



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

**RODOLFO ANDERSON DAMASCENO GÓIS**

**PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO: O CASO DA LUOS 2016 E DO FORTALEZA**  
**2040**

**FORTALEZA**  
**2018**

RODOLFO ANDERSON DAMASCENO GÓIS

PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO: O CASO DA LUOS 2016 E DO FORTALEZA  
2040

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

Orientador: Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno.

FORTALEZA  
2018

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

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

---

- G557p Gois, Rodolfo Anderson Damasceno.  
Planejamento e participação : o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040 / Rodolfo Anderson Damasceno Gois. – 2018.  
262 f. : il. color.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2018.  
Orientação: Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno.
1. Planejamento urbano. 2. Política urbana. 3. Geografia urbana. 4. Cidades. 5. Estudo de casos. I. Título.  
CDD 910
-

RODOLFO ANDERSON DAMASCENO GÓIS

PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO: O CASO DA LUOS 2016 E DO FORTALEZA  
2040

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

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Márcio Moraes Valença  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Joísa Maria Barroso Loureiro  
Universidade de Fortaleza (Unifor)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Clélia Lustosa Costa  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Alexandre Queiros Pereira  
Universidade Federal do Ceará (UFC)



Aos meus sobrinhos Miguel e Melissa. Que no futuro as cidades sejam tão acolhedoras quanto os seus sorrisos.

## AGRADECIMENTOS

Até o momento esse foi um dos desafios mais difíceis da minha carreira acadêmica. Devido às insônias, tensões, ansiedade e insegurança com a pesquisa, um quadro depressivo se estabeleceu em minha saúde, fazendo-me travar a escrita do trabalho e questionar sobre minha continuidade na Geografia. Contudo, após meses de apoio especializado, e o suporte afetivo dos que me cercaram foi possível a superação desta empreitada. Assim, tenho de expressar a minha profunda gratidão àqueles que direta e indiretamente contribuíram para a consecução dessa jornada.

Primeiramente, apesar de não ser tão religioso, agradeço a Deus por sempre me proporcionar oportunidades que de início não imaginava ser possível para mim.

Sou especialmente grato a Armênia e José Milton, meus pais, que passaram por inúmeras adversidades na vida e que graças a sua resiliência possibilitaram-me atravessar com segurança as turbulentas águas da vida para navegar em mares mais agradáveis.

Esses quatro anos foram repletos de influência de uma pessoa notável por quem eu conservo a mais profunda admiração. Agradeço ao professor Doutor Luís Renato Bezerra Pequeno, que além das observações críticas e comentários estimulantes no transcorrer da produção desta pesquisa, foi compreensivo ao meu estado de saúde.

Aos professores Márcio Moraes Valença, da UFRN, Joísa Maria Barros Loureiro, da UNIFOR, Maria Clélia Lustosa Costa e Alexandre Queiroz Pereira da UFC pelas contribuições e correções judiciosas a esta pesquisa.

Agradeço carinhosamente à equipe do Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) do Departamento de Arquitetura da UFC que de uma forma ou de outra, sempre no espírito de apoio mútuo, ajudaram na construção deste trabalho.

Em uma jornada como essa, o caminho a percorrer mostra-se pavimentado de desafios que por vezes nos fazem duvidar de nossas capacidades. Contudo, quando se tem o amor como energia tem-se a confiança para ir adiante. Para minha amada, Suene Fiama, por ter sido essa energia que me fez ir até o fim dessa jornada.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior Capes/REUNI pelo apoio à pesquisa.

“O lance sobre o futuro... é que toda vez que  
você olha para ele, Ele muda, porque você  
olhou pra ele. E isso muda todo o resto.”  
(Philip K. Dick)

## RESUMO

No âmbito da política urbana brasileira têm sido recorrentes os embates entre os planos de matrizes reformistas e estratégicas. A primeira é pautada em ideais distributivistas, objetiva promover a justiça social, bem como democratizar o planejamento e a gestão das cidades; a segunda, por sua vez, compreende a urbe como oportunidade de negócios rentáveis, implicando um planejamento e gestão de tendência empresarial, consubstanciando a atração de investimentos, a flexibilização das diretrizes e dos limites impostos pelo planejamento normativo e a predileção por grandes intervenções urbanísticas. Em Fortaleza, passada a aprovação do Plano Diretor Participativo em 2009, no qual é possível reconhecer, ainda que parcialmente, elementos de cunho reformista, constata-se a implementação da matriz estratégica através dos mais recentes processos de planejamento, como a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo 2016 e do Fortaleza 2040. O primeiro processo foi capitaneado pela SEUMA, que desde 2015 se volta para a regulamentação de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e de valorização imobiliária, tem como maior destaque a proposição de Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica – ZEDUS; o segundo foi coordenado pelo IPLANFOR, que intenciona, através do Fortaleza 2040, criar e implementar um “megaplano” que orientará todas as ações da política de desenvolvimento urbano e outras setoriais e indicará novos projetos urbanísticos para Fortaleza reunidos nos seus principais produtos: o Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade. Até que ponto ambos os processos foram comparáveis, conflitantes e complementares? Como eles suprimem os ideais reformistas? Nesta pesquisa verificou-se que a LUOS, através de parâmetros urbanísticos mais permissivos ao adensamento construtivo, abre espaço para que os projetos do Fortaleza 2040 se estabeleçam na cidade. Desse modo, ambos os instrumentos se vinculam a uma matriz estratégica, à medida que indicam espaços mais favoráveis à flexibilização de índices urbanísticos e, por conseguinte, à implantação de projetos pontuais que favoreçam ao setor privado. Tudo isso em detrimento de alternativas reformistas de planejamento urbano, consideradas mais abrangentes territorialmente e promotoras de inclusão e justiça social. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano. LUOS 2016. Fortaleza 2040.

## ABSTRACT

In the context of Brazilian urban policy, there have been recurrent conflicts between reformist and strategic matrix plans. The first one based on redistributive ideals, aims to promote social justice, as well as to democratize the planning and the management of the cities; the second, in turn, understands the city as an opportunity for profitable businesses, implying a planning and management of business trends, consubstantiating the attraction of investments, flexibilization of the guidelines and limits imposed by normative planning and the predilection for major urban interventions. In Fortaleza, after approval of the Participative Master Plan in 2009, in which it is possible to recognize, even partially, elements of a reformist nature, the implementation of the strategic matrix is verified through the most recent planning processes such as the revision of the Law of Use and Land Occupation 2016 and Fortaleza 2040. The first process was led by SEUMA, which since 2015 has been focused on the regulation of instruments for induction of urban development and real estate valorization, the most prominent being the proposal of Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica - ZEDUS; the second was coordinated by IPLANFOR, which intends, through Fortaleza 2040, to create and implement a "mega plan" that will guide all actions of urban development policy and other sectoral projects and will indicate new urban development projects for Fortaleza in its main products: Plan Master Urban and Mobility. Were these processes comparable, conflicting and complementary? How do they suppress the ideals of reform? In this research, it was verified that LUOS, through urbanistic parameters more permissive to the constructive densification, opens space for the projects of Fortaleza 2040 to be established in the city. Thus, both instruments are linked to a strategic matrix, insofar as they indicate spaces more favorable to the flexibilization of urban rates and, consequently, to the implementation of specific projects that favor the private sector. All this to the detriment of reformist alternatives of urban planning, considered more territorially inclusive and promoting inclusion and social justice. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

