

# REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

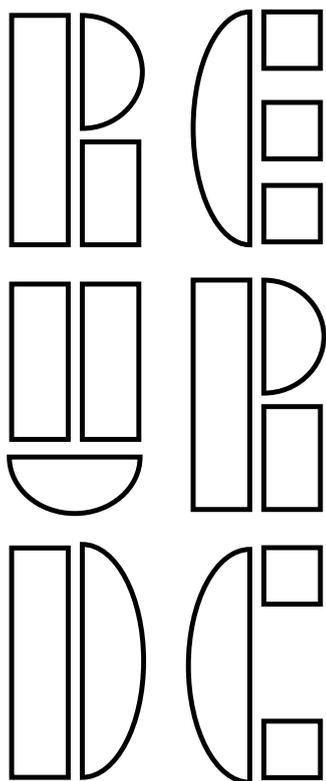
## FORTALEZA

Alexandre Queiroz Pereira e  
Maria Clélia Lustosa Costa  
(Org.)



LETRACAPITAL





# REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

## FORTALEZA

Alexandre Queiroz Pereira e  
Maria Clélia Lustosa Costa  
(Org.)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



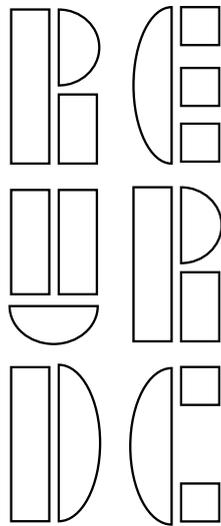
Conselho Nacional de Desenvolvimento  
Científico e Tecnológico



institutos nacionais  
de ciência e tecnologia



FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



## **FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE**

### **Comitê Gestor**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Correa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

### **Coordenação Editorial**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

### **Editoração**

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

### **Apoio Técnico**

Francisca Bruna Santiago Viana Cavalcante

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto  
ORGANIZAÇÃO Alexandre Queiroz Pereira e  
Maria Clélia Lustosa Costa  
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser  
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Alexandre Pereira  
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

F84

v. 10

Fortaleza [recurso eletrônico] / organização Alexandre Queiroz Pereira, Maria Clélia Lustosa Costa. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 6 MB (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 10)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-766-1 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Fortaleza (CE). 2. Política urbana - Fortaleza (CE).  
3. Renovação urbana - Fortaleza (CE). 4. Livros eletrônicos. I. Pereira, Alexandre Queiroz.  
II. Costa, Maria Clélia Lustosa. III. Série.

22-80899

CDD: 307.3416098131

CDU: 316.334.56:711.4(813.1)

---

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ  
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão  
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

[www.observatoriodasmetrolopes.net](http://www.observatoriodasmetrolopes.net)

LETRA CAPITAL EDITORA  
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação</b> .....	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	13
ALEXANDRE QUEIROZ PEREIRA E MARIA CLÉLIA LUSTOSA COSTA	
<b>PARTE I - Como anda Fortaleza no século XXI</b> .....	19
<b>CAPÍTULO 1 - Metrópole como negócio e precarização da vida cotidiana</b> .....	21
JOSÉ BORZACCHIELLO DA SILVA	
<b>CAPÍTULO 2 - Desigualdades socioeconômicas, vulnerabilidade e negação ao direito à cidade</b> .....	37
MARIA CLÉLIA LUSTOSA COSTA	
<b>PARTE II - Regimes urbanos e governança</b> .....	59
<b>CAPÍTULO 3 - Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: regulamentação seletiva e governança conflituosa</b> .....	61
RENATO PEQUENO	
<b>CAPÍTULO 4 - ZEIS como instrumento da reforma urbana</b> .....	95
JOISA BARROSO	
BOX I - Mapeamento participativo das zonas de interesse social (Fortaleza, Ceará) .....	114
ADRYANE GORAYEB; JADER DE OLIVEIRA SANTOS E REGINA BALBINO DA SILVA	
<b>CAPÍTULO 5 - A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:</b> .....	117
da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais	
VALÉRIA PINHEIRO	

<b>CAPÍTULO 6 - Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:</b>	
questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará.....	133
EDUARDO GOMES MACHADO, ADRIANO PAULINO DE ALMEIDA, ALEXANDRE QUEIROZ PEREIRA E ROGÉRIO DA COSTA ARAÚJO	
<b>PARTE III - Dimensão econômica: Covid-19, fragilidades e potencialidades .....</b>	<b>157</b>
<b>CAPÍTULO 7 - Economia urbana e mercado de trabalho de Fortaleza no contexto de pandemia da Covid-19.....</b>	<b>159</b>
ALEXSANDRA MARIA VIEIRA MUNIZ	
BOX II - Repasse de renda básica para mulheres chefes de família como estratégia emergencial e transformadora: <i>A criação e continuidade da Ser Ponte Fortaleza</i> .....	177
VALÉRIA PINHEIRO	
<b>CAPÍTULO 8 - Lazeres, turismo e o direito à vida na cidade de Fortaleza .....</b>	<b>179</b>
EUSTÓGIO DANTAS, ALEXANDRE QUEIROZ PEREIRA E REGINA BALBINO DA SILVA	
<b>CAPÍTULO 9 - Desafios e novas possibilidades para a produção de alimentos na metrópole.....</b>	<b>201</b>
IARA RAFAELA GOMES E GABRIELA DE AZEVEDO MARQUES	
BOX III - Enfrentando a fome no Grande Bom Jardim (Fortaleza, Ceará) .....	222
EDUARDO GOMES MACHADO, IARA RAFAELA GOMES, ADRIANO PAULINO DE ALMEIDA, REGINA BALBINO DA SILVA E GEYSE ANNE SOUZA DA SILVA	
<b>OUTRA CIDADE É POSSÍVEL? .....</b>	<b>225</b>
ALEXANDRE QUEIROZ PEREIRA, MARIA CLÉLIA LUSTOSA COSTA, EUSTOGIO WANDERLEY CORREIA DANTAS, JOSÉ BORZACCHIELLO DA SILVA, ALEXSANDRA MARIA VIEIRA MUNIZ, IARA RAFAELA GOMES E EDUARDO GOMES MACHADO	
<b>LISTA DE AUTORES.....</b>	<b>245</b>
<b>LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS .....</b>	<b>255</b>

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# **PREFÁCIO**

**Reformar a cidade,  
reconstruir a nação**

**LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO**

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978<sup>1</sup>. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

*Bento Gonçalves, 22/08/2022*

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

# APRESENTAÇÃO

ALEXANDRE QUEIROZ PEREIRA  
MARIA CLÉLIA LUSTOSA COSTA

**apresentação**

Em 1970, três anos antes da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, o município de Fortaleza contabilizou 872.702 habitantes. Na mesma década, os estudos e propostas do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF) apontavam a crescente integração metropolitana como condição, fato e tendência no quadro urbano cearense. Nos anos 2020, com 2.686.612 habitantes e com o maior PIB entre as cidades nordestinas (0,91% no PIB nacional, o que representa R\$ 67,4 bilhões do total do país<sup>1</sup>), Fortaleza incorpora potencial econômico-polarizador considerável na Rede Urbana Brasileira (de acordo com a pesquisa REGIC 2018, publicada pelo IBGE em 2020).

A modernização da metrópole nos últimos 50 anos, exprimida na diversificação econômica e, mais especificamente nas transformações no setor terciário, foi descrita pelo texto de Costa e Amora (2015)<sup>2</sup>, na clássica coletânea *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Ao analisar o fortalecimento dos grupos econômicos locais e suas parcerias nacionais/internacionais, as autoras anteviram o demonstrado na síntese dos dados do PIB em 2019, ou seja, uma metrópole mais robusta e a sediar pujantes grupos empresariais.

No entanto, próprio dos processos de modernização excludente, Fortaleza cresce o bolo econômico sem dividi-lo de forma socialmente justa. A maior aglomeração urbana cearense mantém sérios problemas constituídos, predominantemente ao longo do século XX. Referimo-nos ao total de famílias a habitar

<sup>1</sup> Dados sistematizados pelo IBGE e pelo IPECE e divulgados em 2021 com base nos resultados de 2019. Disponível em <https://web.archive.org/web/20220929192855/https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias>. Acesso em: 27 setembro 2022.

<sup>2</sup> COSTA, M. C. L.; AMORA, Zenilde Baima. (2015). Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade a metrópole. In: Maria Clelia Lustosa Costa; Renato Pequeno. (org.). *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, v. 1, p. 31-76.

em assentamentos precários (856 assentamentos precários com cerca de 270 mil famílias<sup>3</sup>), do número de trabalhadores desempregados ou precariamente ocupados (no Ceará, em 2022, há registro de mais de 1,9 milhão nessas condições trabalhistas<sup>4</sup>) e das famílias em situação de insegurança alimentar, abaixo da linha da pobreza (em Fortaleza mais de 300 mil é o número de famílias inscritas no Cadastro Único<sup>5</sup>).

Em contraposição, as camadas sociais desfavorecidas por esse processo de desigual produção do espaço urbano não se calaram, muito pelo contrário. No livro *Os incomodados não se retiram* (1992)<sup>6</sup>, de José Borzacchiello da Silva, a formação de movimentos populares urbanos e as reivindicações por justiça socioespacial são descritas. Em muitos bairros da capital, a partir da organização em associações e instigados em reformar a ação do estado, os “Incomodados” defendiam seu direito em pautar o presente e o futuro da cidade.

Três décadas se passaram do lançamento do livro de José Borzacchiello da Silva, contudo, persistem os impasses sociais na cidade e os desafios científicos para compreender a cidade de Fortaleza nas duas primeiras décadas do século XXI. Em virtude de

<sup>3</sup> Plano Plurianual de Fortaleza (2022-2025). Disponível em [https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/PPA\\_2022\\_2025\\_diario-oficial\\_17184s.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/PPA_2022_2025_diario-oficial_17184s.pdf). Acesso em: 27 setembro 2022.

<sup>4</sup> PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-dedomicilios-continua-trimestral.html?t=resultados>. Acesso em: 27 setembro 2022.

<sup>5</sup> Ministério da Cidadania. (Plataforma VIS DATA 3). Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929174956/https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q%5B%5D=oNOclsLerpibuKep3bV%2Bf2hh05Kv2rmg2a-19ZW51ZXKmaX6JaV2Jk2Cac2CNrMmim66Wp9hphH6WkLjFbtCen9DgiJ-qdtKiftHSzr6OgvJxu3bKg2cGuof%2F1oaParG23paC605zenqZ96bxUf6mZ-m%2Bvtv71X8PHPNM2sU8LobaelvKqbPOAQ8aZNu8ZTz7Wnz%2BC61Vy4p-Izrnsevs52S&ag=m&codigo=230440>.

<sup>6</sup> SILVA, Jose Borzacchiello da. (1992). *Quando os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza*. Fortaleza/CE: Multigraf Editora.

**apresentação**

todo esse quadro, a reforma urbana e o direito à cidade (REURDC) são temas transversais aos capítulos desenvolvidos neste livro. Fruto das experiências empíricas e teóricas dos pesquisadores do Núcleo Fortaleza, a coletânea propõe interpretação urbana crítica, atualizada e propositiva.

Afinado ao projeto nacional REURDC do Observatório das Metrôpoles, os textos deparam-se com o grande desafio de dialogar com os leitores ao passo que diagnosticam os principais problemas da cidade de Fortaleza no início do século XXI.

Em termos de estrutura, o volume está subdividido em três partes: a primeira, “Como anda Fortaleza no *século XXI*”; a segunda, “Regimes urbanos e governança”; e a terceira, “Dimensão econômica: COVID-19, fragilidades e potencialidades”.

A primeira parte é constituída pelos capítulos “Metrópole como negócio e precarização da vida cotidiana” e “Desigualdades socioeconômicas, vulnerabilidade social e negação ao direito à cidade”, escritos, respectivamente por José Borzacchiello da Silva e Maria Clélia Lustosa Costa. Em capítulo de sua responsabilidade, Borzacchiello da Silva destaca o alcance social sob a lógica da função social da propriedade, ao analisar Fortaleza e, especialmente, o bairro Centro, a partir do movimento da Reforma Urbana. Já Clélia Lustosa Costa discute o impacto das políticas econômicas e sociais na qualidade de vida da população, considerando se há ou não a reprodução das condições dignas de vida, o direito de habitar e desfrutar das cidades de forma igualitária.

A segunda parte traz à tona o debate acerca do planejamento, dos instrumentos urbanísticos, as dificuldades e as potencialidades em efetivar o direito democrático de participação popular nos processos de produção da cidade. No capítulo escrito por Renato Pequeno – “Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: regulamentação

seletiva e governança conflituosa” – os regimes urbanos serão explicados à luz da crítica ao Estado e ao dominante modelo de governança que prioriza interesses de agentes privados. Nos dois capítulos seguintes, “A ZEIS como instrumento da reforma urbana” e “A atual defesa das ZEIS em Fortaleza: da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais”, sob responsabilidade de Joisa Barroso e Valéria Pinheiro, respectivamente, atenção será dada às formas pelas quais as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram elaboradas, assim como seu papel na reversão da injustiça socioespacial em Fortaleza na prática. Entre os dois capítulos, o *Box 1* – “Mapeamento Participativo das Zonas de Interesse Social (Fortaleza, Ceará)” – escrito por Adryane Gorayeb, Jader Santos e Regina Balbino, traz a aplicação de uma metodologia adotada por pesquisadores do LABOCART, no plano de regularização fundiária das ZEIS, visando a comparação entre dados secundários existentes sobre as ZEIS trabalhadas e a realidade concreta dos territórios. Para finalizar essa parte, Eduardo Machado *et al.* apresentam o capítulo “O direito à cidade e o movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará”. Nesse texto, os autores entendem como se deu a atuação política e o enfrentamento contra desigualdades, violências e na garantia do direito à cidade pela população do Grande Bom Jardim.

Na terceira e última parte, três capítulos indicam temas centrais para superar as desigualdades socioespaciais em Fortaleza: trabalho, lazer e alimentação. O capítulo de abertura, de Alexandra Muniz, “Economia urbana e mercado de trabalho de Fortaleza no contexto de pandemia da Covid-19”, enfrenta o sempre importante tema do mundo do trabalho e das suas transformações ante a pandemia e as mudanças no setor produtivo. Logo em seguida, o *Box II*, “Repasse de renda básica para mulheres

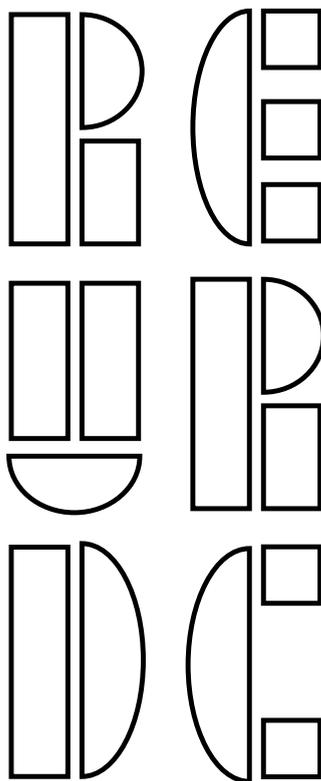
**apresentação**

chefes de família como estratégia emergencial e transformadora: a criação e continuidade da Ser Ponte Fortaleza”, por Valéria Pinheiro, traz um exemplo de estratégia de enfrentamento à crise econômica que se acirrou durante a pandemia, especialmente para as mulheres de periferia. Escrito por Eustógio Dantas, Alexandre Queiroz Pereira e Regina Balbino, o capítulo seguinte, “Lazeres, turismo e o direito à vida na cidade de Fortaleza”, contribui ao discutir o processo de (re)produção da cidade de Fortaleza na sua frente marítima, entendendo-a como espaço contraditório e rico em historicidade, principalmente em função das práticas de lazer marítimas que se erguem como vetores de transformação dessas zonas da cidade, posto sua valorização cultural, social e econômica. Em seguida, em tema central para o Brasil contemporâneo, Iara Gomes e Gabriela Marques escrevem o capítulo “Desafios e novas possibilidades para a produção de alimentos na metrópole”, em que pretendem demonstrar a importância das bacias metropolitanas no processo de consumo e produção de alimentos. A parte 3 é então finalizada com o *Box III*, “Enfrentando a fome no Grande Bom Jardim (Fortaleza, Ceará)”, de autoria de Eduardo Machado *et al.*, que trata do Mapeamento Participativo da fome e das táticas de enfrentamento coletivo no Grande Bom Jardim.

O texto de fechamento do livro convida o leitor a refletir sobre o tema central REFORMA URBANA E O DIREITO À CIDADE, passando a limpo a forma como os processos gerais de urbanização da sociedade se estabelecem na ordem próxima, a cidade de Fortaleza. Também convida os interessados a pensar juntos estratégias de redefinir os rumos da nossa cidade.

# PARTE I

Como anda  
Fortaleza no  
século XXI



**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** C I D A D E

# **CAPÍTULO 1**

**Metrópole como negócio e  
precarização da vida cotidiana**

JOSÉ BORZACCHIELLO DA SILVA

*No aceptes lo habitual como cosa natural. Porque entiempos de desorden, de confusión organizada, de humanidade deshumanizada, nada debe parecer natural. Nada debe parecer imposible de cambiar.*

(Bertolt Brecht)

## Introdução

Fortaleza parece estar sempre em festa! Na praia, nos parques, nos estádios, nas feiras, fica a impressão de que tudo caminha de forma tranquila nessa cidade excessivamente desigual. Terá a festa a capacidade de entorpecer o povo que se agita e se desloca, não se sabe como e chega, em massa, nos *shows* de forró, de sertanejo ou de samba? Em meio à cantoria, a alegria geral. O dia seguinte... É o dia seguinte e tudo parece seguir o movimento de uma gigantesca engrenagem. Morando distante e, em condições precárias, os trabalhadores seguem a rotina cotidiana. Insatisfeitos, prosseguem sem se dar conta de sua força, de sua capacidade de mudar. A sociedade organizada já produziu um razoável conjunto de instrumentos legais, capazes de contribuir para a significativa melhoria na qualidade de vida dos trabalhadores. Apesar das conquistas, o contexto não favorece muito a organização e a mobilização dos movimentos populares. Este artigo está sendo redigido em período de renhida campanha política – as eleições de 2022. Os discursos proferidos na propaganda eleitoral oficial nos meios de comunicação, nos comícios e passeatas são semelhantes aos anteriores, de antigas campanhas políticas. Parece que nada mudou – saúde, educação, segurança, habitação e saneamento básico aparecem nas agendas de todos os candidatos. Por sua vez, Bertolt Brecht nos incita quando diz na epígrafe desse artigo que “Nada debe parecer imposible de cambiar”. A certeza de que é possível

mudar alimenta a reflexÓo sobre a sociedade, especialmente sobre a cidade e o urbano. O momento Ó de muitas promessas, de discursos demagÓgicos, de concessÓo de auxÍlios emergenciais de curto alcance temporal. SÓo as armas usadas, na tentativa de se galgar os postos que ficarÓo vagos na gestÓo da RepÓblica do Brasil. Ó nessa conjuntura que emerge este artigo que analisa Fortaleza, observando o movimento da Reforma Urbana, inclusive o Estatuto da Cidade, salientando seu alcance social sob a lÓgica da democratizaçÓo do direito pautada no princÍpio da funçÓo social da propriedade e da cidade.

A constataçÓo de que no Brasil, especialmente no Nordeste, ao mesmo tempo que as cidades crescem, aumenta tambÓm a desigualdade social, o que agrava a crise urbana na dinÔmica do processo de produçÓo e gestÓo das cidades. A desigualdade social Ó a matriz geradora da segregaçÓo socioespacial que se manifesta de modo mais acentuado num contexto de baixos salÁrios, desemprego, irregularidade fundiÁria e de dÓficit habitacional. Esse quadro, inevitavelmente, mostra a necessidade da Reforma Urbana, fundada numa polÍtica de planejamento de amplo alcance social com o objetivo de democratizar o direito à cidade. Malgrado as polÍticas que insistem em fazer das festas instrumentos de controle do cotidiano popular, a organizaçÓo da sociedade civil se mobiliza, consciente da necessidade de uma Reforma Urbana justa e democrÁtica, pautada nos pressupostos da utilizaçÓo adequada do solo urbano, especialmente com a construçÓo de morÁdias e de espaços sociais capazes de atender demandas nos setores de educaçÓo, saÓde, saneamento bÁsico, segurançA e entretenimento. Essa pauta vinculada aos preceitos da Reforma Urbana raramente aparece na agenda polÍtica dos candidatos. Ó lamentÁvel. Os movimentos sociais, entretanto, encontram ressonÂncia em liderançAs, em instituiçÓes e polÍticos identificados com suas bandeiras de luta pautadas nos pressupostos

do direito à cidade. Nesse sentido, fundamentam seus pleitos em práticas e promoções capazes de reverter a lógica dominante nas cidades, fundada na mercadificação dos espaços geradores de territórios de exclusão social. Mostram a necessidade de se construir cidades capazes de acolher as camadas economicamente inferiores da sociedade, numa perspectiva de direitos e não de concessão. Dessa forma, conclamam a substituição e melhoria das habitações consideradas inadequadas, denunciam a precariedade e deficiência do saneamento ambiental e a deficiente mobilidade associada à baixa qualidade do transporte coletivo e pleiteiam políticas públicas advindas das reivindicações populares capazes de promover o alcance dos pressupostos do direito à cidade.

A dinâmica de Fortaleza, especialmente nos últimos anos, resultou em alterações significativas com destaque para a expansão da malha urbana no entorno da metrópole, composta de 19 municípios e mais de 4 milhões de habitantes. A cidade de Fortaleza ajusta-se às novas funções metropolitanas e, nesse processo, o tradicional centro da cidade, aquele que era, ainda em passado recente, conhecido como a própria cidade. A capacidade de resistir adaptando-se aos novos contextos espaciais e temporais faz do centro de Fortaleza um vasto laboratório que atrai a atenção de vários pesquisadores. O centro converteu-se ao longo de um tempo marcado por crises conjunturais, no verdadeiro centro da periferia, entendendo como periferia todos os territórios ocupados pelas camadas economicamente inferiores da sociedade urbana/metropolitana. Foram consideradas as sucessivas mudanças na estrutura da cidade nas últimas décadas, como as ocorridas noutras metrópoles brasileiras. Fortaleza também passou por um processo de desaceleração demográfica a partir dos anos de 1980, o que, no entanto, não interrompeu seu dinamismo, evidenciado no processo de reestruturação espacial com a implantação de sistema integrado de transporte urbano constituído de vários

terminais e de equipamentos de grande porte como condomínios residenciais, *shopping centers*, reforçando antigas e criando novas centralidades, acentuando as mazelas sociais, alterando, sobremaneira, as funções do centro da cidade. A proliferação de setores de classe média impõe novas leituras das relações centro/periferia, especialmente no tocante às dificuldades de acesso à moradia de caráter social, o que reforça o enfoque do modelo de gestão urbana pautado nos conceitos de governança e de governabilidade e seus impactos na cidade.

Este texto toma forma em momento em que a pandemia da Covid-19 dá uma trégua e passa por momento de maior controle, acusando reduzido número de casos de contágio. Entretanto, não devem ser negligenciados os problemas decorrentes do período de pico de proliferação do vírus e seus efeitos, onde algumas praças, especialmente, a do Ferreira, uma das principais do centro da cidade, foi transformada em verdadeiro dormitório. São pessoas em situação de vulnerabilidade social, mendigos, desempregados que encontram nesse espaço público um lugar de resistência e também de visibilidade para as suas agruras. Ocupam a praça que fica totalmente sem movimento à noite. Essa concentração de pessoas maltrapilhas tem chamado a atenção da sociedade civil, particularmente membros de várias igrejas e de clubes de serviço que, através de políticas de assistência social e de solidariedade, distribuem sopas e cafés da manhã. Ainda em relação à pandemia da Covid-19, as medidas preventivas adotadas partiam do pressuposto de que a sociedade urbana atual vive extremamente concentrada, característica do tempo metropolitano, e que essa concentração facilita enormemente a difusão de fatos e notícias e, é claro, também, a propagação das doenças. A expansão em Fortaleza do contágio da Covid-19 com suas sucessivas variantes provocou reações idênticas às ocorridas mundo afora, especialmente o sentimento de “medo do outro”

que foi se generalizando. O temor pelo contágio, o uso de máscara e a espera por vacinas se manifestava em todos os inseridos no contexto de uma sociedade de classes. As medidas oficiais que sugeriam o distanciamento social passaram por um processo de naturalização, travando ou impedindo discussões mais conclusivas dos diversos papéis desempenhados pelos diferentes sujeitos sociais. No Brasil, o Conselho Nacional de Saúde (CNS), através da Recomendação nº 036, de 11 de maio de 2020, sugere a implementação de medidas de distanciamento social mais restritivo, o *lockdown*, (nome como essa medida ficou conhecida), nos municípios com ocorrência acelerada de novos casos de Covid-19 e com taxa de ocupação dos serviços de saúde atingindo níveis críticos. A grande massa dos trabalhadores de Fortaleza e de sua região metropolitana não tinha como se proteger com a medida do isolamento social. Além de habitarem espaços exíguos, a grande maioria de empregados e desempregados tinha que sair de suas casas (motoristas, cobradores, feirantes, comerciários dos setores de panificação e supermercados, e muitos outros), ficando mais exposta ao contágio. Com o fechamento do comércio, o centro perdeu seu movimento e só agora começa a se recompor.

## **Fortaleza**

A cidade é um cobiçado destino turístico, um portão de entrada que oferece uma gama de serviços capazes de atender às demandas dos turistas mais exigentes. A cidade voltada para o turismo não coincide com a cidade da grande maioria dos trabalhadores que moram em bairros distantes dos locais de trabalho, sem contar com serviço de transporte eficiente e de qualidade. Ainda no plano da mobilidade urbana, a bicicleta assume importante papel. A cidade se destaca porque, ao mesmo tempo que cresceu muito, inscreveu-se de forma incisiva na

realidade urbana do paÍs, alçando uma posiçÓo que até agora só era ocupada por centros urbanos mais tradicionais. Conheceu um período de forte incremento demogrÁfico que culmina em 2021. Segundo estimativa do IBGE, a cidade contabilizou 2.703.391 habitantes, consolidando-se como a quinta maior cidade brasileira. Na mesma estimativa, a Região Metropolitana de Fortaleza contava com 4.019.213 habitantes, ocupando a sétima posição no paÍs. Essa inserçÓo se expressa na presença constante de brasileiros de outras regiÓes, na instalaçÓo de empresas nacionais e estrangeiras que a procuram e nela encontram local adequado para seus investimentos.

A dinÁmica urbana da metrÓpole Fortaleza adentra o sertão, extrapola os limites do Ceará. Nesse processo, o centro tradicional se requalifica, se diferencia da metrÓpole moderna com seus *shopping centers*, torres corporativas, edifÍcios de luxo, hotéis à beira mar, condomÍnios fechados, com forte presença dos efeitos produzidos pela inflexão neoliberal na economia urbana, onde a reestruturaçÓo produtiva redimensionou a localizaçÓo industrial na regiÓo metropolitana, de modo que a expansÓo de sua zona de influênciA, o mercado imobiliÁrio em franca expansÓo e crescimento e a indústria imobiliÁria propiciaram a afirmaçÓo de novas centralidades, impulsionando a segregaçÓo socioespacial e o aumento do percentual da populaçÓo morando em favelas e em conjuntos precarizados.

No que tange à economia urbana/metropolitana, Fortaleza acusou razoÁvel crescimento econÔmico no período 2004-2014, quando sua regiÓo metropolitana foi impulsionada pela expansÓo da malha urbana, aumento da renda, do crédito e do emprego, além de investimentos em infraestrutura econÔmica e social. A implantaçÓo dessas polÍticas pÚblicas acusou crescimento das exportaçÓes, além de desdobramentos sobre o mercado de trabalho. Os investimentos pÚblicos e privados contribuíram para

a consolidação de projetos estruturantes, como o do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, responsável pela expansão da malha urbanizada em direção noroeste, a reforma do Aeroporto Pinto Martins, dentre outros, redefinindo os circuitos da produção na economia metropolitana.

A emergência de novas centralidades em Fortaleza, acompanhada de um processo de verticalização, construção de enormes estruturas voltadas ao comércio e aos serviços, especialmente na forma de *shopping centers* contribuíram para a perda de tradicionais funções, anteriormente exercidas pelo antigo centro da cidade. Esses novos núcleos de atividades contribuíram para a expansão da malha urbana e inseriram, a partir desses novos equipamentos, novas formas de uso do solo urbano, gerando, muitas vezes, conflitos ou remoção de habitações precárias ocupadas por segmentos de baixos salários. O tempo dos *shopping centers* traz inovações, como a implantação do sistema de terminais integrados de transporte, alterando, significativamente, as relações da cidade de porte metropolitano com o seu centro tradicional, que ajustou-se aos novos processos de reconfiguração, passando a exigir novas interpretações no estudo da morfologia urbana para explicar a dinâmica da polinucleação.

### **Espaço e tempo no centro de Fortaleza**

O centro de Fortaleza continua atrativo e dinâmico, permanecendo como o bairro de maior movimento comercial da cidade. É também o bairro que conta com o maior número de praças, espaços públicos excepcionais para a animação da vida cotidiana e da prática cidadã.

Apesar disso, é evidente o estado de deterioração de parte expressiva de seu mobiliário urbano. Muitos estabelecimentos

comerciais e de serviçÓos abandonaram suas atividades, mantendo suas portas cerradas. Eram destinados a outro pÓblico, que jÓ nÓo mais privilegia o centro da cidade como espaçÓ preferencial de compras e de serviçÓos. Contraditoriamente, Ó enorme a quantidade de vendedores ambulantes e de camelÓs que se avolumam na Área central, fazendo dela um dos espaçÓos mais animados da capital.

O Departamento de Geografia da Universidade Federal do CearÓ (UFC) com a parceria do Instituto HistÓrico, GeogrÓfico e AntropolÓgico do CearÓ e com o ObservatÓrio das MetrÓpoles Núcleo Fortaleza, realiza todos os anos, por ocasiÓo do dia da cidade – 13 de abril –, uma atividade chamada Trilhas Urbanas. Com um histÓrico de mais de 15 anos, essa atividade tem enorme capacidade de mobilizar professores e alunos, alÓm de despertar grande interesse nos transeuntes que, curiosos com as informaçÓes de cunho histÓrico e geogrÓfico, explicativos da formaçÓo e dinÓmica do centro de Fortaleza, acabam seguindo os professores e monitores responsÓveis por cada uma das trilhas. SÓo muitas, todas de cunho temático, com capacidade de cobrir diferentes aspectos do processo de formaçÓo da Área central, atravessando diferentes temporalidades. Essa atividade desenvolve-se atravÓs do projeto de extensÓo “Trilhas Urbanas: Percursos GeogrÓficos na Cidade de Fortaleza”, realizado pelo LaboratÓrio de Planejamento Urbano e Regional (LAPUR/UFC), e o ObservatÓrio das MetrÓpoles Núcleo Fortaleza.

A realizaçÓo das atividades com estudantes da educaçÓo bÓsica, mÓdia e superior, do ensino pÓblico e privado e outros setores da sociedade contribui para despertar o interesse pelo conhecimento da cidade de Fortaleza e a preservaçÓo do seu patrimÓnio histÓrico. As trilhas urbanas sÓo realizadas com o objetivo de olhar criticamente a cidade em vÓrias perspectivas: a maritimidade, o meio ambiente urbano, a segregaçÓo e as

contradições socioespaciais, espaços do ócio e do negócio, espaços do poder, espaços públicos, espaços de vida e de morte, espaços de memórias, espaços de circulação (becos, ruas e galerias). O centro de Fortaleza é o bairro mais equipado da cidade e seu patrimônio histórico e artístico é considerável. A monumentalidade de alguns edifícios de prestígio atesta a qualidade e o reconhecimento desse patrimônio da área central. Merece destaque o Theatro José de Alencar, referência artística, turística e arquitetônica no país, além de ser um bem tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Lamentavelmente, parte considerável do casario do centro da cidade foi demolida, antes que os órgãos ligados ao patrimônio e à memória social pudessem sugerir ações de preservação. Belas e suntuosas casas de outrora ou estabelecimentos comerciais foram transformados em espaços de estacionamento de veículos, gerando sérios transtornos na mobilidade e circulação do centro.

O poder público tem realizado várias intervenções na área central da cidade seja com novas construções ou reformas. A de maior impacto nos últimos anos foi a inauguração do Complexo Cultural Estação das Artes, composto pela Pinacoteca do Ceará, pelo Mercado Gastronômico, pelo Centro de Design e pelo Museu Ferroviário. Esse complexo cultural ocupa a antiga Estação Ferroviária João Felipe e consistiu no restauro estrutural e na modernização do conjunto de prédios e galpões localizados em frente à Praça Castro Carreira (Praça da Estação)<sup>7</sup>. A reforma da Cidade da Criança devolveu para a comunidade um espaço público que data de mais de 100 anos. A antiga sede do governo, o Palácio dos Leões, abriga hoje a Academia Cearense de Letras, instituição fundada em 1894. No antigo palacete Jeremias Arruda funciona o Instituto do Ceará, instituição fundada em 4 de março de 1887. Outro destaque é o Centro Dragão do Mar de Arte e

<sup>7</sup> (INSTITUTO MIRANTE, 2022).

Cultura, localizado nos limites do quadrante nordeste da área central. O Museu do Ceará é outra importante atração. No antigo Mercado Central está instalado o Centro Cultural do Banco do Nordeste. O novo mercado é um dos pontos mais visitado. Na Cadeia Velha funciona o Centro de Turismo do Ceará (Emcetur), com venda de artesanato. A Fortaleza Nossa Senhora da Assunção e o Passeio Público atraem muitos visitantes. Esses polos culturais têm sempre programação de qualidade, entretanto, os maiores frequentadores são jovens, principalmente estudantes de nível médio e universitário. Aqueles que trabalham no centro ou que nele fazem suas compras ou buscam os serviços por ele oferecidos, dependem de transporte público, geralmente lento e demorado. Mesmo assim, algumas ruas do centro se organizam para alegres *happy hour*. Na Praça do Ferreira, a tradicional Leão do Sul resiste com a venda de pastéis e caldo de cana. É uma das principais referências do centro. Aos sábados, boêmios e intelectuais aglomeram-se na frente da loja do Seu Raimundo dos queijos, na Rua General Bezerril.

Essa mescla dos resquícios de antigas funções do centro e outras novas faz do mesmo um espaço vivo e vibrante. Os que trabalham no centro são os que geralmente se matriculam em colégios, cursinhos preparatórios ou em faculdades nele localizados e que funcionam nos horários vespertino e noturno. Muitos aproveitam para participar de missas, novenas ou cultos nos vários templos religiosos que funcionam na área central.

Pelas manhãs é grande a movimentação nas imediações da Santa Casa da Misericórdia, setor do centro de Fortaleza onde se localizam muitas clínicas médicas conhecidas como “clínicas populares”. Elas oferecem consultas e exames a preços módicos, atendendo uma clientela que extrapola a população dos bairros mais distantes e alcança várias cidades da região metropolitana.

As medidas mitigadoras até agora adotadas numa política de ampliação da área central, não foram capazes, ainda, de ultrapassar os limites traçados pelo engenheiro Adolfo Herbster em sua planta de 1875. Dentre as várias funções perdidas, a administrativa teve forte impacto na economia da área central, como a da transferência das sedes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para outros bairros da cidade. Como noutras capitais litorâneas, os hotéis migraram para a orla marítima e suas imediações. Os cinemas, seguindo uma tendência universal, ganharam o formato multiplex, ou seja, um verdadeiro conglomerado de salas instaladas nos *shopping centers* que oferecem a comodidade do estacionamento e ainda a possibilidade de usufruir dos demais serviços que eles dispõem. Também os restaurantes mais sofisticados voltados ao público que vivia em torno do palácio do governo e de outros órgãos oficiais transferiram-se para outros bairros. No centro só resiste o Cine Teatro São Luis<sup>8</sup>. Cabe ressaltar, conforme Farret (2006, p. XII), que a importância dessas áreas urbanas centrais não é apenas cultural, mas também, e de forma relevante, econômica. De fato, além da excelente qualificação de suas infraestruturas, esse patrimônio construído constitui um enorme capital imobilizado, sujeito a processos contínuos de valorização e desvalorização.

Decorrente das novas configurações espaciais metropolitanas, o centro é hoje o verdadeiro centro da periferia mantendo-se vivo e dinâmico, resistindo como importante polo do comércio popular, camelôs, artesanato, barracas de frutas, comidas típicas, forró, *happy hour*.

Fortaleza cresceu transpondo barreiras como a imposta pelo riacho Jacarecanga, quando se expandiu oeste afora pelo Pirambu

---

<sup>8</sup> "O Cineteatro São Luiz foi inaugurado em 26 de março de 1958 e funcionou como um dos principais cinemas cearenses do século passado. Em 2011 foi adquirido pelo Governo do Estado do Ceará". (SYMPLA, [s.d.]).

e Barra do Ceará. Em seguida, foi a vez do Pajeú. Daí espalhou-se pelo areal da Aldeota, Praia do Futuro, Cocó. A cidade substituiu tudo muito rápido, alterando seu perfil e sua morfologia. Ações de violência promoviam a remoção dos casebres e, logo, no mesmo território eram construídos edifícios de uso residencial, comercial ou institucional. Essa rotatividade nos moldes do uso do solo urbano significava remoção forçada com total ausência de diálogo ou reconhecimento dos antigos moradores como sujeitos sociais, como cidadãos portadores de direitos. A atividade realizada com forte aparato policial seguia um ritual típico do processo de urbanização dominante até os anos 1970, pautado na remoção de enormes contingentes de moradores, ou seja, a eliminação de espaços caracterizados pela ocupação de habitações precárias e favelas. As políticas voltadas ao mercado de terras e ao uso do solo caracterizavam-se pela forma autoritária como eram implantadas. Os desalojados ficavam à mercê dos governantes e sujeitavam-se às políticas de assistência social. Eram poucos aqueles que mostravam sua resistência envolvendo-se em movimentos sociais reivindicatórios.

Nos dias atuais ainda é significativo o número de habitantes de Fortaleza residentes em favelas. Segundo o jornal *O Povo*, “em Fortaleza, são 187.167 famílias nessas condições, o equivalente a 23,56% dos lares da Capital” e que a coloca como a “quinta cidade brasileira, entre as com mais de 750 mil habitantes, em proporção de domicílios nos chamados aglomerados subnormais” (TOSI, 2020). Os dados estão no estudo “Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19”, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), destacou o jornal, edição de 19 de maio de 2020.

A Fortaleza contemporânea acentua sua condição de metrópole marcada por desigualdades sociais onde a concentração de

renda, segundo o relatório das Nações Unidas *State of the World Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Fortaleza aparece como a quinta cidade mais desigual no mundo. Parte dessa má distribuição de renda tende a se refletir espacialmente nos bairros da capital cearense, visto que a decisão dos indivíduos de onde residir está fortemente condicionada à sua capacidade de renda, disponibilização de serviços públicos (educação, saúde, transporte, segurança, comércio etc.), oportunidades de emprego etc.<sup>9</sup> Por sua vez, comprovando essa desigualdade na distribuição de renda na capital cearense, constata-se que “com 17 bilionários, Ceará é o 1º do Nordeste em número de super-ricos e 6º do Brasil”, essa foi a manchete do jornal *O Povo*, edição do dia 31 de agosto de 2021<sup>10</sup>.

Matéria do jornal *Diário do Nordeste* elucida e reforça esse processo de concentração de renda e aumento acentuado da pobreza na matéria “Grande Fortaleza tem pior cenário de pobreza em 10 anos; 1,5 milhão vive com até R\$ 465 ao mês”, mostrando que a renda da população cearense teve queda significativa, acentuando a desigualdade entre mais ricos e mais pobres na região metropolitana da capital cearense<sup>11</sup>.

O Direito à Cidade capaz de garantir condições dignas de sobrevivência perpassa um conjunto de itens essenciais à sua conquista, cuja luta pela terra visa eliminar os vazios urbanos. A participação popular é fundamental no processo de produção do espaço, discutindo qual é o lugar do pobre na cidade, destacando as formas favelas e conjuntos habitacionais e, inclusive, as áreas de microfavelização. Essa discussão permite um exercício importante voltado à compreensão do estabelecimento de limites e fronteiras que seccionam os diferentes territórios na e da cidade, aprofundando os conceitos de proximidade e

<sup>9</sup> (IPECE, 2012).

<sup>10</sup> (CAVALCANTE, 2021).

<sup>11</sup> (VIANA, 2022).

distanciamento social. O territÓrio urbano apresenta cada vez mais Áreas ambientalmente frágeis, sendo aquelas chamadas de Áreas de risco, as que sÓo ocupadas pela moradia dos pobres. Em Fortaleza, o chamado comÉrcio informal É o que mais cresce e avança ocupando, inclusive, os espaços pÚblicos. O uso do asfalto como capeamento das vias tornou-se generalizado. A deficiÊncia do sistema de drenagem faz com que enchentes e inundaçÓes gerem transtornos para toda a populaçÓo, especialmente para os que moram em favelas ou em Áreas de risco.

Esse elenco de problemas É demonstrativo de quÓo incompleta É a cidade de Fortaleza no que tange À infraestruturade equipamentos e de serviços. Apesar desse rol de carÊncia, algumas questÓes sensÍveis perpassam pela discussÓo da reforma urbana e do direito À cidade. A luta pelo direito À vida tem apresentado algumas conquistas. Em face do quadro de feminicÍdio, polÍticas pautadas nos pressupostos do direito da mulher tÊM deixado em alerta a sociedade e nesse percurso constata-se a criaçÓo de delegacias especializadas. As açÓes do MinistÉrio PÚblico e da Defensoria PÚblica tÊM inibido esses crimes. O mesmo acontece em relaçÓo ao combate a lgbtqia+fobia. A sociedade cearense, especialmente a de Fortaleza, sofreu muito durante o perÍodo da pandemia da Covid-19, sofreu mais ainda com os problemas de ordem ambiental, principalmente aqueles que revelam os territÓrios transmissores de dengue, zika e chikungunya. SÓo os territÓrios da pobreza absoluta marcada por casos extremos de vulnerabilidade social.

Esse quadro desolador, entretanto, nÓo deve inibir a organizaçÓo e a mobilizaçÓo social. SÓo muitas as conquistas obtidas de lutas da sociedade na sua perspectiva macro. É hora de se discutir os microterritÓrios constituintes da cidade buscando canais capazes de garantir o diÁlogo e alimentar a utopia de que o direito À cidade É possÍvel. Lutar para implantar a Reforma Urbana É o caminho a ser seguido.

## Referências

CAVALCANTE, Beatriz. (2021). Com 17 bilionários, Ceará é 1º do Nordeste em número de super-ricos e 6º do Brasil; veja lista. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 31 agosto 2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2021/08/31/17-bilionarios-ceara-1-do-nordeste-superricos-6-do-brasil-lista-bilionarios-forbes-2021.html>. Acesso em: 28 agosto 2022.

FARRET, Ricardo L. (2006). Prefácio. In: VARGAS, H. C.; CASTILHO, A. L. H. de. (orgs.). **Intervenções em centros urbanos**. Barueri: Editora Manole Ltda.

IBGE. [s.d.] **FORTALEZA/Ceará, Coleção de Monografias**. N. 0473, IBGE, FUNDAÇÃO IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

INSTITUTO MIRANTE. (2022). **COMPLEXO Cultural Estação das Artes**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220905183449/https://www.institutomirante.org/estacao-das-artes/>. Acesso em: 1º setembro 2022.

IPECE. (2012). **IPECE Informe – Perfil Municipal de Fortaleza: Tema VII: Distribuição Espacial da Renda Pessoal**. Fortaleza: IPECE, n. 42. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Ipece-Informe-42-outubro-2012.pdf>. Acesso em: 28 agosto 2022.

SYMPLA. [s.d.]. **CINETEATRO São Luiz**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220905190803/https://site.bileto.sympla.com.br/cineteatrosao Luiz/>. Acesso em: 1º setembro 2022.

TOSSI, Marcela. (2020). Fortaleza é a sétima capital brasileira com maior percentual de casas em favelas, segundo o IBGE. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 20 maio 2020. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/cidades/2020/05/20/fortaleza-e-a-setima-capital-brasileira-com-maior-percentual-de-casas-em-favelas--segundo-o-ibge.html#:~:text=S%C3%B3%20em%20Fortaleza%2C%20s%C3%A3o%20187.167,domic%C3%ADlios%20nos%20chamados%20aglomerados%20subnormais>. Acesso em: 5 setembro 2022.

VIANA, Theyse. (2022). Grande Fortaleza tem pior cenário de pobreza em 10 anos; 1,5 milhão vivem com até R\$ 465 ao mês. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 9 agosto 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220905210341/https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/paywall-7.100?wall=0&aId=1.3265274>. Acesso em: 28 agosto 2022.

# **CAPÍTULO 2**

**Desigualdades socioeconômicas,  
vulnerabilidade e negação  
ao direito à cidade**

MARIA CLÉLIA LUSTOSA COSTA

## Introdução

“Grande Fortaleza tem 1,5 milhão na pobreza e extrema pobreza; pior cenário da década” (O POVO, 20.07.2022); “Estudo mapeia a fome em Fortaleza, e pesquisadores investigam situação do Grande Bom Jardim” (DIÁRIO DO NORDESTE, 25.5.2022); “Com queda de 47%, Fortaleza perde R\$ 11 milhões de recursos destinados à habitação social” (DIÁRIO DO NORDESTE, 20.04.2022); “População em situação de rua cresce 54% em Fortaleza e cidade tem 2,6 mil pessoas sem moradia” (DIÁRIO DO NORDESTE, 02.02.2022); “A conta não fecha, volta da fome muda a realidade de família em Fortaleza” (O POVO, 12.07.2021); “Taxa de desocupação cai, mas informalidade atinge quase 2 milhões de cearenses” (DIÁRIO DO NORDESTE, 26.02.2022); “Com pandemia Ceará tem recorde de desemprego no primeiro trimestre de 2021” (G1 - CE, 27.05.2021). “Fome ronda 1 a cada 3 lares com crianças de até dez anos no país” (FOLHA DE SÃO PAULO, 14.09.2022).

Dessas manchetes, chamou a atenção na imprensa nacional a notícia de que “Pessoas procuram comida em caminhão de lixo em Fortaleza” (G1, 18.10.2021). Problema enfrentado não só pelos fortalezenses, mas também por milhões de brasileiros: “Fome avança no Brasil em 2022 e atinge 33,1 milhões de pessoas” (OXFAM BRASIL, 08.06.2022). De acordo com o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, da rede Penssan, realizado entre novembro de 2021 e abril de 2022, “apenas 4 em cada 10 domicílios conseguem manter acesso pleno à alimentação – ou seja, estão em condição de segurança alimentar” (OXFAM BRASIL, 08.06.2022). Enquanto a fome e a miséria crescem, o Brasil lidera o *ranking* mundial de produção e exportação de diversos alimentos básicos, como soja, carne de frango, açúcar, entre outros.

As manchetes de jornais de Fortaleza evidenciam o aumento da vulnerabilidade social de grupos excluídos do acesso ao emprego, ao trabalho e à renda, à moradia, à infraestrutura, ao saneamento básico, aos serviços de saúde e educação de qualidade, à segurança, à justiça etc., ou seja, lhes é negado o princípio fundamental dos direitos humanos, a dignidade humana.

Em uma sociedade em que a cidade se transformou em mercadoria, é negada à população pobre o direito à cidade, pois esta não tem emprego e renda para acessar os bens de consumo, a moradia e os equipamentos urbanos. Ela vive segregada, isolada do restante da sociedade, em lugares precários, distantes dos serviços e dos postos de trabalho. Para Andrade e Mendonça (2022), outros grupos sociais, fora do mercado formal, utilizam a estratégia de ocupar terrenos sem uso ou prédios vazios em espaços mais consolidados, gerando outro tipo de segregação. Suas ações “são um contraponto às formas de planejamento excludentes e ao poder daqueles que transformaram a cidade e a moradia em um negócio lucrativo”.

O *Boletim Desigualdades nas Metrôpoles*, n. 9 (SALATA, RIBEIRO, 2022), com dados anuais de 2012-2021, da PNAD contínua do IBGE, registra o aumento da população em situação de pobreza no Brasil, que passou de 22,7% em 2014 para 28,3% em 2021, o equivalente a 60.196.466 brasileiros. No conjunto das regiões metropolitanas, 23,5%, ou seja, 19.803.107 pessoas estavam na faixa da pobreza e 6,3%, 3.830.026 na extrema pobreza. Na RMF, essas taxas eram também muito elevadas, alcançando, na situação de pobreza, 31,8% da população (1.279.165 habitantes), e a de extrema pobreza 5,8% (232.236).

