pela densidade demográfica da região, com a necessidade de investimento público condizente com o aglomerado populacional e políticas públicas urbanas que englobem às necessidades dos moradores, trabalhadores e frequentadores desses espaços.

Referente ao número de habitantes, densidade demográfica e área total dos bairros, identificamos também índices que nos ajudarão a caracterizar os espaços dessas unidades de gestão municipal. Compreendem-se bairros mais populosos como Papicu, Vicente Pinzón, Cais do Porto e Cocó. Bairros como com maiores áreas proporcionais ao perímetro dos nove bairros, como Manuel Dias Branco, este como baixo povoamento, com apenas 355 hab/km². Bairros povoados como Papicu, Cidade 2000, Vicente Pinzón, como veremos a seguir, apresenta um maior processo histórico-social de ocupação mais consolidado.

Os bairros Papicu, De Lourdes e Vicente Pinzón, que terão seu processo de ocupação dos bens públicos detalhados nessa pesquisa, apresentam densidade demográfica de 9.562, 2.704 e 15.913, respectivamente, o que denota processos ocupacionais diferentes.

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Urbano para o recorte geográfico “bairros” da capital cearense (IDH-B), com base em três dimensões (renda, educação e longevidade), fundamentado no Censo demográfico do ano de 2010, constatou que os bairros da antiga Regional II, hoje chamada de Regionais 2 e 7, como citado na tabela 7, apresentam significativos índices de IDH-B para Fortaleza:

Figura 29 - Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano por bairros (IDH-B) -2010⁵⁷

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SDE. Elaboração: SDE

⁵⁷ Ressalta-se que o mapa ainda leva em consideração a antiga divisão de bairros, considerando o já extinto bairro Guararapes, dentre outros.

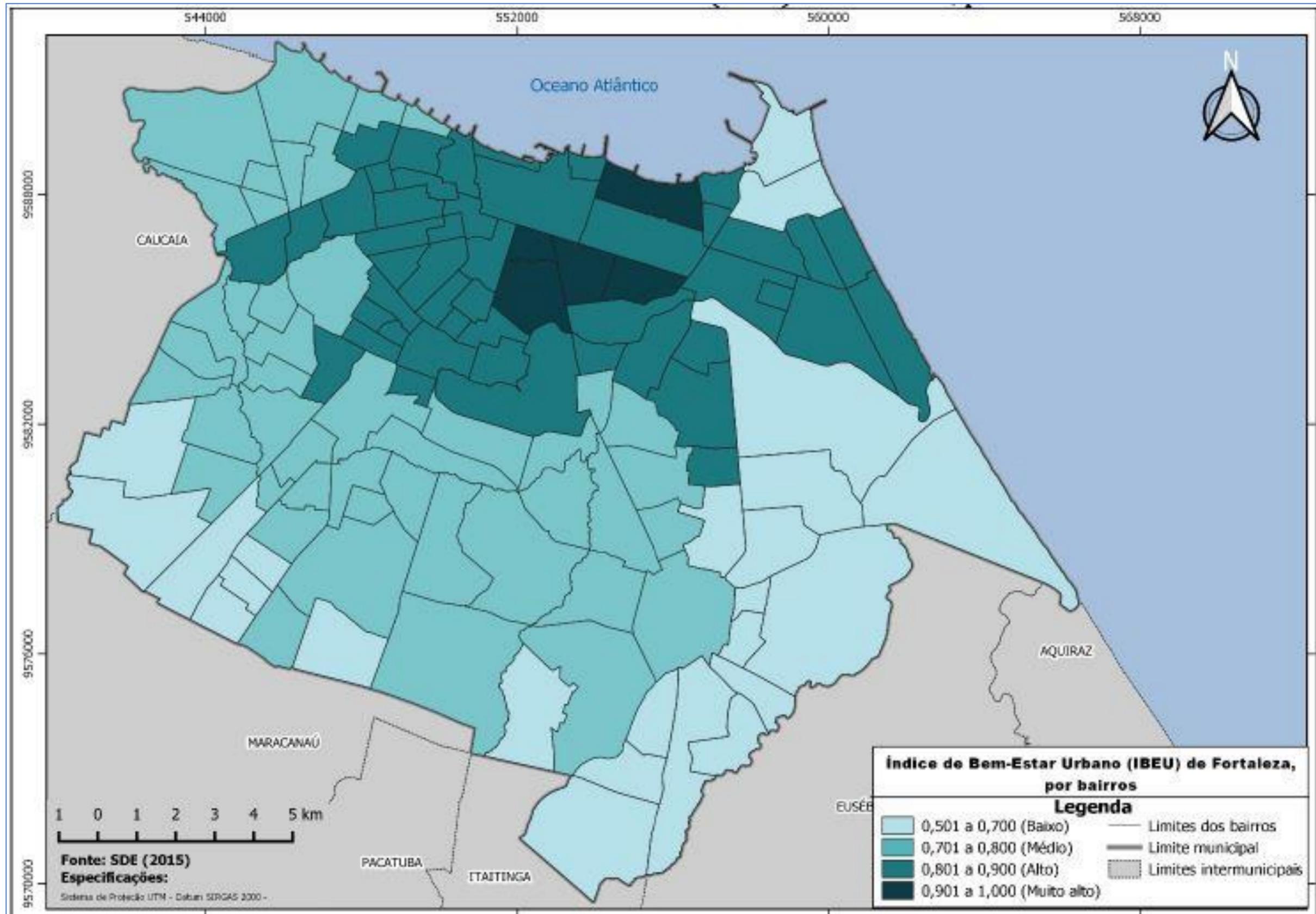
Os bairros do perímetro do ASC apresentam os seguintes IDH-B de posição por bairro em Fortaleza: Cais do Porto: 0,223566183 (98^a); Manuel Dias Branco: 0,337196608 (63^a); Vicente Pinzón: 0,331471934 (64^a); Praia do Futuro I: 0,291364499 (73^a); Cidade 2000: 0,561946901(22^a); Papicu: 0,529635268 (24^a); Cocó: 0,762265600 (6^a); De Lourdes: 0,641826217 (13^a); Praia do Futuro II: 0,167904366 (114^a)⁵⁸. Ressaltamos pelos dados do IDH_B descritos acima, uma profunda desigualdade social entre os bairros analisados, com De Lourdes, Cocó, Cidade 2000 e Papicu destacando-se com índices relevantes para a cidade, em contradição com bairros com Vicente Pinzón, Cais do Porto e Praia do Futuro II.

Outro indicador relevante para as atuais cidades brasileira e suas regiões metropolitanas é o Índice de Bem Estar Urbano – IBEU, tendo cinco dimensões (eixos) para caracterizá-lo: mobilidade urbana; condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas; condições de serviços coletivos urbanos e infraestruturas urbanas⁵⁹:

⁵⁸ Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Acessado em 07 de maio de 2022. Link de acesso: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-estudo-sobre-desenvolvimento-humano-por-bairro>

⁵⁹ Caderno de Diagnóstico do Plano de Caminhabilidade de Fortaleza. Acessado em 07 de maio de 2022. Link: <https://urbanismoemambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/450-plano-municipal-de-caminhabilidade-fortaleza>

Figura 30 - Índice de Bem-Estar Urbano por bairro – Fortaleza (CE)



Fonte: Observatório das Metrôpoles com dados do Censo demográfico 2010 (IBGE). Elaboração: Seuma -2015

Pelo Mapa 10, elaborado pela Seuma com dados do Observatório das Metr opoles, referente aos dados do ano de 2015, apenas os bairros Cais do Porto, Vicente Pinz on e Manuel Dias Branco, dentro do nosso perímetro de estudo, não apresentavam IBEU considerado alto.

Elaboramos, para a caracteriza o da infraestrutura urbana, condi o de vida e renda da popula o dos bairros do ASC, um quadro-resumo do abastecimento de água, alfabetiza o, coleta de lixo, energia elétrica, esgotamento sanitário e renda média dos nove bairros que compõe o perímetro de estudo:

Tabela 08: Indicadores de Infraestrutura urbana, educa o, e renda média da popula o dos bairros do antigo Sítio Cocó – em %.⁶⁰

Bairro	Abastecimento de �gua	Alfabetiza�o	Coleta de lixo	Energia elétrica	Esgotamento Sanitário	Renda média (R\$)
Cais do Porto	96,09	79,1	99,49	99,45	73,41	327,68
Vicente Pinz�on	92,57	88,9	99,83	99,69	71,48	578,32
Papicu	94,94	86,83	99,32	99,69	85,93	1.287,75
De Lourdes	85,63	88,9	100	99,9	85,31	2.814,71
Cocó	97,3	92,58	99,86	99,9	85,31	2.942,82
Cidade 2000	99,01	92,55	100	100	99,89	920,35
Manuel Dias Branco	87,1	82,38	87,33	95,02	40,5	1.047,56
Praia do Futuro I	82,18	77,33	97,77	99,64	35,43	671,53
Praia do Futuro II	95,26	78,12	94,22	99,19	37,01	388,25

Fonte: IBGE - Censo 2010. Elaborado pelo IPLANFOR. Adaptado pelo autor.

Ressaltamos que a divisão dos bairros, devido os dados serem do Censo de 2010, apresentam um perímetro diferente da atual divisão dessas unidades administrativas. Bairros como o De Lourdes e Papicu tiveram significativas mudanças territoriais.

Evidenciamos pelos dados apresentados na tabela 08 um desequilíbrio de infraestrutura, educa o e renda média dos bairros do ASC, ou seja, temos grupos sociais

⁶⁰ O IPLANFOR disponibilizou os dados compilados do Censo 2010- IBGE com a ressalva de que Fortaleza são dados aproximados, pois no Censo tiveram 12 Setores Censitários com problemas de valida o de dados. Mesmo assim, resolvemos disponibilizar as informaçoes, pois representam importante fonte de pesquisa para estudantes e para enriquecer o trabalho proposto.

agindo no espaço, com uma dinâmica urbana e social geograficamente próxima, mas com grandes diferenças do ponto de vista da estrutura urbana/social e econômica.

De Lourdes, Papicu, Cocó e Manuel Dias Branco apresentam relevantes índices sociais, de infraestrutura urbana, assim como o bairro Cidade 2000 (com uma realidade diferente, de conjunto planejado), em detrimento dos outros quatro bairros que retratam aspectos urbanísticos e sociais dissemelhantes. “As políticas urbanas orientam os investimentos em determinados setores e áreas da cidade, propícios a esta realização, em detrimento de “áreas carentes”, com a produção da infraestrutura necessária a esta nova acumulação” (CARLOS, 2010, p.186). Salientamos a necessidade de um maior equilíbrio com políticas públicas - urbanas que visem investimentos em saneamento básico, fomento para criação de emprego e renda também nesses bairros mais carentes, no intuito de diminuir essas desigualdades territoriais.

A reprodução dos aspectos sociais nos nove bairros relacionados ao perímetro objeto de estudo demonstram uma desigualdade social e de reprodução dos panoramas econômicos e de distribuição dos serviços de bairro para bairro.

O acesso às condições de reprodução da sociedade não ocorre de forma homogênea, existindo espaço de interesse econômico, de conforto material, de condições ambientais, de reprodução material ou simbólica e de distinção social, que são apropriados diferentemente (DANTAS, 2017, p.68)

As amenidades ambientais e as condições socioeconômicas (conforme conforto material e condições ambientais, descritas pelo autor) são apropriados diferentemente no Antigo Sítio Cocó e são fatores que delimitam bem as condições da população que habitam os nove bairros.

4.2.2 Instrumentos urbanísticos aplicados aos nove bairros oriundos do ASC

Os agentes produtores do espaço, em especial nesse tópico o poder estatal, modela o espaço social/urbano de acordo com uma série de intervenções públicas e/ou público-privadas, que transformam a estrutura social. O arcabouço legal do ordenamento urbano brasileiro, para as cidades, tem sua raiz e lei maior a própria Constituição Federal, em específico os artigos que tratam da função social da propriedade, do direito social à moradia, da competência comum dos entes federativos, do ordenamento territorial e da política urbana que deve ser desempenhada pelo poder público municipal (respectivamente nos artigos 5º,

XXII; 6º; 23 , 182 e 183 da atual Carta Magna- Constituição de 1988)⁶¹.

A organização do espaço urbano de Fortaleza não é fruto de uma vontade única, capaz de tudo planificar e atribuir a cada um o seu lugar, mas da ação de diversos agentes que produzem a cidade. Por sua capacidade de mobilizar grandes recursos, o poder público é o principal agente da produção do espaço (SILVA *et al.*, 2007, p. 51).

O poder público seja federal, estadual ou municipal, através da legislação aplicada ao ordenamento urbano, em especial a nível municipal, planejam e executam políticas públicas que transformam os espaços das cidades. Esse agente produtor do espaço promove dentre outras ações o parcelamento do solo, construções de equipamentos públicos, infraestrutura urbana.

Outros mecanismos legais relevantes, já detalhados no capítulo 1 dessa pesquisa, são desdobramentos constitucionais e especificam fatores relevantes para o parcelamento e regularização do lote urbano, como o Estatuto da Cidade, Reurb, Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei Orgânica do Município, Código da Cidade, dentre outras leis específicas⁶².

Reconhecer os limites das políticas públicas de direito a cidade não significa opor-se às estratégias de planejamento incluídas em práticas por inúmeras administrações locais progressistas no Brasil, muito menos questionar a definição do problema urbano como uma questão de não efetivação de direitos. Nossa intenção é simplesmente aumentar a percepção sobre a instrumentalização de determinadas estratégias discursivas. Buscamos ainda defender a necessidade de uma ação permanente dos movimentos sociais urbanos no sentido de monitorar a ação do Estado no desenvolvimento urbano de forma autônoma. Essa é a verdadeira insurgência dos movimentos urbanos brasileiros: a atitude de não desistir do confronto político quando necessário (FREITAS, 2017, p. 9).

A legislação disponível para um planejamento urbano inclusivo, com políticas públicas que propiciem o direito à cidade tem nos seus mecanismos de participação a sua principal fonte de atuação. Não só na elaboração de documentos como o Plano Diretor e Leis de uso e ocupação do solo, mas também na lei orçamentária anual, por exemplo.

O antigo Sítio Cocó, atualmente composto por nove bairros, teve seu processo de ocupação marcado por intervenções do poder público municipal que caracterizaram o seu processo de ocupação e dinamizaram o perímetro até então rural em um perímetro urbano

⁶¹ Consultada em 10 de maio de 2022, através do link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁶² Indicamos números das leis e datas de aprovação, bem como mais detalhes do ordenamento jurídico, a releitura do capítulo I dessa pesquisa.

valorizado da zona leste de Fortaleza, através de alguns mecanismos urbanísticos de parcelamento do solo como o macrozoneamento da cidade e o desmembramento do solo urbano através dos loteamentos (instrumento urbanístico importantíssimos na constituição dos bens públicos municipais), bem como outros instrumentos aplicados ao ordenamento urbano municipal, tais como operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir; outorga onerosa de alteração de uso; outorga onerosa do direito de construir e políticas públicas específicas para a região.