**Keywords:** Urban planning. LUOS 2016. Fortaleza 2040.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Representação do processo de elaboração do PDDFOR 1992.....	45
Figura 2 -	Organização institucional da Prefeitura de Fortaleza antes e depois da reforma administrativa de 1997.....	58
Figura 3 -	Composição do núcleo gestor do PDPFOR 2009.....	64
Figura 4 -	Áreas de participação do orçamento participativo de Fortaleza.....	65
Figura 5 -	Representação do processo de elaboração do PDPFOR 2009.....	66
Figura 6 -	Espacialização de projetos urbanos no período de preparação para a Copa 2014 em Fortaleza.....	73
Figura 7 -	Prefeito de Fortaleza anunciou aos executivos da Fraport o Plano Fortaleza 2040.....	78
Figura 8 -	Área de intervenção do FCS.....	80
Figura 9 -	Coluna Cidades em Transformação de Águeda Muniz no jornal Tribuna do Ceará.....	81
Figura 10 -	Interface do site Fortaleza Online.....	84
Figura 11 -	Diagrama sinóptico da evolução institucional dos órgãos de planejamento urbano em Fortaleza.....	87
Figura 12 -	Etapas de um processo de planejamento urbano participativo.....	103
Figura 13 -	Convite para a entrega do Fortaleza 2040.....	120
Figura 14 -	Moradores do Jardim Iracema reunidos no Cuca da Barra após apresentação do Fortaleza 2040 decidindo a agenda para os próximos encontros.....	123
Figura 15 -	Interface do mapa colaborativo do Fortaleza 2040.....	132
Figura 16 -	Interface do Fórum Fortaleza 2040.....	133
Figura 17 -	Interface de comentários do Fórum Fortaleza 2040.....	133
Figura 18 -	Interface do Blog da LUOS com os únicos comentários do sistema.....	142
Figura 19 -	Superposição dos Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público e ZEDUS apresentado pela SEUMA.....	145
Figura 20 -	Divulgação do evento Encontros de Gigantes do Mercado Imobiliário do	149

	Ceará.....	
Figura 21 -	Representação da interação Fortaleza 2040 e LUOS segundo a SEUMA....	149
Figura 22 -	Temas dos Cadernos de Trabalhos e conteúdo do diagnóstico Fortaleza 2040.....	154
Figura 23 -	Sessão na CMFOR para aprovação da LUOS no dia 08 de agosto de 2017. No quadro à esquerda matéria de jornal na bancada de alguns vereadores listando as vantagens da nova lei. À direita população protestando pela falta de participação no processo e a negligência da LUOS ao tema da moradia popular.....	163
Figura 24 -	Evolução urbana de Fortaleza.....	169
Figura 25 -	Esquema de Unidade de Vizinhança com raio de 600 metros.....	181
Figura 26 -	Organização do estudo de prospecção de OUCs para o Fortaleza Competitiva.....	200
Figura 27 -	Tendência das direções e de localizações dos recortes do Fortaleza Competitiva.....	204
Figura 28 -	Expansão e coroa imobiliária em Fortaleza.....	205
Figura 29 -	Plano Específico do Centro, requalificação do entorno do Riacho Jacarecanga.....	211
Figura 30 -	Proposta de reabilitação urbanística do Plano Específico para o Centro de Fortaleza.....	213
Figura 31 -	Hotel 5 estrelas no lugar do Poço da Draga no Plano Específico do Centro	214
Figura 32 -	Supressão da ZEIS1 do Poço da Draga no Zoneamento da Minuta da Lei 01/2016.....	215
Figura 33 -	Supressão da ZEIS 1 do Serviluz no Plano Específico Parque do Farol Velho.....	216
Figura 34 -	Plano Específico Aerolândia Cidade Verde.....	218
Figura 35 -	Semelhanças e diferenças na dimensão institucional: IPLANFOR e SEUMA.....	226
Figura 36	Semelhanças e diferenças na dimensão política: Fortaleza 2040 e LUOS 2016.....	229
Figura 37	Semelhanças e diferenças na dimensão territorial: Fortaleza 2040 e LUOS 2016.....	231

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Macrozoneamento urbano do PDDUFOR 1992.....	48
Mapa 2 -	Macrozoneamento ambiental urbano de Fortaleza.....	70
Mapa 3 -	Número absoluto de participantes das regionais presentes na divulgação do Fortaleza 2040.....	112
Mapa 4 -	Representantes de bairros presentes na apresentação do Fortaleza 2040 na Regional do Centro.....	115
Mapa 5 -	Número absoluto de participantes dos bairros nos encontros dos Núcleos Territoriais nas três fases do Fortaleza 2040.....	126
Mapa 6 -	ZEDUS e Corredores do Fortaleza 2040.....	147
Mapa 7 -	Unidades de Vizinhança e Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público do PMUM do Fortaleza 2040.....	177
Mapa 8 -	Áreas de urbanização prioritária da LUOS de 1996 e corredores de adensamento do plano de 1979.....	184
Mapa 9 -	ZEDUS da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2017.....	193
Mapa 10 -	Área de abrangência dos Planos Específicos do Fortaleza 2040.....	197
Mapa 11 -	Investimentos públicos e Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público do PMUM do Fortaleza 2040.....	202
Mapa 12 -	Espacialização dos critérios do setor privado no estudo do Fortaleza Competitiva.....	203
Mapa 13 -	Áreas para OUC levantadas pelo Fortaleza Competitiva.....	207
Mapa 14 -	Superposição das ZEDUS e dos Planos Específicos sobre as áreas de OUC do Fortaleza Competitiva.....	209
Mapa 15 -	Sobreposição da ZEDUS e área de OUC sobre horário de funcionamento do comércio em Fortaleza.....	210



Mapa 16 -	Supressão das ZEIS pelas áreas dos Planos Específicos do Fortaleza 2040 e das OUCs do Fortaleza Competitiva na porção nordeste da cidade.....	217
Mapa 17 -	Sobreposição da OUC Eduardo Girão sobre a ZEDUS da Vila União e ZEIS 1 do Lagamar.....	220
Mapa 18 -	Área da OUC Parque Raquel de Queiroz, ZEDUS e Fortaleza Cidade Sustentável.....	221

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Matriz Metodológica.....	38
Tabela 2 -	Calendário de Encontros de divulgação do Fortaleza 2040.....	111
Tabela 3 -	Quantidade de encontros sem registro de número de participantes dos Núcleos Territoriais nas três fases do Fortaleza 2040.....	127
Tabela 4 -	Períodos dos encontros dos Núcleos Territoriais nas três fases do Fortaleza 2040.....	129
Tabela 5 -	Tipos de espaços dos encontros dos Núcleos Territoriais no Fortaleza 2040.....	129
Tabela 6 -	Constância participativa dos bairros por fases no Fortaleza 2040.....	130
Tabela 7 -	Novos parâmetros construtivos para o Centro de Fortaleza.....	212

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Reunião com o setor privado e órgão de classe sobre a revisão da LUOS no ano de 2015.....	138
Quadro 2 -	Usos previstos para as ZEDUS pelo Fortaleza Competitiva.....	191

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Composição do Conselho da Cidade de Fortaleza.....	93
Gráfico 2 - Órgãos governamentais presentes no lançamento do Fortaleza 2040.....	117
Gráfico 3 – Instituições participantes nas discussões da minuta da LUOS .....	136
Gráfico 4 - Participação das instituições no envio de sugestões à minuta da LUOS .....	143

## LISTA DE SIGLAS

AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros
AGIR	Associação dos Guias Integrados ao Turismo Rodoviário
AP	Áreas de Participação
ASSECON	Associação da Empresas Construtoras do Ceará
ASTEFL	Associação Técnica-Científica Engenheiro Paulo Frontin
ASTEFC	Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin
AUP	Área de Urbanização Prioritária
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CAM	Código Ambiental de Fortaleza
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CENOR	Célula de Normatização
CENUR	Célula de Negócios Urbanos
CERIF	Coordenadoria Especial de Relações Internacionais e Federativas
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CMFOR	Câmara Municipal de Fortaleza
CNDU	Comissão Normativa de Desenvolvimento Urbano
CNU	Congress for the New Urbanism
COMAM	Conselho Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza
COP	Código de Obras e Posturas
COPAM	Conselho de Orientação Político-Administrativa do Município
COURB	Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano

CPPD	Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
EC	Estatuto da Cidade
FBFF	Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
FCPC	Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura
FCS	Fortaleza Cidade Sustentável
FIEC	Federação das Indústrias e Comercio
FMDU	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPLAM	Instituto de Planejamento do Município
LEGFOR	Projeto de Legislação Urbanística de Fortaleza
LEHAB	Laboratório de Estudos da Habitação
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MCP	Movimento dos Conselhos Populares
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPF	Ministério Público Federal
NDB	New Development Bank
NG	Núcleo Governamental
NS	Núcleo Setorial
NT	Núcleo Territorial
NUHAB	Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
ONU	Organizações das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OUC	Operação Urbana Consorciada

