



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

JOSÉ WESLEY SILVA DOS ANJOS

**PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA:
CONFLITOS ENTRE OS INSTRUMENTOS DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E OS
DE INCLUSÃO SOCIAL NO GRANDE MUCURIBE**

FORTALEZA

2023

JOSÉ WESLEY SILVA DOS ANJOS

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA:
CONFLITOS ENTRE OS INSTRUMENTOS DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E OS
DE INCLUSÃO SOCIAL NO GRANDE MUCURIBE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de concentração: Natureza, Campo e Cidade no Semiárido.

Orientador: Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva.

FORTALEZA

2023

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)

- A619p Anjos, José Wesley Silva dos.
Produção do Espaço Urbano em Fortaleza: : Conflitos entre os Instrumentos de Valorização Imobiliária e os de Inclusão Social no Grande Mucuripe / José Wesley Silva dos Anjos. – 2023.
147 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva.
1. instrumentos urbanísticos. 2. produção do espaço. 3. Grande Mucuripe. 4. operações urbanas consorciadas. 5. ZEIS. I. Título.

CDD 910

JOSÉ WESLEY SILVA DOS ANJOS

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA:
CONFLITOS ENTRE OS INSTRUMENTOS DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E OS
DE INCLUSÃO SOCIAL NO GRANDE MUCURIBE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de concentração: Natureza, Campo e Cidade no Semiárido.

Aprovada em: 25/05/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Dirceu Cadena de Melo Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

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

Prof. Dr. Gustavo Godinho Benedito
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

À mulher que me deu a vida e que segue me dando mais do que tudo e o amor maior que eu merecia receber. Mamãe, se eu cheguei em algum lugar hoje foi pela sua persistência, Luiza de Marilac, esse trabalho é seu!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de deixar claro que o processo de elaboração dessa pesquisa enquanto acadêmico antes de tudo foi de muita luta, insônias, problemas, medos, conflitos e questões psicológicas. Quando dizem que pesquisar é uma atividade difícil e solitária, eu achava que eram comentários soltos e sem significado, mas são a mais pura verdade.

O meu primeiro agradecimento vai a toda a minha família, meus irmãos, pais e sobrinhos e sobrinhas, que são as pessoas que mais torcem e querem que eu chegue em algum lugar, mas para além de tudo eu preciso agradecer especialmente a minha mãe, Luiza de Marillac, sem a sua força e sua presença e acima de tudo a sua fé em mim, eu não seria nem 10% do que eu sou hoje. Ainda que nesse processo tivemos de descobrir uma doença tão grave e tão séria, só reforçou como a importância dessa mulher tem nos meus dias. Se existe alguém que acredita em mim é a minha matriarca, é a pessoa que mais dá e menos recebe e eu creio que um dia eu poderei retribuir, eu estudo pra isso.

Agradeço ao Prof. José da Silva, acima de tudo pela paciência. Ser um arquiteto perdido no universo da Geografia é algo complexo e que me trouxe muitas angústias, mas o Prof. José da Silva sempre me levantou e deixou claro que eu conseguiria, ainda duvido que eu consiga, mas vou a partir de hoje canalizar isso.

Outro grande agradecimento especial são aos diversos e variados amigos que eu já fiz nesta vida, Indo desde os de longa data, os que eu conheci na infância, na adolescência, na Universidade e no dia-a-dia, são eles que me movem, me tiram do desespero e me mostram que além de tudo eu sou um ser vivo e que preciso viver.

Agradeço aos professores convidados para essa banca, sendo eles, professor Dirceu Cadena, Tiago Estevam e Gustavo Godinho, por suas contribuições, sugestões, leitura atenta e comentários de força e estímulo. Embora eu ainda tenha trabalhado com temas comuns à minha formação, eu ainda tinha muito receio em não estar falando dentro do espectro da Geografia e os quatro geógrafos que estavam nessa defesa, ajudaram a excluir esse medo.

Agradeço aos poucos alunos da minha turma de mestrado que eu consegui conhecer, mesmo que virtualmente, se uma prática de pós-graduação já é solitária em tempos comuns, não se imagina a solidão de uma pesquisa em tempos

de pandemia. Gostaria de citar o nome da Rebeka, Lucas, Isabella e Jhonny, seres maravilhosos que compartilhamos angústias, sofrimentos e por fim, creio eu, que vitórias.

Outro grande agradecimento é a equipe de bolsistas e professores do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional, especialmente na figura dos professores Alexandre Pereira e Clélia Lustosa que me receberam e validaram minhas contribuições enquanto pesquisador e arquiteto.

Por fim, gostaria de agradecer a FUNCAP pelo financiamento durante 24 meses, e por facilitar esse processo de pesquisa.

RESUMO

O tema do espaço urbano se mostra vasto ao se pensar os processos internos e externos da produção do espaço, enquanto um dos artifícios principais para entender a lógica do capital financeiro nas metrópoles do capitalismo dependente. Tendo como base essa premissa, o objetivo desta dissertação é entender os conflitos dentro da regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos, dentro da gestão municipal, ao intensificar alguns instrumentos urbanísticos, em contrapartida, a lentidão para outros, especialmente quando se imagina a dimensão do público alvo que estes instrumentos podem atender, em Fortaleza. Tendo como recorte temporal a partir do Plano Diretor de Fortaleza em 2009 e como recorte espacial o Grande Mucuripe. Dentre os objetivos específicos temos: Analisar as dinâmicas de planejamento, suas atualizações recentes e como essas práticas de planejamento parecem ordenar ou direcionar diversas ações e em quais agentes o planejamento se aproxima e se distancia; Compreender a lógica da instrumentalização na política municipal, como esses instrumentos são aplicados, em que medidas são aprovados e como eles são estipulados dentro da administração municipal; Entender as movimentações e conflitos entre a regulamentação dos instrumentos numa área da cidade (Grande Mucuripe) e as intenções e tratativas que os agentes da produção do espaço articulam para alcançar seus objetivos dentro da política urbana. A pesquisa metodológica se anexou na leitura da realidade, a partir da análise dos processos de regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos, entendendo as diversas escalas geográficas abrangidas pelo objeto de estudo e se pautando na leitura do espaço, enquanto lócus de reprodução da sociedade e da realidade social. Este desenvolvimento se deu através de leituras com a revisão bibliográfica de temas como: financeirização, produção do espaço, instrumentos urbanísticos, planejamento urbano e planejamento estratégico. Para a pesquisa documental se utilizou acervos de órgãos públicos como a SEUMA e o IPLANFOR através da análise das formas, funções, estruturas e processos dessa instrumentalização do espaço e leitura empírica do campo, além de confecção de dados cartográficos.

Palavras-chave: instrumentos urbanísticos; produção do espaço; Grande Mucuripe; operações urbanas consorciadas; ZEIS.

ABSTRACT

The theme of urban space is vast when thinking about the internal and external processes of space production, as one of the main devices to understand the logic of financial capital in the metropolises of dependent capitalism. Based on this premise, the objective of this dissertation is to understand the conflicts within the regulation and application of urban instruments, within municipal management, by intensifying some urban instruments, in contrast, the slowness of others, especially when one imagines the size of the target audience that these instruments can serve in Fortaleza. Having as a temporal clipping from the Master Plan of Fortaleza in 2009 and as a spatial clipping the Grande Mucuripe. Among the specific objectives we have: To analyze the dynamics of planning, its recent updates and how these planning practices seem to order or direct different actions and in which agents the planning approaches and distances itself; Understand the logic of instrumentalization in municipal politics, how these instruments are applied, in what measures they are approved and how they are stipulated within the municipal administration; Understand the movements and conflicts between the regulation of instruments in an area of the city (Grande Mucuripe) and the intentions and dealings that space production agents articulate to achieve their objectives within urban policy. The methodological research was attached to the reading of reality, based on the analysis of the processes of regulation and application of urban instruments, understanding the different geographic scales covered by the object of study and based on the reading of space, as a locus of reproduction of society and social reality. This development took place through readings with the bibliographic review of themes such as: financialization, space production, urban instruments, urban planning and strategic planning. For the documentary research, collections from public bodies such as SEUMA and IPLANFOR were used based on analysis of forms, functions, structures and processes of this instrumentalization of space and empirical reading of the field, in addition to making cartographic data.

Keywords: urban instruments; production of space; Grande Mucuripe; consortium urban operations; ZEIS.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Zoneamento Urbano do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992	55
Figura 02 - Áreas de Participação a partir do Orçamento Participativo	67
Figura 03 - Metodologia do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de 2009	68
Figura 04 - Unidades de Vizinhança, vinculadas ao Corredores de Urbanização do Fortaleza 2040	74
Figura 05 - Esquema de Unidade de Vizinhança do Fortaleza 2040	75
Figura 06 - Novas áreas passíveis de OUC's	80
Figura 07 - Proposição das Novas Operações Urbanas Consorciadas de Fortaleza	81
Figura 08 - Trecho 01 do Pq. Rachel de Queiroz no bairro Presidente Kennedy .	83
Figura 09 - Concentrações e fluxos de intervenção do setor imobiliário formal ..	91
Figura 10 - Dinâmicas de Valorização Imobiliária em Fortaleza	91
Figura 11 - Atividades Econômicas e Desenvolvimento Urbano de Fortaleza	93
Figura 12 - Linha do tempo das OUC's em Fortaleza	94
Figura 13 - Imagem 3D do projeto Condominium Ivens Dias Branco	102
Figura 14 - Linha do tempo da regulamentação das ZEIS em Fortaleza	109
Figura 15 - Proposta de Implantação da OUC Riacho Maceió	115
Figura 16 - À esquerda, ocupação informal nas proximidades da foz do riacho Maceió (2012) à direita, implantação do Parque do Riacho Maceió, já com o edifício em construção (2020)	115
Figura 17 - Propostas de contrapartidas para a OUC Maceió-Papicu	117
Figura 18 - Resumo dos índices e taxas outorgadas pela Construtora ARA	121
Figura 19 - À esquerda, os silos de armazenamento do Grupo J Macedo, à direita, o novo Farol do Mucuripe	122
Figura 20 - Edifícios ONE, à direita e SKY, à esquerda	123

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 - Zoneamento do Plano Diretor Participativo de Fortaleza	71
Mapa 02 - Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Social em Fortaleza ..	77
Mapa 03 - Equipamentos passíveis de Concessão pelo Fortaleza Competitiva ...	79
Mapa 04 - Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza	96
Mapa 05 - Operações Urbanas Consorciadas em processo de aprovação	96
Mapa 06 - Localização das Outorgas Onerosas do Direito de Construir	98
Mapa 07 - Bairros com repasse do Fundo Mun. de Desenvolvimento Urbano	100
Mapa 08 - Localização das Outorgas Onerosas de Alteração de Uso do Solo	103
Mapa 09 - Zonas Especiais de Interesse Social de Fortaleza	106
Mapa 10 - ZEIS Prioritárias em processo de Regulamentação	108
Mapa 11 - Recorte Espacial do Grande Mucuripe	113
Mapa 12 - Operações Urbanas Consorciadas (aprovadas e em estudo) no Grande Mucuripe	117
Mapa 13 - Outorgas Onerosas do Direito de Construir aprovadas no Grande Mucuripe	119
Mapa 14 - Outorgas Onerosas de Alteração do Uso do Solo aprovadas no Grande Mucuripe	120
Mapa 15 - ZEIS Prioritárias e a ZEIS Cais do Porto no Grande Mucuripe	125

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Localização das OODC em Fortaleza	98
Gráfico 02 - Média do Índice outorgado por bairro	99
Gráfico 03 - Percentual de tipologias outorgadas	99
Gráfico 04 - Localização das OOAU por bairro em Fortaleza	104
Gráfico 05 - Percentual de tipologias identificadas nas OOAU (2015-2022)	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Outorga Onerosa do Direito de Construir no Grande Mucuripe	118
Quadro 02 - Outorga Onerosa de Alt. de Uso do Solo no Grande Mucuripe	119

LISTA DE SIGLAS

ACEC	Associação Cearense de Engenheiros Civis
ALECE	Assembleia Legislativa do Ceará
AGB	Associação dos Geógrafos do Brasil
ASTEF	Associação Técnica Científica Engenheiro Paulo de Frontin
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEPS	Coordenadoria Especial de Participação Social
CERIF	Coordenadoria Especial de Relações Internacionais e Federativas
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CIPP	Complexo Industrial e Portuário do Pecém
CMF	Câmara Municipal de Fortaleza
COMAM	Conselho Municipal de Meio Ambiente
CPPD	Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FLMD	Frente de Luta por Moradia Digna
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPLAM	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPF	Ministério Público Federal
NORPAR	Nordeste Participações LTDA.
NUHAB	Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OOAU	Outorgas Onerosas de Alteração de Uso do Solo
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OSC	Organização de Sociedade Civil
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PAC	Programa de AÇÃO Concentrada
PDDUFOR	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
PDP	Plano Diretor Participativo

PEUC	Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsórios
PHLIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PLANDIRF	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza
PMUM	Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
UFC	Universidade Federal do Ceará
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEDUS	Zonas Especiais de Dinamização e Urbanização Social
ZOC	Zona de Ocupação Consolidada
ZOM	Zona de Ocupação Moderada
ZO	Zona de Orla
ZOR	Zona de Ocupação Restrita
ZOP	Zona de Ocupação Preferencial
ZRU	Zona de Requalificação Urbana

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Apontamentos iniciais	16
1.2	O Planejamento Urbano: uma primeira análise	27
1.3	Objetivos e Metodologia	32
1.4	Estrutura da Dissertação	34
2	A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E POLÍTICA URBANA RECENTE: FORTALEZA NOS TEMPOS DA PARTICIPAÇÃO	35
2.1	A produção do espaço urbano em Fortaleza: seus agentes e escalas .	35
2.2	A Redemocratização, a Política Urbana e a premissa da participação popular: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992	45
2.2.1	<i>Entre o BNH e a Constituição: como fica a política urbana no Brasil ..</i>	45
2.2.2	<i>O planejamento deve mudar pero no mucho: O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992</i>	51
2.3	A aprovação do Estatuto das Cidades e revisão da Política Urbana Local: o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009)	57
2.3.1	<i>As tramitações para “gregos” e “troianos”: 11 anos para o Estatuto das Cidades</i>	58
2.3.2	<i>A criação do Ministério das Cidades: uma guinada levemente à esquerda?</i>	61
2.3.3	<i>A longa revisão do Plano Diretor Participativo de 2009: a ambivalência de um projeto</i>	64
2.4	A cidade “competitiva” e “sustentável”: Fortaleza e a desestruturação do planejamento frente aos projetos estruturantes	71
2.4.1	<i>O início da vigência do Plano Diretor Participativo: mais para onde que foi o foco?.....</i>	72
2.4.2	<i>A nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e a “aproximação” do Fortaleza 2040</i>	75
2.4.3	<i>Os Programas de Desenvolvimento Urbano: A Fortaleza “Competitiva” e “Sustentável”</i>	78
2.5	Considerações do capítulo	83
3.0	OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM AÇÃO: AS	86

	FLEXIBILIZAÇÕES E APLICAÇÕES EM FORTALEZA	
3.1	Os Instrumentos de Valorização Imobiliária: o céu é o limite?	89
3.1.1	<i>As Operações Urbanas Consorciadas: de 2000 até quando?</i>	93
3.1.2	<i>As Outorgas Onerosas em Fortaleza: novas formas de aumentar... os lucros?</i>	97
3.2	A resistência segue batendo a porta: ZEIS e a necessidade de regulamentação	105
3.3	Considerações do capítulo	109
4.	OS CONFLITOS AFLORAM NUMA MESMA ÁREA: O GRANDE MUCURIBE COMO CAMPO DE BATALHA DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS	111
4.1	A primeira Operação Urbana Consorciada que se transforma: A OUC Riacho Maceió	113
4.2	As Outorgas Onerosas e o aumento de gabarito vai ao máximo	118
4.3	A batalha em persistir segue: as ZEIS do Mucuripe e do Serviluz ...	123
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
	REFERÊNCIAS	129
	ANEXO A – OUTORGAS ONEROSAS APROVADAS EM FORTALEZA .	142

1 INTRODUÇÃO

1.1 APONTAMENTOS INICIAIS

As recentes modificações nas metrópoles mundiais, principalmente a partir dos fins do século XX e perdurando durante as primeiras duas décadas do século XXI, se apresentam como fortificadoras das discussões urbanas da atualidade. As malhas urbanas cresceram profundamente durante o século XX, advinda do forte processo de industrialização e urbanização (LEFEBVRE, 2015) e essa crescente segue presente no século atual, muito embora outros níveis de conexão e de desenvolvimento venham tomando essa frente¹.

Palavras como globalização ou mundialização², financeirização, metropolização, entre outros termos, se apresentam, a partir da segunda metade do século XX, como as novas formas de se produzir e de se desenvolver os ambientes urbanos importantes no aspecto mundial. Os fluxos e conexões espaciais ganharam novos aspectos de facilidade através da rapidez de tráfego tanto de pessoas quanto de dados e conhecimentos.

Esses três processos, embora distintos, corroboram e se afirmam enquanto conjuntos dentro do sistema capitalista atual³. Adentrando as crises recentes do capitalismo, como a crise do subprime do mercado hipotecário norte-americano em 2008⁴, se fomenta como a sociedade, em especial a elite financeira, articula nos espaços urbanos e na vida cotidiana das cidades os seus interesses de mercado e os potencializadores de valor de uso e de troca (MARX, 2011), tendo a terra urbana como fator crucial para a maximização do lucro.

¹ Se em um primeiro momento a industrialização foi um dos principais motes para o desenvolvimento dos espaços urbanos, a partir de diversos processos como a financeirização, o desenvolvimento dos terciários e o neoliberalismo, parte das prerrogativas que levaram o crescimento das cidades no século XX, hoje apresentam processos e formas diferenciadas.

² Alguns autores sugerem que mundialização e globalização representam a mesma coisa, a diferenciação vem apenas das escolas que aplicam esses conceitos como autores de base inglesa se utilizam de globalização e autores de base francesa se utilizam de mundialização. Já Haesbaert e Limonad (1999) consideram outro ponto, consideram que alguns autores diferenciam globalização, ao associar aos processos econômico-tecnológicos e a mundialização aos aspectos mais de ordem cultural (HAESBAERT, LIMONAD, 1999).

³ Em sua obra "A Loucura da Razão Econômica: Marx e o Capital no Século XXI", o geógrafo inglês David Harvey revisita suas leituras em Marx ao trazer novamente o Capital e toda a literatura marxiana para as mudanças ágeis e discrepantes do século XXI e do capital financeiro e as artimanhas que o capital utiliza para fugir de crises (HARVEY, 2018).

⁴ A crise do mercado financeiro e imobiliário dos Estados Unidos foi o grande estopim da crise generalizada de 2007-2008, a crise se deu pela logística de empréstimos e o mercado hipotecário dos bancos, através dos processos de empréstimo e oferecimento de crédito a juros altos, para famílias que não necessariamente conseguiriam honrar com suas hipotecas, ocasionando uma crise no mercado pela falta de pagamentos e uma forte baixa em bancos de hipotecas e bolsas de valores pelos Estados Unidos e mundo afora, para maiores informações se indicam: (FIX, 2001); (ROLNIK, 2015).

Antes de apropriar-se dos temas que essa dissertação vai tocar, primeiramente faz-se necessário entender um pouco desses três processos aqui elencados. Esses processos estratégicos não são os únicos tópicos que podem influir nas políticas urbanas e no planejamento urbano atual, porém são três dos principais processos que influem mundialmente na produção e na organização dos espaços urbanos das grandes cidades.

Dentre as três palavras-chave, possivelmente, globalização seja a mais plural e aliada à financeirização, um dos conceitos ou processos mais discutidos dentro da produção de conhecimento das ciências humanas. Conforme Aalberts, “Financialization, like globalization and neoliberalization, is a concept that tries to make sense of contemporary capitalism and the way it is embedded in societies, as well as changing (and depending on your ideological and theoretical stance, disrupting) those same societies.”⁵ (AALBERTS, 2015. p. 215). Essa postura é similar a leitura que Christophers (2015) fez em seu trabalho “The Limits of Financialization”.

Assim como Aalberts categoriza, financeirização, globalização e neoliberalismo estão alinhados no entendimento científico como “tentativas de explicar” as mudanças recentes e em como o capitalismo atual vem atuando dentro desses três processos.⁶ Para além dessas classificações, o autor, que no texto busca dialogar especialmente sobre o conceito da financeirização, porém se utiliza bastante da comparação entre esses termos, por exemplo, ao denominá-los como termos guarda-chuva, além de multidisciplinar, multiescalar, complexos (AALBERTS, 2015).

Outro ponto importante é entender a globalização enquanto um processo a ser estudado, quando o objeto é a própria globalização, ao buscar entender como esse fenômeno atua nas cidades e em outros conceitos como segregação e fragmentação espacial, porém também pode ser um processo que auxilia a entender outros fenômenos e em entender outros objetos de pesquisa, se utilizando do processo de globalização, para alcançar seus patamares.

Segundo Haesbaert e Limonad, a globalização é um processo que remete a uma homogeneização sócio-cultural, espacial e econômica, que pode culminar na despersonalização dos espaços locais. E essa homogeneização, que por vezes não

⁵ “Financeirização, como globalização e neoliberalismo, é um conceito que tenta dar sentido ao capitalismo contemporâneo e na forma como ele está inserido na sociedade, assim como as mudanças (e dependendo da sua posição ideológica e teórica, disruptiva) dessas mesmas sociedades.” (traduzido pelo autor)

⁶ Apesar do termo neoliberalismo não ter sido inserido nos conceitos até aqui postos, o neoliberalismo de países com capitalismo dependente, como os países da América Latina funciona como um dos principais motores da política do capital de lucro dos países centrais e nos processos de segregação espacial. Para mais informações em neoliberalismo sugere-se o livro da autora Tatiana Brettas (2020) “Capitalismo Dependente, Neoliberalismo e Financeirização das Políticas Sociais no Brasil”.

acontece de forma global⁷, os autores fomentam a discussão que a elite planetária se homogeneiza através do capital, porém aumentam os processos de homogeneização da pobreza e fragmentação (HAESBAERT, LIMONAD, 1999).

Essa relação dialética, globalização e fragmentação espacial é muito cara para a Geografia e representa muito bem como por um lado um processo agregador na escala mundial, principalmente vinculado ao capital, tem esse ponto de homogeneização e portanto vive no interesse de excluir as nuances e práticas culturais e ainda potencializa a discussão dentro da fragmentação e do aumento da pobreza e da miséria, outros autores que tratam desses conflitos econômicos e sociais tratados pela globalização e a fragmentação espacial são: (HARVEY, 2013, 2016); (SANTOS, 2008a).

Durante anos esse processo de globalização, que essencialmente se funde com o interesse do Capital e das elites financeiras, foram “abocanhando” territórios, primeiro os países “aliados” aos Estados Unidos dentro da Guerra Fria e posteriormente cooptando os países da antiga União Soviética ou que foram abandonando posturas socialistas a partir dos anos 90⁸. Nos últimos 20 anos é perceptível o aumento do capital pessoal e empresarial e o boom de bilionários desde o começo do século só aumenta, conforme Harvey indica a imensa proliferação de bilionários na China, Rússia, Índia e México (HARVEY, 2018, p. 136).⁹

E nessa concepção de capitanear territórios através do capitalismo, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, que a globalização se alinha ao processo de financeirização e as práticas que o capitalismo financeiro, se apropria. Como já dito anteriormente, Financeirização nas palavras de Aalberts (2015) é um fenômeno complexo, multiescalar e multidimensional, onde pode ser entendido como objeto de estudo e/ou processo ancorado para compreender outros, no caso dessa pesquisa, os processos de financeirização vão nos auxiliar a entender o nosso objeto de pesquisa.

Para iniciar a discussão sobre financeirização, tem-se essa categorização por Aalberts (2015):

⁷ A autora Tatiana Brettas, baseado em vasta literatura, concorda com a distinção do capitalismo central, ao associar países como os europeus e da América do Norte enquanto potencializadores do capital financeiro e do verdadeiro potencial de lucro, enquanto países da América do Sul, Central, África e Ásia, tendem a estar na lógica dependente, dos investimentos financeiros e interesses das indústrias transnacionais, dentro do panorama mundial, como a mesma autora denomina, capitalismo dependente (BRETTAS, 2020).

⁸ Inclusive palco atualmente do conflito Rússia e Ucrânia, este último que vem recebendo dinheiro e armamento de países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), enquanto a Rússia busca dentro nacionalismo e do saudosismo de Putin, comprometer antigos aliados.

⁹ Recentemente, enquanto o mundo emboprecia, a crise de covid-19 alastrou diversos territórios, negócios e populações no mundo e no Brasil a fora, o aumento de bilionários no Brasil e no mundo é assustador, conforme indica a notícia: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/fortuna-de-bilionarios-do-mundo-cresceu-60-durante-a-pandemia/> acessada em 15/02/2022.

“To me, financialization is ‘the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households’ (Aalbers, 2015).” (AALBERTS, 2015, p. 214)¹⁰

Grande parte do que se entende como política financeira ou os processos vinculados à financeirização, começam a ser debatidos na literatura, a partir da relação do dólar como moeda internacional após a Segunda Guerra Mundial e concretizou os Estados Unidos como a maior potência capitalista do mundo, ganhou nuances e crises, desde o século XX, o capitalismo e os Estados Unidos passaram por diversas crises financeiras, por questões dentro do capitalismo, como a Grande Depressão de 1929 e todos os nuances da produção em larga escala, na década de 70 tem-se a crise do petróleo, aprofundada através do padrão-dólar como moeda internacional e mais recentemente a crise do subprime de 2008, vinda especialmente do mercado de hipotecas norte-americano e trazendo a dinâmica imobiliário para o centro do problema (FIX, 2011).

Boa parte do entendimento do capitalismo atual, que vem de construção das práticas comerciais pré-Revolução Industrial e a construção dos Estados nacionais europeus, e potencializado com a urbanização do período Industrial e os ideais de liberdade e igualdade vindos do Iluminismo e, anos depois, na Revolução Francesa.

Para falar destes princípios e de demais relações que o capitalismo tem com os ideários libertários, para propagação do lucro e do capital, pode-se elencar um tópico necessário para a efetivação do capital e a proliferação deste sistema dentro da burguesia: o acesso à terra.

Dentro da leitura d'O Capital de Marx, Harvey (2018) já pontua que além dos tributos estatais, do pagamento da força de trabalho e da divisão com demais proprietários, entre outros subtópicos, para a obtenção do lucro, o capitalista detentor dos meios de produção também precisa pagar pela terra em que o situa, seja por meio de aluguel ou compra da área em questão. O autor cita: “A terra é um meio básico de produção e excluir sistematicamente o trabalho do acesso à terra por cercamento e privatização é algo absolutamente vital para a perpetuação da mão de obra assalariada.” (HARVEY, 2018, p. 45).

Enquanto meio básico e passível de titularidade, a compra e venda de terras, a partir da industrialização, trouxe outro patamar para as áreas urbanas, principalmente vindo da elite burguesa capitalista pelo poderio econômico e a leitura de Lefebvre (1999) onde o

¹⁰ “Para mim, financeirização é a crescente dominação dos atores financeiros, mercados, práticas, dimensões e narrativas, em várias escalas, resultando numa transformação estrutural das economias, firmas (incluindo instituições financeiras, Estados e moradias.” (traduzido pelo autor)

espaço tomou a frente das discussões de capital, através das expansões urbanas, grandes obras e a especulação imobiliária.

Para a realidade brasileira, talvez o primeiro marco de capitalização da terra¹¹ foi a Lei de Terras de 1850, ainda num país escravocrata, porém em um lento processo de fim da escravidão¹², essa legislação já indicava que a titularidade da posse das terras estava vinculada ao capital e às elites brasileiras da época, conforme Rosa:

“[...] o Estado desempenhou importante papel desde o período do Império. Uma das ações mais conhecidas vinculadas a esse processo, no Estado brasileiro ainda em formação, é a já mencionada Lei de Terras, aprovada em 1850, a partir da qual ficou definido que o acesso à terra seria mediante a propriedade privada, adquirida por meio de sua compra e venda, e transferida por contrato ou herança. Assim, por mais que a terra estivesse disponível, sem uso, sem ocupação, sem apropriação individual ou coletiva, torna-se inacessível.” (ROSA, 2019, p. 74)

Essas articulações que as elites burguesas fazem, num movimento de exclusão social e racismo estrutural, de grupos como a população negra, ainda escravizada, e a população indígena, que desde a chegada dos invasores portugueses, sofria forte genocídio, incapacita esses grupos de terem acesso à terra, seja por direito originário ou por apropriação física das áreas (FIX, 2011).

A migração do trabalho escravizado, portanto sem valor a ser remunerado, para um trabalho livre, é um dos principais motores para as mudanças desse processo de capitalização e alguns anos depois de industrialização do Brasil, conforme: “a renda, até então capitalizada no escravo, tornava-se renda territorial capitalizada. Se no regime sesmarial, o da terra livre, o trabalho tivera que ser cativo; num regime de trabalho livre a terra tinha que ser cativa.” (MARTINS, 2010, p. 47 APUD FIX, 2011, p. 58).

Sendo o capitalista o possuidor da terra e ela, um bem irreparável e transferida por herança, grupos específicos que possuem capital e influência são os que podem se apropriar da terra e tomar aquele bem enquanto um bem mercadoria, passível de valor de

¹¹ Apesar de anteriormente, especialmente no Brasil colonial, diversas tentativas de ocupação e concessão de terras como o caso das Sesmarias, com o objetivo da consolidação do território, associadas principalmente à prática de cultivo e agricultura. A questão da compra e venda do solo e da titularidade da posse, passa a ter marco legal através da Lei de Terras (FIX, 2011).

¹² Processo esse vinculado às leis que foram sendo promulgadas para o lento processo de libertação dos escravizados em 1888, como a Lei Eusébio de Queiroz de 1850 que finalizava com o tráfico transatlântico de negros, além da Lei do Ventre Livre em 1871 e a Lei dos Sexagenários em 1885, muito embora essas prerrogativas legais nem sempre tenham dito respaldo da sociedade escravocrata e advinda muito mais de exigências e conflitos internacionais, como com a Inglaterra principal exportador do Brasil na época.

uso e de valor de troca.¹³ Enquanto grupos minoritários desassistidos financeiramente e sem possibilidade de ascensão acabam difundindo formas divergentes de moradia.

Se todas essas construções da elite fomentam a discussão de acesso à terra e da industrialização, onde que o processo de financeirização se inicia e em que medida ele se insere no capitalismo contemporâneo?

Como externalizado anteriormente, a financeirização é um processo complexo, multiescalar e multidimensional, que se configura enquanto conceito guarda-chuva, sendo vistos em diversos campos das ciências humanas como Economia, Geografia, Sociologia, Arquitetura e Urbanismo, entre outras.

A nível internacional, um dos pontos de partida para esse entendimento é a tomada do dólar como moeda principal, substituindo as relações dadas pelo padrão-ouro anteriormente, e os Estados Unidos enquanto financiador da reconstrução europeia, no pós Segunda Guerra, afirma (LEOPOLDO, 2018):

“No pós-guerra, a financeirização da economia política, que se tornou hegemônica a partir da criação de uma regulação financeira internacional baseada em órgãos financeiros mundiais e, em seguida, da desregulamentação da esfera financeira e da mudança do padrão-ouro para o padrão-dólar, que se desdobra no neoliberalismo, aparece historicamente associada à metropolização da sociedade e de seu espaço. Passa-se assim a viver sobre o predomínio do mercado de capitais. Também, o país de nascimento de ambos os processos é o mesmo: Estados Unidos. A megalópole Boston-Washington, cuja centralidade é a Região Metropolitana de Nova York, é a sede da difusão dos conteúdos metropolitanos e da propagação dos novos negócios financeiros. Tal megalópole, elevada a centro financeiro mundial (no qual o núcleo é Wall Street), determinou ao mundo um novo momento histórico: a época metropolitano-financeira.” (LEOPOLDO, 2018, p. 124)

Nesse trecho, o autor retrata como os processos de financeirização, ainda que no seu princípio no pós-Segunda Guerra, associados ao padrão-dólar, o neoliberalismo e a difusão da soberania norte-americana no mundo, são alguns dos principais tópicos que auxiliam no processo de metropolização, que será retratado logo a frente, e ainda cita a construção, do que ele chama de, época metropolitano-financeira.

No Brasil, o pós-Segunda Guerra vivenciou o auge dos governos populistas, a produção imobiliária em altura começou a se propagar nas cidades de fora do eixo Rio-São Paulo e alguns projetos de habitação social ou habitação para baixa renda começam a se difundir.

¹³ A autora Sara Vieira Rosa, em sua tese de doutorado, trabalha o tema da terra e da acumulação em Fortaleza, fazendo o contraponto da produção urbana com um viés da apropriação da natureza e dos espaços naturais, para o Capital em Fortaleza.

O termo habitação de interesse social aqui pode insinuar habitação para os mais pobres, porém os Institutos de Aposentadorias e Pensões, que já vinham produzindo algum material desde o começo da Era Vargas, construía apenas para associados e portanto membros que possuíam renda fixa, a Fundação Casa Popular que seria um artifício para a construção aos mais pobres, não obteve grande incentivo financeiro de governos e nem conseguiu alcançar grandes quantidades de unidades. (MÁXIMO, 2012); (BONDUKI, 2016).

Com o Golpe de 1964 e a Ditadura Militar, algumas políticas habitacionais e urbanas passaram a ter outro viés, como a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, o Banco Nacional de Habitação - BNH e o Sistema Financeiro de Habitação - SFH. (MÁXIMO, 2012); (MOTA, 2007).

Talvez, aqui tem-se o nosso ponto crucial de partida da financeirização dentro do mercado brasileiro. A partir do Sistema Financeiro de Habitação, as relações entre capital financeiro e produção de moradia passaram a estreitar laços.¹⁴ As práticas desenvolvidas pelo BNH e pelo SERFHAU, configuram como um momento de política integrada urbana e habitacional e também de saneamento dentro do Brasil.¹⁵

Com o fim da ditadura e do BNH, nos fins dos anos 80, a Constituição Federal¹⁶ reordenou muitos dos processos para a produção do espaço e para as cidades brasileiras, essas variações ainda serão tratadas neste trabalho.

Um segundo potencializador da financeirização dentro da produção urbana e da produção imobiliária no Brasil, é a criação do Fundo de Investimento Imobiliário - FII, pela Lei nº 8.668 de junho de 1993. Boa parte dos trabalhos que retratam o FII enquanto potencializador, se localizam em São Paulo e na Região Metropolitana de São Paulo, isso se dá principalmente pela dinamização imobiliária e financeira e a presença da Bovespa.

Para Fix (2011), o Fundo de Investimento Imobiliário é entendido como potencializador do capitalismo contemporâneo por:

¹⁴ Em um primeiro momento, esse Sistema, junto com o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviços, os principais fundos econômicos para a atuação do BNH e da SERFHAU, se utilizavam a priori dos capitais de Poupanças e Seguros dos trabalhadores, iniciando uma lógica geral de financiamento, haja vista que as incorporações tendiam a ser realizadas por relações diretas entre as incorporadoras e os possíveis clientes, numa lógica de financiamento interna (LEOPOLDO, 2018).

¹⁵ Através da SERFHAU, a política urbana e habitacional no Brasil tomou outros olhares. A consolidação pelo governo federal, muito mais numa tentativa de evitar que os Estados fossem contrários às políticas militares e ditatoriais dentre os principais planos e políticas a nível nacional, tem-se a criação da política casa própria promovida pelo BNH, as políticas urbanas através dos Plano de Ação Integrada e os Planos de Desenvolvimento Integrado, o Plano Nacional de Saneamento, além das legislações voltadas para a implementação das Regiões Metropolitanas em 1973 e a lei de parcelamento do solo urbano Lei nº 6766 de 1979 (MOTA, 2007).

¹⁶ A partir da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, a política urbana que antes era consolidada no poder federal, passou a ser feita pelos municípios, através dos artigos 182 e 183 (BRASIL, 1988), porém a política urbana pós-Constituição e as regulamentações advindas depois serão objetos de análise dos capítulos consequentes desse trabalho.

“A vantagem dos FII do ponto de vista do circuito imobiliário é que os fundos permitem reunir recursos para investimento, sem fragmentar a propriedade do imóvel. Algo particularmente vantajoso para torres de escritório que, no padrão anterior, exigia a reunião de um número grande de investidores, que repartiriam as salas ou andares do edifício. A criação de um FII permite que cada um deles se torne proprietário de um certo número de cotas. Ainda, para o setor imobiliário isso permitiria atrair investidores que não tinham necessariamente interesse em utilizar o imóvel. Ou seja, facilitando a desvinculação entre uso e propriedade, o empreendimento poderia ser tratado de fato como um negócio, como ativo financeiro com maior liquidez, colocando ao lado de outros no portfólio do investidor” (FIX, 2011 p. 126).

A leitura que Fix faz sobre o uso dos fundos de investimentos dentro do contexto capitalista contemporâneo, fomenta a discussão da financeirização no Brasil, ao tratar deste fundo como uma nova vertente para os proprietários e investidores imobiliários. Ora, não se faz mais necessário que o capitalista investidor tenha que manter imóveis ou ter sua quota daquela área, a partir dos fundos e da compra de ativos financeiros, o investidor tem como lucro, unicamente o ativo financeiro, que para o capital é o que realmente importa.

Se especialmente na metrópole paulistana, como sendo a maior metrópole da América Latina, os ativos financeiros, a bolsa de valores e a financeirização afetam toda a macrológica do capitalismo financeiro. Esse processo, como já dito é multiescalar e multidimensional, em metrópoles regionais apresentam focos e prioridades diferenciadas. Conforme Nogueira (2016): “Na Região Metropolitana de Fortaleza, por exemplo; os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) têm sido utilizados para a construção de gigantescos complexos turísticos ao longo do litoral, colaborando para a formação de um ambiente construído caracterizado pela opulência e degradação do ambiente natural.” (NOGUEIRA, 2016, p. 85-86). Diversos são os trabalhos que estudam a produção litorânea e voltada ao turismo no litoral nordestino e especialmente no litoral cearense, dentre as possíveis indicações seguem: (PEREIRA, 2012); (CUNHA, 2017); (CASTRO, 2021); (SILVA, 2021); (PEREIRA; DANTAS, 2021).

Nesse pequeno retrospecto, entende-se que o Brasil atualmente possui dois fundos principais de investimentos no setor imobiliário, conforme indica Nogueira (2016):

“Destarte, desde final da década de 1990, o Brasil possui dois grandes sistemas de financiamento da atividade imobiliária, que funcionam como canais para transferência de capitais para a produção de imóveis e aquisição de propriedades imobiliárias: 1) o Sistema Financeiro Habitacional, criado em 1964, que utiliza os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para financiar habitações dentro dos limites de valores estabelecidos pelo Banco Central; e 2) Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que capta seus recursos no mercado de capitais e financia diferentes tipos de imóveis, especialmente os que não se encaixam nos padrões do SFH (apresentam elevado valor). (NOGUEIRA, 2016, p. 83).

Essas seriam as duas formas de financeirização do mercado imobiliário no Brasil, o SFH tendo como foco um financiamento de classe média e portanto com regras e parâmetros estabelecidos e o FII tendo como foco uma relação mais livre e “desburocratizada” atendendo a anseios de um mercado de alto padrão e aos capitais de juros e financeiro.¹⁷

Mas não é apenas na lógica imobiliária que a financeirização atua, conforme indica KLINK e SOUZA (2020), ao tratar do tema os autores indicam as vertentes principais que a financeirização se alinha às metrópoles e em que medida essa aliança afeta o espaço urbano. Um primeiro ponto, a realização dos Grandes Projetos Urbanos, apresenta a relação entre a mudança em processos de planejamento, o capital e a produção dos espaços, que podem ser públicos ou privados. Inserido nesse patamar de espaço enquanto lócus da vida social e de produção da sociedade (CARLOS, 2011). Desde a década de 90, os projetos urbanos acabam tomando um lugar especial frente a política de planejamento estatal e essa vertente foi-se aperfeiçoando e tomando cada vez mais espaço dentro da política urbana, principalmente após a aprovação do Estatuto da Cidade¹⁸. Essa vertente também ganhou foco nos últimos quinze anos, com o aumento de investimentos diretos em obras e projetos de grande porte, através de Programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) de 2009 e alguns megaeventos realizados como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas no Rio em 2016 (GÓIS, 2013); (MARICATO, 2014); (COSTA; PEQUENO; PINHEIRO, 2015); (CARVALHO, 2019).

Essa configuração de megaeventos, política urbana voltada ao projeto e não ao processo de planejamento e Programas voltados a construção de grandes empreendimentos sejam infraestruturais (PAC) ou imobiliários/habitacionais (PMCMV) fortalecem a discussão posta por Vainer (2000) ao tratar da cidade como mercadoria e o planejamento estratégico como fórmula facilitadora desses processos. Ao se articular o planejamento estratégico como *modus operandi*, os interesses capitalistas das elites urbanas e o Estado como ordenador da política urbana, tem-se a tríade perfeita do agente que produz, o que regula e o processo de articulação/produção.

¹⁷ Para mais leituras relacionadas a financeirização e a produção imobiliária indica-se: (BREDA, 2017); (ROYER, 2009); (RUFINO, 2012); (SHIMBO, 2010).

¹⁸ A Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, é a lei que regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal e indica as diretrizes para o aperfeiçoamento das políticas urbanas municipais. O Estatuto dá a previsão de diversos instrumentos que podem auxiliar na gestão urbana nos tocantes a democratização do acesso à terra e a função social da propriedade, tema caro já inserido na Constituição de 88. Além disso, o Estatuto também regula sobre as indicativas de Plano Diretor, quais municípios devem possuir e quais os requisitos básicos para a construção de uma política urbana municipal.

O terceiro processo aqui trazido para entender as dinâmicas espaciais envolvendo as cidades brasileiras, especialmente as metrópoles é o processo de metropolização do espaço.

As mudanças nos padrões de produção e nas formas cambaleantes que o capital se articula para permanecer em evidência, potencializam as relações sociais dentro dos espaços de produção, agregando nas discussões mais recentes de produção, tendo como pano de fundo, a interpretação da metrópole e o processo de metropolização aliado às práticas neoliberais.

Ao tratar de metropolização, conforme indica Lencioni (2020), se trata de um processo amplo e complexo, que teve sua primeira conceituação pelo francês Kayser em 1969, apesar do autor Bernard Kayser não utilizar a palavra “metropolização”, no seu trabalho, as grandes cidades ou grandes espaços urbanos é o que seriam entendidos como espaços metropolitanos ou em processo de metropolização.

“Ao primeiro (*espaços metropolizados*) corresponderiam todo espaço com fluxos bastante intensos e permanentes de pessoas, mercadorias e capitais, próprios da grande cidade, enquanto que aos espaços não metropolizados corresponderiam àqueles de maior heterogeneidade, com pouco investimentos de capital e de baixa densidade demográfica.” (LENCIONI, 2020, p. 173).

Essa concepção, ainda que precursora, muito se associa com a realidade dos processos de metropolização. Essa leitura de fluxos, mercados e capitais também se insere em demais autores, principalmente dos vinculados aos estudos dos espaços urbanos¹⁹. A metropolização, enquanto conceito e processo, ainda se pode associar a diversos outros autores e escolas através do século XX.

O processo de metropolização se alinha com outros processos da realidade urbana, no Brasil e no mundo, os processos de suburbanização e de periurbanização acontecem simultaneamente nos espaços urbanos, tendo escalas e graus de importância variados. A professora Sandra Lencioni, ao apresentar o processo de metropolização toma como base diversos outros autores e suas visões sobre a metrópole e a metropolização.

A autora traz o conceito de metropolização, num primeiro momento com os autores que primeiro alcunharam esse processo ainda nos fins do século XX, ao buscar entender as discussões de globalização e o aumento extensivo das cidades, o conceito de policentralidade e os casos de suburbanização, conurbação como processos advindos da metropolização. Nesse entendimento, a autora pontua: “Tratava-se de algo diferente, que

¹⁹ Os estudos urbanos, devem sempre levar em considerações os padrões de economia, os eixos do desenvolvimento, as questões globais e regionais do desenvolvimento do capital para entender como as dinâmicas urbanas se associam, entre os principais autores são: (CASTELLS, 2020), (HARVEY, 2005, 2013, 2016, 2018); (LEFEBVRE, 2013, 2015); (SANTOS, 2000, 2004, 2005).

rompia com a dominância dos atributos da urbanização historicamente herdada. Nessa perspectiva, tem o sentido de uma genuína metamorfose, uma mudança completa de forma, função e estrutura da urbanização” (LENCIONI, 2020, p. 174)

Para pontuar alguns exemplos que a autora se utiliza, tem-se: “a metropolização não torna obsoletas as outras manifestações do fenômeno urbano (urbanização, sub e periurbanização), mas ela se junta a essas” (BASSAND, JOEY E LERECHÉ, 1995, p. 1 APUD LENCIONI, 2020, p. 174). Ou como descreve em ASCHER ao conceituar a metápole: “conjunto que todos ou parte de seus habitantes, bem como das atividades econômicas ou dos territórios são integrados no funcionamento cotidiano (ordinário) de uma metrópole.” (ASCHER, 1995, p. 34 APUD LENCIONI, 2020, p. 175).

A partir do século XXI, as relações de metropolização e as condições urbanas e os rurais urbanizados, as grandes áreas abarcadas dentro de Regiões metropolitanas ou regiões de influência das metrópoles intensificou as características das metrópoles e fomentou ainda mais a relação entre metropolização, globalização e neoliberalismo, dentre alguns autores aqui pode-se indicar: a leitura feita por RUA e a condição dos espaços rurais e dos vazios entre as áreas metropolitanas ao denominar as urbanidades no rural, “todas as manifestações materiais e imateriais em áreas rurais, sem que, por isso essas fossem identificadas como urbanas.” (RUA, 2015, p. 398 APUD LENCIONI, 2020, p. 175). Ou também ao trazer o conceito de territórios híbridos trabalhado por HAESBAERT (2004).

Dentro de todo o apanhado feito pela autora, no entendimento de Metropolização o que se sintetiza é como esse processo se estabelece nas associações de processos sociais e espaciais, aliados à reestruturação do capital e dos espaços. Nessa complexa relação entre a reprodução do capital e seu rebatimento nos espaços urbanos, a metropolização fortifica relações postas pela reprodução dos espaços, mudanças nas dinâmicas urbanas e metropolitanas e apresentam outros conflitos com o espaço como as espoliações e expropriações, formando espaços heterogêneos, espaços conurbados, espaços descontínuos (LENCIONI, 2020).

Mas como se inicia esse processo nos espaços urbanos brasileiros, de onde surge a classificação metrópole e como ela começa a ser implantada?