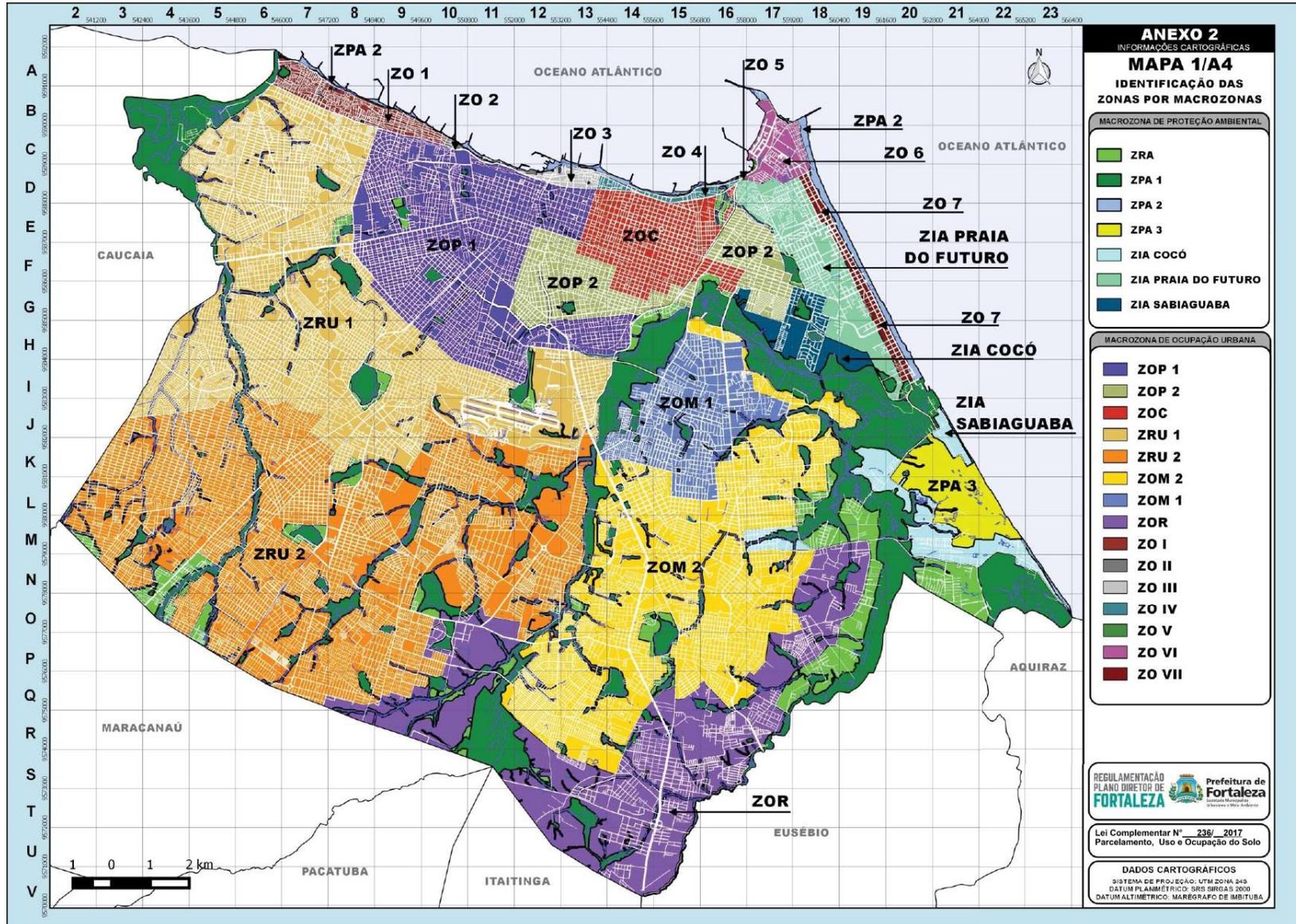
O ordenamento urbano municipal é um enlace legislativo que vem sendo construído juridicamente desde a CF/88, passando pelo Estatuto da Cidade até chegar a nível municipal no Plano Diretor e mais especificamente na Lei de Uso e Ocupação do Solo - LPUOS, que no município de Fortaleza atualmente é regulamentada pela lei complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017 e suas alterações⁶³.

Essas intervenções na política urbana de parcelamento do solo, bem como nos instrumentos da gestão pública municipal não são neutra e representam a intenção de grupos sociais em valorizar, ocupar e transformar espaços privados através da instrumentalização de políticas e espaços públicos. Cabe o debate se essas ações da Administração pública municipal buscam equilibrar essas ações e investir também em ações sociais de inclusão das camadas menos favorecidas presentes na região.

O primeiro ponto relevante que consideremos essencial para caracterizar o espaço do antigo Sítio Cocó na atualidade é a proposta de zoneamento designado para o perímetro. O zoneamento de Fortaleza, descrito na atual LPUOS, divide a capital cearense da seguinte forma:

⁶³ Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/445-parcelamento-uso-e-ocupacao-do-solo-lei-n-236-2017>

Figura 31 - Zoneamento de Fortaleza de acordo com a atual Lei de Uso e Ocupação do Solo



Fonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo 2017. Elaboração: Seuma -2017.

O macrozoneamento e a subdivisão em zonas que identificam a característica urbanística e ambiental de determinados espaços da cidade representa importante instrumento de articulação e planejamento urbanos para as cidades, delineando os contornos que o município deve seguir, no intuito de atender as demandas sociais e a preservação ambiental.

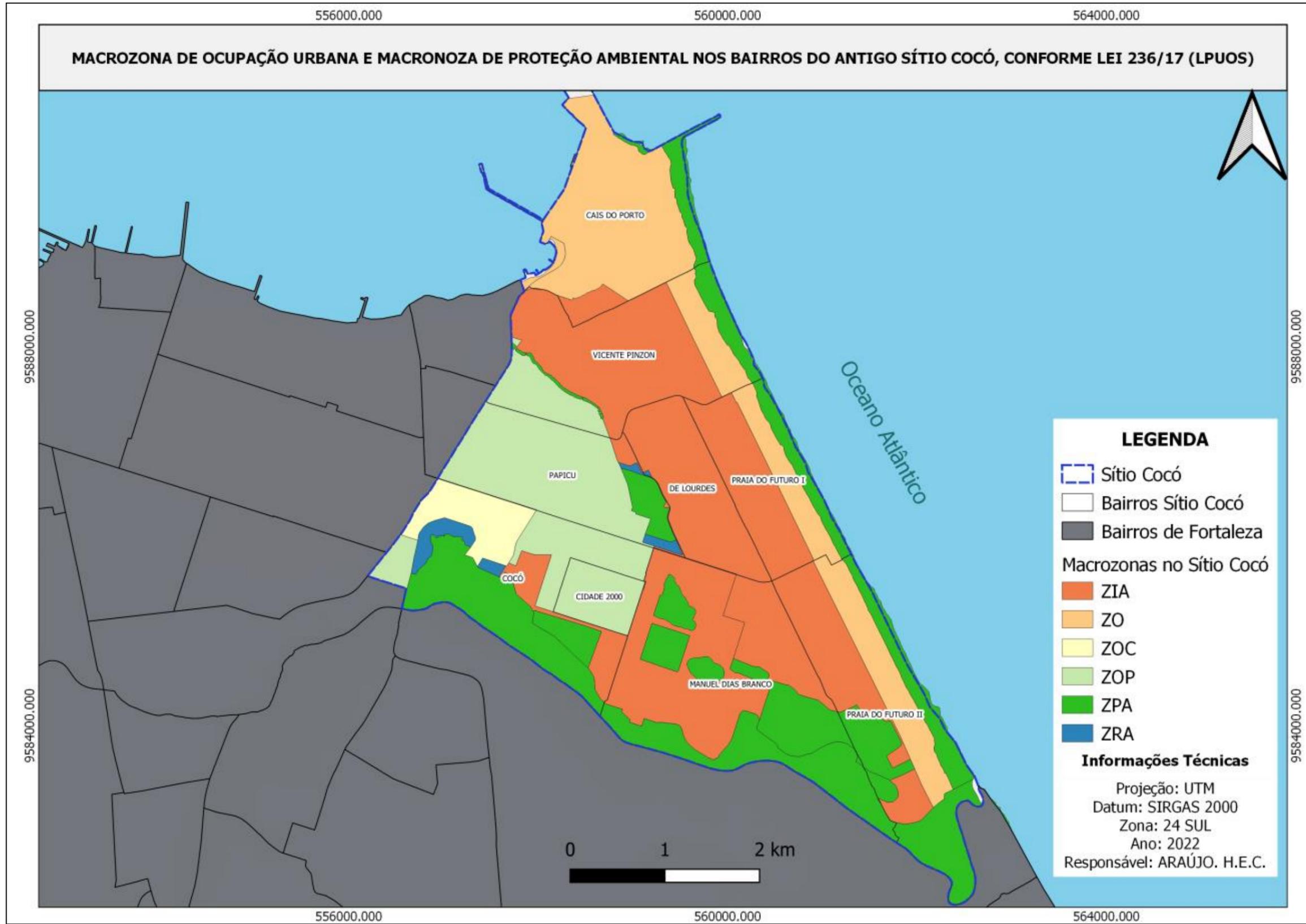
A preocupação central de um zoneamento de prioridades e “includente”, em contraste com a técnica tradicional de zoneamento de uso do solo, não é a separação de funções e usos, mas sim a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação - de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) (SOUZA, 2003, p.263).

Identificaremos que esse zoneamento proposto por Souza (2003), evidencia-se em Fortaleza na institucionalização das zonas espaciais, mas não se encontra presente nas macrozonas, no que tange a pormenorização até os espaços residenciais dos pobres e sua classificação, como propõe o autor. O macrozoneamento de Fortaleza revela-se como um instrumento de planejamento urbano que fomenta reorganização urbana e ambiental da cidade, sem aprofundar de fatos as questões sociais e desigualdades dos diferentes grupos presentes nos território, bairros ou regionais da cidade.

Evidencia-se pelo Mapa 11, a divisão da cidade em Macrozona de Ocupação Urbana, subdividindo-se em Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP1); Zona de Ocupação Preferencial (ZOP 2); Zona de Ocupação Consolidada (ZOC); Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1); Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2); Zona Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1); Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2); Zona de Ocupação Restrita (ZOR); Zona de Orla (ZO). Para a Macrozona de Proteção Ambiental temos o desmembramento em Zona de Preservação Ambiental (ZPA); Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) e Zona de Interesse Ambiental (ZIA).

Para a região proposta para a pesquisa, a política urbana de zoneamento da cidade é dividida nas seguintes zonas:

Figura 32 - Mapa do Macrozoneamento distribuído pelos bairros do Sítio Cocó, segundo a LPLUOS.

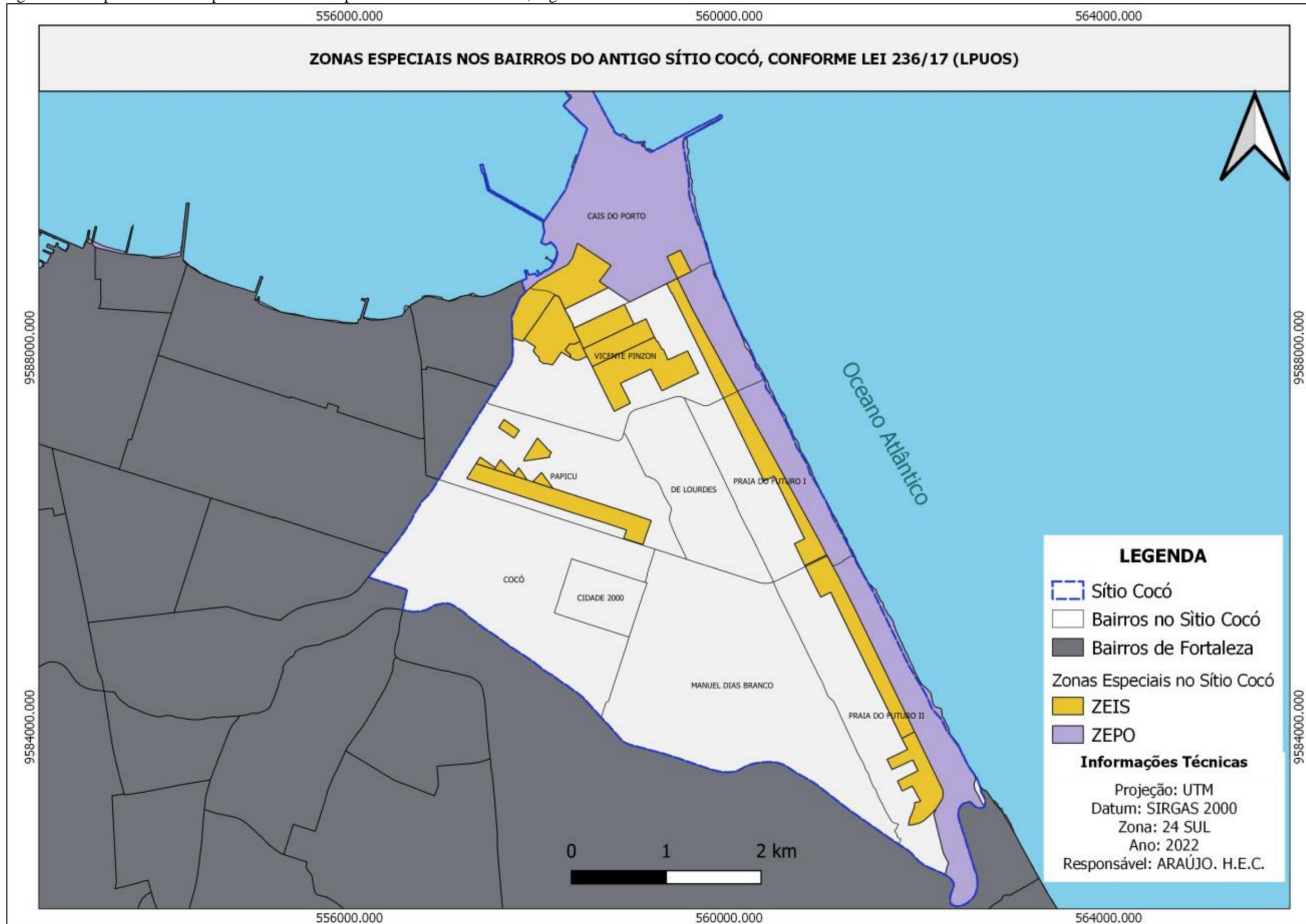


Fonte: LPUOS (2017); SEFIN (2022). Adaptado pelo autor (2022).