PDDUAFOR	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza
PDDUFOR	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
PDES	Plano de Desenvolvimento Econômico e Social
PDPFOR	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PEMAS	Plano estratégico municipal para assentamentos subnormais
PLHISFOR	Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMUM	Plano Mestre Urbanístico de Mobilidade
PPP	Parceria público privada
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROURB	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SAG	Secretaria Municipal de Ação Governamental
SAM	Secretaria Municipal de Administração
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SDH.	Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza
SECEL	Secretaria de Esporte e Lazer
SECOPA	Secretaria Extraordinária da Copa
SECULTFOR	Secretaria de Cultura de Fortaleza
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças
SEINF	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura
SEINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Controle Urbano

SEMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SEPLA	Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento
SEPOG	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
SER	Secretaria Executiva Regional
SERCEFOP	Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza
SETFOR	Secretaria Municipal de Turismo de Fortaleza
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará
SIPLAM	Sistema Integrado de Planejamento Municipal
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SMDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPLAN	Secretaria do Planejamento Urbano e Meio Ambiente
SUMOV	Superintendência Municipal de Obras e Viação
SUPLAM	Superintendência do Planejamento do Município de Fortaleza
UFC	Universidade Federal do Ceará
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>23</b>
<b>1.2</b>	<b>Aspectos teóricos.....</b>	<b>27</b>
<b>1.3</b>	<b>Procedimentos de pesquisa.....</b>	<b>32</b>
<b>1.4</b>	<b>Estrutura desta tese.....</b>	<b>40</b>
<b>2</b>	<b>“DANÇA DAS CADEIRAS”: POR ONDE ANDOU O PLANEJAMENTO URBANO DE FORTALEZA?.....</b>	<b>42</b>
<b>2.1</b>	<b>Dimensão institucional do planejamento urbano na administração de Juraci Magalhães.....</b>	<b>43</b>
2.1.1	Dinâmica e agentes no processo de formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992.....	43
2.1.2	Escopo do PDDUFOR de 1992.....	47
2.1.3	As reformas administrativas na gestão de Juraci Magalhães.....	53
2.1.4	Revisão da legislação urbanística, o Projeto LEGFOR.....	60
<b>2.2</b>	<b>Dimensão institucional do planejamento urbano em Fortaleza na administração de Luizianne Lins.....</b>	<b>62</b>
2.2.1	Dinâmica e agentes no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFOR de 2009.....	63
2.2.2	Escopo do PDPFOR 2009.....	69
2.2.3	Os últimos momentos da gestão Luizianne Lins.....	74
<b>2.3</b>	<b>Dimensão institucional do planejamento urbano em Fortaleza na administração de Roberto Cláudio.....</b>	<b>76</b>
<b>2.4</b>	<b>A trajetória institucional do planejamento urbano em Fortaleza um quadro sinóptico.....</b>	<b>86</b>
2.4.1	A “dança das cadeiras” nas gestões Juraci Magalhães - Antônio Elbano Cambraia - Juraci Magalhães.....	88
2.4.2	A “dança das cadeiras” na gestão Luizianne Lins.....	90
2.4.3	A “dança das cadeiras” na gestão Roberto Cláudio.....	91

<b>3</b>	<b>A DIMENSÃO POLÍTICA DO PLANEJAMENTO URBANO: AGENTES E DINÂMICAS.....</b>	<b>102</b>
<b>3.1</b>	<b>Divulgação dos processos de planejamento recentes em Fortaleza.....</b>	<b>108</b>
3.1.1	Fortaleza 2040: o presente da ação e o futuro em nossas mãos.....	108
3.1.2	Projeto de Lei Complementar LUOS 2016.....	118
<b>3.2</b>	<b>Instâncias da participação nos processos de planejamento.....</b>	<b>119</b>
3.2.1	Os núcleos de participação do Fortaleza 2040.....	120
3.2.2	A LUOS e a democracia do blog.....	134
<b>3.3</b>	<b>Das leituras comunitárias e técnicas às sínteses diagnósticas formuladas.....</b>	<b>151</b>
<b>4</b>	<b>A DIMENSÃO TERRITORIAL DOS PLANOS: OS RECORTES ESPACIAIS PARA PROJETOS URBANOS.....</b>	<b>165</b>
<b>4.1</b>	<b>As concepções do plano estratégico: da dispersão urbana às vizinhanças e aos corredores de adensamento.....</b>	<b>166</b>
<b>4.2</b>	<b>As concepções da LUOS: “upgrade” na competitividade da cidade...</b>	<b>183</b>
<b>4.3</b>	<b>As proposições dos planos quanto aos recortes territoriais para os projetos urbanos em Fortaleza.....</b>	<b>195</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>224</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>236</b>
	<b>APÊNDICE A – MATRIZ METODOLÓGICA TRIDIMENCIONAL.....</b>	<b>249</b>
	<b>ANEXO A- NOTA DE DENÚNCIA E REPÚDIO AO PROJETO DE LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO (LUOS) DE FORTALEZA.....</b>	<b>250</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 2000, Fortaleza apresentou uma saga fastidiosa de processos de planejamento urbano, que em seu decurso envolveu campos populares antagonizando setores do Estado e do mercado imobiliário. O primeiro grupo composto pelos movimentos sociais lutava para que as pautas da reforma urbana fossem incluídas no processo de planejamento, por outro lado, a Prefeitura Municipal de Fortaleza, historicamente alinhada ao mercado imobiliário e da construção civil, mantinha-se reticente e refratária às propostas provenientes do Estatuto da Cidade.

Aprovado em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição, garantindo diretrizes gerais da política urbana para todo o país. Conforme Rodrigues (2004), o Estatuto não encerra os conflitos nas cidades, contudo reconhece a constituição desigual da sociedade brasileira, o predomínio da população urbana no país e a falta de acesso da maioria aos padrões de urbanidade vigentes. O Estatuto possibilitou colocar a cidade real nas discussões das políticas urbanas.

Pequeno (2015) pontua que essas discussões no planejamento urbano de Fortaleza evidenciaram questões como: a ilegalidade fundiária, a carência de terras urbanizadas para habitação social, bem como a valorização de áreas da cidade já bem servidas de infraestrutura e serviços urbanos em detrimento de outras onde predomina a presença de assentamentos urbanos precários.

Por sua vez, Machado (2010), mostrou que os debates no âmbito do planejamento urbano na capital cearense levaram à consubstanciação de dois campos: no primeiro, congregavam os órgãos governamentais e o setor privado mais ligado às atividades do mercado imobiliário e da construção civil; no segundo, encontravam-se representantes dos movimentos sociais, das associações profissionais, ONGs e dos setores progressistas da universidade.

No transcurso do processo que resultou na aprovação do Plano diretor participativo de 2009 (PDPFOR), evidenciou-se a assimetria de poder entre esses dois campos, resultando em um plano diretor ambivalente. Por um lado, o PDPFOR apresentava em seu escopo, um zoneamento urbano e ambiental atrelado aos interesses do mercado imobiliário, e por outro, identificava as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) sugeridas pelos movimentos sociais e seus articuladores que compunham o campo popular.

Conquanto, após 2009, quando o novo regramento foi aprovado na Câmara de Vereadores de Fortaleza, a maior parte de seus planos setoriais e instrumentos urbanísticos pautados no Estatuto da Cidade não tiveram os prazos de sua regulamentação respeitados. Somado à morosidade na regulamentação desses instrumentos, o anúncio de Fortaleza como sede da Copa do Mundo de 2014, contribuiu, como apontou Góis (2013), para a falta de diligência com o Plano Diretor face ao quadro de projetos que se apresentava para a cidade.

Dessa forma, a definição deste quadro de intervenções e sua implementação constituiu-se como uma primeira evidência da supressão das conquistas obtidas pelo campo popular na política urbana da capital, desvirtuando-se também os objetivos e as proposições de índices e instrumentos indicados para o zoneamento urbano aprovado.

Exceção feita ao Plano local de habitação de interesse social, concluído em sua primeira versão em 2012, somente em 2015, iniciam-se as ações voltadas à aprovação das leis complementares que regulam o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR). Todavia, observa-se a predileção para os instrumentos voltados à indução do desenvolvimento urbano e à valorização imobiliária, como a outorga onerosa do direito de construir, a outorga onerosa do direito de mudar o uso do solo, a transferência do direito de construir, dentre outros.