Partindo de um ponto de vista legal, as primeiras metrópoles brasileiras são demarcadas através da aprovação da Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973, ao tratar da demarcação de oito regiões metropolitanas, das principais capitais do Brasil, sendo elas: São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Belém, Fortaleza e Recife. Muito do interesse dessa difusão estava na proliferação de desenvolvimento econômico para diversas áreas do país, além de fortalecer as economias regionais, também auxiliar no

desenvolvimento dos interiores do Brasil, descentralizando todo o poder econômico que muito permanecia no estado e na cidade de São Paulo.²⁰

Ao tratar especialmente da metrópole cearense, principal objeto empírico deste trabalho, vê-se o alto processo de reestruturação industrial com a criação do Distrito Industrial de Maracanaú na década de 60, as modificações existentes a partir das migrações do Porto do Mucuripe, as conurbações cada vez mais frequentes sejam através do emprego e das indústrias existentes às franjas sudoestes da cidade, ou mesmo a conurbação através da moradia dos conjuntos realizados pelo BNH, nos anos 60 e 70, tanto na Caucaia como em Fortaleza. (COSTA, 2005) (PEQUENO, 2015a) (COSTA; AMORA, 2015).

Conforme, Accioly (2008) o plano anterior ao Plano Diretor Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF) era o plano de Hélio Modesto, denominado Plano Diretor de Fortaleza de 1963, um plano até então considerado de gabinete, unicamente com o viés funcionalista e organicista, numa lógica de planejamento clássico e “modernista”. (ACCIOLY, 2008); (SOUZA, 2004).

Ao tratar especialmente do PLANDIRF, já se coloca outros pontos importantes nessa leitura. Por se tratar de um plano advindo de um processo ditatorial e centralizador, onde os prefeitos e governadores eram indicados para manter esse alinhamento político e ideológico, além da visão de período de ouro e brilhantismos atingidos pelo Governo Militar. O PLANDIRF advém de um contexto nacional de reorganização política e econômica, com ligações à política urbana nacional e centralizada. Haja vista o grande patamar institucional que o governo federal detinha na política urbana e habitacional, através do BNH e da SERFHAU. (ACCIOLY, 2008)

Somente a partir da década de 80, com o descontentamento geral da população, crise econômica, movimentos de atuação como Diretas Já e o Movimento Nacional Pela Reforma Urbana e por fim, com a Constituição Federal, que a política urbana alcançou outros parâmetros e aventurou outros ares, com novas prerrogativas e públicos de atuação (MARICATO, 2014).

1.2 O PLANEJAMENTO URBANO RECENTE: UMA PRIMEIRA ANÁLISE

Após a Constituição Federal e com a municipalização das políticas urbanas, inicia-se um processo de desestruturação da política nacional, com a extinção do BNH ainda nos fins dos anos 80, os governos mais liberais a partir dos anos 90, o novo ideário de

²⁰ No capítulo “Bases conceituais da rede urbana brasileira: análise dos estudos de referência.” (EGLER, *et al*, 2011) apresenta que os estudos sobre as redes urbanas se iniciaram no Brasil, a partir dos *aménagement du territoire* prática francesa dos anos 1960 que buscava criar áreas importantes e desenvolver outras metrópoles, desconcentrando todo o fluxo econômico e social que se concentrava em Paris. (ELGER, *et al*, 2011, p. 29)

neoliberalismo, aliado aos fundos globais cada vez mais intensos, o fim da Guerra-fria com a extinção da União Soviética em 1991 e supõe-se a vitória do capitalismo como sistema político econômico vitorioso as crises e conflitos mundiais.

A partir da municipalização da política urbana, os municípios teriam que articular seus corpos técnicos, na medida do possível, para atender os critérios como os municípios com população acima de vinte mil habitantes, tendo que elaborar suas legislações e a prerrogativa de revisão periódica.

Ao tratar de Fortaleza, como dito anteriormente, o PLANDIRF era o então plano vigente, porém para atender algumas prerrogativas em 1992 foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-For) através de confluência entre técnicos municipais lotados no Instituto de Planejamento de Fortaleza, o então IPLAM, e consultoria externa (ACCIOLY, 2008); (SANTOS, 2015).

O Plano Diretor apresentava caráter tecnocrático, sem participação social, vinha apenas na leitura de atualização da base, já que o plano anterior era da década de 70 e tanto a expansão urbana era outra, quanto alguns perfis territoriais, como a faixa da praia leste, além da expansão existente para o setor leste com a construção da Cidade 2000²¹ e a extensão da Av. Santos Dumont até o loteamento na Praia do Futuro propriedade da família Diogo (CAVALCANTE, 2017); (SANTOS, 2015), sudeste através da implantação de importantes equipamentos como a Unifor e o Shopping Iguatemi, oeste e sudoeste com a construção do Complexo Industrial de Maracanaú e o Conjunto Ceará.

Após essa aprovação, alguns instrumentos começaram a ser apreciados pela gestão municipal, no próprio Plano Diretor já estipulava que a condição para usar o Coeficiente de Aproveitamento acima de 1,0 era através do Solo Criado, atualmente também conhecido como Outorga Onerosa do Direito de Construir. (SANTOS, 2015).

Algumas discussões sobre outros instrumentos ainda começaram na gestão Juraci Magalhães, antes mesmo da aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, norma que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e deu o pontapé inicial nos instrumentos urbanísticos, como exemplo a Operação Urbana Riacho Maceió que veio nos anos 2000, porém passou por reformulações após a aprovação do Estatuto das Cidades.

Alguns modelos de Operações Urbanas Consorciadas já eram praticadas e denominadas, de formas diferentes antes de 2001, em São Paulo eram denominadas Operação Urbana apenas e no Rio de Janeiro, o Plano Diretor já indicava como Urbanização Consorciada. Segundo (SOUZA, 2004) antes da lei de 2001, as Operações Urbanas Consorciadas eram “confundidas” ou denominadas como operação urbana, urbanização consorciada, consórcio imobiliário, reurbanização consorciada e operação

²¹ Importante trabalho sobre a expansão de Fortaleza e a fragmentação socioespacial é o trabalho de mestrado da Prof. Clélia Lustosa tendo como referência (COSTA, 1988).

interligada, todos esses nomes eram “sinônimos” para as Operações Urbanas Consorciadas que essencialmente consistiam em “parcerias entre a iniciativa privada e o poder público para a realização de obras de infraestrutura que permitam renovação urbana em áreas “degradadas” ou a transformação de uso e a reurbanização.” (SOUZA, 2004, p. 276).

São Paulo, como centro comercial e financeiro do país, foi a primeira a trazer as Operações Urbanas Consorciadas como estratégia política e econômica, trabalhando as OUC's como relação entre a política urbana municipal e os interesses capitalistas dos incorporadores e proprietários de terra.

Embora as Operações nem estivessem associadas aos PDDU de 1992, ainda na gestão Juraci Magalhães a primeira OUC foi formulada ainda em 2000, antes mesmo do Estatuto das Cidades ser regulamentado e apresentar as condições, justificativas e características gerais do instrumento²² (ROCHA NETO, 2018).

Conforme indica (HOLANDA; ROSA, 2017) atualmente Fortaleza possui Operações Urbanas aprovadas e com status de completas ou em andamento, passando pelas gestões Juraci Magalhães (1997-2004), Luizianne Lins (2005-2012) e Roberto Cláudio (2013-2020), atendendo principalmente dinâmicas residenciais e de serviços terceirizados.

Na leitura recente do Planejamento de Fortaleza também pode-se pontuar o árduo processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza, perdurou de 2002 até 2008, iniciou pela gestão do prefeito Juracy Magalhães, mas só foi realmente alavancado com a gestão da prefeita Luizianne Lins (MADEIRO, 2017). O atual Plano Diretor de Fortaleza (Lei Complementar 062 de 2009) surgiu com o alinhamento político das três instâncias do Executivo brasileiro (Municipal, Estadual e Federal) dentro de uma administração de centro-esquerda e alinhada com as visões mais progressistas de planejamento e gestão urbana, o Plano Diretor de Fortaleza passou por um longo processo de revisão, datam de 2002 até 2008, parte desse processo muito modificado a partir do início da gestão Luizianne Lins, a partir de 2005. Com a inserção do orçamento participativo e maior participação popular e de camadas menos abastadas o Plano Diretor surgiu (MADEIRO, 2017).

Porém o Plano aprovado também ouviu anseios e direcionamentos do Mercado Imobiliário e de seus representantes, transformando assim o Plano Diretor.

²² A OUC Foz do Riacho Maceió, além de OUC mais antiga de Fortaleza também é uma das mais polêmicas, seja pela sua contrapartida conflituosa, ao ter como contrapartida a construção e manutenção do Parque do Bisão, localizado em frente ao empreendimento imobiliário, auxiliando inclusive no aumento do lucro do próprio empreendimento. Ou pelas mudanças feitas, após o Estatuto das Cidades, numa tentativa de realocar a Operação dentro das exigências mínimas. Ou ainda pelas mudanças recentes, como a modificação do projeto anterior que era de duas torres com 24 andares cada e agora uma torre única de 52 andares, perfazendo mais de 150 metros de altura, o edifício mais alto em construção de Fortaleza e isso só foi possível através da Outorga Onerosa de Transferência de Uso (ROCHA NETO, 2018); (HOLANDA; ROSA, 2017).

“A dualidade expressa nesses campos acabou se rebatendo no produto final, resultando em um plano ambivalente. Nele, coexistem um zoneamento urbano pensando de acordo com os interesses do mercado e um outro inclusivo definido a partir da identificação das Zonas Especiais de Interesse Social.” (CARVALHO; HOLANDA; PEQUENO, 2019).

Essa categoria de ambivalência mostra como o Plano Diretor, em todo o seu processo de discussão e até a sua aprovação, passou por calorosas discussões. Principalmente pelo “cabo-de-guerra” que os movimentos sociais urbanos organizados e os principais formuladores do Mercado estavam travando. E a administração municipal optou por tentar acalmar os ânimos e alimentar tanto o Mercado Imobiliário com altos índices em zonas de forte interesse imobiliário, para que o mercado da construção civil seguisse acalorado e alcançando seus altos índices de lucro (CARVALHO; HOLANDA; PEQUENO, 2019), enquanto para a população de menor renda e os movimentos sociais a gestão ofereceu o Zoneamento Especial de Interesse Social (ZEIS), repartindo o mesmo em três categorias, as zonas de ocupações informais e favelas (ZEIS 1), as zonas de conjuntos habitacionais irregulares passíveis de regularização (ZEIS 2) e as zonas de vazios urbanos destinados à habitação de interesse social (ZEIS 3) (BRASIL, 2016).

A partir do marco legal de aprovação do Plano Diretor, caberia à gestão trabalhar com as prerrogativas definidas pelo Plano e atualizar as bases legais associadas ao Plano Diretor e obviamente, seguir os direcionamentos que o Plano determinou, principalmente tendo em vista o viés participativo que o mesmo possuía.

Porém essas assertivas nem sempre foram acordadas pelas gestões municipais, principalmente a gestão Roberto Cláudio. Após o pouco direcionamento que a gestão Luizianne Lins deu ao Plano Diretor, a gestão Roberto Cláudio (2013-2020) inseriu a discussão em outro viés.

Mais aproximada do mercado imobiliário e com um quadro de secretariado mais alinhado às políticas capitalistas, a gestão Roberto Cláudio articulou a aprovação de legislações vinculadas ao Plano Diretor, mas tendo a prática mercadológica mais a frente e articulou um novo plano estratégico, nomeado Fortaleza 2040.

A gestão Roberto Cláudio, trouxe a revisão de algumas legislações importantes, como a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 7987/1996) e o Código de Obras e Posturas (Lei nº 5530/1981), ambos revisados em 2017 e 2019 respectivamente. Ao se tratar especialmente sobre a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, a nova legislação traz consigo principalmente dois aspectos, primeiro a facilitação de execução de alguns serviços e comércios, haja vista que na legislação anterior já datada de mais de 20 anos, ainda não contemplava a pluralidade de serviços que Fortaleza passou a exercer, e

um segundo ponto é a definição de Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Social (ZEDUS). (FORTALEZA, 2017); (GOIS, 2018).

A ZEDUS são 23 novas áreas demarcadas pela LUOS, que tem como objetivo a dinamização de comércios e serviços específicos nesses territórios com flexibilização de índices e parâmetros urbanísticos com o intuito de fomentar essas atividades, alguns exemplos são a ZEDUS Porangabuçu que autoriza os serviços de hospedagem e hotelaria e comércio hospitalar, ou a ZEDUS Varjota que autoriza o serviços de restaurantes e bares nos arredores do chamado: "Pólo Gastronômico".

Essa postura apresenta como a gestão municipal, após Luizianne, se interessou muito mais por uma lógica de interesses mercadológicos e de acumulação capitalista, do que elencar ou pautar pontos voltados aos movimentos sociais e aos mais pobres, por exemplo. Um bom argumento para essa assertiva é como CAPASSO e PEQUENO, exemplificam os interesses municipais e o chamado fracasso do Plano Diretor Participativo de 2009: "A utilização de dispositivos regulatórios, como a ZEDUS, além das várias emendas ao zoneamento, serviu, na prática, ao aumento generalizado do direito de construir e de sua outorga onerosa, o que, objetivamente, abriu maiores possibilidades à dispersão da verticalização." (CAPASSO; PEQUENO, 2021, p. 776)

Essas práticas de regulamentação ou da chamada regulação da desregulamentação (ROSA et al., 2018) são um dos principais processos e os que aqui são investigados e relatados para a apropriação do capital imobiliário, principalmente, das terras e dos direitos nas cidades. Ao pensar que seguiu mais de 10 anos para iniciar um processo de regulamentação, ainda que parcial das ZEIS de tipo 1 e que as ZEDUS foram ampliadas e correspondem atualmente há 12% do território de Fortaleza (FORTALEZA, 2017), soa como uma perspectiva rentável e facilitado da administração e inibidora da justiça social.

Todo essa contextualização serve para entender como os processos globais do capital e do capitalismo financeiro, seja a financeirização, a globalização e as práticas neoliberais de produção do espaço, reverberam no nível local, através das políticas urbanas de gestão voltadas ao planejamento estratégico como forma de contornar as práticas participativas e focar em projetos específicos.

Essas prerrogativas é o que traz a pesquisa para a Geografia e especialmente a subárea da Geografia Urbana, focando na política municipal e nos aspectos que Fortaleza, enquanto metrópole se estrutura internamente e a atuação dos instrumentos urbanísticos na gestão podem potencializar os lucros e os interesses imobiliários. Para tanto, busca-se estudar estes dispositivos em duas classes.

Primeiro os instrumentos de Operações Urbanas Consorciadas e as Outorgas Onerosas como dispositivos mais voltados ao mercado tendo como forma de atuação dentro municipalidade venda de índices e/ou autorizações de uso do solo, dentre outros pontos da

legislação urbana e como retorno a municipalidade têm-se os pagamentos e contrapartidas espaciais (nem sempre justas). Estes, aqui ditos, podem auxiliar o mercado e os proprietários a lucrar cada vez mais com a terra, sendo aqui são classificados como: Instrumentos de Valorização Imobiliária.

Em segundo, tem-se as ZEIS, principal dispositivo atualmente, dentro da política urbana municipal, na busca na justiça espacial e na efetivação do direito à moradia. Na medida em que os instrumentos de valorização estão sendo utilizados desde os anos 2000 (como é o caso das Operações Urbanas) e aumentado vertiginosamente nos últimos anos as áreas de Operações, os usos e tipos e os públicos alvos a ZEIS só entrou no Plano Diretor em 2009, passando por vários processos de discussão e reuniões e eventos, mas uma regulamentação sempre pareceu distante. E finalmente, quando a regulamentação aparece como possibilidade, ela ainda é feita de forma parcial (ao escolherem 10 ZEIS dentro do universo de 45) e com pouco recurso e tempo específico para realização dos planos.

Esta leitura de Operações Urbanas, Outorgas e ZEIS como os principais instrumentos da política urbana atual de Fortaleza nos apresenta a uma questão clara e o mote principal desta pesquisa: Por que a administração municipal surge com tantos caminhos e perspectivas para um determinado público, enquanto alguns instrumentos urbanísticos parecem não caminhar na política urbana?

1.3 OBJETIVOS E METODOLOGIA

Esta apresentação, nos traz base e elementos importantes para estabelecer o objetivo principal desta pesquisa, que é: Investigar como os processos de regulamentação e aplicação de alguns instrumentos urbanos pela administração repercutem na produção da metrópole, principalmente elencando os conflitos que os instrumentos voltados ao mercado imobiliário (Operações Urbanas Consorciadas, Outorgas Onerosas) recebem um tipo de tratamento, enquanto o principal instrumento de inclusão social (Zonas Especiais de Interesse Social) recebem outro tipo de atenção, recursos e interesses. Como essas ações são entendidas e rebatidas pelos demais agentes da produção do espaço urbano (incorporadores, proprietários fundiários, movimentos sociais organizados, por exemplo).

E para responder essa assertiva estruturou-se três objetivos específicos, para ajudar a fomentar a discussão e construir, com arcabouço teórico, uma resposta contundente:

- A) Analisar as dinâmicas de planejamento, suas atualizações recentes e como essas práticas de planejamento parecem ordenar ou direcionar diversas ações e em quais agentes o planejamento se aproxima e se distancia;

B) Compreender a lógica da instrumentalização na política municipal, como esses instrumentos são aplicados, em que medidas são aprovadas e como eles são estipulados dentro da administração municipal;

C) Entender as movimentações e conflitos entre a regulamentação dos instrumentos numa área da cidade (Grande Mucuripe) e as intenções e tratativas que os agentes da produção do espaço articulam para alcançar seus objetivos dentro da política urbana.

Para a construção metodológica foi feita uma leitura de inspiração do trabalho de (ROLNIK, *et al*, 2018) visando entender principalmente as atuações das gestões capitalistas e como essas gestões poderiam se apropriar e utilizar dos mais variados instrumentos urbanísticos na tentativa de potencializar o lucro e o capital. Neste trabalho, é importante frisar que diversos espaços metropolitanos foram objetos de estudo trabalhados aqui, como as cidades de São Paulo, Fortaleza e Belo Horizonte.

A partir desse entendimento, foi realizado no trabalho: Cidade, Estado, Capital de (ROLNIK *et al*, 2018) um estudo criterioso das aplicações destes instrumentos urbanísticos nas capitais mencionadas acima, identificando como alguns instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e as Outorgas Onerosas são potencializadores de lucro, tendo cada metrópole suas estratégias, eixos de expansão e áreas de interesse. Além de relatar as experiências de resistência, a movimentação que a sociedade civil organizada faz em busca de direitos e da manutenção de suas comunidades, o forte papel que a resistência apresenta nas batalhas diretas e indiretas com as gestões.

Os procedimentos metodológicos foram divididos em três etapas. Primeira etapa: realizou-se um levantamento bibliográfico que abrange documentos, trabalhos técnicos, artigos, dissertações, teses e livros sobre os assuntos. Alguns dos temas essenciais para a compreensão da problemática da pesquisa foram: a) a produção do espaço, apropriação e agentes urbanos, utilizou-se autores como: Carlos (2009; 2011a; 2011b) Lefebvre (1969), Harvey (1973, 2013), Brenner (2018), Corrêa (1989, 2012), Vasconcelos (2012), entre outros; b) o planejamento urbano e a legislação urbana, utilizou-se: Accioly (2008), Brasil (2016), Gois (2018), Pequeno (2015), Vasconcelos (2015), c) o processo histórico de urbanização de Fortaleza: Costa (2005, 2015), Paiva (2011), etc; e) a incorporação, o mercado e o circuito imobiliário, Rufino (2012), Fix (2011), Botelho (2005).

Segunda etapa: aquisição de dados, documentos, leis, planos em órgãos públicos e portais online de livre acesso à informação: a) Na Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN) foram obtidos: a Ortofotocarta de Fortaleza (2016); dados vetoriais da base cartográfica da malha urbana de Fortaleza b) Na Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) foram obtidos: dados e relatórios de reuniões da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) acerca de alterações e concessões de

índices para implantação de empreendimentos mediante o uso dos instrumentos urbanísticos; c) No portal Fortaleza em Mapas (Prefeitura de Fortaleza);

Com os dados adquiridos foi possível realizar procedimentos como composição de cartografias preliminares, análises, organização de dados e transformação das informações em tabelas, gráficos e demais instrumentos visuais para facilitar a leitura e entendimento das informações que serão aqui postas.

Este exercício trata-se de um comparativo que utiliza a cartografia como ferramenta de identificação e compreensão das formas e características urbanas e do imobiliário produzidas, observando as influências das intervenções e da legislação urbana.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Os capítulos foram trabalhados de forma a destacar os processos pelos quais foram observadas mudanças nas práticas e tratativas da política urbana municipal, perfazendo um perfil de análise mais geral dos Planos aprovados pelas gestões municipais e focando na instrumentalização da política urbana através da regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos. Levou-se em consideração o contexto político, socioeconômico e as transformações da cidade.

No segundo capítulo, serão contemplados os aspectos da produção do espaço urbano enquanto conceito fundamental para essa pesquisa, entendendo a política urbana enquanto regulatória para a cidade, indo desde a revisão a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992, passando pela revisão e aprovação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, em 2009 e as práticas após a aprovação.

No terceiro capítulo, serão analisadas as regulamentações e ações dos instrumentos urbanísticos na política municipal de Fortaleza, entendendo a sua atuação enquanto passível de potencializar o lucro e o poderio financeiro na capital alencarina. Perfazendo principalmente a leitura das Operações Urbanas Consorciadas e das Outorgas Onerosas.

No quarto capítulo, serão investigadas as intervenções públicas de parceria público-privado e as suas consequências no Grande Mucuripe, a atuação da Operação Urbana Consorciada Riacho Maceió, as Outorgas Onerosas do Direito de Construir e de Alteração de Uso do Solo no Grande Mucuripe em detrimento das tratativas envolvendo as ZEIS do Mucuripe e do Serviluz.

2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E POLÍTICA URBANA RECENTE: FORTALEZA NOS TEMPOS DA PARTICIPAÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo fomentar as discussões sobre o espaço e a política urbana, enquanto prática estatal de controle e organização do lócus, dentro da realidade das metrópoles brasileiras, especialmente a cidade de Fortaleza. Esse capítulo visa auxiliar nas discussões da instrumentalização das políticas urbanas municipais e fornecer embasamento teórico e empírico para os objetos a serem estudados na presente dissertação.

Para tanto se buscou entender como a produção do espaço urbano, tendo como agente regulador e ordenador, o Estado, se articulou nos métodos e aplicações das legislações urbanas, tendo o Plano Diretor como instrumento mor desta política e a lei básica do ordenamento urbano municipal.

Para compreender melhor a relação entre a cidade, as leis urbanas e suas normativas espaciais e as articulações entre os agentes produtores do espaço se faz um esforço de síntese teórica desse conceito tão basilar para a Geografia enquanto campo científico.

2.1 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA: SEUS AGENTES E ESCALAS

Ao se estudar a lógica urbana e legal de Fortaleza enquanto cidade e metrópole regional (IBGE, 2020) é necessário entender a lógica do crescimento urbano e da formação de Fortaleza enquanto pólo exportador, ainda no século XIX e durante a primeira metade do século XX, com a sua legitimação portuária, no binômio litoral x sertão, haja vista o seu caráter concentrador da exportação no eixo centro sul, indo de Fortaleza até a região do Cariri e sua importância, num primeiro momento parcial do eixo norte, advinda de Sobral e do sul do Piauí²³. E decorrente desse fator concentrador que a cidade de Fortaleza detinha, em relação aos centros econômicos do interior do Estado, que algumas famílias de Elite se utilizaram da localização de Fortaleza como primeiro centro industrial do Ceará principalmente em setores voltados a indústria têxtil, esse primeiro setor se localizou nas proximidades da Av. Francisco Sá, no corredor oeste (COSTA; AMORA, 2015); (MONTEIRO, 2018).

Esta seria a ambientação de Fortaleza, ainda no começo do século XX, uma cidade onde a elite cearense se localizava no Centro e no setor oeste, tendo como mote do

²³ Segundo COSTA e BAIMA, ainda no século XIX a zona norte do Estado ainda detinha certa autonomia sobre a exportação já que parte dos insumos a serem deportados tinham como direção o Porto de Camocim, município do litoral norte, próximo ao centro econômico principal da região, a cidade de Sobral)

crescimento econômico de Fortaleza através da exportação e dos beneficiamentos feitos no algodão, a ligação com as principais sedes interioranas de produção de algodão, através das estradas de ferro foram alguns dos fatores principais para o crescimento da industrialização na capital cearense. Os mais pobres se aproveitavam das franjas e do litoral, já que este ainda não eram benquistos pela elite, as populações interioranas foram se acumulando entre, nativos e pescadores que se localizavam nas praias e exerciam a pesca como atividade de subsistência, as chegadas de retirantes da seca e suas instalações em barracões estatais, como os “abarracamentos” do Otávio Bonfim e da Lagoa do Urubu (MONTEIRO, 2018) e a instalação nas praias, especialmente no Pirambu e adjacências. (COSTA, 2005); (COSTA; AMORA, 2015).

Outro fator dentro desse processo de ambientação, seria a industrialização pela Jacarecanga e no corredor da Av. Francisco Sá e a consolidação das conexões com pólos importantes como Caucaia pela Estrada do Soure e com a Parangaba, como pontos estratégicos nos arredores de Fortaleza.

Esses processos de Fortaleza como centro exportador, a área central como pólo ordenador de comércio e serviços, além de moradia de elite e a incipiente industrialização do século XX, fomenta Fortaleza como lócus de aglomeração da população menos abastadas do Ceará, principalmente aquelas que sofriam com as fortes secas do fim do século XIX e do início do século XX e a cidade como local de oportunidade de emprego e renda.

O processo de industrialização é um dos, se não o principal, para a fomentação da urbanização. Segundo Lefebvre (2015 [1968]), a industrialização se atém como processo primordial para a efetivação da urbanização, ao discutir que o conceito de cidade é anterior ao conceito de urbano. Haja vista, a realidade das cidades medievais e renascentistas, muito baseadas nas trocas e no capitalismo mercantil (MUMFORD, 2008).

Porém, para Lefebvre, baseado em leituras Marxianas, a indicação das organizações de forças produtivas, o capital burguês e a industrialização corroboram para a construção do urbano, sendo esse urbano um fator claro das transformações socioeconômicas (LEFEBVRE, 2015 [1968]).

Em retorno aos processos de industrialização no Brasil e no Ceará especialmente, muito se pode falar e diversos autores já desdobram essas discussões da industrialização cearense, enquanto forma de consolidação do urbano. Especialmente no caso cearense, alguns autores que podem ser trabalhados ao se estudar a industrialização são: a professora Zenilde Amora (1978) ao estudar a política da SUDENE na industrialização do Ceará a partir especialmente dos anos 60. A autora em 2005 também se dedica aos estudos de Espaço e Indústria no livro “Ceará: um novo olhar geográfico” (AMORA, 2005). Já Edilson Alves Pereira Júnior se dedica aos processos de

industrialização do fim do século XX e das primeiras décadas do século atual no Ceará, estudando o eixo BR-116 e a reestruturação em Horizonte e Pacajus (PEREIRA JÚNIOR, 2001). Outros trabalhos, mais recentes, como da pesquisadora Alexandra Muniz que estuda os processos de industrialização do têxtil na Região Metropolitana de Fortaleza (MUNIZ, 2014).

Em Fortaleza, enquanto lócus urbano principal do estado do Ceará, assim como o estado passou por etapas de construção econômica e desenvolvimento da industrialização, como defendem (COSTA; AMORA, 2015) e (AMORA, 2005).

Segundo, Costa e Amora, o Ceará passou por três períodos distintos para fomentar a sua economia, um primeiro momento menos industrial e mais agroexportador, que seria datado até o fim dos anos 1950. De acordo com as autoras, Fortaleza permanece como a forma coletora e polarizada de exportação de produtos primários, além de sede do Governo, um segundo momento seria o crescimento industrial, durante os anos 60 e até os anos 80, com a consolidação das políticas desenvolvimentistas da Ditadura, com a SUDENE e a construção dos conjuntos periféricos atrelados ao BNH, fortalecendo a cidade como centro importante regional e possibilitando o surgimento das dinâmicas metropolitanas, inclusive com a regulamentação das dez primeiras regiões metropolitanas do Brasil, em 1973. Com a decadência das políticas industriais da SUDENE e habitacionais do BNH, a partir dos anos 1980, surge então um terceiro período, com o aumento da autonomia estatal e esse processo de “descentralização” do Governo Federal, os conflitos fiscais advindos do neoliberalismo dos anos 1990 e as reestruturações produtivas, onde o terciário passa a ganhar mais propriedade na economia passam a dar outro tom para a economia e a política cearense, especialmente através da consolidação de Fortaleza e da Região Metropolitana como centro econômico local e regional (COSTA; AMORA, 2015).

Estas contribuições nos auxiliam a entender como a política econômica caminha, quase que de mãos dadas, com a política urbana municipal. Para tanto se faz necessário entender como o conceito de Espaço e Produção do Espaço, podem dar sustento às discussões urbanas de Fortaleza, especialmente entendendo como os seus agentes podem se articular sozinhos ou, em conjunto, e agir ou reagir, de acordo com os caminhamentos dentro da política urbana.

Antes de propriamente falarmos sobre a política urbana em Fortaleza, temos que entender como o espaço, e especialmente o espaço urbano, tende a ser organizado. Para se entender o espaço enquanto conceito é necessário entender o espaço, enquanto conceito-chave dentro da Geografia.

O espaço é um conceito fundante entendido por diversos autores como crucial para a Geografia, sendo um conceito que inicialmente poderia parecer etéreo, diferente de outros conceitos geográficos, este passou a ganhar novas leituras, a partir da crítica

marxista e das análises do espaço enquanto lócus social, principalmente dentro da Geografia Crítica. (BRAGA, 2007), (CARLOS, 2011).

O primeiro ponto aqui formulado vem da leitura que David Harvey fez em 2013, ao visitar o conceito que já foi estudado por ele, ainda na década de 70, e que faz parte dos seus estudos enquanto geógrafo, professor e importante defensor do marxismo, no século XX e XXI. Em seu trabalho “O Espaço enquanto Palavra-Chave” de 2013, o autor apresenta três categorias de análise, onde o espaço pode ser entendido na leitura social dentro dessas três classes, sendo o espaço absoluto, o espaço relativo e o espaço relacional.

“Se considerarmos o espaço como absoluto ele se torna uma “coisa em si mesma”, com uma existência independente da matéria. Ele possui então uma estrutura que podemos usar para classificar ou distinguir fenômenos. A concepção de espaço relativo propõe que ele seja compreendido como uma relação entre objetos que existe pelo próprio fato dos objetos existirem e se relacionarem. Existe outro sentido em que o espaço pode ser concebido como relativo e eu proponho chamá-lo espaço relacional – espaço considerado, à maneira de Leibniz, como estando contido em objetos, no sentido de que um objeto pode ser considerado como existindo somente na medida em que contém e representa em si mesmo as relações com outros objetos.” (HARVEY, 1973, p.13 apud HARVEY, 2013, p.10)

O autor, nessa breve descrição das categorias, direciona o espaço dentro dessas três possíveis dimensões, que não são individuais, na verdade, esses “espaços” se articulam entre si. O espaço absoluto seria o espaço na sua visão mais palpável, ao entender o espaço absoluto como a lógica do material e da realidade. A segunda leitura do espaço, o espaço relativo, estabelece uma dinâmica muito mais temporal e da reverberação do tempo no espaço, aqui pode se indicar como o desenvolvimento tecnológico e de transporte se enquadram nessa leitura de espaço relacional (HARVEY, 2013).

O espaço relacional, o terceiro na qualificação de Harvey, é talvez o mais complexo dos três, mas tão importante quanto os dois anteriores. O espaço relacional se coloca como dimensão que trata de forma melhor as escalas e as relações de poder e relações sociais no espaço. Harvey indica como o espaço relacional se coloca enquanto escalar e, por assim dizer, social também, já que este abrange tantas relações e correlações existentes no espaço.

Dentro dessa leitura, Harvey deixa claro que as dimensões de espaço não são excludentes, como já posto acima, o autor segue:

“[...] Além disso, muitas vezes em minhas práticas me vejo presumindo que já há alguma hierarquia no trabalho entre esses três espaços no sentido de que o espaço relacional pode incluir os espaços relativo e absoluto, o

relativo pode incluir o espaço absoluto, mas que o espaço absoluto é apenas absoluto.” (HARVEY, 2013, p. 15).

O autor ainda aprofunda mais ainda estas discussões, já postas desde a década de 70 em sua obra mais recente: “A loucura da razão econômica”. Harvey mais uma vez trouxe um pouco das categorias do espaço e da sua análise dentro do Capital. O autor agora busca trabalhar com os originais de Marx e suas contribuições para entender o capital do século XXI, tão financeirizado e complexo dentro das escalas nacionais e internacionais.

No capítulo denominado “O espaço e o tempo do valor” Harvey traz de volta a leitura do espaço, agora alinhada à temática do tempo. Ao tratar que o capital não é apenas um conceito flutuante, ele tem uma atuação espacial e temporal e que o valor se move, o autor fala:

“[...] Temos de abandonar a visão do valor que se move sem estar ancorado em nenhum lugar e passar a enxergá-lo criando geografias de cidades e redes de transportes, formando paisagens agrícolas para a produção de alimentos e matérias-primas, englobando fluxos de pessoas, bens e informações, determinando configurações territoriais de valor fundiário e administração” (HARVEY, 2018, p. 129).

Ao tratar das “geografias de cidades” e das “redes de transporte” o autor deixa claro que é preciso cada vez mais reconhecer as relações capitais e de onde esses valores vem e para onde vão. Sejam da administração superior de uma multinacional instalada em Nova York e com ações nas Bolsas de Valores mundiais, até a lógica de produção de peças de um automóvel nas longínquas e “insalubres” fábricas de Bangladesh e do Vietnã, por exemplo²⁴.

Neste capítulo o autor também traz como a mundialização do capital e ampliação de atuação de multinacionais e do Capital como um todo no aspecto mundial potencializa o caráter destrutivo e homogeneizador do capitalismo.

Ao trazer o tempo-espaço absoluto, tempo-espaço relativo e tempo-espaço relacional, Harvey reafirma as tendências de categorias já postas no início do século, porém ao inserir a temporalidade aliada a espacialidade, o autor insere outras características relevantes, afinal não se pode estudar o espaço, sem entender em que tempo se fala, e como o tempo é algo relevante na história.

Na primeira categoria, tempo-espaço absoluto, Harvey indica um exemplo de um terreno arrendado há 20 anos, sabe-se a área do terreno, suas medidas e o valor da

²⁴ Um bom exemplo para entender as dinâmicas da pobreza e do processo de globalização e fragmentação sócio-espacial é o livro “Planeta Favela” de Mike Davis, no livro o autor traz a leitura mundial das periferias mais pobres dos países emergentes e subdesenvolvidos, trazendo exemplos e dados de países como Brasil, Índia, China, Egito, México, África do Sul, entre muitos outros (DAVIS, 2006).

propriedade e também se sabe o período que esse objeto passou por arrendamento, portanto o lucro e valor excedente que o terreno propiciou ao proprietário, neste exemplo é perceptível como que um item físico, como um imóvel, pode engrenar discussões diversas ao se associar a temporalidade, aqui explicitada pelo exemplo do arrendamento.

Na segunda categoria, o tempo-espaço relativo, o autor se utiliza de um exemplo um pouco mais complexo, ao indicar o mesmo terreno, do primeiro exemplo, agora buscando aumentar os ganhos através da produção agrícola frutífera, porém aspectos como distância e falta de infraestrutura podem ser um detrimento ao exemplo aqui posto, ao tratar da categoria relativa do tempo-espaço, o autor então aponta os pontos e contrapontos do tempo-espaço: como o período de crescimento das árvores até darem frutos, as distâncias da área específica aos mercados consumidores, a existência de uma malha rodoviária próxima para o escoar da mercadoria de forma rápida, a proximidade com uma possível mão-de-obra para o trabalho da agricultura. Todos esses pontos se relacionam com o tempo-espaço absoluto e esse relacionamento aqui posto pode ser rápido ou demorado, como a circulação por uma via de rápido tráfego pode demorar poucas horas ou o tempo de uma árvore crescer o suficiente para começar a dar frutos chega há alguns anos (HARVEY, 2018).

Na última categoria, tempo-espaço relacional, o autor é menos específico num exemplo de representação, pois a categoria em si é a mais complexa, aqui tem-se a leitura da vida cotidiana dentro do capital, o autor traz um exemplo de melhorias e reformas postas numa residência e como isso pode aumentar o valor da sua propriedade, ao mesmo tempo que aumenta o valor das propriedades vizinhas e esse agregado ao valor vai diminuindo à medida que vai se afastando, e isso pode reverberar num banco e na análise que ele pode fazer no mercado de hipotecas dentro da realidade daquele bairro, neste exemplo. Aqui se tem, como o tempo-espaço absoluto (a casa reformada), tem uma relação específica com seu entorno e pode infligir através do tempo-espaço relativo (às casas vizinhas que podem agregar valor, mas esse valor vai diminuindo a partir das distâncias) e por fim, pode chegar numa instância tempo-espaço relacional (ao atender a dinâmica financeira e capital dos bancos e dos financiamentos, do mercado de hipotecas e em determinada instância, acontecer até uma crise, como a crise do subprime no mercado imobiliário norte-americano, através do mercado de hipotecas) (HARVEY, 2018).

Estas discussões sobre o espaço-tempo em Harvey, nos fornecem uma base de entender como a Geografia Humana, especialmente voltada para as metrópoles e os processos econômicos nas metrópoles podem trabalhar como uma engrenagem ao associar aspectos físicos, como a terra, com sua relação em produção, aqui dando um exemplo de agricultura, na sua relação temporal, ao associar o tempo de crescimento do cultivo e sua época de colheita e suas relações sociais econômicas, ao trazer o ponto da construção e

modificação de uma residência e sua reverberação no entorno imediato e nas construções limítrofes.

A máxima do espaço-tempo é a associação desses indicativos e como estes, respeitando as escalas, podem ser decisivos no entendimento das relações espaciais e temporais do Capital.

A partir dessa leitura, em Harvey, é claro que a discussão do espaço na atualidade vai enfrentar ou deve trazer a tona, os processos que tratamos no início deste trabalho. ao visualizar que as novas formas de (re)produção do espaço e os divergentes padrões econômicos, a fortificação do capital, as pautas cada vez mais sortidas, e por vezes ardilosas, que o capital financeiro e o neoliberalismo trazem para a sociedade, são processos e objetos de extrema importância e que são, em certa medida, espacializados e vivenciados na realidade dos habitantes das grandes metrópoles. (BOTELHO, 2007); (BRETTAS, 2020); (FIX, 2011); (HARVEY, 2018); (HISSA, 2017); (NOGUEIRA, 2016) (SILVA, 2013).

Outra importante classificação de Espaço e sua leitura dentro da Geografia é a do professor Milton Santos (SANTOS, 2008a, 2008b). Santos entende o espaço como a totalidade da sociedade e onde todas as relações sociais, de trabalho, do capital acontecem, portanto é necessário fragmentar os estudos do espaço, para entender melhor o todo, assim o autor indica primeiro os elementos do espaço²⁵, estes elementos - homens, firmas, instituições, meio ecológico e as infraestruturas - podem se relacionar entre si e por tanto criar outras condições de sociedade e de “natureza” (SANTOS, 2008a).

Através dessas relações que se formam os sistemas e subsistemas sociais e as possíveis várias que possam ser trabalhadas na leitura do espaço, vê-se que aqui o autor esclarece o espaço e ainda não necessariamente fala no urbano, a priori.

Porém ao falar as categorias de análise, é que as consolidações entre os elementos e o espaço tomam maior corpo e podem auxiliar na compreensão dos movimentos do capital e da relação que o capital tem com o urbano e as metrópoles.

Santos apresenta as principais categorias de análise do espaço como sendo: forma, função, estrutura e processo.

“Forma é o aspecto visível de uma coisa. [...] Função sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa. Estrutura implica a inter-relação de todas as partes de um todo. [...] Processo pode ser definido como uma ação contínua desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo (continuidade) e mudança.” (SANTOS, 2008a, p. 69)

²⁵ Os elementos não necessariamente são os agentes produtores do espaço, a discussão sobre agentes do espaço e especialmente do espaço urbano serão realizadas ainda nesta seção.

Essas definições, embora singelas, representam a essência da relação espacial entre os elementos falados anteriormente, com as categorias, afinal a forma de um determinado bairro ou determinada quadra de uma cidade, nada mais é do que o processo envolvendo as relações estruturais dos elementos dentro da construção das cidades capitalistas e do movimento do capital na reprodução do espaço.

Partindo desses primeiros pontos, tratando especialmente do espaço enquanto o conceito principal deste trabalho, precisa-se delimitar melhor qual o “espaço” que está sendo retratado neste trabalho.

Um primeiro ponto é entender, que o espaço aqui estudado é o espaço urbano. O espaço urbano no entendimento de (CORRÊA, 1989) é o conjunto de diversos usos, desde o centro, por vezes histórico, local de concentração econômica comercial, serviço e gestão, presente de áreas industriais, residenciais e de lazer e que pode ou não ter reservas para a expansão. O espaço urbano é fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, conjunto de símbolos e campo de lutas.

A conhecida definição dentro da Geografia brasileira sobre o espaço urbano é muito atual, o espaço urbano é o amplo centro de diversos usos e campo de conquistas e lutas entre os diversos agentes produtores, que tão bem são definidos também por (CORRÊA, 1989) e revisitados em (CORRÊA, 2011). Os agentes produtores do espaço urbano no caso, são os proprietários fundiários, os proprietários dos meios de produção, as incorporadoras, os grupos sociais excluídos e o Estado, dentro da leitura de Corrêa, estes são os principais agentes que interferem nas realidades urbanas/metropolitanas das cidades. Na leitura feita por Corrêa em 2011, o autor acrescenta a escala na sua análise do espaço urbano, deixando claro que o entendimento da escala é crucial para se analisar ações e omissões que os agentes podem performar na realidade urbana (CORRÊA, 2011).

Considerando que partimos do conceito de espaço e entendendo as dimensões espaciais tratadas por Harvey (2013, 2018), a classificação estruturante de Santos (2008a), tem-se aqui uma aproximação ao tratarmos do espaço urbano. Faz-se necessário entender de qual objeto empírico está se tratando, Fortaleza é uma metrópole regional de forte importância econômica para o Ceará e os estados a oeste do Nordeste (Maranhão e Piauí) (IBGE, 2020)²⁶.

Outra noção a ser tratada, é que além do espaço urbano, aqui a leitura está fundamentada na produção social do espaço urbano, enquanto local de produção e reprodução capitalista. Essa vertente que vem desde LEFEBVRE (2008 [1970], 2013 [1974]),

²⁶ A REGIC é a pesquisa de Regiões de Influência das Cidade onde se estuda a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados. É a pesquisa em que se identificam, por exemplo, as metrópoles e capitais regionais brasileiras e qual o alcance espacial da influência delas (IBGE, 2020). A REGIC foi atualizada recentemente, a última edição havia sido lançada em 2007 e com essa atualização de 2017, publicada em 2020, pode-se entender melhor as novas dinâmicas das metrópoles brasileiras e suas relações.

2015 [1978]) e passa por estudos importantes de CARLOS (2011a, 2011b, 2017) apresentam o espaço como local de produção e reprodução, neste trabalho, o espaço intra urbano de Fortaleza (VILLAÇA, 2000). Entende-se a noção de produção dentro da fala de Carlos (2011a):

“[...] poderíamos afirmar que a noção de produção se vincula à produção do homem, às condições de vida da sociedade em sua multiplicidade de aspectos, e como é por ela determinado. Aponta ainda para o movimento da reprodução e evidencia a perspectiva de compreensão de uma totalidade mais ampla, que não se restringe apenas ao plano do econômico, abrindo-se para o entendimento da sociedade em seu movimento, o que muda os termos da análise espacial.” (CARLOS, 2011a, p. 62)

Com a leitura realizada por Carlos, baseadas nas teorias de Lefebvre, teórico importante em estudos da produção do espaço no século XX e na França. Confluem em pleno diálogo com as dimensões aqui já tratadas pelas leituras em Harvey, por exemplo. Quando pensa-se que o espaço absoluto, se trata das próprias indicações espaciais materiais e físicas, o espaço relativo quando se trata das condições de vida da sociedade e da dinâmica temporal inserida no cotidiano e na dimensão relacional quando o fundo econômico, um dos principais potencializadores nas grandes metrópoles e as fortificadas relações sociais entre os grupos econômicos de grande poder e as incorporações são amigáveis aos interesses estatais, e vice-versa.

Continuando com a leitura em Carlos, a autora define o espaço urbano como locus da vida cotidiana e como condição, meio e produto da reprodução da sociedade, sendo definida como um processo/movimento, portanto uma relação dialética. Entender a produção do espaço como condição, meio e produto é compreender como o espaço urbano, já classificado como fragmentado, articulado, reflexo e condicionante social está em conformidade com as questões que os agentes podem e vão articular nas metrópoles ao pontuar que a produção do espaço e reprodução é condição e produto da reprodução humana na sociedade e o seu meio de consumo é a produção do capital, haja vista que vivemos em uma produção capitalista (CARLOS, 2011a).

O processo de produção do espaço perpassa além de objetos, ele se qualifica como processo real, amplo e profundo, que perpassa as relações sociais e que perpassa entre os sujeitos sociais ou os demais agentes de produção.

Essa construção do estudo do Espaço e da teoria da produção social do espaço permeia em diversos autores internacionais e nacionais, como possíveis indicações tem-se: (GOTTDIENER, 1997); (HARVEY, 2005); (LEFEBVRE, 2013); (SANTOS, 2008b).

Muito da construção teórica sobre espaço, espaço urbano é feito aqui através de literatura internacional e alguns dos exemplos nacionais ainda se concentram no eixo São

Paulo, principal eixo econômico e financeiro do país e onde o capital financeiro e imobiliário entram em constante relação, além de um forte processo de metropolização e periurbanização da indústria (durante a segunda metade do século XX) e imobiliária (principalmente a partir dos anos 80) (VOLOCHKO, 2018); (CARLOS, 2008); (LENCIONI, 2013, 2015).

Porém para se ater às discussões sobre espaços e os estudos dos espaços urbanos e metropolitanos na metrópole Fortaleza, vastos são os conhecedores e pesquisadores que agregam a discussão das dinâmicas sociais e relacionais no espaço. Para tanto, boa parte da bibliografia selecionada e trabalhada nesta dissertação também traz autores locais e de grande relevância para os estudos científicos em Geografia Urbana.