Identificamos uma região bastante complexa em relação ao macrozoneamento e conseqüentemente para o planejamento urbano municipal, visto que as macrozonas de proteção ambiental representam boa parte do território, este já consolidado como forte atrativo para a especulação imobiliária.

Além do Macrozoneamento, a LPUOS também propõe para a cidade de Fortaleza as “zonas especiais” que, de acordo com Art. 8 da LPUOS são área da cidade que precisam de tratamento especial na regulamentação do uso e ocupação do solo, sobrepondo-se ao macrozoneamento, dividindo-se em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Zonas Especiais Ambientais (ZEA); Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO); Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS); Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultura e Arqueológico (ZEPH) e as Zonas Especiais Institucionais (ZEI). “Convencionou-se chamar esses espaços de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Tais espaços compreendem, principalmente, favelas, loteamentos irregulares e os vazios urbanos” (SOUZA, 2003, p.263). A regularização fundiária, a adequação dos aspectos arquitetônicos e políticas públicas voltadas para essas comunidades são ações debatidas e estão na pauta dos anseios dos moradores.

Figura 33 - Mapa das Zonas Especiais distribuídas pelos bairros do Sítio Cocó, segundo a LPUOS.



Fonte: LPUOS (2017); SEFIN (2022). Adaptado pelo autor (2022).

Zonas Especiais de Interesse Social e as Zonas Especiais do Projeto Orla são as encontradas no perímetro do estudo, nos bairros Papicu, Cais do Porto, Vicente Pinzón, Praia do Futuro I e Praia do Futuro II. Consideramos as zonas de ZEIS, nos perímetros identificados no mapa acima, como possíveis sobreposições como bens públicos ocupados irregularmente, o que veremos mais a frente na pesquisa se o perímetro é tratado com possível área de regularização fundiária e descaracterização como bem público municipal.

A Operação Urbana Consorciada – OUC, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso – OOAU, a Transferência do Direito de Construir – TDC e Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC são outros instrumentos urbanísticos previstos no arcabouço legal que estão modificando o espaço da cidade e especificamente dos bairros do antigo Sítio Cocó.

Criadas necessariamente por lei específica, as OUCs⁶⁴ são um instrumento urbanístico que consiste em um tipo específico de intervenção, com o objetivo de transformar a estrutura de um setor da cidade (com melhorias ambientais, sociais e urbanísticas), permitindo a parceria entre os interesses públicos e os interesses privados. Regulamentado a nível federal pelo Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001, com ressonância a nível municipal no Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor 2009, lei nº62/2009.

A lei nº 8.503/2000 normatizou as OUCs, sendo que Fortaleza apresenta atualmente, sete Operações Urbanas Consorciadas, dentre as quais destacamos a OUC- Dunas do Cocó (lei nº 8.915/2004⁶⁵) e a OUC- Lagoa do Papicu (lei nº 9.857/2011⁶⁶), inseridas no perímetro de nosso estudo.

No entanto, não se pode negar que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2000 constituem paradigmas inovadores e modernizantes no que diz respeito às relações de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana. O nó da questão reside, como já foi destacado, na aplicação dos novos instrumentos urbanísticos trazidos por essa legislação quando se deseja reestruturar (porque o problema é de estrutura) todo o quadro da produção habitacional de modo a conter essa determinação da ocupação ilegal e predatória pela falta de alternativas (MARICATO, 2003, p.162).

O nó da questão está na efetivação desses instrumentos urbanísticos propostos pelo CF/88, Estatuto da Cidade e efetivados no PDDFOR e LPUOS em Fortaleza, não só na questão residencial, como identifica Maricato (2003), mas também em parcerias público/privadas que tragam vantagens sociais, urbanísticas e econômicas para toda a

⁶⁴ Consultada em: <https://urbanismoemambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/415-operacoes-urbanas-consorciadas-em-fortaleza>

⁶⁵ Acessível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/pesquisar?page=2&assuntos=12>

⁶⁶ Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/pesquisar?page=2&assuntos=12>

população e a cidade, não só as envolvidas na OUCs, por exemplo.

A Outorga Onerosa de Alteração de Uso – OOAU⁶⁷ é um instrumento urbanístico que consiste na flexibilização de parâmetros urbanísticos no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo, de acordo com as leis nº 10.335/2015 e 10.431/2015, no intuito de promover em escala local e de forma específica transformações urbanísticas na cidade. As contrapartidas financeiras recolhidas nesse instrumento urbanístico são depositadas no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB e devem ser investidas em melhorias sociais e urbanas⁶⁸. Identificamos 32 OOAUs atualmente em Fortaleza – segundo dados da Seuma – sendo cinco no perímetro do ASC. “E entender corretamente a cidade e as causas de seus problemas é uma condição prévia indispensável à tarefa de se delinearem estratégias e instrumentos adequados para a superação desses problemas” (SOUZA, 2008, p.22). A cidade é beneficiada com a utilização da OOAU, a partir do momento que efetivamente a contrapartida pecuniária é utilizada para melhorias sociais e urbanas.

A Transferência do Direito de Construir – TDC⁶⁹ viabiliza a preservação ou implantação de obras de interesse público, com a transferência de potencial construtivo para outro imóvel e/ou comercialização do potencial construtivo não utilizado no próprio imóvel, de acordo com o que preceitua o Art. 224 do PDDFOR:

Art. 224 - A transferência do direito de construir é o instrumento que possibilita ao proprietário de imóvel exercer em outro local ou alienar, total ou parcialmente, mediante escritura pública, o potencial construtivo não utilizado no próprio imóvel, quando este for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (PPDDFOR, 2009, p. 81).

A lei nº 10.333/2015 regulamentou a TDC em Fortaleza, esta já apresenta 15 Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) emitida, sendo cinco emitidas

⁶⁷ Acessível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/225-analise-de-orientacao-previa-para-outorga-onerosa-de-alteracao-de-uso-do-solo>

⁶⁸ Lei 10.335/2015: Disponível em:

https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/pesquisar?page=4&tipo=&numero=&ano=2015&data_0=&data_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&ementa=&assuntos=&data_vigencia_0=&data_vigencia_1=&orgao=&o=&indexacao=

⁶⁹ Disponível em : [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/523-transferencia-do-direito-de-construir-](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/523-transferencia-do-direito-de-construir-3#:~:text=A%20Transfer%C3%A2ncia%20do%20Direito%20de,do%20potencial%20para%20outro%20cidad%C3%A3o.)

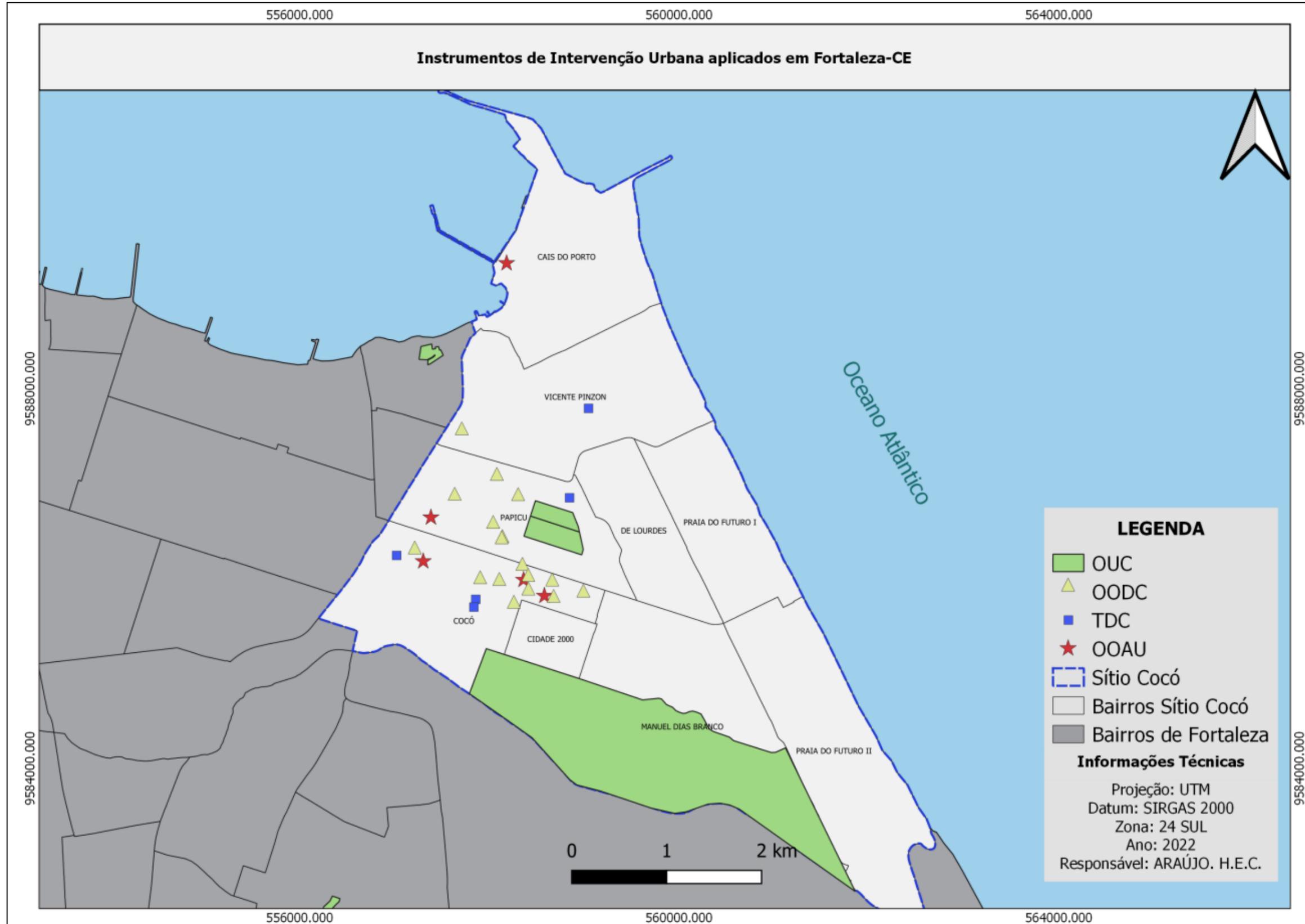
3#:~:text=A%20Transfer%C3%A2ncia%20do%20Direito%20de,do%20potencial%20para%20outro%20cidad%C3%A3o.

no perímetro dos nove bairros estudados.

Também regulamentada pelo PDDFOR, a Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC⁷⁰ representa a possibilidade do município de Fortaleza em autorizar que seja construído acima do índice de aproveitamento básico até o índice de aproveitamento máximo, com contrapartida financeira aos cofres públicos municipais. Segundo dados da Seuma – 2022 já apresentam 99 OODC, sendo dezessete no perímetro do antigo Sítio Cocó.

⁷⁰ Acessado em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/746-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>

Figura 34 - Mapa dos: Instrumentos Urbanísticos Identificados no Antigo Sítio Cocó.

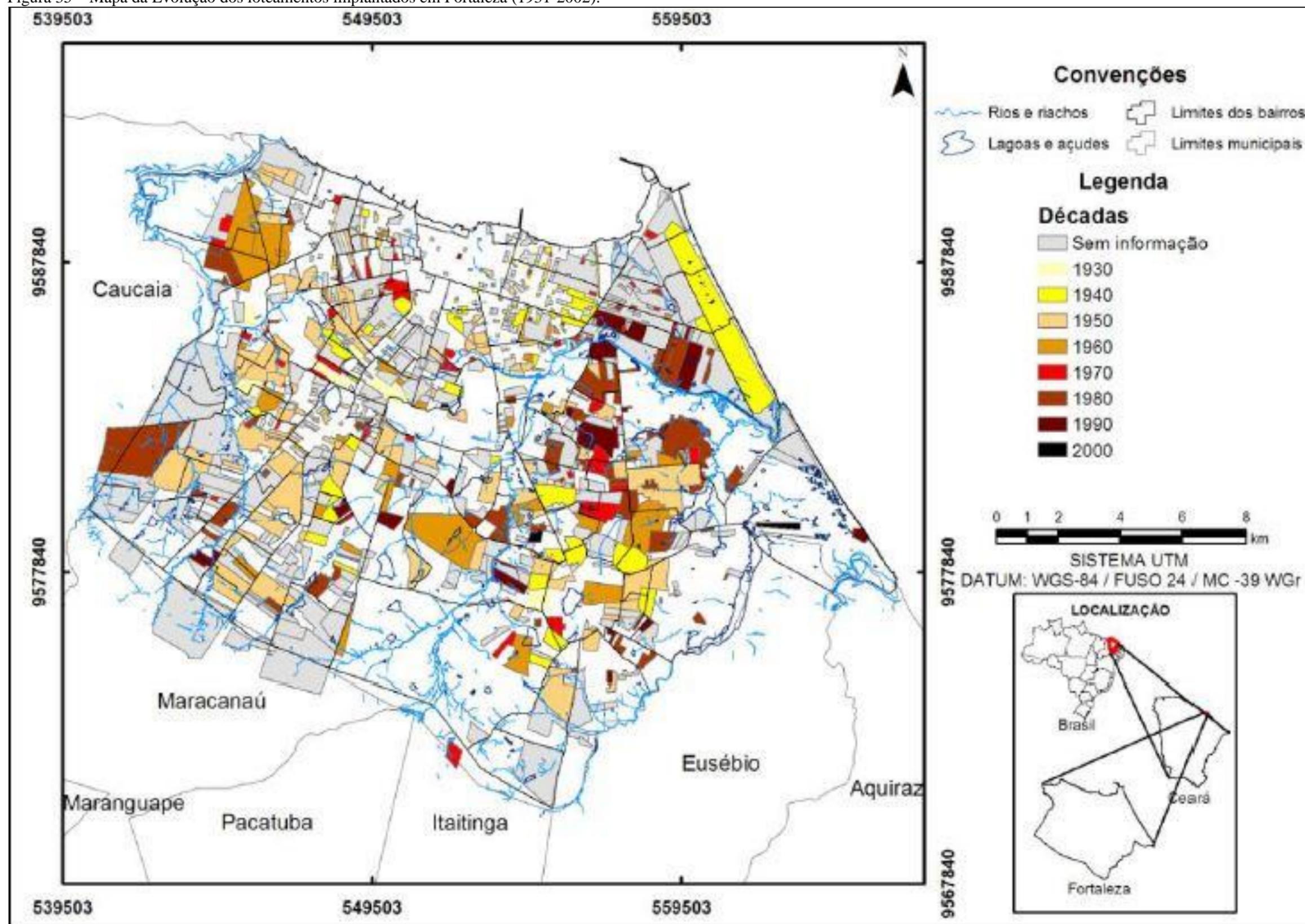


Fonte: Seuma (2022). Elaborado pelo autor.