Nesse ínterim, alguns processos coadjuvantes iluminam problemas na condução do processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996<sup>1</sup> (LUOS), dentre os quais destacam-se: os trabalhos de regulamentação dos instrumentos do PDPFOR e suas respectivas legislações específicas, como a LUOS, deveriam ser realizados sob a anuência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), o qual garantiria maiores chances de participação consultiva e deliberativa da sociedade civil, contudo até o momento este conselho não foi implementado; a instituição das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), um tipo de zoneamento especial que permite maior intensidade construtiva, graças aos novos parâmetros de adensamento construtivo propostos para aproximadamente 12% do território da cidade.<sup>2</sup>

Presentes no PDPFOR desde 2009, as ZEDUS possuíam inicialmente uma natureza democrática de gestão de uso do solo, visando requalificar áreas centrais deterioradas e outros setores estagnados mediante a oferta de serviços e o estímulo a arranjos produtivos locais, beneficiando pequenos negócios.

De início foram criadas apenas três, sendo duas no Centro tradicional e uma nas proximidades do antigo distrito industrial nas adjacências da Av. Francisco Sá. Entretanto,

---

<sup>1</sup> Feita para regular o Plano Diretor de 1992, que anacronicamente continuava sendo usada para o plano de 2009.

<sup>2</sup> Números levantados pelos pesquisadores do LEHAB-UFC em parceria com pesquisadores do LEHRA Unifor.

com a redação do projeto da nova lei de uso e ocupação do solo, o número aumentou para dezenove ZEDUS<sup>3</sup>, para as quais não foram apresentados estudos que justificassem a sua criação, tão pouco, seus respectivos planos urbanísticos e, muito menos, não foram realizados os processos participativos de delimitação do zoneamento conforme exigido pelo PDPFOR.

A proposta das ZEDUS na LUOS não explicou como o aumento do potencial construtivo desencadearia a dinamização socioeconômica dos locais abrangidos pelo zoneamento. Apesar disso, considerando os ganhos em índices construtivos, a minuta da lei recebeu forte apoio do setor privado, especialmente do ramo imobiliário e da construção civil, representados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (SINDUSCON/CE) – assessorado por uma equipe técnica especializada – e também da grande maioria dos membros da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD).

Paralelamente à revisão da LUOS, foi elaborado um plano estratégico, chamado Fortaleza 2040, sob o comando do IPLANFOR – órgão (re) criado em 2012, último ano da gestão de Luizianne Lins. Esse Instituto tem como uma de suas atribuições promover a integração de diversos planos setoriais com projetos e objetivos estratégicos de desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental para a cidade.

Trata-se de uma proposta de desenvolvimento pautada em estratégias de curto, médio e longo prazo, pensadas até o ano de 2040<sup>4</sup>. O projeto é apresentado como sendo um Plano de Estado, que transcende tanto aos Planos de Governo – limitados ao período dos quatro anos da gestão municipal – como também aos períodos de revisão do plano diretor.

O Fortaleza 2040 intenciona ser um “megaplano orientativo” para todas as ações das políticas urbanas conduzidas pelo município – inclusive na formulação do próprio plano diretor – e do setor privado na cidade, através de indicações de projetos para Fortaleza por meio de produtos por ele gerados, como o Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Entre suas proposições destacam-se as Unidades de Vizinhança conectadas por Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público, nos quais recomenda-se o uso misto do solo associado com alta densidade populacional nos territórios ao longo das vias, conformando corredores de adensamento. Essa proposta se baseia na ideia de cidade compacta, entendida pelo plano como um padrão de urbanização que articula usos do solo, em sua heterogeneidade e suas diferentes intensidades, de maneira articulada com os transportes,

---

<sup>3</sup> Posteriormente a ZEDUS da Vila União entraria já no final do processo, contabilizando 23 zonas.

<sup>4</sup> Assim a capital cearense entra no *hall* de cidades brasileiras que desenvolve planos de longo prazo; as demais são: São Paulo 2030, Belo Horizonte 2030, Brasília 2060, Salvador 500, Recife 500 e Visão Rio 500.

os centros de emprego, os serviços públicos e os centros de educação. (FORTALEZA, 2015a).

Essas orientações partem da concepção de que Fortaleza passou por um processo de urbanização dispersa, compreendida como padrão de urbanização baseado no zoneamento funcional que separou a moradia do trabalho, e no ordenamento espacial que priorizou o atendimento às necessidades de circulação dos veículos automotores. (FORTALEZA, 2015a). Neste sentido, como alternativa à situação existente, a cidade compacta foi apontada pelo plano como a forma adequada para sanar os efeitos negativos da dispersão urbana.

O modelo de cidade compacta é um arquétipo pautado em um conjunto de diretrizes do *New Urbanism*, que embasam as propostas do PMUM. Esse modelo e suas diretrizes, mesmo antes da fase de leitura comunitária, ajudaram a subsidiar o diagnóstico do plano, tendo sido postos como ideais para Fortaleza. Contudo, a natureza desse modelo de planejamento mostra-se distante da participação e dos ideais reformistas, posto que traz para o processo de elaboração do plano um arcabouço conceitual já formulado, apenas apontando os procedimentos de intervenção no espaço.

As intervenções indicadas pelo PMUM, especialmente os corredores, vão demandar modificações no zoneamento e conseqüentemente nas normas de uso e ocupação do solo. Modificações essas que são de competência da SEUMA, órgão que não participou ativamente da elaboração do plano estratégico, embora a titular da pasta tenha afirmado em eventos públicos, que ambos os processos ocorreram em “sintonia”.

Ante o exposto referente aos dois processos de planejamento em curso – Revisão da LUOS 2016 e Fortaleza 2040 –, foram formuladas as seguintes questões: Quais foram os agentes envolvidos nos processos de planejamento? Como se deu a participação popular na revisão da LUOS 2016 e no Fortaleza 2040? Em quais pontos ambos são comparáveis, conflitantes e complementares? Como esses dois processos suprimem os ideais reformistas? De que maneira estes processos favorecem a identificação de situações que demandem a implementação de projetos urbanos em Fortaleza?

Como base nas questões postas tem-se como objetivo geral desta pesquisa: evidenciar a supressão do ideário de reforma urbana nos processos de planejamento contemporâneos face ao avanço de matrizes de planejamento estratégico, observando em especial a formulação do Fortaleza 2040 e a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo 2016 na capital cearense.

Esse objetivo desdobra-se nos seguintes objetivos específicos: (1) analisar os arranjos institucionais nos quais se inserem a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo 2016 e a elaboração do Fortaleza 2040; (2) verificar as formas de participação popular em ambos os processos de planejamento; (3) observar quais interesses encontram-se envolvidos pelos dois processos e (4) comparar as similaridades e diferenças na revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2016 e na elaboração do Fortaleza 2040 no que concerne à identificação de territórios para projetos urbanos.

A hipótese defendida nesta tese é a de que a LUOS, como uma lei de ordenamento, com parâmetros urbanísticos mais permissivos ao adensamento construtivo, abre espaço para que os projetos do PMUM do Fortaleza 2040 e de outros programas se estabeleçam na cidade. Desse modo, ambos os instrumentos se comportam como planos estratégicos, indicando espaços mais favoráveis à flexibilização de índices urbanísticos e, por conseguinte, à implantação de projetos urbanos que favorecem ao setor privado em detrimento de processos de planejamento reformistas territorialmente mais abrangentes e promotores de inclusão e justiça social.

## **1.2 Aspectos teóricos**

Os debates sobre a reforma urbana iniciaram na década de 1960, num contexto marcado por elevado crescimento populacional nas cidades, as quais não apresentavam infraestrutura e serviços adequados às demandas da população, promovendo impactos, como trânsito caótico, poluição, especulação imobiliária e segregação dos pobres na periferia.

Contudo, de acordo com Júnior e Uzzo (2011), as discussões relativas às problemáticas das cidades, cessaram com o golpe militar de 1964, quando o regime autoritário pôs no ostracismo o debate da reforma urbana. Só com o fim da ditadura em 1984, o tema da reforma urbana tomaria força através do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU)<sup>5</sup>.