Para entender o processo de metropolização, precisa-se analisar toda a construção de Fortaleza enquanto cidade de escoamento da produção através do porto e a importância que ela adentrou dentro da realidade cearense enquanto capital e concentradora do recebimento dos bens primários, principalmente o algodão (COSTA, 1988, 2005); (SILVA, 1992, 1997); (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009).

Se durante o século XIX, Fortaleza cresceu enquanto berço da elite cearense e principal escoador de bens do Ceará, a partir do século XX, o processo de industrialização começa a tomar uma forma e a construção de uma elite fundiária, passa a ser também uma elite capital portadora das indústrias de transformação, principalmente de área têxtil. (AMORA, 2005);

Outros diálogos também serão realizados com professores e autores locais ao falarem de expansão urbana e de metropolização de Fortaleza (COSTA, 1988), (COSTA; AMORA, 2015), (COSTA, 2005), (SILVA, 2005), (DIÓGENES, 2018), (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009) (GONÇALVES, 2017); das dinâmicas dos setores secundário e terciário dentro da Região Metropolitana (MUNIZ, 2014), (CABRAL; MUNIZ; SAMPAIO, 2019), (GONÇALVES, 2009), (GONÇALVES, 2017), (SILVA, 2016), (SILVA; GONÇALVES, 2020); da construção do Centro de Fortaleza enquanto local histórico e base da sociedade fortalezense (DANTAS, 1995), (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009), (SILVA, 2013); da turistificação e das práticas de planejamento aliadas ao turismo e o desenvolvimento econômico terciário na Região Metropolitana (PEREIRA, 2012), (PEREIRA; DANTAS, 2021), (DANTAS, 2015), (CUNHA, 2017), (PAIVA, 2011), (SILVA, 2021); e as relações sociais das populações de baixa renda e o trabalho dos movimentos sociais urbanos (SILVA, 1992), (SILVA, 2015), (MONTEIRO, 2018).

Estes diversos autores que trabalham com as condições urbanas e sociais nos auxiliam a compreender melhor a base da organização política e socioeconômica de Fortaleza e da Região Metropolitana.

Para a próxima seção deste trabalho, iremos entender melhor os processos que levaram a política urbana municipal de Fortaleza, após a redemocratização do Brasil e da inserção do capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988, alguns paradigmas e a inserção de uma perspectiva mais plural de produção de legislação urbana começava a despontar no horizonte. Com isso, iremos apresentar o processo de redemocratização, especialmente as lutas urbanas para inserção da política urbana nesta Carta e a primeira experiência de planejamento pós-88.

Em seguida, falaremos sobre a política de regulamentação dos artigos da Constituição, passando pelo longo processo de discussão e aprovação do Estatuto das Cidades, essa legislação deu base teórica para fomentar ações e estratégias para um ambiente urbano mais justo e democrático. A partir disso, o Plano Diretor passou por uma nova reformulação e precisava ser atualizado à luz do Estatuto das Cidades.

Na última seção deste capítulo falaremos sobre os processos de projeto e programas de desenvolvimento urbano, que se desvirtuam do escopo do Plano Diretor aprovado e abrem novo olhar e perspectiva para o espaço urbano e as políticas locais de produção do espaço.

2.2 A REDEMOCRATIZAÇÃO, A POLÍTICA URBANA E A PREMISSA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1992

Nesta seção do trabalho, iremos abordar como os processos de redemocratização e a articulação entre os movimentos sociais urbanos, entidades de classes e profissionais diversos atuaram na busca por direitos e garantias legais para cidades mais justas e igualitárias. Busca entender como foram os caminhos importantes e movimentos sociais através da luta por justiça social, igualdade e direito à voz, nos fins da Ditadura Militar e como essas movimentações tão plurais, auxiliaram na construção da constituinte e do capítulo de Política Urbana.

2.2.1 Entre o BNH e a Constituição: como fica a política urbana no Brasil

A priori, é necessário abrir a discussão sobre a Ditadura Militar e seu papel centralizador de políticas, aqui em especial, as voltadas para o urbano e a habitação. Segundo (MÁXIMO, 2012); (CARDOSO, 1997), após o Golpe de 1964 e com a construção de um tipo administrativo centralizador, que era característica da Ditadura, a política de direcionamento urbano e a indexação da política habitacional como pauta nacional de

Governo, deu alguns pontos chave para as construções que viriam a acontecer vinte anos após o Golpe com a Constituinte.

Um dos primeiros pontos iniciais para a consolidação deste ideário de importância do planejamento urbano e da causa habitacional nos governos militares foi, ainda no seu primeiro ano com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) criado em agosto de 1964. Essa instituição tinha como foco integrar o chamado projeto de modernização nacional, afinal foi durante os anos 60 que as populações urbanas no Brasil superaram 50% de toda a população.

A SERFHAU, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH) nasceram com o objetivo atender as demandas sociais, que vinham sendo pauta já nos governos populistas, principalmente nos anos de governo de João Goulart, com os planos de reforma agrária e reforma urbana. Sem embargo, atendendo essas demandas sociais sob a ótica do capital e do alinhamento político capitalista, afastando-se do ideário comunista. (VIZIOLI, 1998)

Inicialmente, a SERFHAU teve sua linha de trabalho estruturada no financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, com consultoria por empresas privadas, onde as empresas contratadas apresentavam um “estudo preliminar” com as condições iniciais dos municípios e após aprovação pela SERFHAU o financiamento era realizado. (MOTA, 2007)

Para além dos financiamentos no seio do desenvolvimento urbano, a administração militar também foi responsável pela criação do BNH. O Banco Nacional de Habitação, criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, foi o banco que geria o FGTS e tinha parte dos subsídios voltados especialmente para a construção de novas habitações ou melhorias urbanas.

Segundo Máximo (2012), dentre as características eram conjuntos com blocos de apartamentos ou casas unifamiliares, geralmente possuíam espaços livres sem usos específicos, exceto no caso de playground pela presença do mobiliário ou quadras, geralmente também eram feitos grandes conjuntos com mais de 500 unidades e em áreas periféricas. Essa prática de construir as franjas fomentou a expansão urbana como é o caso do Cidade 2000 em Fortaleza estudado por Costa (1988) e exemplos como o Conjunto Ceará fomentando uma conurbação urbana entre Fortaleza e Caucaia conforme estudos de Pequeno, Costa (2015).

O mercado da casa própria foi segmentado em dois subsetores, operados por agentes distintos e dirigidos a públicos diferentes. O BNH era, assim, o gestor do FGTS, cujos recursos eram destinados à população de baixa

renda, de um a três salários mínimos, limite depois ampliado para cinco; e regulador do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), com recursos destinados aos setores de média e alta renda. Juntos, o FGTS e SBPE compunham o SFH. Os dois subsistemas operavam sob a mesma lógica: a da empresa privada. (MÁXIMO, 2012)

A administração militar, inicialmente, trouxe o ideário da casa própria e essa necessidade constituída dentro da noção de ser brasileiro para os planos de governo desde o princípio. Segundo Máximo, o BNH e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) trouxe o problema da habitação popular como um dos cerne fundamentais do Brasil, numa tentativa demonstração de possibilidade em atacar parte dos problemas sociais do país, isso aliado ao interesse na geração de novos empregos e na movimentação da economia através da indústria de construção civil.

Toda essa movimentação alimentava diversas frentes que o Governo tinha como objetivo, primeiro a produção de moradia popular e voltada tanto para as menores rendas, quanto para rendas mais abastadas e num segundo ponto também alimentava a construção civil, com a formulação de diversos conjuntos e áreas passíveis de investimento tanto na parte de loteamentos e construção de casas de menor renda, quanto unidades para populações mais abastadas, indo até a faixa de 10 salários mínimos.

Porém o BNH, depois dos primeiros 5 anos acabou diversificando a possibilidades de intervenções, principalmente após o advento do Programa AÇÃO Concentrada (PAC), já que o Banco possuía com o alto valor de recursos vindo do FGTS e a alta inadimplência das populações de baixa renda fizeram o BHN e a SERFHAU entrar em uma "segunda fase", com investimentos que chegaram a reduzir de 93% a 56% na área de habitação, aumentando esses investimentos em outras frentes como o desenvolvimento urbano e de saneamento. (MOTA, 2007) (MELO, 1989)

A SERFHAU a partir de 1969 apresenta um segundo momento, com a adesão junto ao Ministério do Interior, do Programa de AÇÃO Concentrada (PAC). O PAC tinha como prioridade a atenção especial a programas vinculados ao saneamento básico, planos diretores, habitação e organização técnico-administração. Dentro desse programa foram selecionadas 455 cidades, mais de 10% das cidades existentes no Brasil e mais de 50% da população brasileira. Nesse momento foi pensado o projeto de planejamento nos municípios selecionados e a partir desse planejamento, a execução de projetos tidos como prioritários.

Essa ação entra no antro de modificações do escopo original da SERFHAU, se num primeiro momento ainda nos anos 60, o foco principal eram as habitações e melhorias urbanas. Já nos anos 70, essa diversificação acaba acontecendo e parte do recursos migra para outros objetivos. Segundo Maricato (1987 p. 43) até 1975 cerca de 3/4 do recurso do BNH era destinado unicamente a construção de habitação e os demais se dividiram em

Desenvolvimento Urbano (17,26%) e Apoio Técnico-Financeiro (7,67%) porém esses valores foram sofrendo variações durante os anos seguintes de existência do BNH, como exemplo no ano de 1980 (68,09%) do recurso era destinado a habitação, havendo um incremento no recurso de Desenvolvimento Urbano para (29,77%) e já o Apoio Técnico-Financeiro recebeu (2,79%)

Com isso, o BNH passou a orientar que os recursos encaminhados aos estados e municípios serviriam na produção de obras de infraestrutura urbana, tais como implantação e melhoria do sistema viário, redes de transportes e distribuição de energia elétrica, comunicações, abastecimento de água e esgoto. Para Maricato (1987) “recursos não faltavam ao BNH, faltavam clientes com capacidade financeira para responder aos requisitos de financiamento, daí a procura por novos clientes junto às prefeituras e governos estaduais.”

Essa prática de movimentação de recurso para uma escala mais macro de planejamento e desenvolvimento urbano baseado nos Planos Nacional de Desenvolvimento dos anos 1970, culminou em dois pontos importantes na administração municipal de Fortaleza, um primeiro ponto, na escala local foram as movimentações administrativas alinhadas ao Governo Federal com a formalização legal do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF), aprovado em 1972 (ACCIOLY, 2008) e um segundo ponto, numa escala nacional, foi a elevação da capital e municípios de entorno em Região Metropolitana, através da lei complementar nº: 14 de 08 de junho de 1973.

Com o crescimento das cidades brasileiras, vide industrialização e atendendo os anseios nacionalistas, porém autoritários do regime militar. Em 1973, foram criadas as regiões metropolitanas, através de um decreto, onde foram elevadas à categoria de Região Metropolitana, principalmente as capitais, em que se era notável um crescimento urbano e industrial e a presença de conurbação. As regiões metropolitanas se apresentam como pólos de importância econômica, social e política na realidade nacional. Na época foram criadas 09 Regiões Metropolitanas inicialmente: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. (PANIZZII, 1977)

Se a Conjuntura anos 70 atribui a formatação nacional pelo desenvolvimento, crescimento acelerado da economia através do endividamento sistemático, pela justificativa de melhorias e “milagre econômico” advindo da administração militar. No início dos anos 80 esses problemas se intensificam com as crises de conjunturas globais (econômica, política e estatal) e com isso a alta taxa de juros. O Estado Nacional então passa pela obrigação de controlar gastos e reequilibrar as contas públicas, autorização uma crescente deterioração

das políticas sociais, num primeiro ponto, e logo em seguida, as políticas setoriais e de desenvolvimento econômico, tendo como reflexo o abandono da lógica de planejamento a médio longo prazo e lidando com atuações pontuais e contenção de crises. (CARDOSO, 1997)

Fazendo com que o “outro lado”, os setores mais progressistas abraçassem essa movimentação com crescente mobilização e de reestruturação institucional, através da transformação do regime. Acaba por emergir uma pujança de movimentos sociais organizados como agentes de transformação social e embebidos no ideário de reestruturação democrática. Transformando esses agentes de movimentos em novos agentes políticos, sejam lideranças sindicais ou membros de entidades de conselhos de classes e profissionais diversos com forte cunho progressista.

Esses movimentos nos trazem de novo a construção da noção de cidadania e democracia, conforme Cardoso:

“Essa reorientação (política) deve muito, sem dúvida, à revalorização do saber popular e à conseqüente crítica ao saber técnico, que marcam o final da década de 70 e o início dos anos 80. A participação popular passa a ser a panacéia para a recuperação da eficácia social da ação do poder público. No campo do planejamento e da política urbana, como veremos, será então enfatizada a ideia de participação e de gestão, em detrimento da definição de planos e políticas nacionais e globais.” (CARDOSO, 1997, p. 82)

E é nesse seio de necessidades e grito por mudanças que se aquece nas discussões o processo de redemocratização do país, através do envolvimento de movimentos sociais e associações de classe. Todos os setores da sociedade devem ser ouvidos e incrementar propostas dentro dos temas mais diversos. No campo da política urbana, cerne deste trabalho, se nota a preponderância da atuação de técnicos e profissionais da área (arquitetos, engenheiros, advogados, geógrafos, sociólogos e afins), acadêmicos e organizações de trabalho de base e formação.

Essa organização dentro do campo de diálogos sobre cidade e urbano fomentou discussões e propostas para a inclusão na Constituinte em formação. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) apresenta como proposta final o documento chamado de “Emenda Popular pela Reforma Urbana”, baseado em princípios gerais tais como: Obrigação do Estado a assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; Submissão da propriedade à sua função social; Direito à cidade e; Gestão democrática da cidade. (CARDOSO, 1997)

O foco desse grupo e suas intenções muito se resguarda em garantir o urbano e a moradia como um direito fundamental, instituir a função social da propriedade, o que seria a finalidade de dar uso ao imóvel vazio ou subutilizado diminuindo assim o déficit habitacional e combatendo a especulação imobiliária, além de tratar também da gestão urbana ou gestão das cidades, onde a população não pode ser apenas passiva aos deleites e regulações que o Estado ou que os grandes especuladores desejam. Que essa população também tenha direito a voz, direito a decidir sobre o espaço urbano e com isso, auxiliar nos processos tanto de planejamento como de gestão do espaço urbano.

Este documento vem no seio da inserção de pautas progressistas, adentrando para a realidade urbana direitos básicos e necessidades para todos os cidadãos, tendo uma leitura pautada e de certa forma baseada na Reforma Agrária. Segundo Cardoso, um dos pontos em que o MNRU foi muito feliz foi pela falta de articulação e contrapropostas dos setores mais conservadores da sociedade, dando para a legislação uma série de instrumentos jurídicos e tributários, além de diretrizes para a gestão das cidades. Encontrado na Constituição Federal no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, no Capítulo II - Da Política Urbana²⁷.

O principal triunfo da Constituinte foi a sua relação de construção de uma democracia participativa e com isso, uma indexação dos ideários representativos de voto e de casas legislativas, ao mesmo tempo, em que se apresentava as propostas de referendos e plebiscitos como estratégias de participação ativa²⁸. Outro ponto é a descentralização dos recursos na esfera da União, a Constituição redefine e reordena entre os poderes responsabilidades e gastos específicos em relação aos direitos fundamentais como acesso à saúde, educação, segurança, moradia e afins.

“[...] São competências privativas dos municípios: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que

²⁷ Dentro dos Artigos nº 182 e 183, se organiza a pauta da política urbana na CONstituição Federal, dentro dos principais pontos destes artigos e seus parágrafos estão: O direcionamento da política urbana a ser feita especialmente pela municipalidade, além da obrigatoriedade de Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, como instrumento de ordenamento e expansão urbana. Também se percebe a premissa da desapropriação e da utilização da função social da propriedade, como exigência fundamental, a CONstituição já ensaia alguns instrumentos urbanísticos como o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação mediante a pagamento em títulos da dívida pública, embora estes instrumentos serão melhor detalhados com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (BRASIL, 1988)

²⁸ De acordo com SOUZA (2002), são divididos em 8 graus os níveis de abertura para participação popular em planejamentos e gestões urbanas, indo desde o mais participativo e o mais restritivo, sendo nomeados nesta ordem: Autogestão; Delegação de Poder; Parceira; Cooptação; Consulta; Informação; Manipulação e; Coerção.

tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.” (CARDOSO, 1997, p. 92)

Conforme explica Cardoso, cabe à municipalidade os assuntos diretos a sua realidade, seja de proteção ambiental ou de regulamentação de normativas federais ou estaduais para aquela realidade, como primordialmente as atividades de serviços públicos, transportes coletivos e planejamento, ordenamento e controle de uso e ocupação do solo. Nessa perspectiva fica cada vez mais claro que são os municípios os detentores dessa prerrogativa de ordenar as cidades e de gerir a construção do urbano.

2.2.2 O planejamento deve mudar *pero no mucho*: O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992

Fortaleza é uma das maiores capitais do Brasil, a quinta cidade em população com 2.703.391 habitantes, segundo o IBGE em 2021, e uma das cidades mais densas do Brasil com 8.615 hab/km², com esse perfil, Fortaleza ainda apresenta uma grande desigualdade social, de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2012, Fortaleza possui cerca de 843 áreas de assentamentos precários e um total de 712 mil pessoas morando nessas áreas, que em 2012, representava aproximadamente 28% da população²⁹.

Esta seção busca entender melhor os processos de discussão e aprovação do Planos Diretores e por isso se faz um esforço de recorte, conforme indicado: a prática do planejamento urbano já era existentes nas cidades brasileiras desde o começo do século XX³⁰, principalmente os orientados a organização do espaço urbano, porém como o foco deste trabalho é falar sobre os instrumentos urbanísticos e seus processos de aprovação e aplicação, o recorte temporal escolhido foi de se estudar os planos a partir de 1988, onde,

²⁹ De acordo com o IBGE, em 2012 a população residente em Fortaleza era de 2.500.192 habitantes.

³⁰ Quando se fala em planejamento urbano aqui, podemos anexar na discussão alguns exemplos, como o caso dos planos de renovação urbana, como o exemplo do Rio de Janeiro através da Reforma de Pereira Passos entre 1903 a 1910. Ao considerar que o progresso só seria visto se fosse pautado no ideal burguês europeu, seguindo um modelo de modernização idealizado em Paris nos fins do século XIX, conhecido como Plano Haussmann. Pretendiam o embelezamento da cidade e mudanças comportamentais, através de obras de urbanismo e saneamento, alargamento de avenidas, criação de passeios, etc, e de melhoria da infraestrutura urbana, com a ampliação das redes de iluminação pública e abastecimento de água e coleta de esgoto. (SILVA, 2019). Outro exemplo são os planos higienistas do Engenheiro Sanitarista Saturnino de Brito, este detém políticas higienistas em diversos pontos do Brasil, um dos mais conhecidos foi o executado em Santos (1905-1910) que tinha como premissa a ordem sanitária, construção de córregos e sistema de esgotamento sanitário e ordenando os canais (FARIAS, 2015)

por advento da Constituição a construção de um imaginário sobre instrumentos jurídicos e urbanísticos começou a se fazer presente. Para tanto, primeiro vamos articular um pouco sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbanos de Fortaleza (PDDUFOR) que foi aprovado como lei em 1992.

Após quase 20 anos de vigência do PLANDIRF e com os novos preceitos de participação e obrigatoriedade local dadas graças a Constituição de 88, passou a se organizar um diagnóstico de avaliação do PLANDIRF para que este documento desse munção suficiente para a atualização do Plano Diretor em Fortaleza. Segundo ACCIOLY, o PDDUFOR foi de responsabilidade de uma equipe técnica local formada no seio do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLAM) haja vista que este era o órgão responsável pela institucionalização do processo de planejamento, entre outras atribuições estavam a elaboração de projetos consultorias para aprovação de projetos arquitetônicos, urbanísticos, loteamentos e afins, além de elaboração de projetos de lei para regulamentação de instrumentos ou práticas urbanas (ACCIOLY, 2008).

Um dos principais objetivos com o novo diagnóstico realizado pelos técnicos era entender as novas dinâmicas urbanas e de desenvolvimento que Fortaleza passou a ter com as grandes modificações urbanas postas nestes 20 anos sem atualização de um plano, como alguns exemplos a periferização de conjuntos habitacionais do BNH e de loteamentos irregulares em diversos trechos, sendo alguns exemplos como o Cidade 2000 a leste (COSTA, 1988), as conurbações a oeste com Caucaia, a partir da construção do Conjunto Ceará e a proliferação de loteamentos irregulares nos arredores, ao sudoeste a conurbação com Maracanaú, a época ainda distrito do município de Maranguape, com a construção do I Distrito Industrial do Ceará e também dos conjuntos do BNH (MÁXIMO, 2012). Estes são pontos que auxiliam a construir a discussão de uma Fortaleza metropolitana, distanciando-se apenas do conceito de capital e o começo de uma construção metropolitana, ainda nessa época muito monocêntrica (SILVA, 2005).

Existe também neste período o incremento da valorização imobiliária em Fortaleza, o aumento dos padrões construtivos e as torres de apartamentos e a rede hoteleira estavam cada vez maiores, mais imponentes e tomando cada vez mais o espaço morfológico da cidade, especialmente nos trechos da Aldeota, Praia de Iracema e Meireles, para maiores informações sobre o tema de verticalização, especialmente a habitacional em Fortaleza, sugere-se a leitura do livro: “Edifícios de apartamentos em Fortaleza: universalidades e singularidades” (CAVALCANTE, 2021).

Se Fortaleza até o começo dos anos 1960 ainda era predominantemente ordenada nos entornos da área central e com quase nenhuma conurbação com os

municípios vizinhos, a partir dos anos 70 e até os anos 90 esta realidade já não era mais a mesma. É possível identificar como as construções dos conjuntos habitacionais e esta periferização tanto habitacional quanto industrial fomentou um rápido processo de conurbação e o que fortaleceu o processo de metropolização da cidade.

Com a redemocratização e o conhecido “Governo de Mudanças”³¹ o Ceará e especialmente Fortaleza são inseridos de vez no viés do turismo, fortalecendo a visão do litoral e da “Terra da Luz” para estimular um desenvolvimento econômico e do setor terciário. Essa articulação trouxe forte impacto no tecido metropolitano sobretudo através do desenvolvimento de indústrias pelo interior e pela expansão de atividades de turismo, especialmente um turismo litorâneo e visando uma ampliação da rede de infraestrutura viária e fortalecimento das redes de serviços e comércios cada vez mais especializados no atendimento desse público. Essa estratégia tinha como foco uma mudança de imagem do Ceará, excluindo a visão de estado de clima semiárido, ligado a fome e miséria e onde a população só poderia melhorar de vida através da emigração para o sul, para uma visão de terra do sol, onde o clima, o mar e as produções locais poderiam agregar valor à imagem do Estado.

Num primeiro momento, o plano com a recente aprovação da Constituição e todas as discussões sobre direito à cidade e função social de propriedade ainda frescas no imaginário social, onde caberiam a esses técnicos levarem em consideração os direcionamentos e indicativos. Coube ao plano identificar o reconhecimento das carências existentes, a fragilidade do desenvolvimento econômico, a situação de escassez dos recursos públicos, a degradação do meio ambiente, a ocupação e a expansão urbana sem implantação de infraestrutura dos serviços básicos (FORTALEZA, 1992).

O Plano tinha como organograma de atividades as etapas clássicas de metodologia das políticas de planejamento que se estruturam no escopo: levantamento, análise de dados, diagnóstico e uma proposta final, talvez a principal novidade trazida por essa proposta seja a indução do processo de participação, embora um processo ainda considerado tímido por Accioly (2008).

A Síntese Diagnóstica, documento elaborado pela equipe técnica, trazia a caracterização da evolução urbana, importantíssima para entender a nova realidade conurbada e policêntrica que era a Fortaleza dos anos 90, diferente da realidade dos anos

³¹ O “Governo das Mudanças” foi o nome dado a administração do Governador Tasso Jereissati (1987-1991), Ciro Gomes (1991-1994), principalmente focado num olhar administrativo liberal, ordenando um processo de mudanças políticas e econômicas no Estado, principalmente voltadas para o enxugamento da máquina pública, redução de gastos e uma lógica administrativa do Estado por um viés mais mercadológico. Fomentando no Estado uma fortificação da reestruturação econômica e produtiva focando no agronegócio, indústria e turismo.

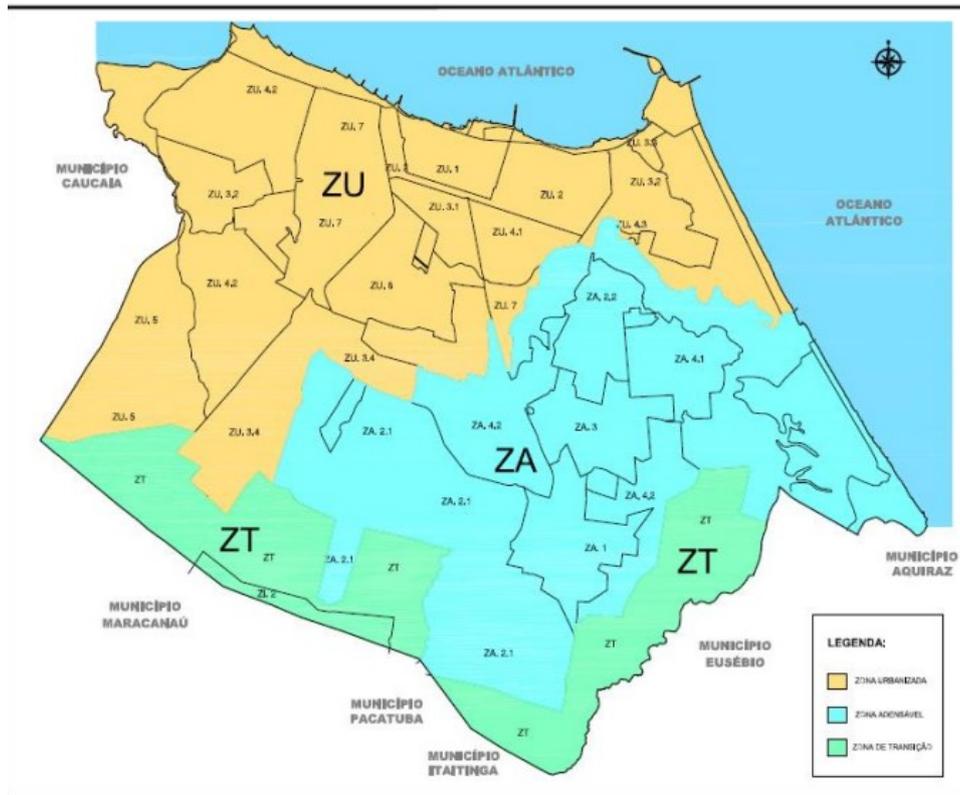
70 em que se pautava a lei do Plano Diretor vigente. Os diagnósticos socioeconômicos e físico-territoriais, além dos estudos envolvendo dinâmica demográfica e o processo migratório em Fortaleza e na Região Metropolitana, estudos envolvendo a economia, meio ambiente, transportes, ocupação do solo, habitação e serviços de infraestrutura (FORTALEZA, 1992) (ACCIOLY, 2008).

Já no conteúdo da Lei do Plano Diretor em si, já se percebe algo mais voltado ao social e aos trâmites legais promulgados pela Constituição Federal, como o princípio do direito à cidade, o ideário da justiça social e a democratização da cidade.

O Plano divide a cidade em três macrozonas: A macrozona urbanizada, com as principais áreas adensadas da cidade, com melhores condições de infraestrutura urbana, presença de serviços e comércio, sendo subdividida em sete microzonas: ZU-1 Centro; ZU-2 Aldeota/Meireles; ZU-3 Benfica/Fátima, Antônio Bezerra, Parangaba, Manoel Sátiro/Serrinha; ZU-4 Tauape, Barra do Ceará, Henrique Jorge/João XXIII; ZU-5: Conjunto Ceará/Granja Portugal; ZU-6 Montese; ZU-7 Aerolândia, Monte Castelo/Parquelândia/Pici. As macrozonas adensáveis se encontra com atendimento parcial com abastecimento de água, porém sem sistema de esgoto, esta zona se encontra subdividida em 4 temas: ZA-1 Messejana; ZA-2 Água Fria/Luciano Cavalcante, Itaperi/José Walter/Jangurussu; ZA-3 Cidade dos Funcionários; ZA-4 Edson Queiroz/Sabiaguaba, Castelão, Dias Macedo. Já a macrozona de transição apresenta áreas com características urbanas e agrárias e de reserva urbana para expansão nas periferias sul e sudeste. A Macrozona possui uma única zona chamada ZT: Mondubim/Ancuri/Lagoa Redonda, conforme se apresenta na figura 01 abaixo (FORTALEZA, 1992).

Se percebe que as franjas mais a sudoeste não se encontram neste enquadramento transicional, já que muitas dessas áreas se encontravam largamente ocupadas e adensadas e já fazem parte inclusive da macrozona urbanizada como é o caso da ZU-5 Conjunto Ceará Granja Portugal.

Figura 01: Zoneamento Urbano do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992



Fonte: Accioly, 2008.

Para além do zoneamento da organização territorial, o Plano Diretor, a partir das premissas institucionais da Constituição federal e pauta da participação, foi pensado a criação de um espaço de participação da sociedade civil, atraído principalmente pelo ideário da democracia participativa.

A administração municipal então instituiu a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD). Criada em 30 de outubro de 1995, através da Lei nº 7.813, a CPPD é o órgão consultivo e de assessoramento do Poder Executivo em questões relativas à política de desenvolvimento urbano. A classe composta inicialmente com 20 membros tinha metade de assentos destinados a Secretarias ou Órgãos ligados ao executivo e entre os membros externos tinham assentos a Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), algumas entidades de classe como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB), Associação Cearense de Engenheiros Civis (ACEC), SINDUSCON, Clube de Diretores Lojistas (CDL), além da Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Federação de Bairros e Favelas, entre alguns outros (FORTALEZA, 1995).

A paridade entre os membros da administração municipal e os membros da sociedade civil davam a gestão a vantagem, afinal, de acordo com a lei, o voto de minerva era do presidente da CPPD, por tanto, membro da gestão. A entidade que ao ser criada foi vinculada ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLAM).

Diversos autores que estudam a política urbana em Fortaleza apontam como a CPPD embora tenha como alcinha a participação e os princípios institucionais, ainda assim esse Conselho específico é falho e tendencioso. Seja pelo número de membros ou pela falta de um instrumento real de participação popular e não apenas de representação, essas ponderações podem ser vistas em trabalhos como: Machado (2010), Brasil (2016), Góis (2018).

A partir de 1997, a CPPD passa por uma elevação na quantidade de membros passando para 24 para abarcar novos membros da administração municipal e estadual³². Esses avanços embora dos anos 90, alguns pontos como a construção de outros canais de participação como fóruns, conselhos e afins. Esse perfil talvez permitisse maior efetividade na participação (BRASIL, 2016).

Enquanto, a primeira parte diagnóstica do Plano nos traz uma evolução urbana e um processo de conurbação, uma alta demanda de áreas de mercado para habitação de alto padrão, a movimentações industriais e no setor terciário, que aliado ao turismo ganha força no Ceará dos anos 90. A segunda parte, a lei em si, nos traz a tríade que comanda a política urbana em Fortaleza, a administração municipal, o setor imobiliário e as empresas de construção civil, conforme descreve Accioly:

“A concepção do PDDUFOR é um projeto ambíguo em relação à política urbana propugnada pela Constituição de 1988. Por um lado, enfatiza a vertente redistributivista, que exige a realização da função social da propriedade, a função econômica e a redistribuição dos benefícios da urbanização; por outro, inspirado no ideário da vertente do novo urbanismo, incentiva as parcerias público-privadas e o zoneamento flexível, abrindo a

³² Atualmente a CPPD conta com as seguintes entidades: na Administração Municipal têm-se como membros a Autarquia Municipal de Trânsito; Procuradoria Geral do Município; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; Secretaria de Finanças; Secretaria de Infraestrutura; Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente; Instituto de Planejamento de Fortaleza; Secretaria de Habitação; Gabinete do Prefeito; Empresa de Transporte de Fortaleza; Secretaria de Gestão Regional; Secretaria Municipal de Governo. Totalizando o total de 12 assentos.

Já em entidades não ligadas a administração têm-se: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; Associação Comercial do Ceará; Associação Cearense dos Engenheiros Civis; Associação dos Geógrafos Brasileiros; Câmara de Dirigentes Lojistas; Câmara Municipal; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia; Departamento Estadual de Trânsito; Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza; Instituto de Arquitetos do Brasil; Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Ceará; Sindicato da Construção Civil; Universidade Federal do Ceará. Totalizando o total de 12 assentos.

metrópole ao capital imobiliário e turístico. Evidencia um abismo entre projeto social e participativo generalista, sem determinação das áreas para incidência dos instrumentos distributivos, enquanto a Lei de Uso do Solo, único instrumento regulamentado, determina o aumento da densidade construtiva nas áreas de urbanização prioritária, ao promover a valorização dos terrenos, cujos benefícios recaem sobre os proprietários, sem compensações para o município (ACCIOLY, 2008, p. 276).

A leitura da autora de que o Plano é ambivalente e adentra, ainda que pouco nas premissas da Constituição (como a função social da propriedade e a redistribuição dos benefícios da urbanização), enquanto ainda permanece alinhado ao mercado e seus interesses em zoneamentos flexíveis e parcerias público-privadas se mostra quase como uma constante na política urbana local e em certa medida na política urbana das grandes metrópoles brasileiras.

Talvez o maior ponto de inflexão e o que possa ter melhor direcionado os caminhos da política urbana para um viés mais progressista, tenha sido a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, ainda na gestão Fernando Henrique Cardoso, porém ganha mais corpo com a eleição de Lula em 2002 e as movimentações dentro da política urbana e das cidades com a criação do Ministério das Cidades.

2.3 A APROVAÇÃO DO ESTATUTO DAS CIDADES E REVISÃO DA POLÍTICA URBANA LOCAL: O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA (2009)

Nessa seção do trabalho iremos abordar a chegada de uma política mais progressista em relação ao desenvolvimento urbano e das cidades. Um primeiro passo é entender as disputas em relação ao processo de aprovação da legislatura federal do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001), importante lei para a estruturação da política urbana através da regulamentação dos artigos nº 182 e 183 da Constituição. Em seguida abriremos a discussão para a chegada da administração à esquerda nas instâncias federais e municipais, no Brasil através da gestão petista do Lula (2003 a 2010) e na administração municipal com a gestão Luizianne Lins (2005 a 2012), esse alinhamento político teve importância fundamental no longo processo de revisão e aprovação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009. Essas modificações legais e políticas são de muita importância para entender os possíveis erros e acertos que a administração municipal alinhada ao PT teve durante a sua gestão e dará base para a continuação da análise dos processos da política urbana local.

2.3.1 As tramitações para “gregos” e “troianos”: 11 anos para o Estatuto das Cidades

Aprovado em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição, garantindo diretrizes gerais da política urbana para todo o país. Tendo sido proposta originalmente pelo senador Pompeu de Sousa, jornalista e professor, tramitou unicamente por um ano no Senado Federal, em 1989, e logo em seguida enviado para a Câmara dos Deputados, onde passou por reformulações e uma tramitação de longo prazo, por cerca de 11 anos.

Esse projeto de lei que tinha como base os interesses do MNRU e os deputados ligados a esses movimentos, essencialmente ligados à esquerda, tiveram que lidar com muitos resistências e pedidos de modificações do texto da lei, entre os quais estavam: a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade alegavam que o projeto ia contra dois princípios básicos da Igreja e da sociedade brasileira: “o da propriedade privada e o da livre iniciativa”, foi também repudiado pelo empresariado da construção civil e o mercado imobiliário, especialmente no 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado em Fortaleza em 1992, O o documento final alegava autoritarismo estatal e interferência na aquisição, compra e venda de imóveis entre particulares. (BASSUL, 2010).

Configurava-se assim um cenário de dualidade enquanto um conjunto de movimentos e entidades estavam apoiadas no cenário de reforma urbana que se baseava a lei do Estatuto das Cidades e se pediam a aprovação na Câmara, o empresariado, os proprietários de terra, construtores e incorporadores, além de conservadores no geral apelavam no sentido de barrar a legislação pelos seus interesses econômicos e políticos.

Durante seu longo processo de tramitação na Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi apreciado por diversas comissões onde passou por remodelações para conseguir ser bem sucedido na aprovação, isso se dava pelo seu papel, digamos, progressista demais para alguns dos agentes sociais, especialmente os ligados ao conservadorismo de terras e ao Mercado Imobiliário, conforme posto acima.

Portanto, o processo de tramitação dentro da Câmara dos Deputados até chegar à Comissão de Constituição e Justiça Até ser apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o projeto teve que tramitar primeiro em uma Comissão específica sobre o tema, enquadrado na Comissão de Viação, Transportes, Desenvolvimento Urbano e

Interior³³, além do pedido de vista de outras duas Comissões: a Comissão de Economia, Indústria e Comércio e a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias³⁴.

Primeiro, indo a Comissão de Economia, o projeto já enfrentou seu primeiro empecilho, o desinteresse, ao porque não o alinhamento ao conservadorismo, do relator responsável, à época o deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS), apenas após movimentação de outros parlamentares como o deputado Nilmário Miranda do PT de Minas, que propôs formação de um grupo de trabalho com entidades e especialistas no assunto e só assim os trabalhos foram iniciados (BASSUL, 2010).

Esse grupo de entidades e especialistas formado por entidades populares, empresariais da sociedade, técnicos do governo federal e assessores legislativos, tinha como objetivo num projeto adaptado, que abarcasse todas as possíveis opiniões e deixasse com que a tramitação passasse com mais celeridade. Segundo Bassul (2010) nesse processo de tramitação foram apresentadas 114 emendas para o projeto, vindas da sociedade civil, a maioria de índole conservadora.

“O fato é que o parecer do relator despiu o projeto original de sua abordagem conceitual e voltou-o mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios, muito embora, nesse aspecto, todos os instrumentos originais tenham sido mantidos, a par de outros acrescidos, como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, dispositivos que, defendidos pelo movimento da reforma urbana em muitos momentos, já estavam em aplicação em algumas cidades” (BASSUL, 2010, p. 83)

Essa citação é primordial para a pertinência deste trabalho, principalmente pelo fato de abordar o projeto do Estatuto das Cidades era arraigado com um caráter mais conceitual, e ao ser transformado num processo mais pragmático, e com esse formato de instrumentalização, onde o ordenamento dos possíveis instrumentos viria a ser legislada e aprovada nos municípios, deu as gestões locais o poder de caminhar ou estagnar determinados instrumentos em detrimento a outros. Isso é importante já que este trabalho se propõe em estudar como as gestões municipais de Fortaleza, especialmente após o Estatuto das Cidades, tendem a priorizar determinados instrumentos mais voltados ao Mercado, enquanto faz pouco ou nenhum caso com instrumentos mais voltados à justiça social.

³³ Mais tarde foi modificada apenas para Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, segundo Bassul (2010).

³⁴ De acordo com as regras da Casa, o projeto teve de seguir primeiro para uma das comissões ditas menores, inicialmente indo para a Comissão de Economia, Indústria e Comércio, e em seguida, para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias.

Essa movimentação de discussão em grupo na Comissão de Economia e a movimentação de pedidos de Emenda mais associadas à direita fez com que o projeto tivesse diversas modificações e finalmente pudesse ser votado, ainda na Comissão de Economia, em outubro de 1997.

Após a aprovação, foi a vez da Comissão de Direitos do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, onde o foco dessa vez foi a inserção de matérias relacionadas ao Meio Ambiente com a inclusão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), passando sem grandes problemas pela Comissão e por fim chegando a Comissão de Desenvolvimento Urbano, digamos que a pasta mãe desse assunto. O presidente da Comissão e relator do projeto de lei, o deputado Inácio Arruda do PC do B do Ceará, fortemente ligado aos movimentos sociais urbanos, organizou um amplo calendário de coleta de sugestões audiências, debates, alinhando novamente o projeto com alguns ideais do MNRU:

“[...] O Fórum Nacional da Reforma Urbana foi acolhido quando propôs (FNUR, 1999), por exemplo, a inclusão de instrumentos de regularização fundiária, como as ZEIS e a concessão especial de uso para fins de moradia, de um plano de atendimento para a população atingida por operações consorciadas, de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade, de processos participativos de elaboração orçamentária, assim como a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração do plano diretor. Não foi atendido, contudo, ao propor a supressão do artigo que autorizava a emissão de certificados de potencial construtivo no âmbito das operações urbanas.” (BASSUL, 2010, p. 84)

Após essas discussões, se foi perceptivo os balanceamentos dados entre todos os lados, enquanto os movimentos sociais ganhavam através da gestão democrática, a vitória na inserção das ZEIS e a inclusão das populações atingidas por operações consorciadas no seu escopo, por outro lado, o mercado e seus interesses também tiveram suas perspectivas atendidas pela futura lei federal, seja pela formatação de lei municipal específica para aprovação dos instrumentos, o que facilitaria as discussões e atuações diretamente com os líderes municipais, por vezes agentes coniventes com as práticas de mercado, e pela inserção das Outorgas Onerosas e Operações Urbanas no escopo regulatório geral do Estatuto da Cidade. No bem bolado da tramitação na Câmara, o Estatuto da Cidade saiu de uma legislação reformista e considerada autoritária para algumas bases conservadoras do Brasil, para uma legislação plural e de forte ligação com a municipalidade, dando diversas possibilidades de instrumentos para a melhor gestão urbana.

Já no ano de 2000, a tramitação foi toda dentro da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o último passo até a aprovação ou reprovação da legislação na Câmara. Com a sua aprovação por unanimidade em novembro de 2000, o projeto antes de passar pela sanção federal teria que voltar ao Senado, haja vista as modificações feitas nesses 11 anos de tramitação na Câmara.

Após as votações unânimes na Câmara e no Senado era a vez da promulgação através da sanção presidencial, conforme destaca Grazia: “o período entre a aprovação no Senado e a sanção foi de muita tensão. Sabia-se que havia questões polêmicas, que contrariavam interesses de setores imobiliários e do Governo Federal, mas que eram favoráveis aos setores excluídos.” (GRAZIA, 2003, p. 63) Nessa perspectiva ainda existia relutâncias sobre o projeto, muito embora bem menores do que as do início dos anos 90, e tendo ainda alguma restrição tiveram ainda alguns vetos presidenciais como foi o veto à “concessão de uso especial para fins de moradia” através da alegação de que passar a titularidade de área pública para terceiros era uma atividade inconstitucional. Após esse veto, em 10 de julho de 2001 o Estatuto da Cidade é publicado enquanto lei com o nº 10.257.

2.3.2 A criação do Ministério das Cidades: uma guinada levemente à esquerda?

Para entendermos melhor o reposicionamento especialmente das políticas urbanas, temos dois fatores que são cabais para uma rearticulação do planejamento urbano recente brasileiro: o primeiro, já exposto aqui, foi a longa tramitação e aprovação do Estatuto da Cidades em 2001, mesmo não atendendo todas as prerrogativas propostas pelo MNRU, a lei ainda assim apresenta um arcabouço de possibilidades de um planejamento e gestão mais participativos, além instrumentos que poderiam auxiliar no Direito à Cidade. Já a segunda, foi a criação do Ministério das Cidades, a partir de 2003, pelo recém-empossado presidente Lula (2003-2010).

De acordo com CAVALCANTI (2020), o Ministério das Cidades caminhou com a prerrogativa de regulamentação das políticas relacionadas ao Desenvolvimento Urbano, criado em 2003 pelo presidente Lula. Esse Ministério inicialmente surgiu com um corpo técnico e fortemente vinculado ao MNRU e ao Partido dos Trabalhadores (PT), com a presença de Olívio Dutra como ministro do PT do Rio Grande do Sul, importante militante petista e idealizador da proposta do Orçamento Participativo em Porto Alegre na sua gestão municipal em 1989.

“A proposta para o novo Ministério era reunir sob uma mesma estrutura a gestão de diversas políticas públicas relacionadas à problemática urbana, a fim de buscar uma solução mais integrada para tais questões. Na prática, o novo órgão teve como base a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, à qual foram agregadas as competências relativas aos transportes urbanos, então sob a tutela do Ministério dos Transportes, e ao trânsito, a cargo do Ministério da Justiça. Dessa junção de temáticas ficaram definidas as competências legais do Ministério das Cidades:” (CAVALCANTI, 2020 p. 75).

O Ministério das Cidades trazia novamente para o cerne federal as políticas de desenvolvimento urbano que foram desarticuladas após a falência do BNH e do SFH, no início dos anos 1980. Esse Ministério teve uma estrutura baseada em três principais problemas sociais vinculados às sociedades urbanas brasileiras, sendo eles: a questão da moradia, as condições de saneamento ambiental e um terceiro eixo voltado ao tema de transporte e mobilidade urbana. Essa estrutura tinha como objetivo fazer com que o governo federal tivesse papel de coordenação, fomento e financiamento de estudos e ações nessas áreas, especialmente dentro das prefeituras municipais (MARICATO, 2006).

Porém como articular uma experiência de participação, debater os problemas e condições e isso tudo dentro de uma perspectiva participativa e propositiva, levando em consideração o tamanho e as diferenças sócio-econômicas do Brasil?

Uma das principais estratégias para o acompanhamento e a definição das diretrizes para atuações municipais nos próximos anos dentro da política de desenvolvimento urbano foi a criação dos Conselhos das Cidades. Em sua dissertação intitulada: “Os ciclos da Reforma Urbana e seus Resultados: Medindo o Direito à Cidade” a autora destrincha todo o caminhar do Direito à Cidade dentro da política federal no Brasil, indo desde a sua formação enquanto conceito e grupo de luta no meio dos anos 1960, até o seu “apogeu” com os art. 182 e 183 da Constituição Federal, aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação e manutenção do Ministério das Cidades e acaba também levantando do direito à cidade feito pela exclusão da pasta pelo gestão Bolsonaro (2019-2022)³⁵.

Através desta pesquisa foi possível identificar o caminhar do Ministério das Cidades e a sua política enquanto órgão conciliador do desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil, nos anos de governo petista. Um primeiro ponto da criação dos

³⁵ A dissertação apresentada data do ano de 2020, portanto não se encontra na sua temporalidade a re-criação do Ministério das Cidades em 2023, pela nova administração do Governo Lula (2023-2026).