Observamos uma forte concentração dos instrumentos urbanísticos em bairros como Papicu e Cocó, estes com intensa presença do capital imobiliário na construção de equipamentos privados – edifícios residenciais e centros comerciais –, ou seja, perímetros que concentram grande expansão do capital privado, que encontram nesses instrumentos urbanísticos a possibilidade de parcerias efetivas com o poder público.

Os loteamentos constituem instrumento urbanístico essencial para o entendimento das políticas públicas de parcelamento do solo, pois além do ordenamento urbano promovido por esse instrumento, eles ainda destinam de forma automática, após a aprovação pelo órgão municipal competente, áreas das glebas dos particulares que passarão para o domínio público, como áreas verdes, áreas institucional, fundo de terras, praças, largos etc. Dependendo da formatação do loteamento, haverá sempre uma porcentagem prevista nas leis que tratam do parcelamento do solo urbano municipal.

Figura 35 – Mapa da Evolução dos loteamentos implantados em Fortaleza (1931-2002).



Fonte: Santos (2012). Elaborado com base no Cadastro de Loteamentos da PMF.

O loteamento representa um mecanismo urbano de parcelamento do solo que representa grande parte das ações municipais no ordenamento urbano da cidade, com relevante atuação em Fortaleza nos de 1940, 1950 e 1960, havendo uma significativa diminuição a partir dos anos 1970 em grande parte da cidade, como demonstra na figura 35. No entanto, observamos uma intensa autorização desses parcelamentos no sudeste e sudoeste do município, principalmente nas décadas de 1980 e 1990.

O parcelamento do solo está indicado na CF/88 (Capítulo II- Da Política Urbana, Art. 182 a 183); no Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001); na lei federal de parcelamento do solo (lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979)⁷¹. Nestas legislações estão previstos todos os ditames a serem observados nos loteamentos, bem como elas orientam as legislações municipais sobre o parcelamento do solo; a elaboração do atual Plano Diretor Participativo de Fortaleza e a atual LUOS. Esta com a definição das formas de parcelamento do solo e aplicabilidade no município de Fortaleza:

Art. 17. Loteamento é a subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 1º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos.

§ 2º Considera-se infraestrutura básica para o parcelamento do solo aquela definida no art. 187 da Lei Complementar nº 062/2009 (Plano Diretor Participativo de Fortaleza - PDPFOR) e nesta Lei, compreendendo:

- I - sistema de abastecimento de água;
- II - sistema de drenagem de águas pluviais;
- III - rede de iluminação pública;
- IV - rede de energia elétrica domiciliar;
- V - arborização de vias e áreas verdes;
- VI - pavimentação adequada às condições de permeabilidade do solo e à função da via;
- VII - pavimentação e nivelamento das calçadas públicas;
- VIII - pavimentação das vias públicas, no mínimo, em pedra tosca;
- IX - acessibilidade para as pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida;
- X - esgotamento sanitário.

Art. 19. Em função de sua finalidade, e de acordo com o zoneamento do município, ficam os loteamentos classificados nas seguintes categorias:

- I - Loteamento Residencial: destinado à implantação das atividades residenciais e das que lhe servem de apoio, como as comerciais e de serviços;
- II - Loteamento de Interesse Social:
 - a) conjunto habitacional de interesse social: destinado à implantação de conjuntos habitacionais de interesse social em que os padrões urbanísticos são fixados especialmente para fomentar a construção de habitação para a população de baixa renda;
 - b) destinado ao reassentamento popular.
- III - Loteamento Industrial: destinado à atividade industrial.

Art. 20. Nos projetos de loteamentos referidos no artigo anterior, os percentuais de doação da área total, destinados à Área Institucional específica para equipamentos comunitários, às Áreas Verdes e ao Sistema Viário, obedecerão ao disposto no

⁷¹ Acessível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm

Anexo 3.1 (LPuos, 2017)

A destinação da gleba a ser loteada para edificação, a abertura de novas vias, de logradouros, com aproveitamento dos já existentes ou a criação de novos, a observância da infraestrutura básica para o parcelamento conforme o Art. 187 do PDDFOR, bem como a categorização do loteamento em residencial, de interesse social e o industrial são os parâmetros referenciados pela LPLUOS – 2017 para o ordenamento do solo urbano em Fortaleza.

O Antigo Sítio Cocó, e conseqüentemente a expansão para a zona leste de Fortaleza, como já citado anteriormente neste capítulo, deu-se – como um dos fatores principais - pela ação do poder público municipal ao autorizar o processo de loteamento da região, a partir da aprovação dos parcelamentos das glebas⁷² existentes. Como citado na metodologia dessa pesquisa, os loteamentos disponíveis pela Seuma formam “uma colcha de retalhos”, pois muitos deles são reparcelamentos/desmembramentos com entraves judiciais e litígios nos cartórios de Registro de Imóveis correspondentes. Por isso, a exposição e análise dos dados levou em conta o disponibilizado pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente - Seuma, sem os pormenores das problemáticas judiciais, visto que o intuito do trabalho é a disponibilidade dos bens públicos municipais, que em sua grande maioria são originados desses loteamentos.

De acordo com dados dos loteamentos de Fortaleza disponibilizados no site da Seuma⁷³, no perímetro do Antigo Sítio Cocó existem 137 parcelamentos do solo, sejam loteamentos, glebas, desmembramentos dos loteamentos, retificações de terras, subdivisão de quadras, ou seja, o perímetro apresenta uma complexidade de análises sobre o parcelamento do solo.

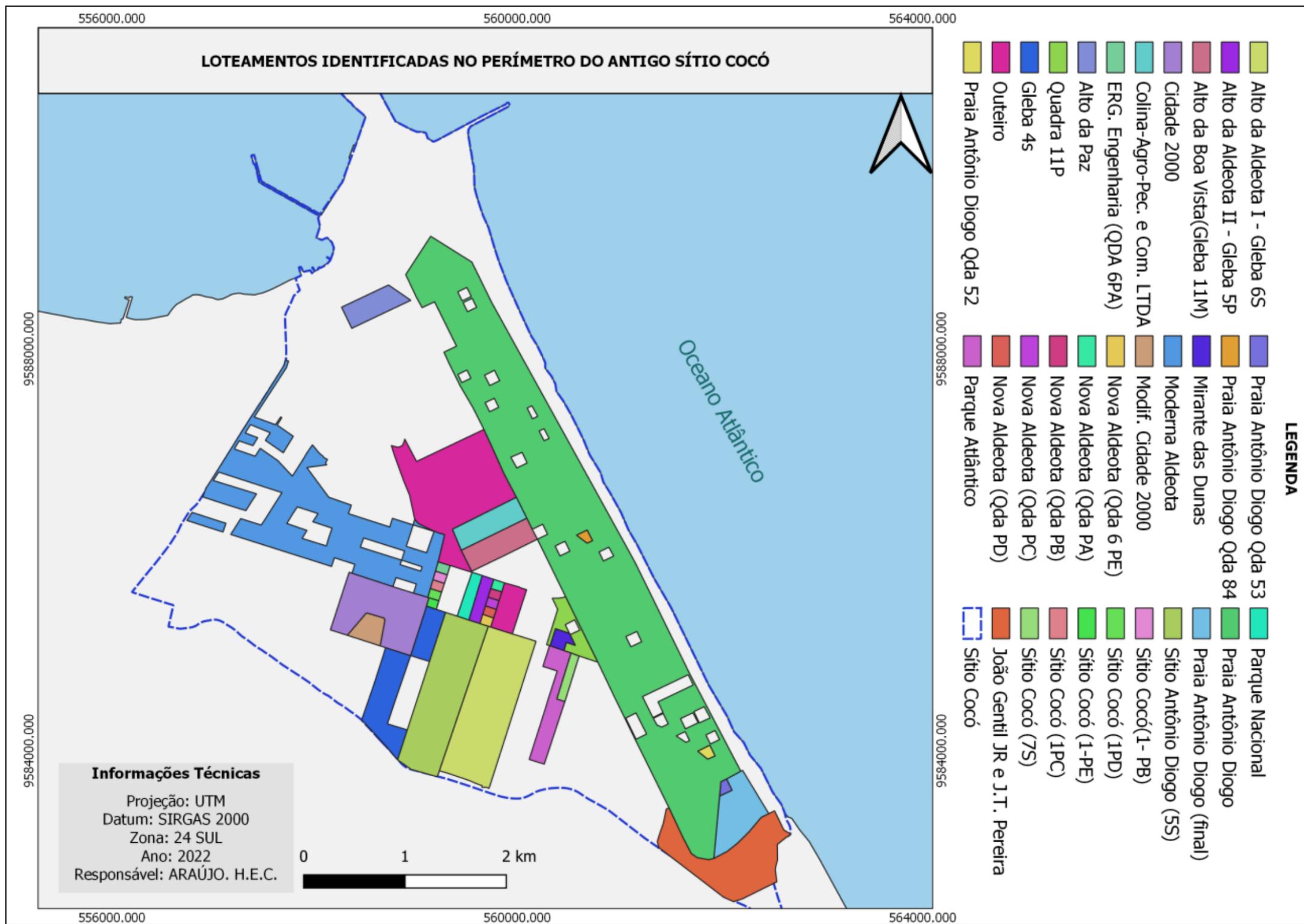
Para mantermos o foco na caracterização dos bens públicos municipais e identificarmos no momento os principais fatores que promovem a criação, manutenção e (in) disponibilidade desse patrimônio municipal, disponibilizamos a seguir apenas os loteamentos, sem considerar os desmembramentos e outras designações, identificados no ASC:

⁷² Segundo a LUOS, em seu Anexo 1 – Definições – “É o terreno que ainda não foi objeto de parcelamento, sob qualquer forma”.

⁷³ Consultado em 15/05/2022. Acessível em:

<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/860-cadastro-de-loteamentos-do-municipio-2>

Figura 36 - Mapa dos Loteamentos identificados no Antigo Sítio Cocó- Fortaleza – CE.



Fonte: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (2022). Elaborado pelo autor.

Os 32 loteamentos acima citados estão presentes na maioria dos bairros do Antigo Sítio Cocó e são responsáveis por grande parte públicos municipais nesse perímetro, pois foram através desse parcelamento do solo urbano que a LPUOS já destina para os municípios percentuais específicos de espaços urbanos destinados às áreas verdes, áreas institucionais, fundos de terras e logradouros públicos. Evidenciamos, a seguir, como estão distribuídos, categorizados e disponibilizados os bens públicos municipais nos bairros Papicu, Vicente Pinzón e De Lourdes, como suas várias formas de origem, como por exemplo, os loteamentos.

Após detalhar a expansão da cidade de Fortaleza rumo à zona leste, especificamente no perímetro conhecido como “antigo sítio Cocó”, e caracterização socioespacial, ressaltando os aspectos ambientais, sociais e urbanísticos relacionados aos nove bairros presentes na atual conjectura do planejamento urbano de Fortaleza, faz-se necessário refletir e pormenorizar os bens públicos municipais nos três bairros objeto do presente estudo: Vicente Pinzón, De Lourdes e Papicu.

4.3 Ocupação dos Bens Públicos Municipais nos bairros Vicente Pinzón, De Lourdes e Papicu.

Como já citado na introdução desse capítulo, a escolha das três unidades de gestão municipal deu-se pela dinâmica social, economia, ambiental, urbana desses três bairros e como o poder público necessita dos bens públicos para atender a população desses espaços tão díspares que se encontram em uma mesma região da cidade.

As características, tipologias e atuais usos dos bens públicos municipais nesses três bairros refletem no planejamento público municipal e conseqüentemente na estrutura socioespacial, ambiental e a estrutura urbana desses territórios, o que é de suma importância reconhecer nesse trabalho de pesquisa e serve com legado para conhecermos Fortaleza, sua zona leste, os bairros e o modelo de estrutura administrativa municipal que identificaremos nesse perímetro da cidade.

Concordamos com Sobarzo (2006), ao tratar do espaço público no sistema capitalista marcado pela desigualdade:

Como já foi apontado, o espaço público não pode, nem deve ser, idealizado como um local de convívio próximo e profundo da diversidade. A sua concepção moderna colocava-o como um possibilitador de encontros impessoais e civilizados que obedeciam e respeitavam a lógica do próprio sistema, assumidamente desigual, pois lembremos que, entre as transformações da Modernidade, está o desenvolvimento do sistema capitalista, que se fundamenta na desigualdade (SOBARZO, 2006, p. 95).

Por isso, a análise basear-se-á pela busca de identificar os bens públicos e como eles se encontram na atualidade, com suas tipologias; se conseguem ou não atingir a sua função de exercer papel de ser uma ferramenta de planejamento urbano e social à disposição do poder público municipal pode dispor dos bens públicos para reduzir as disparidades socioeconômica-espacial intraurbana. Souza (2008) ressalta a importância da reforma urbana para realização de um planejamento e gestão do espaço mais democrático e participativo:

Os objetivos específicos da reforma urbana, por outro lado, são diversificados. Os mais importantes são: 1) coibir a especulação imobiliária, a qual, tipicamente, corre desenfreada em cidades de países periféricos e semi-periféricos; 2) reduzir o nível de disparidade sócio-econômico-espacial intra-urbana, assim reduzindo o nível de segregação residencial; 3) democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano (SOUZA, 2008, p. 113)

Entendemos que os bens públicos são necessários para otimizar esse planejamento e gestão do espaço urbano, no intuito de diminuir a disparidade sócio-econômico-espacial intra-urbana citada pelo autor e ajudar a promover uma reforma urbana.

Dantas (2007) destaca que não é possível planejar a cidade, principalmente a metrópole, isolada de sua região, pois somente ela desempenha funções indispensáveis a gestão econômica, social e política da região.

Para gerir, de forma eficiente, sustentável e socialmente justa uma cidade-região como Fortaleza, é preciso observar sua escala, sua complexidade e a particularidade de sua dinâmica de organização socioeconômica. É impossível pensar um núcleo metropolitano isoladamente, sem considerar a sua integração na região, sem avaliar as demandas de sua área de influência e os fluxos decorrentes (DANTAS, 2017, p.8).

A importância recorte espacial, no perímetro proposto para o estudo, seja em escala metropolitana, como cita o autor, seja no perímetro de um bairro, requer a observância da complexidade e particularidade dessa dinâmica de organização socioeconômica.

Por isso, primeiramente vamos recapitular os aspectos sociais, econômicos, infraestrutura urbana e a estrutura administrativa dos três bairros, no intuito de constatar as diferenças entre essas unidades de gestão do município de Fortaleza.