Salata e Ribeiro (2022), usando os critérios do Banco Mundial<sup>12</sup>, afirmam que no Brasil, “em valores de 2021, a linha

<sup>12</sup> “Para o acompanhamento da pobreza global, as Nações Unidas e o Banco Mundial estabeleceram inicialmente a medida de US\$ 1,00 por dia, ainda na

de pobreza é de aproximadamente R\$ 465 e a linha de extrema pobreza é de aproximadamente R\$ 160” mensais *per capita* (p. 25). A pobreza é considerada uma situação de privação, quando as necessidades básicas não são atendidas de forma adequada. Ou seja, quando o indivíduo “não dispõe dos meios minimamente necessários para participar adequadamente da vida na sociedade em que está inserido” (p. 24).

Houve um avanço da pobreza, com a diminuição drástica da renda do brasileiro. A média de rendimentos, calculada a partir da renda domiciliar *per capita* (valores constantes, 2022/ IPCA), no Brasil era R\$ 1.351,00. Na RMF, em 2021, a renda de R\$ 1.234,00 era inferior à de 2012, no valor de R\$ 1.264,00. Essa renda é quase a metade da renda alcançada na Região Metropolitana de Florianópolis (R\$ 2.282,00), um dos maiores IDH brasileiros (SALATA; RIBEIRO, 2022).

Em escala nacional, é grande a disparidade socioeconômica, pois o aumento da fome ocorre com mais força em algumas regiões do país. A média de rendimentos dos 40% mais pobres da RM de Florianópolis, R\$ 761,40, é mais que o dobro da encontrada no Brasil (R\$ 338,60) e na RMF (R\$ 327,60) (SALATA e RIBEIRO, 2022).

Em 2012, a população em situação de extrema pobreza, na RMF, era 157.405, 4,2% da população total, atingindo o percentual de 5,8%, o equivalente a 232.236 habitantes, em 2021. No entanto, esse percentual era inferior ao alcançado no Brasil, 8,2% da população (17.371.133 habitantes), e o menor encontrado nas

década de 1990. Este valor tem sido atualizado constantemente, e hoje está em US\$1,90 – baseado no cálculo da Paridade de Poder de Compra (PPC) de 2017. Tal patamar se justifica por ser válido como linha de pobreza mesmo para os países mais pobres do globo, se constituindo, portanto, como um mínimo a ser perseguido por todo e qualquer país. Essa importante medida foi utilizada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM – e está presente na Agenda 2030 para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS” (SALATA; RIBEIRO, 2022, p. 24).

regiões metropolitanas nordestinas (SALATA; RIBEIRO, 2022).

Na plataforma do Ministério da Cidadania (VIS DATA 3) de 2022 constam mais de 300 mil famílias, em Fortaleza, registradas no Cadastro Único em situação de extrema pobreza, o dobro do que havia no início da década de 2010 (Gráfico 1 abaixo).



**Gráfico 1 – Famílias inscritas no CadÚnico em situação de extrema pobreza.**

Fonte: Ministério da Cidadania (Plataforma VIS DATA 3). Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929174956/https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q%5B%5D=oNOclsLerpibuKep3bv%2Bf2hh05Kv2rmg2a19ZW51ZXKmaX6JaV2Jk2Cac2CNrMmim66Wp9hphH6WkLjFbtCen9DgiJqdtKiftH Szr6OgvJxu3bKg2cGuof%2F1oaParG23paC605zenqZ96bxUf6mZm%2Btyv71X8PHpM2sU8LobaelvKqbPOAQ8aZNu8ZTz7Wnz%2BC6IVy4pJzrnsevs52S&ag=m&codigo=230440>. Acesso em: 26 setembro 2022.

Essas manchetes, os dados do Cadastro Único e o relatório do *Boletim Desigualdades nas Metrôpoles*, n. 9 (2022), revelam o aumento da vulnerabilidade social de indivíduos e famílias em Fortaleza nesses últimos cinco anos.

Por que os indivíduos, família ou grupos sociais ficaram mais vulneráveis nessa última década? Vulnerabilidade social é entendida como uma combinação de fatores que possam produzir uma deterioração de seu nível de bem-estar, em consequência de sua exposição a determinados tipos de riscos (IPVS, 2005). Essa situação foi observada no país cuja crise sanitária foi acompanhada por crise econômica e social. Portanto, indivíduos, famílias ou grupos vulneráveis, expostos a riscos,

foram incapazes de enfrentá-los e controlar a materialização dos seus efeitos, pois, segundo a Cepal (2002), para isso, depende de uma resposta endógena ou de um apoio externo.

Três grandes conjuntos de ativos, cuja posse ou privação determina as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas: Infraestrutura Urbana; Capital Humano; e Renda e Trabalho, são utilizados pelo IPEA (2015) para a elaboração do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) no território brasileiro. Esse índice permite que se identifiquem as áreas onde se encontram as populações mais vulneráveis, ou seja, locais em que elas têm acesso, ausência ou a insuficiência desses “ativos”, e assim se planeje a implementação de políticas públicas mais direcionadas (IPEA, 2015).

A crise econômica, crise sanitária e a crise institucional no Brasil acentuaram os problemas reveladores da vulnerabilidade social. Com a erosão do papel do Estado brasileiro e o desmonte das políticas públicas pós-2016, há uma redução de investimentos no campo da assistência social, da saúde e da educação, que alcança, prioritariamente, os grupos mais vulneráveis, acirrando as desigualdades sociais (ARRAIS, 2020; OBSERVATÓRIO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO, 2021).

Com o desemprego, a informalidade, a inflação, a redução do valor real do salário mínimo e a diminuição das políticas públicas de assistência social, cresceu o número de pessoas registradas no CadÚnico, em situação de extrema miséria, e com isso aumentou o número de moradores de rua, de moradores de casas insalubres em aglomerados subnormais, em loteamentos irregulares ou bairros sem infraestrutura e serviços urbanos na periferia de Fortaleza ou da RMF. Muito dessa população ocupa áreas desvalorizadas pelo setor privado ou proibidas de uso para construção civil por estarem situadas em zonas de preservação, caracterizadas pela instabilidade e fragilidade

natural, gerando a formação das chamadas áreas de risco. Ou seja, a vulnerabilidade social se superpõe à vulnerabilidade ambiental (DANTAS *et al.*, 2020).

Para Kaztman e Filgueira (1999), o nível de vulnerabilidade é proporcional à capacidade do indivíduo de controlar as forças que lhe afetam e depende da posse ou controle de ativos, ou seja, recursos requeridos para o aproveitamento das estruturas de oportunidades<sup>13</sup> oferecidas pelo meio, o mercado, o Estado ou a sociedade de maneira geral, tais como as ONGs. Essa população sem renda, qualificação profissional e em condições de saúde precárias foi a mais atingida durante a pandemia de Covid-19, pois, mesmo com o *lockdown*, não conseguiu se isolar e teve que se manter nas suas atividades informais ou perdeu o emprego.

Na década da inclusão social, segundo o IPEA, políticas públicas de combate à pobreza e à miséria adotadas entre 2004 e 2013 reduziram a fome a apenas 4,2% dos lares brasileiros, retirando o Brasil do Mapa da fome, segundo Renato Maluf, coordenador da Rede PENSSAN (OXFAM BRASIL, 08.06.2022).

Sua redução pode ser observada na RMF no *Atlas da Vulnerabilidade Social* nas regiões metropolitanas brasileiras (IPEA, 2015) e em Fortaleza, nos cálculos dos índices de vulnerabilidade social para os anos de 2000 e 2010, do Observatório das Metrôpoles (ARAUJO, 2015).

---

<sup>13</sup> O estudo da vulnerabilidade social merece uma reflexão especial, pois investimentos feitos para atender à população excluída não têm tido o efeito esperado. A população vulnerável não tem condições de aproveitar a estrutura de oportunidades oferecidas, diante de seu baixo nível educacional, condições de moradia, desestrutura familiar, imobilismo, dificuldade de acesso aos meios de informações e transportes, em função dos elevados custos e tempo de deslocamento para pessoas fora do mercado de trabalho.

## **Década da inclusão social (2000-2010) e redução da vulnerabilidade social em Fortaleza**

Com as conquistas da sociedade civil que foram se consolidando desde a Constituição Cidadã de 1988, o Estado Social brasileiro aumentou sua capilaridade no território nacional. A implementação de políticas públicas, tais como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e fundos educacionais (FUNDEF e outros), os projetos habitacionais e infraestruturais, os benefícios de prestação continuada (BPC), o Bolsa-Família, além da estabilidade da moeda, da ampliação do mercado de trabalho formal e do aumento real do salário mínimo, dentre outros, contribuíram para a redução da desigualdade social, da pobreza e da vulnerabilidade social na chamada década inclusiva, segundo o IPEA (01.09.2015).

Na década da inclusão social (2000-2010) foram dadas mais condições para que a população vulnerável aproveitasse as estruturas de oportunidade oferecidas. A expansão do ensino público com mais qualidade e estrutura, e condições de fixação do estudante na escola, com merenda escolar, exigência de vacinação e presença na sala de aula para ter acesso ao Bolsa-Família, e outras políticas públicas contribuíram para a maior resiliência dos jovens.

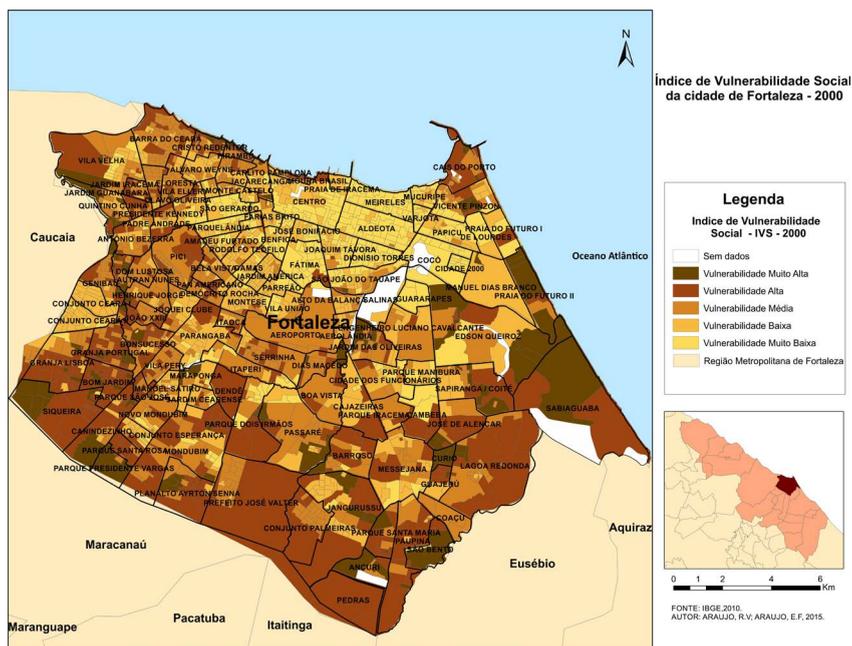
O *Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros* (2015) registrou redução no Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) no Brasil, em 27%, passando de 0,446, em 2000 para 0,326 em 2010.

Na RMF, a redução foi de 27,9%, sendo a quarta maior queda das 16 regiões metropolitanas, no período. Encontrava-se na faixa de alta vulnerabilidade social em 2000, com índice igual a 0,480, passando para a faixa de média vulnerabilidade social com índice de 0,346, em 2010. A dimensão IVS Renda e Trabalho teve uma

**capítulo 2** | Desigualdades socioeconômicas, vulnerabilidade e negação ao direito à cidade

redução de 0,179, em 2010, sendo a que mais contribuiu para a melhora do IVS na RMF (G1-CE, 01.10.2015).

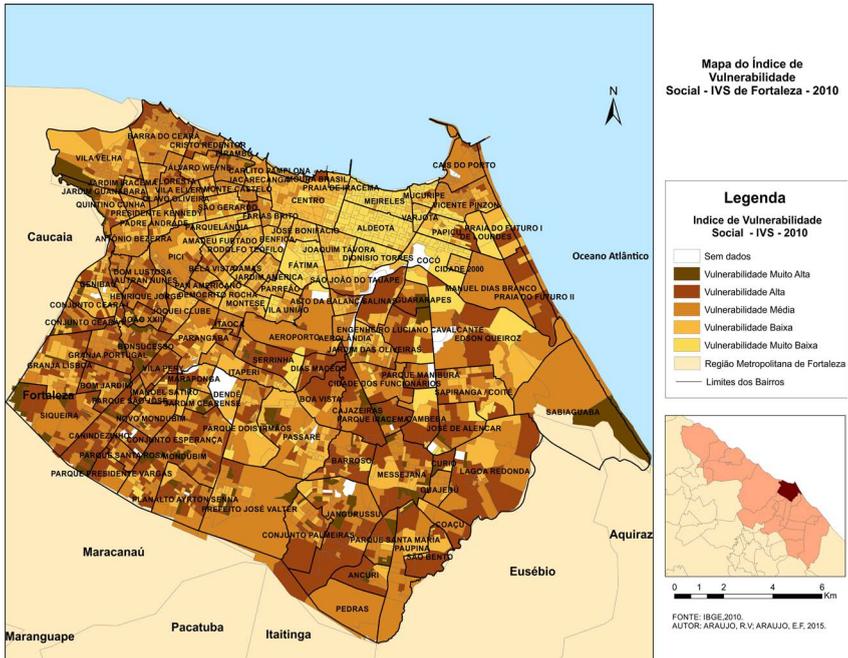
Pesquisas realizadas pelo Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles constataram a redução do IVS de 2000 para 2010. De acordo com Araújo (2015), houve melhora no IVS de Fortaleza devido aos investimentos do poder público e da implantação de algumas políticas públicas tais como as de transferência de renda (Bolsa-Família, bolsas estudantis), habitacionais (“Minha Casa, Minha Vida”, urbanização de margens de rios, remoção de população de áreas de risco, implantação de rede de esgoto) e educacionais (sobretudo aquelas voltadas para a educação/alfabetização de jovens e adultos (ver Figuras 1 e 2).



**Figura 1 - Mapa do Índice de Vulnerabilidade Social de Fortaleza (IVS) - 2000.**

Fonte: ARAÚJO (2015) com base em IBGE 2010.

## capítulo 2 | Desigualdades socioeconômicas, vulnerabilidade e negação ao direito à cidade



**Figura 2 - Mapa do Índice de Vulnerabilidade Social de Fortaleza (IVS) - 2010.**

Fonte: ARAÚJO (2015) com base em IBGE 2010.

Comparando os mapas de IVS de 2000 e 2010, apesar da forte desigualdade econômica, observa-se a redução da vulnerabilidade social em Fortaleza, percebida pela “mudança da coloração” dos mapas. Os setores censitários com os piores IVS, em 2000, os mais escuros, variavam de alto a muito alto. Já em 2010 predominavam “valores de médios a alto mesmo nos espaços que concentravam os piores índices, com poucos com índices altíssimos” (ARAÚJO, 2015, p. 151).

A análise da vulnerabilidade social realizada por Araújo (2015, p. 118), relacionando com o Índice de Desenvolvimento Humano, Índice de Bem-Estar Social, e as tipologias socioespaciais elaboradas pelo Observatório das Metrôpoles (PEQUENO, 2015), na escala dos setores censitários, permitiu a reflexão sobre

“as particularidades e as desigualdades na distribuição das oportunidades ofertadas e apontar as disparidades existentes nos próprios bairros”. A autora constatou que os 20 setores que apresentavam os piores IVS, em 2010, estavam espalhados por várias regiões da capital, inclusive de renda média e alta e em tipologias socioespaciais média superior, o que demonstra a heterogeneidade do espaço urbano fortalezense.

As últimas gestões da Prefeitura de Fortaleza, mesmo de partidos diferentes, realizaram obras complementares. No início da década foi implementado o orçamento participativo (2005-2014), de caráter democrático, e aprovado o Plano Diretor Participativo (PDPP-2006), com a indicação das Zonas de Interesse Social (ZEIS). Além do Vila do Mar, projeto da urbanização da Praia do Grande Pirambu, o maior e mais antigo aglomerado subnormal de Fortaleza, destacam-se os projetos voltados para a juventude fortalezense, os Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (Cucas) e mais recentemente foi desenvolvido o Projeto Areninhas.

Essas estruturas de oportunidades, implantadas em bairros periféricos, visavam reduzir as desigualdades sociais, que de acordo com Andrade e Mendonça (2022), “se manifestam tanto na localização da moradia quanto em relação à infraestrutura, aos equipamentos de educação, cultura, lazer e saúde, à mobilidade, à paisagem e ao bem-estar urbano em geral”.

Aproveitando a estrutura física de um antigo clube de classe média na Barra do Ceará, foi inaugurado o primeiro Cuca, em 2009, referência para os outros quatros, construídos posteriormente em bairros da periferia (Mondubim, José Walter, Jangurussu, Pici e Bela Vista), atendendo, prioritariamente, jovens de 15 a 29 anos. Essa rede de proteção social e oportunidades, mantida pela Prefeitura de Fortaleza, visando “fortalecer o protagonismo juvenil e a promoção de direitos humanos”, oferece cursos,

práticas esportivas, difusão cultural, formações, produções na área de comunicação e realiza eventos estratégicos, festivais, mostras, exposições, shows, espetáculos e cinema<sup>14</sup>.

O projeto Areninhas é resultado de uma política pública que requalifica e/ou constrói novos equipamentos, criando uma estrutura de oportunidades por meio da criação de um espaço de esporte e lazer gratuito para moradores dos bairros e comunidades com alto índice de vulnerabilidade e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A primeira Areninha, inaugurada em 2014, resultou da luta dos moradores da comunidade do Campo do América, situada no bairro do Meireles, de classe média alta, que impediram a construção de edificações de luxo, em espaço de lazer da comunidade (campo de futebol), reivindicado pelo INSS. Fortaleza já conta com 74 campos de futebol, majoritariamente localizados em bairros com população de baixa renda desse tipo, com acesso à educação limitado ou interrompido, infraestrutura inadequada e com elevados índices de violência, portanto, vivendo em situação de vulnerabilidade social (CARNEIRO, 2022).

O projeto Vila do Mar, parceria do Município de Fortaleza com o governo do Estado do Ceará, entregue oficialmente em 2012, com mais da metade da obra prevista concluída, foi aprovado em 2006 no Orçamento Participativo (OP) da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Utilizando 70% da mão de obra local, o projeto visava à urbanização e requalificação de 5,5 quilômetros do litoral oeste dos bairros do Grande Pirambu (Barra do Ceará, Cristo Redentor e Pirambu), com introdução de infraestrutura viária, ciclovia, calçadão e equipamentos destinados ao lazer, novo ponto ancoradouro (espigão) para as jangadas dos pescadores

<sup>14</sup> Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929180814/https://juntude.fortaleza.ce.gov.br/rede-cuca> . Acesso em: 23 agosto 2022.

artesanais e a ampliação da rede de drenagem, que contou com a desobstrução de canais e galerias pluviais de 3 km de rede de esgotamento sanitário. O grande Pirambu, com os piores IDHs da cidade, elevada densidade populacional e ocupação desordenada, era considerado como o sétimo maior aglomerado subnormal do Brasil. O projeto objetivava também a solução do problema habitacional de parte da população, que foi retirada de seis áreas de risco ao longo do litoral e reassentadas em quatro conjuntos habitacionais em bairros vizinhos, ao longo da Av. Francisco Sá. Essa área de extrema precariedade se transformou em uma periferia consolidada, dotada de serviços básicos. De acordo com Silva *et al.*, “a orla, que era local de moradias precárias e despejo de dejetos, agora tem a presença de ciclistas, corredores, skatistas etc.” (2018, p. 13), razão para a boa aceitação do projeto, pois a população se apropriou da faixa de praia para o lazer e a prática de esportes (vôlei, futebol de areia e *surf*).

### **Inflexão neoliberal, crise institucional, econômica, social e sanitária (pandemia de covid): vulnerabilidade social e desigualdade diante da morte**

Na fase da inflexão neoliberal, principalmente pós-2016, ocorre achatamento do salário mínimo, aumento do desemprego e da pobreza e o desmonte das políticas públicas, que encontra o país despreparado para enfrentar a pandemia de Covid-16 e o *lockdown* determinado em algumas cidades. A falta de uma política central do governo federal para enfrentar o problema acarretou, além da crise sanitária, uma crise econômica e política sem precedentes na história recente do Brasil.

Para Costa e Cunha (2022), são “tempos sombrios”, em que as políticas públicas do governo Bolsonaro, fundamentadas nas concepções e ações inscritas na utopia neoliberal, provocaram:

a) o abandono das políticas compensatórias, em termos sociais; b) o desapareço pela pesquisa e desenvolvimento tecnológico; c) o abandono de qualquer arremedo de política industrial; d) o desmantelamento dos derradeiros mecanismos de intervenção estatal na regulação dos mercados e indução de medidas anticíclicas (COSTA; CUNHA, 2022, p. 165).

A não realização do Censo de 2020 impede uma avaliação, com base em dados recentes na escala de setor censitário, do resultado do desmonte de vários setores econômicos, com a desindustrialização e a reprimarização da economia, e dos ministérios de meio ambiente, cidade, educação, ciência e tecnologia, cultura e patrimônio, extinção dos conselhos com participação da sociedade impactando o bem-estar da sociedade brasileira.

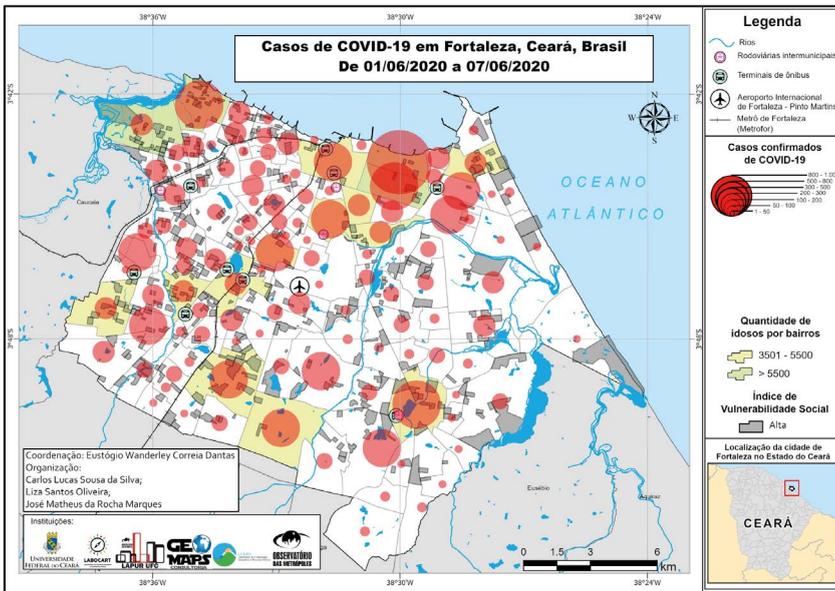
A epidemia de Covid-19, que atingiu o Brasil desde 2020, encontrou o sistema de proteção social desmantelado e ampliou a desigualdade diante da morte e da doença, pois as maiores taxa de mortalidade ocorrem nos bairros de IDH baixo e com moradores mais vulneráveis socialmente. O grupo mais afetado está na faixa de idosos, acima de 60 anos e pacientes que já tinham comorbidades. Essa desigualdade diante da morte é também visível no espaço metropolitano, quando se analisa a criminalidade violenta, com as maiores taxas de homicídio, concentrando-se também em bairros com menor IDH, mas ao contrário da Covid-19, em que as maiores vítimas eram idosas, ela atinge principalmente os jovens, negros, com baixa escolaridade, desempregados, mais vulneráveis e que, por falta de opção, de estruturas de oportunidades são cooptados pelas facções e se envolvem no mundo do crime.

A desigualdade diante da epidemia e seu impacto diferenciado no espaço urbano de Fortaleza foram tratadas por Dantas *et al.* (2020), que constataram a existência de lugares de adoecimento e os territórios da morte, onde se concentraram os óbitos na primeira onda (Figuras 3 e 4). O vírus, que se transmite pelo ar ou por contato pessoal, atinge a capital com o retorno do exterior de brasileiros de classe média em férias, habitantes de bairros de alto IDH (Meireles, Aldeota, Cocó), os chamados lugares de adoecimento, e que contaminaram os empregados domésticos, entregadores, motoristas de Uber, moradores de bairros operários e aglomerados subnormais. Esses que realizam movimento pendular casa-trabalho-casa, não conseguiram se isolar, contaminando seus familiares e vizinhos, população socialmente vulnerável, que concentrava idosos sem plano de saúde, e transformaram seus bairros em “territórios da morte”, como foi o caso de Barra do Ceará, Vila Velha, grande Pirambu e bairros litorâneos da zona leste (Grande Vicente Pinzon, Cais do Porto), celeiros de trabalhadores domésticos e informais, justapostos aos bairros vizinhos de elevado IDH. O dossiê da Covid-19 do Núcleo Fortaleza (2021) registrou altas taxas de letalidade e mortalidade nesses bairros, caracterizados pelo baixo IDH, presença de aglomerados subnormais, alta densidade populacional, elevados índices de vulnerabilidade social, e acrescenta-se ainda a presença de elevado número de idosos.

As Figuras 3 e 4 representam a distribuição de casos e óbitos por coronavírus de janeiro até junho de 2020, período considerado como a primeira onda. Nelas destacam-se as variáveis que ajudam a entender a disseminação da epidemia, pelo sistema viário e de transporte (mobilidade), e identificar os ambientes, os setores censitários que concentram população de maior vulnerabilidade social, em cinza; e, os bairros com

**capítulo 2 |** Desigualdades socioeconômicas, vulnerabilidade e negação ao direito à cidade

muito alta e alta concentração de idosos, em verde e amarelo, respectivamente, onde aconteceu o maior número de óbitos. A presença do sistema viário radioconcêntrico, com os terminais de ônibus e Metrô, indica o deslocamento dos trabalhadores, em transporte público, para os chamados territórios da morte (COSTA *et al.*, 2021).

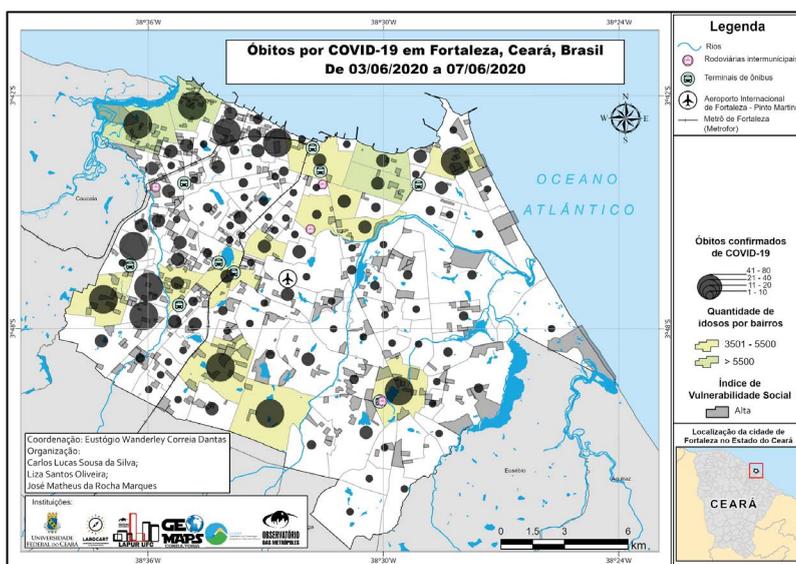


**Figura 3 - Número de casos na pandemia de Covid-19 na RMF (janeiro de 2020 a junho de 2020).**

Fonte: casos confirmados e óbitos por Covid-19, IntegraSUS, 2020. Mapa elaborado por DANTAS, SILVA, OLIVEIRA e MARQUES (2020).

Os estados do Nordeste apresentaram as menores taxas de mortalidade das regiões brasileiras, feito atribuído à criação do Comitê Científico do Consórcio Nordeste que inovou na gestão da crise sanitária e ofereceu orientação técnica, inclusive, para aquisição conjunta de equipamentos hospitalares e vacinas. Apesar da atitude negacionista do governo federal, o impacto da epidemia foi amenizado em várias comunidades

vulneráveis, graças à distribuição do Auxílio Emergencial e outras ações dos governos estadual e municipal, e acrescenta-se a elas a organização de setores da sociedade, por meio de grupos informais e ONGs, que arrecadaram doações, distribuíram cestas básicas, marmitas, material de higiene, construíram alguns banheiros e lavatórios em espaços públicos de Fortaleza oferecendo mais dignidade aos moradores de rua. No entanto, muitos vulneráveis não foram capazes de enfrentar os riscos diante da crise do sistema de saúde, da lotação dos hospitais e UPAs, da falta de recursos financeiros e transporte para se deslocar, ocorrendo muitas mortes, inclusive nos domicílios (COSTA *et al.*, 2021).



**Figura 4 - Número de óbitos na pandemia de Covid-19 na RMF (janeiro de 2020 a junho de 2020).**

Fonte: casos confirmados e óbitos por Covid-19, IntegraSUS, 2020. Mapa elaborado por DANTAS, SILVA, OLIVEIRA e MARQUES (2020).

## Considerações finais

A tendência turbulenta do atual ciclo político brasileiro persiste. Iniciada com um signo disruptivo político, sem projeto de construção: o único propósito era desfazer a estruturação da organização política nacional. Vivemos uma longa crise política iniciada em 2013 cujos impulsos agressivos ainda continuam agindo no tecido nacional. A epidemia da Covid-19 revelou as intenções destrutivas provocando instabilidade política, além da crise social e econômica. Costa e Monteiro (2022, p. 2) afirmam que a crise institucional “é óbvia porque todos os dias vivemos situações inéditas que revelam as fragilidades dos mecanismos institucionais que dão equilíbrio, estabilidade, previsibilidade e segurança à nossa democracia”. Questionam o momento atual em que as instituições, que “supostamente existem para organizar e proteger”, têm alteradas e flexibilizadas as regras do jogo pelos próprios organismos encarregados de resguardá-las.

Essa crise política e institucional levou a sociedade brasileira a se unir em busca de um novo projeto de Brasil, mobilizando diferentes setores, buscando por meio das eleições nacionais a escolha de um modelo econômico que garanta o retorno de políticas sociais e contribuam para a redução mais permanente da vulnerabilidade de grande parte da população brasileira e, assim, proporcionem mais estabilidade política, social e econômica ao país.

Durante anos muitas políticas e projetos foram implementados pelo poder público, que aumentaram os ativos e diminuíram as precariedades elevando/ melhorando a qualidade de vida das pessoas. Contudo, o “estado latente de vulnerabilidade” permaneceu, pois com as primeiras crises (econômica e pandêmica), o Brasil retorna aos problemas de 20 anos atrás. As pessoas se mantêm muito vulneráveis a oscilações

econômicas, e talvez isso se deva ao processo econômico no Ceará, que distribui renda muito lentamente, atrelado a atividades baseadas nos baixos salários e em muita informalidade, como o empreendedorismo dos pequenos sem estrutura em setores como transporte, turismo, indústria e comercialização de confecções populares. Além disso, as reformas que propiciaram o acesso à escola (secundária) e à universidade, que ainda não atingiram por completo a classe trabalhadora e que talvez demore uma ou duas gerações.

São necessários estudos mais precisos para avaliar os resultados efetivos, avanços e os prejuízos das políticas econômicas das últimas décadas e assim elaborar propostas mais eficazes e permanentes para o próximo governo e que realmente torne a população mais resiliente para enfrentar as crises cíclicas.

## Referências

ANDRADE, Luciana; MENDONÇA, Jupira de. Segregação residencial ajuda os mais ricos. Direito à Cidade | Brasil. **Le Monde Diplomatique** – Brasil. 21 de setembro de 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929182055/https://diplomatique.org.br/segregacao-residencial-ajuda-os-mais-ricos/>. Acesso em: 26 setembro 2022.

ARAUJO, Rachel Vieira de. (2015) **Vulnerabilidade social**: transformações no espaço urbano de Fortaleza no início do século XXI. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Fortaleza.

ARRAIS, T. A.; OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de; ALENCAR, Diego Pinheiro; SALGADO, Tathiana Rodrigues; VIANA, Juheina Lacerda; MIRANDA, Amanda Fernandes. (2020). Pandemia Covid-19: o caráter emergencial das transferências de renda direta e indireta para a população vulnerável do Estado de Goiás. **Revista Espaço e Economia** (Revista brasileira de geografia econômica), ano 18, n. 18, p. 1-29. Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://journals.openedition.org/espacoeconomia/13734>. Acesso em: 20 outubro 2021.

CARNEIRO, Ítalo Pacheco. (2022). **Projeto Areninhas** – uma estrutura de oportunidade em área de vulnerabilidade social: o caso da areninha Estádio

**capítulo 2** | Desigualdades socioeconômicas, vulnerabilidade e negação ao direito à cidade

Antony Costa. Departamento de Geografia. Trabalho de Conclusão do Curso de Bacharelado em Geografia, UFC. Fortaleza.

CEPAL. (2002). **Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas.** Brasília, CEPAL/ECLAC.

COSTA, M. C. L. (2009). Arranjo familiar e vulnerabilidade na RMF. In: DANTAS, E. W. C; COSTA, M. C. L. **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza.** Fortaleza: Edições UFC.

COSTA, M. C. L. *et al.* (2021). Dossiê Covid-19: Região Metropolitana de Fortaleza. In: MIRANDA, Livia I. B. de. **As metrópoles e a Covid-19** (livro eletrônico): Dossiê Nacional: volume II. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2020/08/As-Metr%C3%B3poles-e-a-COVID-19-Dossi%C3%AA-Nacional.pdf>. Acesso em: 29 setembro 2022.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães (2022). Políticas públicas em tempos sombrios. In: MONTEIRO, Geraldo Tadeu; COSTA, Frederico Lustosa da (org.). **O bolsonarismo no poder: rupturas institucionais e suas consequências.** Rio de Janeiro: Anagrama.

COSTA, Frederico Lustosa da; MONTEIRO, Geraldo Tadeu. (2022). Crise e castigo: instituições e políticas públicas na era bolsonarista. In: MONTEIRO, Geraldo Tadeu; COSTA, Frederico Lustosa da (org.). **O bolsonarismo no poder: rupturas institucionais e suas consequências.** Rio de Janeiro: Anagrama.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; COSTA, Maria Clélia Lustosa; ZANELLA, Maria Elisa. **Vulnerabilidade socioambiental e qualidade de vida em Fortaleza.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2016. 114 p. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929183313/https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/22056>. Acesso em: 29 setembro 2022.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; COSTA, Maria Clelia Lustosa; SILVA, Carlos Lucas Sousa da. (2020). Fortaleza, de uma contaminação derivada dos lugares turísticos à transformação dos espaços de moradia em territórios de adoecimento e de morte. **CONFINS**, Paris, n. 45, p. 1-30.

IPEA. (2015). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras.** Brasília: IPEA, 240 p.: gráfs., mapas color. ISBN: 978-85-7811-254-7. Disponível em: [http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/ivs/publicacao\\_atlas\\_ivs\\_rm.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/ivs/publicacao_atlas_ivs_rm.pdf). Acesso em: 26 setembro 2022.

FALCONERY, Lucas. (2022). Com queda de 47%, Fortaleza perde R\$ 11 milhões de recursos destinados à habitação social. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 20 abril 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929183431/https://diariodonordeste.verdesmares.com>.

[br/ceara/com-queda-de-47-fortaleza-perde-r-11-milhoes-de-recursos-destinados-a-habitacao-social-1.3220070](https://br/ceara/com-queda-de-47-fortaleza-perde-r-11-milhoes-de-recursos-destinados-a-habitacao-social-1.3220070). Acesso em: 26 setembro 2022.

FALCONERY, Lucas; VIANA, Theyse. (2022). População em situação de rua cresce 54% em Fortaleza e cidade tem 2,6 mil pessoas sem moradia. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 2 fevereiro 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929183853/https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/paywall-7.100?wall=0&aId=1.3187662>. Acesso em: 26 setembro 2022.

G1 - CE. (2021). Com pandemia, Ceará tem recorde de desocupação no primeiro trimestre de 2021. **Portal G1-CE**, Fortaleza, 27 maio 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929184151/https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/05/27/com-pandemia-ceara-tem-recorde-de-desemprego-no-primeiro-trimestre-de-2021.ghtml>. Acesso em: 26 setembro 2022.

IPEA. (2015). **Brasil reduziu vulnerabilidade social em 27% entre 2000 e 2010**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929184416/https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/1241-atlas-vulnerabilidade-social-municipios>. Acesso em: 23 setembro 2022.

IPEA. (2015). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. Brasília: IPEA. 240 p. Disponível em: [http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao\\_atlas\\_ivs\\_rm.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs_rm.pdf). Acesso em: 29 setembro 2022.

KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, C. (1999). **Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades**. Montevideo: CEPAL/PNUD.

MENA, Fernanda. (2022). Fome ronda 1 a cada 3 lares com crianças de até dez anos no país. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 14 setembro 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929184711/https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/fome-ronda-1-a-cada-3-lares-com-criancas-de-ate-dez-anos-no-pais.shtml>. Acesso em: 26 setembro 2022.

MESQUITA, Carolina. (2022). Taxa de desocupação cai, mas informalidade atinge quase 2 milhões de cearenses. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 26 fevereiro 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/taxa-de-desocupacao-cai-mas-informalidade-atinge-quase-2-milhoes-de-cearenses-1.3197387>. Acesso em: 26 setembro 2022.

NASCIMENTO, Thatiany. (2022). Estudo mapeia a fome em Fortaleza, e pesquisadores investigam situação do Grande Bom Jardim. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 25 maio 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/>

**capítulo 2** | Desigualdades socioeconômicas, vulnerabilidade e negação ao direito à cidade

[web/20220929185154/https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/estudo-mapeia-a-fome-em-fortaleza-e-pesquisadores-investigam-situacao-do-grande-bom-jardim-1.3234926](http://web/20220929185154/https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/estudo-mapeia-a-fome-em-fortaleza-e-pesquisadores-investigam-situacao-do-grande-bom-jardim-1.3234926). Acesso em: 26 setembro. 2022.

OBSERVATÓRIO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO (2021). **Projeto**. Goiânia. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929185844/http://obsestadosocial.com.br/sobre-o-projeto/>. Acesso em: 20 outubro 2021.

O POVO. (2021). A conta não fecha: volta da fome muda a realidade de famílias em Fortaleza. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 7 dezembro 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929190238/https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/2021/12/07/a-conta-nao-fecha-volta-da-fome-muda-a-realidade-de-familias-em-fortaleza.html>. Acesso em: 26 setembro 2022.

OXFAM BRASIL. (2022). Fome avança no Brasil em 2022 e atinge 33,1 milhões de pessoas. **OXFAM BRASIL**. 08.06.2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929190338/https://www.oxfam.org.br/noticias/fome-avanca-no-brasil-em-2022-e-atinge-331-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 23 setembro 2022.

PEQUENO, L. R. B. Mudanças na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010. In: COSTA, M. C. L. da.; PEQUENO, L. R. B. (Editores). **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015, p. 187-237.

QUEIROZ, Adriano. (2022). Grande Fortaleza tem 1,51 milhão na pobreza e extrema pobreza; pior cenário da década. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 9 agosto 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220811215937/https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2022/08/09/grande-fortaleza-tem-127-milhao-na-pobreza-pior-cenario-em-10-anos.html>. Acesso em: 26 setembro 2022.

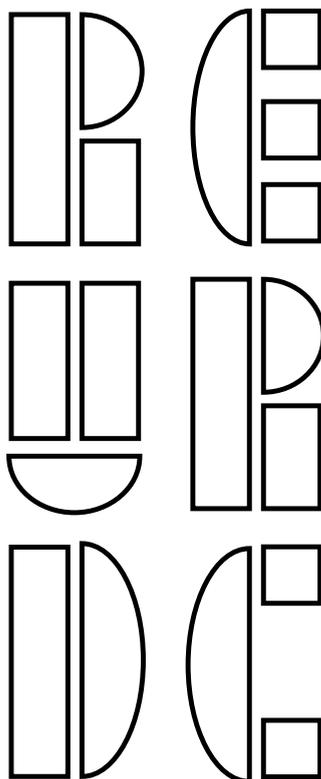
SALATA, Andre Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. (2022). **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**. Porto Alegre/RS, n. 09, 2022. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2022/08/BOLETIM\\_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES\\_09-1.pdf](https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2022/08/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES_09-1.pdf). Acesso em: 26 setembro 2022.

SILVA, Regina Balbino da; PEREIRA, Alexandre Queiroz; COSTA, Maria Clélia Lustosa. (2018). Fortaleza e a ocupação do espaço litorâneo no Grande Pirambu. **Geografia**, Londrina, v. 27, n. 1.

XEREZ, Gioras. (2021). Moradores coletam comida em caminhão de lixo em Fortaleza. Fortaleza, **Portal G1**. 18 agosto 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220929192019/https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/10/18/moradores-coletam-comida-em-caminhao-de-lixo-em-fortaleza.ghtml>. Acesso em: 26 setembro 2022.

# PARTE II

Regimes urbanos  
e governança



**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# CAPÍTULO 3

## **Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:**

regulamentação seletiva e governança conflituosa

RENATO PEQUENO

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

## Introdução

Neste capítulo pretende-se realizar um breve balanço da trajetória de pesquisa realizada no âmbito do Laboratório de Estudos da Habitação (Lehab) nos últimos anos que, desde a sua criação integra o Núcleo de Fortaleza da Rede Observatório das Metrôpoles (CNPq-INCT). Foram utilizadas as investigações científicas vinculadas à análise das políticas públicas de desenvolvimento urbano abrangendo a formulação de planos, programas e projetos<sup>15</sup>. Por vezes constatam-se situações em que os princípios da reforma urbana foram desconsiderados, e que o direito à cidade de grupos sociais menos favorecidos veio a ser violado, prevalecendo os interesses de setores hegemônicos. Disso evidencia-se seu processo de desenvolvimento desigual.

Grande parte desses estudos foram realizados em rede junto a outros laboratórios. Como eixos temáticos foram definidos: os arranjos institucionais, os dispositivos normativos, os impactos territoriais e os espaços de resistência. Para cada um deles foram elencados processos, variáveis, indicadores e possíveis fontes de comprovação.

Trata-se de um esforço de síntese voltado para articular algumas ideias que evidenciam o predomínio do grande projeto sobre o processo de planejamento, o desmantelamento dos avanços

---

<sup>15</sup> Projetos de pesquisa: Estratégias e instrumentos de planejamento e regulação urbanística voltados à implementação do direito à moradia e à cidade no Brasil – avanços e bloqueios. FFord (2014-2016); Desafios do direito à cidade em Fortaleza: remoções, resistências e as condições de inserção urbana dos grandes conjuntos voltados para reassentamentos, CNPq Universal (2015-2018); Financiamento do desenvolvimento urbano, planejamento, inclusão socioterritorial e justiça social nas cidades brasileiras, FFord (2017-2019); As Metrôpoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano, TR Regimes urbanos (2018-2021). Ações de extensão: Observatório de Remoções, UFC (2017-2021); Direito à Cidade e à Moradia: Monitoramento e Formação, UFC (2018-2021).

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: *regulamentação seletiva e governança conflituosa*

obtidos com a inclusão de instrumentos urbanísticos voltados para democratizar o acesso à terra urbanizada, bem como a preponderância de mecanismos favoráveis ao capital imobiliário e financeiro. Tudo isso em detrimento de grupos excluídos que passam a ser alvo de remoções forçadas, de deslocamentos para conjuntos periféricos, assim como impactando negativamente inúmeros territórios populares onde a negação do acesso às oportunidades é a regra.

Boa parte das ideias apresentadas neste capítulo foram apresentadas em eventos científicos nacionais e internacionais, assim como em oficinas de trabalho reunindo outros laboratórios que simultaneamente desenvolveram estudos similares. Por vezes esses conteúdos foram utilizados como referência em conselhos, comissões e audiências públicas convocadas pelo Ministério Público Estadual ou por representantes do Legislativo com orientação política de esquerda e que tem o direito à cidade e à moradia digna como bandeira. Ademais, algumas das constatações foram debatidas e validadas em diferentes ações de extensão que tiveram como propósito fortalecer representantes de movimentos sociais urbanos, entidades e assessorias populares, dentre as quais se destacam: os encontros de comunidades, os cursos de formação em planejamento urbano e as práticas de assessoria técnica aos grupos envolvidos (PEQUENO, 2019).

Fortaleza, capital do Ceará e município-polo da região metropolitana composta por 19 municípios, corresponde ao principal recorte espacial. Na ausência de arranjos institucionais, de instâncias de controle social, de dispositivos normativos, de processos de planejamento territorial metropolitano, revela-se a hegemonia do Município de Fortaleza como alvo para estudos sobre as disputas territoriais, por conta de sua condição macrocefálica no comando da urbanização cearense. Por sua vez, em sua dimensão temporal, as análises se concentram na última década,

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

os anos 2010, ainda que se reconheça que muitas das questões aqui abordadas trazem elementos causais de décadas anteriores.

Em sua primeira seção, apresenta-se de forma sucinta o quadro geral de desigualdades frente ao qual atuam os que advogam pelo direito à cidade e que lutam pela reforma urbana. Em seguida, na segunda, aponta-se o elenco de atores sociais, seus papéis e interesses envolvidos com os processos de planejamento urbano conduzidos na cidade e debatidos em instâncias de controle social e em espaços populares associados à política urbana. A terceira seção se volta para alguns instrumentos de indução do desenvolvimento urbano como os projetos especiais, as outorgas onerosas do direito de construir e de alterar o uso do solo, as operações urbanas consorciadas, bem como para programas de desenvolvimento urbano em curso.

Foram abordados com relação às alterações no âmbito normativo, sua distribuição espacial e seus rebatimentos territoriais. Trata-se de um acervo de situações que revelam algumas evidências territoriais do predomínio do projeto sobre o processo de planejamento, indicando as vinculações entre as alterações na estruturação da metrópole e as intervenções de interesse do setor imobiliário, que se desdobram em violações de direitos e no acirramento das desigualdades.

Como considerações finais apontam-se alguns caminhos para futuros estudos científicos e ações de extensão visando dar continuidade à leitura crítica da produção social do espaço na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

### **Fortaleza como palco do desenvolvimento desigual**

Ao longo das últimas décadas, Fortaleza se destaca no cenário nacional por conta de seu crescimento econômico. Segundo o IBGE (2021), a capital cearense corresponde ao nono

PIB municipal brasileiro, representando cerca de 1% de toda a riqueza produzida no Brasil. Trata-se da mais densa capital do país em termos demográficos, organizando um amplo espaço metropolitano composto por 19 municípios e que apresenta enorme diferenciação na intensidade de ocupação urbana. Interessa saber em que condições essa riqueza vem sendo distribuída e se ela repercute positivamente na garantia do direito à cidade, reduzindo desigualdades e promovendo condições de moradia digna.

A análise da distribuição espacial das diferentes atividades econômicas na RMF facilita a compreensão de sua estruturação urbana. No caso do setor industrial, nas últimas décadas predomina a redistribuição dos espaços produtivos nas proximidades da estrutura viária regional e das plataformas logísticas que facilitam o escoamento de mercadorias. Quanto aos espaços terciários, verifica-se a enorme concentração do comércio e dos serviços na capital, notadamente no centro expandido, nos eixos viários que se deslocam para os bairros periféricos, inclusive chegando às sedes municipais. Disso resulta um intenso processo de conurbação entre Fortaleza e os municípios vizinhos.

Chama a atenção que a maior parte da superfície da metrópole apresente características rurais, com ocupação bastante esparsa. A própria estrutura social da metrópole, revelada a partir de sua tipologia socioespacial (PEQUENO, 2015), indica que quase três quartos da metrópole tenham o predomínio de uso agrícola. Maiores elementos podem ser também obtidos nos trabalhos recentes publicados por Denise Elias a respeito do agronegócio na RMF (ELIAS, 2022).

No caso deste artigo, o foco das análises se concentra na capital cearense onde vivem quase dois terços da população da RMF. Outros aspectos reveladores de discrepâncias entre Fortaleza e os demais municípios podem ser apontados como justificativas

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

para esta escolha, tais como: as dimensões institucionais e normativos, especialmente com relação às políticas públicas de desenvolvimento urbano e às condições de planejamento e gestão; os padrões de urbanização, relacionados ao acesso às infraestruturas, aos serviços urbanos e aos equipamentos sociais; e os interesses do setor imobiliário e às disputas fundiárias, concentrados nas áreas com maior valorização. Importante ressaltar a possibilidade de apontar algumas exceções em outros municípios da RMF. Notadamente em recortes territoriais vinculados às atividades produtivas, perceptíveis em Aquiraz, Eusébio, Maracanaú, Caucaia e São Gonçalo.