Assuntos relativos à temática ambiental, melhor distribuição dos serviços da cidade, função social da propriedade e gestão democrática foram postos em debate pelo MNRU, que também denunciava outras questões, tais como: a cidade do lucro para poucos e da pobreza para muitos; a mercantilização do solo urbano, que contribuía para especulação imobiliária desenfreada da urbe; a existência de duas cidades, uma legal para poucos e outra

---

<sup>5</sup> Formado por entidades profissionais, entidades privadas, organizações não governamentais, movimentos sociais, técnicos e acadêmicos ligados ao desenvolvimento urbano.

ilegal, destinada aos pobres, segregada e abandonada pelo poder público. (JÚNIOR; UZZO, 2011). Deste modo a concepção de reforma urbana foi sendo delineada como:

[...] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados) (SOUZA, 2001, p. 158).

Essa perspectiva da cidade pela ótica da dimensão social foi levada para a constituição de 1988, de modo que as demandas do MNRU foram inseridas no texto constitucional – ainda que nem todas tenham sido aprovadas integralmente –, na forma dos artigos 182 e 183, que tratam da política urbana.

Art.182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º– O plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º – O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º – Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º – Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988).

Essas conquistas do MNRU, sintetizadas nos dois artigos, representaram um marco nas lutas pela reforma urbana, uma vez que a legislação brasileira tratou do interesse individual da propriedade privada, porém abrindo espaço para abordar o interesse coletivo do solo urbano. Conforme Júnior e Uzzo (2011), separou-se o direito de propriedade do direito de construir; estabeleceram-se sanções, assentadas em instrumentos jurídicos e urbanísticos, impondo ao proprietário do solo urbano ocioso penalidades como multas e desapropriação.

Outro ponto de destaque foi a inserção do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana; entretanto esta não foi uma demanda do MNRU. Maricato (2014) afirma que sua inclusão na constituição de 1988<sup>6</sup> se deu sem o apoio das forças sociais que compuseram o movimento de Reforma Urbana<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Conforme Silva (2012), existem aqueles que preferem ver os avanços da política urbana da Constituição de 1988 muito mais como uma resposta das elites às propostas populares e não propriamente resultado dos esforços



Outro aspecto que se deve frisar é a vinculação da função social da propriedade ao Plano Diretor. Ultramari e Rezende (2008) lançaram dúvidas se planos abrangentes – muitas vezes custosos e demorados –, seriam os meios mais eficazes para a implementação de instrumentos legais para que efetivassem verdadeiramente a função social da propriedade. Para estes autores, vinculação dos instrumentos ao Plano Diretor contribuiria para postergar decisões há muito tempo consideradas urgentes.

O ressurgimento do Plano Diretor, por meio da Constituição Federal, é apontado por Villaça (2004) como marco do planejamento urbano politizado, entendido como tipo de planejamento pautado em debate de questões políticas, sociais e não exclusivamente na técnica. Para este autor, estas “são questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos” (VILLAÇA, 2004, p. 236).

Contudo, esse mesmo período apontado por Villaça *op.cit.* traz também as influências de outras matrizes de planejamento urbano de viés mercadofilo<sup>8</sup> – vinculadas às políticas neoliberais que desde os anos de 1970 já vinham influenciando a política urbana mundo a fora<sup>9</sup>, mas que no Brasil ganharam fôlego no início da década de 1990<sup>10</sup> –, como o planejamento estratégico.

Essas matrizes de planejamento originárias do meio empresarial têm como princípio básico a organização do ambiente interno para que uma organização pudesse enfrentar a acirrada competição do ambiente externo, ou seja, o mercado<sup>11</sup>. (KAUFMAN;

---

do Movimento Nacional de Reforma Urbana. Apesar do MNRU não ter conseguido ter todas as suas demandas atendidas de forma plena, o autor aponta que os poucos avanços obtidos não seriam possíveis sem os esforços dos movimentos sociais.

<sup>7</sup> Segundo a autora, o descrédito com os planos diretores ocorreu durante o Regime Militar, momento em que houve uma grande produção de planos financiados pelo Governo Federal, a maioria ineficiente, logo o desprestígio com os planos instalou-se até entre os urbanistas.

<sup>8</sup> “O planejamento mercadofilo [...] rompe com espírito regulatório [...], na medida em que deixam de tentar ‘domesticar’ ou ‘disciplinar’ o capital para, pelo contrário, melhor ajustarem-se aos seus interesses, inclusive imediatos (SOUZA, 2001. p.136).

<sup>9</sup>De acordo com Compans (2005), em 1981, no governo Reagan, a política urbana passou por um redirecionamento mais drástico devido às ações conservadoras diante do momento de crise econômica. As ações adotadas para enfrentar a crise incluíam: a desregulamentação do mercado de trabalho, as privatizações de empresas estatais, a contenção de gastos sociais e outras. Essas medidas de contenção de gastos implicaram a diminuição de repasse de verbas dos governos centrais para as cidades, conforme apontou Harvey (1996). Desta forma, o planejamento buscou tomar outra direção para além da normatização do espaço da cidade.

<sup>10</sup> O contexto econômico do país nesse período foi marcado por: abandono gradativo do modelo de substituição de importações evoluindo para desregulamentações; a abertura do mercado brasileiro e a privatização de empresas públicas. (PFEIFFER, 2000).

<sup>11</sup>A metodologia de planejamento estratégico mais utilizada para lidar com cenários incertos do mundo globalizado foi desenvolvida pela *Harvard Business School* e denominada pela sigla SWOT – *Strengths, Weakness, Opportunities and Threats*. Em tradução livre quer dizer: fortalezas, fraquezas, ameaças e oportunidades. (PFEIFFER, 2000).

JACOBS, 1996). A transposição desse modelo para o meio urbano<sup>12</sup> manteve os pressupostos de concorrência, agora entendida como disputa entre cidades por investimentos do capital e a necessidade de reorganização interna para responder às oportunidades ou ameaças do ambiente externo<sup>13</sup>.

O paralelo com o universo empresarial espelha-se também nos processos de gestão<sup>14</sup> e tomada de decisões entendidos como mais eficientes. Isso para Souza (2001) constitui uma tendência perigosa, pois a racionalidade empresarial esvazia a dimensão política, permitindo aos agentes externos ao poder público municipal mais influência nos processos de planejamento.

Consoante a esse raciocínio, Vainer (2000) e Sánchez (2010) frisam que a busca por um governo urbano eficaz no que se refere à competitividade e à geração de divisas para a cidade tende a esvaziar a dimensão política das ações públicas e a enfraquecer a participação de segmentos da sociedade no planejamento<sup>15</sup>. Dessa forma os possíveis ganhos para a política urbana advindos de uma tendência reformista perdem espaço face ao avanço da agenda neoliberal<sup>16</sup>, que aponta que as soluções para os problemas sociais passam pelo atendimento aos interesses do mercado (RIBEIRO, 2001).

No Brasil as experiências com Plano Estratégico ganharam visibilidade com o pioneirismo da formulação do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ<sup>17</sup> em 1995, inspirado na experiência de Barcelona propagada por publicações de agências

---

<sup>12</sup> Para Ascher (1998), apesar deste reconhecer que as grandes cidades têm similaridades com as grandes empresas, não se pode transferir indistintamente o modelo de gestão empresarial para o urbano, pois: “[...] a racionalidade pública é diferente da privada: o prefeito não é o proprietário de uma cidade; o controle que faz das atividades é bastante menor que o de um empresário; o projeto, que deve ser o fundamento de uma gestão urbana, não se constrói segundo o princípio do lucro econômico [...]” (ASCHER, 1998, p.142).

<sup>13</sup> Esse cenário de competitividade urbana já era perceptível no Brasil: “[...] os municípios que, na época do centralismo, tinham de fazer o seu *lobby* político em Brasília para obter verbas adicionais, passam também a competir economicamente entre si, pautando a sua atuação na tentativa de atrair investimentos para aumentar a arrecadação fiscal (PFEIFFER, 2000, p. 5).