Conselhos das Cidades foi a definição das políticas e estratégias para a implementação, através da paridade e da inserção dos conselhos municipais e dos conselhos estaduais, numa formulação de cascata. Como membros do Conselho Federal tinham representantes do Poder Público nos seus três níveis (Federal, Estaduais e Municipais); membros da sociedade civil organizada; movimentos populares; a área empresarial; profissionais de áreas ligadas, acadêmicos e membros da pesquisa universitária e; organizações não-governamentais. De acordo com CAVALCANTI (2020), a criação do Ministério e do Conselho das Cidades conseguiu induzir a criação de 20 Conselhos Estaduais dentro do universo de 26 Estados e do Distrito Federal, além de instituir também os Conselhos Municipais.

O Estatuto da Cidade definia a necessidade de um Plano Diretor Participativo, sendo obrigatório em municípios com mais de 20 mil habitantes, pertencentes a regiões metropolitanas, em áreas de relevante interesse turístico e/ou em áreas de interesse ambiental. A proposição era que em 5 anos, os municípios que se enquadrarem nessas opções deveriam ter suas leis aprovadas nas respectivas Câmaras municipais. Prazo esse que foi estendido para junho de 2008. A partir dessa prerrogativa, o Ministério das Cidades, através das discussões postas no Conselho das Cidades, lança a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade para Todos”, descrito por CAVALCANTI da seguinte forma:

“Organizada em forma de rede, a Campanha foi estruturada em torno de três eixos temáticos (inclusão territorial, justiça social e gestão democrática) e disseminada através núcleos estaduais, que atuavam sob a coordenação nacional do Ministério e do Conselho das Cidades. Os núcleos eram compostos por representantes dos diversos segmentos presentes no Conselho das Cidades, além do Ministério Público Federal. Sua função era atuar como multiplicador dos conteúdos e processos do Plano Diretor, mobilizando prefeituras, movimentos sociais e organizações civis para a elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP).” (CAVALCANTI, 2020, p. 124)

Além da Campanha, o Ministério também lançou outros materiais de sensibilização e mobilização social, especialmente voltado para as administrações públicas e movimentos sociais organizados ao redor da Reforma Urbana, Direito à Cidade e Direito à Moradia. Como o livro “Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”. Além das Resoluções de direcionamento sobre os processos como a Resolução nº 25 de março de 2005, que falava sobre a importância do processo participativo na elaboração dos Planos Diretores e a Resolução nº 34, de julho do mesmo ano, que salientava o conteúdo mínimo que deveria conter nos Planos Diretores Participativos. Outras

técnicas utilizadas de formas diversas foram, oficinas de capacitação e formação, material audiovisual, cartilhas elaboradas pelo Ministério. Todo esse trabalho durante os anos de 2004 até 2008 tiveram como resultado um *boom* de produção de Planos Diretores nas cidades Brasileiras, “Em 2008, no fim do prazo legal estabelecido pelo Estatuto, 1878 municípios haviam elaborado seus planos. Dentre os obrigados por lei, 1303 já haviam elaborado o PD, o que correspondia a cerca de 80% dos municípios.” (CAVALCANTI, 2020p. 125).

2.3.3 A longa revisão do Plano Diretor Participativo de 2009: a ambivalência de um projeto

A partir dessa forte iniciativa de publicidade e importância da política urbana, especialmente na elaboração ou revisão dos Planos Diretores Participativos, o Governo Federal se prontificou no papel de auxiliar em sanar dúvidas de método e de incentivo à participação, mas como esse aporte da instância federal pode ser sentido no ambiente local de Fortaleza? Haja vista, que o Plano Diretor vigente de 1992 se encontrava passível de revisão já em 2002, com apenas um ano de aprovação do Estatuto da Cidade e ainda na gestão Juraci Magalhães (1997-2004).

Para melhor elucidar tais dúvidas, vamos nos basear nas leituras desses processos a partir dos trabalhos de (MACHADO, 2010) e (GÓIS, 2018) ambos que relatam as modificações e processos de planejamento recente, especialmente os de revisão do Plano Diretor.

O processo de revisão do Plano Diretor de 1992, deu início já no primeiro ano de aprovação do Estatuto da Cidade em 2002, ainda na administração municipal de Juraci Magalhães. Segundo Machado, existia certa pressão para o início da revisão já naquele primeiro ano, seja pela nova legislação que regulamenta essa política que tinha acabado de entrar em vigor, ou pela presença de vereadores e movimentos sociais que já buscavam puxar essa pauta e atualizar essa legislação tão importante para a municipalidade como um todo.

Já em 2003, através das pressões, a gestão municipal lançou o Projeto LEGFOR, especialmente voltado para a construção de uma Consultoria que viesse a trabalhar em conjunto com os técnicos da Prefeitura nesta revisão. Esse programa contratou a Associação Técnica Científica Engenheiro Paulo de Frontin³⁶ (ASTEF), entidade privada

³⁶ Atualmente, se chama Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento a Pesquisas ou pela sigla Fundação ASTEF.

sem fins lucrativos, dedicada à prestação de serviços voltados ao desenvolvimento científico e tecnológico, vinculada a Universidade Federal do Ceará (UFC). NO escopo iniciou do LEGFOR todo o processo era centralizado pelo Prefeito e seu Gabinete, assessorado pela ASTEF e tendo como “participação social e institucional” dentro da CPPD e do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), além da presença de assessoria jurídica da equipe da própria Prefeitura.

O LEGFOR aparece como um projeto de atualização da legislação urbana do município, para efetivar a revisão dos instrumentos e sua adequação às premissas da nova legislação federal. Segundo, MACHADO (2010) tinha como produtos: 1) Anteprojeto da Lei do PDDU; 2) Anteprojeto da LUOS; 3) Anteprojeto da Lei do Código de Obras e POsturas; 4) Anteprojeto da Lei do Código Ambiental; 5) Mapeamento da cidade para Zoneamento Ambiental; 6) Termos de Referência dos Anteprojetos das intervenções urbanística para as áreas de urbanização prioritária; 7) Recomendações para a adequação do METROFOR e do Centro de Feiras e Eventos do Poço da Draga e outros programas estruturantes de Fortaleza.

A Comunidade do Poço da Draga no litoral central de Fortaleza passou e passa por constantes ameaças de grandes propostas ou grandes projetos urbanos desde os anos 70, seja através da implantação da Indústria Naval Cearense, nos anos 70 ou da construção do Centro Cultural Dragão do Mar nos anos 90 e mais atualmente através dos grandes projetos do Centro de Feiras e Eventos, que acabou sendo construído em outra de valorização da cidade e mais recentemente do Acquário do Ceará, obra parada desde 2015, como sugestão de possíveis trabalhos para melhor entender esses conflitos no Poço da Draga, sugerimos: (GONDIM, 2008) e (NOGUEIRA, 2019).

Com essa construção de metodologia onde a participação era essencialmente nos Conselhos Municipais, sendo esses como já ditos anteriormente, possuíam metade dos seus assentos para membros da administração pública e a outra metade de conselhos profissionais e entidades vinculadas à construção civil, a participação social soaria no mínimo como tendenciosa, se isso sequer fosse considerado participação popular.

Essa proposta de trabalho acabava por gerar atritos fortes na revisão, seja pelo legislativo, especialmente alguns deputados do PT ou pela organização de alguns movimentos sociais que batalhavam por um plano mais participativo com a sociedade como um todo. Um dos principais movimentos e/ou grupos que entraram em conflito com o LEGFOR e sua política pouco participativa foi os membros do Núcleo de Habitação e Meio

Ambiente (NUHAB)³⁷. No primeiro movimento, o NUHAB se interessava em questionar o caráter participativo e sugerir adequações e uma perspectiva mais plural dentro deste processo (MACHADO, 2010).

A Administração Municipal seguia reclusa a mudanças no processo e alegava que diversas reuniões eram realizadas, sejam na CPPD ou na COMAM, além de eventos realizados no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), na Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), na Assembleia Legislativa do Ceará (ALECE) e na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), porém essas audiências eram em um formato muito mais informativos, com carência de coleta de críticas ou momentos de deliberação. Esse formato dava muito mais uma ideia de apresentação de documento pronto, do que os processos estivessem em caráter de revisão (MACHADO, 2010), (GÓIS, 2018).

Nesse momento duas movimentações são cruciais para a remodelação do Plano Diretor de Fortaleza. Em setembro de 2004, após a produção e aprovação dentro da CPPD e do COMAM, além das ditas audiências realizadas em diversos locais já ditos, o projeto LEGFOR é enviado a Câmara dos Vereadores, para apreciação e aprovação do novo Plano Diretor³⁸. Enquanto isso, movimentos como o NUHAB, que já questionavam todo o processo do LEGFOR também se movem em setembro de 2004, alinhado ao Ministério Público Federal (MPF) entram com uma Ação Civil Pública contra a Prefeitura, ASTEF e UFC. Nessa Ação a maior justificativa era os grandes problemas dentro da qualidade técnica dos serviços, além das formas de irregularidades no processo, indo desde a contratação da ASTEF e passando por todo o processo falho de acesso à informação e na ausência de participação popular. entram em conjunto com o Ministério Público (MACHADO, 2010), (BRASIL, 2016), (GÓIS, 2018).

A partir da Ação Civil Pública e do embargo da continuação da Revisão do Plano Diretor, a gestão que já vinha fechando seu último ano de governo agora parecia refém dos próximos passos que a administração pública viesse a ter, seja a manutenção do capital político e do projeto vigente de governo, através da eleição de Moroni Torgan ou de Aloísio Carvalho, sendo estes aliados do espectro político de Juraci Magalhães e Lúcio Alcântara, então governador do Estado, ou se a vitória seria de uma articulação mais esquerda, com as candidaturas de Luizianne Lins do PT ou Inácio Arruda do PCdoB, ambos com uma articulação política mais próxima do que vinha sendo feito pela administração federal.

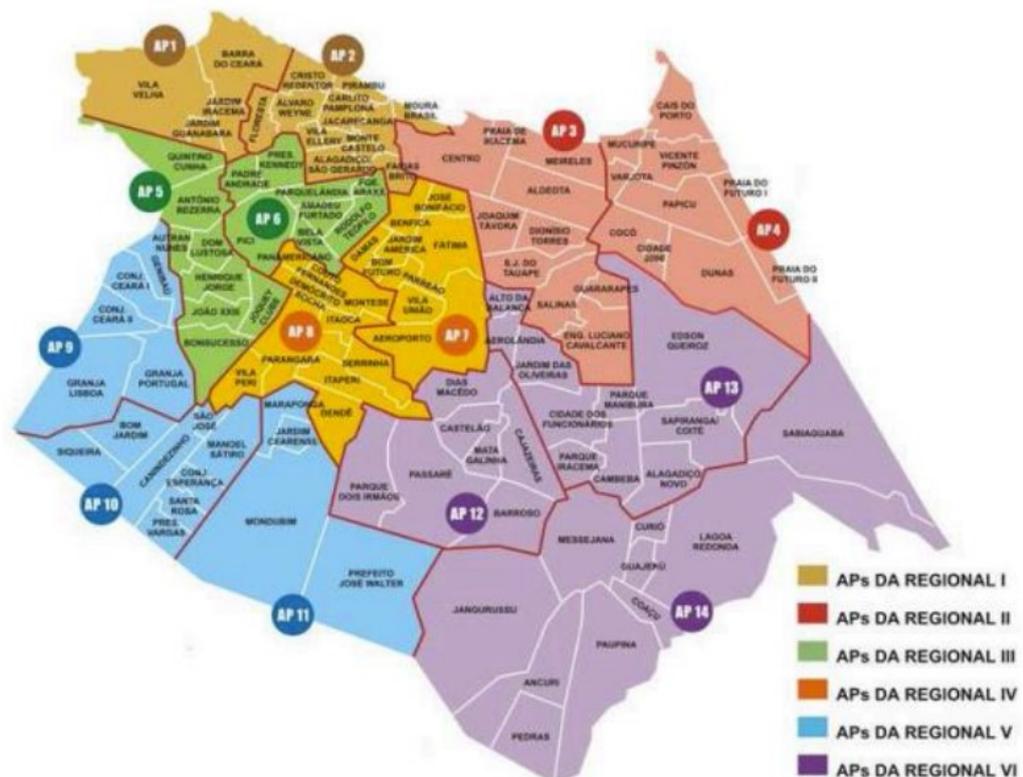
³⁷ O NUHAB consiste em uma rede formada por treze entidades vinculadas às intervenções e lutas urbanas e teve uma importância forte na defesa da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza (MACHADO, 2010).

³⁸ O processo de envio e discussão na Câmara de Vereadores dessa proposta é melhor descrito no Capítulo 08 da tese de Eduardo Machado, intitulada "Planejamento Urbano, Democracia e Participação Popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008).

A disputa findou dando vitória a Luizianne Lins, encerrando o ciclo de vitórias do PDMB e afins na capital cearense. Com um tom mais reformista e articulando uma proposta mais alinhada ao diálogo, Luizianne lança, em janeiro de 2006, o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza - PDPFor, dando dois direcionamentos de cara, um primeiro a sua construção se daria dentro da Secretaria de Planejamento e Gestão, uma das secretarias recriadas pela Prefeitura e com um corpo mais “atual” e a contratação da Organização de Sociedade Civil (OSC) Instituto Pólis, que apresentava experiência e reconhecimento no assunto (GÓIS, 2018).

Uma das primeiras ações que já fomentam a construção do ideário participativo no trabalho foi a construção do Núcleo Gestor do Plano Diretor, sendo este composto tanto por membros do poder público e por representantes da sociedade civil, falando especialmente das participações populares, cada área da cidade foi separada, dentro das Regionais de acordo com a Área de Participação do Orçamento Participativo, totalizando um total de 14 Áreas de Participação, conforme a figura 02:

Figura 02: Áreas de Participação a partir do Orçamento Participativo



Fonte: Prefeitura de Fortaleza.

Figura 03: Metodologia do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de 2009



Elaborado pelo autor.

A atuação da Revisão do Plano Diretor se utilizou de pontos já utilizados pela administração, principalmente as divisões do Orçamento Participativo, do Plano Plurianual de Participação Popular e as Conferências Municipais.

De acordo com GÓIS, a metodologia de elaboração do processo de Revisão foi pensada da seguinte forma:

“Conforme ficou acertado pela prefeitura e Instituto Pólis, a participação popular se daria em quatro etapas: primeiro, preparação do processo com a capacitação dos técnicos da prefeitura (multiplicadores) e depois da população; segundo, leituras da cidade pelo viés, comunitário, técnico e jurídico; realização do I Fórum do Plano Diretor Participativo para apresentação do diagnóstico; na terceira etapa estava programada a construção coletiva da proposta através de audiências públicas territoriais, audiências públicas temáticas e o II Fórum do Plano Diretor Participativo; a última etapa compreendia a pactuação do projeto de lei através do Congresso do Plano Diretor para posterior envio à Câmara de Vereadores.” (GÓIS, 2018, p. 66).

De acordo com essa proposta, é possível ver como os trabalhos foram divididos nessas etapas, num primeiro momento a capacitação se dava aos servidores e funcionários da prefeitura, numa estratégia de metodologia em que os técnicos pudessem ser monitores e articuladores do trabalho, no documento chamado de “multiplicadores”. Já a partir da segunda etapa, o objetivo principalmente é a elaboração do diagnóstico técnico, jurídico e comunitário (GÓIS, 2018).

Como documento além do diagnóstico foram elaboradas cartografias temáticas, para identificar problemas e questões específicas das áreas. Esse conjunto deu material necessário para a elaboração do I Fórum do Plano Diretor: “A Cidade que temos”. Esse fórum foi realizado no dia 08 de abril de 2006. De acordo com a classificação estipulada por SOUZA (2002), esse processo pode ser enquadrado como consulta (GÓIS, 2018).

A terceira etapa já apresenta a construção de propostas dentro das audiências públicas - territoriais e temáticas, dando a possibilidade para a população auxiliar no processo dentro de um enquadramento de “parceria”, segundo a classificação de SOUZA (2002).

Já a quarta etapa encerra o processo com a apresentação das propostas desenvolvidas e a partir disso serem levadas para a votação no Congresso do Plano Diretor, assim configurando o documento do projeto de lei, que viria a ser enviado à Câmara de Vereadores (GÓIS, 2018).

Após aprovação, o documento do PDPFor apresenta um texto dividido em cinco títulos, sendo eles: Título I - Dos Princípios da Política Urbana e dos Objetivos do Plano Diretor; Título II - Das Diretrizes e Ações Estratégicas das Políticas Setoriais; Título III - Do Ordenamento Territorial; Título IV - Do Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável; Título V - Das Disposições Finais e Transitórias.

Dentro da construção da Lei Complementar nº 062 aprovada em 02 de fevereiro de 2009, ainda assim, muitos conflitos passaram para atender às diversas demandas existentes dentro do campo popular e dos movimentos voltados ao Direito à Cidade, focando na inserção de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na estratégia de combater a especulação imobiliária e promover a regularização fundiária, enquanto os segmentos voltados ao Capital e ao Mercado focavam no aumento dos índices urbanísticos, especialmente nas áreas de interesse.

“A dualidade expressa nesses campos acabou se debatendo no produto final, resultando em um plano ambivalente. Nele, coexistem um zoneamento urbano pensando de acordo com os interesses do mercado e um outro inclusivo definido a partir da identificação das Zonas Especiais de Interesse Social.” (CARVALHO; HOLANDA; PEQUENO, 2019)

Nesta citação, os autores deixam claro a dualidade e o caráter ambivalente que o Plano Diretor Participativo que foi aprovado encontrava um “meio-termo” entre os

interesses sociais das camadas menos abastadas e do empresariado da construção e os proprietários de terra.

Um dos divisores de água do processo de planejamento, além do aspecto participativo, é a indução dos instrumentos urbanísticos como balizadores do desenvolvimento urbano, seja no sentido de potencializar ou de restringir dentro do escopo de cada instrumento. Machado (2010), ressalta como o setor imobiliário, no apagar das luzes, negocia com a prefeitura as pressas para alterações na Lei do Plano Diretor e garantir mais potenciais construtivos, especialmente nas áreas valorizadas.

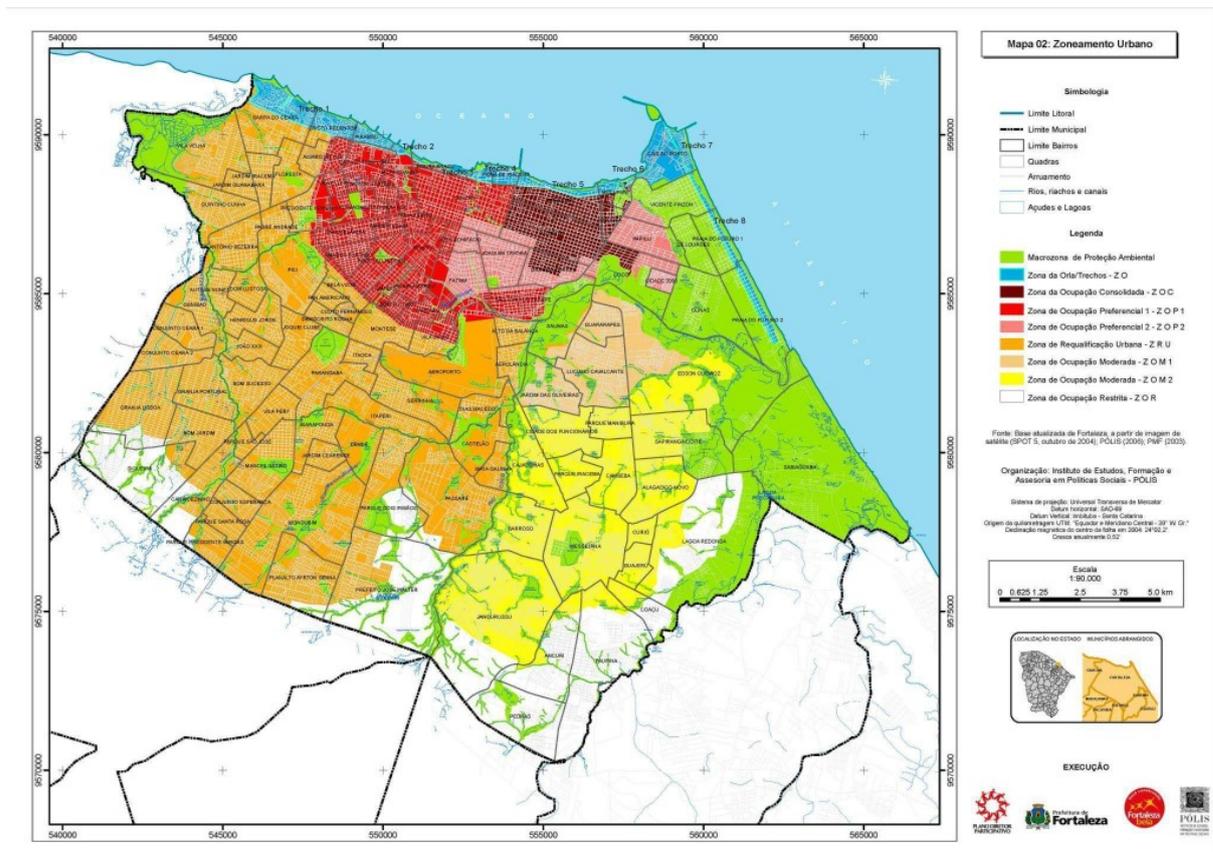
A maior parte dos instrumentos eram passíveis de aprovação por Lei complementar através de regulamentação, o que indica muito mais vontade política e pressões sociais para essas aprovações de Lei, iremos falar melhor desses instrumentos e dos seus processos de aprovação após 2009 no próximo capítulo dessa dissertação.

Mas ainda nesse capítulo precisamos falar sobre o Plano Diretor Participativo e sua organização territorial. O Plano Diretor é dividido em dois macrozoneamentos, um de proteção ambiental que tinha como foco a restrição ou maior controle urbano dessas áreas onde estão os elementos naturais, como rios, riachos e lagoas, a orla marítima, as vegetações importantes como manguezais, matas e afins além da presença das dunas e das áreas de preservação.

A macrozona de proteção ambiental é formada pelas seguintes zonas: Zona de Preservação Ambiental – ZPA; Zona de Recuperação Ambiental – ZRA; Zona de Interesse Ambiental – ZIA. Essas divergindo em proteção total, a primeira, e proteção parcial onde já era permitido certo nível de construção civil, as duas seguintes.

O segundo macrozoneamento é o Macrozoneamento de Ocupação Urbana, onde era possível a urbanidade sejam estas divididas em zonas, permitindo ou restringindo os seguintes usos: habitacional; comercial; industrial; de serviços; espaços e equipamentos públicos; entre outros. Era dividido nas seguintes zonas: Zona de Ocupação Preferencial 1 – ZOP 1; Zona de Ocupação Preferencial 2 – ZOP 2; Zona de Ocupação Consolidada – ZOC; Zona de Requalificação Urbana 1 – ZRU 1; Zona de Requalificação Urbana 2 – ZRU 2; Zona de Ocupação Moderada 1 – ZOM 1; Zona de Ocupação Moderada 2 – ZOM 2; Zona de Ocupação Restrita – ZOR; Zona da Orla – ZO, esta subdividida em diversos trechos (FORTALEZA, 2009).

MAPA 01: Zoneamento do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.



Fonte: Plano Diretor Participativo de Fortaleza (FORTALEZA, 2009).

A próxima seção busca entender um pouco dos processos decisórios, especialmente dentro da dinâmica do planejamento urbano de Fortaleza, após 2009 e as mudanças institucionais vindas a seguir.

2.4 A CIDADE “COMPETITIVA” E “SUSTENTÁVEL”: FORTALEZA E A DESESTRUTURAÇÃO DO PLANEJAMENTO FRENTE AOS PROJETOS ESTRUTURANTES

Para essa seção, o foco é identificar os processos do pós-aprovação do Plano Diretor Participativo de 2009, enquanto lei máxima da política urbana e recém formulada pela gestão Luizianne, e os movimentos que as gestões Luizianne e posteriormente Roberto Cláudio e José Sarto apresentam para a política urbana e o desenvolvimento da cidade.

2.4.1 O início da vigência do Plano Diretor Participativo: mais para onde que foi o foco?

Após a aprovação do Plano Diretor de 2009, vários artifícios e indicações de instrumentos urbanísticos estavam passíveis de aprovação, dentre alguns exemplos: A criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e do Conselho Municipal de Habitação Popular, as leis de regulamentação de instrumentos como: ZEIS, IPTU progressivo no tempo, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), Outorga Onerosa de Transferência de Uso, entre outros.

Essa era a primeira prerrogativa do Plano Diretor, regulamentar essas legislações para melhor direcionar os próximos anos, dentro do que foi pensado entre 2006 e 2008, porém eventos e proposições externas acabaram tomando a frente e deixando que a política urbana acabasse dando alguns passos atrás.

Um dos primeiros pontos foi a confirmação de Fortaleza enquanto uma das dez cidades-sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014³⁹, esse evento de grande porte trouxe um novo olhar, ou melhor, atualizou o olhar já existente das administrações públicas e do empresariado, pela perspectiva de grandes projetos urbanos e planejamento estratégico.

Os Grandes Projetos Urbanos, podem ser descritos como uma prática inserção urbana de média e larga escala, por vezes de iniciativa privada ou alinhada ao poder público, que consiste na aprovação e construção de grandes obras urbanas e/ou arquitetônicas, geralmente associadas a arquitetura de grife (ARANTES, 2012), (VALENÇA, 2016), que se apresentam com forte repercussão e causam conflitos multiescalares, especialmente nos tocantes físico-territorial, social, urbano, institucional, fundiário, e/ou político. Para melhor leitura sobre o assunto sugerimos os textos: (VAINER; OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2012), (MOURA, 2011).

Já o planejamento estratégico se apresenta como uma forma de atuação, dentro da perspectiva da praticidade e da rápida formulação de estratégias e ações capitalistas para galgar objetivos financeiros, especialmente dentro da política urbana: uma das formas de se utilizar do planejamento estratégico é através do conceito cidade-mercadoria, onde o marketing urbano e a cidade como todo se aparece em condição de vendida ou vendável para os luxos e desfrutes do capital. Para melhor aprofundar esse assunto, sugerimos os seguintes: (VAINER, 2002), (ULTRAMARI; REZENDE, 2008).

³⁹ Para mais informações sobre as obras da Copa do Mundo em Fortaleza e as gestões estadual e municipal dentro desse tema, elencando suas ações e as reações das comunidades, sugerimos a leitura de: (GÓIS, 2013), (COSTA; PEQUENO; PINHEIRO, 2015), (PEQUENO; PINHEIRO, 2017).

As intervenções propostas pela administração foram: Reforma da Arena Castelão e obras no entorno; construção do Terminal Marítimo de Passageiros do Mucuripe, implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) ramal Parangaba-Mucuripe, Centro de Eventos do Ceará, estas obras de grande impacto acabaram por deixar a regulamentação do Plano Diretor de lado e o foco era alcançar no curto prazo de 4 anos, todas as obras pensadas para o evento internacional (GÓIS, 2018).

Porém o marketing urbano e a cidade-mercadoria no aspecto de Fortaleza ganharam força a partir de 2014, com a vitória de Roberto Cláudio do PDT em Fortaleza. Se ainda na gestão Luizianne, o foco do Plano Diretor já estava fragilizado pelas obras e interesses advindos de um evento internacional, com Roberto Cláudio, a perspectiva de cidade internacional e vendável surge numa crescente.

“A CERIF (Coordenadoria Especial de Relações Internacionais e Federativas) vem promovendo ações que visam a atração de investimentos para a cidade, dentre as quais se destaca o desenvolvimento de um portfólio em parceria com a FIEC e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), o qual intenciona mostrar aos empresários nacionais e do exterior as potencialidades do Ceará e de sua capital. Com isso o grupo objetiva, a longo prazo, potencializar as políticas de captação de investimentos e de garantia de apoio integral aos investidores.” (GÓIS, 2018, p. 77)

Esse trecho nos apresenta a política de externalização de Fortaleza e do Ceará, visando o ingresso de capital externo em forma de investimento, o que em tese, não apresenta risco ou demérito enquanto administração, mas segundo análises de Harvey (2013), (2018) e Castells e Borja (1996), esse modelo de acumulação se apresenta com o estímulo de investimento privado, através de uma permissividade, por vezes frágil demais de um poder político local.

Sendo assim, a administração municipal sai de Fortaleza e numa tentativa de buscar investimento externo para fomentar essas ações, mas quais seriam essas ações? Existe plano ou projeto específico para Fortaleza? Se o Plano Diretor, sendo a lei de ordenamento municipal e apresenta suas proposições não está satisfazendo esse interesse, qual proposta o faria?

Foi dentro do escopo do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), órgão criado pela gestão Luizianne e que seguiu na administração do PDT, que teve como ideia abrir uma consultoria conjunta para a confecção de um Plano De Estado, sendo este

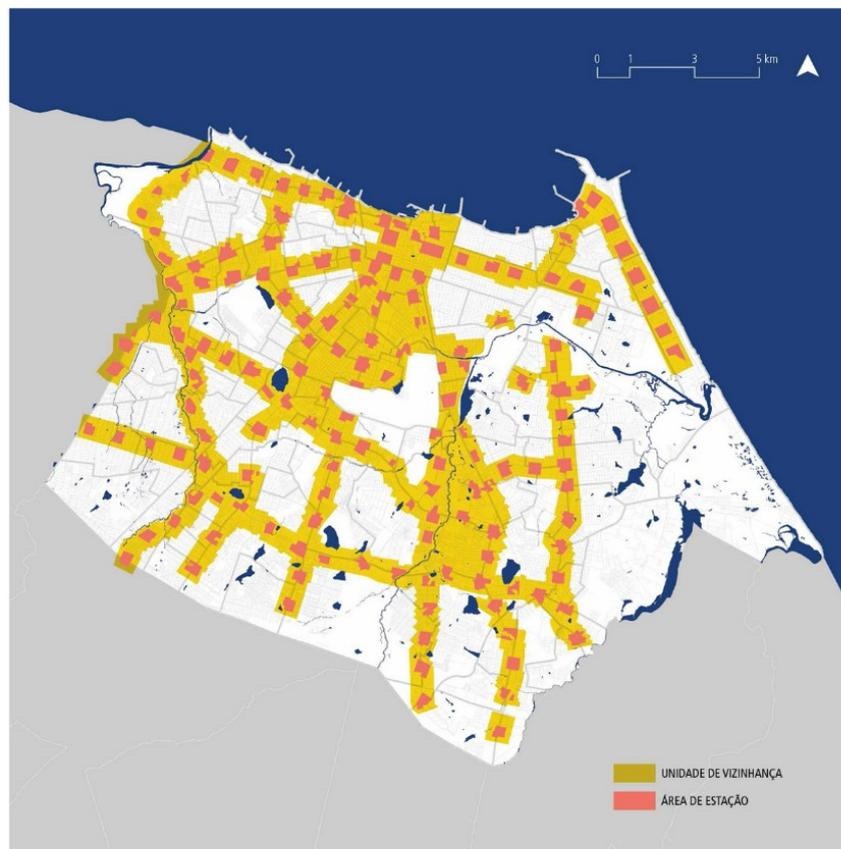
um plano sem valor de lei, já que não passaria pela Câmara e adotaria uma lógica de planejamento estratégico.

Este Plano que se apresentava como um plano de oportunidades e de interesse para um imaginário de uma nova cidade, com a proposição de dali a 25 anos alcançar as prerrogativas impostas no documento, sendo assim batizado de “Fortaleza 2040”.

O Fortaleza 2040 apresenta diversos volumes e faz uma leitura temática da cidade em vários pontos, porém o mais territorial deles vai ser o que falaremos um pouco aqui nesta dissertação.

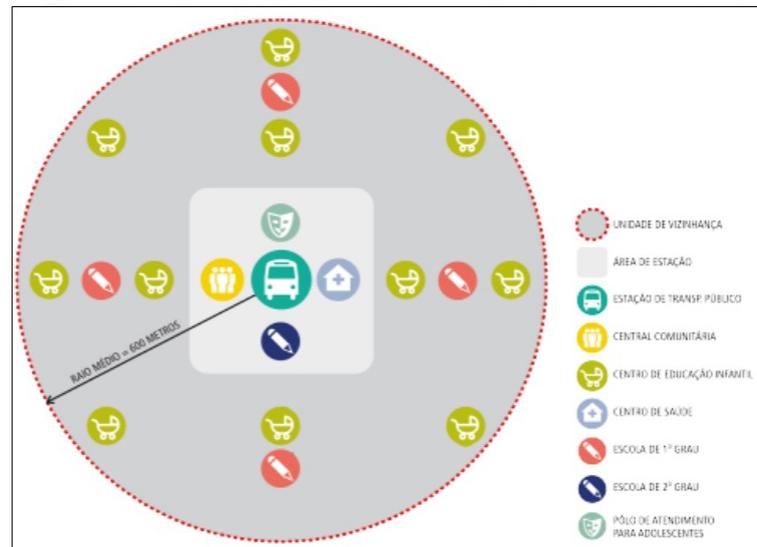
O Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade (PMUM) é o documento dentro do Fortaleza 2040 que espacializa todas as ideias de desenvolvimento e distribuição da população através da ideia de corredores viários, onde se organizam Unidades de Vizinhança condensando nessas unidades (num raio de 600 metros) as atividades humanas necessárias como moradia, escolas, creches, postos de saúde, lazer e transporte público.

Figura 04: Unidades de Vizinhança, vinculadas aos Corredores de Urbanização do Fortaleza 2040.



Fonte: Fortaleza 2040.

Figura 05: Esquema de Unidade de Vizinhança do Fortaleza 2040 (raio: 600m)



Fonte: Fortaleza 2040

Nessa proposta, o desenvolvimento urbano segue orientado pelos Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público, em que as populações seriam interligadas nesses pontos de corredores. Essa proposta apresenta uma lógica propositiva e pouco factível, apresenta como uma ideia de demolição e reconstrução de um todo, porém pouco detalha como essas Unidades e essas populações realmente viveriam nessas zonas adensáveis, além do fato de o Plano não trazer qualquer menção aos documentos do Estatuto das Cidades, nenhuma instrumentalização para alcançar esse objetivo e ainda mais, não cita nada de ZEIS ou Assentamentos Precários.

2.4.2 A nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e a “aproximação” do Fortaleza 2040

Com um Plano Diretor ainda na metade da vigência (PDPFor) e uma proposta de planejamento estratégico com pelo menos 15 anos de proposições a serem realizadas, a gestão Roberto Cláudio precisava articular na melhor dos mundos esses dois trabalhos. Como já dito anteriormente, o Plano Diretor de Fortaleza ainda detinha diversos instrumentos e leis passíveis de regulamentação.

Conforme indicado pelo PDPFor em 2009, as leis de Código de Obras e Posturas e Parcelamento, Uso e Ocupação de Solo e Sistema Viário, ainda estavam passíveis de revisão, já que as leis vigentes eram a lei nº: 7987 de 1996, a Lei de Uso e

Ocupação do Solo e a lei nº: 5530 de 1981, a lei do Código de Obras e Posturas. Ambas completamente defasadas as realidades e modificações temporais existentes na cidade de Fortaleza do século XXI.

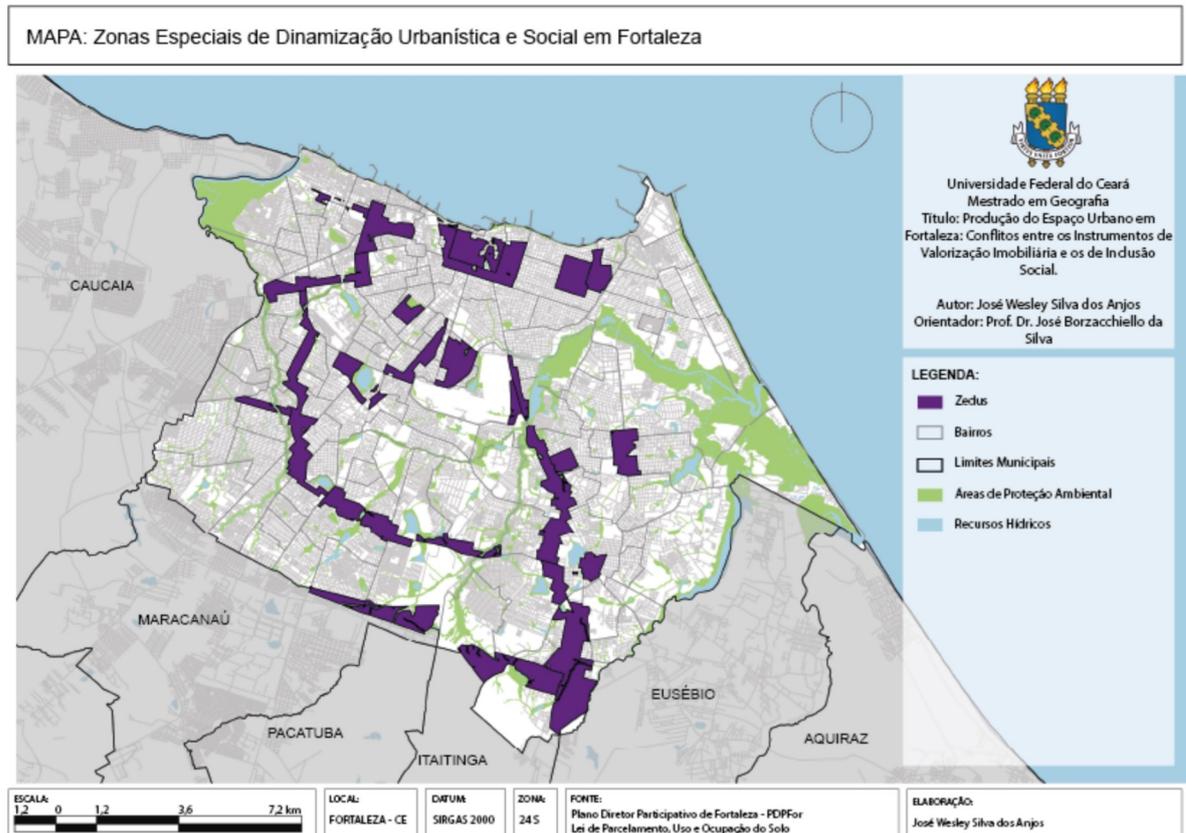
A nova LUOS, proposta feita pela administração municipal, dentro da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), trazia consigo além dos temas referentes ao seu escopo que seriam a definição das áreas pelo zoneamento do Plano Diretor e se o uso era permitido ou não, legislava sobre o sistema viário e sua classificação, além da autorização ou não de determinados usos nessas vias, legislava sobre as questões de parcelamento, desmembramento e remembramento de lotes e quadras. Todos esses assuntos eram ordinários a essa legislação, porém a nova LUOS também trazia uma novidade: A delimitação de novas Zonas Especiais de Dinamização e Urbanização Social (ZEDUS). (FORTALEZA, 2017).

A ZEDUS dentro do PDPFor é classificado como porções do território onde a implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas específicas podem ser atendidas, respeitando a diversidade local e a sustentabilidade. No Plano Diretor haviam apenas 2 propostas de ZEDUS, uma no Centro e outra no conjunto da Avenida Francisco Sá. Já a proposta de Lei de 2017, trazia consigo 22 novas áreas pensadas em ZEDUS, tendo como foco fomentar usos específicos e característicos destas áreas da cidade, flexibilizando índices e taxas para incentivar esses usos.

Essas poligonais delimitadas como ZEDUS apresentam usos e ocupações, índices e taxas mais permissivas que o Macrozoneamento Urbano permite e tem como objetivo principal o aumento da competitividade dentro das atividades econômicas e sociais na cidade. Aqui podemos falar alguns dos exemplos: Dentro do parâmetro residencial, temos a ZEDUS Aldeota, que visa incentivar novamente as habitações, especialmente as multifamiliares, na justificativa de que a Aldeota vem numa crescente de comércios e serviços; para o Eixo BR-116 e Messejana se deu a permissividade de regularização de diversos usos, especialmente porque pela LUOS anterior, aquela área era considerada de expansão, portanto com usos muito restritos, especialmente a Messejana; para as poligonais da Avenida Perimetral, Avenida Bezerra de Menezes e Anel Viário as permissividades vão deste comércios de grande porte e indústrias de pequeno e médio porte, além da permissão de edificações habitacionais multifamiliares, que já foram até entregues como é o caso dos conjuntos do Cidade Jardim; para a ZEDUS Montese o foco foram as atividades comerciais e de serviços variados que fortemente são identificadas naquela área, nas Avenida Professor Gomes de Matos e na rua Alberto Magno, outras áreas que receberam permissões mais voltadas para comércios e serviços foram a ZEDUS Varjota, Cidade dos Funcionários estes dois com um foco específico em atividades de bar e

restaurantes; Já a ZEDUS Porangabussu recebe, em seu escopo, serviços de fins de saúde e hotelaria, pela presença da Universidade. (FORTALEZA, 2017); (GÓIS, 2018).

Mapa 02: Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Social em Fortaleza



Elaborado pelo autor.

Notam-se que pelos estudos feitos na legislação é a predileção pelo incentivo através de flexibilização de parâmetros como forma de incentivo a ocupação, aqui como exemplos a ZEDUS Centro e Aldeota com o gabarito de 95m e o índice máximo de 4,0, incentivando a construção em altura, especialmente habitacional.

Outra particularidade das poligonais da ZEDUS é a características de que algumas destas poligonais seguem eixos viários significativos para o aspecto fortemente concêntrico da malha viária de Fortaleza e algo similar ao formato de Corredores de Urbanização característicos do Fortaleza 2040.

Para além da flexibilização e as similaridades quanto ao Fortaleza: 2040, esses processos legislativos também faziam parte de grandes Programas de Desenvolvimento Urbano, que tinham como fonte de fomento, grandes agências multilaterais como o Banco

Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), grandes Bancos financiadores de projetos de desenvolvimento urbano social e sustentável. A gestão Roberto Cláudio trouxe dois grandes programas idealizadores dessas perspectivas: o Fortaleza Competitiva e o Fortaleza Cidade Sustentável.

2.4.3 Os Programas de Desenvolvimento Urbano: A Fortaleza “Competitiva” e “Sustentável”

As mudanças na política urbana após o fim da gestão petista de Luizianne Lins vão se solidificando e abrangendo diversas áreas e temáticas com o avanço da gestão pedetista. Enquanto no PT o foco principal foi a rearticulação social e a proposição do novo Plano Diretor, além da presença do Orçamento Participativo. O primeiro mandato de Roberto Cláudio já traz a prerrogativa do empresariamento da cidade e as novas propostas para o imaginário competitivo para a cidade.

Um primeiro programa que podemos falar aqui já nos apresenta essa ideia já pelo nome, lançado em agosto de 2017, o programa: “Fortaleza Competitiva” apresenta propostas e linhas de atuação em que possam fortalecer as ligações de negócios e “facilitar” os processos econômicos e sociais dentro da administração pública, auxiliando no conceito de cidade-mercadoria já discutido por Vainer (2002).

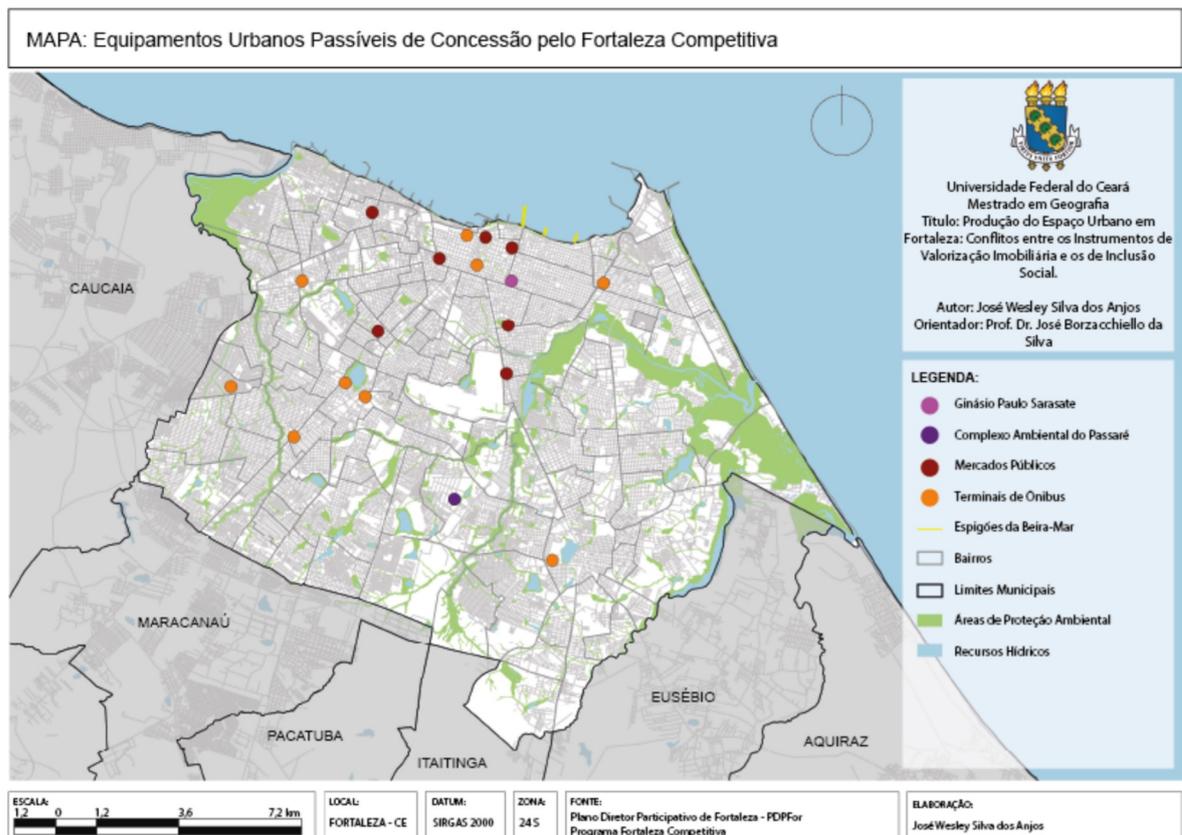
Sendo dividido em quatro linhas de ação, sendo: Incentivos e regulamentações; Parceria Público-Privada; Desburocratização e Mercado de Trabalho. Essas quatro linhas trazem diversas propostas e direcionamentos que facilitem esse ideário competitivo de mercado.

No campo de Incentivos e Regulamentações temos a revisão da LUOS, agora Lei Complementar nº 236 de 2017, como o ponta-pé inicial desse processo, que também nos traz a revisão do Código de Obras e Posturas, Lei Complementar nº 270 de 2019 e já se estipulava a revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2019-2029)⁴⁰ (FORTALEZA, 2017).