Nos estudos realizados no Lehab adotam-se as condições de moradia como as variáveis que melhor explicitam as desigualdades socioespaciais. No caso de Fortaleza, alguns indicadores confirmam essa asseveração. Os números do Plano Local Habitacional de Interesse Social de 2013 totalizaram mais de 843 assentamentos urbanos precários, onde viviam cerca de 1,1 milhão de habitantes (41% da população municipal), porém em pouco mais de 10% do território municipal. Esses dados indicam que, em 40 anos, multiplicaram-se por 10 tanto os assentamentos como a população vivendo em precariedade urbanística e irregularidade fundiária. Outros indicadores, como o déficit habitacional e a inadequação domiciliar, ao serem espacializados revelam intensas disparidades entre bairros periféricos e litorâneos, bem como entre setores onde se autosegregam os grupos mais abastados e os territórios populares ocupados por aqueles involuntariamente segregados.

Quando se analisa o rebatimento espacial das políticas urbanas e habitacionais constata-se a desigualdade no acesso às oportunidades. No caso da implantação dos conjuntos habitacionais, os resultados recentemente obtidos com o PMCMV demonstram a opção pelas periferias distantes, com problemas

diversos nas condições de inserção urbana (PEQUENO; ROSA, 2016; 2015; PEQUENO; CARVALHO, 2018). O mesmo pode ser apontado para as estratégias projetuais adotadas para a urbanização de assentamentos urbanos precários, nas quais prevalece como alternativa o deslocamento de comunidades inteiras para bairros distantes em condições de vulnerabilidade social (PEQUENO *et al.*, 2022).

Realce ainda para as remoções forçadas e violentas. Somadas às ameaças, verifica-se que desde 2009 foram mais de 340 casos denunciados junto aos escritórios de direitos humanos e à Defensoria Pública. Em 12 anos atingiu-se um total de mais de 51 mil famílias, das quais cerca de 26 mil foram efetivamente removidas (PEQUENO; HOLANDA, 2018; PEQUENO, 2020).

Por outro lado, as iniquidades das condições de moradia podem ser também atestadas a partir do outro extremo, considerando a produção habitacional através do mercado imobiliário. São poucos e concentrados os bairros onde predomina a verticalização, que contam com as melhores condições de acesso às infraestruturas e aos serviços, bem como de mobilidade urbana. Da mesma maneira, os condomínios horizontais onde moram as elites se localizam nas proximidades de um mesmo eixo de segregação residencial, inclusive avançando em direção aos municípios conurbados ao sudeste.

Vale ainda destacar que a própria legislação urbanística tem historicamente implicado em condições bastante desiguais de moradia. Padrões urbanísticos de parcelamento, gabarito dos edifícios, tipos de uso do solo têm induzido a ocupação mais intensa em certos setores; justamente aqueles onde se concentram os interesses do setor imobiliário na construção de novos empreendimentos e na aquisição de terrenos (RUFINO, 2012; ROSA *et al.*, 2018).

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

Nos anos 2010, logo após a aprovação do Plano Diretor Participativo, a inclusão de instrumentos urbanísticos reconhecidos como indutores do desenvolvimento urbano também corrobora com o aumento das desigualdades nas condições de moradia. Afinal, são evidentes os privilégios concedidos aos incorporadores, por meio de vantagens como o aumento do índice de aproveitamento, as possibilidades de alteração do uso do solo, dentre outros. Disso decorre a maior procura por terrenos vazios em setores mais valorizados, graças à proximidade de investimentos públicos em infraestruturas e mobilidade evidenciando-se o incremento da especulação imobiliária.

### **Agentes e instâncias de controle social vinculadas à política urbana**

Nesta parte pretende-se analisar os agentes envolvidos com a política urbana em suas responsabilidades e seus interesses, considerando os embates mais recentes em torno da reforma urbana e do direito à cidade. Investiga-se a composição de instâncias de controle social, suas atribuições e os conteúdos das reuniões. Para melhor compreender seus conflitos e disputas territoriais, faz-se necessário um breve resgate histórico remontando ao período de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) aprovado em 1992.

A presença de instância participativa voltada para o debate sobre a questão urbana em Fortaleza não é recente, antecedendo à aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, quando maiores movimentações nos processos de planejamento atrelados à política urbana passaram a ser constatadas.

Criada em 1995, a Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor (CPPD) foi instituída como espaço de debate e deliberação da política urbana para monitorar a implementação

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: *regulamentação seletiva e governança conflituosa*

do PDDU, em substituição à Comissão de Desenvolvimento Urbano de 1979. Em sua composição paritária, observa-se a diferenciação entre grupo, composto por membros natos integrantes do governo municipal, e outro, com representantes externos ao poder local oriundos de entidades privadas e da sociedade civil naquele momento.

Somente em 2013 houve uma alteração na composição dos membros natos, adequando-se à nova estrutura organizacional do município, sem que houvesse qualquer alteração dos outros membros, ditos representantes, como se as entidades profissionais e da sociedade civil ainda fossem as mesmas. No caso, foram mantidos as mesmas instituições e entidades inicialmente escolhidas como membros representantes: quatro do setor privado representando empregadores (Sinduscon; Clube de Diretores Lojistas; Associação Comercial do Ceará e do Sindiônibus); dois do setor público, sendo do Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) e outro de esfera estadual de governo (Detran); cinco de entidades profissionais (IAB, CREA, ABES, ACEC e AGB); um da academia (UFC) e um único dos movimentos sociais urbanos representado desde o início pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, que já não é tão atuante como outrora. Mais recentemente, em 2021, novas mudanças ocorreram dentre os membros natos, sem que nada fosse modificado no outro conjunto de membros da CPPD.

É importante ressaltar que a CPPD tem assumido indevidamente a condição de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), estabelecido como instância de controle social desde que a Lei do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) de 2009 foi aprovada. A criação desse conselho seria uma oportunidade para atualizar a composição dos membros representantes, reequilibrando os campos de força. Contudo, a não ocorrência da Conferência da Cidade desde a aprovação do PDPFor indica as condições de participação e transparência em que a política urbana se encontra.

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

Ao abordar o conteúdo das reuniões da CPPD, em seus resultados e desdobramentos, verifica-se a vinculação entre a composição dessa comissão e a trajetória da implementação da política urbana, que se dá diretamente associada às mudanças nos grupos políticos que assumiram a gestão municipal. Tratando-se de um período de mais de 26 anos, observa-se a ocorrência de 49 reuniões da CPPD na primeira fase, período de vigência do PDDU de 1992. Posteriormente, desde 2009, após a aprovação do atual PDP, as reuniões mais que dobram, totalizando 91 encontros. Esse incremento de reuniões estaria associado às exigências legais de maior participação da sociedade civil, conforme os princípios e as diretrizes da Lei Federal do Estatuto da Cidade.

Contudo, logo após a aprovação do PDPFor, foram apenas seis reuniões nos primeiros cinco anos da CPPD (2009-2013). Justamente no período em que, segundo os prazos legalmente estabelecidos, as leis complementares ao PDP deveriam ser formuladas, como os planos setoriais, a lei de parcelamento e de uso e ocupação do solo, dentre outras. Tratava-se da gestão da Prefeita Luiziane Lins (PT) que, desde o início do seu governo, havia assumido o compromisso de rever o PD de forma democrática e participativa junto ao chamado campo popular composto por entidades e movimentos sociais de esquerda.

Importante mencionar que o processo de elaboração do PDPFor não foi dos mais tranquilos. Ao contrário, foram muitos os embates, nos quais prevaleceram os interesses do setor imobiliário, contando com o amplo apoio da gestão municipal. Juntos, o poder local e os representantes da incorporação e da indústria da construção civil garantiram privilégios em termos de potencial construtivo, reduzindo possibilidades de resgate de mais valia por meio de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e de combate à especulação imobiliária. Ademais, o zoneamento ambiental inicialmente proposto, foi

bastante alterado, substituindo-se diretrizes de preservação por outras que viabilizam a ocupação de setores de interesse do setor imobiliário. Boa parte das alterações ocorreram ainda no processo de discussão e debate do Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo para a Câmara (MACHADO, 2012).

Para não dizer que não houve avanços, conseguiu-se a inserção de instrumentos de inclusão territorial e de democratização do acesso à terra urbanizada, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de três tipos (favela, conjunto precário e vazios). Porém, eles não são autoaplicáveis, e sim, dependentes de processos complementares para suas regulamentações via planos integrados de regularização fundiária (PEQUENO; FREITAS, 2011). Mais elementos sobre as ZEIS podem ser obtidos em outros capítulos deste livro.

Naquele momento ganhava peso o que tem sido denominado como predomínio do projeto sobre o processo de planejamento. Afinal, em 2009, Fortaleza foi lançada como uma das sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014, quando uma miríade de projetos foi resgatada, passando a compor um amplo *portfolio* de intenções. Contudo, essas intervenções desconsideraram os conteúdos do PDPFor recentemente aprovado, levando ao seu engavetamento e esquecimento. Da mesma forma, desvirtuou-se a concepção do zoneamento urbano e ambiental, visto que a implantação dos projetos promovia o crescimento tanto em zonas consolidadas, como em zonas de ocupação moderada, e mesmo em setores a serem preservados (PEQUENO, 2015).

Data desse período o retorno em larga escala das ameaças de remoções forçadas e violentas em Fortaleza, que foram objeto de denúncia junto à Defensoria Pública e ao Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar. Como fatores causais: o *boom* imobiliário, a formulação de grandes projetos de mobilidade vinculados à Copa de 2014 atendendo a setores turísticos da cidade.

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

A partir de 2013, a CPPD ganha novos rumos, iniciando-se uma nova gestão com orientação política amplamente atrelada ao neoliberalismo. Todavia, desde a criação da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) ampliou-se bastante a frequência de reuniões da CPPD, ocorrendo em média mais de oito reuniões por ano. Seria um período de democratização da gestão municipal por meio do maior debate da política urbana?

Para responder a essa questão observa-se que em 2013 houve uma alteração na composição dos membros natos, adequando-se à nova estrutura organizacional do município, sem que houvesse qualquer mudança dos outros membros, ditos representantes de entidades profissionais e da sociedade civil. Além disso, é importante ressaltar que a CPPD assumiu indevidamente a condição de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), instância de controle social estabelecida pelo Estatuto da Cidade e reforçado pelo PDP.

Tivesse havido a criação do CMDU, a partir de uma Conferência Municipal da Cidade, uma nova composição dos membros representantes poderia ser aprovada, inclusive visando equilibrar o quadro de conselheiros. Nesse sentido, ficou facilitada a formação de coalizões reunindo o poder local e o setor privado, garantindo-se com isso o domínio desses setores na tomada de decisões.

A leitura cuidadosa das atas e a análise das apresentações feitas nas reuniões desde 2014 evidenciam alguns conteúdos recorrentes, dentre os quais: a regulamentação de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano; as análises de orientação prévia de projetos especiais e de outorgas onerosas do direito de alterar o uso do solo; a apresentação de novos instrumentos de gestão urbana voltados para agilizar processos de aprovação compondo uma plataforma digital e de conteúdos de programas de desenvolvimento urbano tendo nos grandes projetos urbanos um instrumento de gestão; e as

alterações na estrutura administrativa da SEUMA e relatórios com balanços da gestão.

Quase a totalidade das questões abordadas nas reuniões mostrou-se vinculada ao atendimento de interesses privados, cabendo ao poder local a sua desregulamentação e/ou a proposta de uma nova regulação, de modo a garantir maiores lucros e facilidades. Desse apanhado geral constatou-se não ter havido dificuldades na aprovação de quase todos os pontos apresentados junto à CPPD. Afinal, boa parte da sua composição na condição de membros natos tinha sido definida pelo poder local; outros, em função de interesses específicos conforme as entidades que representavam, também foram favoráveis.

Nos primeiros anos da nova CPPD houve o predomínio da regulamentação de instrumentos, da aprovação de projetos especiais e de operações urbanas consorciadas, reconhecidas pela SEUMA como possibilidade de atrair investidores. Desde 2016 prevalecem as outorgas onerosas do direito de alterar o uso do solo, consideradas como mecanismo mais flexível e ágil no atendimento aos interesses do setor imobiliário.

Chama a atenção a quantidade de alterações ocorridas no zoneamento de Fortaleza ao longo dos anos 2010, sem que a chamada Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor tenha se manifestado, apesar do seu papel e das responsabilidades legalmente instituídas conforme apresentaram Capasso e Pequeno (2021). Os autores identificaram como mudanças recorrentes: o aumento do coeficiente de aproveitamento; a modificação de uso, sendo acrescidos alguns fragmentos da macrozona ambiental às zonas vizinhas; a expansão de zonas especiais, porém com regulamentação seletiva. Ademais, ao analisarem a verticalização recente, constatam a rápida e intensa resposta do mercado imobiliário, demonstrando a concentração de edifícios com mais de 15 andares nas mesmas zonas alvo de alterações. Em

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

síntese, constata-se um novo modelo de gestão urbana, onde a política urbana vem sendo progressivamente transformada por meio de instrumentos que facilitam a aprovação de novos projetos.

### **Sobre o predomínio do projeto sobre o processo de planejamento**

Nesta seção intenta-se discutir alguns dos processos recorrentes nos debates sobre a política urbana especialmente vinculados aos interesses do setor privado. Alguns constatados a partir da análise dos conteúdos das reuniões da CPPD, mencionados na parte anterior, outros como objetos de estudo de outras pesquisas no Lehab. Reitera-se a hipótese que esses processos atestam o predomínio cada vez maior do projeto urbano sobre o processo de planejamento, no qual as normas urbanísticas ao serem reconhecidas como barreiras às intenções presentes nas intervenções, passam a ser modificadas, ou mesmo, a ser formulado um novo aparato legal. Revelam-se por meio dessas análises o que Rosa *et al.* (2018) denominaram como a regulação desregulamentada, a partir do proposto por Aalbers (2016), no qual as leis são transformadas para ampliar os ganhos ao capital imobiliário-financeiro, cujas alterações contam com a participação decisória desses maiores interessados.

Um olhar mais amplo considerando um maior número de cidades sob a égide do financiamento do desenvolvimento urbano, indica certa diversidade de instrumentos que se adequam às diferentes realidades locais, considerando a situação econômica, os arranjos institucionais, a capacidade de gestão, os dispositivos normativos de cada cidade, dentre outros aspectos. Morado e Freitas (2017) ao proporem um conceito ampliado de parceria público-privada incluem no mesmo bojo: as concessões administrativas ou financiadas, as operações urbanas consorcia-

das, as outorgas onerosas do direito de construir e de alterar o uso do solo, assim como os zoneamentos e projetos especiais.

Fortaleza não foge à regra. Grandes equipamentos de logística voltados para o transporte internacional de pessoas e mercadorias foram alvo de *global players*, como o Aeroporto Internacional de Fortaleza concedido pelo governo federal à FRAPORT (empresa alemã de gestão aeroportuária) e o Complexo Industrial e Portuário do Pecém, objeto de memorando de cooperação entre o governo estadual e o Porto de Rotterdam, ambos em 2017. Cabe aqui mencionar as transformações trazidas por esses grandes equipamentos, como relatou Cavalcante em sua pesquisa sobre a produção imobiliária no entorno do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CAVALCANTE, 2019). A autora associa a presença desse complexo à intensificação da incorporação imobiliária, atraindo novos empreendimentos residenciais às formas vinculadas ao turismo litorâneo.

A partir de 2014 os esforços são ainda maiores, quando foram apresentados projetos de lei para regulamentação de instrumentos de interesse do setor imobiliário presentes no PDPFor. Realce para a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de alterar o uso do solo, a regularização de edificações, e a proposição de duas novas operações consorciadas.

Observa-se que naquele momento a Secretaria à frente da política urbana revelava o seu propósito, visto que as questões da cidade informal e precária foram totalmente desconsideradas. Por outro lado, o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) mostrou-se permeável às demandas sociais, assumindo pautas intersetoriais e promovendo a articulação interinstitucional. Todavia, manteve-se fiel aos interesses do setor imobiliário e ao lado da SEUMA.

Reiteramos o foco deste trabalho nos instrumentos urbanísticos de interesse da incorporação imobiliária e nos programas

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

de desenvolvimento urbano que revelam a intensa comunhão entre o poder local e o capital imobiliário. Ademais, reforçam a hipótese do predomínio do projeto sobre o processo de planejamento, evidenciando-se na regulamentação desses instrumentos a adoção de mecanismos que os tornam cada vez mais flexíveis.

Nesse sentido, são destacados nesta seção os seguintes instrumentos: os projetos especiais; as outorgas onerosas do direito de alterar o uso do solo; as operações urbanas consorciadas. Ademais, devem ser abordados os programas de desenvolvimento urbano comandados pelo poder local, que também reforçam a hegemonia do projeto sobre o processo de planejamento.

As análises buscam discutir como eles têm sido utilizados e alterados em favor daqueles que advogam pelo grande projeto como instrumento de gestão urbana desconsiderando os processos de planejamento. Afinal, ao adotar recortes espaciais específicos, tais programas desconsideram a totalidade da cidade, reforçando com isso a valorização fundiária de determinados setores e, com isso, atendendo aos interesses da incorporação imobiliária.

Quanto aos Projetos Especiais, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 1996 (art. 160) os definiam como empreendimentos públicos ou privados que, por seu porte ou natureza, demandem análise específica quanto a sua implantação no território do município. A mesma lei destacava a condição desses projetos como aqueles geradores de tráfego, causadores de sobrecarga nas infraestruturas ou de impacto ambiental. Ademais, pontuava em outros artigos as responsabilidades e procedimentos a serem adotados, assim como tipificava os projetos quanto às suas funções em anexo. As análises de orientação prévia (AOP) eram de competência da Comissão Normativa de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e subsidiariam a CPPD em seus processos decisórios.

Desde a primeira reunião realizada em 2014, quando a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente apresentou a sua

nova estrutura administrativa, ocorreu uma primeira solicitação de análise de orientação prévia para um empreendimento imobiliário de grande porte, no caso o Rio Mar Shopping Center no bairro Presidente Kennedy. Desde então, as AOPs passaram a ser realizadas por diferentes células, conforme a nova estrutura administrativa apresentada nessa reunião, dentre as quais: Célula de Normatização (CENOR), Célula de Negócios Urbanos (CENUR), a Célula de Desenvolvimento de Planos e Instrumentos Urbanísticos (CDPU), dentre outras.

Vários outros projetos especiais foram encaminhados ao longo dos anos seguintes, vinculados a diversas atividades, como equipamentos de saúde, empreendimentos hoteleiros e residenciais; outros específicos, como usina móvel de asfalto, moinhos e silos de trigo, usina de reciclagem de lixo.

Chama a atenção a maior concentração das solicitações referentes aos projetos especiais nos anos de 2014 a 2016, antecedendo à revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, finalizada em 2017. Via de regra, todas as análises foram favoráveis, não havendo qualquer impedimento, culminando com a aprovação quase que unânime das propostas.

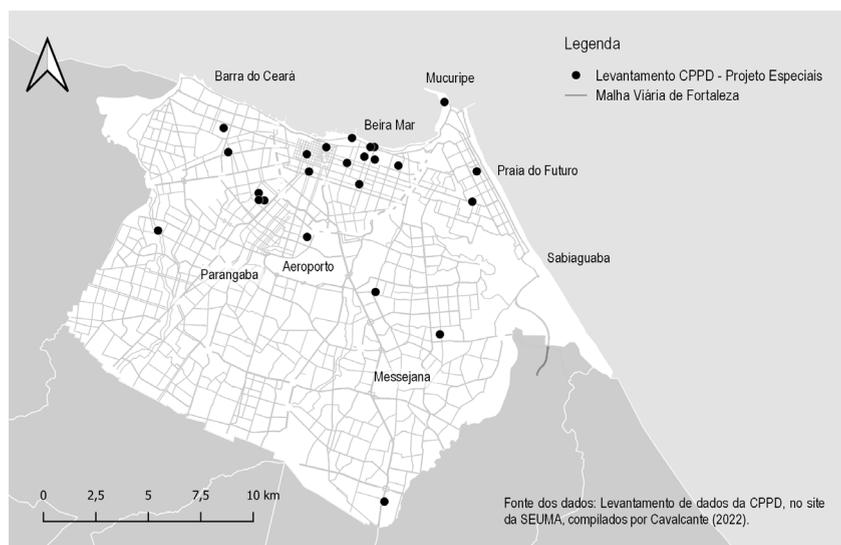
O comparecimento a algumas reuniões da CPPD durante os anos de 2015 e 2016 na condição de membro representante pela Universidade Federal do Ceará atestou o papel dessa comissão como garantidor de privilégios e, mesmo quando alguns projetos eram causadores de impactos negativos.

Posteriormente, com a aprovação da nova LUOS em 2017, poucas alterações foram feitas nos conteúdos referentes aos projetos especiais, restringindo-se à exigência de estudo de impacto de vizinhança, ao aumento do prazo de validade das AOPs. Além disso, novos tipos de uso foram adicionados aos preexistentes, reduzindo com isso a condição de projeto especial. Fato é que diante de uma série de projetos de exceção constatou-

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

se a ampla e irrestrita anuência da prefeitura, recomendando a implantação, desmontando os instrumentos de controle e imprimindo uma nova lógica na gestão da cidade.

A Figura 5 apresenta a localização de 20 projetos especiais distribuídos pelo território municipal com solicitações de análise de orientação prévia (AOP). Um primeiro olhar revela a concentração dos projetos no setor mais valorizado da cidade, assim como nos bairros de Fortaleza situados nas proximidades da faixa litorânea. Há apenas quatro casos de AOP para intervenções em bairros intermediários, e um nas periferias. Todavia, mesmo os mais distantes se encontram na direção do eixo de expansão imobiliária ao sudeste, demonstrando a apropriação da valorização trazida por essas intervenções pela incorporação.



**Figura 5 - Localização dos projetos especiais com AOP aprovadas na CPPD.**

Fonte: levantamento de dados da CPPD, no site da SEUMA, compilados por Cavalcante (2022).

A partir de 2015, passaram a ser solicitadas análises de orientação prévia de Outorgas Onerosas do Direito de Alterar o

Uso do Solo junto à SEUMA para posterior apresentação à CPPD. Contudo, chamou a atenção a aprovação de leis específicas voltadas para flexibilizar o uso desse instrumento (10.335/2015), assim como para ampliar os setores da cidade em que a outorga teria validade (10.431/2015). Como flexibilização, entenda-se a ausência de coeficiente de aproveitamento máximo como mecanismo para controlar o gabarito das edificações, assim como de outros índices urbanísticos como recuos e taxa de ocupação, inclusive do subsolo. Outros problemas quanto à fórmula de cálculo do valor da outorga foram na época detectados, conforme estudos realizados pelo advogado Henrique Botelho do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Desde então, verificou-se a substituição da outorga onerosa do direito de construir (OODC) pela outorga onerosa do direito de alterar o uso do solo (OODAUS) por parte da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, que demonstrava confundir alterações na forma com mudanças na função<sup>16</sup>.

De antemão, constatou-se que os agentes diretamente envolvidos se restringem ao setor imobiliário (incorporadores, construtores e consultores), o Estado (gestores responsáveis pelo controle urbano), os compradores e investidores com poder aquisitivo. Ademais, o setor financeiro tem viabilizado tais empreendimentos, em tempos de menor acesso ao crédito imobiliário, e a própria CPPD que os avaliza, em caso de demanda de AOP. Importante ressaltar que o uso da Outorga Onerosa,

---

<sup>16</sup> Como parte de Estudo sobre o Financiamento do Desenvolvimento Urbano, do qual o Lehab tomava parte em parceria com o LabCidade (FAUUSP), o Praxis (EA-UFG) e o Indisciplinar (EA-UFG), o Lehab-UFC, investigou os casos de outorga concedidos pelo município desde a aprovação do PDP de Fortaleza em 2009 com o intuito de verificar a adoção desse instrumento em casos anteriores às análises de orientação prévia demandadas pelos incorporadores no qual se buscava compreender as condições dos arranjos institucionais, as alterações dos dispositivos normativos e os rebatimentos territoriais promovidos pelos instrumentos urbanísticos.

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

seja de direito de construir, seja de alterar o uso do solo, sem que os recursos financeiros captados sejam investidos em setores precários, acaba por impactar negativamente sobre os grupos excluídos, vítimas de processo de especulação imobiliária.

Estudos meticolosos sobre o uso das outorgas realizados por Rosa e Aldigueri (2022) revelaram que os incorporadores têm adotado estratégias de diferenciação de seus empreendimentos construídos por meio de OODAUS para agregar valor aos imóveis e, assim, viabilizar maiores lucros: a localização concentrada num mesmo setor; o maior potencial construtivo que favorece o maior número de unidades, ainda que uma por andar; a condição de raridade atrelada à arquitetura e ao amplo acesso à paisagem.

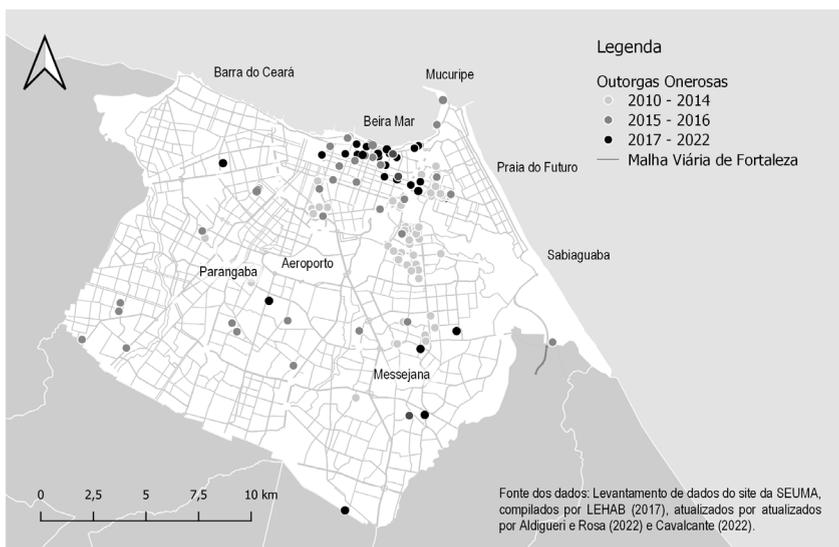
Partindo das mesmas bases de dados, as autoras espacializaram 86 casos de OODC aprovadas desde 2010, e outros 25 casos de OODAUS desde 2015, refletindo as dinâmicas do mercado imobiliário ocorridas desde o início dos anos 2010 (ver Figura 6). Para além da distribuição espacial, Rosa e Aldigueri propõem a seguinte periodização: i) fase inicial, entre os anos 2010 e 2014 após a aprovação do PDP, com a localização restrita às Zonas de Ocupação Preferencial 2 e as Zonas de Ocupação Moderada 1 e 2, dado que apenas as OODC estavam regulamentadas; ii) fase intermediária, de 2015 a 2016, posterior à aprovação das leis que flexibilizaram e instituíram as OODAUS, quando os casos se dispersaram pela cidade, porém avançando em direção aos bairros mais valorizados à beira-mar; iii) fase mais recente, desde 2017 ao ano 2020, quando as outorgas quase se restringiram aos bairros da chamada Zona de Ocupação Consolidada à beira-mar, onde os empreendimentos residenciais voltados para famílias com alto poder aquisitivo passaram a se concentrar.

Constata-se que a proliferação de outorgas onerosas, notadamente desde 2015, fornece fortes evidências do predomínio do projeto sobre o processo de planejamento graças à flexibilização do

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: *regulamentação seletiva e governança conflituosa*

coeficiente de aproveitamento e ao reconhecimento do acréscimo de potencial construtivo como alteração de uso do solo. Mesmo em se tratando de empreendimentos isolados, observa-se a cada caso que o projeto arquitetônico proposto tem progressivamente desmontado os limites impostos pelas leis urbanísticas elaboradas a partir de processos de planejamento, como o PDPFor de 2009.

Para tanto, contribui fortemente a nova Lei de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo aprovada em 2017. Através desse instrumento foram instituídas as novas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), que abrem possibilidades para alteração nos usos do solo e adensamentos ainda maiores em outros setores da cidade. Juntas, as 15 ZEDUS correspondem a uma nova zona da cidade, representando 12% do território municipal, marcada pela ampla flexibilização dos índices urbanísticos de modo a atrair investimentos que induzam o desenvolvimento urbano da cidade a qualquer preço.



**Figura 6 - Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alterar o Uso do Solo.**

Fonte: levantamento de dados do *site* da SEUMA, compilados por LEHAB (2017), atualizados por atualizados por Aldigueri e Rosa (2022) e Cavalcante (2022).

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

Quanto às operações urbanas consorciadas (OUC), foram realizados diversos estudos nos últimos anos, verdadeiro carro-chefe no discurso neoliberal da última gestão. Afinal, diante do discurso contaminado por ideologias como o da incapacidade do estado, da redução da máquina administrativa, da eficiência do setor privado, e da indisponibilidade de recursos para investimentos na cidade pelo estado, as PPPs se colocaram como mecanismos capazes de solucionar todos os problemas da cidade (HOLANDA, 2021).

As primeiras discussões sobre as OUCs remontam ao ano de 1996, quando foi proposta a primeira OUC, assinada apenas em 2000. Situada na foz do Riacho Maceió, aquela operação, considerada de pequeno porte, tinha como conteúdo programático a construção de edifício hoteleiro com *flats* residenciais com acréscimo do índice de aproveitamento. Como contrapartida ao ganho de potencial construtivo, o ente privado viabilizou a compra de terreno, a indenização das famílias de comunidade a serem removidas e a execução de parque na foz do riacho, do qual ele se aproveitou. A peculiaridade nessa intervenção está nas modificações ocorridas ao longo dos anos, assim como nos mecanismos adotados para o cálculo da área construída a ser acrescida. Da proposta inicial que buscou suplantar o limite de até 15 metros de altura (quatro andares) por se tratar de uma área de proteção ambiental, a OUC garantiu aos investidores o gabarito de até 72 metros (23 andares). Todavia, graças às negociações com o grupo político à frente da gestão, chegou-se ao mais alto edifício da cidade, com 165 metros (54 andares).

Assim, depois da Foz do Maceió (2000), outras seis OUCs foram aprovadas: Dunas do Cocó (2004), Jockey Club (2007); Sítio Tunga e Papicu (2011); Osório de Paiva e Sapiranga (2015). Holanda (2021) revelou que três OUCs já estavam

concluídas (Maceió, Papicu e Jockey Club), três se encontravam em andamento (Tunga, Osório de Paiva e Sapiranga) e a das Dunas do Cocó permanecia no papel.

Quanto aos agentes envolvidos, importante mencionar que algumas OUCs propiciaram a aproximação de empresas locais do setor imobiliário: Foz do Maceió (Terra Brasilis / Colmeia e Tecnisa); Jockey Club (Diagonal e Rossi), Sítio Tunga (FCM e Brookfield); Papicu (Otoch e Moura Doubeux, Grupo Paes Mendonça). Outras tiveram apenas os proprietários da terra como incorporadores. Entre as gestões subsequentes desde 2000, verifica-se que duas OUCs foram firmadas na gestão conservadora e coronelista de Juracy Magalhães (PMDB); três na gestão neodesenvolvimentista de Luiziane Lins (PT) e duas na gestão neoliberal e patrimonialista de Roberto Cláudio (PDT) em nome dos Ferreira Gomes. A presença de consultores, pouco sensíveis aos impactos sobre grupos sociais em vias de exclusão territorial, se expande ao longo do tempo. Ao formularem projetos, esquecem a totalidade da cidade e desconsideram as condições de inserção urbana dos grupos desterritorializados.

Mesmo nesse pequeno conjunto de OUCs é possível reconhecer algumas diferenças: ritmo de implantação, o porte, a localização na cidade, o conteúdo programático, dentre outros. Por outro lado, ao serem analisadas em relação ao entorno alguns aspectos em comum podem ser reconhecidos nas OUCs até aqui aprovadas: a proximidade de assentamentos urbanos precários, ou mesmo a inclusão deles no perímetro da operação, sem que tenham sido incluídos no plano urbanístico como alvo de melhorias da intervenção; a presença de áreas incluídas no zoneamento ambiental no próprio recorte da OUC, ou nas suas vizinhanças. Holanda e Rosa (2017) apontaram que 88% da superfície das sete OUCs se encontravam na macrozona

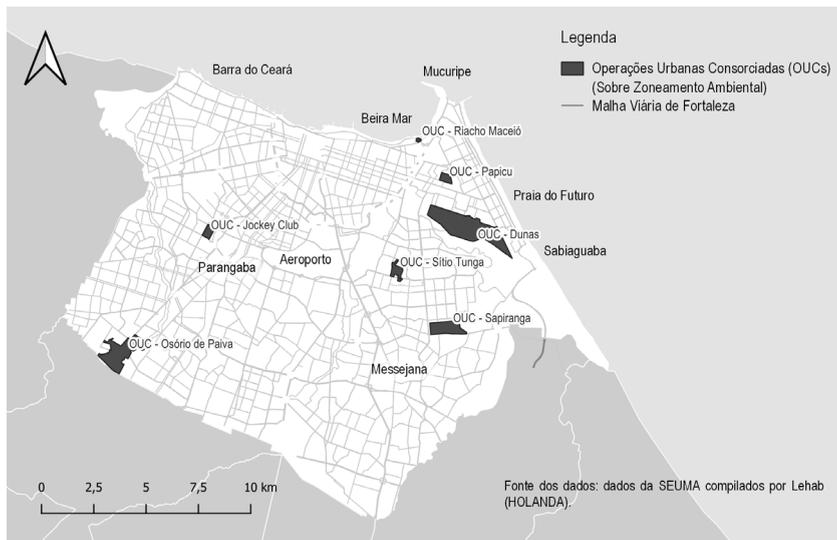
**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

ambiental. Exceção feita à OUC Osório de Paiva, onde houve a implantação de central atacadista, as OUCs se posicionam em setores valorizados da cidade, marcados pelo uso turístico litorâneo, pelo eixo de segregação residencial e pela conformação de novas centralidades. Por conta disso, todas elas foram apoiadas pelo mercado imobiliário e consideradas ameaçadoras para as comunidades situadas nas imediações (ver Figura 7).

Há diversificação no uso do solo dessas operações. Quando observadas caso a caso, algumas delas correspondem a complexos multiusos com equipamentos comerciais de grande porte e empreendimentos residenciais que se complementam na valorização. Contudo, ao longo dos últimos sete anos, nenhuma nova OUC foi aprovada. Houve tentativas, mas não passaram de intenções malsucedidas por meio das quais os gestores e consultores explicitam suas visões megalomânicas na condução da política urbana.

Por fim, ressalta-se a utilização dos programas de desenvolvimento urbano, por meio dos quais vêm sendo implementados grandes projetos. Estes, ao se voltarem para determinados recortes espaciais de interesse do setor imobiliário, culminam com o aumento cada vez maior das desigualdades socioespaciais. Denominados com rótulos que seguem os preceitos do planejamento estratégico mercadófilo (SOUZA, 2001), se apoiam na contratação de recursos de organismos internacionais. O Fortaleza Cidades com Futuro, financiado pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) é exemplar, concentrando intervenções na faixa litorânea, proporcionando reinvestimentos nos bairros à beira-mar e ameaçando comunidades litorâneas de remoção.

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: *regulamentação seletiva e governança conflituosa*



**Figura 7 - Operações Urbanas Consorciadas aprovadas.**

Fonte: dados da SEUMA, compilados por Lehab (HOLANDA).

Da mesma forma, o Fortaleza Cidade Sustentável, financiado pelo Banco Mundial, se volta para a implantação de um parque urbano em várias etapas; contudo, inclui em suas ações a contratação de consultoria para identificar novas 15 OUCs, das quais seis foram consideradas prioritárias. Além da identificação, a empresa apresentou conteúdo programático e estudos de viabilidade econômica. Chama a atenção o porte dessas novas OUCs, com perímetros que se expandem por diversos bairros, demonstrando que a capacidade de investimento do empresariado local e a atratividade da cidade em tempos de crise foram superestimadas tanto pelos consultores como pelos contratantes. Caberia a formulação de planos urbanísticos estipulando fases de implementação de curto, médio e longo prazo, e diversificando os investidores.

Simultaneamente a esses programas, Fortaleza foi alvo do Plano Estratégico Fortaleza 2040 (2016). Uma proposta

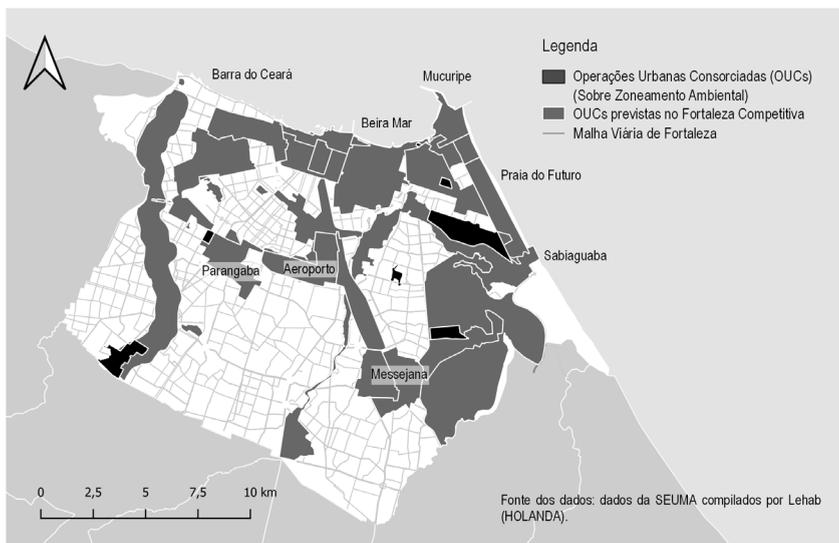
**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

desconectada da RMF, sem qualquer diálogo com o Plano Diretor vigente, como se o zoneamento urbano ambiental e os parâmetros urbanísticos não existissem. Apresenta estrutura marcada por corredores de urbanização associados ao transporte público que, se implementados, resultariam em dezenas de milhares de remoções. Ademais, inúmeros projetos urbanos foram compilados sem qualquer estratégia de implementação, muito menos estudos de viabilidade econômica e ambiental. Se executados, corresponderiam a um verdadeiro programa de desterritorialização de comunidades.

Verdadeiros mecanismos facilitadores do empresariamento urbano, marcados por intervenções urbanísticas que desconsideram o zoneamento urbano-ambiental, esses programas esquecem do combate às desigualdades, desconhecem a participação da sociedade e não fazem valer quaisquer dos princípios da reforma urbana. Tudo isso reforça ainda mais o predomínio do grande projeto sobre o processo de planejamento, revelando a terceirização da concepção da política urbana e a antecipação de processos decisórios que tomariam parte do Plano Diretor, cuja revisão estava prevista para 2019.

Lançado em 2017 como estratégia de atração de investidores, o Fortaleza Cidade Competitiva reuniu grande parte dessas propostas. Apresentou incentivos fiscais, mecanismos desburocratizantes, regulamentações que desregulam os instrumentos de controle, e possibilidades de PPPs, como concessões, OUCs ainda não aprovadas, assim como oportunidades abertas via alterações na outorga onerosa do direito de alterar o uso do solo (ver Figura 8).

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: *regulamentação seletiva e governança conflituosa*



**Figura 8 - Programa Fortaleza Competitiva OUCs aprovadas e planejadas.**

Fonte: dados da SEUMA compilados por Lehab (HOLANDA).

Em síntese, revela-se nesse somatório de instrumentos e programas a permissividade que passou a pautar a política urbana local, articulando renúncia fiscal, comprometimento da receita municipal com empréstimos junto a agências de financiamento internacionais em função de estratégias de empreendedorismo e atração de investimentos. Mesmo as operações urbanas ainda não aprovadas já fazem parte de seu conteúdo, revelando cada vez mais o predomínio do projeto sobre o processo de planejamento urbano.

## Considerações finais

Este artigo buscou apresentar algumas das características que revelam as condições de desenvolvimento desigual em Fortaleza, tomando as condições de moradia como variáveis que melhor as explicitam. Verifica-se que mesmo com as políticas públicas

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

setoriais formuladas pelos governos estadual e municipal, as iniquidades têm se ampliado, culminando com uma cidade cada vez mais segregada e fragmentada.

Para melhor compreender os agentes sociais diretamente envolvidos na política urbana, foi analisado o processo de planejamento relacionado ao Plano Diretor mais recente e, em especial, a principal instância de controle social da política urbana, no caso a CPPD. Nessa comissão tramitaram as regulamentações de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e uma série de AOP de projetos e outorgas onerosas. Verificou-se por meio de sua composição, da atuação de seus componentes e dos conteúdos das discussões realizadas desde 2014, a instauração de um processo de desregulação regulamentada (AALBERS, 2016). Com isso, ampliaram-se os lucros do setor imobiliário, consolidando-se um modelo de gestão da cidade por meio do qual o projeto urbano definitivamente prevalece sobre o processo de planejamento.

A leitura abrangente dos processos vinculados aos projetos especiais, às outorgas onerosas do direito de alterar o uso do solo, na forma como os dispositivos normativos foram alterados e/ou regulamentados, bem como nos seus rebatimentos territoriais, revelou de forma recorrente e intensa esse predomínio da intervenção urbanística ante os conteúdos de Planos Diretores e demais instrumentos formulados para controlar o uso e a ocupação do território.

Por meio de cartografia temática, quando espacializados os projetos especiais, as outorgas onerosas do direito de construir e do direito de alterar o uso do solo, assim como as operações urbanas consorciadas, verifica-se cada vez mais o acirramento das iniquidades socioespaciais. Juntos, demonstram a concentração de investimentos públicos majoritariamente num determinado setor da cidade, revelando a diferenciação com que bairros de

interesse do setor imobiliário são tratados em relação aos bairros populares. Ademais, a centralização do poder decisório por parte da gestão municipal, fazendo uso de instância de controle social, corrobora a homogeneização de periferias onde o acesso às oportunidades vem sendo historicamente negado (SMITH, 1988).

Esses setores eleitos como prioritários, onde passam a ser implementados os grandes projetos urbanos, também têm sido alvo de alterações, flexibilizando os índices urbanísticos vigentes. Tais mudanças propiciam maior intensidade de aproveitamento, sem que se defina um gabarito máximo, favorecendo maiores lucros e promovendo mudanças na paisagem de Fortaleza.

Revela-se assim um trinômio que caracteriza as transformações nas formas de produção da moradia vinculadas aos diferentes agentes: a disseminação de PPPs sob o comando do mercado imobiliário e com o apoio e anuência do estado; a retração das políticas públicas urbana, decorrendo em intenso corte de recursos; a expansão da informalidade e das precariedades urbanísticas como única possibilidade para os setores empobrecidos.

Diante dessa situação, sobressai a necessidade de formulação de políticas urbana e habitacional alternativas, por meio das quais possam ser concebidas novas ideias em favor de uma cidade socialmente mais justa. Da mesma forma, a relevância de que antigas práticas de planejamento e projeto sejam retomadas, através das quais o diálogo entre o saber técnico e o conhecimento popular possam garantir possibilidades e abrir oportunidades para que o ideário da reforma urbana venha a ser recuperado.

## Referências

AALBERS, M. (2016). Regulated deregulation. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (eds.). **Handbook of Neoliberalism**. Londres: Routledge. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914003401/>

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

[https://www.academia.edu/11365910/Regulated\\_Deregulation\\_chapter\\_in\\_Handbook\\_of\\_Neoliberalism](https://www.academia.edu/11365910/Regulated_Deregulation_chapter_in_Handbook_of_Neoliberalism). Acesso em: 13 setembro 2022.

CAPASSO, M.; PEQUENO, R. (2021). A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. **Cadernos Metrópole** (PUC-SP), São Paulo, v. 23, n. 51, p. 763-786, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5114>. Acesso em: 13 setembro 2022.

CAVALCANTE, F. B. S. V. (2019). **A produção imobiliária no entorno do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP): expectativas e contradições**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914004042/https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/245592>. Acesso em: 13 setembro 2022.

ELIAS, D.; PEQUENO, R.; LEITAO, F. R. (2022). O que há de agrário na Região Metropolitana de Fortaleza? **GEOTEXTOS** (online), v. 18, p. 31-61. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914004922/https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/249491>. Acesso em 13 setembro 2022.

LEI complementar n. 62 de 2 de fevereiro de 2009 (2009, 13 março). Plano Diretor Participativo. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza/CE, ano LVI, n. 14.020.

LEI complementar n. 236, de 11 de agosto de 2017 (2017, 11 agosto). Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza/CE, ano LXIII, n. 16.078.

HOLANDA, B. (2021). **O avanço do atraso: o estado, as parcerias público-privadas e o intraurbano continuado da RMF**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914005107/https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/258832>. Acesso em: 13 setembro 2022.

HOLANDA, B.; ROSA, S. V. (2017). 16 anos de OUC em Fortaleza: um olhar a partir das gestões municipais e da adequação à legislação urbana. **Anais**. XVII Enanpur, São Paulo. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1973>. Acesso em: 13 setembro 2022.

MACHADO, E. G. (2021). **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da Revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1254/3/2010\\_Tese\\_EGMACHADO.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1254/3/2010_Tese_EGMACHADO.pdf). Acesso em: 13 setembro 2022.

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: *regulamentação seletiva e governança conflituosa*

MORADO, D.; FREITAS, D. (2017). Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização. **Anais**. XVII Enanpur, São Paulo. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2096>. Acesso em: 13 setembro 2022.

PEQUENO, R. (2020). Mais de uma década de remoções em Fortaleza: uma análise espaço-temporal. In: MOREIRA, F.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. (org.). **Cartografia dos territórios populares**: produção, transitoriedade e despossessão. Observatório de Remoções. Relatório bianual 2019-2020. São Paulo: FAU-USP. Disponível em: [http://www.labcidade.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2021/01/OR\\_2020\\_completo-1-1.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2021/01/OR_2020_completo-1-1.pdf). Acesso em: 13 setembro 2022.

PEQUENO, R. (2019). Práticas de pesquisa-ação e extensão em Fortaleza: conflitos e resistências. In: D'OTTAVIANO, C.; ROVATTI, J. (Org.). **Além dos muros da universidade**: planejamento e extensão universitária. São Paulo: FAU-USP. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914194633/http://anpur.org.br/alem-dos-muros-da-universidade-planejamento-urbano-e-regional-e-extensao-universitaria/>. Acesso em: 13 setembro 2022.

PEQUENO, R. (2015). Mudanças na estrutura socioespacial da metrópole: 2000 e 2010. In: PEQUENO, R.; COSTA, M. C. L. **Fortaleza**: transformações na ordem urbana. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. Disponível em: [https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/serie\\_ordemurbana\\_fortaleza.pdf](https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/serie_ordemurbana_fortaleza.pdf). Acesso em: 13 setembro 2022.

PEQUENO, R. (2015). Projetos e obras da Copa de 2014 diante da política urbana de Fortaleza. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R.; PINEHIRO, V. (orgs.). **Fortaleza**: os impactos da Copa do Mundo 2014. Fortaleza: Expressão Gráfica. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914195347/https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/megaeventos-fortaleza-os-impactos-da-copa-do-mundo-2014/>. Acesso em: 13 setembro 2022.

PEQUENO, R.; LOUREIRO, J. B.; ROSA, S. V.; CAPASSO, M.; PINHEIRO, V.; CAVALCANTE, F. M. (2022). Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza: avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil** – Trajetórias de políticas municipais 2022. Disponível em: [https://web.archive.org/web/20220914195838/https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2022/05/UF2-TRAJETO-RIAS-MUNICIPAIS\\_digital.pdf](https://web.archive.org/web/20220914195838/https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2022/05/UF2-TRAJETO-RIAS-MUNICIPAIS_digital.pdf). Acesso em: 13 setembro 2022.

PEQUENO, L. R. B.; CARVALHO, P. (2018). Notas preliminares sobre as ações do PAC – Urbanização de favelas em Fortaleza. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil** – Um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital. Disponível em: <https://web.archive.org/>

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza:  
*regulamentação seletiva e governança conflituosa*

<http://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2019/06/Adauto-CARDOSO-e-Rosana-DENALDI-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-de-favelas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 13 setembro 2022.

PEQUENO, R.; HOLANDA, B. (2018). Trajetória de remoções em Fortaleza: registros perversos da desigualdade. *In*: LINS, R. D.; ROLNIK, R. **Observatório de Remoções 2017-2018**. São Paulo: FAU-USP. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1uFd5kLLGi7HT6wuovNcYqITjO7s\\_yNFt6/view](https://drive.google.com/file/d/1uFd5kLLGi7HT6wuovNcYqITjO7s_yNFt6/view). Acesso em: 13 setembro 2022.