<sup>14</sup> A gestão, de acordo com a perspectiva neoliberal, seria mais ‘flexível’ e até mais ‘democrática’ e ‘participativa’ que o planejamento (SOUZA; RODRIGUES, 2004).

<sup>15</sup> Mesmo tendo o planejamento estratégico uma dimensão participativa, como apontou Compans (2005), a construção coletiva do plano aqui não segue um sentido de partilha social do poder ou construção coletiva de políticas urbanas, mas sim para evitar que as estratégias dos agentes sociais envolvidos no planejamento entrem em conflitos e com isso passem a dificultar a consecução dos objetivos do poder público. Logo, a participação tem o objetivo de possibilitar um ambiente de negociações entre os *stake-holders* mediado pelo poder público.

<sup>16</sup> Conforme Brenner e Theodore (2002), o ponto nefrágico da ideologia neoliberal é a crença de que a abertura econômica, a competitividade e a desregulamentação do mercado representam o mecanismo ideal para o desenvolvimento econômico.

<sup>17</sup> Em 1999 em Fortaleza, a cidade dá os seus primeiros passos na elaboração de planos estratégicos. Assim como no Rio de Janeiro, técnicos barcelonenses vieram a Fortaleza para prestar consultoria na elaboração do Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANEFOR (IPLANFOR, 2015a).

multilaterais como o BIRD,<sup>18</sup> que sinalizavam para a necessidade de uma nova postura dos governos locais ante o cenário de incertezas econômicas.<sup>19</sup>

A ascensão do modelo de planejamento estratégico no país ocorre de forma simultânea às discussões sobre o Estatuto da Cidade (EC) –projeto de autoria do senador Pompeu de Souza –, que passou a circular no Congresso Nacional em 1989. Após longos e penosos 12 anos de debates que acarretaram em modificações do seu conteúdo, o projeto – aquela época já um substitutivo do original encabeçado pelo senador Inácio Arruda –, foi aprovado na forma da Lei 10.257 em 10 de julho de 2001.

Essa lei possibilitou para as cidades brasileiras novos mecanismos de planejamento e gestão, fundamentados em diretrizes que conduziam à maior justiça social nas cidades, e reuniu instrumentos urbanísticos em três campos distintos, ainda que inter-relacionados: a indução do desenvolvimento e o combate à especulação imobiliária; a gestão democrática e participativa e a regularização fundiária.

O primeiro agrupamento compreende os dispositivos de regulação urbana e coibição especulativa dos terrenos urbanos. Esses são os instrumentos que expressam a separação do direito de propriedade do direito de construir, dentre os quais estão: parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC), IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. No caso, cabe ao Plano Diretor a responsabilidade de definir quais áreas da cidade são passíveis da aplicação desses instrumentos.

O segundo grupo é referente à ampliação do espaço da cidadania nos processos de planejamento e gestão, prevendo como instrumentos: órgão colegiados de política urbana; debates, audiências públicas, consultas à população; realização de conferências em questões relativas ao interesse público; garantia de leis de planos, programas e projetos de iniciativa popular e incentivo à gestão orçamentária participativa.

O terceiro conjunto de instrumentos trata da regularização fundiária.<sup>20</sup> Dentre os quais estão: usucapião especial de imóvel urbano particular concedido àqueles que possuem

---

<sup>18</sup>A mais emblemática foi o trabalho encomendado pela Agência Habitat das Nações Unidas à Jordi Borja e Manuel Castells para ser apresentado a Conferência Habitat II em Istambul. O documento intitula-se: *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*.

<sup>19</sup> Vainer (2000) mostra que estudiosos como Castells endossam a adoção do planejamento estratégico por acreditarem que ele é a ferramenta metodológica mais coerente e adaptativa na multiplicidade de significados e sinais da nova estrutura de produção e gestão.

<sup>20</sup>É importante ressaltar que esse último grupo de instrumentos sofreu vetos em todos os artigos referentes à concessão de uso especial para fins de moradia. Por conta disso, segundo Rolnik e Saule Junior (2001), ocupações de imóveis públicos – onde se localizam maior parte das favelas –, ainda não estão observadas pela

área ou imóvel de não mais que 250 m<sup>2</sup> por um período de cinco anos ininterruptamente sem contestação de outrem; a concessão de uso especial para fins de moradia, as zonas especiais de interesse social.

Durante o processo de tramitação do EC, o projeto recebeu muitas críticas do empresariado conservador por conta desse conjunto de instrumentos, mas como apontou Bassul (2011), o Estatuto se mostrou uma lei útil ao capitalismo.

Afinal, o combate à retenção ociosa de terrenos urbanos, por exemplo, serve ao interesse público, mas igualmente atende a um dos princípios da iniciativa privada: maior oferta de terra como fator de produção. Do mesmo modo, a adoção de instrumentos jurídicos inovadores com vistas à regularização fundiária e a transferência do direito de construir, por exemplo, que propiciam compensações adequadas aos proprietários dos terrenos objetos de ocupações ilegais operam em proveito de comunidade de baixa renda, mas igualmente conciliam interesses conflitantes. Sem falar na possibilidade da realização de operações urbanas consorciadas, instrumento de grande interesse do mercado. (BASSUL, 2011, p.10).

Com a aprovação do EC – no contexto de hegemonia da abordagem estratégica de planejamento –, os instrumentos da agenda reformista foram postos para a formulação dos planos diretores. Contudo, esse novo quadro tenderia a evidenciar o conflito entre a matriz reformista e estratégica nos planos das cidades brasileiras. (MACHADO, 2010).

### 1.3 Procedimentos de pesquisa

Inicialmente, esta pesquisa pretendia estudar os tipos de projetos urbanos encontrados em Fortaleza, analisando suas concepções, seus impactos sobre a cidade e a forma como os mesmos eram geridos. Nesse sentido, buscou-se como referências bibliográficas: Altshuler e Luberoff (2003), Lungo (2007), Moura (2011), Novais, *et al.* (2007), Vainer, *et al.* (2012) e Flyvberg (2014) para entender o que caracterizava um grande projeto urbano e suas implicações nas cidades.

Dentre essas leituras damos destaque aos estudos de Vainer *et al.* (2012), os quais apresentam procedimentos metodológicos para analisar grandes projetos urbanos. Esses procedimentos visam revelar as rupturas institucionais, urbanísticas e legais na dinâmica imobiliária, na política, no campo simbólico e escalar.

---

legislação federal. Eles ainda apontam que as justificativas para tais vetos estão em discurso ambientalista para defender uma possível tomada massiva de áreas públicas de preservação ambientais.

No que compete às rupturas institucionais, Vainer *et al.* (2012) se refere à implantação e ao desenvolvimento de novos arranjos institucionais e administrativos, configurando várias formas de parcerias público-privadas. Já a ruptura urbanística corresponde à geração de espaços com qualidades singulares, monumentalidades, distintos da paisagem urbana adjacente. Por sua vez, as chamadas rupturas legais caracterizam-se pela exigência que os grandes projetos urbanos têm de alterar a legislação urbanística, sobretudo os índices construtivos ou flexibilização de restrições de uso e ocupação do solo. Com um menor controle dos instrumentos legais isso possibilita maior rentabilidade aos investimentos, sobretudo do ramo imobiliário, onde essa ruptura se dá na alteração dos preços da terra e nos modos de usos do solo.

Quanto às rupturas políticas, conforme Vainer *et al.* (2012), estas estão quase sempre relacionadas à gestão ou às coalizões políticas. Progressivamente os projetos passaram a compor parte das estratégias políticas dos estados ou cidades onde estão inseridos. Ao buscarem estar associados a um grupo político, podem vir a construir uma imagem de gestão moderna e eficiente.

As rupturas simbólicas procuram produzir novas representações e imagens da cidade em meio a um contexto de crises, incertezas econômicas e concorrência no mundo globalizado. Tal situação evoca o desenvolvimento de estratégias que possibilitem um ambiente rentável aos investimentos.

E por último, as rupturas escalares trazem novas relações entre as esferas local, nacional e internacional, tanto do ponto de vista financeiro-econômico quanto do ponto de vista cultural.

Para desvendar essas rupturas, os autores partem da construção de uma matriz de análise estruturada em sete dimensões, a saber: política, institucional, simbólica, arquitetônico-urbanística, fundiária, socioambiental e econômico-financeira.