⁴⁰ No documento: “E-Book: Fortaleza Competitiva” de 2018, já se projetava uma revisão em 2019, o que acabou não se consolidando, e só atualmente é que o Plano vem sendo revisto, com a contratação de uma parceria de duas empresas de consultoria: a Quanta Consultoria e a Gênese Consultoria, pelo valor de: 5.831.875,37 R\$ e o prazo de execução de 12 meses, de acordo com o Portal de Licitações e a seguinte notícia: Prefeitura estabelece cronograma para revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Disponível no link: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-estabelece-cronograma-para-revisao-do-plano-diretor-participativo-de-fortaleza>

Em relação aos Arranjos Público-Privados, o foco principal são as Parceiras Público-Privadas e as Concessões públicas, diversos são os pontos da cidade disponibilizados para estudos de concessão ou de parceria, como: A concessão do Ginásio Paulo Sarasate, concessão dos espigões no litoral da Beira-Mar, concessão do Complexo Ambiental do Passaré, Zoológico e Lagoa do Passaré, concessão dos Mercados Públicos de Fortaleza, entre outras (FORTALEZA, 2017).

Mapa 03: Equipamentos passíveis de Concessão pelo Fortaleza Competitiva.

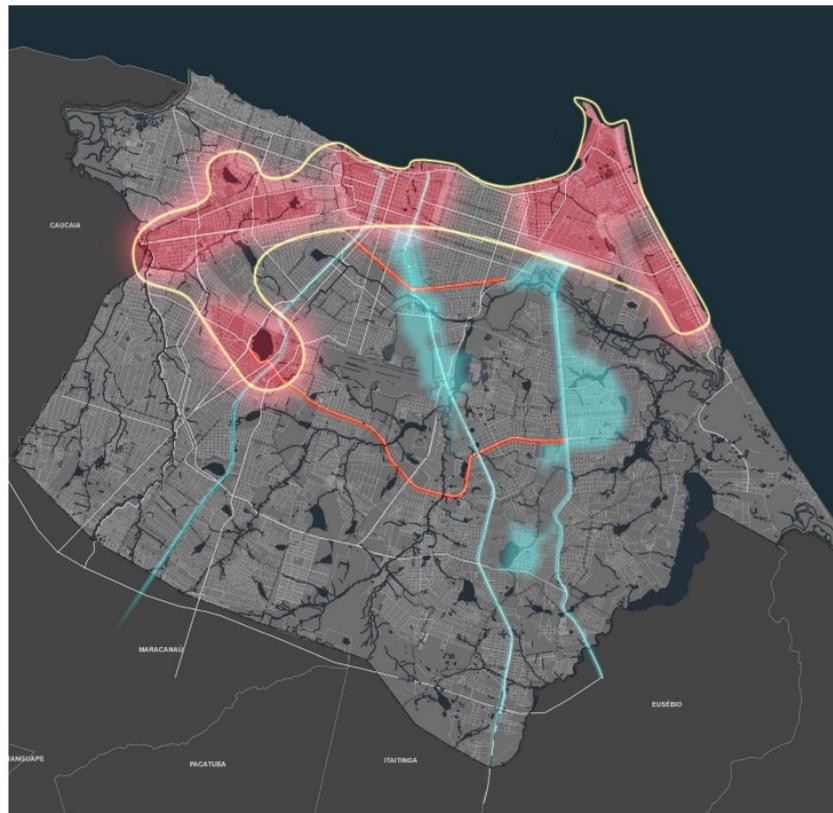


Elaborado pelo autor.

Outra vertente dos Arranjos é a construção dos Negócios Urbanos, unidade administrativa dentro da Secretaria de Urbanismo que trata especificamente das Operações Urbanas Consorciadas, Outorgas Onerosas e Transferências, para tanto se foi autorizado um estudo por uma empresa de consultoria, para viabilizar áreas para implementação de possíveis Operações Urbanas Consorciadas, o objetivo era identificar áreas com alto potencial de interesse de mercado através de flexibilização de índices e taxas e assim fomentar o lucro.

Esse trabalho da Consultoria contratada foi dividido em quatro etapas: I - Identificação de oportunidades com critérios financeiros e estruturais de interesse público e privado; II - Divisão dessas áreas em três recortes para implementação das novas OUC's sendo um chamado Oeste: com áreas no eixo Av. Francisco Sá e Av. Sargento Hermínio, entorno do Parque Rachel de Queiroz e bairro da Parangaba, um segundo chamado Centro: com áreas do litoral Central (Jacarecanga, Moura Brasil, Praia de Iracema e Poço da Draga), eixo Aguanambi e BR-116, e nos arredores do Aeroporto e do bairro de Fátima, o terceiro chamado Leste: com as áreas da chamada Zona Portuária (Serviluz e Cais do Porto), Riacho Maceió e Lagoa do Papicu, além da Praia do Futuro, Messejana e Sapiranga. III - A partir do levantamento dessas 15 áreas de atuação, foram estudadas as 6 melhores áreas para implantação de OUC's nesse primeiro momento. IV - E após a definição das áreas ficou a cargo da Consultoria entregar as minutas das 06 novas OUC's e cabe ao Poder Executivo apresentá-las a possíveis interessados nas áreas e para aprovação na Câmara de Vereadores (FORTALEZA, 2017), (OLIVEIRA; ALDIGUERI, 2019) (GÓIS, 2018).

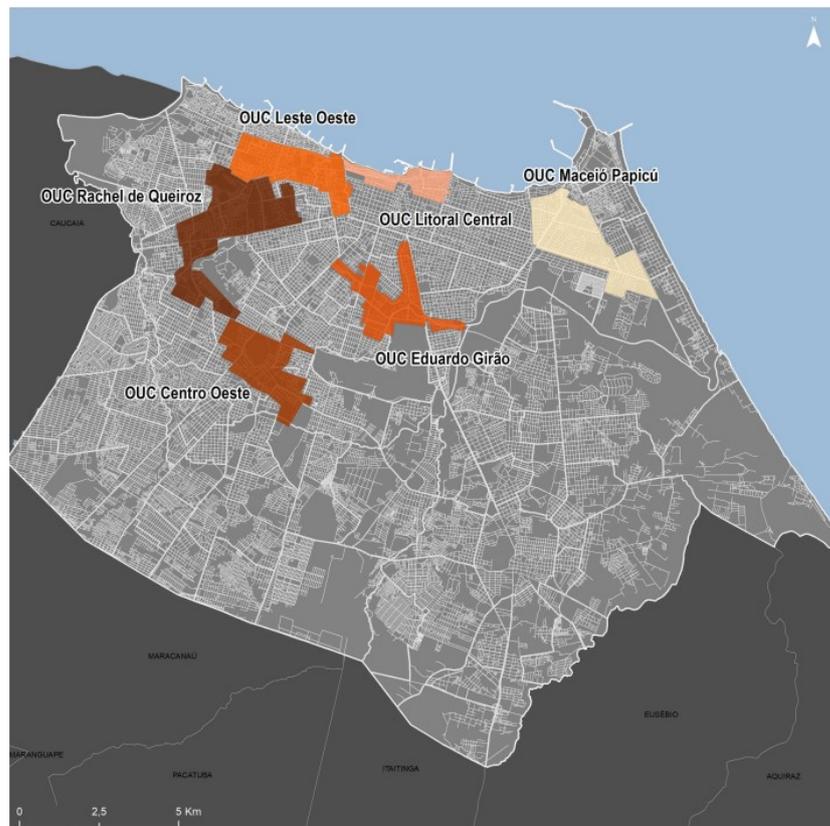
Figura 06: Novas áreas passíveis de OUC's



Fonte: Programa Fortaleza Competitiva (FORTALEZA, 2017)

Foram realizadas as minutas das Operações Urbanas Consorciadas: OUC Rachel de Queiroz; OUC Leste Oeste; OUC Centro Oeste; OUC Eduardo Girão; OUC Litoral Central e OUC Maceió Papicú. Atualmente esse processo ainda encontra-se sem aprovação pela Câmara, embora houveram algumas indicações de que a Operação Litoral Central seria a primeira a sair do papel⁴¹.

Figura 07: Proposição das Novas Operações Urbanas Consorciadas de Fortaleza



Fonte: Programa Fortaleza Competitiva (FORTALEZA, 2017)

Já no tópico Desburocratização, temos como principal foco o Fortaleza Online, que consiste num portal interativo que trabalha para facilitar o acesso de serviços de autorizações e licenças, buscando agilizar as atividades construtivas e autorizações de construções e alvarás (FORTALEZA, 2017).

⁴¹ O Grupo M Dias Branco demonstrou interesse em investir na Operação Urbana Litoral Central na área da Praia de Iracema, litoral de Fortaleza, segundo notícia no portal da Prefeitura Municipal: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-governo-do-estado-e-grupo-m-dias-branco-assinam-protocolo-de-intencoes-para-requalificar-praia-de-iracema>

O outro grande Programa de Desenvolvimento Urbano realizado pela municipalidade com interesse na potencialidade de lucro e busca de incentivos financeiros é o Fortaleza Cidade Sustentável, financiado pelo BIRD⁴².

Esse Programa consiste em uma proposta de melhoria de infraestrutura urbana, especialmente na recuperação ambiental e estruturado em três componentes principais: I - recuperação do ambiente social urbano e ambiental, recuperação de recursos hídricos, elaboração de projetos de infraestrutura urbana para parques e outros espaços públicos; II - planejamento e gestão urbana e ambiental, encorpado na revisão do plano diretor, elaboração de projetos de urbanização e regularização fundiária e ampliação da receita municipal por meio de implantação de OUC's; III - gestão do programa e supervisão de obras.

Como áreas selecionadas para atendimento das prerrogativas do Programa foram escolhidas a vertente da orla marítima de Fortaleza e o Parque Rachel de Queiroz.

Atualmente, o principal expoente do Fortaleza Cidade Sustentável, foi a realização da obra no Trecho I do Parque Rachel de Queiroz, nas proximidades do Shopping Rio Mar Kennedy, pela fortificação do setor terciário, (GONÇALVES, 2017) associado ao desenvolvimento econômico-financeiro ao marketing ambiental (RUFINO, 2012). O trecho consiste em um parque aberto, com circulação formando todo o perímetro da área, além de trechos internos, que formam *wetlands*.⁴³

⁴² De acordo com o próprio Cidade Competitiva, o financiamento do Programa Fortaleza Cidade Sustentável foi de 250 milhões de reais, realizado em abril de 2017 (FORTALEZA, 20017).

⁴³ As *wetlands* construídas consiste na construção de pequenas lagoas ou canais artificiais, que podem ser perenes ou sazonais e que funcionam como um tratamento biológico para áreas com dejetos, formando com que essas lagoas concentrem as algas e outras espécies aquáticas que se proliferam com a eutrofização dos recursos hídricos.

Figura 08: Trecho 01 do Parque Rachel de Queiroz no bairro Presidente Kennedy



Fonte: Escritório Architectus.

2.5 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

A produção do espaço urbano, especialmente quando se leva a municipalidade, enquanto órgão regulador e ordenador da política urbana, apresenta nos últimos 30 anos um perfil mutável na articulação política com os demais agentes, em certos momentos muito permissiva, passando por uma alegoria ambivalente e voltando novamente a um papel de nova permissividade.

No entanto, nesse mesmo período, as pautas da política social foram sendo, por vezes acolhidas, por outras silenciadas, dentro da política de planejamento. Nesse resumo dos últimos trinta anos, fizemos de forma didática e resumida uma estruturação clara de como o papel do Estado, que deveria garantir o direito a voz e vez das massas, por vezes passa por certos questionamentos.

Ao iniciarmos o capítulo falando sobre o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992, após a redemocratização e a luz de uma Constituição Cidadã, já traz as vistas uma tentativa de nova leitura de se produzir as

grandes cidades, tentado garantir um novo direito, uma legislação dialogável e um papel da população enquanto atuante no processo e não apenas um passivo social na produção de legislação.

Entre 1992 e 2002, já encontramos uma vasta discussão, um processo de legislação que daria novas mãos e mais garantias a participação, dando instrumentos e estratégias para a fortificação dessa participação, que até a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, embora solicitada, ainda era deficitária (CARDOSO, 1997).

Após o Estatuto, a política urbana precisa dar um novo giro, instituições como o Ministério das Cidades e os Conselhos das Cidades trazem o viés garantidor e fiscalizador dos municípios sobre a política urbana e isso nos dá uma leve variação na participação na revisão do Plano aprovado em 2009, isso claro, além da força e resiliência do movimentos sociais urbanos pelo Direito à Cidade, aqui identificados representativamente através da rede NUHAB.

Se o Plano Diretor, aparentemente, traz uma questão social forte e passível de boas articulações, ainda assim é necessário entender que nem sempre é o documento legal que vai garantir gestão e celeridade nesses processos. Por vezes, o interesse imobiliário e do capital é o que vai ser permeado. Entendemos aqui que a lógica imobiliária é forte e atuante, que ela exige articulações e modificações rápidas, para fortificar o lucro e aumentar o padrão de acumulação.

Em contrapartida, os movimentos de resistência e de fortalecimento das bases que os menos abastados e menos assistidos possuem, seguem com força nessa luta de relutância e buscando a justiça social.

Um exemplo aqui posto é o caso do Fortaleza Cidade Sustentável, associado a um empréstimo milionário com uma Instituição internacional, para assim efetivar as políticas vinculadas à sustentabilidade, entre elas, a efetivação do Parque Rachel de Queiroz, porém que já denomina com toda a clareza a efetivação do mercado.

Os programas como Fortaleza Competitiva, Fortaleza Sustentável. Os planos e zoneamentos como o Fortaleza 2040 e a ZEDUS, que vêm surgindo desde o começo da gestão Roberto Cláudio em 2013, já demonstram esse viés de atuação, ligado ao Mercado a quem possui, haja vista os gastos exorbitantes nestas pastas ligados a empréstimos internacionais ou consultorias com empresas locais.

O caminhar que o poder público tem, em uma quase convivência sem discussão com o que o Mercado tem por interesse, já é claro, porém para que essa leitura seja melhor explicitada faremos um paralelo.

No próximo capítulo, iremos entender melhor como os instrumentos urbanos vêm sendo utilizados pelo poder público como forma de fomentar permissividades e autorizações e com uma tramitação rápida, enquanto em outros sentidos os gastos financeiros parecem raros, pouco possíveis e burocráticos em gênero, número e grau.

3 OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM AÇÃO: AS FLEXIBILIZAÇÕES E APLICAÇÕES EM FORTALEZA

O presente capítulo tem como objetivo identificar os instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade e sua relevância para a construção de um ambiente urbano com justiça social e atendendo os anseios da função social da propriedade. Esse capítulo visa articular na compreensão de alguns desses instrumentos urbanísticos e na sua possível aplicabilidade.

Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, o que culminou com a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Governo Federal dá a autonomia que os municípios já tinham recebido para tratar deles próprios do seu planejamento urbano, porém agora com direcionamentos, com um aporte de possibilidades que podem ser usadas para auxiliar, induzir, reprimir, direcionar, resguardar o crescimento e o desenvolvimento urbano.

O Estatuto ao estipular que as cidades com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, integrantes de áreas de interesse turístico, inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental, devem obrigatoriamente ter um Plano Diretor aprovado e com vigência de até 10 anos, dá a diversas localidades a possibilidade de pensar o urbano e o desenvolvimentos dos seus espaços⁴⁴.

Falando especialmente do Estatuto das Cidades, temos que ele é uma lei federal plural e que tem por premissa seis eixos fundamentais para atingir os objetivos já ditos acima, que são, resumidamente: I - Garantir direito a cidades sustentáveis, com acesso à terra urbana, moradia, serviços públicos e infraestrutura urbana; II - Garantir a gestão democrática por meio de participação popular ou de associações representativas na execução e acompanhamento de planos, programas ou projetos urbanos; III - Cooperar com governos, iniciativas privadas e demais setores da sociedade para atender o interesse do todo; IV - Planejar o desenvolvimento das cidades, com a distribuição espacial da população e das atividades econômicas e prezar pelo seu crescimento urbano de forma saudável; V - Ofertar equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados às necessidades da população; VI - Ordenar e controlar o uso do solo (BRASIL, 2001).

O Estatuto gerou diversas discussões entre teóricos e pesquisadores brasileiros, especialmente os ligados ao MNRU e ao Direito à Cidade e também ao Observatório das

⁴⁴ Importante salientar, que por mais que o Estatuto indique a construção de leis de Plano Diretor nesses casos, não podemos deixar de nos atentar que existem questões estruturais muito superiores, como a falta de recurso público destinado para esse fim, muitas das municipalidades não possuem pessoal técnico capacitado, além da conhecida falta de vontade política de realizar estes Planos a contento e sempre mantê-los revisados.

Metrópoles⁴⁵. Publicações como: “Estatuto da Cidade e reforma urbana” de Osório (org.) (2003) traziam a proposta de análise dessa lei, que vinha como novidade e que trazia uma visão promissora da aplicabilidade daquela lei. Já um exemplo, talvez mais questionador como: “O Estatuto da Cidade: comentado.” (2010) de organização de Anaclaudia Rossbach e Celso Carvalho, fazem uma análise da legislação com quase dez anos de aprovada, trazendo reflexões do que se foi feito e prospecções do que poderia acontecer.

A lei separa os instrumentos em duas classes principais: A primeira seria os instrumentos de planejamento, fazem parte os seguintes: planos nacionais, regionais, estaduais, planos para regiões metropolitanas e planos municipais, que podem ser plano diretor, planos setoriais, planos de desenvolvimento econômico, entre outros (BRASIL, 2001).

Já a segunda parte nos traz os chamados Institutos tributários e financeiros⁴⁶, que tem como cerne os fins de arrecadação como o IPTU e as contribuições de melhoria. E os institutos jurídicos e políticos, estes têm como finalidade ordenar, potencializar e/ou desestimular o desenvolvimento de determinadas áreas da municipalidade, além de não deter função de arrecadação, muito embora alguns destes, alguma medida, possuam quantias financeiras envolvidas na sua aplicação, visando atender o objetivo principal do Estatuto que é propiciar o exercício do direito à função social da propriedade urbana e à cidade, além da gestão participativa e democrática (BRASIL, 2001).

Os institutos jurídicos e políticos são: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação da posse (BRASIL, 2001).

⁴⁵ O Observatório das Metrôpoles é um Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) que trabalha de forma articulada e sistemática sobre os desafios metropolitanos colocados ao desenvolvimento nacional e com realização de atividades de pesquisa e ensino que buscam contribuir para a atuação dos agentes governamentais e da sociedade civil no campo das políticas públicas voltadas ao urbano-metropolitano. Esse Instituto atualmente é composto de mais de 40 pesquisadores vinculados à instituições de ensino superior, distribuídos em 18 núcleos regionais, em 14 estados brasileiros e no Distrito Federal. Para mais informações, acesse: <https://www.observatoriodasmetrololes.net.br>

⁴⁶ No corpo da lei se utiliza o termo “institutos” para falar desses possíveis tópicos, já administração municipal de Fortaleza, através da SEUMA e nos textos que são usados como referência nesta dissertação, se é utilizado o termo “instrumentos”, o qual o autor prefere.

Para o Plano Diretor de Fortaleza, as diversas zonas da cidade possuem determinados instrumentos que podem vir a ser regulamentados a partir de legislação específica. Essa postura no Plano Diretor dava cabo a administração negociar quais seriam os instrumentos a serem regulamentados, haja vista, os interesses da própria gestão, das forças políticas locais e dos agentes de produção como os incorporadores e as organizações sociais urbanas. O Plano como já dito anteriormente tinha caráter ambivalente e essa ambivalência era o que dava o primeiro tom de negócio da lei.

A partir deste capítulo é que poderemos ver melhor como se deu os processos de regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos em Fortaleza, desde a aprovação do Plano Diretor em 2009, porém antes disso precisamos delimitar quais serão esses instrumentos que iremos trabalhar e como devemos trabalhar com esses instrumentos.

A bem da verdade, poucos foram os instrumentos que passaram por processo de regulamentação em Fortaleza, de acordo com (ROLNIK *et al*, 2015), (CAPASSO; PEQUENO, 2021); (BARRETTO; PEQUENO, 2022), os instrumentos urbanísticos que possuem leis vigentes e/ou estão em processo de regulamentação da lei são: Operações Urbanas Consorciadas, sendo que cada operação aprovada possui lei própria,⁴⁷ as OUC's são um exemplo de instrumento urbanístico aplicado antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade⁴⁸, em Fortaleza a primeira OUC data do ano de 2000; Outorga Onerosa do Direito de Construir foi um instrumento regulamentado dentro do próprio Plano Diretor, pois, em sua essência, essa Outorga consiste em compra de índice urbano excedente até o valor máximo autorizado por lei e no Plano Diretor de 2009 apenas três zoneamentos possuíam essas características de divergência entre o índice básico e o índice máximo: as Zonas de Ocupação Preferencial 2 e as Zonas de Ocupação Moderada 1 e 2; Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, foi regulamentada desde 2015 através das Leis n° 10.335 e 10.431 ambas de 2015⁴⁹; para a Transferência do Direito de Construir a regulamentação ocorreu também em 2015, através da Lei n° 10.333/2015.

⁴⁷ Atualmente, Fortaleza tem 6 Operações Urbanas Consorciadas entre realizadas e em processo de finalização sendo: OUC Riacho Maceió, Lei n° 8.503/2000, sendo reformulada para atender os preceitos do Estatuto da Cidade em 2002; OUC Dunas do Cocó, Lei n° 8.915/2004; OUC Jockey Clube, Lei n° 9.333/2007; OUC Sítio Tunga, Lei n° 9.778/2011; OUC Lagoa do Papicu, Lei n° 9.857/2011; OUC Osório de Paiva, Lei n° 10.403/2015 e; OUC Lagoa da Sapiranga, Lei n° 10.404/2015.

⁴⁸ De acordo com SOUZA (2004), obras de grande porte com parceria entre o Estado e as Incorporadoras já existiam em São Paulo e no Rio de Janeiro desde a década de 1990, sendo chamada de Operação Interligada em São Paulo e Operação Urbana no Rio de Janeiro, apenas com a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, é que o termo Operação Urbana Consorciada se tornou "unânime" nos municípios.

⁴⁹ O instrumento Outorga Onerosa de Alteração de Uso passou por uma nova alteração na sua Lei em setembro de 2022, porém devido a brevidade com a finalização desse trabalho, essa atualização não será utilizada neste trabalho.

É perceptível como o ano de 2015 aparentemente, foi a grande virada de chave para política urbana municipal, no processo de regulamentação, mas como foi dito no capítulo anterior, muito dessa noção vem do processo de venda da cidade, através da cidade-mercadoria e dos facilitadores que administração municipal da época (gestão Roberto Cláudio) possuía com importantes entidades e representações do Mercado Imobiliário.

Um instrumento que foge a linha desse processo e que se encontra em processo de regulamentação é o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que nos últimos 10 anos vem passando por diversos altos e baixos, vai e vem na política urbana municipal (PINHEIRO; HOLANDA, 2018), claro que sem deixar de contar com a presença dos movimentos sociais e da população dos assentamentos, atualmente esses grupos costumam se reunir mensalmente para debater estratégias e cobrar ações, no grupo conhecido por: Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD). Ainda nesse capítulo falaremos melhor sobre o processo de regulamentação das ZEIS.

Tendo esse universo de instrumentos urbanísticos, uma coisa de faz necessária, separá-los para compreendê-los. De um lado, temos os instrumentos que estão na alçada dos Negócios Urbanos, que detém cabeceira própria na SEUMA e corpo técnico lotado para agilizar esses processos. A título de metodologia, chamaremos os instrumentos que estão nesse campo de: Instrumentos de Valorização Imobiliária, haja vista o seu interesse em flexibilização de índices, mediante pagamento financeiro.

Em contrapartida, temos as ZEIS, esse instrumento está lotado no Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), embora os outros instrumentos também citados aqui façam parte do escopo de planejamento urbano, a sua lotação se dá numa Secretária muito mais articulada e, a época, com uma gestão mais aproximada ao mercado. instrumento que está em processo de regulamentação, mas que encontra amarras políticas, financeiras e burocráticas, para sair como um todo do papel. Levando em conta essa condição de pouco interesse e por se tratar de um instrumento que tem o fator social como chave, este é único representante, em Fortaleza, de um Instrumento de Inclusão Social.

Para a próxima seção, iremos falar especialmente dos Instrumentos de Valorização Imobiliária e ver como sua regulamentação e aplicação se dá de forma total em Fortaleza.

3.1 OS INSTRUMENTOS DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA: O CÉU É O LIMITE?

Nessa seção iremos analisar, as regulamentações e localização dos instrumentos urbanísticos de valorização imobiliária, especialmente entendendo a

articulação e a relação dessas especializações com as características do mercado fortalezense.

Primeiro precisamos entender como se consolida o Mercado Imobiliário de Fortaleza, diversos são os autores que trabalham com o tema pontuam que o Mercado de habitação de Fortaleza ainda se localiza principalmente no setor leste da cidade, nos bairros Aldeota, Meireles, Cocó, Varjota e Mucuripe, os grandes condomínios em altura e cada vez mais modernizados, com soluções cada vez mais “confortáveis”⁵⁰ e seguindo tendências cada vez mais internacionais.

De acordo com Pequeno (2009), o Mercado Imobiliário de alto padrão em Fortaleza permanece pericentral, tendo uma penetração maior no eixo leste e sudeste, seguimento até a Praia do Futuro e descendo para o Eusébio pelo eixo viário da Av. Washington Soares, e também uma certa presença no litoral oeste, especialmente na Praia do Cumbuco, na Caucaia.

Já para o setor do Mercado de média renda, o autor apresenta uma ocupação mais periférica do Mercado, indo se utilizar de áreas maiores e com o preço da terra mais barato como é o caso do bairro Messejana e Passaré (PEQUENO, 2009), conforme apresenta a figura 09.

Quem ainda corrobora com essa leitura é a pesquisadora Beatriz Rufino (2012). A autora nomeia a nova área imobiliária formal de média renda de “coroa imobiliária ou coroa periférica”, essa área nomeada de coroa imobiliária que recebeu muitos incentivos e grandes condomínios, a partir do Programa Minha Casa Minha Vida, especialmente as faixas 2 e 3, principalmente pela segurança do financiamento realizado pela Caixa Econômica e as empresas de capital aberto que migraram Brasil, geralmente se associando com construtoras menores, mas estabelecidas nas demais capitais. As grandes Incorporadoras entravam com a técnica e a equipe que facilitavam e agilizam os processos e as Construtoras menores entravam o banco de terras e os contatos já estabelecidos nas cidades.

Os dois trabalhos em questão se complementam, um realizado alguns anos antes já traz o indicativo do novo crescimento do Mercado e da coroa imobiliária que se apresenta como uma segunda área de crescente imobiliária em Fortaleza. Claro que essas áreas são ligadas também às questões envolvendo a economia e as atividades econômicas cruciais da metrópole.

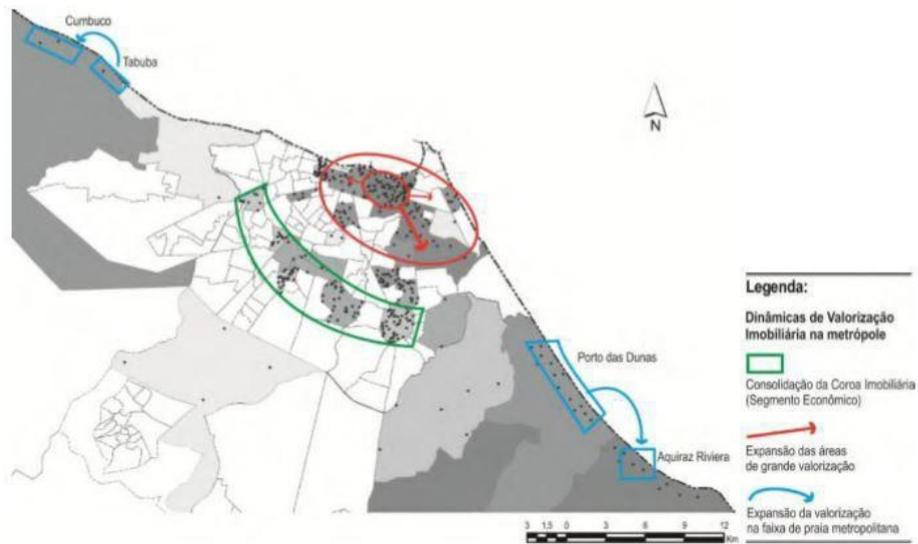
⁵⁰ Fortaleza terá o primeiro prédio com vaga de garagem dentro do próprio apartamento, a novidade trouxe surpresa para a população mais pobre, pela irreverência, e interesse pela praticidade da Elite, conforme é noticiado pelo O Povo em: 26 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2021/04/26/fortaleza-tera-1---predio-com-elevador-para-carro-e-vaga-na-sala.html>

Figura 09: Concentrações e fluxos de intervenção do setor imobiliário formal



Elaborado por: Pequeno (2009)

Figura 10: Dinâmicas de Valorização Imobiliária em Fortaleza.



MAPA 10

Dinâmicas de Valorização Imobiliária na metrópole

Fonte: Sinduscon-Ce (Relatório IV - mês de dezembro de 2010); Base Geometropolis - Observatório das Metrôpoles; Dados sistematizados por Lara Sucupira (2011); Editados pela autora

Elaborado por: RUFINO (2012).

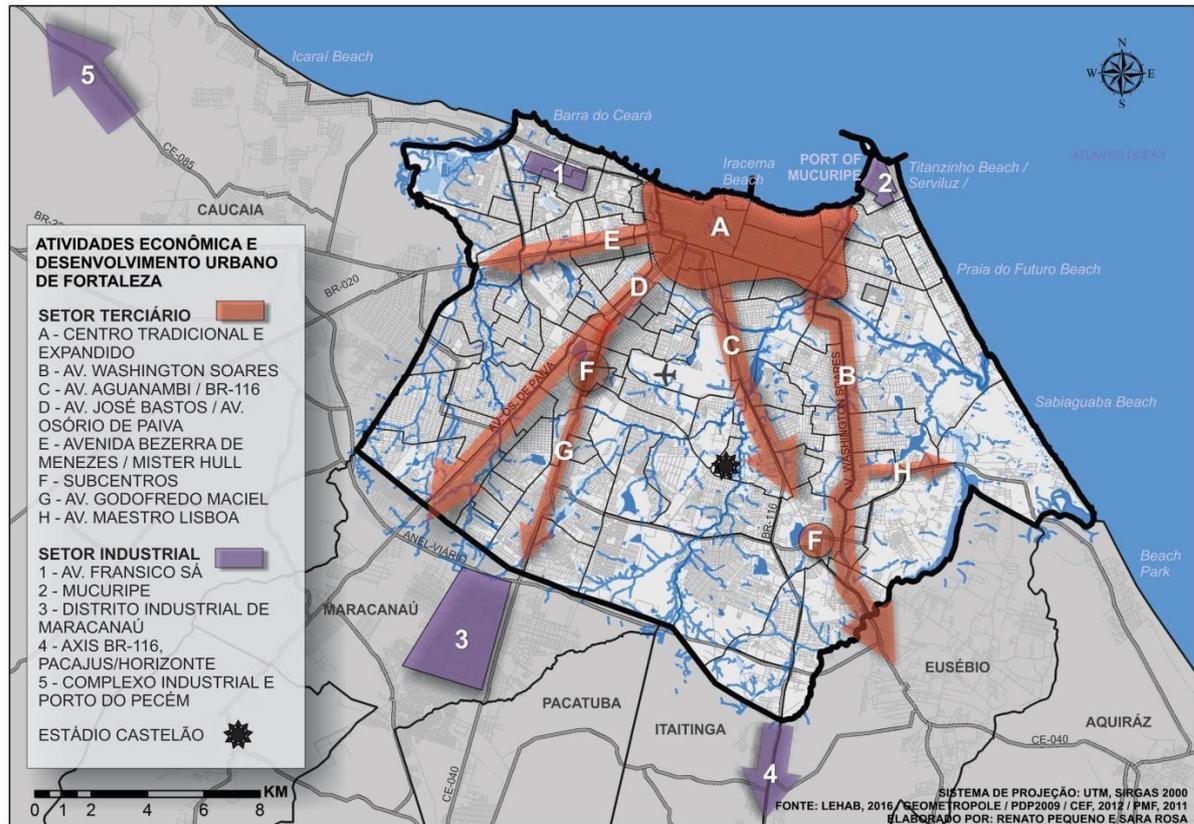
Conforme Pequeno e Pinheiro (2017), Fortaleza, enquanto cidade que possui uma estrutura radiocêntrica em que o bairro Centro e o Centro Expandido possuem muita influência no todo da metrópole e também da sua Região Metropolitana. Boa parte das atividades econômicas de Fortaleza, se apoiam em atividades do setor terciário, esses corredores seguem as principais vias regionais, como exemplo temos: o corredor Av. Bezerra de Menezes/Av. Mister Hull/BR-222; a sul/sudoeste através da Avenida Osório de Paiva; a sul/sudeste através da BR116 e da Avenida Washington Soares. Onde temos a fortificação do comércio e dos serviços e a presença de redes de supermercados de atacado e varejo como o Assaí Atacadista e o Hiper Bom Preço, entre outros.

A incorporação do litoral oeste para as práticas de veraneio e turismo litorâneo como dispostas por (DANTAS, 2002) e (PEREIRA, 2006) se aliam nessas questões de atividades econômicas, mesmo que numa escala mais metropolitana e fora de Fortaleza.

Para atividades do setor secundário, o desenvolvimento inicial se deu tanto historicamente quanto demograficamente na área industrial da Francisco Sá, tanto pela oportunidade de trabalho para os migrantes, quanto para o desenvolvimento econômico da cidade, boa parte dos migrantes fugindo da seca se situam nas dunas e faixas de área do litoral oeste, onde se tinha proximidade ao emprego na área industrial da Francisco Sá. A partir da década de 70, com o crescimento do perímetro urbano da cidade e a elevação de Fortaleza ao título de metrópole, boa parte destas indústrias migraram para o Distrito Industrial de Maracanaú (NOBRE, 2018). Atualmente a produção industrial de Fortaleza e Região Metropolitana apresenta novas vertentes e novos lugares, a industrialização seguiu as vias regionais no sentido BR-116 e para municípios metropolitanos como Pacajus e Horizonte e no sentido oeste na BR-222 com a implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), para melhor informações temos (BORGES, 2014).

A partir dessa leitura, fica mais compreensível entender onde que estão se encaminhando e se fortalecendo as habitações e o mercado de habitação e o estreitamento dessas relações com o capital através das atividades econômicas, especialmente as dos Grandes Shoppings Centers.

Figura 11: Atividades Econômicas e Desenvolvimento Urbano de Fortaleza



Elaborado por: (PEQUENO; PINHEIRO, 2017)

3.1.1 - As Operações Urbanas Consorciadas: de 2000 até quando?

As Operações Urbanas Consorciadas, enquanto instrumento legal, surge no Estatuto das Cidades, como um conjunto de intervenções e medidas que o Poder Público ordena e possui participação de diversos entes como os proprietários de terras, moradores, investidores imobiliários e tem como objetivo alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (BRASIL, 2001).

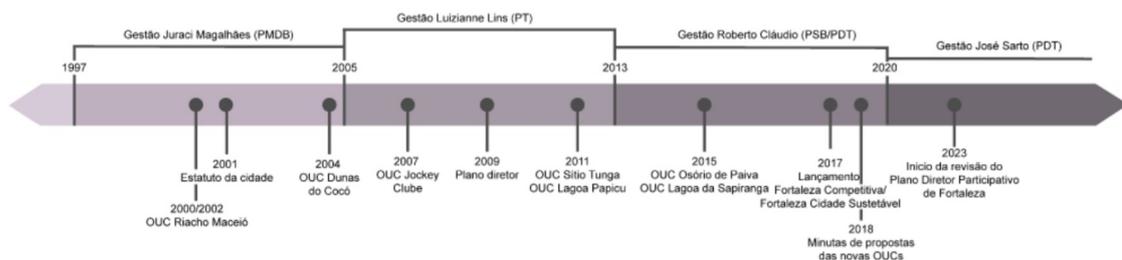
Esse instrumento traz como lei específica um conteúdo mínimo, sendo necessário: a definição da área do objeto, um programa básico de ocupação da área, finalidades da operação, estudo prévio de impacto de vizinhança e a contrapartida a ser exigida dos proprietários, investidores privados e demais envolvidos.

Diversos são os autores que trabalham com o tema e os posicionamentos dos mesmos sobre o tema, especialmente sobre a aplicabilidade e as contrapartidas, é conflitante. A autora Livia Fioravanti que estudou a Operação Urbana Butantã-Vila Sônia ao

tratar da expropriação e da privação do uso fruto de locais públicos pelos moradores de menor renda (FIORAVANTI, 2013). As autoras Carla Camila Albuquerque e Marina Hissa⁵¹ já qualificam as Operações como bens necessários e que apresentam melhorias sinceras na cidade. Albuquerque (2015) estudou as Operações como um todo, as 5 existentes até a publicação da sua tese, já Hissa (2017) focou seu trabalho nas Operações que possuíam como objeto os Shopping Centers e o setor terciário, no caso as OUC Jockey Clube e OUC Lagoa do Papicu.

As Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza já vem sendo realizadas há muito mais tempo do que se poderia imaginar, a primeira OUC data dos anos 2000, antes ainda da aprovação do Estatuto das Cidades como lei federal. Conforme Holanda e Rosa, as Operações Urbanas em Fortaleza seguiram pelas três últimas gestões municipais, inicialmente na gestão Juraci, tem-se a Operação Urbana Foz do Riacho Maceió, primeira OUC de Fortaleza e a Operação Dunas do Cocó, atualmente considerada impraticável por estar embargada pelo Ministério Público do Ceará. Na gestão Luizianne Lins a gama de Operações aumentou, com o advento da OUC Jockey Clube, OUC Sítio Tunga e OUC Lagoa do Papicu. A gestão Roberto Cláudio apresenta duas Operações aprovadas, as OUC's Sítio Tunga e OUC Osório de Paiva.

Figura 12: Linha do tempo das OUC's em Fortaleza



Elaborado pelo autor.

As OUC's foram um dos instrumentos mais difundidos em Fortaleza e que cresceu fortemente à medida dos anos, tanto em porte quanto em atividades múltiplas dentro de uma mesma Operação. Esse crescimento se dá especialmente pela forma de negociação, o poder público recebe a demanda de uma entidade privada e articula internamente formas de atender aquela demanda, através da Operação, o que faz com que em alguns exemplos as contrapartidas pareçam pífiás quando comparadas com a

⁵¹ Uma curiosidade a se falar é que ambas autoras aqui citadas, possuíam cargos de Coordenadora de Desenvolvimento Urbano (COURB) da SEUMA. Marina Hissa foi coordenadora durante o segundo mandato do Prefeito Roberto Cláudio e Carla Camila é a atual coordenadora, na gestão Sarto.

quantidade exorbitante de lucro e acumulação de capital que esses empreendimentos podem dar aos seus proprietários.

Outro viés muito utilizado nas Operações em Fortaleza é a adução do zoneamento ambiental em suas áreas de atuação, quatro delas se encontram 100% dentro de uma área do macrozoneamento ambiental do Plano Diretor (OUC Riacho Maceió, Dunas do Cocó, Osório de Paiva e Sapiranga), fazendo com que as contrapartidas ambientais sejam levadas em consideração, o que pode ser considerado bom, porém esse usufruto fica quase que restrito ao empreendimento, utilizando-se assim do *marketing* ambiental (RUFINO, 2012).

Outros tópicos relevantes são a fortificação do setor terciário, como objeto da OUC. Principalmente na OUC Osório de Paiva (única Operação fora dos eixos tradicionais de atuação do mercado de habitação vertical), e a relevância do setor terciário de alto padrão, como os Shopping Centers se tornam pólos agregadores principais dessas Operações, em Fortaleza duas fazem parte de Complexos Shopping Center, Lagoa do Papicu e Jockey Clube).

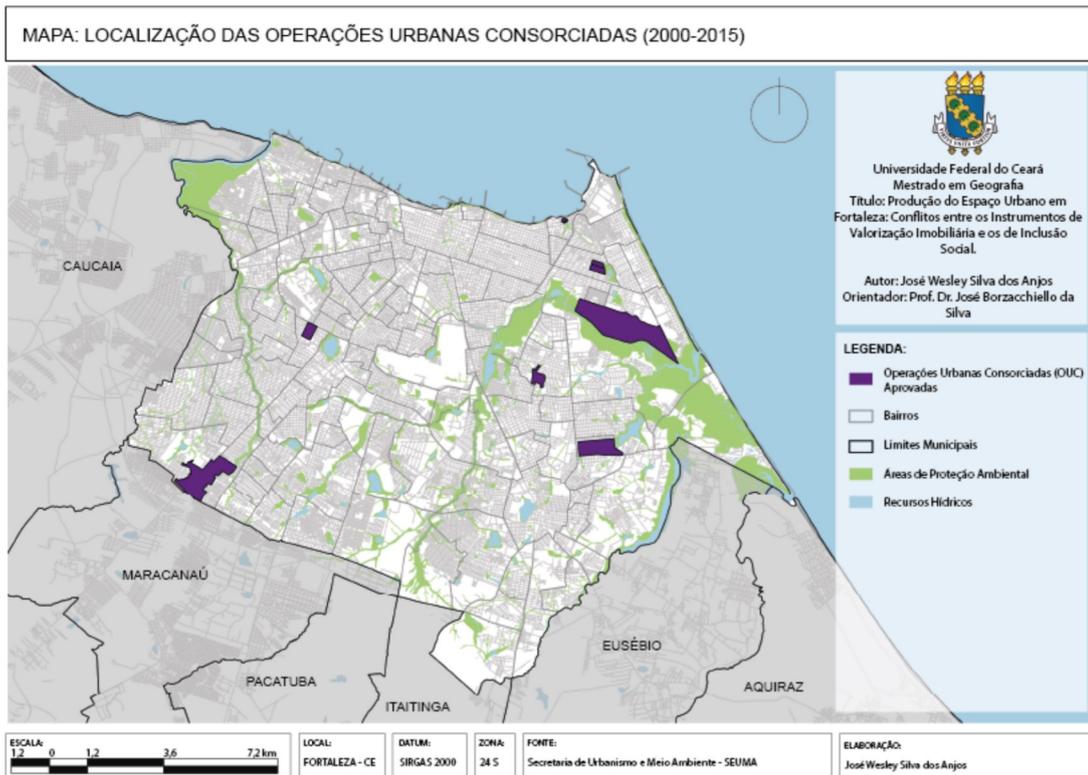
O que se nota é um aumento das Operações em área e em complexidade de usos, enquanto as primeiras possuíam um viés unicamente residencial e/ou hoteleiro, as duas últimas já trazem o eixo comercial e terciário como o ponto de atuação.

Embora ainda não sejam aprovadas, o Programa Fortaleza Competitiva já lançou a sua proposta de novas áreas para realização de parcerias com as iniciativas privadas. Até o presente momento, nenhuma das 6 novas operações chegou a ser votada e aprovada na Câmara Municipal.

No escopo de cada uma das minutas das novas Operações já estão indicados os novos índices para as suas áreas, as novas taxas e os novos gabaritos, sempre sendo mais permissivos que o zoneamento regular que incide naquela área.

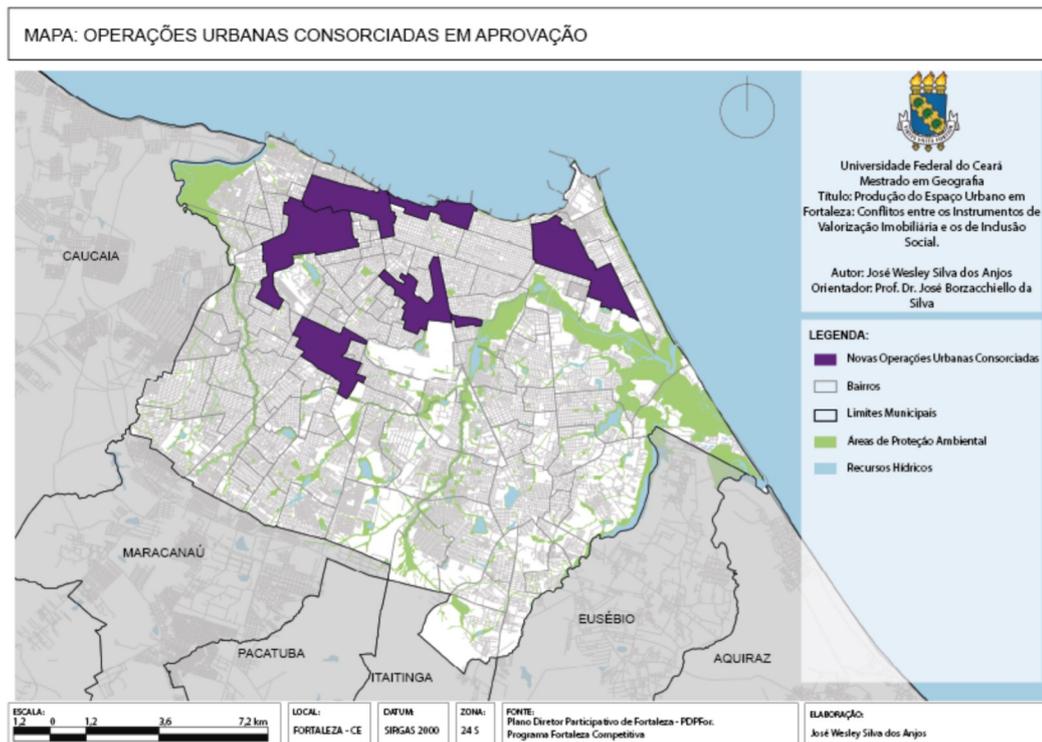
As minutas de cada uma das OUC's também já apresentam as possíveis contrapartidas para os interessados em investir nas áreas destinadas: entre as indicações indicadas estão as: melhorias de infraestrutura urbana, projetos de regularização fundiária, criação e manutenção de áreas verdes e zonas de preservação, entre outros (FORTALEZA, 2017).

Mapa 04: Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza



Elaborado pelo autor.

Mapa 05: Operações Urbanas Consorciadas em processo de aprovação.



Elaborado pelo autor.

3.1.2 As Outorgas Onerosas em Fortaleza: novas formas de aumentar... os lucros?

Em se tratando das Outorgas, temos dois tipos utilizadas e que possuem certas especificidades, primeiramente falando sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), ela consiste em compra de um potencial excedente do índice de aproveitamento básico até o índice máximo e esse excedente é vendido para a entidade privada interessada.

Dentro do Plano Diretor, apenas 3 zoneamentos foram permissivos de se utilizar de Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Zona de Ocupação Preferencial 02 e as Zonas de Ocupação Moderada 01 e 02, todas com máximo de compra de até uma vez (1x) a área do terreno em construção de metro quadrado. O aditivo financeiro dado por esse instrumento é repassado para o Fundo de Desenvolvimento Urbano do município (FUNDURB), onde deve ser repassado para ações necessárias na metrópole como um todo, diferente das Operações Urbanas que devem ter suas contrapartidas dentro da própria área da Operação, segundo o Estatuto como forma de evitar desvio de finalidade.