PEQUENO, R.; ROSA, S. V. (2015). Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. *In*: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha Casa... e a Cidade?** Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 131-164. Disponível em: [https://web.archive.org/web/20220914200151/https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/mcmv\\_nacional2015.pdf](https://web.archive.org/web/20220914200151/https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf). Acesso em: 13 setembro 2022.

PEQUENO, R.; ROSA, S. V. (2016). O PMCMV na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. **Cadernos Metrôpole** (PUC-SP), São Paulo, v. 18, n. 35, p. 191-215, abril 2016. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914200802/https://www.scielo.br/j/cm/a/3k9nK5WnBtQGN5tSZYSy6Lt/?lang=pt>. Acesso em: 13 setembro 2022.

PEQUENO, R.; FREITAS, C. F. S. (2012). Desafios para a implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metrôpole**. São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914200920/https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14819/10809>. Acesso em: 13 setembro 2022.

ROSA, S. V.; ALDIGUERI, C. (2022). O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. **Cadernos Metrôpole** (PUC-SP), São Paulo, v. 24, n. 53, p. 337-362, jan./abr. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5313>. Acesso em: 13 setembro 2022.

ROSA, S. V.; PEQUENO, R.; NASSIF, T.; LAGE, M. (2018). Regulação para desregulamentação: novos e velhos instrumentos urbanísticos. *In*: ROLNIK, R. *et al.* (orgs.). **Cidade Estado Capital**: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. FAU-USP. Disponível em: [https://observasp.files.wordpress.com/2018/04/cidadestadocapital\\_virt\\_low.pdf](https://observasp.files.wordpress.com/2018/04/cidadestadocapital_virt_low.pdf). Acesso em: 13 setembro 2022.

**capítulo 3** | Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: *regulamentação seletiva e governança conflituosa*

RUFINO, M. B. C. (2012). **A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e a nova produção do espaço em Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Disponível em: [https://web.archive.org/web/20220914201344/https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-22062012-143019/publico/doutorado\\_rufino\\_revisado.pdf](https://web.archive.org/web/20220914201344/https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-22062012-143019/publico/doutorado_rufino_revisado.pdf). Acesso em: 13 setembro 2022.

SMITH, N. (1988). **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

SOUZA, M. L. (2001). **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# **CAPÍTULO 4**

**ZEIS como instrumento  
da reforma urbana**

JOISA BARROSO

A favelização dos centros urbanos brasileiros segue em processo crescente e ainda mais complexo ante o avanço das políticas ultra neoliberais em conjunto com a pandemia da Covid-19. A insuficiência de políticas urbanas e habitacionais eficazes e articuladas, por parte de um estado que, durante anos praticamente ignorou o trabalhador pobre no que tange à produção formal de moradia em áreas com infraestrutura adequada, gerou um déficit habitacional surpreendente, tanto quantitativo quanto qualitativo.

A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) compõe esse trágico cenário, sendo que aqui o problema do acesso à moradia remonta às origens do processo de urbanização local: uma expansão que não foi planejada de forma a incorporar o trabalhador de baixa renda, vindo do interior, assolado pela seca histórica. Isso significou um aumento da população que não correspondeu a um relativo aumento da infraestrutura urbana (SILVA, 1992), ou seja, a cidade cresceu, porém não se desenvolveu.

### **A ZEIS e sua potência mobilizadora**

As questões colocadas acima, no âmbito local e nacional, até por volta da década de 1970, não apresentavam prestígio pela legislação e, muitas vezes, pelo planejamento das cidades que sequer consideravam os assentamentos precários como parte integrante dos territórios planejados. Apenas a partir da década de 1980 as pautas urbanas e habitacionais foram sendo incorporadas de forma mais incisiva na legislação.

Observa-se uma sucessão de acontecimentos na esfera legal e institucional, como o citados a seguir: maior coesão e fortalecimento dos movimentos populares que articulavam a discussão do direito à cidade dentro do mote da Reforma Urbana; inserção do

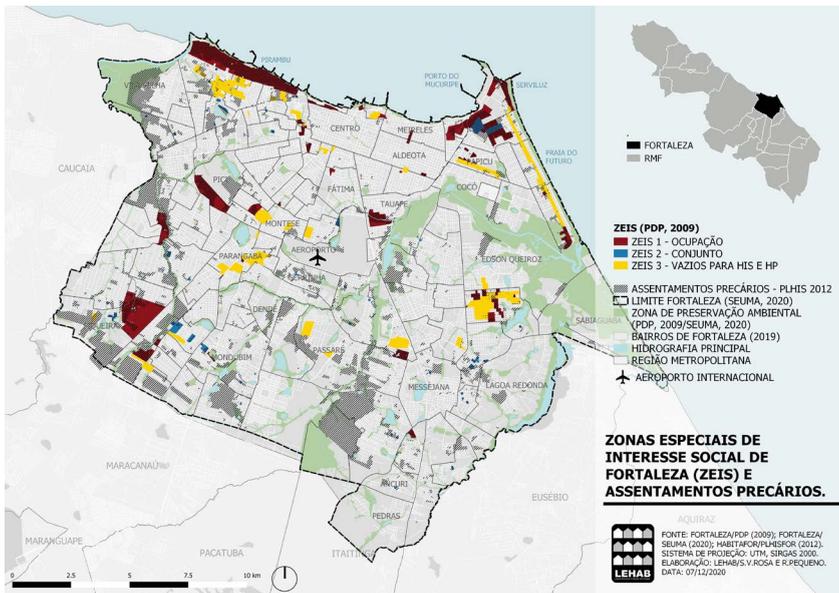
capítulo de Política Urbana na Constituição de 1988; aprovação da Lei do Estatuto da Cidade em 2001 e o aprofundamento no texto dos instrumentos urbanísticos; reorganização institucional em nível federal a serviço do planejamento urbano e habitacional (a exemplo da criação do Ministério das Cidades em 2003, da Política Nacional de Habitação em 2004, do Sistema Nacional de Habitação – com seus respectivos fundos em 2005, e do Plano Nacional de Habitação em 2007/2008). Foi ainda nesse contexto, a partir da década de 1980, que se dão as primeiras experiências de criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em alguns municípios brasileiros, sobretudo fruto da luta dos movimentos sociais por melhorias urbanísticas, regularização fundiária e, principalmente, pela não remoção.

As ZEIS reúnem muitos dos princípios do direito à cidade, sendo um instrumento urbanístico utilizado na priorização de assentamentos precários em processo de regularização fundiária integrada, garantindo a propriedade da moradia digna, o cumprimento da função social da propriedade e a participação popular através da consolidação do Conselho Gestor da ZEIS, exigido por lei (BRASIL, 2016). Entretanto, assim como muitos outros instrumentos, as ZEIS não são autoaplicáveis, sendo necessário que os municípios, além de incluí-las no planejamento urbano local, as regulamentem em lei específica.

Em Fortaleza, as ZEIS foram delimitadas com a promulgação da revisão do Plano Diretor Municipal em 2009. Um processo conflituoso que levou sete anos para ser finalizado. À época desse processo, o instrumento ZEIS se tornou foco estratégico das reivindicações da sociedade civil, por ser considerado um forte mobilizador da população mais vulnerável e ameaçada de remoção. E apesar do ineditismo do instrumento, da grande resistência da gestão municipal, da complexidade em se inserir em um processo dito como de caráter fundamentalmente técnico

e inacessível às lideranças comunitárias e movimentos de base, obteve-se um total de 134 ZEIS delimitadas.

Dessas, 45 do tipo I – ZEIS de Ocupação compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada constituídos por população de baixa renda; 56 do tipo II – ZEIS de Conjunto Habitacional que representam os loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados também por população de baixa renda; e 34 do tipo III – ZEIS de Vazio: áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados (FORTALEZA, 2009) (ver Figura 9).



**Figura 9 - ZEIS em Fortaleza/CE.**

Fonte: Fortaleza/PLISFOR (2012); Fortaleza PDP 2009 atualizado pela SEUMA (2020).  
 Elaboração: Lehab: A. Rosa e R. Pequeno (2020).

Vale ainda ressaltar que, conforme o mapa acima, as ZEIS não foram distribuídas de modo uniforme pelo território do

município: existindo uma concentração em certas áreas, e muitas áreas consideradas “bem localizadas” sendo desconsideradas.

## **Um plano para a regulamentação das ZEIS**

Ainda segundo o Plano Diretor Municipal (FORTALEZA, 2009) para regulamentação das ZEIS dos tipos I e II deve ser elaborado um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), entendido como um conjunto de diretrizes/ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana.

Apenas no ano de 2018, os primeiros PIRF foram iniciados considerando apenas 10 ZEIS intituladas como prioritárias – Arraial Moura Brasil, Bom Jardim, Dionísio Torres, Lagamar, Mucuripe, Pirambu, Pici, Poço da Draga, Praia do Futuro e Serviluz – e a formação de seus respectivos conselhos gestores por meio de eleição. Por diversas vezes, assentamentos que fazem parte dessas zonas se viram ameaçados, seja pela expansão hegemônica do mercado imobiliário, seja pelo próprio poder público municipal, com planejamentos estratégicos focados na economia e na competitividade, bem como com a forma desconexa das ações das secretarias e órgãos municipais.

Os PIRF devem ter como conteúdo mínimo: o diagnóstico da realidade local, com análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco, identificação da oferta de equipamentos públicos e infraestrutura, caracterização socioeconômica da população e mapeamento das demandas comunitárias; a normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo (minuta de lei); o plano de urbanização; o plano de regularização fundiária; o plano de

geração de trabalho e renda; e o plano de participação comunitária e desenvolvimento social (FORTALEZA, 2009).

A partir da conclusão da eleição direta dos conselheiros(as) moradores(as) para a formação dos seus conselhos gestores de cada ZEIS, tem-se início os trâmites para a seleção e contratação das assessorias. Das 10, apenas a ZEIS Vila Vicentina não teve os trabalhos realizados por assessorias, sua elaboração ficou a cargo do IPLANFOR/Prefeitura.

No final de 2018, após aproximadamente um mês de negociações com as três Instituições de Ensino Superior que se dispuseram à elaboração dos PIRF – Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual (UECE) e Universidade de Fortaleza (UNIFOR, Fundação Edson Queiroz) – para a definição dos trâmites e recursos financeiros, foi assinado o primeiro convênio. E em dezembro desse mesmo ano a UNIFOR iniciou a seleção e contratação da equipe de trabalho para a elaboração dos PIRF das ZEIS Serviluz, Mucuripe e Praia do Futuro IIB. Vale salientar que para as três universidades o prazo permaneceu o mesmo indicado pelo IPLANFOR/Prefeitura no início das negociações: quatro meses, com possibilidade de mais um aditivo de tempo de dois meses.

Apesar da UFC e da UNIFOR estarem na Comissão das ZEIS, que estipulou um prazo de no mínimo 18 meses, não há registro de resistência “formal”, das mesmas ao prazo de 4 a 6 meses por parte dessas universidades. Somente a Frente de Luta por Moradia Digna e os representantes/moradores das ZEIS continuaram questionando e insistindo para a revisão desse prazo e obediência ao estabelecido pela comissão.

Vale destacar que o agente social local (mobilizador social ou articulador social) era obrigatório de existir nos processos de elaboração dos PIRF, segundo minuta do Termo de Referência elaborado pela Comissão das ZEIS. E que tal agente não fez

parte dos PIRF da UNIFOR, inicialmente por falta de recursos financeiros; e posteriormente por falta de tempo hábil para vencer as dificuldades nos trâmites burocráticos estabelecidos pela PMF para a contratação dos mobilizadores (moradores das ZEIS); ainda segundo informações da UNIFOR, o recurso foi devolvido. Os mesmos motivos foram colocados para a não implantação dos chamados “escritórios de campo”.

Os escritórios de campo eram itens obrigatórios, segundo a referida minuta, mas complexos de implantar ante a exigência legal imposta pela PMF de que os imóveis deveriam estar em situação fundiária regularizada para locação. Segundo informações coletadas, alguns escritórios chegaram a ser implantados nos processos conduzidos pelas demais universidades. No caso da UECE, nas ZEIS Pirambu e Arraial Moura Brasil, os espaços chegaram a ser acordados, mas somente o escritório na ZEIS Lagamar funcionou efetivamente. Ele foi instalado em uma sala “alugada” na Fundação Marcos de Bruim. A UFC conseguiu instalar dois escritórios de forma similar: na ZEIS Pici era o Espaço Margarida Alves e na ZEIS Bom Jardim, uma sala no Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS). Na ZEIS Poço da Draga foi uma sala em uma escola pública bem próxima à comunidade, e por ser uma escola, houve certa limitação de horários para a utilização.

A elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) foi um processo estratégico para a implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Fortaleza. Mas, segundo verificado em pesquisas realizadas no âmbito do Projeto do Direito à Cidade e Habitação (INCT Observatório das Metrôpoles), não tem sido suficiente para a efetivação das ZEIS como indutoras de políticas de urbanização e de provisão habitacional que contribuam significativamente para um desenvolvimento urbano sustentável e incluyente.

Segundo relatório do Comitê Técnico Intersectorial e Comunitário das ZEIS, entregue à Prefeitura de Fortaleza em outubro de 2015, para além dos PIRF seria recomendado entre outras questões: a instituição de um fundo público para as ZEIS, capaz de receber recursos financeiros para custear os planos e as intervenções necessárias à implementação das ZEIS; a regulamentação de instrumentos como a ZEIS de Vazio; o Consórcio Imobiliário; o parcelamento, edificação e utilização compulsórios – IPTU progressivo no tempo –; desapropriação com títulos da dívida pública; e o Direito de Preempção; a inclusão de programas e ações destinados às ZEIS nos instrumentos de planeamento (LOA, LDO e PPA); a priorização na implementação, em áreas de ZEIS de Vazios, de empreendimentos do programa “Minha Casa Minha Vida”; e a criação de novas ZEIS.

Para além dos PIRF de apenas 10 ZEIS, e criação dos respectivos conselhos gestores, nenhuma das demais recomendações foi, até a finalização deste capítulo, encaminhada pelo Executivo municipal. São sete anos em que Executivo e Legislativo municipais consolidam um contexto de precariedade político-institucional para com a implementação das ZEIS; não assumindo o instrumento como uma parte estratégica da política de desenvolvimento urbano, urbanização e produção de moradia para o trabalhador pobre da metrópole Fortaleza. Todo e qualquer avanço foi pontual e resultado da atuação e pressão dos movimentos sociais organizados e das comunidades/ZEIS.

### **Os PIRF: avanços e retrocessos**

Esse contexto de precariedade político-institucional ficou ainda mais evidente no processo de elaboração dos PIRF das ZEIS prioritárias. E os produtos dos PIRF analisados, seus conteúdos e sua possível implementação estão seriamente comprometidos

ante as limitações impostas por esse contexto. Para começar, houve a questão do prazo para a elaboração dos PIRF: quatro meses, com possibilidade de aditivo de tempo de mais dois meses; totalmente diferente do prazo sugerido pelo Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS: de 12 a 24 meses.

Segundo o verificado nos PIRF das ZEIS Serviluz, Mucuripe e Praia do Futuro IIB, esse prazo exíguo impossibilitou inicialmente a adequada elaboração dos Diagnósticos/PIRF em seu processo de coleta de informações: o levantamento cadastral dos moradores de cada ZEIS. Assim como também não foi possível o levantamento físico e planialtimétrico das edificações/imóveis, sendo utilizada a planta cadastral produzida pela prefeitura em 2016. Tanto o cadastro como o mapeamento do parcelamento existente com a individualização de cada imóvel mais a identificação e informações de seus respectivos posseiros são essenciais para o processo de regularização fundiária de interesse social, não somente em sua perspectiva jurídica, mas também nos demais âmbitos: urbanístico/edilício, ambiental e socioeconômico etc.

O levantamento cadastral (aprofundado) das ZEIS provê dados estatísticos demográficos (e de acesso a equipamentos e serviços) para maior compreensão crítica e atual de aspectos econômicos e socioambientais do território. Mas o que foi verificado segundo os Diagnósticos/PIRF analisados foi a ausência ou insuficiência de informações atualizadas e mais específicas locais (em nível de ZEIS). Utilizaram-se basicamente dados secundários cujas fontes apresentam questões metodológicas de estudo e análise inadequadas para a precisão que o processo de diagnóstico das ZEIS requer. Estamos falando de um processo que produziu não somente um Plano Urbanístico, mas também um Plano de Geração de Trabalho e Renda e um Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social.

Toda imprecisão dos dados utilizados para os Diagnósticos/PIRF tem início com os limites dos setores censitários que estão contidos e/ou cruzam a ZEIS: esses limites não são equivalentes ao limite da ZEIS. Ou seja, foram coletadas e sistematizadas informações não restritas aos territórios trabalhados. Soma-se à imprecisão a defasagem dos dados existentes, pois são fruto do Censo de 2010, ou seja, informações da realidade de quase 10 anos atrás. A mesma imprecisão foi verificada com os dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS/2012) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Conclui-se que todas essas fontes secundárias, bibliográficas e estatísticas, ainda que apresentem dados que representem uma aproximação com a realidade do bairro no qual cada ZEIS está inserida, produzem contextos com relevantes divergências quando se aproxima a escala de investigação interna aos perímetros das ZEIS. O maior exemplo disso foi o Diagnóstico/PIRF da ZEIS Mucuripe, inserida num contexto de bairros com os melhores padrões socioeconômicos de toda RMF. O problema ganha maior gravidade quando não há informações relativas nem ao próprio bairro no qual a ZEIS está inserida: o máximo que se pode chegar é a observar as informações disponíveis para os bairros adjacentes. A gravidade desse nível superficial de aprofundamento das informações reflete diretamente na qualidade propositiva final do presente plano.

A ausência de um levantamento cadastral, planialtimétrico e físico territorial atualizado dos imóveis também foi sentida no que tange à definição da Normatização Especial (Produto 04 do PIRF) para cada ZEIS. Essa normatização foi transformada em uma Minuta de Lei e deve ser analisada e aprovada pela Câmara de Vereadores. A Normatização Especial equivale a uma lei de uso, ocupação e parcelamento do solo específica de cada ZEIS e determina, entre outras questões, os novos parâmetros de uso

e ocupação para regularização fundiária dos imóveis, sobretudo residenciais.

Esses parâmetros devem ser estipulados a partir da realidade (morfologia) de cada ZEIS, cujas áreas e testadas (entre outras informações) dos imóveis foram coletadas e analisadas. A partir de programas de geoprocessamento de informações geográficas, esses dados são quantificados e espacializados, deixando claro as predominâncias em termos de tamanhos, usos e formas de ocupação e, assim, dando subsídios para a proposição dos novos parâmetros. Tem-se, por exemplo, condições de chegar a uma “nova” área mínima do lote e uma “nova” testada; uma “nova” hierarquia viária com uma “nova” largura mínima para as vias internas da ZEIS etc. Essa Normatização Especial e específica para cada ZEIS, entre outras questões, representa um esforço de regularização urbanística, edilícia minimamente digna e sob novas regras que não da lei de uso e ocupação do solo válida para todo município; e impedem uma regularização fundiária indiscriminada, que não possibilite acesso às políticas de melhorias e produção habitacional para a ZEIS, principalmente para aqueles que não se enquadram nos novos parâmetros.

Conforme o exposto nos Diagnósticos e Planos Urbanísticos/PIRF das ZEIS Mucuripe, Praia do Futuro IIB e Serviluz, esse processo de levantamento cadastral e físico territorial dos imóveis foi substituído por um levantamento feito em programa de geoprocessamento a partir do cruzamento da Planta Cadastral de 2016 e das fotos de satélite mais atuais fornecidas pelo Google Earth. A individualização atualizada de cada imóvel se deu a partir desses mapeamentos existentes e das habilidades visuais dos profissionais envolvidos no manuseio do programa. Em um processo por vezes subjetivo e passível de indefinições devido às condições de visualização limitada de algumas áreas do território irregular da favela, foi colocada

a necessidade de aferições em campo, sobretudo das áreas de “miolo” das quadras e vielas. Tal aferição não foi realizada para muitas das “áreas de indefinição” por conta do prazo para a finalização desse diagnóstico somado à falta de pessoas da comunidade para acompanhamento dos técnicos.

Para além de todas essas questões, a ausência no processo de Diagnóstico/PIRF do levantamento cadastral e físico territorial das ZEIS compromete o envolvimento das comunidades moradoras no processo de elaboração dos planos. O levantamento cadastral, o “pesquisar de casa em casa”, mesmo sendo uma ação demorada, traria inúmeros resultados ao processo de regularização fundiária dessas ZEIS, entre eles: a sensibilização e informação do morador sobre o processo, sobre sua condição de ZEIS, seus direitos e seu papel no processo; o estímulo à participação do morador nos processos de elaboração do diagnóstico e dos planos, o que fortalece o PIRF, lhe dá legitimidade e garante minimamente sua implementação; traz a necessidade de interação e cobrança das instâncias técnicas e políticas do processo, sobretudo do Conselho Gestor da ZEIS (eleito) e secretarias afins; e representa um avanço nas etapas necessárias à regularização jurídica, pois gera um banco de dados e facilita o recolhimento de documentos para a montagem das peças jurídicas.

Segundo o Plano Diretor Municipal (FORTALEZA, 2009) os PIRFs têm que ser elaborados com participação dos moradores e sob a gestão dos chamados Conselhos Gestores da ZEIS. Mas segundo o verificado nos PIRF das ZEIS Serviluz e Mucuripe, essa participação dos moradores não aconteceu. Como principal causa para tanto tem-se novamente a questão do prazo exíguo de conclusão dos PIRF e o fato de, logo no início da etapa de diagnóstico, a Secretaria de Habitação do município (HABITAFOR) iniciar um processo de “marcação” de imóveis nas ZEIS Serviluz e Cais do Porto para a demolição

e implantação de diversas ações para retomada do chamado Projeto Aldeia da Praia.

Essa ação da prefeitura influenciou diretamente a proposta de diagnóstico participativo do PIRF na ZEIS Serviluz, e indiretamente afetou os processos que aconteciam nas outras duas ZEIS da região, a ZEIS Mucuripe e a ZEIS Praia do Futuro IIB. Moradores e conselheiros da ZEIS Serviluz se negaram a participar e contribuir no processo de Diagnóstico/PIRF, tanto por estarem envolvidos no processo de resistência às remoções do projeto, como por acharem que os PIRF estavam sendo deslegitimados e desconsiderados pela prefeitura. Tal situação trouxe insegurança e desmotivação para vários conselheiros de outras ZEIS que já viam o processo como algo complexo e inviável. Ou seja, desenvolver planejamento efetivamente participativo para um processo como a regularização fundiária em favelas envolve dezenas de entraves políticos, institucionais e socioculturais, haja vista promover participação em um contexto de conflito e remoção forçada de parte da população moradora.

Todas as questões acerca dos Diagnósticos/PIRF analisados comprometem de alguma forma os respectivos Planos Urbanísticos (PLURB/PIRF) elaborados. Isso para não falar das possíveis limitações impostas ao processo de elaboração e conteúdo dos demais produtos: (minutas de lei) Normatizações Especiais, dos Planos de Geração de Trabalho e Renda e de Participação e Desenvolvimento Comunitário das ZEIS Serviluz, Praia do Futuro IIB e Mucuripe.

O principal comprometimento aos PLURB/PIRF ocasionado pela ausência de levantamento físico territorial e planialtimétrico dos PIRF analisados foi a ausência das Plantas de Parcelamento do Solo. As plantas propostas são hipotéticas, um conjunto de possibilidades dependentes das aprovações sem alteração das (minutas de) Normatizações Especiais de cada ZEIS pela

Câmara de Vereadores de Fortaleza. E apesar da metodologia de planejamento urbanístico adotada ter trazido possibilidades de (re)parcelamento do solo existente, novos espaços livres organizados em sistemas de espaços livres públicos, inclusive com a adoção de hierarquia e tipologias viárias específicas para cada ZEIS, de equipamentos de lazer, os Planos Urbanísticos/PIRF não têm caráter definitivo.

Outra questão que se retoma ao analisar os PLURB/PIRF é a rapidez com que foram elaborados e a consequente ausência de participação dos moradores e conselheiros/moradores no processo. Os planos foram elaborados em menos de três semanas e em paralelo aos Planos de Geração de Trabalho e Renda e Participação Comunitária e Desenvolvimento Social. Participamos diretamente da elaboração desses PLURB/PIRF e atestamos o esforço de propor diretrizes, ações e soluções urbanísticas e habitacionais coerentes com as necessidades mais básicas dos moradores desses territórios. Mas compreendemos que o grau de padronização adotado nesses PLURB/PIRF, enquanto estratégia para alcance de resultados no curto prazo estipulado, pode não ser eficaz e plenamente exequível ante as centenas de especificidades objetivas e subjetivas de cada comunidade moradora.

A proposta de se indicar “cenários” com diferentes tipos de intervenções para os chamados “aglomerados de inadequações”; e a orientação para que os próprios moradores desses aglomerados escolham o cenário a ser executado, são estratégias interessantes presentes nos PLURB/PIRF analisados, e que possibilitam, no futuro, a realização de ajustes nas diretrizes adotadas e maior participação dos moradores no processo de planejamento e urbanização das ZEIS. A fragilidade dessa estratégia, como anteriormente falado, está no fato de que esses “aglomerados de inadequações” podem mudar de localização e dimensão, visto que foram definidos a partir da hipotética implementação da

(minuta de lei) Normatização Especial/PIRF exatamente como foi aprovada pelo Conselho Gestor da ZEIS. Se nas discussões na Câmara forem alterados os parâmetros urbanísticos para a regularização da Normatização/PIRF de uma determinada ZEIS, ter-se-á uma configuração morfológica diferente da prevista e planejada pelo PLURB/PIRF para aquela ZEIS.

As Vias Parque propostas com seus jardins de chuva, biovaletas (chamada Infraestrutura Verde) e ciclofaixas podem ser viáveis na maioria das ruas da ZEIS Serviluz, mas totalmente inadequadas na realidade da ZEIS PF IIB e seu relevo de altos e baixos típico do ambiente dunar? As escadarias drenantes deveriam ter sido propostas para a maioria das ruas dessa ZEIS, e em nenhuma rua da ZEIS Mucuripe? Talvez os moradores não concordem em absoluto com as localizações propostas para os equipamentos de saúde e educação? As imensas plataformas de madeira sob palafitas pensadas para conter o avanço das areias da praia talvez não sejam eficientes e até mesmo efetivas na solução dessa problemática no Serviluz? Esses são apenas alguns dos inúmeros questionamentos que poderiam ter sido feitos pelo conselho gestor e/ou pelos moradores. Questionamentos legítimos ante o contexto da não construção coletiva de nenhuma das propostas.

A ausência de maior envolvimento dos moradores no planejamento urbanístico compromete a implementação dos PIRF e conseqüentemente fragiliza o instrumento ZEIS e todo o seu potencial transformador da realidade de precariedade e segregação desses territórios. Até mesmo a apropriação dos PIRF das ZEIS analisadas pelos seus respectivos conselhos gestores foi limitada, pois não houve tempo hábil para a capacitação continuada dos conselheiros moradores que os permitissem ler e efetivamente “entender” o que foi disposto em todos os produtos do PIRF. Se nem mesmo os conselheiros moradores conseguiram

se apropriar, aos moradores dessas ZEIS restou a alienação total ao processo. Os tempos, os prazos dos PIRF não foram pensados de forma a respeitar a dinâmica comunitária de cada ZEIS, e elaborar planos exequíveis e condizentes com os objetivos dispostos no Plano Diretor.

### **Considerações finais**

No processo pela implementação das ZEIS em Fortaleza, mesmo com a ausência da regulamentação, é inquestionável a importância desse instrumento que, influenciando na correlação de forças, altera a lógica de projetos que previam grande número de remoções. Na mesma proporção em que as comunidades apostam nas ZEIS como possibilidade de serem reconhecidas como parte da cidade e incorporadas aos processos de planejamento urbano com vistas à erradicação de sua segregação, setores, aos quais interessa a manutenção da concentração de privilégios na cidade, criam barreiras ao seu avanço. Nesse sentido há que se registrar então a frequente proatividade do Poder Público Municipal de Fortaleza, nesses mais de 10 anos, em manter e reforçar os privilégios desses setores em detrimento de demandas históricas de segmentos vulneráveis e excluídos.

No caso das ZEIS, isso se demonstra de diversas formas, mas sobretudo: i) na escolha de apenas 10 ZEIS a serem implementadas inicialmente, que já se coloca como uma “escolha ínfima” entre as 45 ZEIS tipo I garantidas no Plano Diretor/2009, um recorte entre centenas de assentamentos precários existentes na cidade; ii) na irrelevante incidência da Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) nesse processo, assim como de outras secretarias estratégicas, como a de Infraestrutura e Obras e a Desenvolvimento Econômico e Social, cujos representantes participaram de poucas reuniões, ou simplesmente não

participaram; iii) no pífio investimento da gestão municipal em equipe, recursos e estrutura para a consolidação das ZEIS enquanto política de Estado, levando a diagnósticos precários – baseados em dados secundários – e desatualizados e, conseqüentemente, a planos com poucas perspectivas de concretização.

Durante esses 10 anos de inclusão das ZEIS no Plano Diretor de Fortaleza, poucos foram os avanços, todavia, foram muitos e significativos os retrocessos, sobretudo no que tange às ZEIS III de Vazio. Esse tipo de ZEIS, assim como outros instrumentos de democratização do acesso ao solo urbanizado, bem localizado (como o Parcelamento, edificação e utilização compulsórios/IPTU progressivo/Desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública, Direito de Preempção, Consórcio Imobiliário etc.) seguem sem regulamentação não podendo ser aplicados e indiretamente fragilizando ainda mais a regulamentação e implementação dos PIRF e das ZEIS I de Ocupação.

Quanto aos outros graves entraves à implementação das ZEIS, sobretudo a de Vazios, concorda-se com Mattos (2017) quando a mesma elenca: i) a não previsão, obrigatoriedade ou sanções que façam a regulamentação do instrumento acontecer; ii) a rotatividade do quadro técnico das secretarias afins, descontinuidades da estrutura administrativa e a falta de intersectorialidade; iii) a desconfiguração da visão do instrumento, que passa de instrumento de garantia da permanência com inclusão e desenvolvimento local para um mero “apoio jurídico em negociações de conflitos fundiários” e; iv) a desproporção de influência e poder político entre os agentes envolvidos com a produção do espaço urbano local.

Ante tal contexto, não são muitas as ilusões quanto às ZEIS, enquanto instrumento capaz de resolver todos os problemas enfrentados pelas comunidades, principalmente aquelas localizadas em áreas valorizadas ou de interesse do capital. É

fato as inúmeras dificuldades encontradas na aplicação prática do instrumento, inclusive em muitas outras cidades. É sentido de perto todos os entraves que aparecem no caminho. Mas tal dificuldade demonstra que as ZEIS são um caminho estratégico; algo que nos faz movimentar, organizar, pesquisar, complexificar as análises, e agir no sentido de obter ganhos para as comunidades. Tem sido a bandeira principal levantada, no sentido de criar um horizonte de lutas potentes em meio à conjuntura atual.

A conquista, afora qualquer crítica ao processo, da elaboração dos PIRF das 10 ZEIS julgadas prioritárias, definitivamente comprova a necessidade de continuidade da ação política de movimentos e segmentos da sociedade local, sobretudo no que tange aos produtos elaborados pelos PIRF e sua implementação. E ainda mais estratégica é a prerrogativa de acompanhamento do processo de revisão do Plano Diretor/2009, (re)iniciado neste ano de 2022, de forma a avaliar o grau de comprometimento da gestão municipal com a regulamentação das ZEIS, sobretudo das ZEIS de Vazio e com a implementação dos PIRF. Tudo a partir da verificação da forma como os instrumentos de acesso à terra urbanizada presentes no Plano Diretor Municipal serão tratados em seu processo de revisão.

Será imprescindível identificar e incidir na evolução dos processos principais formadores do “projeto de cidade” definido pelo setor imobiliário e da construção civil para Fortaleza e nos mecanismos adotados em articulação à gestão pública para sua implementação, avaliando o grau de influência desses mecanismos na implementação das ZEIS pela prefeitura, e no avanço de um “outro” projeto de cidade, no mínimo, mais incluyente das milhares de pessoas moradoras da Fortaleza informal e ilegal.

## Referências

BRASIL, A. B. (2016). **A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.

FORTALEZA. (2009) Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009. **Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.** Fortaleza/CE, fevereiro de 2009. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meioambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meioambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf) Acesso em: 15 maio 2022.

FORTALEZA. (2020) **Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Mucuripe.** Iplanfor. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914202111/https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/ZEISp/7>. Acesso: 1º janeiro 2021.

FORTALEZA. (2020) **Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Serviluz.** Iplanfor. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914202111/https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/ZEISp/7>. Acesso: 1º janeiro 2021.

FORTALEZA. (2020) **Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Praia do Futuro IIB.** Iplanfor. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914202111/https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/ZEISp/7>. Acesso: 1º janeiro 2021.

MATTOS, F. C. (2017). **ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.

MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (orgs.). (2020). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares** [livro eletrônico]: Observatório de Remoções: relatório bianual 2019-2020. São Paulo: Raquel Rolnik.

SILVA, J. B. (1992). **Quando os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza.** Fortaleza: Multigraf.

## BOX I

### Mapeamento participativo das zonas de interesse social (Fortaleza, Ceará)

Adryane Gorayeb; Jader de Oliveira Santos e  
Regina Balbino da Silva

Fortaleza delimitou, no Plano Diretor Participativo (2009), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com o intuito de estabelecer a regularização fundiária para áreas prioritárias. A Universidade Federal do Ceará (UFC), atendendo demanda do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), ficou responsável pela construção de diagnósticos e análises das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

Essas zonas incluem parte do território da cidade que, juntamente com o zoneamento estabelecido pelo plano, exigem consideração especial ao definir as restrições legais sobre o uso do solo e a habitação.

Assim, essas são áreas de terrenos públicos e privados que priorizam a regularização do uso urbano e do solo de assentamentos já estabelecidos e consolidados de baixos rendimentos, bem como o desenvolvimento de programas de habitação de interesse social e da economia local em áreas subdesenvolvidas ou não desenvolvidas que devem satisfazer normas específicas de construção, parcelamento, utilização e ocupação do solo.

Destacamos o trabalho realizado pelo Laboratório de Geoprocessamento e Cartografia Social (LABOCART), que compôs a equipe do Departamento de Geografia nesse processo, com a realização de mapeamentos participativos das ZEIS. A partir da Cartografia Social foi possível averiguar a correspondência entre os dados secundários previamente recolhidos e a realidade encontrada nos territórios. Assim, confirmamos a correspondência

## BOX I

entre os dados secundários previamente recolhidos em órgãos públicos e a atualidade das zonas estudadas. Como a produção do mapeamento territorial, religioso e coletivo das regiões urbanas, a Cartografia Social deu prioridade ao conhecimento popular, simbólico e cultural dos moradores. A tecnologia utilizada para a criação dos mapas sociais permitiu o planejamento colaborativo, considerando-se uma ampla variedade de contextos.

Os mapas sociais construídos apresentaram diagnósticos e reconhecimentos das zonas feitos pelos próprios moradores, além de proposições, no qual os residentes avaliaram e apresentaram diversas sugestões para resoluções das problemáticas sociais e de infraestrutura. Essas ações garantiram abordagem de planejamento com caráter *bottom up* (de baixo para cima) integrando, de forma mais efetiva, a participação comunitária ao planejamento urbano e favorecendo o direito à cidade.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** C I D A D E

# CAPÍTULO 5

## **A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:**

da organização comunitária à articulação  
em rede e os embates institucionais

VALÉRIA PINHEIRO

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

Os primeiros anos de vigência do Plano Diretor de 2009 foram marcados pela inoperância das diversas gestões municipais em relação à implementação das ZEIS, apesar da incessante mobilização das comunidades (BRASIL, 2016; HOLANDA; PINHEIRO, 2018; MATTOS, 2017; PEQUENO; FREITAS, 2012).

Em 2013, das 45 ZEIS de Ocupação (Tipo 1) previstas na lei (FORTALEZA, 2009), apenas nove<sup>17</sup> foram apontadas como prioritárias pela gestão do Prefeito Roberto Cláudio e, nesse mesmo ano, foi lançado o decreto que constituía o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, cujos trabalhos iniciaram-se efetivamente quase dois anos depois (2015). O produto final do comitê – aprovado por seus membros da sociedade civil e do Poder Executivo municipal – foi entregue à Prefeitura de Fortaleza em outubro de 2015 e continha recomendações com vistas a sua regulamentação, além de um diagnóstico situacional das ZEIS Tipo 1, segundo informações do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Mais alguns meses se passaram e, após ações da Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD), o prefeito criou a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social<sup>18</sup>.

Nesse espaço, composto por membros das 10 ZEIS prioritárias, assessorias populares e membros da prefeitura, avançou-se na sua regulamentação, totalizando quase dois anos de trabalho com vistas à produção de diagnósticos e elaboração de normas para regulamentar o processo de constituição dos conselhos gestores, capacitação dos conselheiros, elaboração

<sup>17</sup> A ZEIS Dionísio Torres – comunidade da Vila Vicentina – foi incorporada em seguida como 10ª ZEIS prioritária por ter passado por uma grave ameaça de remoção em pleno processo de regulamentação das ZEIS.

<sup>18</sup> Decreto 13.827 de 14 de junho de 2016, que foi renovado pelo Decreto 13.954 de 11 de janeiro de 2017.

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

do Plano Integrado de Regularização Fundiária e Política de Habitação de Interesse Social para as ZEIS de Vazio.

Após o fim dos trabalhos da comissão em 23 de fevereiro de 2018, iniciou-se o processo de constituição dos 10 Conselhos Gestores e do Fórum das ZEIS, seguido, alguns meses depois, do início da elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs).

Os Conselhos Gestores, previstos no Decreto nº 14.211, publicado no dia 22 de maio de 2018, são compostos por seis moradores e uma entidade da sociedade civil atuante no território da ZEIS, eleitos; mais seis representantes do Executivo municipal e um vereador, estes indicados pelos respectivos poderes.

Já os PIRFs devem conter, além de um diagnóstico atualizado do território em suas diversas dimensões, a pactuação quanto à normatização especial e mais quatro planos específicos e integrados: de urbanização, de regularização fundiária, geração de trabalho e renda e participação comunitária e desenvolvimento social.

Tanto as regras para a eleição dos dez conselhos como para a contratação das equipes para a elaboração dos PIRFs foram eivadas de mudanças unilaterais da prefeitura, desrespeitando as decisões ocorridas na comissão acima citada, processo e produtos inclusive aprovados pela mesma gestão. Entre as mudanças mais relevantes, destaca-se a retirada da vaga de representantes da universidade a serem eleitos para cada conselho, substituídos por uma vaga para um vereador em cada ZEIS, a serem indicados pelo presidente da Câmara; a retirada do caráter deliberativo do Fórum das ZEIS e o prazo e conteúdo dos PIRFs significativamente reduzidos, comprometendo sua qualidade (de 12 a 24 meses para quatro, extensível para até seis meses).

O capítulo anterior deste livro retrata importantes aspectos dessa etapa que seguiu-se à eleição dos conselhos, no que diz respeito mais especificamente à experiência de elaboração e

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

aprovação dos PIRFs de algumas ZEIS prioritárias, entre o final de 2018 (tratativas e contratação das primeiras equipes técnicas) e final de 2020, quando o então Prefeito Roberto Cláudio instituiu os mesmos através do Decreto Municipal nº 14.878, de 16 de dezembro de 2020<sup>19</sup>.

Este artigo pretende abordar o tema das ZEIS em Fortaleza em sua contemporaneidade, retratando aspectos dificultadores pra sua implementação, que se repetem ou se renovam, mas também os avanços recentes obtidos a partir da organização popular, notadamente por meio da Frente de Luta por Moradia Digna, que agrega 9 das 10 ZEIS prioritárias e diversas assessorias jurídico-urbanísticas a esses territórios.

Para tanto, abordaremos o tema a partir de quatro perspectivas/acontecimentos: implementação de projetos da prefeitura nos territórios, o Fórum Permanente das ZEIS, a (não) tramitação das normatizações especiais na Câmara de Vereadores e o reconhecimento da 11ª ZEIS prioritária.

A ênfase nas ZEIS para esta reflexão se justifica, pois sua efetividade consubstancia a ideia de reforma urbana construída coletiva e historicamente, que contempla controle social sobre as políticas urbanas por meio de uma gestão democrática, a inversão na priorização de investimentos públicos com vistas ao interesse social, uma ação pública proativa no cumprimento da função social da cidade, democratizando o acesso à terra urbana de qualidade, com garantia do direito à cidade.

## **A sobreposição de Projetos sobre Planos**

Finalizado o desgastante processo de debate e aprovação dos Planos Integrados de Regularização Fundiária de 9 das

---

<sup>19</sup> Exceção feita ao PIRF da Vila Vicentina, instituído pelo Decreto Municipal nº 15.245 de 1º de fevereiro de 2022.

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

10 ZEIS prioritárias e a publicação do decreto acima referido, passamos à expectativa, por parte dos conselhos gestores, de sua implementação.

Vale registrar que, por conta da pandemia, o mandato dos conselhos gestores, que se venceria em dois anos, foi estendido por meio de decretos, dada a impossibilidade de se realizar eleições em estado de insegurança sanitária. A extensão dos mandatos e o desrespeito de diversas ordens advindos da gestão ocasionou também um certo esvaziamento dos conselhos, que demandam renovação.

Registre-se ainda a demora injustificada na elaboração do PIRF da ZEIS Dionísio Torres (Vila Vicentina), a menor das prioritárias e uma das mais assediadas pelo capital imobiliário.

Entregues os nove planos, cuja elaboração foi custeada com recursos públicos, caberia ao poder público municipal a disseminação do seu conteúdo pelas várias secretarias e órgãos e a determinação de seu cumprimento, restando aos conselhos gestores a fiscalização de sua execução e necessárias atualizações, acréscimos, ajustes.

Isso não acontece. Nenhuma ZEIS aponta ações significativas por parte do poder público que correspondam ao que foi aprovado nos seus PIRFs. E para além dessa não execução do previsto, presencia-se uma série de obras e projetos da prefeitura que desconsideram o aprovado nos planos, nos últimos dois anos.

Após denúncias dos conselhos gestores junto ao Ministério Público Estadual, é promovida uma reunião em julho de 2022 em que o representante da prefeitura, secretário executivo da Seuma, informa que há um procedimento dentro da prefeitura municipal de que todos os projetos sigam os parâmetros definidos nos PIRFs e afirma que no ano que vem (2023) haverá um orçamento cinco vezes maior para a realização dos mesmos. Na mesma reunião o representante da Procuradoria Geral do município fala em

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

encaminhar a regularização fundiária por fora dos PIRFs “porque é menos burocrático”. O representante do Iplanfor reforça que “a regularização fundiária não pode depender do PIRF”.

Tais declarações sinalizam para um receio recorrente das comunidades: que os planos sejam engavetados e desconsiderados, mesmo após tanto investimento de energia, tempo e recurso público.

### **Fórum das ZEIS como tentativa de amortecimento de conflitos**

O Fórum Permanente das ZEIS foi criado pelo Decreto nº 14.215, de 22 de maio de 2018, mas apenas tomou posse em 3 de dezembro de 2021, após, novamente, três anos de diversas ações de pressão empreendidas pelo movimento popular organizado na Frente de Luta por Moradia Digna e parceiros para sua efetivação. A primeira reunião do fórum ocorreu apenas em março de 2022 e a segunda em agosto do mesmo ano.

A deliberação da Comissão da ZEIS anteriormente citada – com a participação e aprovação da gestão – que culminou com a formatação de uma instância que agregasse as diversas ZEIS e concentrasse as deliberações em relação à implementação desse instrumento foi desconsiderada desde o princípio, com a instituição do fórum como apenas consultivo.

As denúncias e pedidos de mudança no decreto não surtiram efeito e as comunidades organizadas decidiram por aceitar compor o espaço e tentar realizar essa modificação do seu caráter com o mesmo já instalado.

A avaliação é que era também uma importante vitória, uma demanda antiga – mais de 10 anos desde a aprovação do Plano Diretor – de se estar em um fórum dedicado às ZEIS, com várias secretarias, para discutir orçamento, política urbana e controle

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

social. E que trazia em seu nome – Fórum Permanente das ZEIS – uma contraposição à costumeira descontinuidade das políticas públicas.

A Frente de Luta por Moradia Digna também segue estratégica nesse espaço, realizando reuniões preparatórias à do fórum, na perspectiva de nivelar conhecimentos, agregar as demandas, potencializar a intervenção dos conselheiros e conselheiras.

Há um grande investimento de energia dos moradores das ZEIS prioritárias nesse espaço, apesar da prefeitura insistir em realizar as reuniões em horário de trabalho (manhã ou tarde). Há uma presença maciça dos presidentes e outros membros dos conselhos, assessorias e também de órgãos da gestão – alguns, inclusive, são bastante ausentes nas reuniões dos Conselhos Gestores.

Gostaríamos de, neste artigo-síntese, trazer um episódio bastante sintomático da leitura que a gestão municipal faz das ZEIS e que explica, em grande parte, a lentidão nos encaminhamentos, a desconsideração dos PIRFs, a falta de orçamento, a pouca equipe dedicada à efetivação desse instrumento na cidade.

Na reunião de 5 de agosto de 2022, a pauta principal era a apresentação das ações das secretarias para as ZEIS. A primeira fala foi da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), que apresentou os números de atuação da pasta para Fortaleza como um todo e os projetos que estão em andamento para a cidade. Um dos conselheiros pediu para falar antes da próxima representante de uma das cinco secretarias previstas. Este então perguntou o que a SDE tinha para apresentar que dizia respeito ao que estava previsto no Plano de Geração de Trabalho e Renda dos PIRFs. O técnico respondeu que todos os serviços e projetos apresentados estão disponíveis para as ZEIS também, “basta demandar”.

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

Há então uma visível insatisfação com a resposta, e outra pessoa presente explica que a demanda colocada foi a seguinte: saber o que a secretaria está atendendo do estabelecido nos PIRFs e a demanda que os componentes desse fórum tem para a prefeitura está contida nos PIRFs.

O vice-prefeito ali presente, que também ocupa o cargo de secretário do Iplanfor, assumiu então o microfone e defendeu que é sim importante que os presentes saibam dos projetos para a cidade como um todo. Que a gestão não tem intenção de “guetificar as ZEIS”. E que as ZEIS precisam ser consideradas como parte da cidade.

Essa fala então gerou uma forte reação das pessoas presentes que realizam a seguinte leitura apreendida pela resposta imediata do gestor: ao ser demandado que os planos específicos para as ZEIS sejam respeitados e implementados, conforme exige a lei do Plano Diretor e os decretos estabelecidos, bem como o fato de o poder público ter gastado dinheiro na sua elaboração e aprovação, a reação do secretário Elcio Batista foi de sinalizar que a priorização do que foi aprovado nos PIRFs poderia levar à segregação desses territórios. Além de outras falas do mesmo diminuindo a importância do instrumento, como afirmar que “tem áreas mais vulneráveis que algumas ZEIS que a prefeitura está atuando”.

Após o episódio, seguiu-se a apresentação das demais secretarias, nenhuma trazendo o que havia previsto nos PIRFs, confirmando a crítica apontada no princípio. O tempo de reunião do fórum das ZEIS foi gasto até para a apresentação do programa “Fortaleza Pet Friendly” que, segundo a Secretaria de Turismo, é importante ser conhecido “porque as pessoas cada vez mais viajam com seus *pets*”. Isso em uma reunião que foi inclusive interrompida pela fala de moradores do Saporé, uma área de risco dentro da ZEIS Mucuripe, mais uma vez negligenciada pela ação estatal numa chuva recente.

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

Foi interessante observar a firmeza de posicionamento e a compreensão dos conselheiros moradores ali presentes numa forte reação para que a gestão respeite essas áreas como de especial interesse social, e que execute o previsto nos PIRFs que, como seu próprio nome indica, preconiza a integração de políticas e dos territórios à cidade legal.

## **O boicote da normatização especial na câmara de Vereadores**

Ainda neste rápido panorama sobre a efetivação das ZEIS de Ocupação em Fortaleza após a finalização dos PIRFs, importa registrar o boicote ao instrumento também no âmbito da Câmara de Vereadores.

Em dezembro de 2020, os nove Projetos de Lei Complementares (PLCs) que trazem a normatização especial de uso e parcelamento do solo nas ZEIS prioritárias entraram na Câmara de Vereadores via Poder Executivo. Passados quase dois anos, sequer o relator dos PLCs foi designado por parte do presidente da Câmara.

Essas normatizações especiais são parte dos PIRFs e foram debatidas e aprovadas nos conselhos gestores de cada ZEIS. Trata-se de uma decisão política estratégica dos movimentos e assessorias de demandar que essa parte dos planos seja aprovada como lei, para lhes dar mais segurança jurídica, inclusive perante o processo de revisão do Plano Diretor que ora se reinicia. A prefeitura tem sinalizado discordância desse posicionamento, defendendo que isso fosse feito por decreto.