Tabela 9 – Resumo dos principais aspectos sociais, econômicos, urbanos dos bairros Vicente Pinzón, De Lourdes e Papicu

INDICADOR	BAIRROS		
	VICENTE PINZÓN	DE LOURDES	PAPICU
RENDA MÉDIA (R\$)	578,32	2814,71	1287,75
IDH (0-1)	0,331471934	0,641826217	0,529635268
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS	2	0	8
ÁREA (KM)	3.134	1.366	2.105
HABITANTES (POR MIL)	49.870	3.693	20.128
DENSIDADE (HAB/KM ²)	15.913	2.704	9.562
ALFABETIZAÇÃO (%)	88,9	88,9	86,83
COLETA DE LIXO (%)	99,83	100	99,32
ABASTECIMENTO DE ÁGUA (%)	92,57	85,63	94,94
LOTEAMENTOS	26	4	26
MACROZONEAMENTO	ZPA, ZO, ZOP	ZIA	ZOP, ZIA, ZAP, ZRA
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	71,48	85,31	85,93
ENERGIA ELÉTRICA	99,69	99,9	99,69
REGIONAL	SER 2	SER 2	SER 2

Fonte: IPLANFOR (2022); Seuma (2021). Elaborado pelo autor

As discrepâncias sociais, econômicas e urbanas entre os três bairros revelados pelos dados acostados na tabela 9, revela-nos que o Vicente Pinzón apresenta um número de habitante bem maior, elevado densidade demográficas, mas os piores dados econômicos e sociais dentre os três bairros. O Papicu apresenta o maior número de instrumentos urbanísticos aprovados para a região e tem o maior número de zonas urbanas (macrozoneamento) em seu perímetro, dados que denotam um grande interessa da iniciativa priva e do poder público na dinâmica urbana, social e econômica desse bairro. O De Lourdes apresenta os melhores índices sociais e de infraestrutura urbana, destoando significativamente em aspectos com renda media e IDH.

A vulnerabilidade não está relacionada apenas à renda, mas tem como elementos fundamentais a estabilidade econômica, estabilidade de emprego e renda, infraestrutura e serviços de qualidade nos bairros em que habitam os indivíduos. Essa desigualdade socioeconômica também se expressa em uma desigualdade ambiental, pois os grupos mais carentes ocupam áreas expostas à situação de insalubridade e sujeita a riscos sociais, naturais e ambientais diversos (DANTAS, 2007, p.9).

A estabilidade de emprego e renda, infraestrutura e serviços de qualidade em um bairro, como cita o autor, atrai os diversos grupos sociais para uma determinada região da cidade, sendo que os grupos que não conseguem atingir esses atrativos sociais e econômicos, ficam vulneráveis, até mesmo na questão habitacional, ocupando áreas públicas e privadas, muitas vezes sem condições mínimas de habitabilidades.

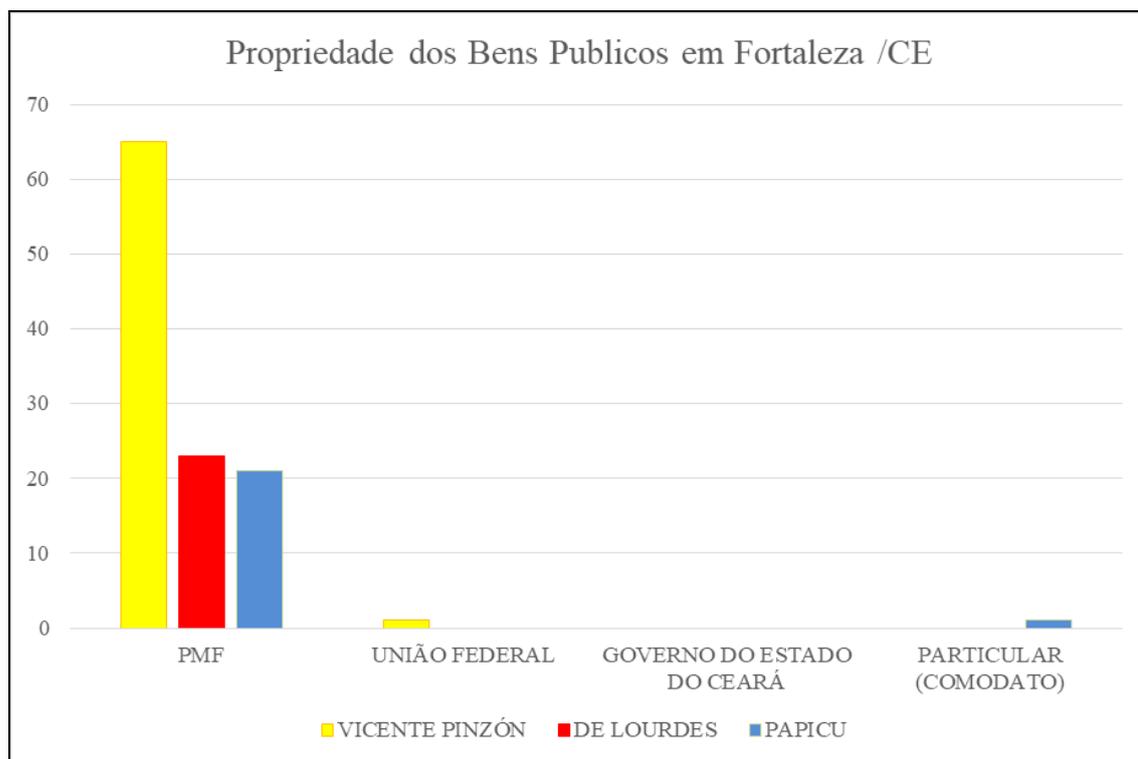
Outro entendimento sobre os três bairros que se faz necessário, antes de adentrarmos nas tipologias, características e identificação dos bens públicos é detectar o uso do solo nessa região, pois nos direciona para entender também o valor e a importância dos bens públicos para esses territórios.

Já identificamos a importância da ação/intervenção do Estado, em específico o poder público municipal, no processo de construção dos territórios, lugares nas diversas escalas que compõem o espaço da cidade de Fortaleza, e como esse agente produtor do espaço necessita de bens públicos para concretizar a sua intervenção no espaço cidadão.

A distribuição dos bens públicos no Vicente Pinzón, De Lourdes e Papicu; a situação/tipologia atual e as categorizações encontradas evidenciarão a atuação do poder público nessas unidades de gestão municipal e os desafios do poder público em diversos aspectos sociais, urbanísticos, econômicos e ambientais.

A disponibilidade do bem público municipal para que o poder público possa efetivar políticas públicas voltadas para o atendimento das necessidades da população em geral ou para um grupo específico – dependendo do planejamento estratégico da gestão municipal – inicia-se pela propriedade do imóvel:

Gráfico 1: Titularidade dos Bens Públicos Municipais de Fortaleza-CE



Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor.

Identificamos 199 bens públicos municipais distribuídos pelos três bairros, sendo quase em sua totalidade a propriedade da Prefeitura Municipal de Fortaleza. A propriedade sendo da PMF tem relevância, pois esses bens, sejam eles terrenos ou edificações, dificilmente terão nenhum tipo de questionamento jurídicos quanto ao tipo de atividade exercida nesses lugares ou a posse efetiva do bem, caso a finalidade de uso seja o uso para interesse da coletividade.

Após identificar a propriedade, outro fator relevante para o mapeamento dos bens públicos, é o de reconhecer a origem desses bens públicos, visto que muitos deles já vêm com direcionamento de uso, como no caso dos bens oriundos de loteamento, com seus direcionamentos para uso institucional, área verde, fundo de terras etc.

Tabela 10 – Origem dos Bens Públicos Municipais em Fortaleza - CE

ORIGEM	BAIRRO		
	VICENTE PINZÓN	DE LOURDES	PAPICU
LOTEAMENTO PRAÇA/ÁREA VERDE	41	22	15
DESAPROPRIAÇÃO	16	0	5

CESSÃO	2	0	0
LOTEAMENTO ÁREA INSTITUCIONAL	4	0	1
LOTEAMENTO CONJUNTO HABITACIONAL	0	0	0
OUTROS - COMPRA E VENDA	0	0	0
DOAÇÃO	1	0	0
COMODATO	0	0	1
PERMUTA	1	1	0
OUTROS - LOGRADOURO PÚBLICO	0	0	0
OUTROS	1	0	0
LOTEAMENTO SISTEMA VIÁRIO	0	0	0
ADJUDICAÇÃO	0	0	0
USUCAPIÃO	0	0	0
LOTEAMENTO CONJUNTO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL	0	0	0
OUTROS - POSSE	0	0	0

Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor

Constatamos pelos dados acostado à tabela 10, que no bairro Vicente Pinzón aproximadamente 68% (dentre os 66) dos bens públicos municipais tiveram sua origem através de parcelamento do solo urbano, nas porcentagens que designaram a lei federal e municipal (à época) para a doação obrigatória ao município, sendo que no bairro De Lourdes temos quase 100% nessa mesma situação e no bairro Papicu 68% dos bens tem sua origem nos loteamentos aprovados pelos municípios. Dentre os possíveis usos específicos dos loteamentos, a tipologia “área verde/praçã” representa quase a totalidade desse tipo de uso dos bens públicos, tendo a “área institucional”, outros cinco registros, com origem nos loteamentos.

A desapropriação, instrumento urbanístico e legal, já previsto na legislação para parâmetros urbanos, desde a Constituição Federal (1988) até a lei específica de parcelamento do solo – federal e municipal, é outra origem do bem público relevante para os bairros Vicente Pinzón e Papicu, com esse mecanismo sendo usados dezesseis vezes e cinco vezes, respectivamente, o que denota interferência direta do poder público municipal para atingir uma demanda específica da comunidade.

Pelos dados acima, conseguimos identificar a titularidade – propriedade, posse, comodato, da mesma maneira que podemos aferir a origem, o que facilita confrontarmos

como o uso específico pelo município na categoria “categoria patrimonial” e “situação/ocupação” do bem público na atualidade.

Tabela 11: Categoria Patrimonial dos Bens Públicos Municipais de Fortaleza-CE

CATEGORIA PATRIMONIAL	BAIRRO		
	VICENTE PINZÓN	DE LOURDES	PAPICU
ÁREA VERDE	13	15	3
LARGOS/JARDINS	9	1	1
PARQUE	0	1	1
PRAÇA	13	2	9
HABITAÇÃO POPULAR IMPLANTADA	3	0	0
TERRENO LIVRE PARA IMPLANTAÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR	2	0	2
CRAS	1	0	0
CRECHE	4	0	1
ECOPONTO	1	0	0
ESCOLA	4	0	3
ESTÁDIOS	1	0	0
POSTO/CENTRO DE SAÚDE	2	0	0
TERMINAIS DE ÔNIBUS	0	0	1
OUTROS	13	4	1

Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor

“Categoria Patrimonial” é a nomenclatura que a Administração Pública municipal identifica em seu banco de dados para identificar o bem público, caracteriza-los e organizá-lo dentro da estrutura de poder municipal, como por exemplo, as escolas, creches e similares são de responsabilidade da Secretaria da Educação do Município – SME⁷⁴; já os postos de saúde, CRAS são de responsabilidade da Secretaria de Saúde de Fortaleza⁷⁵.

Essas especificações da tabela 11 trazem uma visualização mais real do que o poder público pretende implementar com esses imóveis e em que áreas de atuação urbana e social essas categorias se inserem dentro da estrutura administrativa municipal. Ressaltamos, ainda, que essa classificação é o que se encontra como proposta de ocupação para o bem público municipal, ainda nessa pesquisa, vai identificar se realmente essa classificação

⁷⁴ Dados sobre a educação em Fortaleza, indicadores, mapa das escolas podem ser visualizados em: <https://educacao.sme.fortaleza.ce.gov.br/index.php/rede-de-ensino/educ-infantil>

⁷⁵ Informações sobre os equipamentos de saúde por Regional em Fortaleza podem ser pesquisados em: <https://saude.fortaleza.ce.gov.br/>

patrimonial se efetivou na situação fática do imóvel ou se se está sendo utilizado para outro fim municipal ou ocupado irregularmente por terceiros.

Podemos dividir, pelos dados nomeados na tabela 11, a classificação patrimonial de acordo com os enfoques ambiental/urbanístico e social. O bairro Vicente Pinzón apresenta o maior volume de bens públicos concentrados nos aspectos ambientais/urbanísticos com 13 áreas verdes, 9 largos/jardins, 13 praças e 1 ecoponto; sendo que os equipamentos para uso social distribuídos entes CRAS (1), Creche (4), Escola (4), Posto de Saúde (2) e 3 conjuntos habitacionais implantados.

Já o bairro De Lourdes concentra basicamente os bens públicos municipais no perímetro dessa unidade da Gestão municipal nas áreas verde, com 15 bens. O bairro Papicu distribuiu os bens em nove praças, três áreas verdes, um parque e um largo, em seus aspectos ambientais/urbanísticos; sendo que nos aspectos sociais indicam uma creche, três escolas e nenhum posto de saúde.

Faz-se necessário esclarecer o campo “outros”, em especial nos bairros Vicente Pinzón e De Lourdes, com 13 e quatro bens públicos, respectivamente. No bairro De Lourdes são classificados como “espaço urbano para lazer” – sem ter efetivado a construção/delimitação desse equipamento e no bairro Vicente Pinzón são classificados com “espaço urbano para implantação de equipamento”, sendo que no banco de dados disponibilizado pela Sepog não se identifica também qual equipamento será implantado.

A situação/Ocupação dos bens públicos municipais, já identificados pela Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão – representa os imóveis que, à mercê da classificação como “propriedade”, “origem” e “categoria patrimonial” estão ou não estão disponíveis para serem utilizados pelo poder público na efetivação de políticas públicas ou no desempenho das atividades corriqueiras da estrutura pública municipal.

Tabela 12: Situação atual dos Bens Públicos Municipais em Fortaleza - CE

SITUAÇÃO OCUPAÇÃO	BAIRRO		
	VICENTE PINZÓN	DE LOURDES	PAPICU
NÃO INVADIDO	36	15	10
TOTALMENTE INVADIDO	24	3	8
INVADIDO ⁷⁶	0	0	2
PARCIALMENTE INVADIDO	6	5	2

⁷⁶ Mantivemos a nomenclatura “invadido”, pois é assim que está na base de dados disponibilizada pela Sepog. Nesse trabalho, trataremos as nomenclaturas “invadido” e “totalmente invadido” como sendo totalmente ocupado por terceiros.

Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor.

A principal análise dos bens públicos municipais versa sobre a “situação/ocupação”, em virtude de o bem público ter uma finalidade pública, seja pra efetivar uma política pública ou para prestar um serviço público, com já citado nessa pesquisa. Iremos mapear quais os bens na categoria “propriedade”, “origem” e “categoria patrimonial” estão disponíveis para servir ao bem público e aqueles que sofrerão um processo de ocupação irregular por terceiros.

É notável a tolerância que o Estado brasileiro tem manifestado em relação às ocupações ilegais de terra urbana. Esse processo é significativo em suas dimensões, se levarmos em conta, especialmente, a grande massa de migrantes que rumou para as cidades neste século e que se instalou ilegalmente, já que não teve acesso ao mercado imobiliário privado e nem foi atendida pelas políticas públicas de habitação. Aparentemente constata-se que é admitido o direito à ocupação mas não o direito à cidade.