Contudo, após observações do cenário que se delineava na cidade – e das considerações feitas pela banca de qualificação –, entendemos que no caso de Fortaleza, a morosidade e a incompletude dos projetos urbanos tornariam impossível efetuar uma análise de seus impactos. Por sua vez, a inserção e o reconhecimento destes nos processos de planejamento vigentes são elucidativos considerando as mudanças nos arranjos institucionais e nos aspectos normativos, alvos principais desta investigação. Dessa forma tornou-se necessário mudar o foco para uma perspectiva analítica dos processos de planejamento que ora se apresentavam, Fortaleza 2040 e Lei de Uso e Ocupação do Solo 2016.

Novas bibliografias foram consultadas, como por exemplo: Ascher (1995), Harvey (1996, 2004, 2014), Castells (1996), Pfeiffer (2000), Vainer (2000), Souza (2001, 2006), Villaça (2005), Sánchez (2010) e outros. Mas, foi a inserção desta pesquisa em um projeto de investigação maior que contribuiu para uma melhor definição dos procedimentos metodológicos.

O projeto “Estratégias e instrumentos de planejamento e regulação urbanística voltados à implementação do direito à moradia e à cidade no Brasil – avanços e bloqueios”, foi um trabalho financiado pela Fundação Ford. Essa iniciativa reuniu em rede três núcleos do Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro, sob a coordenação do Prof. Orlando Alves dos Santos Júnior do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro; São Paulo, sob coordenação das professoras Raquel Rolnik e Paula Santoro do Lab Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e Fortaleza, sob coordenação do professor Renato Pequeno do Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC.

Esse projeto teve como intuito realizar uma pesquisa *advocacy* para monitorar e influenciar a implementação de políticas, projetos e programas estabelecidos pelos governos municipais do Rio de Janeiro, São Paulo e Fortaleza, desenhados para fazer cumprir os instrumentos do Estatuto da Cidade, observando o cumprimento da função social da propriedade, a inclusão socioterritorial da população mais carente e ampliação do acesso e permanência à moradia e aos serviços urbanos.

Sendo assim, a equipe do LEHAB<sup>21</sup> investigou a formulação e discussão das políticas públicas através de uma matriz analítica que compreendia as dimensões normativa/institucional; territorial e das resistências.

A primeira dimensão investigou as políticas urbanas – em especial a da habitação –, através dos arranjos institucionais responsáveis pela elaboração dos instrumentos de planejamento e gestão e de seus projetos.

A segunda dimensão, por sua vez, analisou a territorialização dos instrumentos da política urbana de Fortaleza que melhor evidenciaram as relações entre o poder público e o setor privado, foram eles: Operações Urbanas Consorciadas (OUC), Outorgas Onerosas do Direito de Construir (OODC) e Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo (OOAUS).

A dimensão das resistências focou na análise da redução das esferas democráticas e de participação popular face ao quadro de projetos de grande impacto urbano. Nesse sentido, essa dimensão buscou verificar os principais movimentos sociais urbanos de

---

<sup>21</sup> Composto por pesquisadores dos cursos de Geografia, Direito, Arquitetura e Serviço Social.

Fortaleza, entender suas demandas e suas características organizacionais, bem como, suas estratégias de resistência face ao cenário de grandes intervenções urbanas provenientes das ações empreendidas pelas institucionalidades do planejamento urbano municipal de Fortaleza.

Nessa linha de resistência, como pesquisa *advocacy* em relação à revisão da LUOS, o LEHAB manifestou-se publicamente sobre as irregularidades da elaboração da LUOS através de: pareceres técnicos apresentados em reuniões na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEUMA; exposição da problemática dos processos de planejamento em audiências públicas na Câmara Municipal de Fortaleza – CMFOR; redes sociais e publicações no site Direito à Cidade Fortaleza; em eventos com movimentos sociais, como o Encontro de Comunidade e os Diálogos de Pesquisa com o público acadêmico.

Circunscrito a esse contexto, nesta tese buscou-se inserir nos esforços de análises empreendidas pelo LEHAB, cabendo a esta principalmente verificar o distanciamento e aproximação entre a LUOS 2016 e o Fortaleza 2040. Para tanto, buscou-se alinhar o referencial teórico da tese aos procedimentos metodológicos empreendido pelos estudos do laboratório.

Assim, os procedimentos apontados por Vainer *et al.* (2012) para análises de projetos urbanos foram utilizados, contudo com adaptações baseadas na matriz analítica das investigações realizadas pelo LEHAB. Dessa forma, os procedimentos tornaram-se mais voltados às necessidades da pesquisa como sugerem os próprios autores.

A relevância maior ou menor de cada dimensão é definida de acordo com as características específicas do projeto e do seu ambiente de implantação. Cada projeto analisado exige uma crítica da própria matriz de análise – que é tomada apenas como ponto de partida –, que pode ser complementada ou reduzida de acordo com as necessidades. Como as informações costumam ser limitadas e nem sempre estão disponíveis no tempo adequado, é pouco provável que a análise atenda a todas as dimensões. (VAINER *et al.* 2012, p.19).

Tem-se ciência de que a matriz foi concebida para análise de projetos, mas a partir de uma releitura pelo viés adotado nas pesquisas do LEHAB, foi possível adaptá-la aos propósitos da investigação acerca dos trabalhos de formulação do Fortaleza 2040 e LUOS 2016, nos quais os seus produtos, os planos, indicaram áreas para implantação de projetos na cidade. No caso de Fortaleza, como analisamos um processo em curso, as informações foram geradas e obtidas conforme o desenrolar deste processo. Dessa forma, tivemos que operar com reduzido número de dimensões da matriz, como já era previsto por Vainer *et al.* (2012).

Não seria difícil, através de procedimentos taxonômicos, decompô-las em um número maior de dimensões, ou, inversamente, agrupá-las em categorias mais sintéticas. Na verdade, o tempo, os recursos, as informações disponíveis e os agentes sociais envolvidos indicarão, em cada caso, o adequado nível de agregação. (VAINER *et al.*, 2012, p.19).

Assim, realizamos uma decomposição das sete ênfases apresentadas pelos autores, de forma que o resultando gerado foi de uma aproximação com a as dimensões dos estudos do LEHAB: normativa/institucional; territorial e resistências, que em nosso estudo apresenta-se como: dimensões institucional, política e territorial.

Nem todas as dimensões postas por Vainer *et al.* (2012) reaparecem aqui tal qual os autores a descrevem, pelo fato de não corresponderem exatamente à realidade observada pela pesquisa. Por exemplo, a dimensão institucional é apresentada como referente aos processos decisórios e de controle da sociedade na montagem e implementação do projeto. Nessa ênfase, observam-se: as mudanças institucionais identificadas (atores e organizações participantes, parcerias etc.); os novos dispositivos legais e/ou modificação da legislação existente; as características do processo decisório, no que concerne às formas de controle social e aos modos de operação e implementação do projeto.

Em nosso estudo, adaptamos essa dimensão ao entendimento da esfera normativa/institucional adotada pelo LEHAB que busca observar o contexto dos arranjos institucionais dos órgãos responsáveis pelo planejamento urbano. Alguns critérios de análise foram conservados, como a análise das mudanças institucionais, na qual contemplamos, através das mudanças de legislações, a criação, extinção, alteração de competências dos órgãos correlatos à política de ordenamento urbano de Fortaleza.

Na sequência, transpomos a essência e alguns critérios da dimensão institucional dos projetos postos pelos autores para o que entendemos como a dimensão política do planejamento. Nesse caso, já com o embasamento de novas leituras, concordamos com Souza (2006) quando afirma que:

[...] as decisões sobre o planejamento e a gestão cabem aos *cidadãos*, e não ao “Estado” ou aos “representantes do povo”, municiados estes por técnicos embebidos em ideologias elitistas e que atuam como maquiavélicos “conselheiros do Príncipe”. Nesse sentido, enquanto práticas sociais sobre as quais se debatem e delibera livremente, o planejamento e a gestão são, essencialmente, *políticos*, e pertencem não só ao domínio do político (isto é, do poder explícito, presente em qualquer sociedade), mas igualmente da política (ou seja, da discussão transparente e livre, vale dizer, verdadeiramente democrática, sobre os negócios de interesse coletivo). No momento da discussão entre os cidadãos e da tomada de decisões, em uma arena onde os cidadãos são, de direito, iguais (como eram na assembleia de cidadãos da antiga Grécia, reunidos na ágora ou no *ekklesiasterion*), o planejamento, seja lá do



que for (de uma guerra, da cidade...) pertence – como, de resto, a política em geral – ao domínio do confronto livre de opiniões (SOUZA, 2016, p. 168-169).