De todo modo, causa frustração nos moradores das ZEIS a deliberada omissão do presidente da Câmara em iniciar a tramitação dos PLCs e, de novo, ocasiona ações de pressão popular

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

como visita aos gabinetes, entrega de carta reivindicatória, pedido de pauta na reunião conjunta das comissões da Câmara. Nada disso, até o momento, gerou resultado.

Assessores dizem que a demora se dá por necessidade de reuniões para debater o assunto entre a prefeitura e Câmara. Tal informação causa estranheza, pois algumas vezes em que o movimento popular busca pressionar o Executivo por assuntos que estão na Câmara, este alega o princípio da separação dos poderes. Ao mesmo tempo, é notório que projetos que são do interesse da prefeitura tramitam em tempo recorde, inclusive ultrapassando instâncias previstas e desconsiderando debates demandados pela oposição.

Trata-se então, na avaliação dos representantes das ZEIS prioritárias, de mais uma tentativa de enfraquecimento do instrumento.

### **O reconhecimento da ZEIS Cais do Porto como ZEIS Prioritária**

A ZEIS Cais do Porto localiza-se imediatamente ao lado da ZEIS Serviluz, uma das 10 ZEIS consideradas prioritárias desde 2013. É um território historicamente ameaçado de remoção (PEQUENO; PINHEIRO, 2020) e que tem, por meio da organização comunitária, conseguido permanecer. A divisão legal em duas ZEIS não reflete a perspectiva dos moradores, que consideram todo o perímetro – e para além dele – como parte do Grande Serviluz.

Nas últimas duas movimentações do poder público para remover parte da comunidade, o fato de ser uma ZEIS foi determinante na construção das estratégias de resistência. Falamos da ameaça advinda do grande projeto urbano Aldeia da Praia, que na sua versão de 2019 sinalizou para o despejo de quase

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

quatro centenas de moradias no território e, mais recentemente, em dezembro de 2021, de um decreto do governo do estado declarando de utilidade pública a área no entorno do Farol, o que acarretaria a remoção de cerca de 88 casas para a construção de um estacionamento e outras intervenções.

Na primeira ocasião citada, enquanto a ZEIS Serviluz seguia com reuniões periódicas do seu conselho gestor e discussões e deliberações do seu PIRF, algumas ruas ao lado vivenciavam marcações de casas, desinformação, ameaças e falta de diálogo por parte da prefeitura sobre o projeto. Isso, claro, também teve impacto na desmobilização da participação popular na ZEIS Serviluz, pois a necessidade urgente era fortalecer o território da ZEIS Cais do Porto contra a remoção.

Uma das principais estratégias assumidas pelos moradores e assessorias comunitárias advindas da Frente de Luta por Moradia Digna foi a decisão de elaboração de um plano popular, já que não havia PIRF em andamento para esse território. E de fortalecimento da Comissão Titan, já que não houve conselho gestor eleito para essa ZEIS. A resistência foi vitoriosa e o prefeito anunciou a desistência das remoções previstas no projeto Aldeia da Praia.

A mais recente ameaça, agora por conta do governo do estado, ocasionou uma rearticulação da Comissão Titan e apoiadores e a retomada para fechamento do plano popular, cuja construção havia sido desacelerada diante das urgências impostas pela pandemia da Covid-19. A denúncia pública da ameaça, a realização de pesquisa junto aos moradores atingidos, ações de formação, e a articulação junto à Promotoria de Conflitos Fundiários do Ministério Público Estadual também foram relevantes para obtermos uma resposta rápida no sentido de suspensão do projeto e sinalização do IPHAN de interesse em realizar estudos para a proteção do Farol, na perspectiva de

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

garantia da permanência dos moradores e melhorias urbanísticas – é o que a comunidade deseja.

Neste mesmo semestre, também em conexão com a bem sucedida organização local, a prefeitura finalmente reconheceu a ZEIS Cais do Porto como 11<sup>a</sup> prioritária, realizou a eleição do seu conselho gestor em maio de 2022 e sinalizou o início da construção e debate do PIRF do território para os próximos meses.

Trazemos mais esse fato recente neste panorama da longa caminhada pela efetivação das ZEIS em Fortaleza por sinalizar um capítulo da vitória da luta popular por seu direito à cidade, mas que parece contraditório com as demais movimentações recentes da gestão que apontam para um desmerecimento desse instrumento de planejamento e gestão territorial.

### **Considerações finais**

Diferentemente de outras grandes cidades brasileiras, as primeiras ZEIS foram reconhecidas em Fortaleza apenas em 2009. Nos primeiros anos após a aprovação do Plano Diretor, diante da inoperância das gestões municipais em dar efetividade ao instrumento, costumávamos dizer, usando uma expressão bem nordestina, que sobre ZEIS em Fortaleza “tem, mas tá faltando”.

De lá para cá, a organização das comunidades e assessorias reverberaram em vitórias diretamente conectadas à existência desse instrumento. De ameaças de remoção sustadas temos vários exemplos. De avanços legislativos também. Mas para 13 anos desde que elas foram asseguradas legalmente, é uma trajetória bastante árdua que se desenha aos olhos de quem atua ou acompanha esses processos.

Registramos ainda a completa ausência de tratativas quanto às ZEIS de Vazio, nunca encaradas pelas diversas gestões, e que mesmo tendo sido reconhecidas em número tão diminuto na lei

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

do Plano Diretor – apenas 34 – têm sofrido perdas significativas ao longo dos anos<sup>20</sup>.

Nesse meio tempo, os planos de interesse do capital imobiliário encontram caminhos abertos, seja por vias legislativas, aprovação de projetos especiais, estabelecimento de parcerias, flexibilizações urbanísticas etc.

Os recortes trazidos acima são exemplificativos de qual modelo de gestão urbana venceu, após todo o ciclo virtuoso institucional que vivenciamos, de leis, instrumentos, conselhos, fundos, sistemas etc. O tal do “Plano Diretor participativo”, quando houve, foi retalhado por alterações legislativas no varejo. Enquanto isso, exigir a implementação de planos territoriais construídos coletivamente, financiados pela prefeitura e aprovados seguindo procedimentos previstos nas legislações é apontado pela mesma prefeitura como uma possibilidade de “guetificação”.

O grande investimento dos movimentos sociais urbanos na disputa institucional não parece ter sido capaz de transformar nossas cidades em espaços mais justos e sustentáveis. Alçar o debate do Plano Diretor à relevância que o mesmo teve nas décadas anteriores pode ser uma aposta frustrada para quem segue na defesa do Direito à Cidade.

Avaliar esse ciclo anterior, extrair dele ensinamentos e atualizar o nosso repertório de lutas é essencial nesse cenário adverso. Não se trata de abandonar a disputa institucional, mas entender que nenhuma dessas searas foi capaz de incidir significativamente na correlação de forças na cidade. O pacto territorial que seria resultado dos processos de gestão democrática experimentados na primeira década deste século não aconteceu. A

---

<sup>20</sup> Dados apresentados à Comissão das ZEIS, em 2016, por parte da prefeitura, apontam a perda de 14% do território das ZEIS de Vazios até aquele ano.

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

redistribuição dos ônus e dos bônus do desenvolvimento urbano, preconizados no ideário da Reforma Urbana permaneceu como ideário. As contradições inerentes à implementação de um Plano Diretor de uma cidade tão desigual como Fortaleza se impuseram (CAPASSO; PEQUENO, 2021).

Assim, trazer para o cerne deste texto o relato prático e contemporâneo da luta popular pela implementação de um instrumento de caráter tão revolucionário como as ZEIS não deve parecer como uma aposta ingênua e irrefletida em algo irrealizável.

O caso da continuidade da mobilização popular em torno das ZEIS em Fortaleza diz respeito à demarcação da necessidade de radicalização das nossas escolhas, mesmo que via instrumentos jurídico-urbanísticos já tão “batidos”. Radicalização no seu sentido originário: de ir à raiz.

As ZEIS continuam sendo uma aposta ousada no sentido do protagonismo social, na inversão de prioridades, na negação da tecnocracia, na regulação possível da cidade informal, por meio de um instrumento que se viabiliza pelo território.

As ZEIS nos apontam esse caminho. É olhando para o território, com todas as suas complexidades, que nos parece possível encontrar saídas. Saídas em menor escala, apostas diversas, caminhos decoloniais, que refaçam o sentido do que defendemos como direito à cidade.

## Referências

BRASIL, A. B. (2016). **A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.

FORTALEZA. (2009). Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009. **Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.** Fortaleza, CE, fevereiro de 2009. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente>.

**capítulo 5** | A atual defesa das ZEIS em Fortaleza:  
*da organização comunitária à articulação em rede e os embates institucionais*

[fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meioambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meioambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf) Acesso em: 10 setembro 2022.

MATTOS, F. C. (2017). **ZEIS de papel**: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.

PEQUENO, L. R. B; FREITAS, C. F. S. (2012). Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485–505.

PEQUENO, L. R. B.; PINHEIRO, V. (2020). “Planejamento Popular como estratégia de resistência e existência frente   ameaça de remo o do Titanzinho/Serviluz em Fortaleza”. In: ACIOLLY, Fernanda; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. (org.). **Cartografia dos territórios populares**: produ o, transitoriedade e desposse o. São Paulo, 1. ed.

PEQUENO, R.; CAPASSO, M. M. (2021) A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 23, n. 51.

PINHEIRO, V.; HOLANDA, B. (2018). Do princípio da gestão democrática   prática de gestão pública privatista e segregadora: a experiência de Fortaleza na implementa o das ZEIS. In: V ENCONTRO DA ASSOCIA O NACIONAL DE PESQUISA E P S GRADUA O EM ARQUITETURA E URBANISMO, 2018, Salvador. **Anais**.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** C I D A D E

# CAPÍTULO 6

## **Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:**

questões teórico-empíricas a partir do caso do  
Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

EDUARDO GOMES MACHADO  
ADRIANO PAULINO DE ALMEIDA  
ALEXANDRE QUEIROZ PEREIRA  
ROGÉRIO DA COSTA ARAÚJO

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

## Introdução

Qual o lugar, o papel e a relevância do movimento popular-comunitário na luta pelo direito à cidade? Como esse movimento popular-comunitário dialoga e/ou incorpora e opera o referencial teórico e prático do direito à cidade no século XXI, a partir das/nas periferias urbanas das metrópoles brasileiras? Discutimos essas questões a partir do caso do movimento popular-comunitário do Grande Bom Jardim, em Fortaleza, Ceará.

O Grande Bom Jardim, formado por cinco bairros – Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira –, e situado no sudoeste de Fortaleza, na fronteira com os municípios de Caucaia e Maracanaú, tem população estimada em 225 mil habitantes. Trata-se de um território metropolitano marcado por segregação socioespacial de larga escala, precariedade urbana e vulnerabilidade social extrema, com sua população vivenciando graves e múltiplas violências e violações de direitos. Ao mesmo tempo, a sociedade civil local vem sendo reconhecida por seu protagonismo e força política, inclusive por gestores públicos e por parlamentares (DIÁRIOS DE CAMPO, 2015-2019)<sup>21</sup>.

Os autores deste capítulo têm contato com e/ou residem no território, em alguns casos há décadas, participando ativamente de variados processos, atividades e eventos aqui indicados, na confluência de interlocuções e articulações envolvendo o movimento popular-comunitário e os agentes acadêmicos. A hipótese com a qual trabalhamos é a de que o direito à cidade vem sendo incorporado pelo movimento popular-comunitário do Grande Bom Jardim de modo politicamente significativo, no século XXI, gerando mediações, efeitos e implicações importantes no território e na metrópole. Para discutir essa hipótese, além

---

<sup>21</sup> Diários de Campo vinculados às ações extensionistas, educativas e de pesquisa realizadas, cujos registros compreendem o período de 2015 a 2020.

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:  
*questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim,  
Fortaleza, Ceará*

desta Introdução, efetuamos uma breve síntese do direito à cidade, apresentamos e discutimos processos e experiências relevantes e finalizamos com as considerações finais.

### **Breve síntese do direito à cidade**

Para Lefebvre, o direito à cidade envolve um “programa político de reforma urbana” e “projetos urbanísticos” assentados “no estudo das realidades”, incorporando perspectivas utópicas e agregando “formas de espaço e de tempo urbanos”, com proposições de curto, médio e longo prazo (LEFEBVRE, 2001, p. 114). Nesse sentido, Lefebvre (2001) destaca a invenção de espacialidades e temporalidades urbanas inovadoras e articuladas a perspectivas utópicas de reforma urbana.

Ademais, para Lefebvre o direito à cidade engloba mudanças nas “formas, funções e estruturas da cidade”, transcendendo o atendimento de necessidades individuais “com suas motivações marcadas pela dita sociedade de consumo” (LEFEBVRE, 2001, p. 105). Desse modo, Lefebvre (2001, p. 105) evidencia que se trata de mais do que romper “a lógica de mercantilização das cidades” (CARTAPOLÍTICA–CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE, 2022, p. 3). Podemos afirmar, em tom de diálogo, que se trata de transcender ontologias, estéticas, epistemologias, sociabilidades, éticas e políticas urbanas hegemônicas pela propriedade privada da terra e do capital e pela mercantilização. Parece ser esse o sentido captado por Lefebvre (2001) quando afirma que o direito à cidade deve envolver as “necessidades sociais” que têm um “fundamento antropológico”. E, mais do que isso, quando afirma que as “necessidades urbanas específicas” são “necessidades de lugares qualificados, lugares de simultaneidade e de encontros”, requerendo também “a necessidade de um tempo desses encontros, dessas trocas”.

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

Dialogando com essas questões, Harvey (2012, p. 74) afirma que o direito à cidade “está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”. Desse modo, trata-se de “um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização” (HARVEY, 2012, p. 74).

Ao mesmo tempo, destacando como “as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente”, Harvey (2012, p. 74) enfatiza como “a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos”. Desse modo, o direito à cidade requer o aumento da “proporção do excedente apropriado pelo Estado”, desde que o Estado seja “submetido a controle democrático” (HARVEY, 2012, p. 86), pois há uma conexão entre a “a urbanização e a utilização do produto excedente” (HARVEY, 2012, p. 88).

Também cabe destacar que o direito à cidade envolve uma experiência urbana que promove a desalienação de classes e grupos sociais oprimidos e explorados, com estes transformando-se “em sujeito do devir histórico”. Entendendo que essas experiências urbanas “são tudo que vivenciamos no meio urbano: morar, locomover-se, relacionar-se, criar símbolos, modificar espaços, compartilhar cotidianos e todos seus conflitos” (RIBEIRO, 2022, p. 7).

A partir dessas ideias, sintetizamos os seguintes parâmetros analíticos, relativos ao direito à cidade: (I) a invenção de espacialidades e temporalidades urbanas inovadoras, vinculadas a uma utopia significativa de reforma urbana, espalhando-se em múltiplas escalas espaciais e temporais; (II) a articulação entre um “programa ético-político de reforma urbana” e “projetos urbanísticos concretos”; (III) a intencionalidade de afetar as

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:  
*questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim,  
Fortaleza, Ceará*

formas, funções e estruturas da cidade, contrapondo-se a/e transcendendo o urbano e a cidade que se fazem hegemônicos; (IV) a construção de uma capacidade de moldar e transformar o urbano, tendo como elemento central a constituição de um comum urbano no território/cidade; (V) a articulação desse processo a uma dinâmica educacional densa e complexa, capaz de afetar a reconstituição das identidades individuais, coletivas e institucionais, fomentando desalienações e a capacidade desses agentes tornarem-se “sujeitos do devir histórico”; (VI) a sequencialidade e a cumulatividade do processo, evidenciadas nas espacialidades e temporalidades, mesmo considerando descontinuidades e fragmentações; (VII) a centralidade de experiências urbanas inovadoras, considerando-se uso, ocupação, acesso, regulação, construção e posse/propriedade de diferentes pedaços da terra urbana; (VIII) a crescente incorporação de clivagens de classe, raça, etnia, gênero, sexualidade e geração ao referencial ético-político e teórico-prático do direito à cidade; (IX) as tensões criativas entre inovações e tradições, considerando-se uma processualidade de reinvenção da cidade; (X) a centralidade da articulação entre agentes acadêmicos e popular-comunitários, gerando implicações epistemológicas, estéticas, sociais, éticas e políticas; (XI) um alargamento da democracia, afetando políticas e fundos públicos – a utilização do excedente –, tensionando uma apropriação privada, mercantil e capitalista do Estado.

### **Primeiras aproximações ao direito à cidade no século XXI**

A incorporação teórico-prática do direito à cidade por agentes popular-comunitários do Grande Bom Jardim se situa em um contexto específico, na primeira década do século XXI, com quatro vetores destacáveis.

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

Primeiro, a instituição do Estatuto das Cidades, a constituição do Ministério das Cidades, com suas políticas setoriais, a realização das conferências das cidades e da campanha nacional dos Planos Diretores participativos (MACHADO, 2011). Nesse período ocorreram diferentes processos político-participativos – como os Planos Diretores participativos e as conferências das cidades – que de forma geral difundiram o ideário do direito à cidade e da reforma urbana. Essa dinâmica já expressa um conjunto de experiências onde agentes urbanos variados incorporam referências associadas a esses ideários, de forma intensa e densa.

Segundo, a constituição de um campo de luta pelo direito à cidade e a reforma urbana na cidade de Fortaleza, com repercussões e visibilidade nacional, cabendo destacar os embates na revisão do Plano Diretor de Fortaleza, a constituição e atuação do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB) e a atuação do CEARAH Periferia (Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos), particularmente as várias edições anuais dos cursos de Planejamento Urbano a cada ano mobilizando centenas de ativistas, militantes e lideranças popular-comunitárias (MACHADO, 2011). O CDVHS participou ativamente desses processos (MACHADO, 2011), entre 2003 e 2009.

Terceiro, a participação do CDVHS em um processo de elaboração participativa do Plano Diretor de Irauçuba, município interiorano no Estado do Ceará, social e ambientalmente extremamente vulnerável. Entre 2006 e 2007, através de um projeto de extensão inovadora, apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), promoveu-se uma aproximação teórico-prática de lideranças locais e do CDVHS em relação ao campo do direito à cidade (MACHADO; FREIRE; ALMEIDA, 2016, p. 76; NASCIMENTO; MACHADO, 2009).

Nesse contexto, em 2002 inicia-se o quarto vetor, um processo democrático-participativo, no Grande Bom Jardim, que integrou

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:  
*questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim,  
Fortaleza, Ceará*

ações de extensão, pesquisa, mobilização social, articulação e organização política, tendo como entidade âncora o Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS) (ALMEIDA, 2014). Nesse processo foram realizadas três conferências locais de desenvolvimento (em 2003, 2005 e 2006), 35 assembleias e 154 reuniões, constituindo cinco Comitês Populares (um por bairro) e um Conselho Popular de Desenvolvimento Urbano e Sustentável do Grande Bom Jardim. Como principais resultados desse processo, cabe destacar: (I) um Diagnóstico Socioespacial Participativo; (II) a constituição da Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim (Rede DLIS do GBJ) (ALMEIDA, 2014; CARLOS, 2014), em dezembro de 2003; (III) e a construção de uma Política de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim (CDVHS, 2006), consolidada em 2006.

O diagnóstico participativo foi concebido e executado entre 2002 e 2003, em parceria do CDVHS com o Grupo de Gestão Pública e Desenvolvimento Urbano (GPDU) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), fundamentando a construção da política de desenvolvimento sustentável do Grande Bom Jardim. Teve a participação de 30 pesquisadores populares, que visitaram 501 ruas dos bairros do GBJ, com etnografia rua a rua, e aplicaram 1.324 questionários em domicílios. Foram então identificados problemas, carências e potencialidades do/no território, a partir de 13 indicadores, envolvendo aspectos geográficos, aspectos populacionais, de infraestrutura, segurança pública, saúde, educação, cultura, esporte e lazer, economia, capital social, equipamentos religiosos, assistência social e capital humano (CDVHS, 2006).

Considerando esses dados e análises, a Política de Desenvolvimento articulou cinco eixos – economia e renda, capital social, desenvolvimento socioespacial, desenvolvimento social e

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

arte e entretenimento –, constituindo um plano estruturante para cada eixo e 41 projetos vinculados.

Ao mesmo tempo, cabe destacar que a Rede DLIS do GBJ revelou-se uma construção política inovadora e durável do movimento popular-comunitário local. Sua dinâmica envolve um encontro anual de planejamento, monitoramento e avaliação, reuniões mensais e a estruturação em comissões temáticas e em um núcleo de gestão. Com dezenas de componentes, participam da rede organizações da sociedade civil, associações comunitárias, grupos religiosos católicos, evangélicos e de matrizes indígenas e afrodescendentes, associações comunitárias, coletivos juvenis, coletivos culturais, fórum de juventudes, fórum de cultura, grupos ambientalistas e parceiros acadêmicos, dentre outros (MACHADO; FAUSTINO, 2018).

A realização do diagnóstico socioespacial, a construção da política de desenvolvimento urbano e a instituição da Rede DLIS do GBJ fazem parte de um processo mais amplo de constituição política do movimento popular-comunitário local. Esse movimento popular-comunitário vem constituindo-se desde o final dos anos 1970, agregando quatro gerações de ativistas e militantes e seis ciclos – associações comunitárias tradicionais; comunidades irmãs; comunidades de comunidades; organizações da sociedade civil; redes de agentes populares; e coletivos de juventudes (MACHADO, PEREIRA, 2020, p. 12). Não obrigatoriamente a emergência de um ciclo significa o encerramento do ciclo anterior, havendo coexistência de ciclos, cabendo considerar que em cada ciclo emergem categorias força, tradições, conhecimentos e práticas localmente acumuladas, mobilizadas e operadas.

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:  
*questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim,  
Fortaleza, Ceará*

## **A incorporação teórico-prática do direito à cidade no Grande Bom Jardim**

Os agentes popular-comunitários do Grande Bom Jardim efetivaram diversas experiências e lutas sociais e urbanas nas últimas décadas, que foram, aos poucos, gerando resultados significativos, evidenciando como o direito à cidade se tornou referencial teórico e prático efetivo no território.

Nesse sentido, aos poucos o urbano torna-se foco de pesquisa, análise e intervenção política no Grande Bom Jardim, no século XXI, passando a integrar as referências conceituais e as mediações práticas operadas pelos agentes locais, com densidade epistemológica, pragmática, teórica e empírica, integrando múltiplas dimensões e escalas.

Assim, já na Política de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim emerge a compreensão da cidade como “o lugar onde se mora, onde se compartilha das experiências diárias de trabalho, das dificuldades, do lazer e do viver coletivo” (CDVHS, 2006, p. 07). E, mais do que isso, onde as pessoas, os coletivos e as entidades vivenciam o “desafio de torná-la um lugar justo socialmente e ambientalmente equilibrado” (CDVHS, 2006, p. 05). Com essa concepção, define-se como utopia compartilhada para o território, transformar o Grande Bom Jardim, até o ano de 2025, em um território com acesso à infraestrutura, cultura, entretenimento, serviços públicos de qualidade e com uma economia local que dinamize múltiplas oportunidades de trabalho, emprego e renda, “protagonizado por moradores organizados e instituições públicas e privadas responsáveis pelo desenvolvimento local sustentável” (CDVHS, 2006, p. 07). Também cabe destacar que a política de desenvolvimento também faz referência à urbanidade “para dar suporte à vida na cidade”, entendendo que se trata de “um estilo cidadão de

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

se viver, que requer equipamentos sociais, boa infraestrutura e consumo de bens públicos” (CDVHS, 2006, P. 16).

Uma primeira luta que destacamos envolve a conquista do Centro Cultural Bom Jardim (CCBJ), criado em 2006, a partir da demanda e da mobilização popular-comunitária local. O CCBJ é um equipamento cultural de grande porte que potencializa ações e políticas públicas de arte e cultura, com impactos sequenciais e cumulativos, através do que podemos nomear como territórios-áreas e territórios-redes, considerando múltiplas escalas – no entorno imediato, inclusive em comunidades extremamente vulneráveis, em articulação com escolas públicas, e envolvendo dezenas de parceiros da sociedade civil local –, através de cursos, oficinas, projetos e eventos variados. Trata-se do único equipamento de cultura gerido pelo governo do Estado do Ceará na periferia de Fortaleza, realizando mais de 100 mil atendimentos por ano, com atividades de pesquisa, criação, formação, difusão, circulação, direitos humanos e fomento à cultura<sup>22</sup>.

Através do Fórum de Cultura do Grande Bom Jardim, que compõe a Rede DLIS do GBJ, os agentes locais conquistaram a gestão compartilhada desse equipamento, regulamentada através da Portaria 119/2015 da SECULT-CE<sup>23</sup>. Para a viabilização dessas conquistas, incluso o aumento gradual do orçamento, foi essencial a confluência entre uma gestão democrática da política da cultura no governo estadual e o protagonismo político do movimento popular-comunitário do GBJ.

Em 2020 foi implantado o Centro Cultural do Canindezinho, equipamento cultural vinculado à Prefeitura Municipal de Fortaleza, que surge enquanto contrapartida de uma operação

<sup>22</sup> Ver *site* oficial do Centro Cultural Bom Jardim em: <https://web.archive.org/web/20220919175624/https://ccbj.org.br/>.

<sup>23</sup> Ver <https://web.archive.org/web/20220919175805/https://mais.opovo.com.br/jornal/vidaearte/2017/02/respostas-do-instituto-dragao-do-mar-e-centro-cultural-bom-jardim.html>.

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:  
*questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim,  
Fortaleza, Ceará*

urbana consorciada no território, com um investimento em torno de R\$ 2,8 milhões e uma área de 7,6 mil metros quadrados (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2022). Nesse centro cultural, a Rede DLIS do GBJ também põe em prática a concepção inscrita na Política de Desenvolvimento de 2006, como pode ser percebido no Quadro 1.

A invenção do território do Grande Bom Jardim e da Rede do Grande Bom Jardim compõe a constituição de um movimento popular-comunitário potente e a incorporação do direito à cidade como referência teórico-prática relevante.

A invenção política do território do Grande Bom Jardim revela-se um processo socioespacial relevante, ancorando as lutas sociais em um contexto urbano onde o território ganha destaque, considerando-se uma dupla dimensão.

Primeiro, evidenciando dimensões e dinâmicas assentadas na interação cotidiana reiterada, na vivência comum de contextos, situações e experiências e na reconstrução de sentidos, percepções, projetos e intencionalidades partilhadas, gerando laços e vínculos entre agentes individuais, coletivos e institucionais, em várias escalas. A territorialidade converte-se em “tecido social”, gerado e reproduzido na proximidade, na vizinhança e cotidiano urbano, anterior à própria constituição ético-política e técnica do movimento popular-comunitário e base social essencial deste. Nesse sentido, cabe lembrar, afinal, que se trata de um território essencialmente formado através de ocupações urbanas, com dezenas de comunidades marcadas por relações que aos poucos vão se estabelecendo e reproduzindo.

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

### **Gestão Compartilhada no Centro Cultural Canindezinho**

Com oito meses de funcionamento, o equipamento planeja gestão compartilhada e prepara agenda especial para celebrar o Dia Internacional das Juventudes, em agosto.

O Diretor de Promoção de Direitos Humanos e Cultura da Rede Cuca, Caiubi Mani ressalta que o objetivo será trabalhar a concepção de gestão compartilhada do equipamento. [...] Para Caiubi Mani, a gestão compartilhada traz a possibilidade da construção coletiva para o equipamento, no caso o Centro Cultural Canindezinho. “Essa construção coletiva é, para além de um benefício para a própria comunidade em termos de participação social, uma forma de valorizar o fazer conjunto, a integração, a diversidade e pluralidade de ideias.”

Para Ingrid Rabelo, assessora de Juventudes do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza, a participação e articulação comunitária é importante para pensar uma gestão compartilhada do equipamento. “O CDVHS está otimista com essa construção comunitária e acredita que o Centro Cultural do Canindezinho já coloca esse conceito de gestão em prática a partir do momento que se volta às necessidades da comunidade.”

Ingrid Rabelo afirma que a Cultura precisa ser compreendida como política de prevenção à letalidade juvenil. “Ainda precisamos refletir que a gestão compartilhada é mecanismo de monitoramento popular da política pública. Por isso, a Prefeitura precisa garantir recursos contínuos para que as atividades aqui no Canindezinho e em outros equipamentos sejam mantidas”, ressaltou a assessora de Juventudes.

#### **Quadro 1 - Gestão Compartilhada no Centro Cultural Canindezinho.**

Fonte: informação disponível em: <https://www.facebook.com/rededlis/posts/353210406340950/>. Acesso em: 19 setembro 2022.

Segundo, a constituição urbana local ocorreu, portanto, a partir de esforços persistentes, conscientes e intencionais, com

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:  
*questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim,  
Fortaleza, Ceará*

viés político destinado a efetivar, regular e afetar a ocupação, uso, acesso, construção, posse e propriedade de diferentes pedaços da terra urbana. Aos poucos, esse viés, cujos agentes buscam moldar o próprio território, em múltiplas escalas e dimensões, ganha vitalidade e centralidade no movimento popular-comunitário do GBJ, articulado ao referencial do direito à cidade.

Ademais, a invenção de uma nova forma social e política para o movimento popular-comunitário, a rede, permite transcender as formas anteriores e incorpora características teórico-empíricas estratégicas. A Rede DLIS do GBJ efetiva uma unidade orgânica na atuação política, recriando reiteradamente os vínculos e compromissos mútuos – interindividuais, intercomunitários e interinstitucionais – nos quais se assenta a coletivização das ações. Como parte desse processo, continuamente é necessário reinventar as expectativas e motivações, as finalidades e objetivos, os modos de formação das decisões e as estratégias e formas de atuação comuns. Nesse sentido, a experiência popular constitui um “comum anteriormente inexistente”, através de um trabalho cotidiano e contínuo que evita a fragmentação e a dispersão, ao inserir o particular nesse “em comum”.

O “em comum” revela-se conceitualmente qualificado, através das mediações e referências teórico-práticas que entrelaçam – através de utopias, projetos, temporalidades e espacialidades – o direito à cidade e a reforma urbana. Nesse sentido, para exemplificar essa transcendência em direção ao “comum”, cabe a referência ao fato de que a luta pela habitação ou pelo esgotamento sanitário, inscreve-se em processos mais amplos, da ZEIS do Bom Jardim.

Desse modo, a incorporação teórico-prática do direito à cidade também pode ser exemplificada pelo esforço da rede DLIS do Grande Bom Jardim e do CDVHS para efetivarem a ZEIS Bom Jardim como uma política pública municipal em

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

Fortaleza, articulando diversas estratégias políticas integradas e inovadoras. Essa movimentação política técnico-popular persistente, resistente, aprendente e propositiva gerou conquistas importantes, como pode ser visto no Quadro 2.

**Estratégias de luta política e conquistas do movimento popular-comunitário do Grande Bom Jardim na ZEIS Bom Jardim**

**ESTRATÉGIAS POLÍTICAS**

- (1) Atuação em perspectiva de planejamento insurgente, evidenciado na construção de um Plano Popular da ZEIS Bom Jardim, construído numa parceria com professores, pesquisadores e estudantes de arquitetura e urbanismo da UFC, envolvendo as principais comunidades da ZEIS (2015-2018) (<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/46151>).
- (2) Articulação com outras ZEIS da cidade para atuação em bloco, através da Frente de Luta por Moradia Digna de Fortaleza.
- (3) Pressão para a criação e ocupação representativa de espaços institucionais para estruturação da política pública, como o Comitê Técnico Participativo que realizou um estudo Diagnóstico das ZEIS (2013-2015), a Comissão de Regulamentação e Acompanhamento das ZEIS de Fortaleza (2016-2018), o Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim (2018-2022) e o Fórum Permanente das ZEIS de Fortaleza (2020-2022).
- (4) A estruturação do Observatório da ZEIS Bom Jardim, (2019-2022) que possibilita exercer o monitoramento técnico-popular da execução do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Bom Jardim e a animação das lutas populares, a partir do campo da sociedade civil organizada.

*continua*

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:  
*questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim,  
Fortaleza, Ceará*

### CONQUISTAS

- Elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Bom Jardim, reconhecendo institucionalmente muitos dos esforços ensaiados no Plano Popular.
- Conquista de urbanização das comunidades Marrocos, Ocupação da Paz e Parque São Vicente, com obra de 20 milhões de reais em andamento contemplando drenagem, pavimentação, rede de esgoto e iluminação pública para um território historicamente prejudicado.
- Obra de mobilidade com implantação de binário nas ruas que ligam a rua central da ZEIS (Rua Estrada da Urucutuba) a uma das vias metropolitanas de acesso à cidade de Fortaleza (Av. Osório de Paiva).
- Regularização fundiária, saneamento ambiental, orçamento para execução do PIRF, melhorias urbanísticas, monitoramento de políticas públicas e participação popular nas decisões políticas estão sempre no horizonte das lutas das ZEIS.

#### **Quadro 2 - Estratégias de luta política e conquistas da ZEIS Bom Jardim.**

Fonte: autoria própria.

Também cabe destacar a incorporação da questão ambiental como vetor urbano significativo, com a referência a dois processos e conquistas importantes. O Projeto do Rio Maranguapinho, envolvendo ações habitacionais, de regularização fundiária e de esgotamento sanitário, a partir de 2008, beneficiando diretamente mais de 30 mil pessoas (O ESTADO, 2008). Outro exemplo, é a instituição do Parque Urbano Lagoa da Viúva em 2015, com mais de 39 hectares protegidos e reservados para educação ambiental e lazer (FORTALEZA, 2015).

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

**Resistência ao desmatamento vence VII Prêmio IAB-CE  
Gentileza Urbana (26/07/2016)**

O palco cheio de pessoas. Entre aplausos, gritos e abraços, elas comemoravam. O gesto de união era representativo. “Nós somos fortes, porque somos muitos”, disse Wilbert Santos, da Comissão de Moradia e Meio Ambiente de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (Rede Dlis), responsável por um movimento de resistência ao desmatamento do Parque da Lagoa da Viúva, localizado no bairro Bom Jardim, no leste da cidade de Fortaleza. A ação coletiva de reflorestamento e proteção do Parque Ecológico, realizada por mais de 50 moradores da comunidade que fizeram o replantio de uma área de mais de 70 mil metros quadrados de mata nativa, antes destruída por um trator, foi a grande vencedora do VII Prêmio de Gentileza Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Ceará (IAB-CE).

“Nosso grito hoje é: Salve a Lagoa da Viúva”, enfatizou Francisca Nascimento, também representante da ação agraciada pelo certame. “Compreendemos que as poucas áreas verdes precisam ser preservadas para o bem de nossa cidade. O Parque é uma patrimônio verde de Fortaleza. Compete a nós, moradores daquela área, cuidar desse patrimônio de todos. Convocamos também a Prefeitura de Fortaleza a fazer seu papel”, disse ela. A cerimônia de entrega do prêmio aconteceu ontem, 25, no Museu da Indústria, tendo sido mantido o sigilo do vencedor entre os cinco finalistas.

**Quadro 3 - Prêmio Gentileza Urbana para Parque Urbano Lagoa da Viúva.**

Fonte: CAU-CE. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220919182413/https://www.cauce.gov.br/2016/07/26/resistencia-ao-desmatamento-vence-vii-premio-iab-ce-gentileza-urbana/>. Acesso em: 19 setembro 2022.

As experiências anteriormente apresentadas evidenciam a inscrição das lutas sociais em um registro urbano que critica as desigualdades socioespaciais e elenca novas prioridades a serem enfrentadas politicamente, com destaque para as diferenças envolvendo infraestruturas, equipamentos e serviços

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:  
*questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim,  
Fortaleza, Ceará*

urbanos, assim como o planejamento, gestão e políticas urbanas democráticas e a alocação de recursos financeiros.

No plano do imaginário e das representações urbanas, estereótipos são questionados, ganhando força a contestação de estigmas, preconceitos e discriminações acerca do Bom Jardim, que se reproduzem na cidade, inclusive através de programas radiofônicos e televisivos de viés policialesco. O movimento popular-comunitário enfrenta essas percepções que buscam reiteradamente reduzir o “Bom Jardim” ao lugar da criminalidade e da delinquência. Em alternativa a isso, o movimento popular-comunitário local gera um imaginário urbano que aos poucos recria a espacialidade enquanto território das juventudes, das artes e das culturas, do protagonismo político, dos direitos, da cidadania e da democracia.

Essas experiências e processos evidenciam a articulação entre o direito à cidade e uma utopia local de reforma urbana do/ para o território-cidade, no Grande Bom Jardim. Nessa utopia se articulam eixos de desenvolvimento, planos estruturantes, projetos concretos, espacialidades e temporalidades que promovem uma urbanidade que se contrapõe à hegemônica pelo capital e pelo mercado, remetendo à concepção de direito à cidade de Lefebvre (2001).

Importante destacar que no decorrer das décadas, no século XXI, essas utopias urbanas se mantêm ativas e são continuamente recriadas, mesmo considerando-se momentos de desencantamento e de fragilização política, com o esgarçamento de sociabilidades, gestões e projetos progressistas no país.

Também é perceptível como a prática do movimento popular-comunitário gera um tensionamento buscando o alargamento da democracia, o que vai ganhando força aos poucos, incorporando a centralidade da participação popular-comunitária no planejamento, gestão e avaliação de equipamentos, sistemas,

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

orçamentos e políticas públicas locais. Percebe-se, assim, um processo de democratização processual, que cria uma dinâmica onde a população local participa do planejamento e gestão públicas, inclusa a destinação de recursos e a definição das prioridades e das ações concretas e públicos a serem atingidos. E, ao mesmo tempo, uma democratização substantiva, com impactos socioespaciais relevantes, promovendo o acesso, usufruto e garantia de direitos fundamentais, através de políticas públicas permanentes e continuadas. E, mais do que isso, impactando a apropriação, ocupação e uso urbano do/no território, em diferentes escalas, e gerando um direcionamento anticíclico de recursos governamentais, carreando recursos públicos para a periferia urbana, contrapondo-se a ciclos hegemônicos que priorizam recursos para as centralidades urbanas e para o capital e o mercado.

Também emerge nesse processo de reconstituição material e imaterial do território, a questão da transescalaridade, entrelaçando escalas, como a cidade, o território, o bairro e o intrabairros – este último envolvendo micro e nano territórios, como ruas, pedaços de ruas, comunidades, quadras e entidades. Essa articulação entre múltiplas escalas é perceptível nas experiências do Comitê Popular de Enfrentamento à Covid-19 do Grande Bom Jardim, do Mapa da Covid-19 do Grande Bom Jardim (CARLOS; MACHADO, 2020a; CARLOS; MACHADO, 2020b; MACHADO *et al.*, 2021; ALMEIDA *et al.*, 2021; COSTA *et al.*, 2021), da Rede de Cozinhas Comunitárias do Grande Bom Jardim e do Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim (MACHADO *et al.*, 2022), como evidenciado nos Quadros 4 e 5.

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:  
*questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim,  
Fortaleza, Ceará*

### **O Comitê Popular e o Mapa da Covid-19 no Grande Bom Jardim**

O movimento popular-comunitário criou um Comitê Popular de Enfrentamento à Covid do Grande Bom Jardim. Entre março e abril de 2021 foram realizadas 11 oficinas virtuais de mapeamento participativo, com a participação de 76 pessoas – lideranças comunitárias, gestores da educação, ativistas de organizações da sociedade civil e agentes comunitários de saúde –, identificando pontos de transmissão, considerando locais de aglomerações de pessoas, e áreas com maior concentração de casos e de óbitos. Produziram-se dados territorializados, inclusive na escala de ruas e quadras, gerando mapas e cartogramas, análises e recomendações para atuação imediata e emergencial de órgãos, gestores e equipes técnicas governamentais.

Entre março e junho de 2021, 16 reuniões virtuais do Comitê Popular agregaram 1.200 pessoas, inclusive gestores e parlamentares, como os secretários de Saúde do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza, gestores dos equipamentos de educação e saúde do território, vereadores e deputados estaduais. Nessas reuniões, foram apresentadas e monitoradas as demandas e propostas concretas geradas participativamente, em diálogo com o Plano Municipal de Contingência do município de Fortaleza, e considerando recomendações emergenciais (imediatas e de curto prazo) e estruturais (de médio e longo prazo), buscando promover o direito à saúde e à vida no território.

#### **Quadro 4 - Comitê Popular e Mapa da COVID-19 no Grande Bom Jardim.**

Fonte: autoria própria.

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará

### **O Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim**

Iniciativa do CDVHS, tendo a participação de agentes acadêmicos e de 19 cozinhas comunitárias, e com uma metodologia participativa, que envolveu questionários, visitas etnográficas às cozinhas e oficinas de mapeamento participativo. Gerou sete mapas participativos, evidenciando a força popular-comunitária e a relevância dessas cozinhas no enfrentamento à fome, atendendo mais de 13 mil pessoas e 62 comunidades no território. Foram identificadas as áreas, as comunidades, as ruas e as quadras onde a fome detém maior gravidade. E foram geradas 25 recomendações demandas e propostas urgentes e imediatas e 18 estruturais (de médio e longo prazo), para a promoção da segurança alimentar e nutricional no território.

Também foram identificadas 26 redes de cooperação entre as cozinhas comunitárias, promovendo a troca de insumos, conhecimentos, experiências e capacidades entre as cozinhas, estimulando a articulação e o protagonismo político em torno de temas estratégicos. Revelou-se ser fundamental o fortalecimento das cozinhas comunitárias, criando condições para a sua sustentabilidade estrutural.

A Carta Pública da Rede de Cozinhas Comunitárias do Grande Bom Jardim afirma: “Nossa luta é ancestral e sabemos que juntos somos fortes. Respeitamos uns aos outros, valorizamos a diversidade e entendemos as diferenças. Construimos consensos, formamos decisões coletivas e atuamos conjuntamente. Nossas cozinhas são espaços de convivência, interação e acolhimento. Somos uma rede de afetos e fortalecimento mútuo. Mobilizamos tradições, preservamos patrimônios e recriamos saberes e práticas. Inventamos estratégias e formas de organização e de atuação, compartilhamos saberes e fazemos da educação um processo continuado, intenso e valioso. Promovemos trocas e intercâmbios e cuidamos da população local e uns dos outros. Assim, somos autônomos, inventivos, pensantes e proativos. Promovemos a cidadania, lutamos por uma democracia ampliada e participativa e defendemos a vida e a saúde comunitária. Mais do que isso, produzimos conhecimentos significativos, apresentamos demandas e propostas concretas e demandamos a nossa participação na gestão de sistemas, de instituições e de políticas públicas”.

#### **Quadro 5 - Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim.**

Fonte: autoria própria.

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI:  
*questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim,*  
Fortaleza, Ceará

## Considerações finais

A atuação do movimento popular-comunitário do Grande Bom Jardim vem constituindo espacialidades, temporalidades e sociabilidades urbanas articuladas a utopias do Grande Bom Jardim, entrelaçando os ideários do direito à cidade e da reforma urbana. Emerge, então, uma processualidade de desreterritorialização que afeta a ocupação, uso, acesso, construção, regulação, posse e propriedade de diferentes escalas/ pedaços da terra urbana. Conquistando resultados importantes, envolvendo os equipamentos, as infraestruturas, os serviços, os sistemas e as políticas públicas locais.

Mais do que isso, o movimento popular-comunitário do Grande Bom Jardim parece fazer subsistir e manter politicamente ativos o local, o território e a democracia enquanto conceitos e práticas significativas, que reemergem com uma potência criadora. Mesmo em tempos de fragilização de políticas e governos progressistas e de fortalecimento do autoritarismo, do neoliberalismo, do neoconservadorismo e de neofascismos, que esgarçam o tecido social, fragmentam os movimentos sociais e a destroem e/ou fragilizam instituições, sistemas, orçamentos e políticas públicas.

## Referências

ALMEIDA, A. P.; MACHADO, Eduardo Gomes; FURTADO, L. S.; FREITAS, C. F. S.; CARNEIRO, F. F.; KERR, L. R. F. S. (2021). **Mapa Participativo da Covid-19 no Grande Bom Jardim**: a pandemia da Covid-19 no Grande Bom Jardim: diálogo entre o mapa comunitário de pontos de aglomeração e de casos e os mapas da vigilância epidemiológica municipal de Fortaleza. (Relatório de pesquisa).

ALMEIDA, Adriano Paulino. (2014). **(Grande) Bom Jardim**: reterritorialização e política de representação à luz da nova pragmática. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) – Centro de Humanidades,

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: *questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará*

Programa de Pós-Graduação em Linguística Aplicada, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza.

CARLOS, C. A. F. (org.); MACHADO, Eduardo Gomes (org.). (2020a) **INFORME DH - N° 1** – Violações de direitos no contexto da pandemia da Covid-19 na periferia de Fortaleza: o caso do Grande Bom Jardim. 1. ed. Fortaleza: Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa, v. 1. 55p.

CARLOS, C. A. F. (Org.); MACHADO, Eduardo Gomes (Org.). (2020b). **INFORME DH - N° 2** – Violações de direitos no contexto da pandemia da Covid-19 na periferia de Fortaleza: o caso do Grande Bom Jardim. 1. ed. Fortaleza: Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa, v. 2. 42p.

CARLOS, Caio Anderson Feitosa. (2014). **Invenções democráticas pela periferia**: a rede desenvolvimento local, integrado e sustentável do Grande Bom Jardim. 2014. 200 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza.

CARTA POLÍTICA – CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1jgqFjX2FOrGPOhoXfkDnCr86Dl9iyzQw/view>. Acesso em: 19 setembro 2022.

CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa. (2006). **Política de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim**. Digitado.

COSTA, M. C. L.; DANTAS, E. W. C.; MACHADO, E. G.; ALMEIDA, A. P.; OLIVEIRA, L. S.; RIOS, R.; SILVA, C. L. S.; OLIVEIRA, R. (2021). Região Metropolitana de Fortaleza (CE). In: MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. (org.). **As metrópoles e a Covid-19**: dossiê nacional: volume II. 1. ed. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, v. II, p. 88-109.

FORTALEZA. (2015). Decreto n. 13.687 de 9 de novembro de 2015. **Diário Oficial do Município de Fortaleza** n° 15.645, publicado em 11 de novembro de 2015.

HARVEY, David. (2012). O direito à cidade. In: **Lutas Sociais**. Revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS) do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, n. 29, São Paulo.

LEFEBVRE, Henri. (2001). **Direito à cidade**. São Paulo: Centauro.

MACHADO, Eduardo Gomes; GOMES, Iara Rafaela; ALMEIDA, Adriano Paulino; SILVA, Regina Balbino; SILVA, Geyse Anne Souza da. **Mapa participativo do enfrentamento à fome do Grande Bom Jardim**. 2022. (Relatório de pesquisa).

MACHADO, E. G.; FURTADO, L. S.; SILVA, R. B.; ALMEIDA, A. P. (2021). **Mapa participativo da Covid-19 no Grande Bom Jardim**: Leitura Comunitária de Pontos de Aglomeração e de Casos. (Relatório de pesquisa).

**capítulo 6** | Direito à cidade e movimento popular-comunitário no século XXI: *questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará*

MACHADO, E. G.; PEREIRA, A. Q. (2020). Periferias urbanas, redes locais e movimentos sociais em Fortaleza, Ceará. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 40, p. 1-27.

MACHADO, Eduardo Gomes; FAUSTINO, Anna Erika Rocha. (2018). **Perfil da rede de desenvolvimento local, integrado e sustentável do Grande Bom Jardim (Rede DLIS do GBJ)**. Relatório de Pesquisa. Fortaleza: Rede de Desenvolvimento Local e Sustentável do Grande Bom Jardim (Rede DLIS).

MACHADO, E. G.; FREIRE, G. M. C. A.; ALMEIDA, A. P. (2016). Extensão universitária, planejamento urbano e democracia na elaboração de um Plano Diretor participativo no semiárido nordestino. **Revista Ciência em Extensão**, v. 12, p. 63-79.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. 2011. 451 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2011.

NASCIMENTO, Maria Anezilany Gomes do; MACHADO, Eduardo Gomes. (2009). Política urbana e reordenação territorial e ambiental: desafios do Plano Diretor em um município do semiárido nordestino. **INTERFACE**, v. 6, p. 106-119.

O ESTADO. (2008). **Projeto Rio Maranguapinho beneficiará 30 mil pessoas**. 18 novembro 2008. Disponível em: <https://oestadoce.com.br/economia/projeto-rio-maranguapinho-beneficiara-30-mil-pessoas-2/>. Acesso em: 19 setembro 2022.