A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandatória de serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político (MARICATO, 2003, p. 157).

A tolerância do Estado frente às ocupações irregulares, a grande massa de migrantes (que estamos discutindo desde o primeiro capítulo dessa pesquisa), a tolerância e condescendência da produção do espaço ilegal, de acordo com a autora, recaem sobre uma situação de falta de investimento público e precárias condições de planejamento urbano e social desses espaços, pois a estrutura do município fica comprometida com as ocupações irregulares, em lugares que poderiam ser escolas, posto de saúde e praças, por exemplo, bem como as pessoas que ocupam não possuem as condições básicas de sobrevivência.

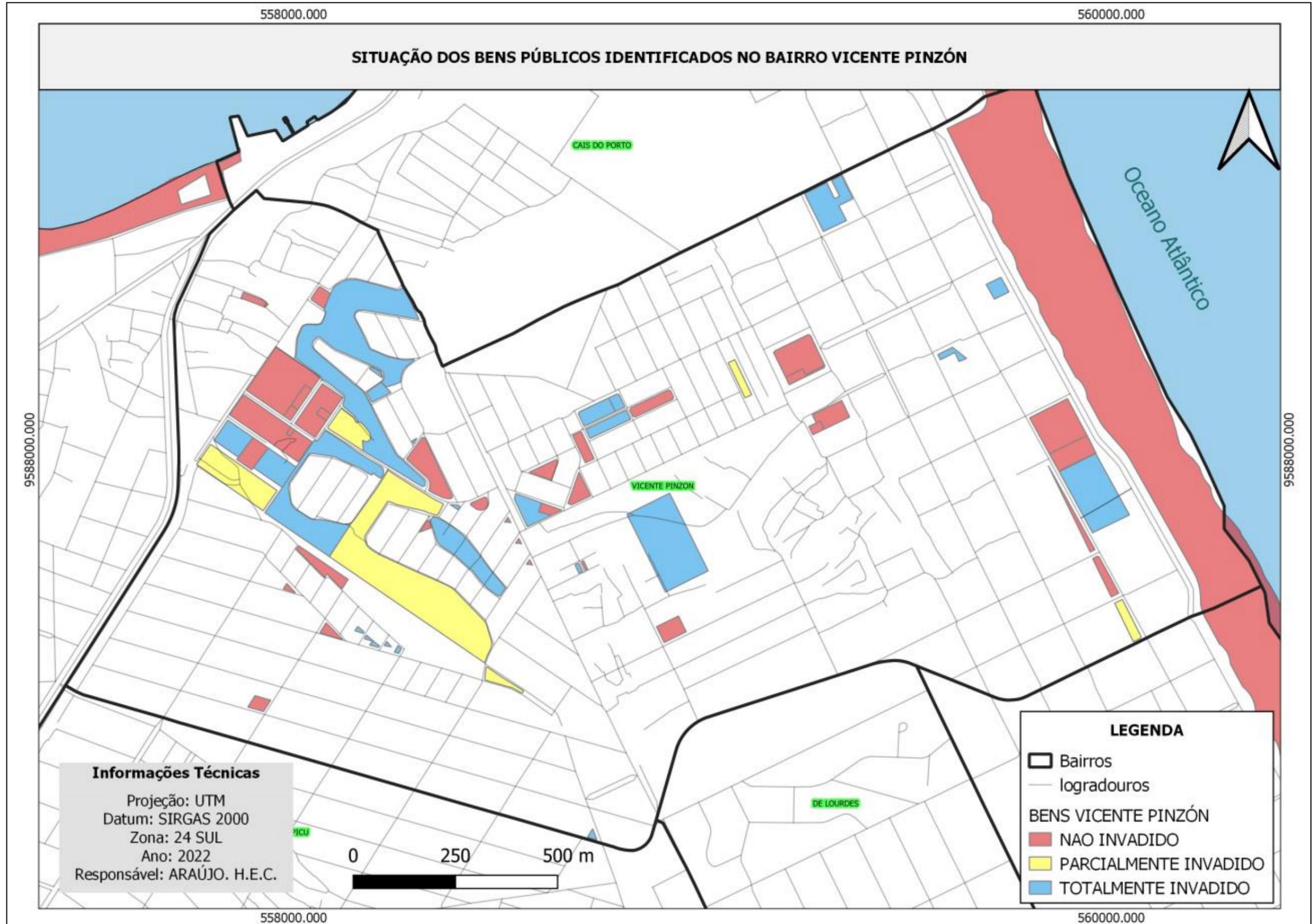
Pelos dados identificados disponíveis na tabela 12, 45% dos bens públicos do Vicente Pinzón, 34% no De Lourdes e 54% no Papicu estão ocupados irregularmente, ou seja, não estão sendo utilizados para a finalidade para a qual foram constituídos. Ao categorizarmos esses bens ocupados irregularmente, com o rebatimento sobre a situação da categoria patrimonial para os quais foram criados, conseguiremos visualizar os principais entraves da atuação do poder público nos três bairros.

De antemão, iremos verificar a categorização atual dos bens não invadidos, (ou não ocupados), que estão de fato cumprindo a função para qual foram constituídos, de acordo

com o cruzamento do banco de dados da Sepog e o uso identificado pela no software Google Maps – street view.

O primeiro bairro a ser analisado será o Vicente Pinzón, este com 66 bens públicos municipais, sendo 36 disponíveis para uso do poder público municipal nas ações governamentais e 30 bens total ou parcialmente ocupados irregularmente, distribuídos pelo território do bairro, conforme mapa abaixo:

Figura 37 - Mapa da Situação dos Bens Públicos Municipais no bairro Vicente Pinzón - Fortaleza – CE.



Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor.

Identificamos pela figura 37, uma distribuição desigual dos bens públicos no perímetro do bairro, com concentração de bens ao sul e norte, enquanto a população região leste do bairro pouco ou nada possui de equipamentos públicos. Com exceção do bem público disponível que está representado na logo acima pela orla, faixa de praia identificada no Vicente Pinzón, todos os outros bens são de propriedade da PMF.

Quadro 6: Bens Públicos Municipais Não Invadidos no Bairro Vicente Pinzón – Fortaleza – CE.

BENS NÃO INVADIDOS NO BAIRRO VICENTE PINZÓN				
	Proprietário	Categoria Patrimonial	Origem	Situação/Ocupação atual
1	União federal	Outros	Cessão	Orla de fortaleza
2	Prefeitura municipal de fortaleza	Largos/jardins	Loteamento praça/área verde	Terreno
3	Prefeitura municipal de fortaleza	Largos/jardins	Loteamento praça/área verde	Terreno
4	Prefeitura municipal de fortaleza	Outros	Loteamento Área Institucional	Paróquia Santa Terezinha do Menino Jesus; Centro de Integração Tecnológica e Social - CITS - Mucuripe; EEFM general Murilo Borges Moreira; Assoc. moradores conj. Santa Terezinha - creche sonho infantil
5	Prefeitura municipal de fortaleza	Escola	Desapropriação	Escola Municipal Luís Ângelo Pereira
6	Prefeitura municipal de fortaleza	CRAS	Desapropriação	Centro de Referência de Assistência Social - CRAS - Mucuripe
7	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Loteamento Praça/Área verde	Invadido - uso residencial, comercial e religioso
8	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Posto/centro de saúde	Loteamento Praça/Área verde	Posto de Saúde Sandra Maria Faustino Nogueira
9	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Largos/jardins	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
10	Prefeitura Municipal de	Outros	Loteamento Praça/Área verde	Clube dos Oficiais da Polícia Militar do

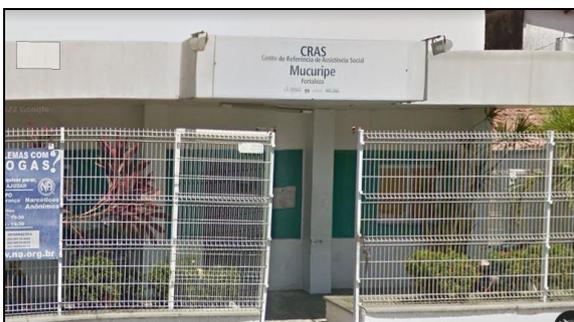
	Fortaleza			Ceará
11	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Largos/jardins	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
12	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Posto/centro de saúde	Desapropriação	Posto de Saúde Aída Santos e Silva
13	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Loteamento praça/área verde	Terreno
14	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Habitação Popular Implantada	Desapropriação	Conjunto Nossa Senhora da Paz
15	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Habitação Popular Implantada	Desapropriação	Conjunto Nossa Senhora da Paz
16	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Habitação Popular Implantada	Desapropriação	Conjunto Nossa Senhora da Paz
17	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Praça
18	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Largos/jardins	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
19	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Largos/jardins	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
20	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Creche	Loteamento Praça/Área verde	Creche Municipal professora Belarmina Campos
21	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Praça
22	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Praça
23	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Praça
24	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Creche	Desapropriação	Centro de Educação Infantil Darcy Ribeiro
25	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Escola	Loteamento Praça/Área verde	Escola Municipal professora Belarmina Campos
26	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Creche	Desapropriação	Centro de Educação infantil padre Jose Nilson
27	Prefeitura	Praça	Loteamento	Praça

	Municipal de Fortaleza		Praça/Área verde	
28	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Outros	Praça
29	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Creche	Desapropriação	Terreno
30	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Escola	Loteamento Praça/Área verde	Escola Munipal Professora Consuelo Amora
31	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Estádio	Desapropriação	Estádio Municipal Terra e Mar
32	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Desapropriação	Praça
33	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Escola	Desapropriação	Escola Municipal professora Aída Santos e Silva
34	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Praça
35	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Praça
36	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Ecoponto	Cessão	Ecoponto

Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor.

Dos 36 bens disponíveis, detalhados na tabela acima, identificamos pela coluna “situação/ocupação atual”, que de fato temos nove praças, três equipamentos de saúde (CRAS e posto), nove equipamentos de educação (escolas e creches), três unidades do conjunto habitacional Nossa Senhora da Paz, oito terrenos (inclusive um que consta na base da Sepog como “creche”, mas no uso só é um terreno), um ecoponto e três bens públicos municipais que estão como disponíveis para uso municipal, mas a situação fática é a ocupação por terceiros, bem como o estádio Terra Mar, este com pouca infraestrutura para receber grande público e em condições precárias de uso.

Figura 38 – CRAS Vicente Pinzón



Fonte: Google Street View (2019)

Figura 39 – Posto de Saúde Sta M^a F. Nogueira

Fonte: Google Street View (2019)

Figura 40 – Praça Vicente Pinzón



Fonte: Google Street View (2019)

Figura 41 - E.M. Consuelo Amora



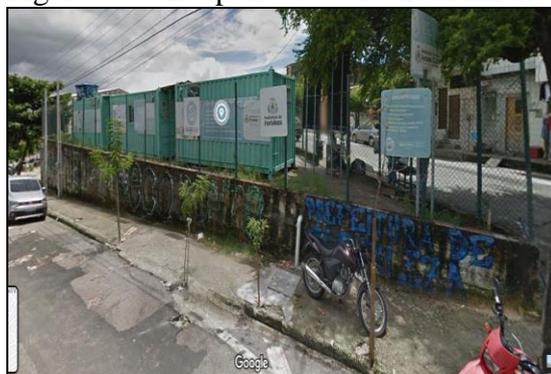
Fonte: Google Street View (2022)

Figura 42 - C.E. I. Pe Jose Nilson



Fonte: Google Street View (2017)

Figura 43 - Ecoponto do Vicente Pinzón



Fonte: Google Street View (2022)

Quanto aos bens municipais “parcial/totalmente invadidos”, que somam 30 bens no bairro Vicente Pinzón, pela “categoria patrimonial”, são 13 áreas verdes, três praças, três largos, dois terrenos para seria implantados de forma planejada conjuntos habitacionais, bem como oito com a nomenclatura de “outros”, sem destinação específica, oficialmente.

Quadro 7: Bens Públicos Parcial/Totalmente Invadidos no bairro Vicente Pinzón - Fortaleza-CE

BENS PARCIAL/TOTALMENTE INVADIDOS NO BAIRRO VICENTE PINZÓN				
	Proprietário	Categoria Patrimonial	Origem	Situação/Ocupação atual
37	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Desapropriação	Residências; Comércios
38	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências; Comércios
39	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços
40	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências
41	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Residências
42	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Permuta	Prestação de serviços
43	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Terreno livre para implantação de habitação popular	Doação	Residências; comércios; igreja
44	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Desapropriação	Residências; comércios; prestação de serviços; igreja
45	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios
46	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Loteamento área institucional	Residências
47	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências
48	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Residências
49	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências
50	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências

51	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios
52	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Terreno livre para implantação de habitação popular	Desapropriação	Residências
53	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços; igreja
54	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Largos/jardins	Loteamento Praça/Área verde	Prestação de serviços
55	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios
56	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências
57	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios
58	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios
59	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Loteamento área institucional	Residências; comércios; igreja
60	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Praça
61	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Largos/jardins	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços; ecoponto
62	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Largos/jardins	Loteamento Praça/Área verde	Residências; terreno
63	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços
64	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Loteamento área institucional	Residências; comércios; terreno
65	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços; igreja; terreno
66	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Desapropriação	Residências; comércios; terreno

Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor

Dos bens públicos ocupados irregularmente no Vicente Pinzón, nove apresentam apenas a tipologia “residência”, às quais identificamos por imagem de fachada do imóvel; sete por residências e comércios – em sua grande maioria estabelecimentos comerciais de pequeno porte, como mercearias; três estão ocupados com residências, comércios e prestação de serviços – como pequenas oficinas mecânicas e são de beleza; quatro imóveis que além de residências e comércios, identificamos também igrejas, todas da denominação pentecostal e os bens públicos parcialmente invadidos, quatro tinham a tipologia terreno como ainda com possibilidade de uso pela PMF e um já estava construído um ecoponto.

Depreende-se, igualmente, que dos 30 bens ocupados irregularmente, 24 bens são originados de loteamento, o que evidencia o pouco cuidado do poder público municipal quando o bem é de destinação obrigatória, oriunda do parcelamento do solo, ou seja, não foi adquirido por desapropriação, permuta ou doação, por exemplo.