Com a regulamentação já realizada no Plano Diretor de 2009⁵², a OODC não pode passar por atualização, os índices urbanísticos de todas as Zonas já estavam descritos na Lei, então se determinados interesses imobiliários, quisessem ultrapassar os índices possíveis, não o conseguiriam.

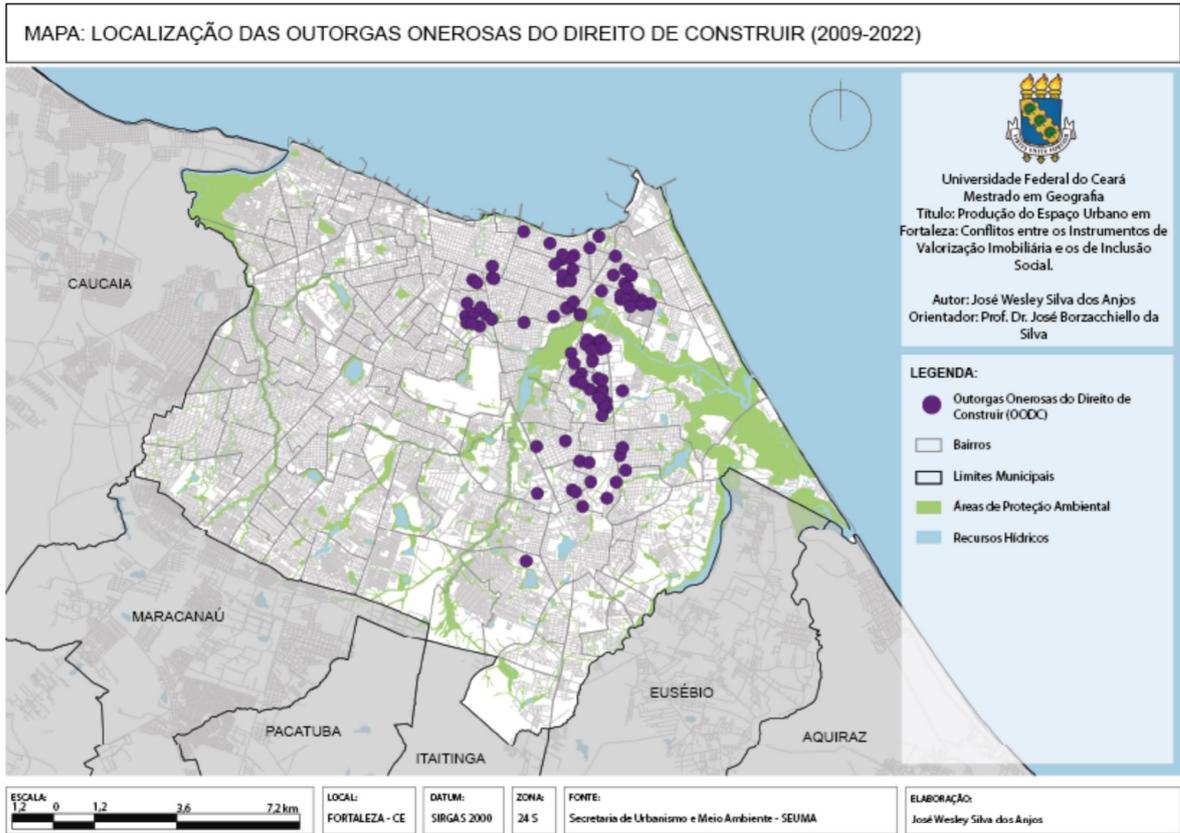
Segundo o levantamento de dados feito, entre 2009 e 2022 foram iniciados 99 processos de Outorgas Onerosas do Direito de Construir que tinham como finalidade se utilizar da possibilidade da compra adicional de índice que o próprio PDP já delimita na sua Lei.

De acordo com o nosso levantamento, a maior parte das Outorgas do Direito de Construir, se localizam no setor sudeste da cidade, nos arredores da Avenida Washington Soares, área que segundo Pequeno (2009), já detinha direcionamento claro de crescimento de Mercado, os bairros com maior presença de OODC são: Luciano Cavalcante (17); Patriolino Ribeiro (12); e Cocó (11). (Mapa 06).

Quando se analisa a média do Índice outorgado pelos proprietários imobiliários, bairros mais “tradicionais” levam a frente e costumam comprar mais índice, de acordo com a média os seguintes bairros comprar acima de uma vez a área do lote em que constroem seus edifícios: Aldeota, Meireles, São João do Tauape e Cocó, conforme mostram os gráficos 01, 02 e 03.

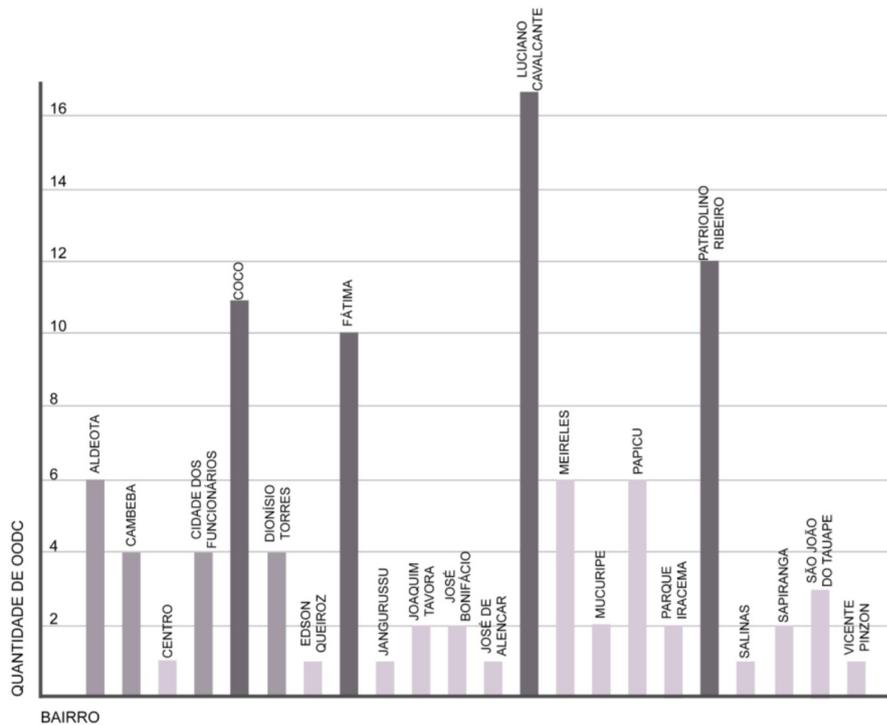
⁵² A Outorga Onerosa do Direito de Construir, foi o único instrumento urbanístico já regulamentado na Lei do Plano Diretor.

Mapa 06: Localização das Outorgas Onerosas do Direito de Construir (2009-2022)



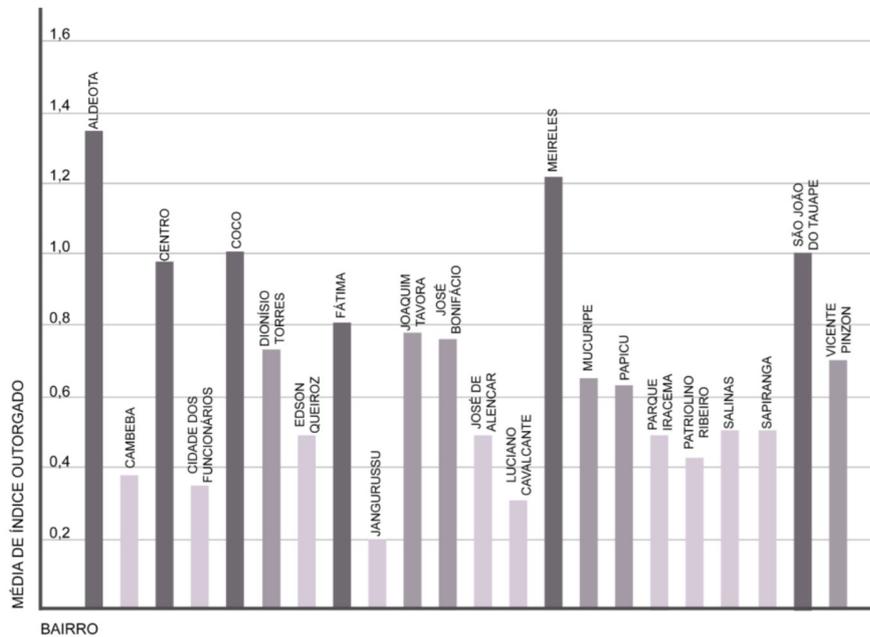
Elaborado pelo autor.

Gráfico 01: Localização das OODC em Fortaleza.



Elaborado pelo autor.

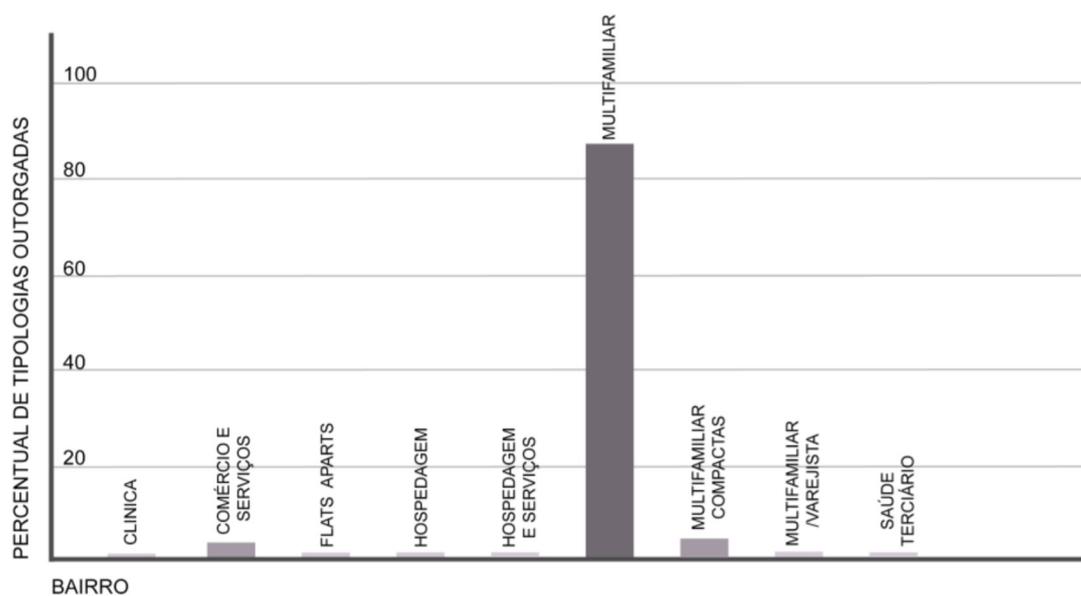
Gráfico 02: Média do Índice outorgado por bairro.



Elaborado pelo autor.

Outra particularidade interessante das outorgas é o extenso uso em unidades habitacionais multifamiliares, entre todos os possíveis usos, cerca de 80% são para apartamentos, enquanto os outros usos perfazem o restante, entre estes os usos de comércio e hospedagem ganham maior interesse, do que os demais usos.

Gráfico 03: Percentual de tipologias outorgadas.

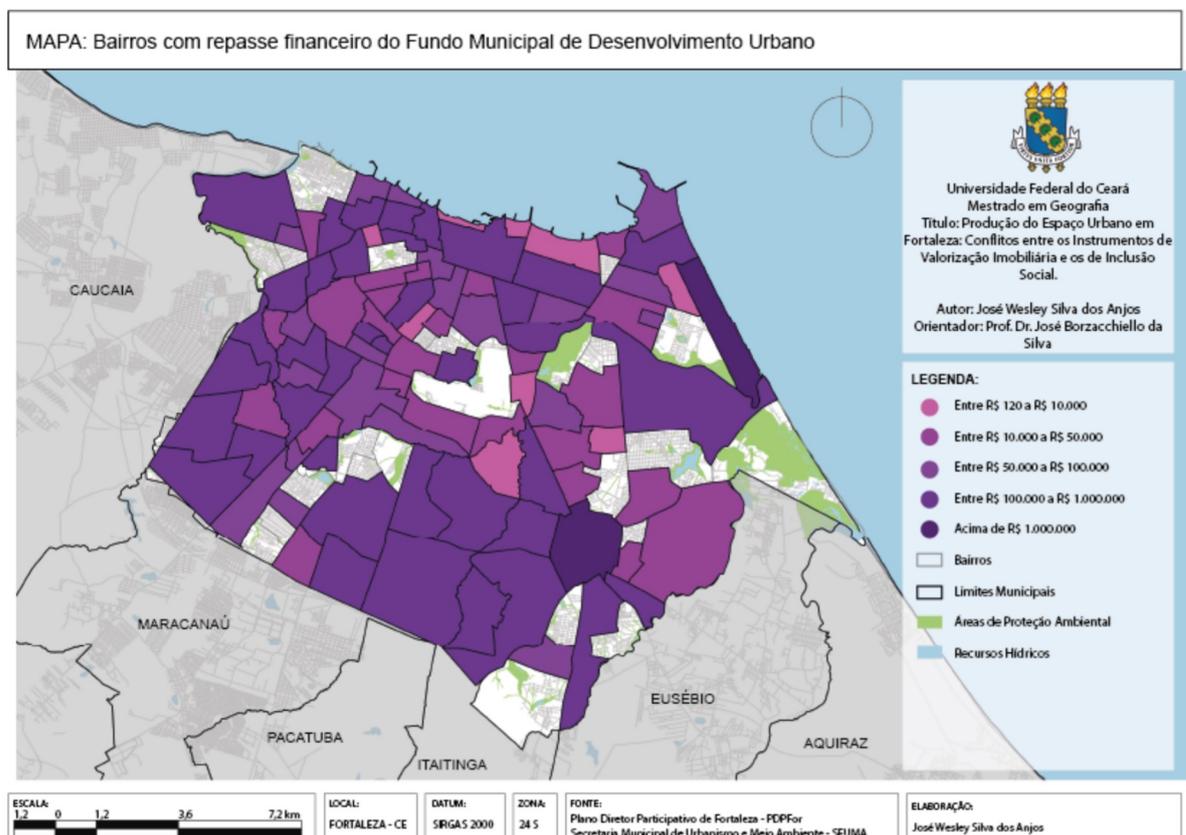


Elaborado pelo autor.

Mas para onde que vai a arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e o que é feito com esse dinheiro? Como já posto pelo Plano Diretor, toda a arrecadação dos instrumentos urbanísticos devem ser destinados a um fundo comum e utilizado especialmente para atividades voltadas ao desenvolvimento urbano. Em Fortaleza, toda a arrecadação vai para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), de responsabilidade da SEUMA. De acordo com o levantamento realizado nessa pesquisa, entre 2009 e 2022 foi arrecadado através da Outorga Onerosa do Direito de Construir o montante de R\$: 23.274.159,26.

O Fundurb criado em 2015 pela Lei Complementar n° 0211/2015 e é de responsabilidade da SEUMA, sendo gerido pelo Conselho gestor do Fundo, com sete representações do secretariado municipal, além das Outorgas, o Fundurb também recebe receita de: 40% das multas aplicadas pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), valor da venda de títulos das OUC's e outros recursos internos da administração municipal. Os recursos são mais utilizados em serviços urbanos de pavimentação, drenagem, calçamento e passeios e os bairros que mais receberam recursos do Fundurb até hoje são: Messejana e Praia do Futuro I e II, ambos passando do valor de 1 milhão de reais em cada bairro, conforme apresenta o mapa 07.

Mapa 07: Bairros com repasse do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.



Elaborado pelo autor.

Já as Outorgas Onerosas de Alteração de Uso do Solo (OOAU) consiste na alteração de um determinado uso não permitido pela legislação para outro, naquela zona em questão, porém sendo mediante pagamento de contrapartida, usualmente financeira.

Em Fortaleza, esse instrumento como já dito foi regulamentado em 2015, pelas Leis nº 10.335 e 10.431, algo interessante acontece com essa legislação. Aparentemente, o instrumento foi desvirtuado da sua concepção original do Estatuto da Cidade. Na regulamentação, não era apenas o uso do solo que era passível de alteração, como todos os demais parâmetros urbanísticos passíveis de análise, ou seja, era possível comprar mediante outorga outros parâmetros como taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, recuos, altura máxima de edificação e o índice (FORTALEZA, 2015a, 2015b)

Reduzindo em miúdos, se a OODC era restrita e definiu que apenas determinadas áreas possuíam esse direito por lei, a OOAU joga essa permissão para todas as outras áreas da cidade, permitindo que em áreas em que o zoneamento os índices básico e máximo são iguais. Para além disso, os projetos precisam passar por aprovação na CPPD, que como já foi informado no capítulo anterior, tem cerca de metade das cadeiras de membros da administração pública e num possível empate, o voto de desempate é do próprio Presidente da CPPD.

Um dos maiores expoentes da utilização da OOAU para aumento de potencial construtivo é o edifício que será construído no local do antigo Hotel Esplanada, pela a família M. Dias Branco. Segundo a Ata da 77ª Reunião da CPPD, em junho de 2016, foi apresentado e aprovado essa Outorga Onerosa de Alteração de Uso, o novo empreendimento passa de 3 para 6 o índice máximo, a altura vai de 72m para 126,74m⁵³, além de avanço nos recuos norte, sul e oeste em uma média de 2 metros cada. Essas prerrogativas foram votadas após discussão do Conselho e aprovada por 19 votos a favor, 2 contra, do representante da UFC e da Associação de Geógrafos do Brasil (AGB) e 01 abstenção da cadeira do SINDUSCON.

Já de acordo com o Termo Firmado nº 603/2016, foi acordado entre as partes que a Outorga Onerosa seria paga no valor de R\$: 25.993.200,80, em dez parcelas iguais e mensais de R\$: 2.599.320,08. Esse valor seria encaminhado para o Fundurb e utilizado em ações de desenvolvimento urbano pelo município (FORTALEZA, 2016).

⁵³ Segundo a notícia do jornal Diário do Nordeste, cerca de 70% das unidades já estão vendidas, o que mostra cada vez mais que o mercado de alto luxo na orla de Fortaleza, não parece um mau negócio. Notícia datada de 30 de março de 2023 e segue no link: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/victor-ximenes/paywall-7.100?wall=0&ald=1.3352012>

Figura 13: Imagem 3D do projeto Condominium Ivens Dias Branco



Fonte: Jornal O Povo⁵⁴

A ideia de Alteração de Uso, enquanto instrumento do Estatuto, ser “adaptada” em Fortaleza numa forma de alteração de qualquer parâmetro para o aumento exponencial de lucro da elite imobiliária, mostra antes de tudo o desrespeito às diretrizes do Plano Diretor, ao desvirtuar totalmente a atuação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo.

Por se tratar de um instrumento que tem atuação em toda a área da cidade, diferente da OODC, e dentro da possibilidade de alterar todos os índices e taxas que a OOAU permite, torna-se mais factível a sua pulverização pelo espaço, embora essa variação exista, ainda assim a concentração ainda permanece na área central e no Centro Expandido a leste (Aldeota e Meireles). Foram mapeados entre 2015 e 2022, cerca de 38 processos de pedido de Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo⁵⁵, de acordo com o Mapa 08.

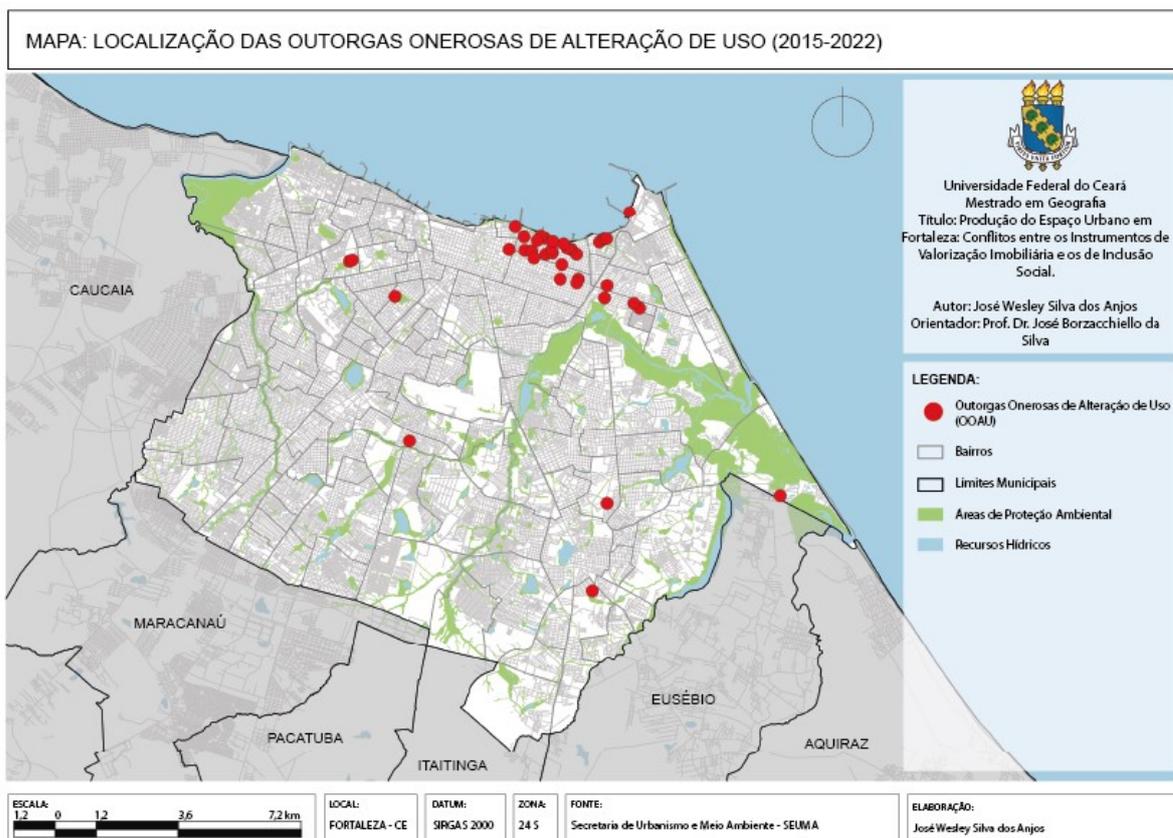
Outro ponto importante é a percepção da diversidade de usos como o uso de saúde em dois processos, uso de armazenamento, em um processo, e até uso classificado pela SEUMA como de interesse social⁵⁶.

⁵⁴ Imagem retirada da matéria: Com 40 andares, Ivens Dias Branco Condominium será construído na Beira-Mar, publicada em 08 de outubro de 2017. Acesso em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2017/10/com-40-andares-ivens-dias-branco-condominiu-m-sera-construido-na-beira.html>

⁵⁵ Os dados dessa pesquisa foram de Agosto de 2015, até dezembro de 2022, processos que foram consolidados em 2023 não puderam ser inseridos neste trabalho.

⁵⁶ O processo em que se utiliza OOAU em habitação de interesse social se localiza no bairro Paupina e não foi pormenorizado neste trabalho, caso haja o interesse, para mais informações consultar a Ata

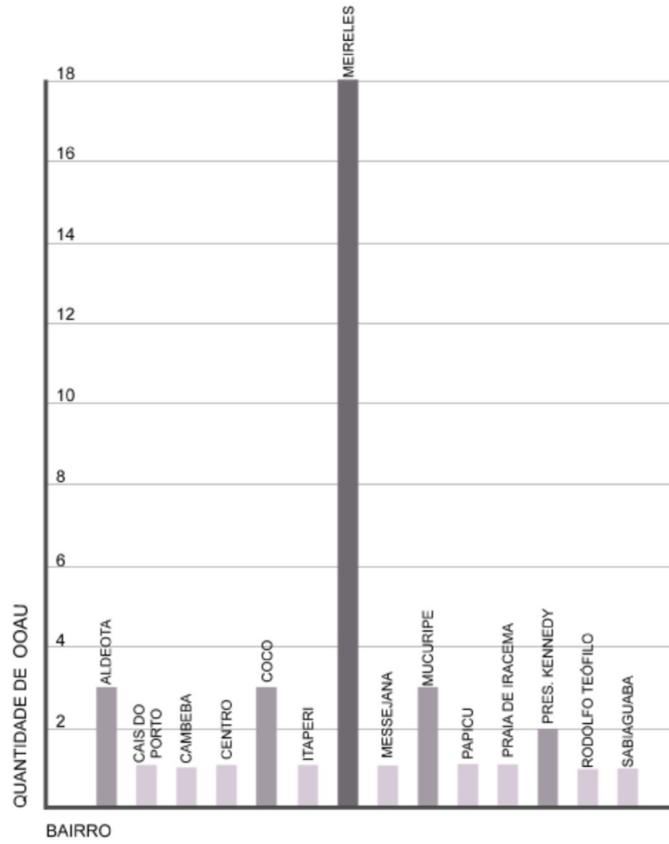
Mapa 08: Localização das Outorgas Onerosas de Alteração de Uso do Solo (2015-2022)



Elaborado pelo autor.

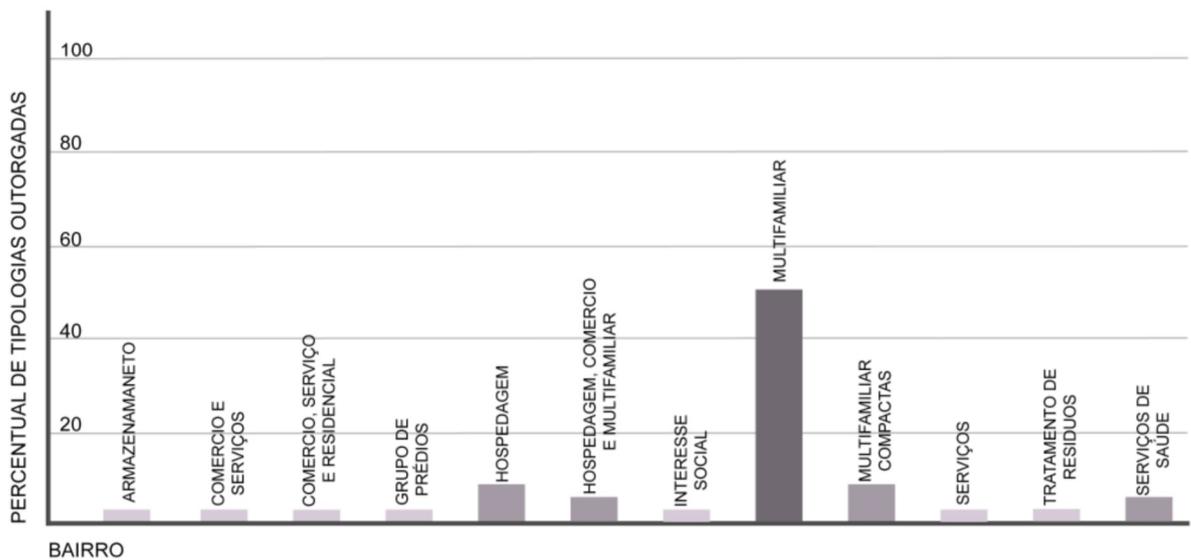
De acordo com os termos assinados e seus valores pré-estabelecidos foi percebido que dentro dos 07 anos de atuação da OOAU em Fortaleza, com apenas 38 processos aprovados, o repasse financeiro foi de R\$: 115.015.934,90, cerca de um terço da quantidade de OODC e mais de 4 vezes o valor arrecadado pelo mesmo, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo segue como forte protagonista na instrumentalização dos processos urbanos voltados ao capital, conforme informações dispostas nos gráficos 04 e 05.

Gráfico 04: Localização das OOAU por bairro em Fortaleza.



Elaborado pelo autor.

Gráfico 05: Percentual de tipologias identificadas nas OOAUs (2015-2022)



Elaborado pelo autor.

3.2 A RESISTÊNCIA SEGUE BATENDO A PORTA: AS ZEIS E A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO.

A crescente populacional, as migrações oriundas da seca e a expansão urbana desordenada e sem planejamento, especialmente em incorporar os trabalhadores e mais pobres no seio do planejamento foram pontos significativos para o aumento da população e da falta de infraestrutura, em especial no tocante ao acesso à moradia (SILVA, 1992).

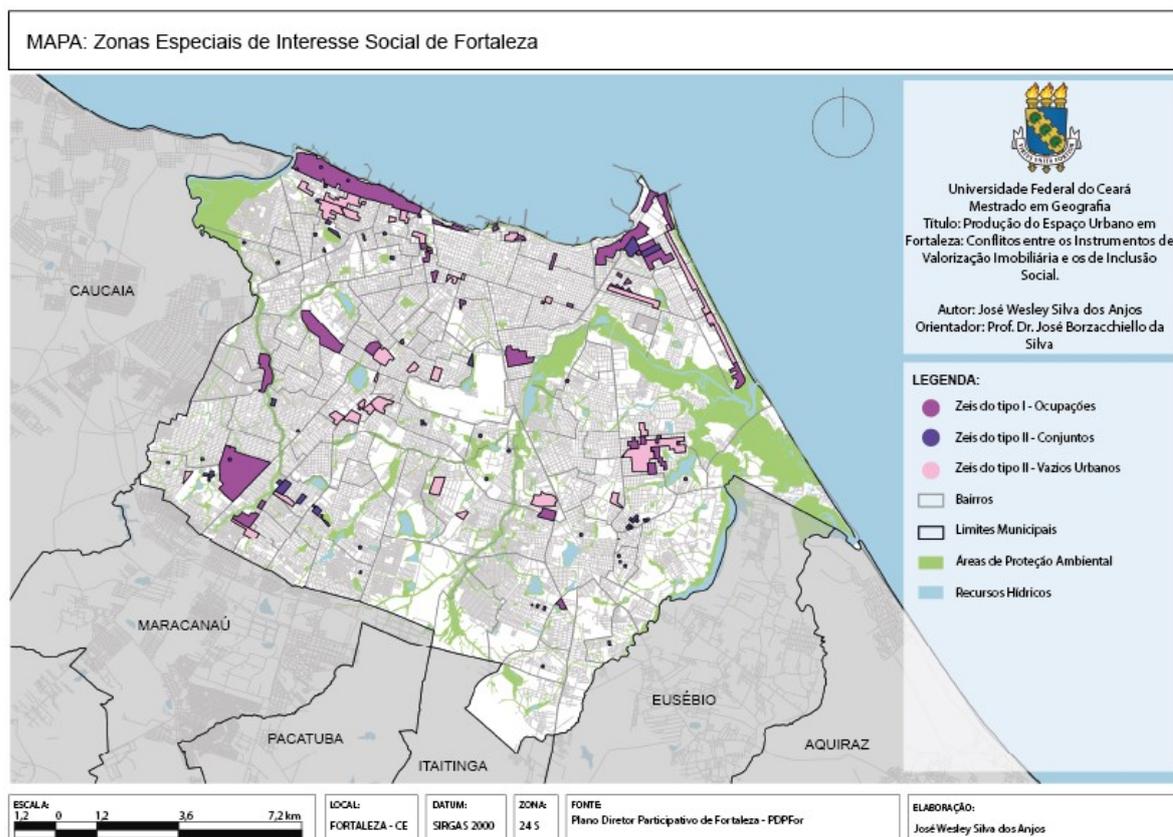
Após essa explanação dos Instrumentos de Valorização Imobiliária, chega o momento de falarmos do único representante em gestão democrática e Direito à cidade em Fortaleza, mesmo com a prerrogativa através do Plano Diretor, de diversos instrumentos serem passíveis de regulamentação para melhorias urbanas e habitacionais e com viés redistributivas que absorveram certa quantidade de receita, especialmente para ações em locais de baixa renda, dentre esses instrumentos estão o: IPTU progressivo; o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC); Direito de Preempção e entre diversos outros.

O único instrumento que se seguiu minimamente para algum processo de regulamentação, especialmente pelas altas movimentações sociais e força da população nesse assunto, foi às Zonas Especiais de Interesse Social.

De acordo com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, este zoneamento especial consiste em porções territoriais de propriedade pública ou privada que são destinadas à promoção da regularização urbanística e fundiária em assentamentos habitacionais de baixa renda existentes, regularização em programas habitacionais de interesse social e/ou promoção de moradia em mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas (FORTALEZA, 2009).

As ZEIS em Fortaleza foram ordenadas em três tipos. A ZEIS tipo 01 consiste em assentamentos irregulares com ocupação desordenada, sejam em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda; A ZEIS tipo 02 já tem como interesse a regularização dos loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais destinados à regularização urbanística; E a terceira possibilidade são as ZEIS tipo 03, que apresentam áreas dotadas de infraestrutura, com a presença de terrenos vazios, não utilizados ou subutilizados, destinados à empreendimentos habitacionais de interesse social, conforme Mapa 09 (FORTALEZA, 2009).

Mapa 09: Zonas Especiais de Interesse Social de Fortaleza



Elaborado pelo autor.

O processo para regulamentação das ZEIS, desde o começo nunca partiu como uma decisão política do Executivo. Os movimentos sociais sempre articularam para a movimentação com este objetivo, indo de buscas por audiências públicas, elaboração de notas de repúdio pela falta de vontade política e na organização de atos pela cidade.

De acordo com (PINHEIRO; HOLANDA, 2018), as movimentações sociais através da regulamentação das ZEIS, conseguiram dar alguma movimentação na administração municipal em outubro de 2013, com a constituição do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, que toma posse em 2015. Para esse Comitê foram convidados nove representantes dos maiores assentamentos demarcados como ZEIS, sendo estes: ZEIS Bom Jardim; Lagamar; Moura Brasil; Mucuripe; Praia do Futuro; Pici; Pirambu; Poço da Draga e; Serviluz. Outras representações foram convidadas para participação do Comitê, como: membros da gestão municipal e uma representação de ONG. Também participaram das discussões outras entidades que se interessavam pelo tema, além de grupos de pesquisa das Universidades. Meses depois de trabalho, em outubro de 2015 são entregues as propostas sínteses para a regulamentação do instrumento, dentre estas: as diretrizes seguem três pontos principais: primeiro a governança da regulamentação das ZEIS, dando respaldo institucional para o processo de regulamentação;

segundo é instituição de um fundo público específico para as ZEIS, possibilitando viabilidade financeira; um terceiro ponto é a criação de novas ZEIS tipo 01 e tipo 03, para dar segurança social aos novos assentamentos precários existentes como exemplos a comunidade Raízes da Praia, na Praia do Futuro (IPLANFOR, 2015).

O relatório, inclusive, sugere a regulamentação da PEUC; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com títulos da dívida pública e; consórcio imobiliário, como forma de adquirir receita para os trabalhos necessários de obras de melhorias ou construção de habitação social, a partir da regulamentação. (IPLANFOR, 2015)

Porém somente em 2018, foi iniciado o processo de regulamentação das ZEIS ditas acima e o acréscimo da ZEIS Dionísio Torres⁵⁷. O primeiro passo era a eleição do núcleo gestor que era formado por 14 cadeiras sendo: 6 moradores eleitos pela comunidade; 6 representantes do Poder Público, especificamente dos seguintes órgãos: Gabinete do Prefeito, IPLANFOR, SEUMA, HABITAFOR, Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), e da Secretaria Regional correspondente; 1 representante de organização da sociedade civil com atuação relevante na área e; 1 representante da Câmara dos Vereadores⁵⁸.

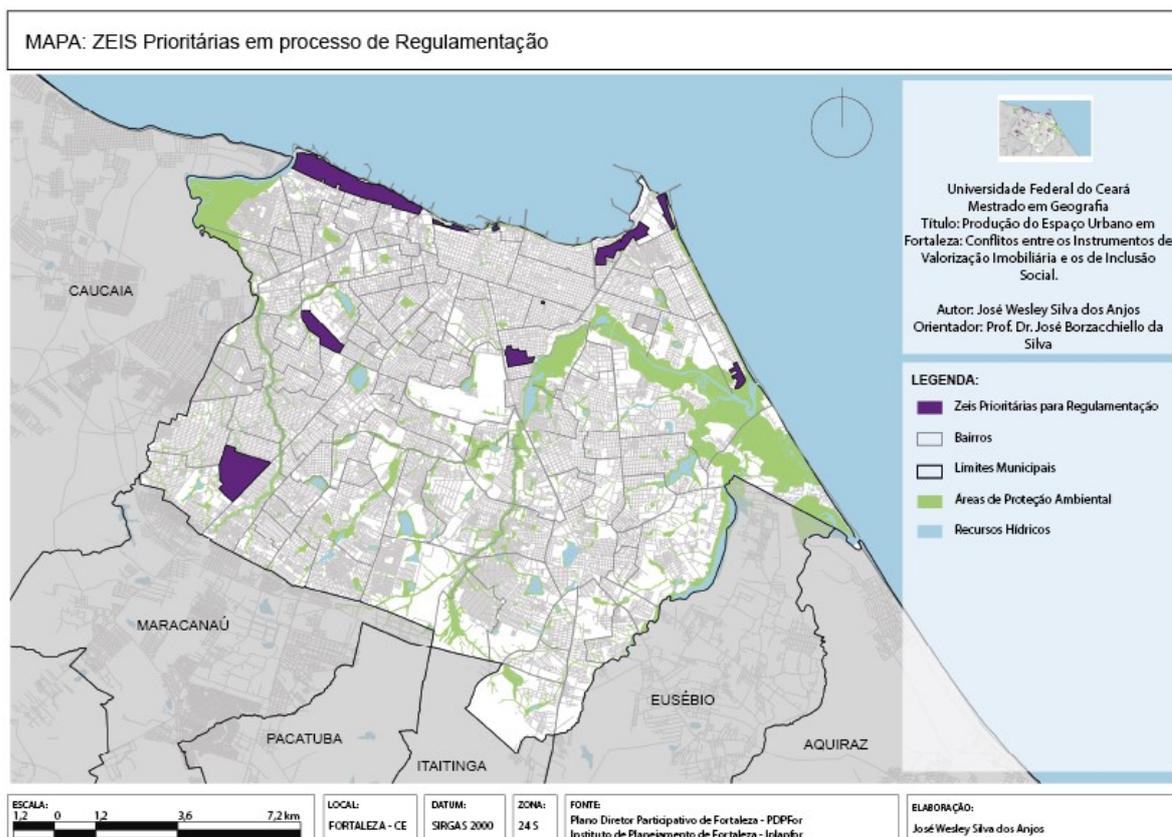
O documento chamado Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) seria, de acordo com o Plano Diretor, o conteúdo mínimo para a realização do processo de regularização e tem como escopo: I - diagnóstico da realidade local, com análises físico-ambientais, urbanísticas e fundiária, mapeamento de área de risco e identificação de equipamentos públicos e infraestrutura, além do mapeamento das demandas comunitárias; II - Normatização especial de parcelamento, edificação e uso e ocupação do solo; III - Plano de urbanização; IV - Plano de Regularização Fundiária; V - Plano de geração de trabalho e renda; VI - Plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

Também no escopo decisório dos processos de regulamentação das ZEIS, o IPLANFOR teve como sugestão de entidades responsáveis pelo processo, indicar as Universidades do Ceará como equipes de Consultoria e elaboração dos processos. Sendo divididos irramente em 3 para cada. A Universidade de Fortaleza ficou com as ZEIS Serviluz, Mucuripe e Praia do Futuro, a Universidade Federal do Ceará realizou os planos da ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, já a Universidade Estadual do Ceará recebeu a tarefa de realizar os planos da ZEIS Moura Brasil, Pirambu e Lagamar. A décima ZEIS Dionísio Torres ficou no escopo de planejamento do próprio IPLANFOR. De acordo com o Mapa 10.

⁵⁷ A ZEIS Dionísio Torres ou como é conhecida como Vila Vicentina da Estância, também passou a integrar o grupo de ZEIS prioritária e seria regulamentada junto com as outras 9 já ditas neste trabalho. A Vila Vicentina conseguiu através de forte resistência dos moradores e articulação com os grupos de Direito à Cidade e Direito à Moradia, como a Frente de Luta por Moradia Digna

⁵⁸ Conforme nota-se em Fortaleza, a prática de paridade entre membros da administração municipal e os demais entes em Conselhos Municipais é uma estratégia comum e frequente.

Mapa 10: ZEIS Prioritárias em processo de Regulamentação.

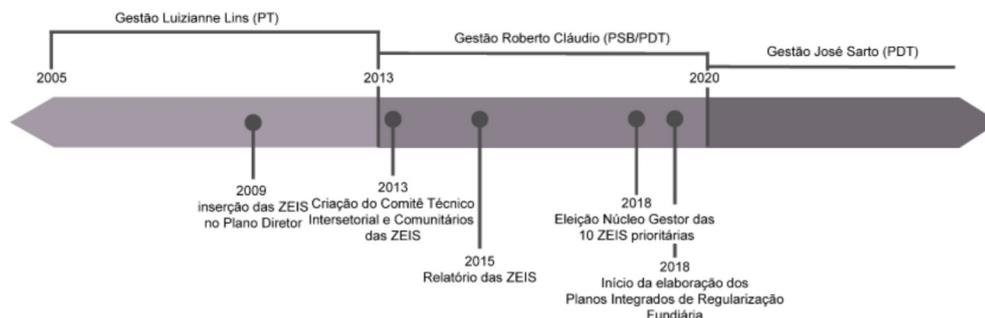


Elaborado pelo autor.

De acordo com (RABELO; OLIVEIRA; LOUREIRO, 2021), ao analisarem o processo de metodologia e elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF's) da ZEIS do Mucuripe, Serviluz e Praia do Futuro, apresentaram diversos pontos de conflito e questões relevantes ao processo e as decisões administrativas, as dificuldades e resiliências e o atual momento dos Planos na administração municipal.

Dentre os pontos levantados pelos autores enquanto dificuldades, especialmente em relação a administração pública, foram os prazos estipulados pela administração para a realização de todo o trabalho, inicialmente o prazo de 4 meses, sendo passível de prorrogação por mais 2 meses. Tendo um corpo de 6 documentos diferentes e encorpados, com necessidade de alta participação social e dimensões diferenciadas, para algumas ZEIS é mais factível a realização em 6 meses no máximo, em outros casos parece mais improvável.

Figura 14: Linha do tempo da regulamentação das ZEIS em Fortaleza.



Elaborado pelo autor.

3.3 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

Depois de toda a explanação sobre a regulamentação dos instrumentos urbanísticos desde 2009 até os dias atuais, levando em consideração as suas diferenciações e seus pontos altos e baixos, temos algumas considerações a fazer.

Primeiro é importante lembrar que os instrumentos em si, não possuem nenhum viés negativista ou de desinteresse na dimensão territorial e urbana das cidades, de acordo com o Estatuto das Cidades, todos os instrumentos ali dispostos tem passabilidade para auxiliar nos objetivos da Lei de atrair a gestão democrática a atingir o direito à terra e à cidade.

O principal ponto é como as administrações públicas vem se utilizando desses instrumentos e quais são as prioridades destes instrumentos na gestão municipal. Em Fortaleza, já de cara se nota a divergência entre eles.

Enquanto a SEUMA tem células e profissionais lotados para esse tema, possui uma equipe própria para lidar com os ditos Negócios Urbanos, facilita a aprovação das outorgas dentro das reuniões da CPPD e se prontifica frente ao Executivo pelo seu papel de recebimento financeiro das Outorgas. No outro lado, temos o IPLANFOR, um Instituto vinculado quase que inteiramente ao Gabinete do Prefeito, com uma equipe bem mais concisa e com diversas atribuições e tendo que regulamentar e caminhar com assuntos muito plurais e muito divergentes. Indo desde ocupações litorâneas e históricas como Poço da Draga, Mucuripe e Pirambu, com áreas que sofrem ameaças constantes até pela própria Prefeitura como o Lagamar e um terceiro caso de áreas periféricas e com pouquíssimos serviços urbanos de infraestrutura disponibilizados a contento, como é o caso do Bom Jardim.

Tudo isso aliado a prazos apertadíssimos, pouca disponibilidade de verba financeira para viabilizar os trabalhos, lidar com os conflitos entre membros da Prefeitura e

da vereança e representantes populares nos Conselhos Gestores, equipes pouco diversificadas pela baixa verba liberada para a realização dos PIRF's (RABELO; OLIVEIRA; LOUREIRO, 2021).

No capítulo seguinte, iremos falar especialmente, onde esses conflitos são mais perceptíveis, onde é possível ver altos usos e impulsos da Outorga Onerosa e das Operações Urbanas Consorciadas e que “rendem” fatias financeiras robustas para a administração pública, ao mesmo tempo apresenta forte presença de organizações sociais e movimentos fortes de resistência, comunidades históricas e articuladas, e a dificuldade de serem validadas enquanto território.

Devido a dimensão da Metrópole de Fortaleza, se fez necessário um esforço metodológico para a definição de uma área de estudo, para melhor nos debruçarmos sobre as questões dos instrumentos e suas aplicabilidades e uma porção mais diminuta do território. Ao trazermos a vastidão das Outorgas Onerosas especialmente, se nota que elas se concentram quase que hegemonicamente na porção leste e sudeste da cidade, focando especial no litoral do Meireles e do Mucuripe, passando por outras áreas como o bairro Cocó, Luciano Cavalcante e diversos outros conforme posto neste trabalho.

Em outra medida, as ZEIS, especialmente as em processo de regulamentação, se distribuem de forma diversa em dimensão e localização dentro da Metrópole, enquanto temos ZEIS litorâneas como a do Pirambu, Arraial Moura Brasil, Poço da Draga, Serviluz, Mucuripe e Caça e Pesca. Existem também as ZEIS territorializadas em áreas centrais como o ZEIS do Dionísio Torres e as demais áreas periféricas, geralmente associadas em ocupação de áreas públicas e/ou vinculação com áreas frágeis de recursos hídricos, como é o caso da ZEIS do Pici, Bom Jardim e Lagamar.

Dentro desse universo, as únicas áreas em processo de aprovação que se apresentam territorialmente mais próxima das áreas de interesse imobiliária através das Outorgas é a área das ZEIS do Mucuripe e do Serviluz.

4. OS CONFLITOS AFLORAM NUMA MESMA ÁREA: O GRANDE MUCURIBE COMO CAMPO DE BATALHA DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

A partir das análises mais gerais feitas no capítulo passado, como estratégias de entender melhor para quais áreas ou setores da cidade os instrumentos urbanísticos tomam a frente de atuação, se percebe que o litoral norte de Fortaleza, especialmente nas proximidades da ponta do Mucuripe, é onde os pontos de instrumentos de Mercado e as Outorgas aparecem com mais veemência, além da presença da altura das edificações. Também nessa porção se nota a resistência e a manutenção de áreas de ZEIS, com ocupações históricas e vínculos vastos e claros com as praias e as práticas pesqueiras e de esportes, aqui dispostos como a ZEIS do Mucuripe e do Serviluz.