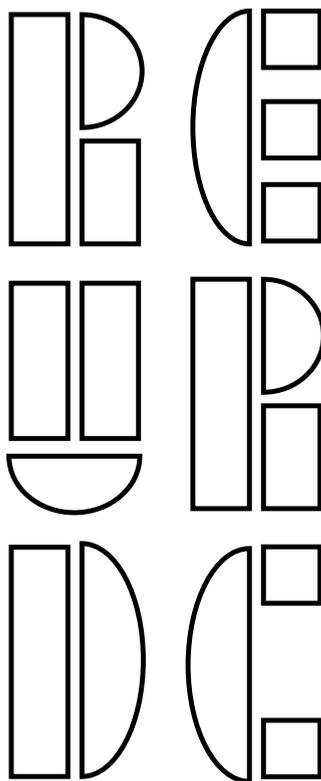
PREFEITURA DE FORTALEZA. (2022). **Centro Cultural Canindezinho inicia matrículas para esportes e atividades formativas**. 22 fevereiro 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220919185233/https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/centro-cultural-canindezinho-inicia-matriculas-para-esportes-e-atividades-formativas>. Acesso em: 19 setembro 2022.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (2022). **Reforma urbana, direito à cidade e o desenvolvimento nacional: apontamentos para o debate**. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro. (Divulgação interna).

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# PARTE III

**Dimensão  
econômica:  
Covid-19,  
fragilidades e  
potencialidades**



**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** C I D A D E

# **CAPÍTULO 7**

**Economia urbana e mercado  
de trabalho de Fortaleza no  
contexto de pandemia da Covid-19**

ALEXSANDRA MARIA VIEIRA MUNIZ

## Introdução

O contexto nacional brasileiro de crise macroeconômica iniciada em 2014 com forte repercussão na economia cearense reflete também na reconfiguração do mercado de trabalho, ou seja, esse é reflexo da conjuntura que o país atravessa, que vem apresentando sinais de desaceleração de 2014 a 2016. Dessa forma, transformações na estrutura produtiva e mercado de trabalho incorrem como pauta difundida diante da “inflexão ultraliberal” (RIBEIRO, 2017) e pandemia, o que motiva investigação enquanto questão relevante para o enfrentamento do desemprego, a “precarização” (STANDING, 2014) e a análise de categorias de trabalho paralelo ao crescimento da informalidade e seu reatamento no território.

Considerando que ocorre uma redução no ritmo de crescimento econômico nacional já a partir de 2011, é preciso ratificar uma continuidade quanto à ruptura da dinâmica do experimento desenvolvimentista notadamente a partir de 2016, uma vez que a crise econômica instalada desde o final de 2014 se acentua a partir de 2015, tornando-se irreversível ao longo de 2016, desdobrando-se em um movimento de “inflexão ultraliberal” (RIBEIRO, 2017) com impactos diretos no mercado de trabalho, *vis-à-vis* um agravamento desse contexto com a pandemia de Covid-19, doença causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2).

Para proteger a economia e os empregos, foi anunciado um pacote de medidas econômicas no país, como a Medida Provisória 936 do governo federal. Assim, muitas empresas puderam antecipar férias ou outras formas de negociação com os trabalhadores. Todavia, muitas acabaram decretando falência ou registraram demissão em massa de profissionais.

Com o *lockdown* houve severo controle sobre o desenvolvimento de atividades e a definição do que era

essencial revelou cidades com comércio e indústrias com suas portas fechadas, redução acentuada dos fluxos e fechamento de diversos serviços.

Todo esse contexto trouxe impacto direto no social e econômico. Dessa forma, este capítulo tem como objetivo evidenciar os impactos da Covid-19 na estrutura produtiva e mercado de trabalho formal, notadamente da metrópole de Fortaleza.

Como metodologia, foi realizada revisão bibliográfica e utilizados dados quantitativos, tendo como fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Os dados do PIB e VAB no recorte temporal de 2014 a 2019 se justificam dada a importância de caracterizar a estrutura produtiva da metrópole no contexto de inflexão ultraliberal (a partir de 2014), bem como com os últimos dados de 2019 quanto ao PIB.

Para a análise dos impactos da pandemia no mercado de trabalho foi realizada análise mensal de admissões e desligamentos nos tempos de pandemia, a partir dos dados disponibilizados pelo novo Caged (janeiro de 2020 a julho de 2022). Adicionalmente foram utilizados os dados da RAIS para analisar o perfil da mão de obra durante a pandemia com o último ano disponibilizado pela plataforma do Painel de Informações da RAIS, divulgação Ano-Base de 2020.

Dessa forma, foram analisados dados da economia urbana de Fortaleza, perpassando o atual contexto de inflexão e agravamento da crise decorrente da pandemia de Covid-19, sendo a delimitação temporal dessa análise de 2014 a julho de 2022.

A questão que orienta a realização deste artigo é: quais os impactos da pandemia do coronavírus na eco-

nomia de Fortaleza, notadamente quanto ao mercado de trabalho formal?

Essa é a problemática que norteia este capítulo que tem por objetivo analisar os impactos da pandemia na estrutura produtiva e mercado de trabalho de Fortaleza no contexto de inflexão ultraliberal, pois com este estudo retrataremos as recentes transformações no mercado de trabalho e no espaço que dizem respeito ao contexto maior de acumulação flexível (HARVEY,1995) no processo de mudanças na economia mundial.

Como o impacto da Covid-19 na economia urbana e mercado de trabalho tem especificidades segundo as escalas geográficas de análise, nos deteremos na sequência ao recorte espacial do território de Fortaleza.

Além desta introdução, este capítulo está assim estruturado: Economia urbana de Fortaleza e a Covid-19; Impactos da Covid-19 no Mercado de Trabalho de Fortaleza e, na sequência, as Considerações Finais.

## **Economia urbana de Fortaleza e a COVID-19**

Fortaleza é a quinta maior cidade do país com uma população estimada em 2021 de 2.703.391 habitantes. Contudo, mesmo concentrando mais de 60% da população do Estado do Ceará, entre os anos de 2000 e 2010, o ritmo de crescimento populacional de Fortaleza diminuiu (MUNIZ, 2014) com crescente dispersão para a RMF e demais municípios do estado, dentre outras coisas, diante do incentivo à interiorização nos investimentos produtivos.

Além da concentração populacional, tem-se o dinamismo econômico e a força polarizadora de Fortaleza no contexto nacional, cuja área de influência ultrapassa o território estadual.

A REGIC (*Regiões de Influência das Cidades*) de 2018 demonstra o aumento da influência de Fortaleza, uma das 15 metrópoles brasileiras, alcançando outros estados como Piauí, Maranhão, Pernambuco (na parte oeste), Tocantins e Pará, no total de 630 cidades e uma área de 765 mil quilômetros quadrados. Com essa extensa área de influência, Fortaleza ultrapassa Salvador e Recife e se torna a maior economia do Nordeste (DIÁRIO DO NORDESTE, 2020), sua participação no último PIB brasileiro de 2019 é de R\$ 67,4 bilhões (0,96%), superior ao de Recife com R\$ 54,6 bilhões (0,7%), e de Salvador com R\$ 63,8 bilhões (0,91%).

Os cenários de desenvolvimento e de crise econômica têm reflexo direto na participação do PIB que, depois do período de “experimento desenvolvimentista” (RIBEIRO, 2017), entra em declínio em um período de inflexão que pode ser evidenciado na Tabela 1 pela queda no PIB na capital.

Quanto aos valores reais do PIB, Fortaleza representa mais de 40% do PIB estadual. Conforme Tabela 1, após a queda no PIB de 2014 a 2016 (-1%), o mesmo apresenta um leve crescimento a partir de 2018, permanecendo negativa a taxa de crescimento no período de 2016 a 2019 (-0,5%). O ritmo de crescimento do PIB na escala estadual é ainda tímido nesse mesmo período (2016-2019) de 0,1%, dado o contexto de crise e inflexão.

Ao contrário do cenário de forte atuação do estado nacional, promovendo políticas macroeconômicas expansionistas, observa-se no período da Inflexão Ultraliberal, 2014-2016, o retrocesso nos investimentos com reflexo na economia da capital (-1%), conforme Tabela 1.

Se observarmos o período de 2014 a 2019, podemos verificar na Tabela 1 que a taxa de crescimento anual do PIB continua no patamar de -0,6%, considerando a escala estadual.

**capítulo 7** | Economia urbana e mercado de trabalho de Fortaleza no contexto de pandemia da Covid-19

PIB - VALORES CONSTANTES (MIL REAIS) E TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL (%) – FORTALEZA e CEARÁ (2014-2019)						
	Fortaleza					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Produto Interno Bruto</b>	56.116.644	57.211.200	60.088.001	61.592.347	66.381.302	67.412.733
<b>Valores Reais por Ano (Mil Reais)</b>	76.236.475	72.068.465	70.368.169	66.722.924	69.364.169	67.412.733
<b>Taxa de Crescimento Médio Anual (%)</b>	2014-2016		2016-2019	2014-2019		
	-1,0		-0,5	-1,5		
	Ceará					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Produto Interno Bruto</b>	126.054.472	130.629.849	138.422.521	147.921.534	155.903.825	163.575.327
<b>Valores Reais por Ano (Mil Reais)</b>	171.249.525	164.553.317	162.104.565	160.243.241	162.909.417	163.575.327
<b>Taxa de Crescimento Médio Anual (%)</b>	2014-2016	2016-2019		2014-2019		
	-0,7	0,1		-0,6		

**Tabela 1 – PIB – Valores constantes (mil reais) e taxa de crescimento médio anual (%) – Fortaleza e Ceará (2014-2019).**

Fonte: PIB dos Municípios, IBGE.

Nota: Valores deflacionados pelo deflator implícito do PIB a preços de 2019.

Ante uma conjuntura econômica recessiva que já vinha se delineando, desdobrando-se em um movimento de inflexão ultraliberal (RIBEIRO, 2017) com forte repercussão na economia e sociedade, o surto epidêmico da Covid-19 que eclodiu no ano de 2020 acentuou a crise.

No início do quadro pandêmico, o Ceará, com 9,2 milhões de habitantes, se sobressaia no número de casos logo após os estados mais populosos, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Se na escala nacional o Ceará ocupava a terceira posição em número de casos, na escala estadual a maior parte dos casos se concentravam na capital e na região metropolitana com tendência para a difusão menos concentrada nos demais municípios do estado.

O Ceará teve uma explosão de casos de Covid-19 do fim do mês de março para início do mês de abril de 2020. Se no dia 31 de março eram 401 casos no Ceará com 7 óbitos, já no dia 5 de abril, o número de casos no Ceará chega a 824 com 26 óbitos e quase 4.000 casos suspeitos. Com esse quadro, o Ceará foi apontado pelo Ministério da Saúde como um dos estados, com aumento agudo dos casos de Coronavírus, com taxa de letalidade da doença de 2,79%.

A situação se agravou e, por conseguinte, foram tomadas medidas pelas autoridades sanitárias de vários países que optaram pela prática do isolamento social, que consistia na recomendação para que as pessoas ficassem em suas casas, em quarentena. Essas medidas visavam reduzir a propagação da doença e impedir o colapso imediato das redes hospitalares, incapazes de responder ao aumento acentuado do número de infectados em curto espaço de tempo.

Para compreender o impacto da Covid-19 na economia fortalezense é preciso primeiramente caracterizar em quais setores econômicos se fundamentam a economia urbana da capital.

Fortaleza concentra as principais atividades econômicas e a oferta majoritária de serviços e equipamentos. O forte domínio da capital fortalezense reflete o desequilíbrio da rede urbana cearense, com número limitado de cidades de porte intermediário, que tem origem nas características estruturais da formação socioespacial do Estado do Ceará.

Evidencia-se em Fortaleza a importância dos setores mais dinâmicos, tais como, serviços, administração pública e a indús-

**capítulo 7** | Economia urbana e mercado de trabalho de Fortaleza no contexto de pandemia da Covid-19

tria, conforme Tabela 2. Isso é reflexo da atuação do governo do estado que atuou por meio de diferentes estratégias para avançar na reestruturação do capital, notadamente para setores da indústria, do turismo, dos serviços e do agronegócio de exportação.

Nota-se também a participação crescente da administração pública na capital mesmo no período de inflexão (2016 a 2019), passando de 15,6% para 16,9%; por outro lado, a participação no setor industrial, embora também representativa, vem apresentando descontinuidade, com crescimento no início do período de inflexão de 1,1% e queda no período pré-pandemia, chegando a 13,7% em 2019.

	Fortaleza (CE)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
VAB Total	100	100	100	100	100	100
VAB Agropecuária	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
VAB Indústria	16,8	17,9	17,4	13,7	14,0	13,7
VAB Serviços, exclusive administração	68,4	66,5	67,1	69,8	69,8	69,3
VAB Administração Pública	14,8	15,6	15,4	16,4	16,1	16,9

**Tabela 2 - Valor Adicionado Bruto Setorial a preços correntes (R\$ 1.000).**

Fonte: IBGE.

A política industrial exerce papel fundamental quanto à concessão de incentivos de interiorização, entretanto ocorre forte concentração industrial na capital e nos municípios metropolitanos.

Como é possível observar na Tabela 2, dentre as atividades econômicas, o setor de serviços possui a maior participação do Valor Adicionado Bruto (VAB) com 69,3% em 2019. Isso reforça a pujança desse setor na economia da capital, que se sobressai como metrópole do terciário, em razão do crescimento do comércio e dos serviços, para atender às demandas da população e de outros

setores da economia, inclusive o turismo, o agronegócio e o mercado imobiliário.

Ademais, a oferta de empreendimentos imobiliários somada ao crescente fluxo do turismo nacional e internacional no período pré-pandemia propiciou a construção de complexos turístico-imobiliários. Empreendimentos ligados ao imobiliário turístico, como *resorts*, *flats*, condomínios e condomínios-hotéis, vêm ressignificando cidades litorâneas, imprimindo uma série de mudanças na produção do espaço litorâneo metropolitano.

O turismo, na condição de atividade dinamizadora da economia da capital, impacta outros subsetores, a exemplo dos de alojamento, alimentação, transporte, armazenagem e distribuição. Dessa forma, a valorização dos espaços litorâneos para o lazer e para o turismo impulsiona o setor de serviços e o comércio.

O comércio ligado à produção têxtil e confeccionista tem forte representatividade em Fortaleza e, por conseguinte, no Ceará, com extensão para escala regional, nacional e internacional (MUNIZ, 2014), atraindo um grande contingente de compradores, principalmente sacoleiras e turistas provenientes de outros estados, e países, como Cabo Verde, Guiana Francesa e Suriname.

Em termos de serviços, Fortaleza destaca-se nos setores educacionais e de saúde. Entretanto, os serviços no período de crise e inflexão diminuíram a participação setorial na capital em 2015 em 2,1%, muito embora, a partir de 2016 apresenta um pequeno crescimento de 0,6% para quase estabilizar até o período pré-pandemia em 69%.

Diante das recentes mudanças pelas quais vêm passando a estrutura produtiva com a pandemia do Covid-19, há necessidade de investigação do mercado de trabalho na capital de modo que permita revelar o papel dos diferentes setores produtivos na absorção de mão de obra e a representatividade da economia urbana de Fortaleza.

## **Impactos da COVID-19 no Mercado de Trabalho de Fortaleza**

A pandemia afetou duramente tanto o mercado de trabalho formal como o informal no território cearense. O Brasil possui mais de 38 milhões de trabalhadores informais, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Covid-19), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No Ceará, os números revelam mais de 2 milhões de trabalhadores nessa situação, com uma taxa de informalidade de 54,9%, constituídos pelos empregados no setor privado sem carteira, empregador sem o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), trabalhador familiar auxiliar, trabalhador doméstico sem carteira e trabalhador por conta própria, totalizando 2.060.000 pessoas.

Fortaleza, juntamente com sete municípios da região metropolitana – quais sejam: Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba – formam um dos três arranjos populacionais do Ceará que são os municípios integrados pela movimentação de trabalho ou estudo. Juazeiro do Norte e Sobral também reúnem municípios dos outros dois arranjos populacionais (REGIC, 2018).

Em estudos anteriores, Muniz e Silva (2020) retratam questões relevantes ligadas à economia urbana e ao mercado de trabalho cearense e metropolitano de Fortaleza, em particular.

O Ceará perdeu mais de 25 mil postos de empregos formais na pandemia, conforme dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) em abril de 2020, ocupando a nona posição no país, apresentando-se como o quarto estado mais afetado no Nordeste.

Em Fortaleza, o reflexo da pandemia no emprego é visível (Gráfico 1) nos meses de março, abril, maio e junho de 2020, quando analisamos na escala da metrópole o número de

desligamentos excedendo o de admissão, gerando um saldo negativo, com reflexo na queda do estoque de empregos.

Enquanto em março temos o início da pandemia com 23.466 empregados desligados, excedendo os 19.721 de admitidos, esse quadro se acentua no mês subsequente (abril) com o agravamento da pandemia e o reflexo direto na economia com 26.536 desligamentos, excedendo o número de empregados admitidos (7.498), gerando o maior saldo negativo do período pandêmico até nossos dias, de -19.038.

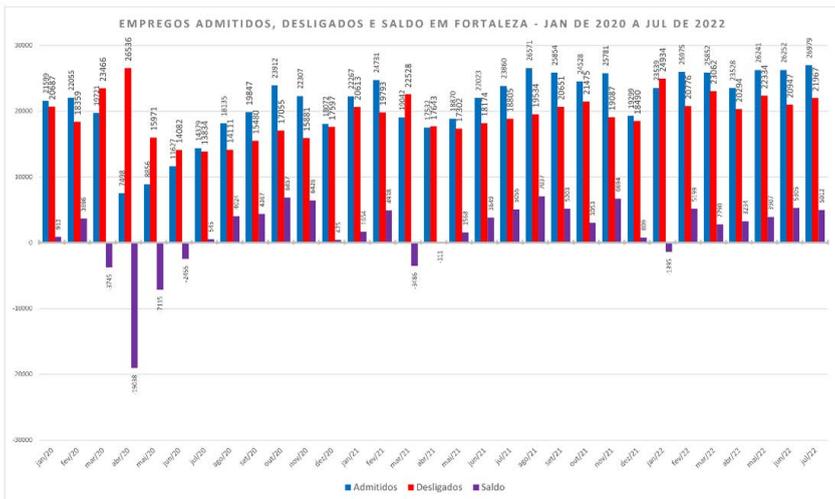
O mês de maio de 2020 foi o mais letal da doença, com um total de 4.254 óbitos no estado. Fortaleza, embora tenha apresentado aumento no número de empregados admitidos em 1.358 empregos a mais, se comparado ao mês de abril, perdura o quadro recessivo, já que todas as atividades não essenciais são suspensas, gerando 15.971 desligamentos e um saldo negativo de empregabilidade de -7.115 (Vide Gráfico 2).

Com o plano de retomada gradual da economia em junho, embora permaneça um saldo negativo na empregabilidade de -2.455, houve um aumento nas admissões de 2.771 empregados e uma redução nos desligamentos de 1.889 empregados.

No mês de março de 2021 a economia volta a apresentar saldo negativo (-3.486), e isso é visível (Gráfico 2) quando analisamos na escala da metrópole o número de desligamentos (22.528), maior do que o de admitidos (19.042), o que pode ser explicado pelo contexto enfrentado no período, já que em 5 de março estávamos diante da segunda onda, quando foi decretado novo *lockdown* em Fortaleza e a medida passou a ser adotada por alguns municípios do interior e em 13 de março, pela primeira vez desde o início da pandemia, o *lockdown* se estendeu simultaneamente para todo o Ceará. Em 23 de março foi o dia em que mais cearenses morreram pelo coronavírus em 2021, quando foram registrados 141 óbitos em um só dia.

**capítulo 7** | Economia urbana e mercado de trabalho de Fortaleza no contexto de pandemia da Covid-19

Com a denominada terceira onda da pandemia no Ceará houve um aumento abrupto de casos diários, pois só em janeiro deste ano de 2022 foram confirmados 22.377 casos de Covid-19 no Ceará; os números vinham crescendo desde dezembro de 2021, em decorrência da variante ômicron. Embora com saldo positivo de empregos desde maio de 2021, quando desacelera a pandemia e aumenta a população vacinada, temos em janeiro de 2022 um saldo negativo de -1.395, dado que o número de admitidos (23.539) foi menor que o de desligados (24.934).



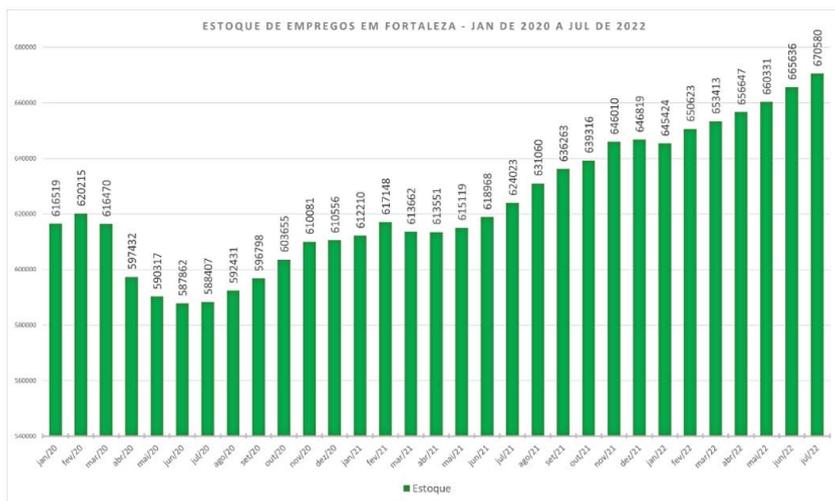
**Gráfico 2 - Admitidos, Desligados e Saldo de Empregos em Fortaleza (2020 a 2022).**

Fonte: NovoCaged (2022).

O estoque de empregos em Fortaleza durante o período da pandemia acompanha a dinâmica de restrições nas atividades econômicas e os desligamentos, uma vez que é perceptível no Gráfico 2 a queda no estoque de empregos nos meses de março, abril, maio e junho de 2020, sendo que com a retomada gradual da economia desde junho já é possível ver o reflexo no aumento do estoque de empregos a partir de julho, conforme Gráfico 2.

Já em 2021, quando o *lockdown* se estende simultaneamente para todo o Ceará, é possível ver no Gráfico 3, o reflexo na queda do estoque de empregos em março, que persiste no mês subsequente (abril), quando o estado atinge o recorde de casos de Covid-19 registrados em um único dia em que foram 6.163 diagnósticos. Com a reabertura das atividades econômicas que estavam restritas e a desaceleração sustentada da pandemia em maio de 2021, o impacto já é sentido no estoque de empregos que volta a crescer nos meses subsequentes do ano de 2021. Entretanto no início de 2022, com a então denominada terceira onda da Covid-19, o estoque de empregos tem uma queda de 1.395 empregos.

Diante do exposto, podemos afirmar que em Fortaleza a instabilidade no mercado de trabalho foi agravada pela pandemia. Os fatos evidenciam um crescente número de desligamentos de empregos formais acompanhados, ao mesmo tempo, de admissões em alguns segmentos.

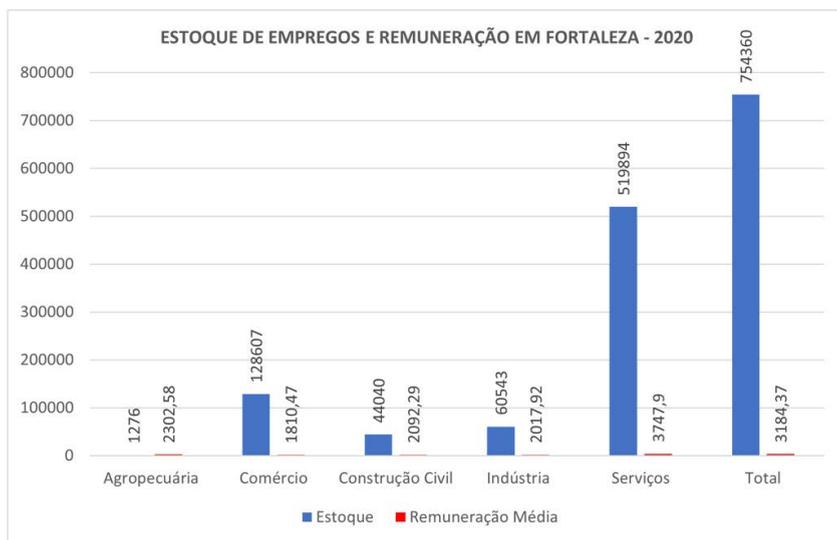


**Gráfico 3 - Estoque de empregos em Fortaleza 2020 a 2022.**

Fonte: NovoCaged (2022).

**capítulo 7** | Economia urbana e mercado de trabalho de Fortaleza no contexto de pandemia da Covid-19

O emprego formal de Fortaleza, mesmo em um ano atípico de pandemia, continua como destaque para os grupos ocupacionais nos setores de serviços, comércio, indústria e construção civil, conforme Gráfico 4.



**Gráfico 4 - Estoque de Empregos e Remuneração Média em Fortaleza.**

Fonte: RAIS (2020).

Quando comparamos o estoque de empregos em 2020, com o período pré-pandemia (2019), um fato que chama a atenção é o aumento do emprego no setor de serviços e da construção civil, enquanto os demais setores reduzem o quantitativo de empregos, chegando a agropecuária a uma perda de quase 50% do estoque de empregos.

Os empregos na construção civil se sobressaem em Fortaleza e na RMF dada a concentração das incorporadoras do setor sediadas principalmente em Fortaleza e em municípios estratégicos regionalmente. Entretanto, o setor da construção civil também fora duramente impactado pela crise da pandemia,

porém foi um dos setores que rapidamente se adequou ao novo contexto, procurando seguir as restrições e medidas de segurança, retomando atividades ainda na primeira etapa de flexibilização. Ademais, foram construídos muitos hospitais de campanha, sendo necessário recrutar mão de obra tanto no canteiro de obras, como nas demais fases do processo de construção. É válido considerar ainda que a pandemia só teve início em março de 2020, ou seja, janeiro e fevereiro não tiveram grandes impactos com restrição para setores produtivos.

Já os serviços em Fortaleza, que é o de maior peso na economia, foi o mais atingido pela pandemia de Covid-19; decresceram 13,6 % no primeiro ano da pandemia (2020), sobretudo por demandar maior atendimento ao público do que outras áreas.

A capital cearense é geradora de fluxos de toda ordem, sendo um importante polo turístico, comercial e de prestação de serviços.

No desagregado dos dados RAIS quanto ao setor de serviços, o segmento que se sobressai logo após administração pública, saúde, educação e serviços sociais com 247.079 são os Serviços de Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas com 195.023 estoque de empregos em 2020. Atividades ligadas ao serviço *delivery*, o comércio eletrônico e o teletrabalho foram intensificados com o agravamento da pandemia.

Para muitos, o trabalho virtual longe do local de trabalho não foi possível, incluindo os de setores como a indústria transformadora, a saúde, os supermercados ou a embalagem e entrega de mercadorias, bem como, trabalhadores de setores de serviços pessoais, como hospedagem, alimentação e transporte de passageiros. Trabalhadores domésticos, dos quais a grande maioria são mulheres, foram significativamente afetados por perdas de emprego ou reduções das horas de trabalho e ganhos.

**capítulo 7** | Economia urbana e mercado de trabalho de Fortaleza no contexto de pandemia da Covid-19

Quanto à remuneração média, observamos pela análise do Gráfico 3 o destaque da remuneração no setor de serviços (R\$3.747,9), seguido da agropecuária (R\$2.302,58) e construção civil (R\$2.092,29).

Segundo os últimos dados do IBGE/Cidades<sup>24</sup> em 2020, o salário médio mensal dos trabalhadores formais na capital era de 2,7 salários mínimos com 818.765 pessoas ocupadas. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 30,5%.

Quanto ao perfil da mão de obra segundo a estrutura produtiva no contexto da pandemia, foi possível analisar, segundo dados da nova plataforma RAIS (Painel de Informações da RAIS), além do total de vínculos por setor de atividade, conforme supracitado, o gênero, faixa etária, grau de instrução e remuneração.

Quanto ao gênero, tem destaque no quantitativo de empregos o gênero masculino no setor dos serviços (278.584), seguido do comércio (74.589), da construção civil (40.292), da indústria (34.703) e agropecuária (1.044), respectivamente. O gênero feminino também se destaca nessa sequência no setor de serviços (241.310), comércio (54.018), construção civil (3.748), indústria (25.840) e agropecuária (232).

A pandemia trouxe a possibilidade do trabalho remoto em alguns setores. Os efeitos da expansão do trabalho para dentro de casa (*home office*) são diferentes para ambos os gêneros, refletindo no mercado de trabalho a desigualdade de gênero. Para grande parte das mulheres já era uma realidade conciliar trabalho doméstico com emprego formal, mas por outro lado com a maior sobrecarga gerada, por exemplo com escolas fechadas, filhos em casa, impossibilidade de reforço escolar, redução de fluxos de

<sup>24</sup> Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001173338/https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Acesso em: 10 setembro 2022.

diaristas com a necessidade de isolamento, aumentou também o trabalho na rotina diária e as mulheres passaram a serem confrontadas com o cansaço e a divisão desigual das tarefas domésticas.

Quanto à idade, temos o destaque da faixa etária de 30 a 39 anos, seguido de 18 a 24 anos. No grau de instrução se sobressaem os vínculos de empregos com ensino médio completo, seguido do superior completo. Isso é reflexo do que está em curso nas demais escalas espaciais do país e em outros países que especialistas têm denominado como “grande renúncia”, em que trabalhadores estão buscando melhor qualidade de vida, procurando se capacitar mais e ter melhores opções no mercado de trabalho e com a pandemia a maior difusão em formações no modo remoto permitiu muitos concluírem o ensino médio ou superior, conciliando com o menor fluxo de deslocamento e melhor administração do tempo.

Como reflexo, há o crescimento das demissões voluntárias. No Ceará, segundo o CAGED, 97.884 cearenses pediram demissão entre maio de 2021 e maio de 2022, o maior número da série histórica iniciada em 2004. Diante do exposto, a pandemia trouxe mudanças estruturais para o mercado de trabalho e os impactos ainda estão sendo qualificados e quantificados.

## **Considerações finais**

O contexto nacional brasileiro de crise macroeconômica iniciada em 2014 e com forte repercussão na economia cearense rebate na reconfiguração da estrutura produtiva e mercado de trabalho, ou seja, esse é reflexo da conjuntura que o país atravessou nesse período, apresentando sinais de desaceleração desde 2015.

Na análise das atividades econômicas foi possível perceber o papel da metrópole fortalezense no diferencial dos setores produtivos quanto à variação da absorção e o perfil da mão de obra

**capítulo 7** | Economia urbana e mercado de trabalho de Fortaleza no contexto de pandemia da Covid-19

ao longo do período pandêmico, bem como a representatividade da economia da capital quanto ao PIB e os impactos do período recessivo que se agrava com o contexto da pandemia.

A grande quantidade de famílias que dependem do trabalho e que tiveram sua renda comprometida só revelou ser o coronavírus mais que uma pandemia, uma acentuação da crise social e econômica.

## Referências

DIÁRIO DO NORDESTE. (2020). Fortaleza ultrapassa Salvador e se torna maior economia do Nordeste. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 16 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914202604/https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/paywall-7.100?wall=0&aId=1.3023234>. Acesso em: 10 setembro 2022.

HARVEY, David. (1995). **Condição pós-moderna**. 5. ed. São Paulo: Loyola.

MUNIZ, Alexandra M. Vieira. (2014). **A dinâmica da indústria têxtil no espaço metropolitano de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Geografia) – UFC. Fortaleza.

MUNIZ, Alexandra M. Vieira; SILVA, José Borzacchiello (2020). Pandemia do coronavírus no Brasil: impactos no território cearense. **Espaço e Economia**, [online], ano IX, n. 17. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914202618/https://journals.openedition.org/espacoeconomia/10501>. Acesso em: 10 setembro 2022.

POCHMAN, M. (2017). Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Educ. Soc.**, Campinas/SP.

RIBEIRO, L. C. Q. (2017). **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira**. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro.

STANDING, Guy. (2014). **O precariado: a nova classe perigosa**. Tradução: Cristina Antunes. 1. ed. 1. Reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

## BOX II

### **Repasse de renda básica para mulheres chefes de família como estratégia emergencial e transformadora:**

*A criação e continuidade da Ser Ponte Fortaleza*

Valéria Pinheiro

Grande parte de Fortaleza sobrevive sob violências de diversas ordens há gerações. Lembremos que são mais de 1,1 milhão de pessoas vivendo em assentamentos precários por aqui. Essa enorme parte da cidade é preponderantemente feminina e negra. E a pandemia – somada à desastrosa gestão federal – aprofundou o cotidiano em meio às precariedades urbanas de forma repentina e desesperadora.

A partir da experiência de atuação junto a comunidades e movimentos urbanos, um grupo de amigos e amigas se juntou para captar doações em dinheiro e realizar um repasse mensal para dezenas de mulheres chefes de família. Assim nasceu a Ser Ponte (@serpontefortaleza), como um projeto emergencial, mas que se institucionalizou em 2021 e segue mantendo a transferência de renda há mais de dois anos, ininterruptamente. O número mensal de mulheres beneficiadas varia a depender do fluxo de doações (já chegamos a 250 famílias recebendo R\$ 180,00 por mês).

Para além disso, recebemos e repassamos toneladas de mantimentos, milhares de equipamentos de proteção individuais, livros, roupas, lonas, móveis, quaisquer outros apoios que cheguem, em bom estado. Contamos com campanhas de arrecadação em condomínios, apoios de empresas, órgãos públicos, artistas. Lançamos um edital de apoio a sete grupos produtivos de mulheres. Organizamos um coletivo de psicólogos e psicólogas que prestaram apoio terapêutico individual a dezenas de referências comunitárias e membros de movimentos

## BOX II

sociais. Organizamos uma rede de brechós comunitários, também geridos por mulheres, dentre outras iniciativas já realizadas.

Direcionamos o nosso esforço para agregar centenas de doadores e doadoras que confiam que esse apoio vai chegar de maneira desburocratizada nas casas de mães de família de territórios precarizados da cidade, escolhidas pelos agentes territoriais. O repasse em dinheiro garante autonomia, garante escolha, garante uma injeção de confiança na capacidade histórica das mulheres melhor gerirem o orçamento doméstico.

O que construímos na Ser Ponte é um exercício de solidariedade. Solidariedade esta que é um pilar fundamental, quase como um princípio dos movimentos sociais. Mas essa ação emergencial, que continua pós-pandemia, não se exime da tarefa histórica de lutar por justiça socioespacial e pelo direito a uma cidade democrática e sustentável.

# **CAPÍTULO 8**

**Lazeres, turismo e o direito  
à vida na cidade de Fortaleza**

EUSTÓGIO DANTAS  
ALEXANDRE QUEIROZ PEREIRA  
REGINA BALBINO DA SILVA.

*...a gente não quer só comida,  
a gente quer comida, diversão e arte<sup>25</sup>.*

## Introdução

Nos estudos urbanos, as relações sociais e as espacialidades conduzidas por práticas de lazer foram subestimadas enquanto, potencialmente, capazes de nos ajudar a compreender o cotidiano nas cidades (CASTELLS, 1983). Nas investigações tradicionais, captam-se os conflitos entre as classes ou encontram-se as causas das desigualdades socioespaciais a partir de outras dimensões da vida social como o produzir, o habitar e o governar. Há, nesses termos, uma lacuna científica significativa, haja vista o crescente impacto dos lazeres na reprodução da sociedade urbana (LEFEBVRE, 2008; 1991).

A partir do processo de massificação dos lazeres, no século XX, há uma sensível mudança na produção do espaço urbano. As ações públicas e privadas (interesse econômico de corporações) passaram a produzir formas e funções urbanas, lugares de lazer, integrados a roteiros de visitação para atender demandas locais, nacionais e internacionais. Essa tendência, à qual chamaremos de urbanização dos lazeres, acelerou-se e, atualmente, é justificativa para a redefinição de espaços tradicionais (centro históricos) como também para a incorporação de novas áreas (zonas de praia, lagos e montanhas) à tessitura urbana (DANTAS, 2015).

Em outras palavras, além de temas como moradia popular e mobilidade urbana, as práticas de planejamento urbano absorveram modelos urbanísticos distintos daqueles a representar a cidade moderna industrial. Nesse sentido, a literatura específica enumera casos e mais casos de processos de reestruturação

---

<sup>25</sup> Trecho da canção *Comida*, de 1987, composta por Marcelo Fromer, Arnaldo Antunes e Sergio Britto.

urbana em áreas industriais, portuárias ou habitacionais decadentes; redefinidas para zonas de lazer, espaços públicos e/ou sítios turísticos (FERREIRA, 2011). Esse processo não está livre de críticas, muito pelo contrário (SANTOS JÚNIOR; GAFFNEY; RIBEIRO, 2015).

Seria justo reverter parte dos orçamentos públicos em empreitadas de requalificação urbana, em tese, exclusivas para turistas? Essa é uma pergunta recorrente. Os críticos às práticas turísticas, e por muitas vezes fundamentados nas desigualdades socioespaciais das urbes do Sul Global, fundamentam seus argumentos quando relacionam os processos de gentrificação de áreas, de segregação social e de ampliação de desigualdades socioespaciais ao modelo de turismo implementado nos referidos espaços (PEREIRA; DANTAS, 2019; 2021).

A produção desigual do espaço urbano, a saber a dicotomia entre cidade do morador e cidade para os turistas, torna-se ponto de partida para o debate acerca dos direitos de todos os cidadãos a espaços urbanos próprios ao lazer. Política e socialmente, aqui nos referimos ao “efeito contraste”, ou seja, da existência de áreas urbanas turísticas em contraponto a zonas carentes de infraestruturas e serviços. O citado efeito pode gerar movimentos de reivindicação social, a partir de objetivos e estratégias: i) demanda das populações periféricas pelo direito ao usufruto das zonas turísticas (sobretudo os mais jovens), a reverberar em discussões sobre a melhoria da mobilidade urbana; ii) movimentos pelo direito à reestruturação de áreas periféricas à luz dos “espaços turistificados”.

Nas cidades litorâneas, como Fortaleza, o “efeito contraste” se efetiva fortemente na Zona de Praia, *vis-à-vis* instituição de fenômeno social de peso a valorar (uso, usufruto e vivência apoiada nas necessidades básicas dos indivíduos) e valorizar (redução à lógica econômica a rebater no imobiliário, nos

últimos anos impactado pelo turismo e assentado no financeiro) o mar e o marítimo na escala mundo (PERON; RIECAU, 1996; DANTAS, 2019).

O lido com o mar e o marítimo suscita um gênero de “urbanização da praia” (PEREIRA, 2020) em patamares diferenciados e a possibilitar eleição de parcelas do território da metrópole a ensejarem domínios nos quais o valor ou o valorizar se mostram hegemônicos. De um lado, território apropriado pela elite (circunscrito no domínio da Beira Mar e somada no avançar dos anos a uma classe média em conformação) como espaço para exercício da vilegiatura (ato de veranejar) no início do século XX (1920-1930) e reconfigurado na segunda metade do século XX (pós anos 1960) como lugar especial de estabelecimento de suas primeiras residências (a arte do habitar na praia e em contraponto ao *séjourner*, usufruto esporádico e ocasional associado ao delineamento das práticas marítimas modernas: banho de mar, o banho de sol e a vilegiatura marítima) (DANTAS, 2020). De outro lado, lugar de habitação precária de segmentos pobres da cidade, caracterizado na primeira metade do século XX (pós anos 1940) como reflexo tanto do advento dos fluxos de migrantes direcionados a Fortaleza como, mais recentemente, de um crescimento vegetativo (quando a cidade passa a dispor de pobres gestados em suas fronteiras, naturais da cidade) a suscitar movimento de implosão dos antigos vilarejos de pescadores, hoje circunscrito na alcunha de favelas.

Grosso modo, um gênero de reforma urbana a conformar uma paisagem típica das cidades litorâneas nordestinas e mediante um conjunto de políticas públicas de urbanização do *front* marítimo da cidade e consoante filtragem, *in loco*, do modelo da Promenade des Anglais na França (Nice). Nos referimos, de um lado, às pressões do poder público no sentido de qualificar a zona de praia como lugar turístico e de habitação dos mais

abastados, denotando um gênero de homogeneização das paisagens litorâneas, consoante processo de verticalização dos imóveis e fenômeno de “expulsão branca” (impossibilidade de arcar com os custos associados às reformas urbanas, ênfase maior nos impostos) das populações menos abastadas e, de outro lado, a projetos de urbanização a escaparem da máxima indicada anteriormente, reconfigurando áreas de ocupação popular a partir da construção de calçadas a intentarem formatar a zona de praia como espaço de sociabilidade e a exemplo do instituído em seu par dialético da zona leste (Calçada da Beira Mar).

Da citada especificidade, em contraponto a um modelo hegemônico, é que concebemos, na construção do presente texto, o direito ao lazer (além de outras necessidades básicas tão importantes quanto) como uma dimensão a contar na pauta de uma reforma urbana, em relação à qual o direito à cidade seja efetivamente garantido. Um procedimento a justificar análise específica de entendimento da dinâmica atual de incorporação do litoral oeste da cidade, sob os auspícios do Projeto Vila do Mar.

### **Os lazeres como nova pauta da reforma urbana e do direito à cidade**

A Geografia Urbana dos Lazer nos aponta, de um lado, uma sensível transformação imobiliária dos espaços urbanos e ao gerar formação de áreas dedicadas especificamente à visitação turística e ao lazer (vide configuração de dezenas de balneários marítimos no país – PEREIRA, 2020) e, de outro lado, uma ruptura a lido com as referidas em uma perspectiva meramente econômica (explicada pelo mercado), denotando uma outra dimensão da vida dos habitantes da cidade (especialmente as populações menos abastadas, sem esquecer de número mais do que significativo a dispor de condições de vulnerabilidade social

elevada, a situá-los fora do mercado) circunscrita em movimentos de resistência a permitir acesso a lugares de habitação e permitir acesso a outros serviços essenciais, destaque no presente texto aos lazeres.

Em suma, a materialização do lazer no espaço urbano representa a chave interpretativa para compreendermos a sociedade urbana do início do século XXI, *vis-à-vis* demandas diversas e associadas a segmentos plurais, dos habitantes da cidade (abastados e menos abastados) e de outras paragens (brasileiros de outras regiões e estrangeiros a nos visitarem).

Dessa forma, propomos pensar o direito à cidade como uma possibilidade inalienável de construção da urbe em face dos interesses coletivos e, por conseguinte, a justificar revisão de tônica marcante da Reforma Urbana no Brasil. Do posto por Sobarzo (2006), um projeto que não poderá se abster de contemplar, no plano cotidiano e do concebido, as relações vividas e percebidas e, respectivamente, as estratégias de apropriação dos espaços públicos (GOMES, 2018).

Do apresentado pode-se intuir que a construção e a melhoria dos espaços públicos passam a compor a agenda dos movimentos sociais urbanos. Afinal, a habitação não é um elemento isolado e a qualidade dela depende das potenciais acessibilidades ao lazer e às condições ambientalmente adequadas.

Os movimentos sociais urbanos não estão alheios ao evidenciado acima, eles conseguem enxergar as diferenças espaciais (entre leste e oeste da cidade) a matizarem injustiças espaciais. A título de exemplo, os coletivos urbanos<sup>26</sup>, compostos

---

<sup>26</sup> “Uma rede de interações informais, composta por uma pluralidade de atores (indivíduos, grupos, associações ou organizações) que se engajam em relações de conflito com oponentes claramente definidos e compartilham uma identidade coletiva distinta. A identidade coletiva é construída com base em interpretações e narrativas e permite que cada ator se identifique como parte do esforço coletivo, enquanto mantém sua própria identidade como ativista individual; ela

em maioria por jovens, montam suas próprias pautas políticas e utilizam os espaços na cidade a fim de concretizar modelos diferenciados de apropriação e uso dos espaços públicos, afinados ao conceito de espaços de esperança (HARVEY, 2004) ou à teoria dos comuns (DARDOT; LAVAL, 2017).

Tendo como substrato a cidade litorânea de Fortaleza, não causa estranheza ser a orla marítima o espaço mais disputado e posto reunir, de um lado, várias práticas espaciais associadas a segmentos sociais diversos: o habitar milenar associado aos anseios, desejos e aspirações das sociedades tradicionais (pescadores); o habitar elitista consoante instauração de um cotidiano urbano marcado por um mercado imobiliário a fragmentar os espaços-tempos da vida das pessoas em um único mote: o lugar de habitação e desvinculado do lugar de lazer e do lugar do trabalho (CARLOS, 2020); o habitar precário (popular), a evidenciar uma lógica de mercado e uma abordagem política (das políticas públicas, nos primórdios as higienistas) com forte pressão sobre as ocupações populares (originárias de antigos vilarejos de pescadores ou de aglomerados no entorno dos antigos portos) e cuja permanência se dá somente a partir da organização em movimentos de resistência.

Da caracterização múltipla do habitar (milenar, elitista e precário) na zona de praia é que apreenderemos como o espaço urbano é produzindo em zonas de lazer, emergindo questões a explorar, as de que o “Projeto Vila do Mar”, representaria, pura e simplesmente, uma intervenção urbana com caráter higienista e, por conseguinte, excludente?

---

está associada ao reconhecimento mútuo entre os atores, o qual define as fronteiras de um movimento que são, por consequência, inerentemente instáveis” (CARLOS, 2013).

## Nos primórdios as cidades davam as costas ao mar

As cidades antigas davam as costas ao mar em tônica preponderante de ocupação dos espaços litorâneos a representar tanto os primeiros ensaios de aproximação das sociedades tradicionais em relação ao mar como sua ocupação por atividades derivadas das práticas marítimas tradicionais.

Os primeiros ensaios de aproximação representam a busca incessante das sociedades tradicionais por alimentos, dado a denotar forte atração do mar em relação à “humanidade primitiva”, conforme definido por Vidal de La Blache (1922) em sua obra *Principes de Géographie Humaine*.

A ocupação inicial por atividades derivadas das práticas marítimas tradicionais configura-se, por sua vez, em tônica geoestratégica empreendida no passado e em relação à qual o mar (especificamente as zonas de praia) era assimilado como território do medo (DELUMEUAU, 1978): afetado pelas tempestades, sujeito a invasões inimigas (de bárbaros) e, conseqüentemente, habitados por populações entregues à sua própria sorte.

Do enunciado, justifica-se intervenção inicial de caráter militar (voltada à defesa do território, com construção de fortes eventualmente associados a portos militares – marinha nacional) e a endossar, com maior ênfase em um passado mais recente (a partir da abertura dos horizontes europeus com as grandes navegações), construção de portos comerciais. Um conjunto de constructos a conviver com os vilarejos de pescadores a pulularem na zona de praia em articulação com seus portos de pesca. Habitar na praia fora dessa “curva de onda” era paradoxalmente impensável à época e posto consideração das zonas de praia como impróprias à ocupação humana (CORBIN, 1988).

A racionalidade enfocada acima tem desdobramentos diferenciados no Brasil, posto ser, de um lado, a racionalidade reinante associada às estratégias de evitar invasões externas (de outras metrópoles europeias), proteger dos ataques de índios não aliados (belicosos), apoiar entradas dos bandeirantes no continente, permitir envio de produtos ao mercado europeu e importar produtos valorizados pela elite local e, de outro lado, à adoção de medidas e ações de controle dos autóctones pelos colonizadores, a possibilitar o fechamento do circuito representativo das atividades marítimas tradicionais no país, corroborando na formatação de uma cultura marítima, permitida após fixação dos índios (aliados e de sobreviventes das investidas de extermínio das tribos inimigas, principalmente mulheres e crianças) em aldeamentos. Para Barroso (1915), tais medidas e ações se encontram na base da instituição de vilarejos de pescadores na totalidade da zona costeira brasileira, compostos principalmente por índios de procedências variadas, a dominarem a arte da pesca e a se beneficiarem com a incorporação de novos equipamentos, instrumentos e embarcações destinadas à pesca artesanal.

Na conformação indicada anteriormente, as zonas de praia se constituíram em espaço de coabitação entre as atividades marítimas tradicionais, sendo o habitar na praia um atributo preponderante no exercício da pesca artesanal e a impactar enormemente na paisagem litorânea brasileira. Não por acaso, nos anos 1930, Pompeu Sobrinho (1937) indica existência, nas zonas de praia do Nordeste, de uma “Zona de Pescadores” composta por habitações típicas modestas (circundadas de dunas e falésias), um porto de pesca (com embarcações características tanto do litoral semiárido como da Zona da Mata, respectivamente as jangadas e as canoas) e habitada por

vários grupos étnicos, com presença majoritária do elemento indígena.