Figura 44 – Bens Públicos Invadidos por uso residencial e comercial



Fonte: Google Street View (2022)

Figura 45 - Bens Públicos Invadidos por uso de prestação de serviço



Fonte: Google Street View (2022)

Figura 46: Bens Públicos Invadidos por uso - Igreja



Fonte: Google Street View (2022)

Figura 47 - Bens Públicos Invadidos por uso residencial

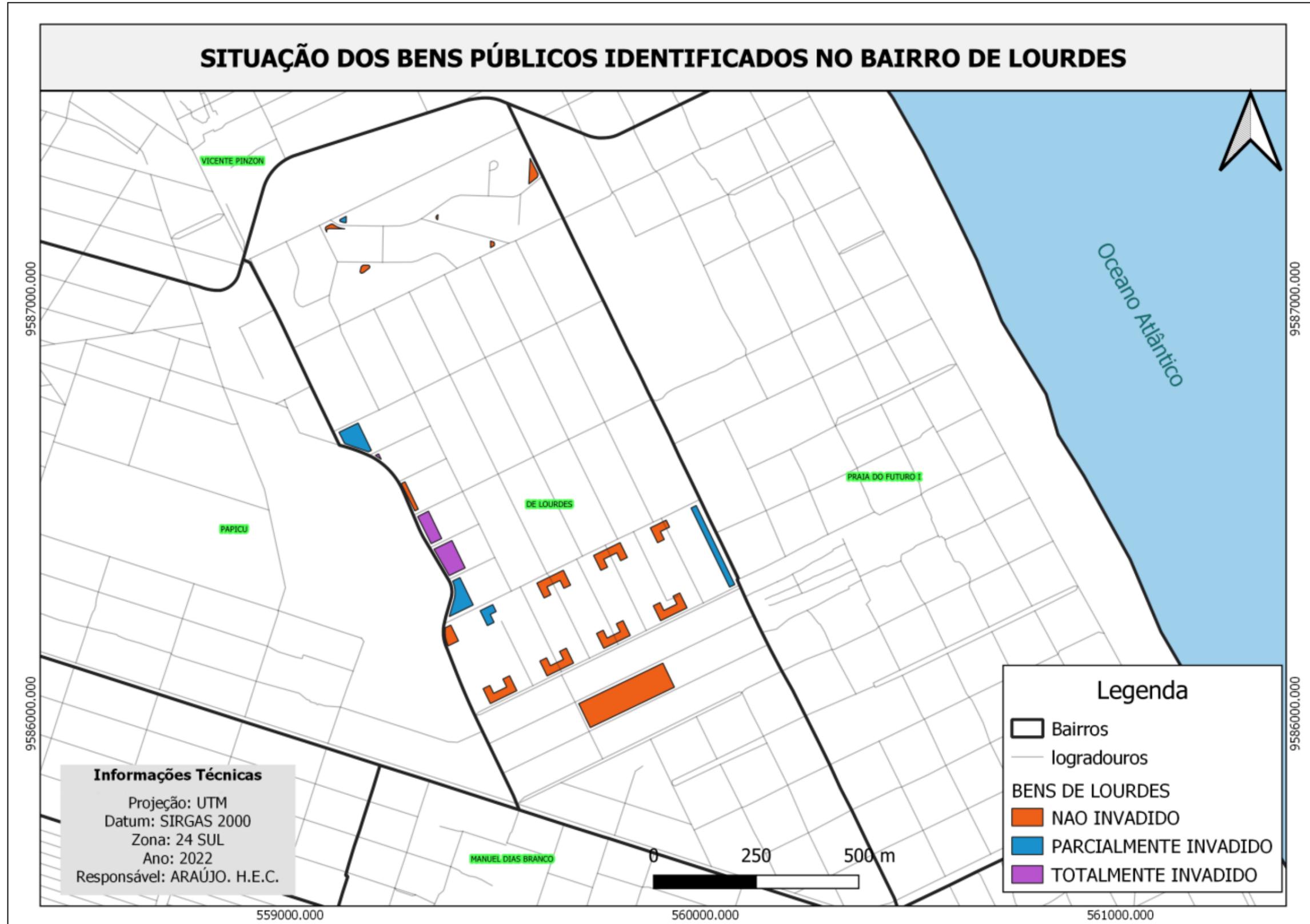


Fonte: Google Street View (2022)

Os bens públicos municipais no bairro De Lourdes apresentam algumas peculiaridades: quase todos são oriundos de “loteamento Praça/Área verde”, sendo

enumeradas as categorias patrimoniais praça, área verde ou largos/jardins, com todos os bens de propriedade da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Figura 48 - Mapa da Situação dos Bens Públicos Municipais no bairro De Lourdes - Fortaleza – CE.



Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor.

A disposição geográfica dos bens públicos municipais no bairro De Lourdes está situada no centro desse bairro, tendo apenas três bens públicos totalmente invadidos, já na divisa com o bairro Papicu. São 23 distribuídos pelo De Lourdes, sendo 15 disponíveis para fins públicos, três totalmente invadidos e apenas cinco parcialmente invadidos.

Quadro 8: Bens Públicos Municipais Não Invadidos no bairro De Lourdes - Fortaleza-CE

BENS NÃO INVADIDOS NO BAIRRO DE LOURDES				
	Proprietário	Categoria Patrimonial	Origem	Situação/Ocupação atual
1	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
2	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
3	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Área Verde
4	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Área Verde
5	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Área Verde
6	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
7	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
8	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
9	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
10	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Parque	Permuta	Terreno
11	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Largos/jardins	Loteamento Praça/Área verde	Largo
12	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
13	Prefeitura Municipal de	Outros	Loteamento Praça/Área verde	Terreno

	Fortaleza			
14	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Loteamento Praça/Área verde	Área Verde
15	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Loteamento Praça/Área verde	Terreno

Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor.

Os bens públicos municipais disponíveis, conforme Quadro 8, estão enumerados como terrenos, áreas verdes ou largos. Não identificamos na pesquisa nenhum equipamento público de lazer, equipamento público de saúde, equipamento de educação ou qualquer outro instrumento público de prestação de serviço por parte do poder público, o que evidencia – também pelos indicadores sociais, econômicos e urbanísticos já citados anteriormente – pouca intervenção municipal no bairro De Lourdes, pelo menos no que diz respeito à prestação de serviços públicos municipais citados. Outro fato interessante é que as três praças previstas para construção no bairro, não foram efetivas, com a situação atual apenas de terrenos baldios.

Figura 49 - Terreno para futuro praça



Fonte: Google Street View (2022)

Figura 50 – Largo no De Lourdes



Fonte: Google Street View (2022)

Figura 51 - Área verde no De Lourdes



Fonte: Google Street View (2019)

A indisponibilidade dos bens públicos também não é fator relevante no bairro De

Lourdes, com pouquíssima incidência de ocupação irregular:

Quadro 9: Bens Públicos Parcial/Totalmente Invadidos no bairro De Lourdes - Fortaleza-CE

BENS PARCIAL/TOTALMENTE INVADIDOS NO BAIRRO DE LOURDES				
	Proprietário	Categoria Patrimonial	Origem	Situação/Ocupação atual
16	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
17	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências
18	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências; terreno
19	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Terreno
20	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Loteamento Praça/Área verde	Comércios
21	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências
22	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Estacionamento
23	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Estacionamento

Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor.

Dos oito bens públicos considerados invadidos, dois bens são estacionamento da paróquia Nossa Senhora de Lourdes, mas não estão murados ou cercados de forma que inviabilize uma retomada de posse por parte do poder público municipal. Dois seriam áreas verdes, mas estão apenas como terrenos baldios. De fato, apenas quatro bens públicos municipais estão indevidamente ocupados por terceiros no bairro De Lourdes.

Figura 52 - Bem Público Invadidos por uso comercial



Fonte: Google Street View (2022)

Figura 53 - Bem Público Invadidos por uso - estacionamento

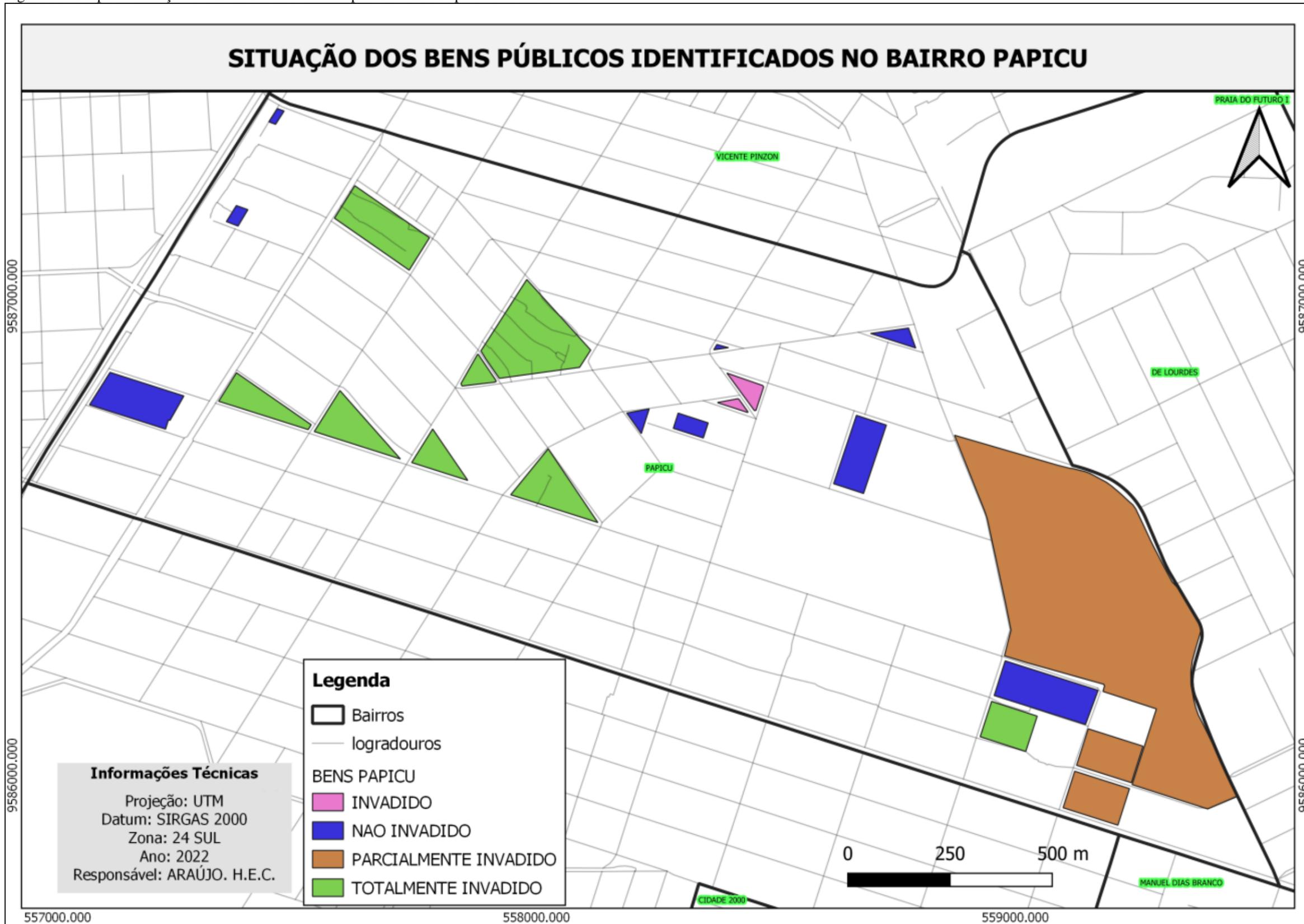


Fonte: Google Street View (2022)

O Papicu apresenta uma diversidade de bens públicos, disponíveis e não disponíveis, inclusive com um importante espelho d'água para a cidade Fortaleza, a lagoa do Papicu, recurso hídrico que caracteriza o bairro e que faz parte do Parque com o mesmo nome no perímetro dessa unidade da gestão municipal, mesmo com a margem ao sul estando parcialmente invadida por residências, comércios e prestação de serviços.

O bairro também apresenta como bem disponível o Terminal de Integração de ônibus do Papicu, outro equipamento importantíssimo para toda a cidade, pois representa grande fluxo de pessoas que transitam pelo terminal, dos bairros vizinhos e de toda a cidade.

Figura 54 - Mapa da Situação dos Bens Públicos Municipais no bairro Papicu - Fortaleza – CE



Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor.

O bairro Papicu apresenta apenas dez bens públicos municipais não invadidos, dois parcialmente invadidos, oito totalmente invadidos e dois que a Sepog registrou em seu banco de dados como “invadido”. Nessa pesquisa, com já citamos, iremos considerar o Papicu como dez bens públicos municipais totalmente invadidos, que pelo uso é isso que foi identificado nesse estudo.

Quadro 10: Bens Públicos Municipais Não Invadidos no bairro Papicu – Fortaleza – CE.

BENS NÃO INVADIDOS NO BAIRRO PAPICU				
	Proprietário	Categoria Patrimonial	Origem	Situação/Ocupação atual
1	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Escola	Loteamento Praça/Área verde	Escola Municipal Prof. Maria Gondim dos Santos
2	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Escola	Comodato	Recanto Psico-Pedagógico
3	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Escola	Desapropriação	Escola Municipal Maria Alice
4	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Outros	Loteamento área institucional	Sociedade Espírita de Fortaleza
5	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Terminal de Ônibus	Desapropriação	Terminal de Integração do Papicu
6	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Largos/jardins	Loteamento Praça/Área verde	Largo
7	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Creche	Desapropriação	Terreno
8	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Terreno livre para implantação de habitação popular	Desapropriação	Conjunto Habitacional
9	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Área Verde
10	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Terreno

Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor

Dos dez bens públicos municipais não invadidos temos três equipamentos de

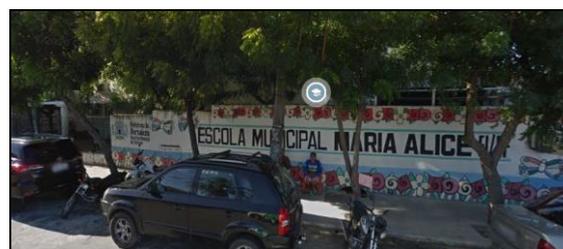
educação, o já citado terminal de integração do Papicu, um conjunto habitacional, uma área verde e um terreno baldio, além de um equipamento particular – “Sociedade Espírita de Fortaleza” – em um terreno que deveria ser usado para a construção de um equipamento público. Interessante observar que, apesar das contradições sociais do bairro, não foi apontado na base de Patrimônio Público Municipal, nenhum equipamento público de saúde, seja posto de saúde, hospital ou UPA controlados pelo município de Fortaleza.