Esse conflito territorial claro, e porque não histórico, é um dos principais exemplo,s em Fortaleza de uma área onde a proximidade do lucro e do capital, vinculados aos prédios e sua verticalidade, entra em conflito com os morros e dunas, densamente ocupados por habitações térreas e de um ou dois pavimentos, que visam a manutenção de suas características históricas e práticas econômicas.

Para entender melhor, precisamos caracterizar o espaço urbano em questão. Aqui chamado de Grande Mucuripe. Para tanto, vamos nos focar especialmente na leitura feita por Eider Cavalcante (2017).

O Mucuripe consiste como uma unidade de ocupação de comunidades pesqueiras que se utilizavam do litoral para as suas atividades de subsistência, antes mesmo da Cidade de Fortaleza ultrapassar o Riacho Pajeú e ainda se consolidava espacialmente no bairro Centro e arredores (COSTA, 2005). A área do Mucuripe e arredores era caracterizada pela quantidade enorme de botes, canoas e jangadas na proximidade da praia e no próprio mar, de onde até se retira um dos principais símbolos da cultura cearense, a Jangada. (CAVALCANTE, 2017).

Diversas foram as chegadas, por vezes tímidas e por vezes mais bruscas, através da expansão urbana, daquele primeiro núcleo chamado de Fortaleza. Uma das primeiras aproximações dadas através da expansão foi a aproximação da cidade a leste, pelo crescimento vindo do bairro Aldeota e despontando para o litoral no bairro Meireles, uma primeira chegada residencial e com um foco inicial, ainda nos anos 1920 e 1930 numa ocupação de baixa densidade construtiva. Algumas chegadas mais bruscas ao Mucuripe foi a instalação do Porto do Mucuripe e do pólo industrial, no início dos anos 40, essa chegada deu um novo olhar ao espaço, com a indicação de um uso industrial mais forte e a presença do escoamento de insumos advindos do interior do estado pelas vias férreas. (COSTA, 2005).

Essa ocupação litorânea ocasionou remoções das populações pesqueiras que moravam na Praia Mansa e nos arredores da área que passou a ser o Porto. Essa população acabou migrando para a Praia do Titã, faixa litorânea entre o Porto do Mucuripe e a Praia do Futuro, além da mudança de habitação, parte da população também acabou deixando as atividades pesqueiras e sendo convocados a trabalhar nas indústrias e empresas que começavam a se instalar naquela área, além das migrações entre bairros vizinhos que se adentravam no interesse econômico (CAVALCANTE, 2017).

Esses processos começavam a descaracterizar as particularidades das ocupações de pescadores e acabava dando outras “caras” para o Grande Mucuripe, além das pressões estruturais causadas pela ocupação econômica, o litoral do Mucuripe também passou a sofrer com as pressões do Mercado e do crescimento da orla marítima de Fortaleza e também das práticas de turismo litorâneo (PEREIRA, 2012).

A área do Mucuripe, desde os anos 1940, segue com uma fatia de interesse público estatal e imobiliária, advindo vários planos e trâmites de implantação de projetos de larga escala naquela área, inicialmente bem sucedidos como o Porto, mas sendo sempre pensados e feitos e refeitos como uma tática especulativa e restritiva, onde a população mais carente e pobre ia sendo excluída⁵⁹ da sua morada original, tendo como exemplo aqui: Após o crescimento da cidade e seu preponderante crescimento a leste, através do bairro Aldeota e Meireles, o litoral leste passou a receber atenção e foi o lócus de grande crescimento urbano.

Uma segunda indução projetual bem sucedida para a descaracterização do Mucuripe foi a abertura da Avenida Beira-Mar, com um viés de ligação das populações mais abastadas ao Centro da Cidade, além inspirada na Avenida Atlântica e no Calçadão de Copacabana, ocasionou a remoção de parte relevante dos moradores, que foram reassentados no Conjunto Palmeiras, já na década de 70.

Outros pontos de tentativa projetual acabaram não vingando, especialmente pela força comunitária e o desejo de manutenção e pertencimento, temos como exemplos mais atuais aqui dispostos: A construção do Estaleiro, já no início do século XX e mais recentemente, com construção do Calçadão na área da comunidade do Titanzinho, nomeado Projeto Aldeia da Praia, sendo esta embargada pela movimentação da sociedade civil organizada e do Ministério Público (BARRETO; OLIVEIRA; LOUREIRO, 2021).

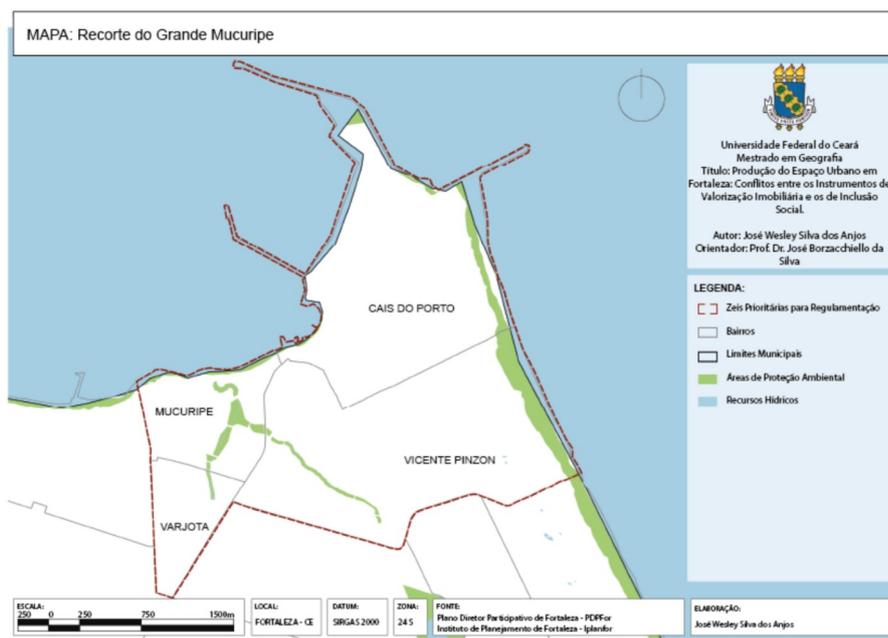
Se os assentamento de outrora antes eram desinteressantes e pouco factíveis para a realidade de mercado, atualmente são considerados parte de terreno de reserva e

⁵⁹ Conforme Haesbaert estuda que território passa por uma relação constante entre dominação e apropriação, onde determinados entes que detêm o controle político-econômico do espaço e a sua apropriação simbólica, acaba por articular, por vezes de formas clara e por vezes de formas mais desconectadas, essa “superioridade” entre grupos sociais e classes menos abastadas, para mais informações sugerimos a leitura de HAESBAERT (2004, 2007).

limites primordiais da expansão imobiliária e turística da cidade, especialmente os localizados no Grande Mucuripe (CAVALCANTE, 2017).

Seguindo com a divisão entendida como Grande Mucuripe por Eider Cavalcante, pesquisador e doutor em Geografia, seguiremos com essa delimitação, fazendo o Grande Mucuripe parte de 4 bairros da porção: o bairro Mucuripe, Cais do Porto, Vicente Pinzon e Varjota.

Mapa 11: Recorte Espacial do Grande Mucuripe



Elaborado pelo autor.

4.1 A primeira Operação Urbana Consorciada que se transforma: A OUC Riacho Maceió

Ao discutirmos Operações Urbanas Consorciadas, não teríamos como detalhar um pouco a primeira OUC de Fortaleza, aprovada ainda em 2000, antes mesmo da plena descrição do instrumento pelo Estatuto das Cidades, em 2001.

Desde 1992, com o PDDU ainda vigente, já se dava a possibilidade de execução de Operações Urbanas Consorciadas em relação com a Prefeitura, essa perspectiva já dava uma certa segurança às entidades privadas, especialmente no ordenamento jurídico para esse tipo de atuação.

De acordo com Rocha Neto (2018), os estudos de implantação da OUC Parque do Riacho Maceió já datavam desde 1994, pelo interesse do proprietário dos terrenos na área. A empresa privada Nordeste Participações Ltda.

A dita empresa buscava se utilizar da Operação para ocupar uma área de zoneamento ambiental, com parâmetros restritivos e impeditivos de um empreendimento em

altura de grande densidade construtiva, já em relação a Prefeitura Municipal, se interessava em intervir na foz do riacho Maceió, pelo seu aspecto de alta poluição e presença de lixo, especialmente por se tratar de um trecho tão caro para a cidade. E foi através da Lei nº 8503 de 26 de dezembro de 2000, que se estabeleceram as diretrizes da OUC Riacho Maceió (ROCHA NETO, 2018).

Desde o começo, a Operação já passou por grandes controvérsias, primeiro o fato da não participação dos moradores (comunidade de baixa renda que ocupava o redor do riacho Maceió), as negociações não estavam no projeto da própria OUC e não tinha uma proposta específica para as remoções, as casas eram negociadas de forma individual, entre a entidade e os proprietários, o que dava certo poder de barganha e valores discrepantes nas compras.

Não só com a sociedade civil que a Operação sofreu autuações. O Ministério Público do Ceará, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, trouxe para o bojo da discussão, as faltas que a proposta tinha em relação às prerrogativas do Estatuto das Cidades.

“Segundo a Procuradoria Geral de Justiça, a Lei Municipal *in casu* não previu alguns requisitos essenciais do Estatuto da Cidade: a) estudo prévio de impacto de vizinhança; b) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; c) forma de controle pela representatividade da sociedade civil. Igualmente, apontou a afronta direta ao disposto no art. 130 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.” (ROCHA NETO, 2018, p. 166).

O Ministério Público era ainda mais duro do que a citação acima, em sua alegação deixava claro que o instrumento não estava sendo regido em sua real finalidade, que a atuação entre a empresa privada e a Prefeitura parecia mais um rito de passagem de implantação de megaempreendimentos em Fortaleza, com uma clara intenção de vulnerar o caráter social da política urbana (ROCHA NETO, 2018).

A empresa NORPAR em sua manifestação deixou claro que todas as tratativas vinham sendo feitas antes da aprovação do Estatuto das Cidades, portanto não podendo a Lei Federal retroagir sobre a Lei municipal, além de elencar a constitucionalidade do instrumento Operação Urbana Consorciada já na Constituição Federal, não se tratando de uma prática ilegal.

Dentro do acordo realizado na Operação Urbana Consorciada, a construção do conjunto hoteleiro e residencial de duas torres de edifícios foi autorizada, mediante as medidas tratamento ambiental da foz do riacho Maceió, urbanização do entorno do riacho para a criação do Parque Foz do riacho Maceió ou Parque do Bisão como é conhecido

popularmente, além da manutenção da área por um período de 10 anos, após a entrega do Parque.

Figura 15: Proposta de Implantação da OUC Riacho Maceió



Fonte: Terra Brasilis Empreendimentos

Figura 16: À esquerda, ocupação informal nas proximidades da foz do riacho Maceió (2012) à direita, implantação do Parque do Riacho Maceió, já com o edifício em construção (2020)



Fonte: Google Earth.

A contrapartida da Operação Urbana Consorciada foi entregue em 2015, com o fim da construção do Parque do Bisão, agora caberia à empresa a manutenção das instalações do Parque. Na publicação: “Cidade, Estado Capital” (ROLNIK *et al*, 2015), os autores criticam a contrapartida considerada pífia, frente a grandiosidade do projeto e das exigências do ente privado nessa contratação, de acordo com levantamento feito pelos

autores, pela obra do Parque a sua manutenção, a empresa privada gastaria o equivalente a venda de duas unidades habitacionais.

Muito embora, não seria apenas a Operação Urbana que a NORPAR se usaria para potencializar seus índices e seu poder de compra, antes de falarmos sobre as Outorgas que a empresa se utilizou, primeiro falaremos sobre as novas propostas que a área tem no tocante de Operações Urbanas Consorciadas.

O Programa Fortaleza Competitiva, programa já discutido nesta dissertação, que tem como foco a desburocratização e facilitar as relações de compra e venda dentro da cidade de Fortaleza, trouxe em seu escopo 6 possíveis Operações Urbanas Consorciadas que atualmente estão em processo de aprovação.

Dentro do escopo uma das operações faz parte, parcialmente, do Grande Mucuripe, a Operação chamada: OUC Maceió Papicu, essa área abrange duas das Operações já realizadas em Fortaleza, a OUC Riacho Maceió e a OUC Lagoa do Papicu.

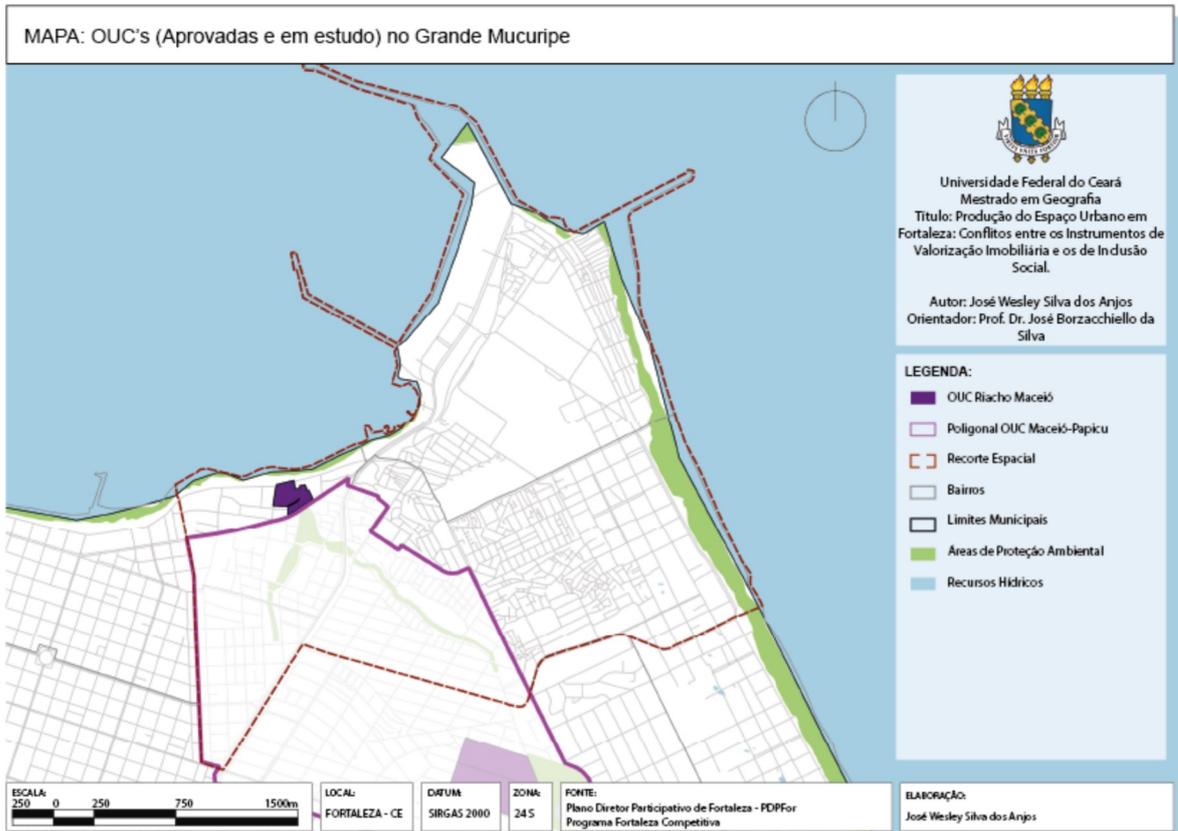
A nova sugestão abrange todo o percurso do riacho Maceió indo da Lagoa do Papicu até a sua foz, fazendo parte integralmente dos bairros: Papicu e Varjota. E parcialmente dos bairros: Mucuripe, De Lourdes e Manuel Dias Branco.

Uma das variações que as novas Operações trazem para a política urbana de Fortaleza, é a falta de objeto estabelecido⁶⁰, outra variação é a falta de usos estabelecidos e o tamanho discrepante da área, enquanto a área a OUC Riacho Maceió é de aproximadamente 2,6 hectares a proposta de OUC Maceió-Papicu perfaz área de 645 hectares, um aumento gritante.

Dentro da nova Operação também já estão dispostas as possíveis contrapartidas a serem dadas pelos interessados, uma perspectiva de troca já pré-estabelecida como a já é de praxe na administração municipal. De acordo com o E-Book Fortaleza Competitiva, as principais prospecções que o poder público faz como propostas de contrapartida são: criação do Parque Linear Riacho Maceió, melhorias habitacionais e viárias nas comunidades (comunidades do Pau Finin e Saporé), reestruturação viárias nas Avenidas principais (Via Expressa e Av. Santos Dumont), conforme indica a figura 17:

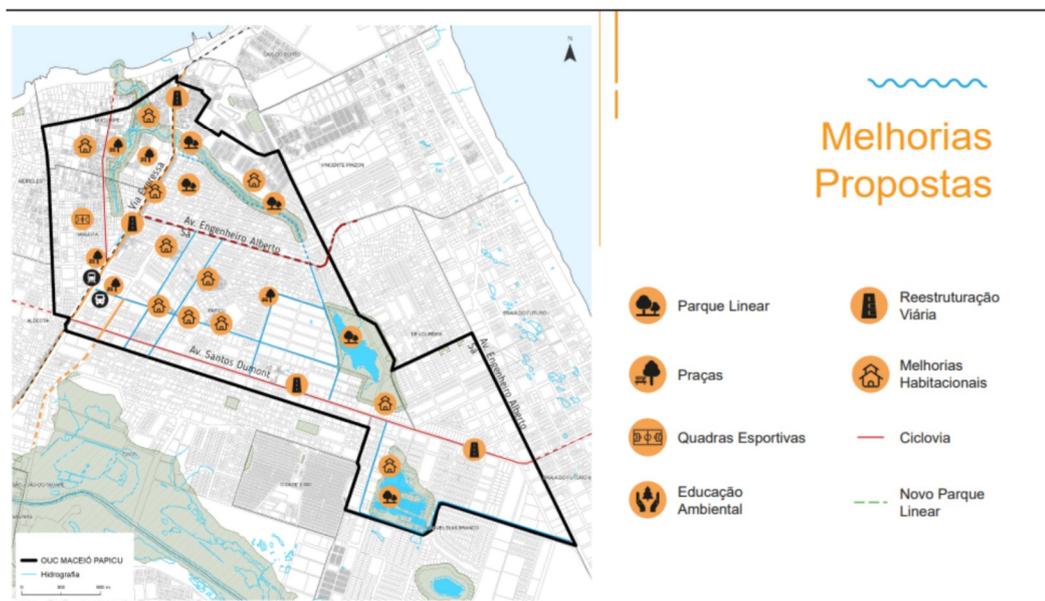
⁶⁰ Enquanto a Operação da Foz do Riacho Maceió, foi uma “troca” de interesses entre a administração municipal e a entidade privada, assim como todas as outras já aprovadas até 2015, porém as novas apresentam uma nova forma de atuação, onde a administração já lança nas minutas os índices e permissividades dadas a essas Operações e caso os itens privados se interessem, já podem negociar as contrapartidas.

Mapa 12: Operações Urbanas Consorciadas (aprovadas e em estudo) no Grande Mucuripe



Elaborado pelo autor.

Figura 17: Propostas de contrapartidas para a OUC Maceió-Papicu.



Fonte: Fortaleza Competitiva.

4.2 AS OUTORGAS ONEROSAS E O AUMENTO DE GABARITO VAI AO MÁXIMO

O Mercado Imobiliário não se utilizou apenas das Operações Urbanas Consorciadas como estratégias de maximização de lucros e potencial construtivo dentro do Grande Mucuripe. Tanto a Outorga Onerosa de Direito de Construir e Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo fazem parte das demais estratégias tomadas para alcançar maiores vislumbres financeiros.

No perímetro do Grande Mucuripe, possui três processos aprovados de Outorga Onerosa do Direito de Construir, dois locados no bairro Mucuripe e uma terceira no bairro Vicente Pinzon próximo a via expressa.

A principal atividade utilizada na compra desse índice de aproveitamento é os edifícios residenciais, potencializar os índices significa aumentar ainda mais a quantidade de metros quadrados construtivos vendáveis em Fortaleza⁶¹.

O caso da Construtora Ara, em que um edifício residencial se utilizou na OODC apenas para potencializar o índice de aproveitamento, acabou por ser adaptado em outro instrumento para modificar outras particularidades que a sua edificação necessitava. A empresa em 2019 abriu um novo processo na Prefeitura, só que dessa vez se utilizando da OOAU.

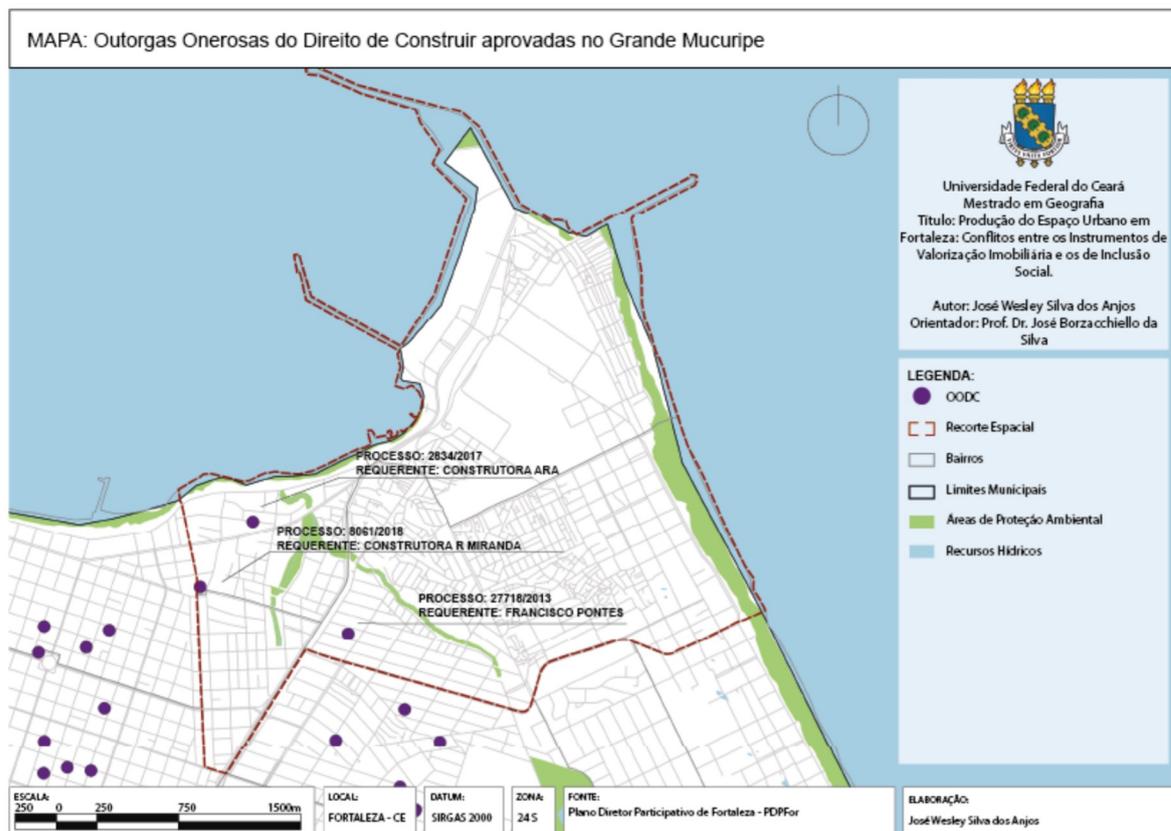
Quadro 01 - Outorga Onerosa do Direito de Construir no Grande Mucuripe.

QUADRO - OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO GRANDE MUCURIPE					
REQUERENTE	Nº PROCESSO	TIPOLOGIA	ÍNDICE OUTORGADO	BAIRRO	VALOR PAGO
CONSTRUTORA R MIRANDA	8061/2018	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR	0,49	MUCURIPE	R\$: 367.376,32
CONSTRUTORA ARA	2834/2017; 10067/2019	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR	0,79	MUCURIPE	R\$: 0,00 *
FRANCISO PONTES	27718/2013	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR	0,71	VICENTE PINZON	R\$: 40.485,77
* O PROCESSO Nº 10.087/2019 - TRATA DO MESMO EDIFÍCIO DA CONSTRUTORA ARA, PORÉM A OODC, PASSA POR UM NOVO PROCESSO DE OUTORGA, DESSA VEZ DE OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO DO SOLO, PARA ALTERAÇÕES EM PARÂMETROS.					

Elaborado pelo autor.

⁶¹ De acordo com a LUOS 2017, apenas as áreas privativas das unidades habitacionais são incorporadas no cálculo dos índices de aproveitamento para a utilização ao máximo do potencial construtivo disponível naquelas áreas.

Mapa 13: Outorgas Onerosas do Direito de Construir aprovadas no Grande Mucuripe



Elaborado pelo autor.

Os processos envolvendo a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo são mais particulares e sempre passíveis de discussão caso a caso. Como o instrumento desde 2015 passou por uma renovação e uma atualização em que todos os parâmetros urbanísticos são mutáveis, a partir de aprovação na CPPD, esses casos serão melhor explicitados aqui de acordo com o quadro abaixo, podemos ver como foram negociadas as Outorgas na área do Grande Mucuripe.

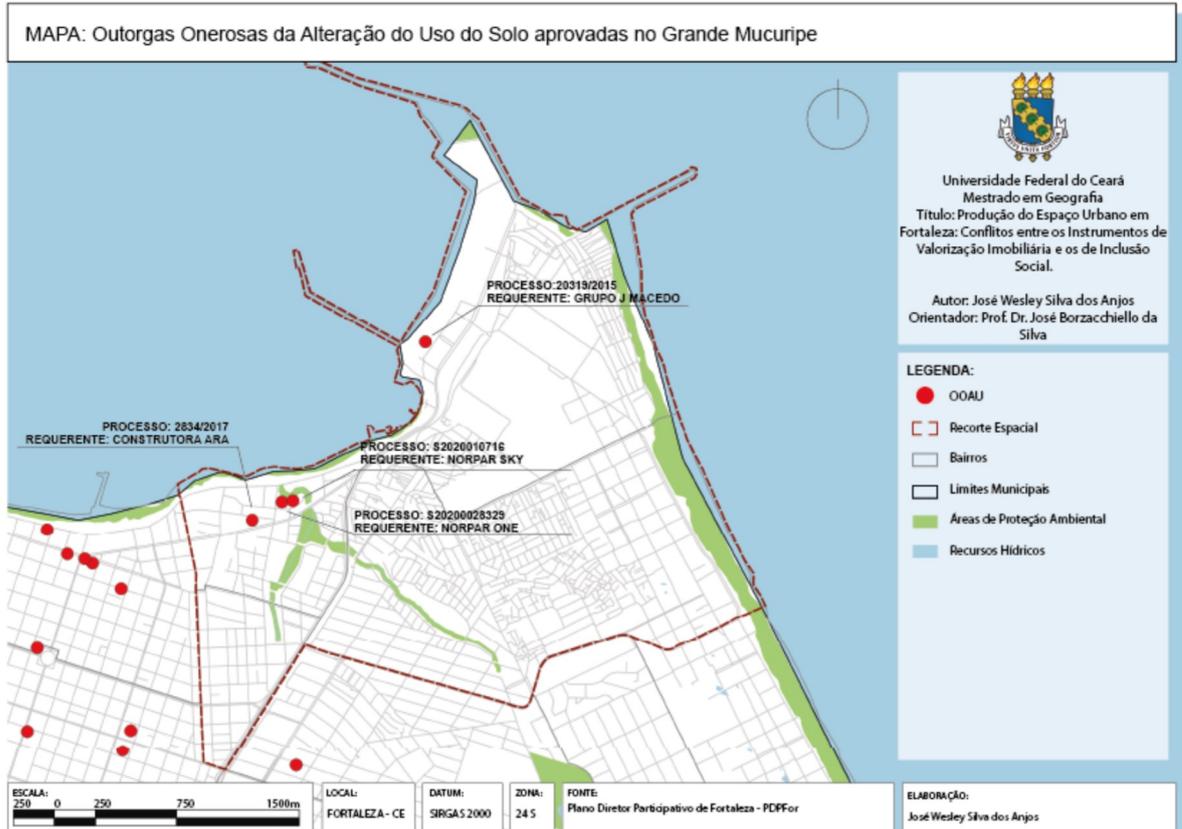
Quadro 02 - Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo no Grande Mucuripe

QUADRO - OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO NO GRANDE MUCURIPE					
REQUERENTE	Nº PROCESSO	TIPOLOGIA	TERMO DE COMPROMISSO	BAIRRO	VALOR PAGO
GRUPO J MACEDO	20319/2015	ARMAZENAMENTO	FIRMADO 568/2017	CAIS DO PORTO	R\$: 0,00 *
CONSTRUTORA ARA	S2020003250	HOSPEDAGEM	FIRMADO 06/2019	MUCURIPE	R\$: 1.009.657,92
NORPAR PARTICIPAÇÕES	S20200028329	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR	FIRMADO 069/2020	MUCURIPE	R\$: 5.768.991,92**
NORPAR PARTICIPAÇÕES	S2020010716	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR	FIRMADO 029/2022	MUCURIPE	R\$: 10.007.442,05

* O PROCESSO N° 20319/2015 - NÃO RECEBEU PAGAMENTO EM DINHEIRO. A OUTORGA FOI UM ACORDO PARA A CONSTRUÇÃO DO NOVO FAROL DO MUCURIPE
** O PROCESSO S20200028329 - EM NEGOCIAÇÃO COM A SEUMA. O REQUERENTE FEZ UMA DOAÇÃO DE UMA ÁREA PARA A PREFEITURA DE UM TERRENO NO VALOR DE: 991.004,95 REAIS E ESSE VALOR FOI REBATIDO DO PAGAMENTO TOTAL DA OUTORGA

Elaborado pelo autor.

Mapa 14: Outorgas Onerosas de Alteração do Uso do Solo aprovadas no Grande Mucuripe



Elaborado pelo autor.

De acordo com a apresentação do projeto da Construtora Ara, o índice Outorgado de 0,79 sofreu um aumento para 0,95 ainda respeitando o limite de índice máximo da área que é de 4,0 (por fazer parte da Zona da Orla - Trecho IV Mucuripe), porém o projeto precisou passar pela Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo para se adequar quanto aos recuos, que eram invadidos.

Conforme Relatório de Número 06 de 2020, emitido pela Célula de Negócios Urbanos da SEUMA, o projeto hoteleiro e residencial da Construtora Ara invadia cerca de 3,98 metros no recuo sul e cerca de 60 centímetros no recuo oeste, outorgando uma área de 175,07m², conforme figura 12 (SEUMA, 2020). O valor da Outorga segundo Termo de Compromisso n° 06 de 2019, duplicado no Diário Oficial do Município foi de R\$: 1.009.657,92.

Já o processo 20319 de 2015, é o único da área em que o habitacional ou o hoteleiro não é utilizado, se tratando de uma atividade industrial e de armazenamento. Pertencente ao Grupo J Macedo, proprietário de um importante grupo alimentício do Ceará,

entrou com o processo de OOAU para aumentar o gabarito dos silos de armazenamento dos moinhos, na ponta do Mucuripe no bairro Cais do Porto.

Figura 18: Resumo dos índices e taxas outorgados pela Construtora ARA

PARAMETROS URBANÍSTICOS (OBS.: LPUOS, Lei nº 236/2017 e PDP, Lei nº 062/2009)			
ÁREA DO TERRENO (m ²) – 1.634,02m ²			
ÁREA CONSTRUÍDA(m ²) – 16.253,77m ²			
ÁREA CONSTRUÍDA COMPUTÁVEL(m ²) - 6.450,98m ²			
USO: HOTEL RESIDÊNCIA / PGV-1			
QUANTO A OCUPAÇÃO DO SOLO			
PARÂMETROS	ZONA:		OUTORGANDO
	ZO-IV	PROPOSTO	
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	MÍNIMO	0,25	3,95
	BÁSICO	3,0	
	MÁXIMO	4,0*	
TAXA DE PERMEABILIDADE	≥ 20,00%	20,46%	Não se aplica.
TAXA DE OCUPAÇÃO SOLO	≤ 60,00%	59,67%	Não se aplica.
TAXA DE OCUPAÇÃO DO SUBSOLO	≤ 60,00%	60,00%	Não se aplica.
ALTURA DA EDIFICAÇÃO	≤ 72,00 m	72,00 m	Não se aplica.
Nº DE VAGAS	RIST	173	Não se aplica.
QUANTO AOS RECUOS			
PARÂMETROS	PERMITIDO	PROPOSTO	OUTORGANDO (m ²)
RECUOS SUBSOLO	FRENTE (N)	5,00 m	5,00 m
	FRENTE (S)	5,00 m	5,00 m
	LATERAL (O)	0,00 m	0,00 m
	LATERAL (L)	0,00 m	0,00 m
RECUOS SOLO	FRENTE (N)	12,25 m	12,39 m
	FRENTE (S)	15,25 m	11,27 m
	LATERAL (O)	8,25 m	7,65 m
	LATERAL (L)	8,25 m	8,95 m

* Lei de Uso e Ocupação do Solo 236/2017 – Art. 130. “Na Zona de Orla (ZO) – Trecho IV – Meireles – Mucuripe e na Zona de Orla (ZO) – Trecho VII – Praia do Futuro, o Índice de Aproveitamento (IA) Máximo será acrescido de 1,0 (um), para o subgrupo de uso – Hospedagem (H), respeitadas as disposições que regulamentam o Solo Criado na Lei Complementar nº 062/2009 (Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDDFOR), devendo o excedente ser compensado através do instrumento da outorga onerosa do direito de construir.

Fonte: Relatório CENUR nº 06/2020.

O projeto eleva para 72 metros de altura os silos, acima do limite máximo de gabarito para a área, que é de 48 metros, além de contar com o empecilho de atrapalhar a visada do Farol do Mucuripe, para validar a proposta, a gestão então acatou o pedido, desde que o proprietário fizesse o novo farol do Mucuripe, como forma de atender a sua demanda pelos 12 silos de 72 metros, e não atrapalhar a visada, conforme Figura 19.

Esse processo mostra a clara deturpação dos aspectos gerais dos instrumentos urbanos e do Estatuto das Cidades, afinal como um processo de Outorga tem como contrapartida a construção de um bem, que antes de tudo vai beneficiar o proprietário a atingir seus objetivos.

Os últimos dois casos remontam à Operação Urbana Consorciada Foz do Riacho Maceió. Após todos os processos judiciais e conflitos no caminhamento da OUC, o grupo NORPAR conseguiu adquirir e doar a área de implantação do Parque do Bisão, as obras foram concluídas em 2014, e os serviços de manutenção, obras de conservação e limpeza serão de responsabilidade da empresa, durante o período de 10 anos, ou seja, até o ano de 2024.

Assim como a construção do farol, facilitaria o Grupo J Macedo em suas atividades industriais, a construção do Parque a frente dos grandes condomínios do grupo NORPAR também é um prato cheio para as considerações conflituosas entre os incorporadores e proprietários dos meios, em detrimento das camadas mais pobres da sociedade.

Figura 19: À esquerda, os silos de armazenamento do Grupo J Macedo. À direita, o novo Farol do Mucuripe.



Fonte: Grupo J Macedo (esquerda), Marinha do Brasil (direita)

Os dois edifícios, nomeados ONE e SKY, passaram separadamente por processos de OOAU, ambos com índices e taxas sendo avaliadas para aprovação. Primeiro falando sobre o empreendimento ONE, foi aprovado sua Outorga na 103ª Reunião da CPPD, em novembro de 2018, a proposta apresentada tinha como objetivo outorgar o gabarito da edificação, indo de 72 para 159,08 metros, mais que o dobro do aumento, outros ponto que passou pela outorga foi a invasão de um dos recuos em 48,58m², como contrapartida financeira, de acordo com o Termo de Compromisso nº 069 de 2020, o valor pago será de R\$ 5.768.991,92, ver figura 20.

Pouco mais de 1 anos depois, em fevereiro de 2020, na 118ª Reunião da CPPD, o processo do edifício SKY passou pela deliberação para a aprovação das suas outorgas, diferente do vizinho ONE, o edifício SKY além de pedir gabarito e recuo, também pedia a outorga de 0,813 do Índice, indo para 4,8013, o gabarito que permitido pela ZOna era de 72 passa para 162,42, mais de 90 metros de altura de diferença, além de invasão de 8 metros de recuo ao norte. Essa Outorga acabou tendo um valor superior ao vizinho ONE, de acordo com o Termo de Compromisso nº 029 de 2022, o valor da Outorga pago a Prefeitura ficou na quantia de R\$: 10.007.442,05.

Figura 20: Edifícios ONE, à direita e SKY, a esquerda.



Fonte: Alexandre Muniz Imóveis⁶²

4.3 A BATALHA POR RESISTIR SEGUE: AS ZEIS DO MUCURIBE E DO SERVILUZ

Um dos principais pontos para entender a presença das ocupações litorâneas em Fortaleza, vem de uma concepção histórica de entender como a negação do litoral pelas elites, ainda no começo do século XX. Várias das áreas de ocupações em Fortaleza se localizam no litoral, como o Pirambu, Moura Brasil, Poço da Draga, Serviluz e Titanzinho, alguns dos exemplos.

Essas áreas historicamente apresentam características de colônias de pescadores e/ou de migrantes advindos das secas do interior, especialmente nos fins do século XIX e no começo do XX, no primeiro caso é muito comum na área do Mucuripe, enquanto o segundo já mais presente no litoral do Pirambu (COSTA, 2005; 2015); (MONTEIRO, 2018).

Outros importantes fatores potencializam a ocupação do litoral do Mucuripe como o grande desenvolvimento trazido pela atividade portuária com a construção do Porto do Mucuripe, a questão de acesso também foi potencializada pela abertura de avenidas⁶³ e a via férrea (COSTA, 2005).

⁶² Imagem retirada de uma página de corretagem de imóveis, para mais informações: <https://www.alexandremunizimoveis.com.br/113/imoveis/venda-lancamento-apartamento-5-quartos-mucuripe-fortaleza-ce>

⁶³ Avenidas como a Avenida Beira-Mar que ocasionou grandes remoções e deslocamentos para as periferias, conforme indica Monteiro (2018).

Outros pontos influenciados pela presença do Porto foi as ocupações no litoral do Cais do Porto, como a alocação pela oportunidade de trabalho, a presença do crescimento urbano e especialmente o desenvolvimento da alta renda nas proximidades do Mucuripe e do Meireles, fez com que a população se assentasse naquela área, pela proximidade.

Como dito no capítulo passado, as 9 maiores porções territoriais demarcadas como ZEIS foram escolhidas como as primeiras a passarem pelo processo de regulamentação, numa tentativa da gestão de atender as demandas das maiores ocupações e também das que mais se movimentam, como o Lagamar e o Bom Jardim, que possuem forte movimentações sociais pelo Direito à Cidade e Direito à Moradia.

Dentro da área do Grande Mucuripe existem duas áreas bem consistentes e complexas demarcadas como ZEIS prioritárias e uma bastante relevante, mas que foi preterida pelo projeto de regulamentação da Prefeitura. As ZEIS em regulamentação são as chamadas ZEIS do Mucuripe e ZEIS do Serviluz, já a poligonal que não foi demarcada foi a ZEIS Cais do Porto.

A ZEIS do Mucuripe abarca uma área considerável do Grande Mucuripe, indo do bairro da Varjota, passando pelo Mucuripe, parte do Vicente Pinzón e até o bairro Cais do Porto, perfazendo uma área de 84 hectares. Já a ZEIS do Serviluz fica integralmente dentro do litoral do bairro Cais do Porto, exceto o trecho do Titanzinho e tem por área o total de 26 hectares.

De acordo com (RABELO; OLIVEIRA; LOUREIRO, 2021), o processo de trabalho social com o Núcleo Gestor e de elaboração dos documentos mínimos exigidos no chamado PIRF, passaram por momentos de muitos conflitos e adversidades, muitas vezes potencializados pela própria administração pública que por vezes não parecia facilitar os processos da equipe.

Como metodologia, se utilizaram de um trabalho técnico multidisciplinar com atividades em campo e no escritório, com a tentativa de sistematizar informações, pactuar diretrizes e caminhar com um documento mais participativo e abraçado pelas comunidades das ZEIS, ver Mapa 15.⁶⁴

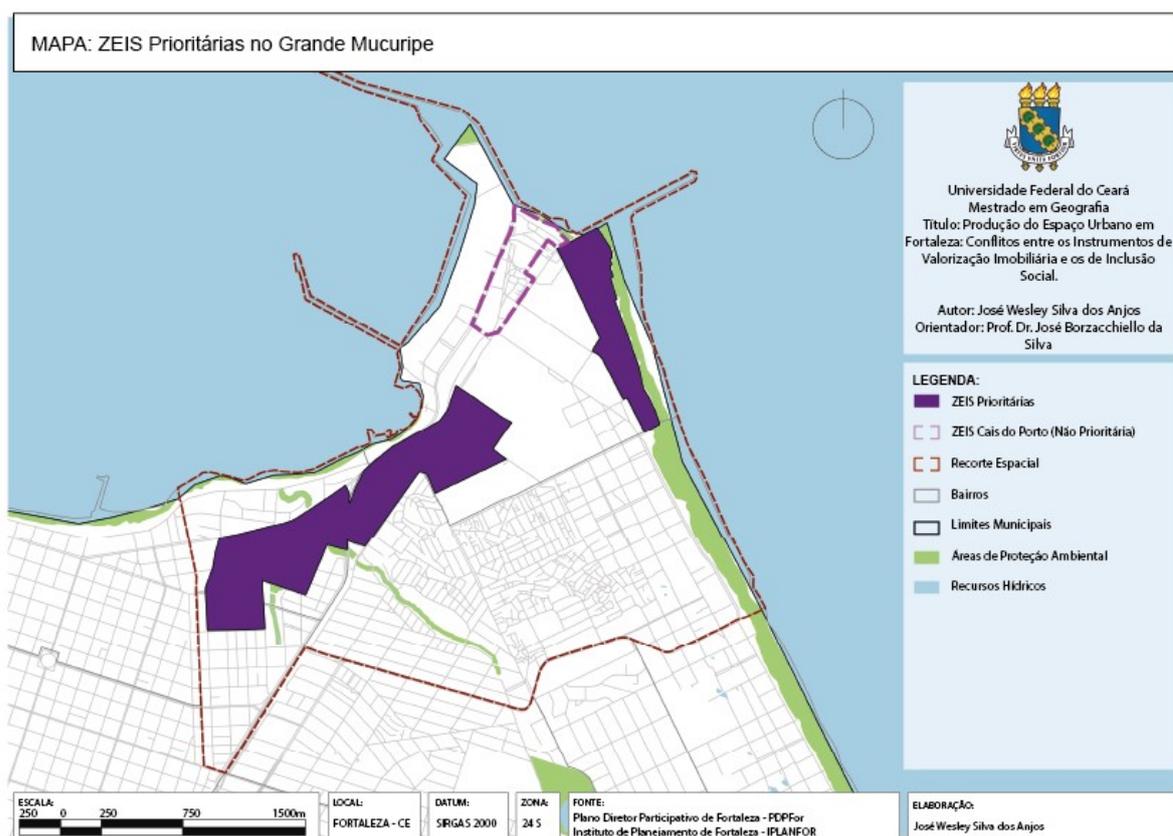
As principais adversidades declaradas pelos autores, foram a dificuldade em construir uma equipe multidisciplinar, pela pouca verba disponibilizada, o prazo estipulado pela gestão de apenas 6 meses, no máximo, esse tempo era um vilão para conseguir discutir e aprovar as possíveis decisões e ouvir as demandas das três áreas, haja vista, suas dimensões territoriais e as variantes das ocupações existentes nos territórios.

⁶⁴ Como já dito anteriormente, a mesma equipe coordenada pela Universidade de Fortaleza realizou os PIRF's do Serviluz e do Mucuripe, além do documento para a ZEIS Praia do Futuro, que não entrará neste trabalho por não fazer parte do recorte.

A experiência deste processo nas ZEIS em questão foi pioneira, até mesmo em relação às demais áreas que também seriam regulamentadas⁶⁵. E por esse pioneirismo algumas condições eram dificultadas.

“Contextualiza-se que as três Zeis abordadas por este trabalho foram as pioneiras a iniciarem de fato a construção e as atividades do PIRF em Fortaleza, fazendo com que fossem experimentadas situações desconhecidas, a exemplo: dificuldade na obtenção de dados oficiais de alguns órgãos municipais, seja pela desarticulação do poder público ou pelo desconhecimento acerca do processo em curso; desmobilização dos atores sociais ligados às Zeis (em maior ou menor profundidade, a depender do território); processos políticos que ocorreram em paralelo incidindo direta ou indiretamente nos territórios; e um processo político oriundo de lutas e pressões sociais que se iniciava na cidade.” (RABELO; OLIVEIRA; LOUREIRO, 2021, p. 22)

Mapa 15: ZEIS Prioritárias e a ZEIS Cais do Porto no Grande Mucuripe:



Elaborado pelo autor.

⁶⁵ A equipe da UNIFOR foi a primeira a ser montada e contratada para a regulamentação dos PIRF's, antes mesmo de serem feitos os contratos com a UFC e a UECE, especialmente pela facilidade burocrática e a condição de Universidade Privada. As Instituições públicas acabavam por ter mais entraves administrativos no tocante à contratação.

Uma última questão dentro das dificuldades existentes foi os movimentos políticos variados feitos pela Prefeitura, como a marcação de casas na área do Serviluz e na ZEIS Cais do Porto, que embora não estivesse fazendo parte do processo ainda era uma área próxima e conhecida das comunidades ao redor. Essa movimentação de marcação gerou desconforto e tensão entre a população, que por vezes se sentia desinteressada a participar das discussões, já que a Prefeitura parecia fazer uma coisa positiva num lado, mas já tinha outros planos em segunda ordem⁶⁶.

Essa articulação só mostra como os processos de aprovação para as instâncias sociais seguem sendo inflexíveis pela gestão. Enquanto, investe pouco e “precariza” o trabalho para o social, ainda ataca e investe por outras frente. A Secretaria que marcava as casas e detinha esse poder era a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), enquanto o Núcleo Gestor e as equipes das Universidades seguiram supérfluas, sem saber como reagir e até onde o poder público iria nessas atuações.