Na perspectiva indicada acima o habitar na zona de praia evidencia o que Carlos (2020) aponta como uma noção milenar, imbuída no movimento da história e a corresponder a quadro caracterizador do “ato de apropriação inerente à vida humana”. Nestes termos, constitui uma prática a partir da qual a natureza transformada representaria um dom, uma resposta a certas necessidades dos indivíduos e a corroborar na constituição inequívoca dos espaços litorâneos (até final do século XIX-início século XX) em lugar de trabalho, lugar da festa e da habitação dos pescadores e migrantes ajuntados a seus vilarejos.

Remetemos assim a indicação de elementos importantes na comprovação do habitar na praia como uma arte dominada pelas sociedades tradicionais e, conforme mostraremos, redimensionada pelo habitar elitista e o habitar precário que lhe sucede no *front* marítimo da cidade. Os citados gêneros de habitar são circunscritos na transformação do espaço urbano em mercadoria, com acesso definido pelo mercado imobiliário (econômico) e balizado na instituição da vida cotidiana sob a égide das políticas públicas (político) a intervirem no “espaço da vida”, fragmentando “os elementos da prática socioespacial urbana em espaços-tempos separados enquanto elementos autônomos da vida” (CARLOS, 2020, p. 362). Uma tônica evidente a culminar na separação dos lugares de moradia, dos de trabalho e de lazer.

Na perspectiva didática enquadraremos, na sequência, as especificidades do habitar precário na área de conformação do Projeto Vila do Mar (Figura 10).



**Figura 10 - Vila do Mar e seus espaços de lazer e turismo - Fortaleza/CE.**

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2022.

### **Vila do Mar: o direito à cidade, ao lazer e ao marítimo**

No relativo à demanda por habitação precária na zona de praia, dispomos de movimentos atrelados indiretamente à prática seminal (habitar milenar), reconfigurados devido ao esgotamento da lógica tradicional de ocupação do espaço não mais ligada ao mar e a enfrentar pressões tanto do estado como de empreendedores, ávidos em requalificar a área.

Diferentemente das comunidades tradicionais, a permanência nas praias somente ocorre com o envolvimento dos referidos em movimentos de resistência assentados na luta pela terra e o conseqüente direito à cidade.

Campos (1943) possibilita apreensão dessa lógica de ocupação popular (resultante de importante fluxo migratório direcionado a Fortaleza), instituída na zona de praia, seja

em convívio com antigos núcleos de pescadores e/ou no entorno da antiga área portuária. Evidencia, assim, embates e articulações dos habitantes da ocupação popular litorânea intitulada Arraial Moura Brasil com a cidade (distante e fugidia aos seus olhares e anseios), nos oferecendo uma ambiência poética a apaixonar o leitor.

Consiste em tônica a fortalecer-se na cidade e representar um direcionamento de ocupação popular ao setor oeste, entendido como área impropria à ocupação, posto sua localização a sotavento (a receber as emanções de ares impróprios da cidade) bem como na proximidade da área portuária (Porto Antigo, sito no limite da atual Praia de Iracema).

Nos referimos a processo de ocupação a abarcar a área do atual Bairro do Pirambú. Indica quadro com padrões morfológicos diferenciados do litoral leste. Nele, o estar próximo ao mar se configura como nível de vulnerabilidade elevada, referendado na ausência de infraestrutura e serviços públicos (DANTAS, 2019). Entregues à própria sorte e a olhar a cidade à distância, habitam a zona de praia.

A citada configuração, do final dos anos 1940, se fortalece. Como reflexo não só dos movimentos migratórios, mas também de um crescimento vegetativo não negligenciável. Há, assim, a mudança da citada configuração, de um lado, com seu crescimento em tamanho e demografia, de outro lado, na incorporação de outras áreas à mesma racionalidade, especificamente a Barra do Ceará nos anos 1970. Culmina nesses termos em configuração de uma paisagem urbana litorânea composta por residências precárias a tomar todo o trecho oeste da cidade e, certamente, a justificar construção imagética a remeter a uma cidade dividida em Oeste Pobre (bairros populares) e Leste Rico (área nobre). O citado gênero de caracterização denota ainda, após a construção da Av. Leste Oeste em toda a extensão da parcela

oeste do litoral, uma divisão a endossar localmente construção de imagem negativa do setor correspondente ao lado do mar da via, composto pelas residências mais precárias e os segmentos sociais mais vulneráveis.

Apreende-se a lógica de ocupação a validar sobremaneira o setor oeste como lugar de habitação de migrantes pobres, às expensas de alguns portos de jangada (lugar de trabalho) e de usuários do lugar a reproduzirem os banhos de mar e os banhos de sol nas praias (lugar de lazer).

O habitar precário toma assim relevância e permanece hegemônico nesse trecho do litoral, cujas investidas associadas a outras necessidades básicas, o lazer especificamente, somente se dá:

- i) Nos anos de 1980, com a construção do Polo de Lazer da Barra do Ceará, a contar com barracas, clubes e bares populares, bem como algumas residências secundárias. Concebe-se assim política pública de aproximação da população menos abastada (dos bairros próximos) em relação ao mar, instituindo a Barra do Ceará como uma praia do povo (popular) e acessível a partir do transporte público coletivo, com fluxo reforçado nos finais de semana. À época, supunha-se ser tal iniciativa da Prefeitura de Fortaleza, devido à crítica dos habitantes do setor leste em verem suas praias sendo tomadas por hordas de pobres, a transitarem no Grande Circular (linha de ônibus a circundar o município de Fortaleza). Lugares de lazer fragmentados e a evidenciarem centralidades a atrair usuários provenientes de outros bairros e não dos que habitam a zona de praia. De acordo com Dantas (2002), há o fortalecimento e a moldagem da paisagem em função das atividades de lazer de conotação popular, atendendo uma demanda mais do que significativa de

usuários a, nos finais de semana, tomarem banho de mar, banho de sol, frequentarem as barracas e aproveitarem os serviços oferecidos nos clubes e bares populares.

- ii) Nos anos 2000, com proposta de urbanização da zona de praia do setor oeste, constituído o “efeito contraste” do projeto de construção de calçadas do setor leste. O projeto de requalificação e reconstrução urbana da porção costa oeste de Fortaleza a receber o nome de Vila do Mar. Lançado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em 2006, parte do projeto somente foi concluída em 2012, com melhorias no domínio da mobilidade e da moradia e, principalmente, disponibilização de instalações de lazer à comunidade (uma quadra poliesportiva, uma passarela, uma ciclovia, espaços recreativos, *playgrounds* e campos de futebol de areia) e implantação de barracas de praia na Barra do Ceará . Algumas barracas de praia podem ser vistas às margens do Rio Ceará, com uma estrutura modesta e até improvisada, bem como barracas ao longo da Praia do Leste.

Com a infraestrutura estabelecida (quadras, calçadas, ciclovia, área para cursos etc.), uma variedade de atividades se tornou viável, alterando a dinâmica no espaço. Além do efeito imediato nas atividades recreativas, a abertura de estradas (estrada paisagística da Vila do Mar) e a introdução de linhas de ônibus, ligando esse trecho da costa com o resto da cidade, passam a facilitar o acesso com o restante da cidade.

O sentimento de pertença das pessoas é moldado pela apropriação do espaço, ligado às relações sociais formatadas através de seu uso. Nestes termos, a população das comunidades do Vila do Mar faz uso da orla, do passeio à corrida, dos esportes aquáticos e terrestres às conversas no final da tarde. A inclusão de

pessoas e o uso das instalações e espaços deu nova sociabilidade ao local. Essa área do litoral foi requalificada devido às novas conexões que as pessoas do Vila do Mar (litoral oeste) construíram através das atividades recreativas.

Ademais, parte das demandas habitacionais da população foi contemplada pelo projeto, haja vista as melhorias nas condições de vida das famílias antes ocupantes de áreas de risco no setor da orla refuncionalizado. As famílias envolvidas<sup>27</sup> foram realocadas para quatro conjuntos habitacionais na Avenida Francisco Sá, nas intermediações da área afetada.

Entre as intervenções, um novo local de atracação de embarcações e pontos de apoio para armazenar equipamentos de pesca foram erguidos com a intenção de melhorar a infraestrutura disponível para a pesca artesanal. Além disso, foram construídos três “capatazias” (locais de carga e descarga de cargas em embarcações marítimas), o centro administrativo da Colônia de Pescadores (Z-8) na Barra do Ceará e novos quiosques para fomentar as atividades comerciais. A partir das intervenções, as áreas reconstruídas passaram a ser apropriadas como espaços públicos.

Explicitado como essa zona da cidade, em parte, transformouse, é estratégico compreender as práticas sociais e os usos (SILVA; PEREIRA; COSTA, 2018; PEREIRA; SILVA; COSTA, 2020). Assim, possibilita-se a compreensão das formas como a sociedade se apropria desse espaço, sobremaneira na produção de espacialidades associadas ao lazer. Esses lugares servem como substrato, meio e condição para uma ampla gama de práticas sociais, cuja ausência de compreensão destas inviabiliza-se verdadeira interpretação do significado das intervenções em áreas consideradas socialmente periféricas.

---

<sup>27</sup> De acordo com Figueiredo (2012), os trabalhadores locais foram contratados e participaram de 70% dos projetos construtivos, fato a beneficiar direta e indiretamente os moradores do Pirambu.

Se, anteriormente, o litoral do Vila do Mar era usado por pescadores e migrantes e atendia às suas demandas básicas de sobrevivência (espaço de moradia e trabalho), hoje, os moradores se defrontam com outros horizontes, pois começou-se a usar a beira-mar também para recreação, fato a comprovar mudança na mentalidade comunitária ante as possibilidades de se apropriar das zonas de praia. Não que o gosto pelo mar fosse inexistente; o fato é que as qualidades materiais e urbanísticas apresentavam-se aquém dos direitos desses grupos sociais.

Para exemplificação, tome-se o caso do bairro Barra do Ceará. Registra-se a presença das primeiras instalações recreativas nos anos 1940. Naquela época, a beleza natural da área – incluindo a bela convergência do rio e do mar, as grandes plantações de coqueiros e as enormes dunas – atraiu a classe média fortalezense.

Passadas décadas, o conteúdo social dos visitantes do lugar mudou consideravelmente. De acordo com Santos (2006), vários grupos de comunidades do entorno e de todas as comunidades periféricas da zona oeste de Fortaleza começaram a se reunir na Barra do Ceará, nas manhãs de domingo. As famílias, majoritariamente de trabalhadores, dos bairros populares começaram a se reunir na Praia da Barra. Como ainda não existia sistema complexo de transporte coletivo integrado, as famílias organizavam caravanas. Caminhões e ônibus serviam como transporte para multidões de indivíduos, ansiosos pelo lazer na praia. Essa não vem a ser uma exclusividade de Fortaleza, pelo contrário, em todas as grandes cidades litorâneas registram-se trechos da orla animados e bem utilizados pelas famílias menos abastadas.

Assim, com o tempo, nadar e usar as barracas de praia se tornaram as principais atividades na faixa de praia, realizadas principalmente pela manhã. Atualmente, a caminhada e o uso das áreas comunitárias são as atividades mais comuns no calçadão do Vila do Mar.

Uma quadra poliesportiva e um campo de futebol de areia estão localizados ao lado do calçadão e são utilizados pelos jovens no final da tarde. Atividades e esportes aquáticos, como *surf* e *kitesurf*, também são populares nesse trecho de orla. A popularização dos esportes de praia é um importante resultante constatado. Nas praias abarcadas pelo projeto, “escolas” de *surf* proporcionam diversão para as crianças e jovens locais.

A movimentação registrada no primeiro dia da semana comprova a amplitude atrativa da orla do Vila do Mar e das práticas marítimas modernas. Naquele dia, os usuários vêm, principalmente, dos bairros do “Grande Pirambu” (Barra do Ceará, Cristo Redentor e Pirambu) e dos bairros mais próximos (Vila Velha, Floresta, Carlito Pamplona, Álvaro Weyne, Jardim Iracema e Jacarecanga).

Aos domingos, os restaurantes populares à beira-mar estão repletos de famílias, crianças e adultos. Em manhãs como essas, o cotidiano muda completamente. A paisagem é marcada pela música e pelas pessoas circulando na beira da praia e nas margens do rio. Ali o banho de mar, o banho de rio e banho de sol são práticas de lazer amplamente disseminadas.

Muito além do cotidiano dominical, o calçadão é apropriado para esportes como caminhada, corrida e ciclismo durante toda a semana. Como na cidade nada está desconectado, a visitação no Vila do Mar propicia mudanas comerciais. A abertura de lanchonetes, sorveterias, bares e outros negócios, a seu termo, indicam din mica econômica local e atendimento aos interesses dos grupos em lazer.

### **Vila do Mar: meio, condio e produto**

Ao longo de sua história, o litoral oeste de Fortaleza tem passado por transformaes socioespaciais, fato a constitu lo

enquanto território plural, marcado pela ação de pescadores, da Igreja Católica e dos movimentos sociais urbanos. A implantação da Vila do Mar o diversificou complementarmente, posto a produção de uma espacialidade do lazer antes regida pela vulnerabilidade social de 1.650 pessoas, todas elas moradores de áreas de risco.

Seja pela morfologia urbana seja pelas interações entre as pessoas e os bairros, a área é exemplo de como produzir espaços urbanos capazes de unir melhor qualidade de moradia e lazer à beira-mar. A orla do lixo e dos dejetos, agora pertence à cidade e aos sujeitos sociais diversos. Talvez não corresponda à revolução urbana dos utópicos e nem ao direito à cidade lefebvriano, porém representa sensível inserção das famílias menos abastadas na lógica do bem viver na cidade.

O descrito até aqui não romantiza a realidade e não reifica o projeto. Os problemas e as contradições sociais persistem. Os moradores das comunidades estudadas experimentam problemas de segurança e saneamento. Essa população vive as agruras dos salários baixos, do subemprego ou mesmo ausência de emprego. Ao mesmo tempo, em condições de resiliência a carecer de estudos específicos (MEDEIROS, 2013), essas pessoas são capazes de encontrar meios alternativos de integração na vida diária, formando relações comunitárias, unidade de grupo e alegrias fugazes. O lazer, assim como a cultura, são estratégias para suavizar o enfrentamento às dificuldades da vida em cidades tão desiguais.

Dez anos após a inauguração do Vila do Mar, a apropriação do espaço pode ser medida pela cobrança por manutenção por melhorias. Apesar dessas questões, o projeto Vila do Mar foi favoravelmente recebido pela comunidade devido à disponibilidade de lugares para crianças, adolescentes e adultos usufruírem de atividades recreativas, reconstruindo a máxima

que os enxerga apenas como trabalhadores e não como pessoas complexas, desejosas por diversão e arte, como diz a canção.

Os espaços públicos à beira-mar são vistos tanto como um produto quanto como um facilitador das interações sociais. Vê-se a importância das intervenções nesse processo, já que as intervenções concebidas permitiram uma ampliação das práticas de lazer no cotidiano de populações historicamente apontadas, monodimensionalmente, como pobres e descendentes de retirantes.

Para finalizar diga-se que a formação dessa identificação é o resultado da interação direta com o lugar vivo e as expectativas que existiam antes dessas transformações exemplificadas pelo Vila do Mar. Se as pessoas veem a cidade através de seu local de coabitação diária ou de sua transição entre casa, trabalho e espaços de lazer locais (LOBODA, 2009), o Vila do Mar, enquanto conquista social, produziu-se em nova perspectiva urbana para aqueles segmentos sociais, para os homens e mulheres comuns, os que constroem a cidade. Fortaleza apresenta um contramodelo a ser seguido em outras paragens.

## Referências

- BARROSO, Gustavo. (1915). **Praias e várzeas**. Rio de Janeiro/Lisboa: Livraria Francisco Alves/Livrarias Ailland & Bertrand.
- CAMPOS, Eduardo. (1943). **O inquilino do passado** – memória urbana e artigos de afeição. Fortaleza: Casa José de Alencar/Programa Editorial.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. (2020). Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direito à cidade”. **Revista Direito e Práxis**, vol. 11, n. 1, p. 349-369.
- CARLOS, Euzeneia. (2013). Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220911173949/https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HPcYGVswbvdFjjGGpLnk6Zd/?lang=pt>. Acesso em: 11 setembro 2022.
- CASTELLS, Manuel. (1983) **A questão urbana**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CORBIN, Alain. (1988). **Le territoire du vide: l'Occident et le désir du rivage (1750-1840)**. Paris: Aubier.

DANTAS, E. W. C. (2015). De ressignificação das cidades litorâneas à metropolização turística. In: COSTA, Maria Clelia; PEQUENO, Renato. (org.). **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, p. 111-141.

DANTAS, E. W. C. (2020). **Mar à vista**. 3. ed. Fortaleza: Imprensa Universitária – UFC.

DANTAS, E. W. C. (2019). **Maritimidade nos trópicos**. 3. ed. Fortaleza: Edições UFC.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. (2017) **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. São Paulo: Editora Boitempo. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001174343/https://teoriaedebate.org.br/2012/05/10/em-fortaleza-recuperacao-depirambu-e-emblematica/>. Acesso em: 30 junho 2022.

DELUMEAU, J. (1978). **La Peur en Occident, XVIème – XVIIIème siècles**. Paris: Fayard.

FERREIRA, Álvaro. (2011). **A cidade no século XXI: segregação e banalização do espaço**. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

FIGUEIREDO, C. (2012) Em Fortaleza, recuperação de Pirambu é emblemática. **Teoria e debate**, 10 maio 2012. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220911174632/https://teoriaedebate.org.br/2012/05/10/em-fortaleza-recuperacao-depirambu-e-emblematica/> . Acesso em: 11 setembro 2022.

GOMES, Paulo César da Costa. Espaço público, espaços públicos. **GEOgraphia**, v. 20, n. 44, 2018: set./dez.

HARVEY, David. (2014). **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola.  
LA BLACHE, Vidal de. (1922) **Principes de Géographie Humaine**. Paris: ENS Editions.

LEFEBVRE, Henri. (2008) **Espaço e política**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG.

LEFEBVRE, Henri. (1991) **O direito à cidade**. 1. ed. São Paulo: Moraes, 146 p.

LOBODA, Carlos Roberto. (2009). Espaço público e práticas socioespaciais: uma articulação necessária para análise dos diferentes usos da cidade. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 31, p. 32-54.

MEDEIROS, Marília Salles Falei. (2013). Lazer popular: práticas e desenvolvimento local. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 6, n. 1, p. 2-9.

PEREIRA, Alexandre Q. (2020). **Coastal Resorts and Urbanization in Northeast Brazil**. 1. ed. Basel, Switzerland: Springer International Publishin.

PEREIRA, Alexandre Queiroz; DANTAS, Eustógio. (org.). (2021). **Espacialidades Turísticas: do regional ao global**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, 256p

PEREIRA, Alexandre Queiroz; DANTAS, Eustógio. Dos banhos de mar aos esportes nas zonas de praia e no mar. **Sociedade & Natureza** (UFU. *online*), v. 31, p. 1-21, 2019.

PEREIRA, Alexandre Queiroz; SILVA, Regina Balbino da; COSTA, Maria Clélia Lustosa. (2020). **A orla da cidade: praia, espaço público e lazer em Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC.

PERON, Françoise; RIEUCAU, Jean. (1996). **La Maritimité aujourd’hui**. Paris: Édition l’Harmattan.

POMPEU SOBRINHO, Thomaz. (1937). O homem do Nordeste. **Revista do Instituto do Ceará**, tomo LI. Fortaleza, p. 322-323.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (org.). (2015). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers.

SANTOS, Maria Francieneila Pinheiro dos. (2006). **Para onde sopram os ventos: políticas públicas de turismo no Grande Pirambu/Fortaleza/CE**. Dissertação (Mestrado em Dinâmica e Reestruturação do Território) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN.

SILVA, R. B.; PEREIRA, A. Q.; COSTA, M. C. L. (2018). Fortaleza e a ocupação do espaço litorâneo no Grande Pirambu. **Geografia** (Londrina), v. 27, n. 1, p. 47-65.

SOBARZO, Oscar. (2006). A produção de espaço público: da dominação à apropriação. **GEOUSP: Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 19, p. 93-111.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** C I D A D E

# **CAPÍTULO 9**

**Desafios e novas possibilidades para a  
produção de alimentos na metrópole**

IARA RAFAELA GOMES  
GABRIELA DE AZEVEDO MARQUES

## Introdução

A agricultura urbana não é um fenômeno recente, de modo que seu desenvolvimento sempre esteve ligado, mesmo em diferentes países e regiões, a guerras, à ocorrência de catástrofes naturais e de escassez, entre outros fenômenos. O cultivo agrícola nas cidades emerge desde o surgimento das primeiras aglomerações urbanas (MOUGEOT, 2000; ZAAR, 2011). Porém, somente a partir do final do século XX e início do XXI, essas atividades ganharam importância na discussão sobre o espaço urbano contemporâneo e seus desafios.

São as mais diversas experiências existentes, remotas e atuais, de práticas agrícolas tanto no espaço intraurbano como ao redor das cidades. Em cada contexto socioespacial a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) se estabelece de uma maneira, e essa diversidade de tipologias das Agriculturas Urbanas (AU) mostra que ela responde por demandas específicas de determinado recorte espaço-temporal.

Nesse âmbito, a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) tem sido bem pouco estudada. Ainda não temos, por exemplo, um mapeamento mais preciso da diversidade das suas agriculturas urbanas. No caso de Fortaleza, esta tem um tanto quanto mais explorada, muito embora ainda se tenha um imenso laboratório a ser investigado. Parte do material produzido sobre esta metrópole, encontra-se em nossa bibliografia, e, nossa proposta para este texto é debater sobre as possibilidades de interlocução entre as práticas de AUP e a agenda da reforma urbana e do direito à cidade, analisando as especificidades encontradas na produção de alimentos na RMF.

As práticas e dinâmicas vinculadas à alimentação estão imbricadas no processo de produção do espaço urbano. Isso é evidente, porém não é óbvio, e por bastante tempo esse aspecto,

que é tão central da vida humana urbana, foi negligenciado nos estudos espaciais. Nas últimas décadas parece haver uma revalorização desse aspecto no campo dos estudos espaciais urbanos, cuja discussão abrange uma série de dinâmicas espaciais que envolvem a alimentação nas cidades, como a própria produção de alimentos, os fluxos e circuitos econômicos, as relações entre o urbano e rural, entre outros aspectos.

Naturalmente, estudar as interseções entre alimentação e urbanização envolve uma série de fatores, e não apenas a alimentação em si, mas a própria produção de alimentos que passa a ser observada dentro das dinâmicas urbanas. Assim, práticas pontuais como a agricultura em áreas urbanizadas ou urbanizáveis passam a ser vistas e consideradas em diversos aspectos e dimensões.

Tudo isto nos leva a refletir: é possível pensar a cidade como espaço não apenas de consumo, mas também de produção de alimentos? De que forma se pode refletir sobre as diferentes dimensões espaciais que envolvem a produção de alimentos intra e periurbana?

O objetivo da pesquisa que baseia este texto é:

- refletir sobre as possibilidades de entendimento da produção urbana de alimentos como práticas de garantia ao Direito à Cidade;
- refletir sobre o potencial da AUP na RMF;
- compreender se o processo de urbanização tem impulsionado a produção de alimentos na RMF.

Não devemos perder de vista que ao falar do significado da produção de alimentos para consumo humano precisamos levar em consideração que parte significativa será para habitantes de cidades. Também não podemos perder de vista que a AUP vem sendo apontada como uma possibilidade para evitar possíveis

crises de desabastecimento das cidades causados por alterações diversas emergenciais, também para ampliar os espaços verdes, ambientes e relações saudáveis, além do acesso rápido e barato a alimentos de maior e melhor qualidade (LIMA, 2020).

Como norte deste trabalho, temos o entendimento do papel da AUP na disputa pelo espaço urbano por seu valor de uso para superar relações outrora intermediadas apenas pelo mercado. Assim sendo, acreditamos na potência de realização da prática de agricultura urbana enquanto exercício de direito à cidade. A produção de alimentos na cidade como oportunidade para a participação na produção social da obra da cidade, e de apropriação dessa obra, como discutiremos na sequência.

Este ensaio está organizado em duas partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira parte propomos uma breve discussão sobre Direito à cidade, produção urbana de alimentos e agenda do desenvolvimento sustentável das cidades. Na segunda, refletiremos sobre os desafios da produção de alimentos na RMF, analisando dados de estudos já realizados, também de fontes oficiais como o Censo Agropecuário de 2017.

### **Direito à cidade, produção urbana de alimentos e agenda do desenvolvimento sustentável das cidades**

A produção de alimentos nos espaços urbanos e periurbanos tem sido vista como uma das iniciativas capazes de garantir melhores condições de desenvolvimento urbano, bem como uma facilitadora da democratização do acesso à alimentação de qualidade num contexto extremamente consumista como o urbano. Nesse sentido, é capaz de promover maior segurança alimentar, auxiliando no combate à fome, mas também de gerar emprego e renda para populações periféricas.

Alguns têm voltado seus olhares às práticas urbanas de agricultura e de produção de alimentos, muitas vezes realizadas marginalmente, e entendido que elas possuem o potencial de alavancar a transformação social em seus contextos, se forem devidamente apoiadas e fomentadas.

Estudo produzido por Baker e Zeeuw (2015), respectivamente, membro do Conselho de Política Alimentar de Toronto, no Canadá e consultor sênior em desenvolvimento agrícola, e diretor fundador do Resource Centres on Urban Agriculture and Food Security Foundation (RUAF), reuniu uma série dos mais relevantes e recentes inventários de políticas e programas de sistemas alimentares urbanos dos Estados Unidos, Canadá e Europa. O trabalho identificou quatro objetivos principais voltados a questões sociais, relacionados às dimensões ecológica, da saúde, da economia e das políticas alimentares urbanas.

Os autores realizaram uma revisão de várias publicações que discutem a questão em países em desenvolvimento, de modo a confirmar o fato de as agendas globais terem aproximado cada vez mais a questão alimentar da temática urbana, tal como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a Nova Agenda Urbana e o Pacto de Milão sobre a Política de Alimentação Urbana. Diferentes Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS-ONU) abordam a importância da questão alimentar, em especial o ODS 2 e o 11 que apontam respectivamente o seguinte: “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” e “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. O fato é que as práticas de agricultura na cidade e, mais especificamente, a segurança alimentar e nutricional nas áreas metropolitanas têm sido apontadas como questões estratégicas pela política internacional e pelas agendas científicas, sobretudo para que se possa repensar e reorientar as

dinâmicas de produção, circulação e consumo, investindo em sistemas curtos e biodiversos, para contribuir com os sistemas agroalimentares e a segurança e soberania alimentar (FAO, 2000, 2014; ZAAR, 2011; OLIVEIRA, 2017).

No Brasil, a discussão institucional a respeito da AUP também nasce vinculada à pauta do combate à pobreza e à insegurança alimentar; contudo, logo que há o desenvolvimento de ações de AUP como parte dessa agenda, identifica-se uma série de outras possibilidades e potencialidades dessas práticas.

É importante evidenciar o valor e a importância do espaço para a garantia das práticas de AUP, pois a disponibilidade do espaço físico é um ponto central para o sucesso dessas práticas. Num cenário de urbanização dispersa, que vem sendo observado com constância nas cidades brasileiras, a AUP demanda acesso a terrenos e áreas urbanas sem uso, trazendo “a possibilidade de diversificação das formas e dos usos do espaço urbano, ao atribuir ao solo a fertilidade que devolve seu valor de uso e o sentido de matéria prima para o cultivo de alimentos” (COUTINHO; COSTA, 2011, p. 82).

O acesso à terra tem se conformado como um dos grandes entraves enfrentados pela produção de alimentos, uma vez que as populações vulneráveis que praticam a AUP, geralmente submetidas a um processo de exclusão socioespacial urbano, não conseguem acessar a terra por meios legais, levando à instabilidade de suas práticas agrícolas urbanas (MOUGEOT, 2006).

Por garantir o valor de uso (vinculado à produção de alimentos) e o cumprimento da função socioambiental do solo urbano, as práticas de agricultura na cidade podem ser consideradas uma estratégia de garantia do direito à cidade, ao subverterem a lógica atual de produção do espaço urbano, orientada pelo valor de troca do solo (COUTINHO; COSTA, 2011). Ao reivindicarem o direito à alimentação como parte do direito à

cidade e da obtenção de uma justiça socioambiental nas cidades, coloca em xeque problemas urbanos extremamente debatidos nos estudos espaciais brasileiros, como a má distribuição fundiária e a exclusão socioambiental de populações marginais.

Legitimando-se o uso do espaço urbano para a produção de alimentos, passa-se a reconhecer os atores que, por meio dessa produção, conquistam formas mais justas de reprodução social, como defendem Shillington (2013) e Purcell e Tyman (2014). Portanto, criar condições favoráveis para a prática de AUP ajuda a garantir o direito à cidade e o desenvolvimento socioespacial daqueles que a praticam, considerando as dinâmicas urbanas, a construção social e política dos mercados e oferecendo condições de autonomia para os produtores.

A produção de alimentos pressupõe uma outra relação com o solo urbano, na contramão da atual racionalidade, segundo a qual o valor atribuído ao solo é o de troca, lógica reforçada principalmente através da ação de agentes privados especuladores. O reconhecimento dos sujeitos que produzem os espaços urbanos e periurbanos, diferentemente, induz o reconhecimento da terra por seu valor social e de uso. Por isso, a garantia de parcelas do solo urbano para a AUP dialoga com o princípio da função social da propriedade, garantindo o acesso à terra àqueles grupos que produzem. Embora o cumprimento desse princípio venha enfrentando grandes dificuldades na sua efetivação, revelando diversas contradições, trata-se de um importante avanço no sentido da busca da democratização da terra e do seu uso.

Vale pontuar que, para alcance dessa perspectiva de transformação social, a visão da AUP na perspectiva do direito à cidade deve estar alinhada com a política urbana numa perspectiva intersetorial, orientada por um planejamento urbano capaz de estabelecer instrumentos adequados para viabilizar

ações de garantia do direito à alimentação, ao trabalho, ao meio ambiente, à terra e aos meios de subsistência; em outras palavras, um planejamento urbano que vise o desenvolvimento socioespacial dessas formas de reprodução social.

Isso se coloca como um ponto de atenção, já que, em muitos contextos, a agricultura ainda é vista como uma atividade incompatível com a lógica de produção e reprodução espacial nas cidades; portanto, incompatível com a regulação e legislação urbana. É necessário amadurecer ainda a discussão a respeito da dicotomia urbano-rural, considerando a produção de alimentos como uma função econômica urbana, no sentido de amparar legalmente a atividade; esse debate ainda tem se mostrado muito restrito e desafiador, inclusive na RMF.

É preciso, inclusive, desenhar e desenvolver instrumentos urbanísticos e jurídicos específicos para auxiliar a implementação e reconhecimento da AUP, uma vez que os instrumentos existentes que estão contidos no Estatuto da Cidade não foram inicialmente pensados para esse fim e, portanto, possuem algumas limitações.

Para que possamos, num futuro próximo, incrementar os instrumentos urbanísticos e jurídicos, assim como avaliar os potenciais tanto da agricultura para a sustentabilidade do sistema alimentar como de seu desenvolvimento no quadro das políticas alimentares urbanas, consideramos fundamental reconhecer o papel estratégico das cidades na promoção de sistemas alimentares sustentáveis e na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por isso, a seguir, propomos uma discussão sobre um recorte específico, mas que pode nos auxiliar na reflexão sobre os principais desafios, práticas e políticas associados à produção de alimentos no espaço urbano e periurbano.

## **Os desafios da produção de alimentos na Região Metropolitana de Fortaleza (práticas e políticas)**

A necessidade por informações cada vez mais detalhadas sobre a atividade agrícola nas regiões metropolitanas espalhadas pelo mundo tem sido objeto de atenção constante nos diversos espaços de debate sobre a AUP. Os dados existentes ainda apresentam ampla lacuna e, assim, vários desafios se apresentam para sua utilização em estudos e pesquisas e, conseqüentemente, para o desenho e desenvolvimento de políticas públicas direcionadas a esse fim. No caso de uma produção agrícola vinculada à agricultura urbana e à agroecologia, os entraves para o levantamento e apresentação dos dados são ainda maiores.

A expansão urbana acelerada e a larga demanda por alimentos impulsionam um multifacetado sistema de produção, comercialização e abastecimento, que gera, inclusive, grande quantitativo de empregos e renda. O abastecimento e o consumo de alimentos nas cidades podem afetar de maneira bastante significativa a viabilidade econômica, a sustentabilidade ambiental, a saúde pública e a qualidade das comunidades (WISKERKE, 2015). O complexo sistema alimentar mencionado dá vida aos circuitos espaciais produtivos (SANTOS, 1996) ao movimentar os alimentos de lugares cada vez mais distantes, a partir dos interesses e vantagens que os conglomerados empresariais alimentares obtêm nessas transações. As metrópoles se apresentam como o destino de grande parte dos alimentos produzidos em outras regiões ou países. Certamente, são grandes polos consumidores, contudo o fato novo é que tem, particularmente nas últimas décadas, relevante papel na organização das formas de comercialização, mas também de produção de alimentos. Smit *et al.* (1996) estimam que entre 15% e 20% da produção global de alimentos é cultivada nas cidades.

A RMF é caracterizada por uma forte macrocefalia da sua capital, que concentra 65% da sua população. Em alguns vetores metropolitanos de crescimento pode ser identificada a conexão de Fortaleza com seus municípios vizinhos; mas, em geral, a metropolização da RMF apresenta uma série de fragilidades, e os municípios vizinhos sofrem com o transbordamento dos problemas de Fortaleza (PEQUENO, 2009).

Assim, a RMF conta com poucos núcleos urbanizados, restritos, praticamente aos distritos-sedes dos municípios, apresentando um vasto território de características predominantemente rurais. Até mesmo a capital, Fortaleza, que tem sido a protagonista do processo de urbanização da metrópole, ainda apresenta áreas não urbanizadas dentro do seu perímetro, como a região leste da cidade e o extremo sul.

Em pesquisas sobre a difusão do agronegócio na RMF e seus impactos econômicos, sociais e territoriais (ELIAS, 2020; LEITÃO, 2021; ELIAS; LEITÃO; PEQUENO, 2022), Elias, Pequeno e Leitão (2021, p. 32) apresentam evidências que confirmam uma de suas principais hipóteses trabalhadas, isto é, “a de que a agropecuária é uma atividade de grande destaque na economia e na produção do espaço da RMF”. Os autores dizem ainda o seguinte:

A RMF é uma região extremamente heterogênea, marcada por diferenças consideráveis entre os municípios que a compõem, incluindo distintos níveis de urbanização. Para além da diversidade entre os municípios, tratando-se de uma região metropolitana, a RMF apresenta especificidades bastante *sui generis*, como a forte presença do setor rural e das atividades agropecuárias, que caracterizam predominantemente o uso e a ocupação do território de alguns municípios (2021, p. 40).

Inserido nessa discussão, consideramos valer a pena tratar do ponto legal da categorização da terra como urbana ou rural, entendendo isso como um entrave ao reconhecimento das práticas agrícolas na RMF. Pesquisas anteriores que investigaram a realização de atividades agrícolas no espaço urbano, como a que foi realizada pelo Cearah Periferia (1997), apontam que a transformação de áreas rurais em urbanas influenciou diretamente na perda de espaços agrícolas em Fortaleza, uma vez que, com o aumento da tributação, as atividades agrícolas são consideradas pouco rentáveis para os proprietários de terra.

No caso de Fortaleza, é notável que as áreas não urbanizadas coincidem com regiões bastante precárias e vulneráveis do ponto de vista socioeconômico (PEQUENO, 2009). Nesse sentido, entende-se que impulsionar a AUP nessas áreas possui um valor de dinamização de áreas social e economicamente precárias.

Também é importante pontuar que a permanência de práticas agrícolas na cidade, mesmo com o avanço da urbanização, é uma característica histórica marcante da metrópole. Do ponto de vista cultural, portanto, pode-se dizer que a agricultura é uma atividade com potencial na RMF, devido à familiaridade que a população possui, pois muitas famílias mantêm essa prática em suas casas, quintais ou em terrenos baldios, de maneira informal e espontânea.

Com relação ao que se produz nesses municípios, alguns trabalhos que investigaram a produção agrícola em Fortaleza e na sua região metropolitana destacam a produção de espécies hortícolas de curto ciclo e fácil cultivo, como o coentro, a cebolinha e a alface (CEARAH PERIFERIA, 1997; GOMES, 2018; RODRIGUES, 2012; SANTANDREU; LOVO, 2007). Trata-se de hortaliças muito disseminadas na cultura alimentar local, comuns nos quintais produtivos das casas cearenses. Municípios

como Aquiraz, Cascavel, Fortaleza, Maranguape, Pindoretama e Caucaia apresentam números expressivos na produção dessas hortaliças, destacando-se o último município também na produção de outras espécies, como batata doce, maxixe, milho verde, pepino e quiabo (IBGE, 2017).

Em relação aos perfis dos produtores, os estudos mencionados (CEARAH PERIFERIA, 1997) reforçam a tese de que se trata normalmente de grupos unifamiliares autônomos, de baixa renda, baixa escolaridade, de caráter fortemente informal, muitos deles com uma grande conexão com o ambiente e práticas rurais. Segundo o IBGE, há uma taxa de analfabetismo de 36,20% entre os produtores de Estabelecimentos Agropecuários (E.A.) da RMF. Os poucos registros de experiências comunitárias ou multifamiliares foram identificados como iniciativas governamentais pontuais ou promovidas por organizações da sociedade civil.

Outras informações do Censo Agropecuário (2017) nos ajudam a compreender o perfil dessa produção e de suas agriculturas. Mais de 95% dos E.A. da RMF possuem pessoal ocupado com laços de parentesco com o produtor, denotando o forte caráter familiar da atividade. Entre o pessoal ocupado nos E.A. sem laços de parentesco com o produtor, apenas 50,93% deles na RMF são empregados permanentes, o que sinaliza também uma considerável informalidade nos vínculos de trabalho. Esse é um dado bastante variável nos diferentes municípios: enquanto alguns, como Fortaleza, apresentam 95% de empregados permanentes, outros, como Chorozinho, apresentam apenas 10%.

Outros dados apontam o caráter familiar de subsistência da produção. Em 77,83% dos estabelecimentos da RMF, o produtor principal reside no mesmo terreno em que produz. A pesquisa também revelou que mais da metade dos E.A. na RMF tem como principal finalidade o consumo próprio (64,03%), o que reforça a importância da atividade do ponto de vista da garantia

da segurança alimentar e nutricional das famílias produtoras. Nesse ponto, também há uma diferença considerável entre os municípios: em Fortaleza, a finalidade principal (representando mais de 90% dos E.A.) é a comercialização, sendo a atividade produtiva a principal fonte de renda da família produtora.

O levantamento mostra, ainda, que todos os municípios da RMF apresentam um baixíssimo índice de E.A. que recebem assistência técnica, numa média de apenas 6,20%. Também são baixos os índices de estabelecimentos cujo produtor possui a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que o possibilita entrar nos programas de apoio à produção familiar. Na RMF, apenas 31,88% dos E.A. estão vinculados ao DAP, e em municípios mais urbanizados esse índice é ainda mais baixo, a exemplo de Fortaleza, que apresenta um valor de 5%. Observa-se, ainda, pouca vinculação dos E.A. a cooperativas ou entidades de classe. Na RMF como um todo, são apenas 23,40% dos E.A., valor que chega próximo ao 0% em municípios mais urbanizados, como Aquiraz, Eusébio e Fortaleza.

Certamente, alguns desses dados são reflexo da incompatibilidade institucional entre usos agrícolas e urbanos, que impossibilita a realização de apoio técnico e financeiro e, conseqüentemente prejudica a capacidade de produção, comercialização e continuidade das atividades dos produtores.

É imprescindível o destaque para o fato de que muitos dados de produção, sobretudo associados à agricultura familiar, são subdimensionados. Isso significa dizer que o potencial produtivo é muito maior do que se apresenta oficialmente e, o que temos registrado em imersões de campo na RMF é o fato de as políticas públicas não alcançarem o pequeno produtor que poderia produzir muito mais, caso o acesso à terra, a assistência técnica, o reconhecimento institucional e, sobretudo, o apoio ao escoamento para atender aos mercados fossem maiores. Tem sido

recorrente ouvirmos dos pequenos produtores que programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) não conseguem atender/alcançar a todos. A população de nossas cidades poderia ter acesso a alimentos muito mais saudáveis e frescos, caso isso fosse possível.

Em relação à condição legal das terras, a maior parte dos estabelecimentos da RMF (76%) se encontra em áreas próprias. Em Fortaleza, mais uma vez, este dado apresenta especificidades (a quantidade de E.A. em terras próprias representa apenas 57%), com uma quantidade considerável de estabelecimentos em terrenos arrendados de terceiros, o que mostra o acesso à terra como um problema maior na capital. Nesse ponto, é importante recuperar a problemática do alto valor do solo urbano e da especulação sobre ele, o que dificulta seu acesso por parte dos produtores.

Assim, os dados do IBGE confirmam um perfil familiar, de baixa renda e baixa escolaridade dos produtores, cuja produção se dá em bases informais, com pouco ou nenhum apoio externo. Ao investigarmos as experiências institucionais de fomento ou apoio à AUP na RMF, de fato, tem-se um panorama de iniciativas pontuais e desarticuladas entre si, tanto através da ação de organizações da sociedade civil (ONGs, associações locais e grupos universitários) quanto da ação governamental.

O apoio governamental se faz essencial nas escalas regional e local, possibilitando a implementação de políticas e ações governamentais de AUP com capilaridade nos territórios. Esse apoio se dá desde a regulamentação urbana, com a criação de instrumentos políticos e jurídicos nos marcos legais locais, até a promoção de programas e projetos de apoio. Assim como no restante do país, houve, na primeira década dos anos 2000, um período de bastante dinamicidade em relação a essas ações na RMF, bastante motivado pelo contexto nacional de debate em

torno das políticas de SAN. Contudo, a maioria dessas ações não tiveram continuidade e nem modificaram substancialmente o panorama observado na região.

Santandreu e Lovo (2007) realizaram uma análise do panorama nacional dos municípios e estados brasileiros, observando, como conclusão do seu trabalho, a execução de ações desarticuladas e fragmentadas entre diferentes secretarias, contando com uma visão pouco multidisciplinar acerca da AUP. Pode-se dizer que ela se verifica no caso do Ceará e da RMF, onde a maior parte das ações governamentais empreendidas é restrita à implantação de hortas escolares, ou de novas hortas comunitárias pontualmente localizadas no território, geralmente com foco na questão da alimentação. Sem tirar o mérito das ações de implantação de hortas, que certamente têm a sua relevância, deve-se buscar um olhar crítico sobre essas iniciativas que, como aponta Rosa (2011), correm o risco de limitar a AUP dentro de temas específicos, sem o olhar multidimensional. É preciso reconhecer, além disso, que essas ações não se dedicam a enxergar as realidades já existentes dos produtores e a buscar sanar suas dificuldades; tampouco aprofundam questões estruturais, como o acesso à terra frente à especulação imobiliária presente nas áreas urbanas e periurbanas, que é um ponto central quando se parte da perspectiva da garantia do direito à cidade através da AUP.

No que se refere à elaboração de marcos legais e institucionais vinculados à AUP, pode-se dizer que houve pouca incorporação. Nas políticas estaduais no âmbito cearense e municipais no nível de RMF, permanece a situação apontada pelo estudo de Santandreu e Lovo (2007), que observaram a pouca ou falta de adesão dos municípios a políticas específicas de AUP. À época do estudo, a única iniciativa existente na região foi a elaboração de uma Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e Familiar

em Maracanaú. Desde então, as novas políticas se concentraram principalmente no Município de Fortaleza, que instituiu em 2009 o Programa Municipal de Agricultura Urbana, e contou em 2017 com um Plano de Agricultura Urbana como parte do planejamento estratégico Fortaleza 2040.

É importante pontuar que ambas as iniciativas tiveram poucas ações concretas vinculadas, que se restringiram apenas a projetos-piloto e que não tiveram continuidade. Esse panorama local, somado à fragilidade institucional da Política Nacional de AUP e atual conjuntura política de precarização e desmonte dos espaços de construção de políticas sociais, reforça a existência de um cenário local com experiências infrutíferas e inconstantes.

### **Considerações finais: AUP, intersectorialidade das ações, Reforma urbana e Direito à Cidade**

Antes de mais nada, é significativo destacar a diversidade e particularidades das formas de produção de alimentos nos diferentes municípios da RMF. Essas particularidades devem ser observadas, aprofundadas e levadas em conta na elaboração de políticas públicas e demais projetos.

No caso de Fortaleza, para compreender o fenômeno da produção de alimentos, é importante se apropriar do processo de urbanização da cidade, que se deu de forma acelerada e tardia, associado aos processos de êxodo rural e de expansão da pobreza urbana. Por um lado, o crescimento demográfico e territorial de Fortaleza significou a incorporação e a ressignificação de hábitos sertanejos (entre os quais se insere a produção de alimentos) na cidade, trazidos com os imigrantes rurais, o que criou territorialidades agrícolas no espaço urbano. Por outro lado, a expansão territorial da cidade ocasionou (e ainda ocasiona) o

aumento da pressão e da imposição do uso urbano sobre as áreas periféricas e periurbanas, onde historicamente se concentram as áreas produtivas da cidade de maior extensão.

Um destaque para o contexto metropolitano, com exceção da metrópole de Fortaleza, é para o fato de os demais municípios apresentarem baixas taxas de urbanização, desenvolvendo dinâmicas espaciais predominantemente rurais. Considerando essa forte diferenciação, inferiu-se que, ao comparar a produção agropecuária em Fortaleza e nos demais municípios, seria possível também identificar diferenças existentes entre o que se poderia efetivamente chamar de Agricultura Urbana e Periurbana, praticada na metrópole, e a agricultura rural ou convencional, praticada nos demais municípios.

De fato, os dados extraídos do Censo Agropecuário (2017) revelaram uma série de especificidades presentes na produção agropecuária de Fortaleza, em comparação com os demais municípios da RMF, como o menor porte dos estabelecimentos e a sua forte finalidade comercial. Os dados também mostraram que os estabelecimentos de Fortaleza enfrentam mais adversidades, como a falta de acesso à assessoria técnica, às condições informais de posse e uso da terra, a ausência de meios de financiamento e a indefinição em relação a impostos. Muitas dessas características e desses desafios já haviam sido apontados no trabalho do CEARAH Periferia (1997), e os dados do Censo Agropecuário (2017) demonstraram que, em 20 anos, muito pouco mudou em relação à situação dessas atividades.

Quanto ao processo institucional de inclusão da AUP na política nacional do Brasil, esse percurso se inicia a partir do debate sobre a SAN durante o começo dos anos 2000, contexto em que é criada uma estrutura institucional propícia para a formulação, financiamento e desenvolvimento de políticas e programas nacionais de fomento a ações de AUP. Se, por um lado,

a pauta da SAN abriu caminhos para debater a AUP, por outro, percebe-se que, ao terem sido subordinadas à SAN, a maioria das ações de AUP não conseguiram explorar o tema de uma forma multidimensional. Muitas delas acabaram assumindo um caráter excessivamente assistencialista, sem modificar substancialmente a condição marginal das práticas espontâneas.

Muitas dificuldades dos produtores que foram identificadas pela pesquisa poderiam ser amenizadas, ou até mesmo superadas, com a efetivação de uma agenda que contemplasse uma visão multidimensional da AUP, fundamentada em marcos legais sólidos e comprometida com políticas desvinculadas de gestões.

Outro fator que enfraquece a construção desse quadro local é a ausência de cooperativas, associações ou grupos articulados de produtores que efetivamente pautem o tema da AUP de forma reivindicatória. A construção dessas redes certamente contribuiria no sentido de estabelecer uma frente de diálogo entre agentes governamentais e sociedade civil. Considerando o princípio da gestão participativa da cidade, presente no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores municipais, a aproximação entre os diferentes atores gerada por esses espaços de articulação seria essencial para a construção de arranjos legais e políticas eficazes e duradouras, voltadas às necessidades e à realidade do produtor.

Por fim, o debate sobre a AUP segue sendo uma discussão extremamente relevante, posto que se refere a um conjunto de práticas espaciais que produzem o espaço urbano e periurbano, envolvendo múltiplos sujeitos e múltiplas esferas da vida urbana. Embora ainda sejam, na maior parte dos casos, negligenciadas e invisibilizadas, o interesse em torno dessas práticas é crescente, principalmente pelo fato de oferecerem respostas a desafios urbanos que só tendem a se amplificar no futuro. Deve-se resolver problemas ainda basilares, tais como a pouca intersectorialidade das experiências existentes, assim como aspectos que se

configuram como um desafio à instituição da AUP como direito à cidade: o acesso à terra, o apoio ao produtor (assistência técnica) e o reconhecimento institucional. Acreditamos que o ponto fulcral seja, de fato, reconhecer seu potencial e importância, principalmente junto às populações vulneráveis.