Figura 55 – Centro de Assistência Social - Recanto



Fonte: Google Street View (2022)

Figura 56 – Escola Municipal Maria Alice



Fonte: Google Street View (2019)

Figura 57 - Terminal de ônibus do Papicu



Fonte: Google Street View (2022)

Quadro 11: Bens Públicos Parcial/Totalmente Invasados no bairro Papicu - Fortaleza-CE

BENS PARCIAL/TOTALMENTE INVADIDOS NO BAIRRO PAPICU				
	Proprietário	Categoria Patrimonial	Origem	Situação/Ocupação atual
11	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências
12	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Área Verde	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços
13	Prefeitura Municipal de	Praça	Loteamento Praça/Área	Residências; comércios; prestação de serviços

	Fortaleza		verde	
14	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços
15	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços; igreja
16	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços; igreja
17	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços; igreja
18	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços; igreja
19	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços; igreja
20	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Terreno livre para implantação de habitação popular	Desapropriação	Centro de educação infantil Wilma Maria de Vasconcelos Leopércio
21	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Praça	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços; terreno
22	Prefeitura Municipal de Fortaleza	Parque	Loteamento Praça/Área verde	Residências; comércios; prestação de serviços; igreja; lagoa (Parque)

Fonte: Sepog (2021). Elaborado pelo autor

Dos três bairros objetos do estudo nessa pesquisa, o Papicu é o único que apresenta uma maior quantidade de bens públicos municipais totais e/ou parcialmente invadidos. Seriam construídas no bairro oito praças, esta como importante equipamento de lazer e socialização para a comunidade, mas esses espaços estão ocupados por residências, comércios e unidades de prestação de serviço da iniciativa privada, com pequenos estabelecimentos, bem como igrejas.

Figura 58- Bem Público Invadidos por uso comercial



Fonte: Google Street View (2022)

Figura 59 – Bem Público Invadido por uso residencial e comercial



Fonte: Google Street View (2022)

Figura 60 - Bens Públicos Invadidos por uso -

Igreja



Fonte: Google Street View (2022)

Todos os bens invadidos são oriundos de loteamento, em especial o que seriam praças ou áreas verdes. O único bem público oriundo de desapropriação consta invadido na base de dados da Sepog, mas na nossa pesquisa identificamos que está ocupado por um equipamento de educação da própria PMF, o Centro de Educação Infantil Wilma Maria de Vasconcelos Leopércio.

5- CONCLUSÃO

Na análise da expansão, construção e desenvolvimento do espaço urbano da cidade de Fortaleza, ressaltamos o papel do Poder Público Municipal na elaboração e aplicação da legislação visando o ordenamento territorial, que teve rebatimento na formação do patrimônio bens públicos municipais. Na perspectiva de que o poder público seja ele federal, estadual ou municipal necessita de um arcabouço de bens públicos que auxiliem a efetivação de políticas públicas que promovam o atendimento de todas as demandas da população e seja instrumento de redução das desigualdades e sirva como aspecto fundamental do planejamento nas cidades brasileiras.

Como visto na pesquisa, os bens públicos municipais têm origens diversas, sendo que no caso de Fortaleza, a maioria é oriunda de loteamentos aprovados – áreas verdes, áreas institucionais, largos, praças, fundos de terras que contribuirão para um desenvolvimento na dinâmica espacial da cidade, seja na construção de equipamentos públicos de saúde, educação, lazer e cultura, seja para manter o equilíbrio ambiental, de lazer e social dos moradores, como no caso manutenção dos parques urbanos.

Uma questão relevante, sobre o uso do planejamento para transformação da realidade, foi citada por Wilhelm (1976, p.12): “enxergar fatos requer métodos. A realidade não é tão óbvia assim, especialmente ao considerarmos o planejamento como sendo a instrumentalização de gradual transformação da realidade”. Os métodos utilizados para o planejamento da cidade, ou seja, instrumento de gestão que promovam os anseios da população, dentro da realidade pública, perpassam por leis, normas, decretos que estabeleçam parâmetros, formas de gerir a cidade. A instrumentalização e a operacionalização do planejamento urbano, no caso em especial dos municípios, passam pelas características, usos e destinações dados aos bens públicos municipais.

O objetivo geral e os objetivos específicos foram norteadores no desenvolvimento dos capítulos da pesquisa, pelos quais pudemos identificar a relevância do estudo e a efetivação dos resultados.

A primeira parte, na qual buscamos identificar o processo de produção do espaço urbano de Fortaleza, o surgimento da legislação aplicada ao planejamento urbano e o advento do patrimônio público municipal, em especial Fortaleza, apresentou algumas constatações relevantes: existe uma legislação aplicada ao ordenamento urbano, principalmente leis, decretos e normas a nível federal e municipal que regem o planejamento do solo urbano, como a Constituição Federal de 1988, as leis infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade

e leis a nível municipal, como Plano Diretor, Leis de Parcelamento do solo e códigos da cidade, bem como os planos de desenvolvimento instituídos pelos governos municipais visando o ordenamento e expansão da cidade.

Constatamos também que houve uma expansão, “marcha” do interior do estado do Ceará para a capital Fortaleza, o que propiciou um aumento populacional, incremento nas atividades comerciais, investimentos públicos na cidade de Fortaleza e crescimento significativo da infraestrutura urbana.

Verificamos também que, mesmo com o aumento do investimento público e o crescimento significativo da infraestrutura urbana, estes não foram suficientes para atender às demandas de toda a população, o que acarretou com que grande parte dos moradores da capital vivam em condições precárias, sem o atendimento de necessidades básicas. O desemprego, os empregos informais e os baixos salários impedem que uma grande parte de seus moradores tenham acesso à mercadoria e bens de consumo coletivos, favorecendo a formação de uma cidade bastante desigual nos aspectos econômicos e sociais, bem como de infraestrutura urbana.

Outro fator relevante foi reconhecer a consolidação da hegemonia de Fortaleza como cidade agregadora de comércio, prestação de serviços, desaguadora da produção cearense através do porto da capital e como cidade que alavancou a economia do Estado, como importante interposto comercial também de toda a região.

No bojo do crescimento urbano da cidade de Fortaleza e o surgimento da legislação específica para regular o planejamento urbano, surgiu também a necessidade de termos um patrimônio público, esta indispensável para que fossem atendidas às demandas da população e para a execução das políticas públicas a nível municipal. Identificamos que a principal fonte de bens públicos municipais é a destinação direta ocorrida quando se parcela o solo urbano, através especialmente dos loteamentos, com seus percentuais específicos, como por exemplo, para os loteamentos residenciais em Fortaleza: 15% para a área verde, 5% para a área institucional e 5% para os chamados fundos de terra.

Esses bens públicos municipais foram identificados ao demonstrarmos as características, tipologias e a atual destinação dos bens públicos municipais em Fortaleza. Para isso, foram utilizadas as unidades de gestão do município de Fortaleza, ou seja, a atual divisão administrativa do município, no intuito de facilitar o entendimento sob os bens públicos e suas condições de uso na atualidade.

As unidades de gestão do município de Fortaleza, nomenclatura atual que engloba 121 bairros; 12 Secretarias Executivas Regionais e 39 Territórios na capital cearense,

tem o intuito de aproximar o cidadão das políticas públicas do poder público municipal e também para facilitar a solicitação de serviços públicos por parte da população. Para isso, faz uso de equipamentos públicos municipais, como postos de saúde, escolas, hospitais, CRAS etc.

Os bens públicos identificados em Fortaleza têm em sua grande maioria como proprietário o próprio município, como 3.541 bens. A União disponibiliza para uso municipal 65 bens. O Governo do Estado do Ceará 36 bens e os particulares (comodato) disponibilizam 25 bens para uso público municipal.

De acordo com o Art. 98, do atual Código Civil, os bens públicos dividem-se em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e os bens dominicais. Durante toda a pesquisa, foram descritas essas tipologias de bens em Fortaleza, sendo que os bens de uso especial, aqueles com afetação direta – postos, hospitais, escolas – possuem 85 tipologias no município.

Os atuais usos dos bens públicos municipais – invadidos, não invadidos, parcialmente – com o uso dessas nomenclaturas identificadas nos da Sepog – também foram dados relevantes na pesquisa e que detalhamos para melhor compreensão dos bens públicos em toda a cidade.

Coube também dentro da proposta do trabalho, assim como para melhor caracterizar uma parte da cidade e seus bens públicos, um aprofundamento dos estudos, um reatamento do patrimônio público de Fortaleza na sua zona leste, especificamente nos bairros Vicente Pinzón, De Lourdes e Papicu.

Com foco nas tipologias dos bens públicos nos nove bairros do perímetro do Antigo Sítio Cocó – Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Cocó, Cidade 2000, Manuel Dias Branco, Cais do Porto, Papicu, De Lourdes e Vicente, sendo que esses três últimos tiveram seus dados pormenorizados, a pesquisa foi finalizada mostrando as condições ambientais, econômicas e sociais, bem como a diversidade relacionada ao uso dos bens públicos nessa região da cidade.

As amenidades ambientais, como a orla (norte), o rio Cocó (leste e sul), como também os manguezais, as dunas, os lagos, as lagoas, os parques urbanos da Papicu e o Linear do Riacho Maceió perpassam a análise das terras do ASC.

Os aspectos sociais e econômicos, como: quantitativo e densidade populacional, IDH-B, IBEU, abastecimento de água, alfabetização, coleta de lixo, energia elétrica, esgotamento sanitário, renda média foram fatores que facilitaram na caracterização e que demonstram as discrepâncias em relação ao perímetro correspondente aos nove bairros.

O macrozoneamento da região, o parcelamento do solo através dos loteamentos e o uso de instrumentos urbanísticos – OUC, TDC OODC- também foram relatados nos três bairros – Vicente Pinzón, Papicu e De Lourdes – colaboraram para constatar as diferenças e as necessidades de infraestrutura urbana para essas unidades de gestão municipal.

Por fim, após identificar as peculiaridades ambientais, sociais, econômicas e urbanas no Antigo Sítio Cocó, concluímos a pesquisa com as tipologias, características e uso atual dos bens públicos nos bairros Vicente Pinzón, Papicu e De Lourdes, com o detalhamento e mapeamentos dos bens pelo perímetro desses bairros.

O Vicente Pinzón apresenta 66 bens públicos municipais, sendo 36 deles disponíveis para uso do poder público e 30 bens municipais estão parcialmente ou totalmente ocupados.

O bairro de Lourdes possui 23 bens públicos, pertencendo 15 disponíveis para o uso público, três invadidos e cinco parcialmente invadidos, com a peculiaridade de todos serem oriundos de loteamentos e os bens invadidos não se constituírem em aglomerados subnormais ou áreas de risco para a população em geral.

No Papicu temos 10 bens públicos disponíveis para uso públicos municipal, dois parcialmente invadidos e oito totalmente invadidos. Nesse bairro já se identifica grandes áreas com aglomerados subnormais ocupando os bens públicos municipais.

Os dados levantados e discutidos na pesquisa tornam-se relevantes para o estudo da cidade de Fortaleza, pois foi detalhado o processo de ocupação da cidade, o planejamento urbano, os mecanismos públicos de intervenção na estrutura urbana do município através das leis e os mecanismos que promovem essa dinamização da cidade, como espaço de continuam transformação, mudança e adaptação: os bens públicos municipais.

Por conseguinte, a temática debatida nesse trabalho é de grande relevância para o entendimento da dinâmica urbana das cidades brasileiras, por isso acreditamos que outros trabalhos, estudos devem surgir a partir da assimilação dos bens públicos municipais em diferentes contextos no desenvolvimento das regiões dos municípios – em especial no planejamento de suas zonas urbanas.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, planos diretores e expansão urbana: Fortaleza 1960-1992**. 2008. 294 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. **Lei 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

CARLOS, A. F. A. Sobre a gestão democrática da cidade: questões para o debate. **GeoTextos**, [s. l.], v. 6, n. 1, 2010. DOI: 10.9771/1984-5537geo.v6i1.4311. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/4311>. Acesso em: 12 jan. 2022.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1998.

COSTA, Maria Clélia Lustosa; LEMOS, Amália Inês Geraiges. **Cidade 2.000: expansão urbana e segregação espacial em Fortaleza**. 295f. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, São Paulo, 1988.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Capítulos de geografia histórica de Fortaleza**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2017, v.1. p.178.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Maritimidade nos trópicos: por uma geografia do litoral**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; COSTA, Maria Clélia Lustosa; ZANELLA, Maria Elisa. **Vulnerabilidade socioambiental e qualidade de vida em Fortaleza**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Imprensa Universitária, 2017.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA, José Borzacchiello da; COSTA, Maria Clélia Lustosa. **De cidade a metrópole:** (trans)formações urbanas em Fortaleza. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

FORTALEZA. **Lei Complementar 062**, de 02 de fevereiro de 2009. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/124-plano-diretor-de-fortaleza>. Acesso em: 08 mar. 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar 236**, de 11 de agosto de 2017. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/445-parcelamento-uso-e-ocupacao-do-solo-lei-n-236-2017>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FORTALEZA. **Lei Complementar 270**, de 02 de agosto de 2019. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/609-codigo-da-cidade>. Acesso em: 08 mai. 2022.

FREITAS, C. F. S. **Entre o direito à cidade institucionalizada e as insurgências dos moradores de assentamentos informais em Fortaleza**. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2., 2017, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A condição urbana:** ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo, SP: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, p. [151]-166, 2003 Tradução. Acesso em: 11 jun. 2022.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOREIRA, Ruy. **Para onde vai o pensamento geográfico?** Por uma epistemologia crítica. São Paulo: Contexto, 2006.

PEQUENO, L. R. B.; FROTA, N.; LYRA, L. **Adoção das condições de moradia em Fortaleza como temática de projeto urbanístico voltado para a reversão das desigualdades sócio-espaciais**. In: XVII ULACAV - Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda, 17., 2011, Córdoba, Colômbia. Anais... Córdoba, Colômbia: ULACAV, 2011.

PEQUENO, R.; CAPASSO, M. M. **A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza**. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 23, n. 51, maio/ago 2021.

ROCHA, Sílvio Luis Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Maheiros, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1991.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país - avanços e desafios**, Brasília, p.109-210, fev.2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>. Acesso em: 12 de dezembro de 2021

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2. ed. São Paulo: EdUSP, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 6. ed. São Paulo: EdUSP, 2012.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SERPA, Ângelo. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2007.

SILVA, José Borzacchiello da *et al.* SILVA, José Borzacchiello da (org.); CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Ceará: um novo olhar geográfico**. 2. ed. atual. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

SILVA, José Borzacchiello da. **Os incomodados não se retiram**. Fortaleza: Multigraf, 1992.

SOBARZO, O. **A produção do espaço público: da dominação à apropriação**. GEOUSP Espaço e Tempo (Online), [S. 1.], v. 10, n. 2, p. 93-111, 2006. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2006.73992. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/73992>. Acesso em: 12 nov. 2021.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Biblioteca Universitária. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos da Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza: Biblioteca Universitária, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ufc.br/wp-content/uploads/2019/10/guia-de-citacao-06.10.2019.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2022

VILLAÇA, Flávio; FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2001.

WILHEIM, Jorge. **Substantivo e o adjetivo**. São Paulo, SP: Perspectiva: 1976.