⁶⁶ O Projeto Aldeia da Praia tinha como objetivo a remoção de boa parte da comunidade do Cais do Porto, para a elaboração de um calçadão com área livre e de lazer, porém desmerecendo totalmente as famílias que habitam a área já a dezenas de anos. A comunidade resistiu e arquitetou diversas manifestações e audiências no Ministério Público do Ceará (MP-CE) como forma de ajuizar o caso e evitar as remoções, conforme indica a notícia do Jornal O Povo: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/05/21/moradores-da-comunidade-titanzinho-se-manifestam-contra-remocoes-na-area-em-audiencia-publica.html>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após todo esse estudo é possível perceber como o espaço urbano construído em Fortaleza apresenta essas condições e momentos de transformações, alterações na forma de uso e da apropriação do solo e das características tão claras do Mercado Imobiliário e sua atuação. E como essa relação possui atores de destaque a relevância em Fortaleza.

No âmbito do planejamento urbano, desde a redemocratização do país, as intervenções públicas, os Planos Diretores e Leis Complementares revelam o papel ordenador do Estado dentro do espaço urbano e social, especialmente com a utilização de determinadas ferramentas para alcançar seus objetivos ou facilitar os anseios de “parceiros”

A princípio, foi notado que a relação amigável entre os agentes de Mercado na produção do espaço urbano da cidade se estabelecia a partir de uma lógica de reconhecimento e potencialização, em detrimento das tratativas sociais e pouco interesse na sociedade civil de menor renda, especialmente.

Se nota que diante de pressões de proprietários e construtoras locais por adaptações da legislação urbana ao contexto de expansão do imobiliário, com a ânsia da máxima verticalização. Com o advento recente das empresas de maior capital, a abertura na bolsa e a incipiente financeirização do espaço urbano (FIX 2011), (BOTELHO, 2005), essa inter relação com as empresas locais e sua expertise foi fundamental na consolidação do setor, que se fortaleceu através das ações públicas de atração de capital privado e também por meio dos instrumentos urbanos.

As Operações Urbanas Consorciadas e as Outorgas Onerosas do Direito de Construir e de Alteração do Uso do Solo se inserem como modelos legalizados de flexibilização máxima de parâmetros urbanísticos, desvirtuam a sua ideia inicial enquanto processo de planejamento pensado, durante a revisão do Plano Diretor e sua aprovação em 2009. É possível afirmar que as reincidentes e numerosas superações dos limites construtivos impostos na legislação urbana indicam a cumplicidade das gestões municipais que, ao adotarem a flexibilidade para anseios privados, não garantem um amplo controle sobre as permissões públicas e nem a dinâmica democrática de acesso à terra, o que ocasiona na tomada de poder e das frentes de negociação pelos mecanismos de Mercado, que buscam legitimar seus interesses individuais.

Por meio das análises na legislação urbana foi possível observar alterações a cada período e progressivas alterações nos limites máximos que reforçam a permissividade do poder público quanto às "necessidades" dos agentes privados. Nesse sentido, cabe destacar as principais consequências dessa permissividade que é a valorização imobiliária ao máximo, que não enriquece a cidade, pelo contrário.

Enquanto isso, os anseios sociais e da população são pouco factíveis, desassistidos, protelados e deixados à um segundo momento. Os investimentos vêm de dentro e de fora (como os empréstimos para o Fortaleza Cidade Sustentável e Fortaleza Cidade com Futuro), não falta dinheiro para investir em crescimento ou na “competitividade” característica tão cara para a administração pública.

As ZEIS, principal instrumento de justiça social (CARLOS, 2017), inserção dos mais pobres na política urbana e melhorias nos direitos e deveres, especialmente no Direito à Cidade, este instrumento é antes de tudo deixado de lado, depois segmentado em partes, mandado para regulamentação aos pedaços, com baixo orçamento e tratativas tão injustas que fere os direitos sociais. É no mínimo indelicado da administração investir tanto em tão poucos e deixar as traças ou com pouco orçamento, os diversos e muitos habitantes das zonas frágeis da cidade.

Desse modo, por meio das análises das ações públicas e privadas, foi possível compreender que as ações articuladas entre agentes dominantes na produção do espaço urbano de Fortaleza, especialmente no principal espaço de conflito entre os instrumentos urbanísticos, o Grande Mucuripe, resultam em periódicas mudanças nas características urbanas, associadas às condições do Capital e do serviço institucional ao capital financeiro, isso se mostra na facilidade e rapidez em aprovação e manutenção de investimentos público ou privados e na regulamentação de poderosos instrumentos urbanísticos e frequentes alterações nas leis, enquanto por outro lado, reforça a pobreza, ignora a batalha por justiça social e dá as comunidades um mínimo, para não lhe dizer o nada.

E é esse tipo de acompanhamento e discernimento que deve acompanhar a política urbana e a discussão social dos instrumentos urbanísticos tão plurais e passíveis de tanta melhoria dentro do Estatuto das Cidades, objetos pertinentes e permanentes de estudos.

REFERÊNCIAS

AALBERTS, Manuel B. The potential for financialization. **Dialogues in Human Geography**. v. 5 n. 2, pp. 214-219. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1177/2043820615588158>

ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, Planos Diretores e Expansão Urbana: Fortaleza 1960-1992**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2008.

ALBUQUERQUE, Carla Camila Girão. **Regimes de exceção e viabilização das mais-valias imobiliárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza - CE**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo - 2015. 226 f.

AMORA, Zenilde Baima. **As transformações da indústria de Fortaleza face à política de incentivos fiscais da SUDENE**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo. São Paulo. 1978.

AMORA, Zenilde Baima. Indústria e espaço no Ceará. In: SILVA, José Borzacchiello; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (Org.) **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura na era digital-financeira: desenho, canteiro e renda da forma**. 368p. São Paulo: Ed. 34. 1º ed. 2012.

BARRETTO, Vinicius Saraiva; PEQUENO, Luís Renato Bezerra. A dualidade dos instrumentos urbanísticos no atual planejamento urbano de Fortaleza frente ao Plano Diretor de 2009. In: **VI ENANPARQ - Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, 2021, Brasília. VI ENANPARQ - Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília: FAU-UnB, 2021. v. 1. p. 982-1007.

BASSUL, José Roberto. "Estatuto da cidade: a construção de uma lei". In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. (orgs.). **O estatuto da cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010, pp.71-90
BRAGA, Rhalf Magalhães. O ESPAÇO GEOGRÁFICO: UM ESFORÇO DE DEFINIÇÃO. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 65-72, 2007. DOI: [10.11606/issn.2179-0892.geousp.2007.74066](https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2007.74066).

BRASIL. **Constituição 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. **Diário Oficial da União**. 2001.

BRASIL, Amíria. **A ineficiência da ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza.** 260 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BREDA, Fausto Moura. **Produção imobiliária sob dominância do capital financeiro: Tendências e contradições.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo. São Carlos, 2017.

BRENNER, Neil. **Espaços da Urbanização: o urbano a partir da teoria crítica.** 356f. 1° Ed. Letra Capital: Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro. 2018

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo Dependente, Neoliberalismo e Financeirização das Políticas Sociais no Brasil.** Rio de Janeiro. Consequência. 2020.

BONDUKI, Nabil. **Os Pioneiros da Habitação Social: Cem anos de política pública no Brasil - Volume 01.** 01° ed. Ed. Unesp. São Paulo. 2016.

BORGES, Felipe da Rocha. **Expansão metropolitana de Fortaleza e a produção do espaço de Pecém – São Gonçalo do Amarante – Ce.** Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2014.

BOTELHO, Adriano. **O Financiamento e a Financeirização do Setor Imobiliário: Uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo.** 360f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP. São Paulo. 2005.

CABRAL, João Marques Tavares; MUNIZ, Alexsandra Maria Vieira; SAMPAIO, Patrícia Marques. Dinâmica Industrial na Região Metropolitana de Fortaleza no Contexto da Reestruturação Produtiva e Espacial. **REVISTA PEGADA ELETRÔNICA (ONLINE)**, v. 20, p. 171-200, 2019.

CAPASSO, Marcelo Mota. PEQUENO, Renato. A Falência Seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 763-786, maio/ago 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5114>

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação de experiência recente. *In:* Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. **Cadernos IPPUR/UFRJ.** Ano XI. N° 1 e 2. Rio de Janeiro. p. 79-112. 1997.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (Re)produção do Espaço Urbano.** São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP. 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “Organização” à “Produção” do Espaço no Movimento do Pensamento Geográfico. *In:* CARLOS, Ana Fani Alessandri. SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A Produção do Espaço Urbano: Agentes e Processos, Escalas e Desafios.** Editora Contexto. São Paulo. p. 53-74. 2011a.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. 1° ed. Editora Contexto. São Paulo. 2011b.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A Privação do Urbano e o “Direito à Cidade” em Henri Lefebvre. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros de. **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. 1° Ed. Editora Contexto. São Paulo. p. 33-72. 2017.

CARVALHO. Pedro Henrique Vale. **Olhar Favela, Ver Cidade: Intervenções do PAC-UAP em Fortaleza**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2019.

CARVALHO, Pedro Henrique Vale; HOLANDA, Breno; PEQUENO, Renato. Adeus ao método: primazia do projeto sobre os processos de planejamento em Fortaleza. *In*: **XVIII ENANPEGE**, São Paulo, 2019.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 8° Ed. Editora Paz & Terra. São Paulo. 2020.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As Cidades como Atores Políticos**. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo. 1996.

CASTRO, Tiago da Silva. **AO SOM DO MAR E À LUZ DO CÉU: Dinâmicas das imagens turísticas dos paraísos litorâneos no Brasil**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2021.

CAVALCANTE, Eider de Olivindo. **Os meandros do habitar na metrópole: expansão urbana e controle territorial na produção do litoral de Fortaleza**. 269 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2017.

CAVALCANTE, Márcia Gadelha. **Edifícios de Apartamentos em Fortaleza: universalidades e singularidades**. 544f. Imprensa Universitária. Fortaleza. 2021.

CAVALCANTI, Carolina Baima. **Os ciclos da reforma urbana e seus resultados: Medindo o Direito à Cidade**. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília. 2020.

CHRISTOPHERS, Brett. The limits to financialization. **Dialogues in human geography**, v. 5 n. 2, pp. 183-200. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1177/2043820615588153>

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo. Ática. 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre Agentes Sociais, Escalas e Produção do Espaço: Um Texto para Discussão. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Org.). **A Produção do Espaço Urbano: Agentes e Processos, Escalas e Desafios**. São Paulo. Editora Contexto. 2011.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Cidade 2000**: Expansão urbana e segregação espacial em Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de São Paulo. São Paulo. 1988.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Expansão urbana e organização do espaço em Fortaleza. *In*: SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. (Orgs.) **Ceará**: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha. 2005. p. 51-100.

COSTA, Maria Clélia Lustosa; AMORA, Zenilde Baima. Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole. *In*: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato. (Org.) **Fortaleza**: Transformações da Ordem Urbana. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2015. p. 31-76.

COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria (Org.) **Fortaleza**: Os impactos da Copa do Mundo 2014. 354f. Expressão Gráfica e Editora. Fortaleza. 2015.

CUNHA, Gabriela Bento. **Urbanização litorânea e Planejamento na metrópole**: a produção do espaço urbano de Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2017.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. 1º Ed. Editora Boitempo. São Paulo. 2006.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Comércio Ambulante no Centro de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de São Paulo. São Paulo. 1995.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. De resignificação das cidades litorâneas à metropolização turística. *In*: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato (Org.). **Fortaleza**: transformações na ordem urbana. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 111-141.

DANTAS, Eustógio; COSTA, Maria Clélia Lustosa; SILVA, José Borzacchiello. **De Cidade a Metrópole**: (Trans)formações Urbanas em Fortaleza. 235f. Edições UFC. Fortaleza. 2009.

DIÓGENES, Beatriz Helena. **Dinâmicas urbanas recentes na área metropolitana de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2012.

EGLER, Claudio A. G.; MENDES, Constantino; FURTADO, Bernardo; PEREIRA, Rafael Henrique. Bases Conceituais da Rede Urbana Brasileira: Análise dos estudos de referência. *In*: PEREIRA, Rafael Henrique; FURTADO, Bernardo (Org.) **Dinâmica Urbana-Regional**: Rede Urbana e suas interfaces. IPEA. Brasília. 2011.

FARIAS, Teresa de Jesus Peixoto. Os projetos e obras do engenheiro Saturnino de Brito e mudança na paisagem urbana. *In*: **Geografia Ensino & Pesquisa**. v. 19, n. especial. p. 115-122. 2015. Acesso em: 05.08.2022. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/viewFile/19375/pdf>>.

FIORAVANTI, Livia Maschio. **Do lugar às contradições espaciais: conflitos e estratégias a partir da Operação Urbana Butantã - Vila Sônia**, São Paulo; Dissertação (Mestrado em Geografia Humana), São Paulo, 2013, 226 p.

FIX, Mariana. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil**. 288 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2011.

FORTALEZA. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza**. Instituto de Planejamento de Fortaleza. Fortaleza. 1992.

FORTALEZA. Lei nº 7.813/1995. Dispõe sobre a composição, atribuições, organização e funcionamento da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor-CPPD. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza. 1995.

FORTALEZA. Lei nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza. 2009.

FORTALEZA. Plano mestre urbanístico e de mobilidade. **Fortaleza 2040**. Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR. Fortaleza. 2015. 252 p.

FORTALEZA. Lei nº 10.335. Regulamenta a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza. 2015a.

FORTALEZA. Lei nº 10.431. Altera a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza. 2015b.

FORTALEZA. Extrato do Termo de Compromisso nº 603/2016. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza. 2016

FORTALEZA. Lei Complementar nº 236. Institui a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza. 2017.

GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **A metrópole e os mega-eventos**. Implicações socioespaciais da copa do mundo de 2014 em Fortaleza. 179 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **Planejamento e participação: o caso da LUOS 2016 e do Fortaleza 2040**. 262 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2018.

GONÇALVES, Tiago Estevam. **Shopping centers e o processo de metropolização em Fortaleza**. 447f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2017.

GONÇALVES, Tiago Estevam. **Labirintos da Modernidade Urbana: North Shopping na produção de nova centralidade em Fortaleza - CE**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Ceará. 2009.

GONDIM, Linda Maria Ponte. A Favela depois do Estatuto da Cidade: novos e velhos dilemas à luz do caso do Poço da Draga (Fortaleza-CE). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 10. n.02. 2008.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP. 1997.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. *In*: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris. 2003.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2004.

HAESBAERT, Rogério. Território e Multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, Niterói, v. 9, n. 17, p. 19-45, 2007.

HAESBAERT, Rogério. LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Revista do Departamento de Geografia GEO UERJ**. n. 05, p. 7-19. Rio de Janeiro. 1999. DOI: <https://doi.org/10.12957/geouerj.1999.49049>.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume. 2005.

HARVEY, David. **Os Limites do Capital**. 1º ed. Editora Boitempo. São Paulo. 2013

HARVEY, David. **17 Contradições e o Fim do Capitalismo**. 2º ed. Editora Boitempo. São Paulo. 2016.

HARVEY, David. **A Loucura da Razão Econômica: Marx e o capital no século XXI**. 1 ed. Editora Boitempo. São Paulo. 2018.

HISSA, Marina, **Operações urbanas consorciadas: o caso na implantação de shoppings centers em Fortaleza**. 199f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2017.

HOLANDA, Breno.; ROSA, Sara Vieira. 16 Anos de Operações urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana. *In*: **Anais do XVII Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano - ENANPUR**. São Paulo. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões da Influência das Cidades (REGIC)**. Brasília. 2020

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA (IPLANFOR). **Relatório das Zeis: Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS**. Fortaleza. 2015. 222f.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: Conceitos, Experiências e Relevância para o Planejamento Urbano Brasileiro. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406, maio/ago 2017 DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3902>

LEFEBVRE, Henri. **A Revolu o Urbana**. 1  ed. Editora UFMG. Belo Horizonte. 1999 (1970).

LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio**. Capital Swing Livros. Madrid. 2013 [1974].

LEFEBVRE, Henri. **O Direito   Cidade**. Centauro. São Paulo. 2015 [1968].

LENCIONI, Sandra. Metropoliza o do espaço: processos e dinâmicas. *In*: FERREIRA,  lvoro; RUA, João; MARAFON, Gláucio José (orgs.). **Metropoliza o do espaço**: gestão territorial e rela oes urbano-rurais. Rio de Janeiro. Consequência. 2013.

LENCIONI, Sandra. Metropoliza o do espaço e a constitui o de megarregi es. *In*: FERREIRA,  lvoro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia de (orgs.). **Desafios da Metropoliza o do Espaço**. Rio de Janeiro. Consequência. 2015.

LENCIONI, Sandra. Metropoliza o (Conceitos Fundamentais da Geografia). **Revista GEOgraphia**. vol. 22. n. 48. p. 173-178. Rio de Janeiro. 2020.

LEOPOLDO, Eudes. **Financeiriza o Imobiliária e Metropoliza o Regional: O Alphaville na implosão-explosão da metrópole**. 500f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2018.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participa o popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. 451f. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Gradua o em Sociologia. Fortaleza. 2010.

MADEIRO, Antonia Cleide da Silva. **O Direito   Cidade e a Geografia da Participa o Popular em Fortaleza/CE (2005 a 2012)**. Disserta o (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Gradua o em Geografia. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza. 2017.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis. Vozes. Rio de Janeiro, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis. Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. N  12. Brasília. 2006. p. 211-220.
MARX, Karl. **O Capital** (Livro 01). 2 ed. Editora Boitempo. São Paulo. 2011 (1867).

MÁXIMO, Francisco Rerisson Carvalho Correia. **Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza.** 241f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012.

MELO, Marcus André Barreto Campelo de. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. *In: Revista de Administração Pública.* v. 23, p. 84/102. Rio de Janeiro. 1989.

MONTEIRO, Sandra Paula Evaristo. **Projeto Vila do Mar no grande Pirambu: avanços e retrocessos.** 2018. 107f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

MOTA, Juliana Costa. Uma análise da criação e atuação do SERFHAU. *In: Anais do XII Encontro da Associação Nacional em Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR.* Belém. 2007.

MOURA, Rosa. Grandes projetos urbanos e planejamento territorial. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v. 1, n. 1, p.7-30, 2011. Acesso em: 20 mai. 2022. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/boletim-campineiro/article/view/2406>

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas.** 5° ed. São Paulo: Martins Fontes. 2008

MUNIZ, Alexsandra Maria Vieira. **A Dinâmica da Indústria Têxtil no Espaço Metropolitano de Fortaleza: mudanças, permanências, desafios e tendências.** Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2014.

NASCIMENTO, Denise Morado; FREITAS, Daniel Medeiros de. Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização. *In: Anais do XVII Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano - ENANPUR.* São Paulo. 2017.

NOBRE, Lucas Cesar Queiroz. **Reestruturação Espacial e Metrôpole: Análise da Dinâmica da Indústria Têxtil em Fortaleza-CE.** Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza. 2018.

NOGUEIRA, Amanda Máximo. **Possibilidades e desafios de práticas insurgentes: o caso da comunidade Poço da Draga, Fortaleza, Brasil.** 2019. 262 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Design) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

NOGUEIRA, Cleiton. **Expansão metropolitana e novos negócios imobiliários na alvorada do século XXI.** Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. UFC. 2016.

OLIVEIRA, Simone Farias Cabral de; ALDIGUERI, Camila Rodrigues. A Contínua (des)regulamentação do Planejamento Urbano em Fortaleza: A Captura das Zonas Especiais de Interesse Social Pelas OUC's. *In: XVIII ENANPUR*. Natal. 2019.

PAIVA, Ricardo Alexandre. **A metrópole híbrida: o papel do turismo no processo de urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2011.

PANIZZI, Wrana Maria. **A Estrutura Metropolitana - Seu Apoio Institucional**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 1977.

PEQUENO, Renato. Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana de Fortaleza. **Mercator** – Revista de Geografia da UFC, Fortaleza, ano 07, número 13, 2008.

PEQUENO, Renato. Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza. *In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato. (Org.) Fortaleza: Transformações da Ordem Urbana*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrôpoles. 2015a. p. 238-282.

PEQUENO, Renato. Mudanças na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 a 2010. *In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato. (Org.) Fortaleza: Transformações da Ordem Urbana*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrôpoles. 2015b. p. 187-237

PEQUENO, Renato; ELIAS, Denise. Tendências da urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos. **Cadernos Metrôpole**. v. 12, n. 24, pp. 441-465, jul/dez 2010. p. 441-465.

PEQUENO, Luís Renato Bezerra; PINHEIRO, Valéria. Fortaleza Real Estate Appreciation, Removals and Conflicts. *In: NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. (Org.) Sports Mega-Events and Urban Legacies: The 2014 FIFA World Cup, Brazil*. Palgrave MacMillan. 2017. p. 41-63.

PEREIRA, Alexandre Queiroz. **A Urbanização Vai à Praia: contribuições da vilegiatura marítima à metropolização no Nordeste do Brasil**. Tese (Doutorado em Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2012.

PEREIRA, Alexandre Queiroz; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Espacialidades turísticas: do regional ao global**. 1. ed. v. 1; Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 292. 2021.

PEREIRA JÚNIOR, Edilson Alves. **Industrialização e reestruturação do espaço: o caso de Horizonte-Pacajus**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza. 2001.

PINHEIRO, Valéria; HOLANDA, Breno. Do princípio da gestão democrática à prática de gestão pública privatista e segregadora: a experiência de Fortaleza na

implementação das ZEIS. *In: V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, 2018, Salvador.

PINHEIRO, Samuel Tavares. **O postulado da participação popular em planos urbanísticos**: uma análise comparada entre o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009) e o Plano Fortaleza 2040 (2016). 152f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo e Design) - Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2019.

RABELO, Pedro Vitor; OLIVEIRA, Letícia Cândido; LOUREIRO, Joisa Maria Barroso. Planejando a Regularização Fundiária de Interesse Social em Fortaleza: Os casos das ZEIS Mucuripe, Praia do Futuro IIB e Serviluz. **Cadernos do Observatório. IPLANFOR**, vol. IX. 2021. 12-38p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A Escala Metropolitana no Contexto da Metrópole Liberal-periférica latino-americana. *In: BRANDÃO, Carlos Antonio; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro, RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades*: lições e desafios para a América Latina. 406f. 1º Ed. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro. 2018.

ROCHA NETO, Pedro Cesar da. **A Operação Urbana Consorciada como Instrumento de Gestão da Cidade**: O Caso do Parque Foz do Riacho Maceió do Município de Fortaleza. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas). Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza. 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1º ed. Editora Boitempo. São Paulo. 2015.

ROLNIK, Raquel *et al.* **Cidade Estado Capital**: Reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. 360f. São Paulo: FAUUSP. 2018.

ROSA, Sara Vieira. **Acumulação e “Valorização” pela Natureza no Processo de Produção Capitalista da Cidade de Fortaleza**. 357f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2019.

ROSA, Sara Vieira. PEQUENO, Luis Renato. NASSIF, Thaís. LAGE, Maurício. LIMA, Pedro. Regulação Para Desregulamentação: Novos e Velhos Instrumentos Urbanísticos. *In: ROLNIK, Raquel et al. (Org.). Cidade, Estado, Capital*: Reestruturação Urbana e Resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo. FAUUSP. 2018.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo São Paulo. 2009.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Incorporação da Metrópole**: Centralização do Capital Imobiliário e Nova Produção de Espaço em Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2012.

SANTOS, Elizete de Oliveira. **Produção do Espaço, Habitação e Circuito Imobiliário em Fortaleza-CE:** temporalidades e espacialidades no eixo sudeste de valorização da metrópole. 374f. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2015.

SANTOS, Milton. **Por uma Nova Globalização.** 1º Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000.

SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido:** os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos. 2º ed. Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP. 2004 (1979).

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** 5º Ed. Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP. 2005 (1998).

SANTOS, Milton. **Espaço e Método.** 5º ed. Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP. São Paulo. 2008a (1985).

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço:** Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 5º ed. Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP. São Paulo. 2008b (1996).

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE (SEUMA). **Relatório nº 06/2020 - Outorga Onerosa de Alteração de Uso.** Célula de Negócios Urbanos. Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano. Fortaleza. 2020.

SHIMBO, Lúcia. **Habitação Social, Habitação de mercado:** a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Carlos. 2010.

SILVA, José Borzacchiello. **Quando os Incomodados não se Retiram:** Uma Análise dos Movimentos Sociais em Fortaleza. 192f. Editora Multigraf. Fortaleza. 1992.

SILVA, José Borzacchiello. Discutindo a Cidade e o Urbano. *In:* SILVA, José Borzacchiello; COSTA, Maria Clélia Lustosa; DANTAS, Eustógio. **A Cidade e o Urbano:** Temas para Debates. 318f. Fortaleza: Edições UFC. 1997.

SILVA, José Borzacchiello. Região Metropolitana de Fortaleza. *In:* SILVA, José Borzacchiello; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (Org.). **Ceará:** um novo olhar geográfico. 1 ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005, v. 1, p. 35-55.

SILVA, José Borzacchiello. Fortaleza: o centro e a cidade. *In:* FERREIRA, Álvaro; RUA, João; MARAFON, Glaucio. SILVA, Augusto César Pinheiro (Org.). **Metropolização do espaço:** gestão territorial e relações urbano-rurais. 1ed. Rio de Janeiro: Consequência. 2013. v. 1, p. 109-129.

SILVA, José Borzacchiello. Movimentos sociais urbanos: a cidade em disputa. *In:* FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia (Org.). **Desafios da**

Metropolização do Espaço. 1ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015, v. 1, p. 289-317.

SILVA, José Borzacchiello. Reestruturação produtiva e reconfiguração da área central de Fortaleza: novas e velhas centralidades. *In:* Paulo Cesar Xavier Pereira. (Org.). **Reconfiguração das cidades contemporâneas:** contradições e conflitos. 1ed. São Paulo: FAUUSP, 2016, v. 1, p. 51-70.

SILVA, José Borzacchiello; GONÇALVES, Tiago Estevam. Shopping Centers e Financeirização do Espaço: a dinâmica metropolitana de Fortaleza - Brasil. *In:* CACHINHO, Herculano; SALGUEIRO, Tereza Barata; GUIMARÃES, Pedro (Org.). **Comércio, Consumo & Governança Urbana.** 1 ed. LISBOA: CEG - Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 2020, v. 1, p. 332-342.

SILVA, Márcio Rufino. **A reprodução do urbano nas tramas da metrópole:** Operação Urbana Consorciada Vila Sônia. 455f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2013.

SILVA, Mayara Grazielle Cosentino Ferreira da. Algumas considerações sobre a reforma urbana Pereira Passos. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana.** Curitiba. v.11. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692019000100263&script=sci_arttext Acesso em: 08 de ago de 2022.

SILVA, Nara Gabrielle de Sousa. **Complexos Turísticos Imobiliários e Governos Locais:** Uso Corporativo do Território e Governança no Litoral Metropolitano do Nordeste Brasileiro. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2021.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar à Cidade:** Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 3° ed. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro. 2004.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: Referenciais e Bases de Aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 3, p. 717, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/jsGSFxfyC9tLzpCKfyHTPhF/>. Acesso em: 29 de jun de 2022.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In:* ARANTES, Otília; VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. 3ª Ed. Petrópolis:Vozes. 2002.

VAINER, Carlos; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; LIMA JÚNIOR, Pedro de Novais. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. *In:* OLIVEIRA, Fabrício Leal de; COSTA, Heloísa Soares; CARDOSO, Adauto Lúcio; VAINER, Carlos. **Grandes projetos metropolitanos:** Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2012.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Arquitetura de grife na cidade contemporânea: tudo igual, mas diferente.** 1 ed. Rio de Janeiro: Mauadx. 2016. 160f.

VILLAÇA, Flávio. **O Espaço Intra-urbano no Brasil.** 1º Ed. Studio Nobel. São Paulo. 2000.

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue. **Planejamento Urbano no Brasil: A Experiência do SERFHAU enquanto Órgão Federal de Planejamento Agregado ao Desenvolvimento Municipal.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 1998.

VOLOCHKO, Danilo. A Moradia como Negócio e a Valorização do Espaço Urbano Metropolitano. *In:* CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. (Org.) **A Cidade como Negócio.** 1º Ed. Editora Contexto. São Paulo. p. 97-120. 2018.

ANEXO A – OUTORGAS ONEROSAS APROVADAS EM FORTALEZA (2009 – 2022)

REQUERENTE	NUMERO DO PROCESSO	NUMERO DO PROCESSO	ATIVIDADE	INDICE OUTORGADO	VALOR	BAIRRO	FASE
HAPVIDA	S20200000360	-	SAUDE TERCARIO	0,88	41871,94	CENTRO	-
TAMARA CONSTRUTORA	21803/2013	-	MULTIFAMILIAR	0,53	23874,01	JOSÉ BONIFÁCIO	-
KIC FORTALEZA SPE	S2021014571	-	MULTIFAMILIAR	1	325159,31	JOSÉ BONIFÁCIO	-
RESIDENCIAL RESERVA ARBORETO EMP IMOBILIARIOS	11617/2015	-	MULTIFAMILIAR	1	274126,01	JOAQUIM TAVORA	-
BS JADE EMP. IMO	RAC2021450903	-	MULTIFAMILIAR	0,56	85333,04	JOAQUIM TAVORA	-
COLUMBA	15703/2015	-	MULTIFAMILIAR	0,9	35001,15	FATIMA	-
ESPLANADA EMPREENDIMENTOS	5039/2014	-	MULTIFAMILIAR	1	142331,47	FATIMA	-
N SEN FATIMA LTDA	17091/2012 18844/2016	-	MULTIFAMILIAR	1	63721,35	FATIMA	-
MOTA MACHADO E OREGON	10474/2012 499/2016	-	MULTIFAMILIAR	1	65879,33	FATIMA	-
COLUMEA	2632/2014	-	MULTIFAMILIAR	0,79	98406,55	FATIMA	-
BRITACET	993/2016	-	MULTIFAMILIAR	0,64	29609,6	FATIMA	-
PMM EMPREENDIMENTOS	10308/2015	-	MULTIFAMILIAR	1	88243,63	FATIMA	-
CONSTRUTORA LIRA COUTINHO	4370/2010 11935/2016	-	MULTIFAMILIAR	0,44	32568,38	FATIMA	FASE DE PAGAMENTO
ST CONSTRUÇÕES	7728/2015	-	MULTIFAMILIAR	0,58	18544,44	FATIMA	-
MDC CE FATIMA CONST.	RAC2022459535	-	MULTIFAMILIAR	0,8	236831,39	FATIMA	-
CONSTRUTORA ARA	2834/2017 E 10067/2019	-	MULTIFAMILIAR	0,79	0	MUCURIBE	PAGAMENTO ATRAVES DA OOMU
CONSTRUTORA R MIRANDA	8061/2018	-	MULTIFAMILIAR	0,49	367376,12	MUCURIBE	-
XAMPOO CROSTRUCOES	RAC2021372306	-	MULTIFAMILIAR	1,49	1652032,38	MERIELES	-
IA EMP IMO	S2020002976	-	FLATS APARTS	0,96	0	MERIELES	PAGAMENTO ATRAVES DE OOMU
MARQUISE	RAC2020361715	-	MULTIFAMILIAR	1,13	767959,25	MERIELES	-
MOTA MACHADO E OREGON	17089/2017 E 8383/2018	-	MULTIFAMILIAR	1,54	1881759,75	MERIELES	-
EVOLUTION EMPREENDIMENTOS	2819/2018 11976/2018	-	MULTIFAMILIAR	1,32	629801,19	MERIELES	-
SOLAR EMP	10127/2017 6012/2018 9247/2018	-	MULTIFAMILIAR	0,85	0	MERIELES	FASE DE PAGAMENTO ATRAVES DA OOMU
LEGACY CONDOMINIUM	14748/2019	-	MULTIFAMILIAR	1,54	1382334,64	ALDEOTA	-
JS126	15661/2017 E 11051/2018	-	MULTIFAMILIAR	0,66	229019,59	ALDEOTA	-
BS FLOWER EMP IMO	RAC2020343000	-	MULTIFAMILIAR	1,54	1839679,25	ALDEOTA	-
CORONEL LINHARES EMP IMO	RAC2021389692	-	MULTIFAMILIARVAR	1,45	1361906,62	ALDEOTA	-

RCB INC	S2021020758	-	MULTIFAMILIAR		1,5		0	ALDEOTA	PAGAMENTO ATRAVES DE OBRA
ALVES LIMA SPE	S2021024783	-	MULTIFAMILIAR		1,5	1707339	ALDEOTA	-	
TRIBECA	27835/2013	-	MULTIFAMILIAR		1	432034,85	DIONISIO TORRES	-	
DN AMERICA CONSTRUTORA RAB	5638/2013 12337/2017	-	COMERCIO SERVIÇOS MULTIFAMILIAR		0,87 0,58	386226,91 81072,63	DIONISIO TORRES DIONISIO TORRES	-	
C ROLLIM ENG	3028/2015	-	COMERCIO SERVIÇOS		0,5	341735,03	DIONISIO TORRES	-	
JS 128	17001/2013 E 1933/2017	-	MULTIFAMILIAR		1	208235,07	SÃO JOÃO DO TALAPE	-	
SALINAS	28310/2013	-	MULTIFAMILIAR		1	267750,13	SÃO JOÃO DO TALAPE	-	
3333 EMP IMO	RAC2021400506	-	MULTIFAMILIAR (COMPRACTA)		1	107293,39	SÃO JOÃO DO TALAPE	-	
FRANCISCO JOSÉ PONTES	27718/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,71	40485,77	VICENTE PINZON	-	
FF AGROPECUARIA	23490/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,72	53119,28	PAPICU	-	
IBIDRA PART	28345/2009 10185/2017	-	MULTIFAMILIAR		0,1	83642,94	PAPICU	-	
FF AGROPECUARIA	23490/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,72	53119,28	PAPICU	-	
BOGNOS BOYDIJAN	16667/2016	-	MULTIFAMILIAR		1	85571,48	PAPICU	-	
PORTUGAL PLAZA INC	3954/2012	-	MULTIFAMILIAR		0,9	249210	PAPICU	-	
IBIDRA PART	14963/2012 28345/2008	-	MULTIFAMILIAR		0,3	250928,82	PAPICU	-	
MIRANTE PLUS RESIDENCE	17201/2013	-	MULTIFAMILIAR		1	274233,06	COCO	-	
ARA CONSTRUTORA	13460/2012	-	MULTIFAMILIAR		1	150972,42	COCO	-	
EMP IMP PALACIO DO PARQUE	2517/2014	-	MULTIFAMILIAR		1	132845,4	COCO	-	
MD CE JOSÉ BORBA CONS	18082/2012	-	MULTIFAMILIAR		1	138510,01	COCO	-	
JS 123 EMP	3545/2013	-	MULTIFAMILIAR		1	158560,54	COCO	-	
RAB CONST	14174/2012	-	MULTIFAMILIAR		1	162796,22	COCO	-	
VARANDAS DO BOSQUE EMP IMO	ACD0400/2017	-	MULTIFAMILIAR		1	339707,56	COCO	-	
ARA CONSTRUTORA	4986/2014	-	MULTIFAMILIAR		0,99	171452,62	COCO	-	
C ROLLIM ENG	16136/2015	-	MULTIFAMILIAR		1	207766,74	COCO	-	
FLAMBOYANT EMP IMO	ACD1792/2020	-	MULTIFAMILIAR		1,02	106425,33	COCO	-	
BS GIOVANNA EMP IMO	RAC2021393557	-	MULTIFAMILIAR		1,04	278953,28	COCO	-	
M AGUIAR CONS	1391/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,5	95005,73	PATROLINO RIBEIRO	-	
INTEGRAL JUSTINO CAFÉ INC	5922/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,5	140394,3	PATROLINO RIBEIRO	-	
ENGEXATA ENG	813/2012	-	MULTIFAMILIAR		0,14	36171,08	PATROLINO RIBEIRO	-	

COLUMEA LILAC	1212/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,5	111488,3	PATRIOLINO	-
JOSÉ WAGNER TEIXEIRA IMO INC	4940/2012	-	MULTIFAMILIAR		0,1	10329,14	PATRIOLINO	-
IDIBERA PART	5274/2014	-	COMERCIO SERVIÇOS		0,2	109188,95	PATRIOLINO	-
B2B GUARARAPES EMP IMO	4138/2014	-	MULTIFAMILIAR		0,5	80457,02	PATRIOLINO	-
GUARARAPES I EMP IMO	7718/2014	-	MULTIFAMILIAR		0,5	155125,7	PATRIOLINO	-
MOTA MACHADO E OREGON	2089/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,5	184014,52	PATRIOLINO	-
MOTA MACHADO E OREGON	2012/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,5	151080,18	PATRIOLINO	-
MOTA MACHADO E OREGON	18275/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,49	355320,95	SALINAS	-
ASSOCIAÇÃO DE POUPANÇA E EMPRESTIMO	10535/2015	-	MULTIFAMILIAR		0,54	233753,87	PATRIOLINO	-
CONSTRUTORA MARQUISE	10713/2014	-	MULTIFAMILIAR		0,5	229048,6	PATRIOLINO	-
ENGENXATA ENG	18707/2013	-	HOSPEDAGEM		0,5	129306,76	EDSON QUEROZ	-
FIBRA ENGENHARIA	1210/2013	-	HOSPEDAGEM E SERVIÇOS		0,2	11619,76	LUCIANO	-
EAST TOWER EMP IMO	17188/2012	-	MULTIFAMILIAR		0,11	14524,65	LUCIANO	-
COLUMEA LIVING GARDEN EMP IMO	17156/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,23	186970,1	LUCIANO	-
PB CONS	16757/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,21	17898,69	LUCIANO	-
JOSÉ WAGNER TEIXEIRA IMO INC	2259/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,3	25149,88	LUCIANO	-
TULIO MADSON ARRUDA	23754/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,5	46326,79	LUCIANO	-
ANA MARIA EMP IMO	18902/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,52	77317,01	LUCIANO	-
RENATA EMP IMO	18906/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,19	37050,19	LUCIANO	-
NEWTON RODRIGUES DE SOUSA / MONTEPLAN ENG	2208/2014	-	MULTIFAMILIAR		0,12	7752,87	LUCIANO	-
MONTEPLAN	6195/2019 7846/2019	-	MULTIFAMILIAR		0,1	8318,94	LUCIANO	-
APICE TORRESELLE	20237/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,48	35949,89	LUCIANO	-

APICE RAVELO CONST	AC0829/2018	-	MULTIFAMILIAR		0,09	10777,36	LUCIANO CAVALCANTE	-	
JS 129 EMP IMO	17000/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,43	64772,87	LUCIANO CAVALCANTE	-	
RESIDENCIAL ALPHA VILLAGE	18892/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,08	11140,74	LUCIANO CAVALCANTE	-	
RGI CONSTRUÇÕES E EMP IMO	2911/2014	-	MULTIFAMILIAR		0,43	52509,38	LUCIANO CAVALCANTE	-	
JS 134	RAC2021378263	-	MULTIFAMILIAR COMPACTS		0,47	39193,77	LUCIANO CAVALCANTE	-	
GALLEIA INC	760/2012 16276/2015	-	MULTIFAMILIAR		0,1	38892,01	LUCIANO CAVALCANTE	-	
CORINTHUS CONS IMO	981/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,5	86697	SAPIRANGA	-	
MARQUISE 13	RAC2022460907	-	MULTIFAMILIAR COMPACTS		0,49	665101,5	SAPIRANGA	-	
INTEGRAL ANDRE DE BERNARDI INC	5920/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,5	72247,5	JOSÉ DE ALENCAR	-	
TAMARA CONSTRUTORA	3974/2012	-	MULTIFAMILIAR		0,5	147753,84	CAMBERBA	-	
MARQUISE 8	9065/2011 E 12658/2012 E 1727/2017	-	MULTIFAMILIAR		0,5	481473,28	CAMBERBA	-	
PRONERON	52020006414	-	CLINICA SEM INT.		0,2	0	CAMBERBA	PAGAMENTO ATRAVES DE OOU	
MREV MRL	RAC2021413259	-	MULTIFAMILIAR COMPACTS		0,33	172246,19	CAMBERBA	-	
JULIO CESAR FONSECA CONSTRUTORA TEIXEIRA OLIVEIRA	RAC2020367763	-	MULTIFAMILIAR		0,5	12499,31	CIDADE DOS FUNCIONARIOS	-	
LAGO JACAREY EMP IMO	20043/2015	-	MULTIFAMILIAR		0,39	168207,14	CIDADE DOS FUNCIONARIOS	-	
ANTONIO PIRES DE SOUSA	RAC2021395709	-	MULTIFAMILIAR COMPACTS		0,17	2026,5	CIDADE DOS FUNCIONARIOS	-	
MARQUISE EST FLORES	4637/2013 E 11372/2015	-	MULTIFAMILIAR		0,5	167978,25	PARQUE RACEMA	-	
COLMEIA FELICITA EMP IMO	7383/2013	-	MULTIFAMILIAR		0,5	284314,5	PARQUE RACEMA	-	
PORTO FREIRE ENG INC	2789/2012 2733/2015	-	MULTIFAMILIAR		0,21	9966,22	JANGURUSSU	-	
						VALOR TOTAL		23274159,26	
OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DO USO (2015 - 2022)									
REQUERENTE	NUMERO DO PROCESSO	ANTERIORMENTE	ATIVIDADE	REUNIMAO	TERMO	BAIRRO	STATUS		
SOCIEDADE SAO CAMILO	52020006980	11529/2017	USO DE SAUDE		123 FIRMADO 11/9/2020	CENTRO	-		

FP2 PART	15313/2014	-	HOSPEDAGEM COMERCIO E MULTIFAMILIAR		74	NAO ASSINADO	PRATA DE IRACEMA	APROVADO CPPD
DASART INC	S2021029306	-	MULTIFAMILIAR		139	NAO ASSINADO	MEIRELES	-
MD CE PAREAO	S2020001611	14920/2019	MULTIFAMILIAR		119	FIRMADO 04/0/2020	MEIRELES	-
LUSITANIA EMP	S2020001406	-	HOSPEDAGEM		135	NAO ASSINADO	MEIRELES	-
EPIC EMP	S2020003003	6910/2019	MULTIFAMILIAR		118	FIRMADO 02/5/2020	MEIRELES	-
JUA CONSULTORIA	3767/2016	-	MULTIFAMILIAR		82	FIRMADO 07/7/2017	MEIRELES	FASE DE PGTO
JUA CONSULTORIA	S202001913	9271/2019	MULTIFAMILIAR	171 128 131		FIRMADO 00/4/2020	MEIRELES	-
OSWALDO LUIS FREITAS	S2020009975	5750/2015	MULTIFAMILIAR		77	FIRMADO 60/3/2016	MEIRELES	FINALIZADO
NORMATEL NAUTICO	S2020000788	14395/2018	MULTIFAMILIAR	113 131		FIRMADO 15/1/2019	MEIRELES	FASE DE PAGAMENTO
EDGE EMP IMO	S2020001044	-	MULTIFAMILIAR		126	FIRMADO 10/4/2021	MEIRELES	-
JUA CONSULTORIA	S2022036620	-	MULTIFAMILIAR COMPACTAS		142	NAO ASSINADO	MEIRELES	-
CONSTRUTORA COLMEIA	S2021025768	-	MULTIFAMILIAR		135	FIRMADO 05/3/2022	MEIRELES	-
COLMEIA PALATIUM	11916/2016	-	COMERCIO SERVICOS E RESIDENCIAL		81	FIRMADO 11/1/2017	MEIRELES	-
MD CE MEIRELES	S2021017434	-	MULTIFAMILIAR COMPACTAS		129	FIRMADO 11/4/2021	MEIRELES	-
IA EMP IMO	S2020002976	-	HOSPEDAGEM		123	FIRMADO 99/2/2020	MEIRELES	-
LRM HOTELARIA	S2020000669	-	HOSPEDAGEM		126	NAO ASSINADO	MEIRELES	-
MD CE RUI BARBOSA	S2022034970	-	GRUPO DE PREDIOS		142	ASSINADO	MEIRELES	-
DWAGONAL	10127/2017	-	MULTIFAMILIAR		93	FIRMADO 02/6/2018	MEIRELES	FASE DE PGTO
DOUGLAS CONST INC	S2020006017	11301/2019	MULTIFAMILIAR	119 129		FIRMADO 04/1/2020	MEIRELES	-
CONSTRUTORA ARA	S2020003250	2834/2017	HOSPEDAGEM	101 119		FIRMADO 06/2/2019	MUCURIBE	FASE DE PGTO
NORPAR PART	S20200028329	3895/2017	MULTIFAMILIAR	103 131		FIRMADO 06/9/2020	MUCURIBE	APROVADO CPPD
NORPAR SKY	S2020010716	2389/2019	MULTIFAMILIAR		118	FIRMADO 02/9/2022	MUCURIBE	-
J MACEDO	20319/2015	-	SILOS DE TRIGO		75	FIRMADO 56/8/2017	CAIS DO PORTO	FINALIZADO
SEMAC	S2020003281	601/2017	SERVICOS		113	FIRMADO 10/2/2019	ALDEOTA	FASE DE PGTO
CASABLANCA IMO	5057/2018	-	COMERCIO SERVICOS		99	FIRMADO 14/1/2018	ALDEOTA	FINALIZADO
BS GOLD EMP IMO	S2022031023	-	MULTIFAMILIAR		140	ASSINADO	ALDEOTA	-

DOUGLAS CDT	S2020006073	1496/2019	MULTIFAMILIAR	125 FIRMADO 131/2020	PAPICU	-
C ROLIM	S2021020255	-	MULTIFAMILIAR	132 FIRMADO 18/2022	COCÓ	-
VICTORIA PARK	S2020009736	-	MULTIFAMILIAR	126 FIRMADO 164/2021	COCO	-
GIOVANA EMPRI	S2020002088	15905/2019	MULTIFAMILIAR	118 NAO ASSINADO	COCO	-
MD CE QDD6	S2021013265	-	MULTIFAMILIAR	126 FIRMADO 066/2021	PRES KENNEDY	-
MD CE QD 03A	S2022036620	-	MULTIFAMILIAR COMPACTAS	TERMO NAO 142 ASSINADO	PRES KENNEDY	-
ALFA EMP	S2020011037	9624/2015	HOSPEDAGEM COMERCIAL E MULTI	77 NAO ASSINADO	RODOLFO TEOPHILO	APROVADO CPFD
TENIDA NEG IMO	S2022030754	-	GRUPO DE PREDIOS	140 NAO ASSINADO	ITAPERI	-
PRONETRON	S2020006414	-	SERV SAUDE	126 FIRMADO 48/2021	CAMBEBÁ	-
MONTEPLAN ENG	S2020001624	10496/2018	INTERESSE SOCIAL	111 FIRMADO 141/2019	MESELIANA	FASE DE PGTO
USINA ECOCYCLE	16742/2016	-	TRATAMENTO DE RESIDUOS	80 NAO ASSINADO	SABIQUABA	APROVADO CPFD