## Referências

BAKER, Lauren; ZEEUW, Henk de. (2015). Urban Food Policies and Programs: An Overview. *In: Cities and Agriculture: Developing Resilient Urban Food Systems*. Earthscan Food and Agriculture: Routledge. 450p.

CEARAH PERIFERIA. (1997). **Agronomia urbana na Região Metropolitana de Fortaleza**: inventário de práticas populares e de projetos. Fortaleza. [s.n.].

COUTINHO, Maura Neves; COSTA, Heloisa Soares de Moura. (2011). Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformações de saberes rurais na cidade. **Revista Geografias**, [s.l.], v.7, n. 2, p. 81-97.

ELIAS, Denise. (2020). A Região Metropolitana como recorte espacial para estudos sobre o agronegócio: questões de método e metodologia. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 40, n. 01, p. 1-28.

ELIAS, Denise; LEITAO, F. R.; PEQUENO, Renato. (2022). Avicultura na Região Metropolitana de Fortaleza: produção, agentes e dinâmicas socioespaciais. **Caminhos de Geografia**, v. 23, p. 156-172.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato; LEITAO, F. R. (2022). O que há de agrário na Região Metropolitana de Fortaleza? **GEOTEXTOS (online)**, v. 18, p. 31-61.

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. (2020). **Marco da FAO para a Agenda Alimentar Urbana**. Roma.

FAO. (2018). **Sustainable Food Systems – Concept and Framework**. Policy Support and Governance. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914204309/https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1160811/>. Acesso em: 21 março 2020.

FAO. (1999). **Agriculture urbaine et périurbaine**. Committee on Agriculture (COAG). Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914204158/https://www.fao.org/unfao/bodies/coag/coag15/X0076f.htm>. Acesso em: 14 fevereiro 2020.

FAO. (1998a). **Majority of people live in cities by 2005**. <http://www.fao.org/NEWS/FACTFILE/FF9811-E.HTM>. Acesso em: 13 setembro 2021.

**capítulo 9** | Desafios e novas possibilidades para a produção de alimentos na metrópole

FAO and RUAF. (2019). **City Region Food Systems**. Building sustainable and resilient city regions. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220914203548/https://ruaf.org/assets/2019/12/City-Region-Food-Systems-What-and-Why-brochure.pdf>. Acesso em: 14 fevereiro 2020.

GOMES, Ana Carla Alves. (2018). **Potencialidade da agricultura urbana na recuperação das áreas de risco à inundação do baixo curso do Rio Coaçú: o caso da comunidade São Miguel do Brejo, Fortaleza/CE, Brasil**. 2018. 219 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico. 2010**.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário. 2017**.

LEITÃO, Felipe Rodrigues. (2021). O agronegócio globalizado na Região Metropolitana de Fortaleza (CE). 2021. 235 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza/CE.

LIMA, Márcia Tait. (2020). **Por que agricultura na cidade?** A importância da Agricultura Urbana em contexto de emergência climática e sanitária. Boletim Covid-19 – DPCT/IG n. 20 – 22/08/2020.

MOUGEOT, L. J. A. (2000). Agricultura Urbana – conceito e definição. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 1, 2000. Disponível em: <http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AU1/AU1conceito.html>. Acesso em: 15 outubro 2013.

MOUGEOT, Luc J. A. (2006). **Cultivando mejores ciudades: agricultura urbana para el desarrollo sostenible**. Ottawa: IRDC.

OLIVEIRA, L. C. P. (2017). **Redes, ideias e ação pública na agricultura urbana – São Paulo, Montreal e Toronto**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV). São Paulo.

PEQUENO, Renato. (2009). Estrutura intraurbana sócio-ocupacional e condição desigual de moradia na Região Metropolitana de Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (org.). **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, p. 55-98.

PURCELL, Mark; TYMAN, Shannon K. (2014). Cultivating food as a right to the city. **Local Environment**, [s.l.], v. 20, n. 10, p. 1.132-1.147.

RODRIGUES, Argeu Souza. (2012). **Ruralidades na periferia oeste de Fortaleza: paisagens, lugares e práticas rurais no cotidiano da metrópole**. 2012. 139 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza.

ROSA, Pedro Paulo Videiro. (2011). Políticas públicas em Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil. **Revista Geográfica de América Central**, Heredia, v.2, p. 1-17.

SANTOS, M. (1996). **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec.

SANTANDREU, Alain; LOVO, Ivana Cristina. (2007). **Panorama da agricultura urbana e periurbana no brasil e diretrizes políticas para sua promoção**. Belo Horizonte: [s.n.].

SHILLINGTON, Laura J. (2013). Right to food, right to the city: Household urban agriculture, and sacionatural metabolism in Managua, Nicaragua. **Geoforum**, [s.l.], v. 44, p. 103-111.

SMIT, J.; RATTA, A.; NASR, J. (1996). **Urban Agriculture: Food, Jobs and Sustainable Cities**. United Nations Development Programme (UNDP).

WISKERKE, Johannes S. C. (2015). Urban Food Systems. *In: Cities and Agriculture: Developing Resilient Urban Food Systems*. Earthscan Food and Agriculture: Routledge. 450p.

ZAAR, M.-H. (2011). Agricultura urbana: algunas reflexiones sobre su origen e importancia actual. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XVI, n. 944.

## BOX III

### Enfrentando a fome no Grande Bom Jardim (Fortaleza, Ceará)

Eduardo Gomes Machado, Iara Rafaela Gomes,  
Adriano Paulino de Almeida, Regina Balbino da Silva e  
Geyse Anne Souza da Silva

A fome é um problema global crescente. Afetava 8% da população mundial em 2019, 9,3% em 2020 e 9,8% em 2021. Em 2022, 828 milhões de pessoas passam fome no mundo – Relatório sobre a fome da Organização das Nações Unidas (ONU).

No Brasil, a situação é trágica. Dezenove milhões de pessoas vivenciavam a fome em 2020. Em 2022 já são 33,1 milhões de pessoas (Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN). Também no Brasil, 125 milhões de brasileiros “convivem com insegurança alimentar entre leve a grave” (leve, receio de passar fome em um futuro próximo; moderada, restrição na quantidade de comida para a família; e grave – fome –, falta alimento na mesa).

O Grande Bom Jardim (GBJ), território periférico na cidade de Fortaleza, é formado por cinco bairros – Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira – e tem população estimada em 225 mil pessoas. Sua população vivencia vulnerabilidade social grave, com múltiplas violências e violações de direitos. Todos os seus bairros estão situados no *ranking* dos piores IDH-B (Índice de Desenvolvimento Humano – Bairros) da cidade (Anuário do Ceará 2019-2020).

Nesse contexto, entre fevereiro e agosto de 2022, o Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS), o Grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares, o Núcleo de Pesquisa e Extensão em Geografia da Alimentação (NUPEGA), 19 cozinhas

## BOX III

comunitárias e a Associação de Catadores e Catadoras de Material Reciclável do Grande Bom Jardim (ASCABOMJA) realizaram o “Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim”.

O Mapa Participativo evidenciou a gravidade da fome e a relevância da Rede de Cozinhas Comunitárias do Grande Bom Jardim. Nesse sentido: (1) efetuou um diagnóstico da fome e do enfrentamento à fome no território, delimitando as 17 áreas (ruas e quadras) onde a situação é mais grave; (2) indicou como as 19 cozinhas comunitárias produzem e distribuem refeições que atendem 62 comunidades, mais de 5.000 famílias e mais de 13 mil pessoas; (3) apresentou um conjunto de 25 propostas emergenciais e 18 estruturais (de médio e longo prazo) para enfrentar a fome e promover a segurança alimentar e nutricional no território e na cidade, requerendo um posicionamento imediato de gestores e de parlamentares.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# OUTRA CIDADE É POSSÍVEL?

ALEXANDRE QUEIROZ PEREIRA  
MARIA CLÉLIA LUSTOSA COSTA  
EUSTOGIO WANDERLEY CORREIA DANTAS  
JOSÉ BORZACCHIELLO DA SILVA  
ALEXSANDRA MARIA VIEIRA MUNIZ  
IARA RAFAELA GOMES  
EDUARDO GOMES MACHADO

## **Planejamento e participação: a cidade na disputa política?**

A segunda metade do século XX marcou-se pelo intenso processo de urbanização nos países do capitalismo periférico (SANTOS, 2008). A migração campo-cidade propiciou o crescimento demográfico das aglomerações urbanas e aguçou demandas. Em descompasso, as condições básicas de reprodução social e consumo coletivo (CASTELLS, 2006) não foram garantidos à massa de trabalhadores e trabalhadoras recém-chegados às cidades. As favelas, as ocupações irregulares, os bairros periféricos e o circuito inferior da economia tornaram-se estratégias socioespaciais para a sobrevivência social nos médios e grandes centros urbanos brasileiros.

Nacionalmente, nas décadas de 1960 e 1970, sob a batuta de um regime político autoritário, o Estado se mostrou forte, favorecendo investimentos urbanos e imobiliários, e, por outro lado, negou-se à sociedade os canais de efetiva participação na apropriação coletiva da cidade produzida. No mesmo período, Fortaleza passou por processos semelhantes: crescimento do número de favelas (SOUZA, 2006), construção de conjuntos habitacionais nas suas bordas (PEQUENO; NASCIMENTO, 2021) e remoção de ocupações associadas à abertura das avenidas Aguanhambi, Borges de Melo, Presidente Castelo Branco (Leste Oeste), Zezé Diogo e Jose Bastos.

As precariedades nos bairros, as crises econômicas nos anos 1980 e a possibilidade de redemocratização fomentaram a organização político-social em associações comunitárias na capital. Com o apoio de outras instituições progressistas (CEBs, ONGs), o movimento popular exigia cada vez mais a universalização do Bem-Estar Urbano e promoção do acesso às oportunidades (SILVA, 1992).

As tensões da década de 1980 culminaram com a esperança escrita na nova Constituição Federal. Com um capítulo dedicado à política urbana, fixou-se na Carta Magna a função social da propriedade privada e o desenvolvimento urbano orientado às funções sociais da cidade. Nos idos dos anos 1990, na Região Metropolitana de Fortaleza, que pese a maior autonomia dada às municipalidades, a noção de reforma urbana esteve mais atrelada à tentativa de garantir a redistribuição da renda urbana e da terra e reafirmar as prioridades na alocação dos recursos públicos.

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 é outro marco importante. Abre-se uma janela legal para avanços na gestão democrática e participativa da cidade e regulação pública “desmercantilizadora”, em virtude da formalização nacional de institutos urbanísticos considerados reformuladores das cidades. São exemplos o IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa e os Planos Diretores participativos.

A cidade é o espaço da disputa política, assim sendo, é óbvio concluir que nem todos os instrumentos foram aplicados sem tensões e disputas entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano. Nos últimos anos da gestão Juraci Magalhães (2002 a 2004) houve tentativa, não efetivada, de reformulação do Plano Diretor de Fortaleza, cuja aprovação deu-se durante o governo de Luizianne Lins (2005 a 2012), mais especificamente em 2009.

A respeito da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza (2009), entende-se que as mudanças estruturais e duradouras ficaram aquém do esperado pelos setores populares, mas

[...] avalia-se que houve partilha parcial e provisória do poder político, com agentes do polo popular interferindo nos processos de formação das decisões. Mais do que isto, e através

**outra cidade é possível?**

de alianças não orgânicas entre agentes governamentais e populares, parece ter se constituído um bloco referenciado na Reforma Urbana (MACHADO, 2014, p. 77).

Entre a aprovação do Plano Diretor vigente (2009) e os dias atuais, as mudanças aproximaram o planejamento urbano às premissas do modelo estratégico e aos padrões da governança empresarial.

No final de 2016, o plano estratégico, conhecido como Fortaleza 2040, coordenado pelo IPLANFOR, foi divulgado. Em agosto de 2017 foi sancionada a nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo (LUOS) e, dois anos depois, foi aprovado o Código da Cidade, anteriormente denominado Código de Obras e Posturas. Contudo, estranhamente, o Plano Diretor vigente é o de 2009, estando com revisão atrasada (PEREIRA, 2021).

As propostas do Fortaleza 2040 e a aprovação da nova LUOS receberam críticas, posto representarem estratégias de “eleição de recortes espaciais para a flexibilização de parâmetros urbanísticos e consecução de ações urbanísticas” (GOIS, 2018, p. 225).

Em estudo recente, Capasso e Pequeno (2021) concluem que houve em Fortaleza, por um lado, fragilização dos colegiados de acompanhamento das políticas urbanas (Conselho da Cidade e Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor) e, por outro, efetivação de emendas à lei urbana, cujo resultado foram, principalmente, lacunas na regulação do zoneamento, fato a favorecer uma agenda do setor imobiliário.

Em 2019 o processo de atualização iniciou-se, contudo, rapidamente interrompido em 2020, em virtude de a situação pandêmica impedir a ampla e eficiente participação popular na revisão, condição também imposta pelo Estatuto das Cidades. Entretanto, foram imperativas as críticas dos movimentos sociais e a ação do Ministério Público para a paralisação dos trabalhos técnicos.

Numa dimensão de análise complementar, aspectos, contextos e agentes sociais diversos merecem destaque. Na perspectiva do cotidiano, que se manifesta na construção dos diferentes territórios da cidade, a demarcação das ZEIS, instrumento urbanístico regulatório que incide sobre assentamentos precários, prevendo parâmetros urbanísticos específicos visando predominantemente o uso habitacional de interesse social, mobilizou moradores no processo de planejamento e urbanização de suas comunidades, e assim evitando sua erradicação. Apesar de sua delimitação no Plano Diretor de 2009, somente dez anos após, os primeiros dez planos de regularização fundiária (PIRF) foram elaborados para ZEIS consideradas prioritárias, por meio de planejamento participativo com as comunidades locais, sob a coordenação de três universidades (UFC, UECE e UNIFOR), ainda em tramitação na Câmara Municipal de Fortaleza.

### **Contradições na Fortaleza contemporânea**

Fortaleza mostra uma pujança que se concretiza através de diferentes territórios. A cidade cresceu, tornando-se um grande polo regional com influência em um extenso espaço à sua volta, configurando uma região metropolitana de porte considerável. Muitos projetos implantados na cidade modernizaram suas estruturas e reconfiguraram sua fisionomia urbana. Denotam-se continuidades e descontinuidades no planejamento urbano e na produção da cidade, inserida em um contexto político e econômico fundado na assimetria social.

Um marco importante na história recente da estruturação urbana de Fortaleza foram os megaeventos que exigiram a concepção e execução de grandes projetos que acentuaram o uso especulativo do solo. Foi um período de confrontos, com marchas, ocupações e greves de diferentes categorias profissionais. Como

**outra cidade é possível?**

nas grandes metrópoles e demais cidades, Fortaleza vivenciou a eclosão de movimentos de forte pressão contra as obras que estavam sendo executadas, conforme exigência do Comitê da FIFA, impostas como condição da cidade se preparar para receber a Copa das Confederações, em 2013 e a Copa do Mundo de Futebol, em 2014. Vias deveriam se converter em pistas de Bus Rapid Transit (BRT), e ser implantada a linha de Veículo Leve sobre Trilho (VLT), ligando a Estação Parangaba do Metrô e do Terminal Parangaba ao bairro Mucuripe, no extremo nordeste da cidade. Em seguida, outras bandeiras de luta foram incorporadas, especialmente aquelas com fortes críticas aos megaeventos. Os movimentos sociais adquiriram força e robustez e construíram uma pauta cunhada no pressuposto de que “outra cidade é possível”. A chave da questão consistia em motivar o povo a ocupar as ruas e fazer pressão na luta cotidiana exigindo seus direitos. Dessa vez os ecos da pressão popular foram ouvidos, mas não impediram o confronto e a forte e intensa repressão policial, com uso de equipamentos tipicamente de uso bélico, bombas de gás lacrimogêneo, caos e balas de borracha. Na imprensa e nas redes sociais, as mobilizações dos movimentos populares ganharam visibilidade e incomodaram os ouvidos dos detentores do poder. As obras realizadas e outras intervenções ficaram marcadas pela descontinuidade. A cidade de Fortaleza ganhou mais fragmentos, mostrando-se ainda mais injusta e desigual. A descontinuidade teve como símbolo maior a obra de ampliação do Aeroporto Pinto Martins, que não foi concluída para a realização da Copa do Mundo em 2014. O mesmo aconteceu com o Terminal Marítimo de Passageiros, no Mucuripe, com a Vila Olímpica, no Castelão e o tão prometido VLT.

Essas manifestações foram importantes para o movimento popular da cidade ao mostrar que a periferia urbana tem força, voz, cor e quer expressar sempre o seu poder de fala. São sujeitos

sociais ávidos a sair do anonimato. Querem, sim, aparecer como eles são com seus nomes, suas ocupações, suas preferências religiosas, orientação sexual, sem preconceito de cor e sem o tradicional machismo que submete e humilha mulheres, idosos e crianças.

Por outro lado, Fortaleza, procura se inserir na contemporaneidade do mundo globalizado e vê-se integrada às grandes redes internacionais, mostrando seu dinamismo e mascarando suas contradições. São muitos os condomínios empresariais, que procuram as vantagens oferecidas pela cidade integrada ao mundo por cabos óticos digitais, o que facilita o funcionamento do *e-commerce*, e da cidade da logística com os grandes centros regionais de distribuição de produtos que aqui se instalam. No que tange à indústria, o Porto do Pecém tem atraído novas indústrias, muitas de grande porte, como a Companhia Siderúrgica do Pecém. No setor de turismo e lazer destacam-se a instalação de *resorts* de grande porte, de hotéis e pousadas, locadoras de automóveis. A vida científica e cultural é animada com várias universidades e faculdades, museus, teatros, galerias de arte e/ou outros tipos de equipamento.

Porém, não há escapatória: o caráter desigual da cidade não deixa de aparecer, especialmente na morfologia urbana. O centro tradicional perdeu parte expressiva de suas principais funções. A cidade corporativa está mais concentrada no bairro Aldeota. Os edifícios de luxo ocupam a orla da Avenida Beira Mar, recentemente reformada com um ambicioso projeto de engorda de praia, o que permitiu a instalação de bares, feirinha de artesanato e vários equipamentos ligados às práticas esportivas marítimas. O processo de verticalização ocorre em vários bairros da cidade, o que provoca muita especulação no mercado da terra urbana. Com uma distribuição extremamente desigual da renda e com sérios problemas ligados à habitação, as decisões ligadas às diretrizes

**outra cidade é possível?**

do Plano Diretor de 2009 despertam interesse da sociedade, especialmente desses grupos que levantam sua voz contra às contradições explicitadas, atentos às políticas de regularização fundiária e à legislação relativa à política do zoneamento.

**A caminho de mudar a metrópole**

Como foi citado nos itens anteriores, nas periferias das metrópoles brasileiras atua um conjunto diverso e potente de agentes popular-comunitários, envolvendo movimentos sociais, organizações da sociedade civil, coletivos juvenis e culturais, associações comunitárias, fóruns, redes e grupos variados, dentre outras formas associativas e organizativas. Constituindo um protagonismo político relevante, esses agentes reativam, recriam e fazem reemergir as potencialidades utópicas e pragmáticas da democracia, do local, do território, do direito à cidade e da reforma urbana. Porém essas experiências geralmente são invisibilizadas e não reconhecidas em toda a sua potência epistêmica, estética, ética, política e social, o que reproduz estruturas e processualidades capitalistas e colonialistas seculares. Nesse sentido, é importante reconhecer que esses agentes – das margens ou das periferias e historicamente subalternizados – instituem vetores teóricos e práticos que apontam caminhos significativos para mudanças urbanas nos próximos anos e décadas.

Construindo conhecimentos relevantes, legítimos e significativos à compreensão e ao enfrentamento de questões e problemas sociais graves e complexos, esses agentes popular-comunitários têm, variadas vezes, mobilizado outros agentes sociais, particularmente acadêmicos e técnico-profissionais, gerando dados, análises, demandas e propostas imediatas, emergenciais e estruturais (de médio e longo prazo). Conhecimentos geralmente inexistentes nas próprias instituições

acadêmicas e governamentais. Conseguem assim interferir na esfera pública e na agenda política, afetando decisões políticas importantes, inclusive no âmbito de orçamentos, sistemas e políticas públicas, em diferentes escalas temporais e espaciais, e com viés de sequencialidade e cumulatividade. Bastante associado a esse vetor, revela-se a centralidade de uma dinâmica educacional teórico-prática, marcada por vieses pluriépistêmicos capazes de se contrapor à colonialidade, fomentando e/ou fundamentando a reconstituição de identidades, disposições sociais, institucionalidades e práticas cotidianas.

Como é possível intuir, a processualidade vivenciada por esses agentes é marcada por dinâmicas de autorreflexão/ autoavaliação que lhes permitem reconstituir – de modo minimamente sequencial e cumulativo – os horizontes de sentido partilhados, inclusas expectativas, motivações, intencionalidades, mediações experienciais e projetos que configuram alternativas para a/na cidade, configurando uma dinâmica desafiadora de continuada coletivização das ações.

Cabe falar em uma articulação entre utopias e pragmatismo, dada na lida cotidiana com situações problemáticas concretas, que expressam e através das quais se reproduzem múltiplas injustiças, desigualdades, segregações, violências e violações de direitos. Através dessa articulação, e revelando uma dinâmica conflitual reiterada, esses agentes reconstituem pactuações, compromissos mútuos, reformas, rebeldias, insurgências, contraposições, alternativas e transcendências. Essa processualidade, muitas vezes, se contrapõe à hegemonia do mercado, do capital e da colonialidade, e, mais do que isso, produzem o “em comum”, partilhado em variadas escalas na metrópole.

Esses agentes promovem dinâmicas de alargamento da democracia, configurando formas e experiências inovadoras de participação política autônoma, cidadã, democrática e

**outra cidade é possível?**

ativa, gerando e replicando tecnologias sociais e políticas. Assim, impactam o estado e, de modo mais estrito, as políticas públicas em todo o seu ciclo, contrapondo-se à hegemonia de governabilidades/governanças autoritárias. Assim, fazem reemergir, de modo criativo e potente, a centralidade ética, política, estética, social, epistêmica e ontológica da periferia, do popular-comunitário, da democracia, do público, do local e do território.

Nesse contexto, cabe perguntar como entender o planejamento urbano e quais os vetores para sua transformação, em consonância com essa atuação política dos agentes periféricos urbanos. O planejamento urbano pode ser entendido como intervenção consciente, racional, institucional, coletiva e político-técnica demarcada por intencionalidades que buscam transformações materiais e imateriais significativas. Pretende, assim, impactar estruturas, morfologias, funcionalidades e dinâmicas urbanas, afetando a produção social do espaço urbano, bem como instituições, sistemas, programas, planos e políticas públicas.

**Planejamento popular-comunitário: o exemplo do Bom Jardim**

Aqui emerge a necessidade de as metrópoles constituírem sistemas integrados e democráticos de planejamento urbano. Em várias gestões, a democracia e a participação social do/no planejamento urbano parecem não compor a agenda político-técnica. E, no entanto, o que se vivencia no século XXI, nas metrópoles brasileiras é, mais do que a existência de experiências significativas de planejamento popular-comunitário, em aliança com agentes acadêmicos, a reconstituição de um campo teórico-político do direito à cidade, que pode ser exemplificado, por

exemplo, na atuação da Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DELIS) do Grande Bom Jardim e do Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa, em Fortaleza, Ceará, para efetivar a ZEIS do Bom Jardim como uma política pública municipal na cidade.

Nesse sentido, evidenciam-se estratégias de planejamento insurgente, como na construção de um Plano Popular da ZEIS Bom Jardim, construído numa parceria com professores, pesquisadores e estudantes de Arquitetura e Urbanismo da UFC, envolvendo as principais comunidades da ZEIS (2015-2018) Além disso, outras estratégias envolvem: a articulação com outras ZEIS da cidade, para atuação em bloco, através da Frente de Luta por Moradia Digna de Fortaleza; a pressão por criação e ocupação representativa de espaços institucionais para estruturação da política pública, como o Comitê Técnico Participativo que realizou um estudo Diagnóstico das ZEIS (2013-2015), a Comissão de Regulamentação e Acompanhamento das ZEIS de Fortaleza (2016-2018), o Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim (2018-2022) e o Fórum Permanente das ZEIS de Fortaleza (2020-2022); a estruturação do Observatório da ZEIS Bom Jardim, (2019-2022), que possibilita exercer o monitoramento técnico-popular da execução do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) das ZEIS prioritárias e a animação das lutas populares, a partir do campo da sociedade civil organizada (FREITAS *et al.*, 2019).

Evidencia-se, portanto, uma movimentação político-técnica popular-comunitária persistente, resistente, aprendente e propositiva, que gerou algumas conquistas, inclusive a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Bom Jardim, reconhecendo institucionalmente muitos dos esforços ensaiados no Plano Popular. Além da urbanização das comunidades Marrocos, Ocupação da Paz e Parque São Vicente, com obra de 20 milhões de reais em andamento, contemplando

**outra cidade é possível?**

drenagem, pavimentação, rede de esgoto e iluminação pública; obra de mobilidade, com implantação de binário, interligando rua central da ZEIS a uma das vias metropolitanas de acesso à cidade de Fortaleza.

**Reforma Urbana: retorno às antigas pautas**

Nesses “tempos sombrios”, as políticas públicas, fundamentadas nas concepções e ações inscritas na utopia neoliberal (COSTA; CUNHA, 2022), provocaram uma crise econômica e social e o aumento da desigualdade no Brasil, com o desmonte de vários setores econômicos, o desmantelamento do sistema de proteção social, o achatamento do salário mínimo, aumento da informalidade, do desemprego e da pobreza e o despreparo para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Essa crise econômica e social atingiu desigualmente a população brasileira ampliando o número de desempregados, dos sem tetos, ou seja, dos excluídos do mercado de trabalho, do acesso à moradia, à infraestrutura, ao saneamento básico, aos serviços de saúde e educação de qualidade, à segurança, à justiça etc.; lhes é negado o direito a uma vida digna.

A crise climática, devastação ambiental, desequilíbrio e a pandemia de Covid-19, que se dissemina pelo planeta inteiro, nos leva aos séculos XVIII e XIX, quando a ciência ainda não tinha desenvolvido vacinas e remédios potentes para controlar os males. Com inexistência da vacina e a demora em sua produção e difusão, retornamos à época das quarentenas, dos isolamentos em hospitais e lazaretos, do fechamento de fronteiras municipais, estaduais e nacionais, da paralisação das atividades econômicas, desestruturação no mundo do trabalho do desemprego, subempregos, informalidade, refletindo no aumento do número de famintos, mendigos e sem tetos pelas ruas e praças da cidade.

O Brasil volta ao mapa da fome, com milhões de desempregados e sem tetos, concentrados principalmente nas regiões onde se encontra a população mais vulnerável e menos resiliente às crises econômicas e sanitárias. Por isso, é impossível não citar a desestruturação na economia, que atingiu especialmente as camadas da população que já eram mais frágeis, como veremos no próximo item. Como o Estado não dá conta de dar assistência a esses grupos, a sociedade se organiza para ajudar as comunidades mais desfavorecidas com a distribuição de ajuda financeira (como foi visto um exemplo no *Box II*), cestas básicas, criação de cozinhas solidárias (como foi visto no *Box III*). Contudo, esse deveria ser o papel do Estado, e é urgente que políticas públicas o cumpram de forma sistêmica, entendendo que o direito à cidade é um conceito amplo e complexo.

### **Crise econômica, pandemia e a desestruturação do mundo do trabalho**

Com a territorialização do Covid-19, o cotidiano da cidade foi demasiadamente alterado. Fortaleza ficou vazia, com restrições de atividades que resultassem em aglomerações e maior propagação da doença. Assim, um dos setores mais afetados foi o que se destaca na economia da capital e do estado como um todo – o de serviços.

A pandemia teve reflexo direto nas demissões de trabalhadores. Durante o período de isolamento social e de fechamento de muitas atividades desenvolvidas na metrópole, ocorreu uma desestruturação que atingiu preferencialmente as pequenas e microempresas, e, notadamente a grande massa de trabalhadores.

O quadro atípico da pandemia não é responsável por si só pela queda no quantitativo de empregos, já que a inflexão

**outra cidade é possível?**

na trajetória da formalização das ocupações e do desemprego reflete diretamente o quadro recessivo que domina por mais de dois anos a economia brasileira. Apesar da queda no estoque de empregos na capital, notadamente nos picos da pandemia, com a estabilização desta e a retomada da economia, mantém-se a tendência positiva de crescimento dos últimos meses.

Embora os impactos da pandemia no mercado de trabalho ainda sejam difíceis de serem dimensionados, durante esses dois últimos anos, as evidências e tendências permitem subsidiar políticas e avaliar ações em andamento. Contudo, essas políticas não devem se limitar apenas à recuperação da economia do país: é importante uma visão sistêmica do quadro de desigualdade que se agravou nos últimos anos, passando pela promoção do Direito à Cidade, que, como já foi discutido ao longo de todo livro, passa pelo direito de ir e vir, direito à moradia digna, direito à segurança alimentar, direito ao trabalho e até o direito ao acesso ao lazer. Ou seja, direito à qualidade de vida, vivenciando a cidade em sua plenitude, o que para a maioria ainda é uma utopia.

**O direito à segurança alimentar e a ação social transformadora**

A promulgação da segurança alimentar enquanto um dos direitos sociais básicos da Constituição do Estado brasileiro é bastante recente. Levou sete anos de trânsito nas diversas comissões de consulta e de decisões plenárias do Senado, podendo representar, desse modo, uma verdadeira conquista histórica. Logo, temos que o direito humano à alimentação foi tardiamente incluído na Constituição, por intermédio da Emenda Constitucional (nº 64/2010). Antes disso, temos que memorar a PEC 047/2003 que inseriu e reconheceu a alimentação ao lado da educação, da saúde, do trabalho, da moradia, do lazer, da

segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância, e da assistência aos desempregados, como direito social reconhecido pela Constituição. Nesse sentido, passou a assegurar que a todo cidadão brasileiro desde o nascimento até sua morte, deve ser garantido o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas para o pleno atendimento de suas necessidades biológicas diárias, em todos os lugares e sob todas as circunstâncias.

No entanto, mesmo a erradicação da fome sendo um dever constitucional, o que temos percebido no cenário nacional é um quadro devastador, apontado por importantes institutos de pesquisa, demonstrando o total de mais de 30 milhões de pessoas em situação de fome/insegurança alimentar. Para transformar essa realidade, temos uma direção clara apontada por especialistas: devem-se ampliar os investimentos no combate à pobreza, na recomposição da renda do brasileiro, no acesso à alimentação fora de casa e no fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Segundo o sociólogo mineiro Herbert de Souza, “quem tem fome tem pressa”, e, nesse caso, muitas comunidades no Brasil e, obviamente, aquelas residentes na cidade de Fortaleza e em sua região metropolitana, estiveram à frente de movimentos que puderam amenizar essa situação. Tem sido o comunitarismo e sua força o alento para que ao menos 5.000 famílias da periferia de Fortaleza (mais especificamente dos bairros Bom Jardim, Siqueira, Granja Lisboa, Granja Portugal e Canindezinho) possam conseguir comida em quantidade suficiente e qualidade ideal nos últimos dois anos<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Esses e outros dados foram dispostos pelo Mapeamento Participativo de Enfrentamento à Fome, realizado pelo CDVHS. Foram sujeitos dessa pesquisa, 19 Cozinhas Comunitárias do Grande Bom Jardim, a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis do Grande Bom Jardim e as comunidades da Zona Especial de Interesse Social Bom Jardim (ZEIS Bom Jardim).

**outra cidade é possível?**

O estudo, portanto, deu voz a sujeitos que vivenciam diretamente o fenômeno da fome, atuando na linha de frente, em um cenário em que comunidades e suas famílias possuem incertezas ou dificuldades para acessar alimentos. Isso nos leva a afirmar que estão em dependência direta das cozinhas comunitárias, das campanhas de solidariedade e/ou de apoios variados. Frisamos que além de localizar as pessoas em vulnerabilidade mais grave, a pesquisa apontou um quadro bastante interessante de recomendações de políticas públicas aos poderes públicos.

No contexto da região metropolitana, outras ações emergem com esse mesmo objetivo, no entanto ainda são pontuais aos seus municípios de origem. Devemos inserir nas agendas governamentais ações concretas para o fortalecimento, sobretudo em rede, o que, por exemplo, acontece na periferia de Fortaleza. A força política popular-comunitária dos movimentos popular-comunitários, como os do Grande Bom Jardim, em Fortaleza, e das cozinhas comunitárias especificamente, no viés de solidariedade, têm sido uma grande potência ao acesso, usufruto e garantia de direitos, na solidariedade articulada à segurança alimentar e nutricional, no enfrentamento concreto, imediato e emergencial da fome nos territórios.

Por fim, pensamos que o caráter de exigibilidade de direitos e de exigibilidade de formulação e execução de políticas públicas pode revelar-se uma atuação relevante para tensionar e alargar a democracia, bem como ampliar o papel do Estado, com viés propositivo, revelando uma atuação política popular-comunitária poderosa e tecnicamente fundamentada para lidar com o atendimento ao direito humano à alimentação.

## O direito ao lazer em uma cidade assimétrica

A urbanização dos lazers é elemento fundante do desenvolvimento da atividade turística, corroborando na existência de um segmento social abastado a se beneficiar de infraestrutura inicialmente pensada, a partir do pós final dos anos 1980, para o delineamento do turismo nas metrópoles nordestinas.

Implicou em tônica fortemente analisada por estudiosos da área e que, no presente estudo, guardou-se a pretensão de externalizar amplitude maior desse gênero de articulação do turismo com o lazer e a denotar também a importância que os lazers tomam em áreas populares das cidades.

A produção desigual do espaço urbano, a saber a dicotomia entre cidade do morador e cidade para os turistas, torna-se ponto de partida para o debate acerca dos direitos de todos os cidadãos à espaços urbanos próprios ao lazer.

Grosso modo, um gênero de reforma urbana a conformar uma paisagem típica das cidades litorâneas nordestinas e mediante um conjunto de políticas públicas de urbanização do *front* marítimo. Nos referimos, de um lado, às pressões do poder público no sentido de qualificar a zona de praia como lugar turístico e de habitação dos mais abastados, denotando um gênero de homogeneização das paisagens litorâneas, consoante processo de verticalização dos imóveis e fenômeno de “expulsão branca” das populações menos abastadas e, de outro lado, a projetos de urbanização a escaparem da máxima indicada anteriormente, reconfigurando áreas de ocupação popular a partir da construção de calçadões a intentarem formatar a zona de praia como espaço de sociabilidade.

Da citada especificidade, em contraponto a um modelo hegemônico, é que concebemos, na construção do presente texto,

**outra cidade é possível?**

o direito ao lazer como uma dimensão a contar na pauta de uma reforma urbana, em relação à qual o direito à cidade seja efetivamente garantido. Um procedimento a justificar análise específica de entendimento da dinâmica atual de incorporação do litoral de Fortaleza, sob os auspícios do Projeto Vila do Mar. A população de Fortaleza se comporta como protagonista, aproveitando a infraestrutura disponível e a regulamentação pública para desfrutar das áreas litorâneas de forma própria e única.

**Conclusão**

As questões aqui expostas estão diretamente ligadas ao planejamento urbano participativo; urge assim a atualização do Plano Diretor, ademais o papel de agentes produtores do espaço com atuação dos diferentes segmentos da sociedade e gestores da governança urbana e metropolitana das diferentes esferas estadual e municipal se faz necessário, bem como parcerias público-privadas, já que a temática da economia urbana de Fortaleza e o mercado de trabalho diz respeito aos circuitos produtivos, seus agentes e reprodução com reflexo na produção e apropriação do espaço urbano, de modo que se construa de fato as condições para exercer o direito à cidade.

Conclui-se que o direito à cidade, uma cidade construída não só para o negócio, mas comprometida com o acesso ao lazer, ao habitar, ao meio ambiente preservado, ao consumo com qualidade de vida por parte de diferentes agentes que produzem o espaço urbano, perpassa também o direito ao trabalho e suas conquistas de modo a viver a cidade em sua plenitude, o que para maioria ainda é uma utopia.

## Referências

- CAPASSO, Marcelo Mota; PEQUENO, Renato. (2021). A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. **Cadernos Metrôpole** [online]. v. 23, n. 51 [Acesso em: 12 setembro 2022], p. 763-786. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002111535/https://www.scielo.br/j/cm/a/zTPXFZxzDpT35nfnJGkw5ss/?lang=pt> . Acesso em: 2 outubro 2022.
- CASTELLS, Manuel. (2006). **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães (2022). Políticas públicas em tempos sombrios. In: MONTEIRO, Geraldo Tadeu; COSTA, Frederico Lustosa da (orgs.). **O bolsonarismo no poder**: rupturas institucionais e suas consequências. Rio de Janeiro: Anagrama.
- FREITAS, Clarissa Sampaio; ARAÚJO, Rogério da Costa; LIMA, Mariana Quezado Costa; SILVA, Emília Stefany de Souza; FROTA, Naggila Taissa Silva; ALVES, Michaela Farias. **Plano popular da Zeis do Bom Jardim**. E-book. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/46151>. Acesso em: 3 outubro 2022.
- GOIS, Rodolfo Anderson Damasceno. (2018). **Planejamento e participação**: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza.
- MACHADO, Eduardo Gomes. (2014). Democracia e planejamento urbano na revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2002-2008). **Reflexión Política**, vol. 16, n. 31, junho, p. 64-78
- PEQUENO, L. R. B.; NASCIMENTO, R. M. (2021). Os grandes conjuntos habitacionais como parte do processo de produção do espaço: análise da frente de expansão sul de Fortaleza. In: CARDOSO, Adauto; D'OTTAVIANO, Camila. (org.). **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, p. 267-304.
- PEREIRA, Alexandre Queiroz. VOCÊ conhece as leis da sua cidade? **Diário do Nordeste** [online], Fortaleza, 18 junho 2021. Opinião. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221003103837/https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/alexandre-queiroz-pereira/voce-conhece-as-leis-da-sua-cidade-1.3096686> . Acesso em: 12 setembro 2022.
- SANTOS, Mílton. (2008). **Manual de geografia urbana**. São Paulo: EdUSP.
- SILVA, J. B. (1992). **Os incomodados não se retiram**. Fortaleza: Multigraf Editora.

**outra cidade é possível?**

SOUZA, Maria Salete de. (2006). Segregação socioespacial em Fortaleza. *In: SILVA, José Borzacchiello da; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; ZANELLA, M. E.; MEIRELES, A. J. de A. (orgs.). **Litoral e Sertão, natureza e sociedade no Nordeste brasileiro**. Fortaleza: Expressão Gráfica.*

# LISTA DE AUTORES

## **Adriano Paulino de Almeida**

Defensor de direitos humanos, com foco no direito à cidade, direito à saúde e à alimentação adequada e à memória social. Espiritualista. Bacharel em Ciências Sociais (2005) e mestre em Linguística Aplicada (2014), ambas pela UECE. Com experiências profissionais na área da mobilização social e metodologias participativas de planejamento e de controle social de políticas públicas urbanas, e pesquisa social participativa, atuando no terceiro setor e movimentos populares-comunitários, com participação técnica e política no Grande Bom Jardim, a partir da Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim (Rede DLIS), desde 2003. Associado ao Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza desde 2011, compondo o Conselho Gestor da OSC desde 2019. Pela mesma integra o Conselho Gestor do Ponto de Memória do Grande Bom Jardim, da articulação política do Comitê Popular de Enfrentamento à Covid-19 do GBJ e demais periferias de Fortaleza. Pela mesma representação, é membro da Equipe Técnica de Pesquisa e de Extensão da pesquisa Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim (2022), atuando como coordenador de campo da pesquisa.

**Adryane Gorayeb**

Professora associada III e chefe do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC) e coordenadora do Laboratório de Geoprocessamento e Cartografia Social (Labocart) do Departamento de Geografia da UFC. Orienta trabalhos de mestrado e doutorado nas temáticas de mapeamento participativo, cartografia social e impactos socioambientais da energia eólica. Em 2016, concluiu pós-doutorado em Geografia pela Texas A&M University/EUA sobre Energias Renováveis com bolsa do CNPq e, atualmente, lidera o Observatório da Energia Eólica (<http://www.observatoriodaenergiaeolica.ufc.br/>).

**Alexandre Queiroz Pereira**

Professor adjunto no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutorado e mestrado pela UFC. Graduação em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professor visitante da Le Mans Université, França. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFC. Pesquisador Produtividade do CNPq e do Observatório das Metrôpoles. Foi cotutor do Programa de Educação Tutorial. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em geografia urbana. Escreve sobre metrópole, região metropolitana, planejamento em geografia, espaço litorâneo, turismo e vilegiatura marítima.

**Alexsandra Maria Vieira Muniz**

Professora adjunta do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Geografia pela UFC (2014.2). Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (2004). É bacharel (2001) e licenciada (2006) em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará. Pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles – Núcleo Fortaleza (Lapur). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana e Industrial, tendo atuado principalmente nos seguintes temas: reestruturação produtiva e espacial; relações de produção e de trabalho; mercado de trabalho e mobilidade do trabalhador. Atualmente desenvolve atividades com ênfase nas temáticas: reestruturação produtiva e espacial e dinâmica urbano industrial na economia metropolitana, bem como a agroindústria de alimentos e os circuitos espaciais da produção; comércio e serviços associados à atividade industrial têxtil e confeccionista e sua influência na reestruturação urbana da cidade de Fortaleza e Ceará; mercado de trabalho, estrutura produtiva e espacial no contexto da financeirização e inflexão ultraliberal; economia urbana e as relações entre os circuitos superior e inferior.

**Eduardo Gomes Machado**

Professor associado da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará (1998). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba (2002). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (2011). Pós-doutor em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Colaborador permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Estadual do Ceará. Coordenador do Grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares (Diálogos Urbanos).

**Eustógio Wanderley Correia Dantas**

Doutor em Geografia e Planejamento – Université de Paris IV (Paris-Sorbonne) (2000). Professor titular da Universidade Federal do Ceará. Atuou como professor visitante na Université de Paris IV – Sorbonne (Institut de Géographie) (2008) e na Université d'Angers (UFR ESTHUA, Tourisme et Culture) (2018). Exerce trabalhos de orientação na pós-graduação em Geografia, na qual foi coordenador de 2004 a 2008, e no doutorado e mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA). Atua na área de Geografia e estudos multidisciplinares, com ênfase na temática urbana: comércio, emprego informal, maritimidade e urbanização litorânea.

**Gabriela de Azevedo Marques**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará em 2017.2. Foi bolsista da CAPES pelo Programa Ciências Sem Fronteiras nos semestres 2014.2 e 2015.1, período durante o qual estudou na École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes (ENSAN), França. Entre 2015 e 2016 trabalhou com uma bolsa de Apoio Técnico financiada pelo CNPq, participando de dois projetos de pesquisa do Laboratório de Estudos em Habitação (LEHAB) da Universidade Federal do Ceará, sob a orientação do professor Renato Pequeno. É mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, onde desenvolveu uma pesquisa a respeito da Agricultura Urbana e Periurbana e o planejamento urbano na cidade de Fortaleza, sob a orientação da professora Iara Rafaela Gomes.

**Geyse Anne Souza da Silva**

Possui graduação em Humanidades pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (2020). Graduanda em Pedagogia pela UNILAB. Participa do Grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Integrante do Núcleo de Estudos Africanos, Afro-brasileiros e Indígenas da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Neaabi/Unilab). Ativista do Movimento Negro Unificado (MNU) e da Central de Movimentos Populares (CMP). Tem experiência na área de Questões Raciais, Teorias Críticas Raciais, Juventude Negra, Memória e Territórios Negros, Movimentos Negros, Educação e Comunicação Popular com ênfase nas transformações sociais.

**Iara Rafaela Gomes**

Graduação em Geografia, licenciatura e bacharelado pela Universidade Estadual do Ceará (UECE, 2003). Mestrado em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE, 2007). Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC, 2013). Atualmente, é docente dos cursos de graduação, mestrado e doutorado em Geografia da instituição em que trabalha como professora adjunta do Departamento de Geografia da UFC, *campus* do Pici, Fortaleza. Possui experiência com ênfase em Geografia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: espaço agrário, espaço urbano, relações cidade e campo, geografia da alimentação, agricultura e agroecologia urbana.

**Jader de Oliveira Santos**

Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Geografia e do mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFC). Doutor em Geografia (Geografia Física) pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Geografia pela UECE e graduado pela UFC. Foi professor visitante sênior na Universidade de Cabo Verde (UNICV), por meio do Programa Pró-Mobilidade Internacional CAPES/AULP, onde atuou no mestrado em Ambiente e Desenvolvimento. Integra o grupo de pesquisa Household Water Insecurity (HWISE) Research Coordination Network (RCN), desenvolvendo pesquisas sobre insegurança hídrica domiciliar e acesso à água. É membro do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles, promovendo pesquisas relacionadas à fragilidade ambiental urbana e aos riscos socioambientais. Representante da UFC no Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA).

**Joisa Maria Barroso Loureiro**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (UFC, 1997), mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo PRODEMA/UFC (2005). Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/IPPUR da UFRJ (2013). Experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Urbanismo e Planejamento Urbano e Regional, atuando nos seguintes temas: políticas urbanas, urbanização e habitação de interesse social, regularização fundiária, ecologia e organização do espaço urbano. Foi coordenadora do Programa Cidade Sustentável da ONG CEARAH Periferia, cujo principal projeto foi a Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (apoio da OXFAN/GB e União Europeia). Esteve conselheira suplente no Conselho Nacional das Cidades (2005 - 2007). Técnica especializada/concursada no Ministério do Meio Ambiente (2010 a 2015) onde atuou na Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) e na Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC). Atualmente professora nos Cursos de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e do Centro Universitário Ateneu (UNIAteneu).

**José Borzacchiello da Silva**

Titular e emérito da Universidade Federal do Ceará. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Geografia da UFC e PUC-RIO. Pós-doutor em Geografia Humana pela Université de Paris IV – Sorbonne. Doutor e mestre em Geografia Humana pela USP. Atua na área de Geografia Urbana, especialmente no enfoque dos Movimentos Sociais. Associado efetivo do Instituto do Ceará (Histórico, Geográfico e Antropológico).

**Luis Renato Bezerra Pequeno**

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP (1991), mestre em Planejamento de Infraestruturas pela Universitaet Stuttgart / DAAD (1995), doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2002) e pós-doutor pela PUC-SP (2008). Professor titular do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (UFC) e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo + Design. Pesquisador CNPq 2 desde 2015 com estudos nas áreas do planejamento e política urbana e habitacional. Integra o Comitê Gestor da Rede de Pesquisa Observatório das Metrôpoles (INCT - CNPq), é pesquisador do GLOBAU e coordena o Laboratório de Estudos da Habitação (Lehab).

**Maria Clélia Lustosa Costa**

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Ceará, mestrado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo e doutorado pela Université Sorbonne Nouvelle – Paris III. Professora associada do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará. Vice-coordenadora do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (LAPUR) da UFC. Coordenadora do Núcleo Fortaleza da Rede Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq). Tem publicações sobre urbanização, segregação socioespacial, problemática ambiental e vulnerabilidade socioambiental. Faz pesquisa também na área de Geografia Regional, Urbana, Geografia Histórica e Geografia da Saúde.

**Regina Balbino da Silva**

Doutoranda em Geografia pelo Programa de Pós Graduação em Geografia na Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre e graduada em Geografia, bacharelado pela Universidade Federal do Ceará (UFC) ao Laboratório de Geoprocessamento e Cartografia Social (LABOCART) do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Tem experiência na área de Geotecnologias, Mapeamento Participativo, Análise de Dados, Produção do Espaço Urbano e Geografia dos Lazer.

**Rogério da Costa Araújo**

Possui graduação em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará (1996). Atualmente compõe a equipe técnica do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), desde 2012, onde atua no Eixo Direito à Cidade e preside o Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Bom Jardim (2019 a 2022). Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia Comunitária, atuando principalmente nos seguintes temas: incidência política em direitos humanos, sustentabilidade socioambiental, direito à cidade.

**Valéria Pinheiro**

Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ (2014). Especialista em Gestão de Projetos Sociais pela UNIFOR (2006) e graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2003). É pesquisadora no Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB-UFC), da Rede Observatório de Remoções e da Rede Observatório das Metrôpoles. Atua na Frente de Luta por Moradia Digna e outras redes no campo do direito à cidade.

# **LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS**

**Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS)**

**Universidade Federal do Ceará (UFC)**

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia  
Afro-Brasileira (UNILAB)**



ISBN 978-85-7785-766-1



9 788577 857661