Desse modo, em nossa investigação, essa dimensão passou a referir-se ao desenvolvimento da dinâmica de participação social no transcurso da elaboração dos planos, assim sendo, diferenciando-se da dimensão das resistências que objetivam a atuação dos movimentos sociais urbanos para além dos momentos de elaboração de planos. Na dimensão política, os aspectos observados foram: os agentes e interesses envolvidos na revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo 2016 e na elaboração do Fortaleza 2040 e as características da participação social em ambos os processos de planejamento. Nesse último, expressamos através da escala de avaliação da participação propostas por Souza (2001).

As dimensões – simbólica pertinente à criação de imagens da cidade, fundiária, relativa à questão da propriedade fundiária, e econômico-financeira, alusiva às formas de financiamento e exploração econômica – por serem mais ligadas aos efeitos de um projeto já estruturado no urbano, não encontram espaço em nossas análises, pois fogem do nosso recorte de estudo, que é o processo de planejamento.

Quanto às dimensões arquitetônica, urbanística e socioambiental são relacionadas respectivamente a referências urbanísticas – logo, os instrumentos da política urbana, como os planos –, a e aos efeitos espaciais no campo econômico e ambiental, agrupamos esses em uma única dimensão: a territorial. Essa dimensão refere-se à distribuição, pelo território, das propostas dos planos na cidade e suas implicações nas direções de crescimento da urbe, bem como possíveis processos de remoções, gentrificação e segregação socioespacial relacionados às áreas de implementação dos projetos advindos dos planos e envolve a análise das concepções dos atores responsáveis pela elaboração do plano e suas referências e da adoção, ou não, de instrumentos urbanísticos nos planos.

Assim sendo, constituímos uma matriz metodológica. Esse recurso corresponde a um instrumento de pesquisa que vem sendo adotado nos trabalhos orientados pelo professor Renato Pequeno, o qual busca contribuir com a organização do processo de pesquisa em suas diferentes etapas, em especial no seu planejamento. Ao longo das orientações foi destacado que a matriz metodológica enquanto ferramenta desta investigação corresponde a um instrumento e não a um resultado final desta pesquisa.

Tabela 1 - Matriz Metodológica

<b>Dimensão Institucional do Planejamento Urbano de Fortaleza</b>		
<i>Processo</i>	<i>Variável</i>	<i>Indicador</i>
Trajetória institucional do planejamento urbano de Fortaleza.	Reforma administrativa.	- Leis que alteram a organização administrativa da PMF; - Nº de órgãos de planejamento criados ou extintos.
	Instâncias decisórias da política urbana.	- Leis que criam/regulam órgãos colegiados.
	Responsabilidade técnica pelos Planos Diretores.	- Órgão de planejamento; - Consultorias contratadas; - Valor das consultorias.
	Mecanismos de apoio financeiro.	- Leis que criam/regulam fundos de desenvolvimento urbano.
	Programas de desenvolvimento urbano financiados por agências multilaterais.	- Fortaleza Cidade Sustentável (FCS); - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); - <i>New Development Bank</i> (NDB).
	- Marcos regulatórios favoráveis ao ambiente de negócios; - Discurso dos gestores focado em competitividade.	- Nº de premiações e posições obtidas em rankings; - Publicações, pronunciamentos e artigos de jornais; - Fortaleza <i>on-line</i> .
Desenvolvimento da dinâmica participativa.	Publicidade dos processos de trabalho.	- Nº de eventos e participantes em apresentações dos planos; - Nº de publicações divulgando os planos; - Anúncios em rádios, folders e redes sociais.
	Instâncias participativas criadas.	- Divisão por núcleos; - Nº de eventos; - Periodicidade dos eventos; - Nº de participantes; - Especialização dos participantes; - Plataforma <i>on-line</i> .
	Correspondência dos diagnósticos com as leituras comunitárias.	- Nº de tópicos dos diagnósticos relativos aos temas discutidos pela população; - Nº de mapas gerados a partir da soma das leituras comunitárias e técnicas.

Continua.

<b>Dimensão Territorial do Planejamento Urbano de Fortaleza</b>		
<i>Processo</i>	<i>Variável</i>	<i>Indicador</i>
Distribuição dos recortes espaciais propostos pelos planos.	Concepções de padrões de uso e ocupação do solo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispersão urbana;</li> <li>- Cidade compacta;</li> <li>- Unidade de vizinhança;</li> <li>- Forma urbana;</li> <li>- Corredores de urbanização;</li> <li>- Corredores de adensamento;</li> <li>- Área de urbanização prioritária.</li> </ul>
	Recortes territoriais indicados pelos planos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nº de áreas de intervenção previstas;</li> <li>- Tamanho das áreas de intervenção;</li> <li>- Espacialização dos recortes;</li> <li>- Discriminação dos usos dos recortes;</li> <li>- Superposição dos recortes dos planos face ao indicado por outros programas municipais;</li> <li>- Superposição do zoneamento do PDPFOR 2009 face aos recortes previstos.</li> </ul>

Elaboração: Rodolfo Góis

No apêndice desta tese apresentamos a matriz metodológica em uma configuração tridimensional.

A matriz se divide nas três temáticas: (i) dimensão institucional do planejamento urbano de Fortaleza, (ii) dimensão política do planejamento urbano de Fortaleza e (iii) dimensão territorial do planejamento urbano de Fortaleza.

A matriz metodológica está estruturada da seguinte forma: processos referem-se às mudanças e alterações ocorridas ou previstas, relacionadas aos temas estudados; variáveis, permitem compreender a dinamicidade dos processos, indicando a ocorrência de mudanças e alterações; indicadores, que possibilitam operacionalizar as variáveis e, com isso, qualificar ou quantificar as transformações identificadas e constatadas.

A matriz ajudou na organização das entrevistas semiestruturadas à medida que as questões foram postas de acordo com cada dimensão e aplicadas aos representantes institucionais que estiveram à frente dos processos de planejamento. Nesse sentido, foram realizadas três entrevistas totalizando aproximadamente 8 horas 28 minutos e 42 segundos de gravação. Os entrevistados foram questionados enquanto funcionários públicos ou a serviço público e durante o exercício de suas funções nos seus respectivos locais de trabalho. Suas falas estarão presentes em vários momentos ao longo dos capítulos.

Os entrevistados autorizaram a transcrição dos áudios de seus depoimentos neste trabalho uma vez que, através do ofício solicitando a entrevista, afirmamos que as informações e os dados colhidos teriam finalidade estritamente acadêmica e científica.

Também tentou-se obter, através de questionário *on-line* enviado por e-mail e redes sociais, as opiniões dos participantes dos processos de planejamento, sobretudo aqueles que se envolveram com o Fortaleza 2040, entretanto devido à falta de dados de endereço eletrônico somente obtivemos algumas respostas via e-mail de alguns indivíduos que participaram de eventos correlatos à construção dos planos.

A matriz metodológica reflete-se na pesquisa à medida que seus temas são trabalhados na forma de capítulos da tese.

#### **1.4 Estrutura desta tese**

Além desta introdução e das considerações finais, este trabalho se estrutura em outros três capítulos, um para cada dimensão observada dos processos de planejamento em Fortaleza.

No primeiro capítulo – intitulado “Dança das cadeiras”<sup>22</sup>: por onde andou o planejamento urbano de Fortaleza? –, descreveremos a trajetória institucional da política urbana, focando nas instituições municipais que estiveram à frente do planejamento nas gestões de Juraci Magalhães até a atual gestão do prefeito Roberto Cláudio. Ao final, dessa parte, construímos um diagrama que nos permite visualizar as evoluções, rupturas e descontinuidades do quadro institucional dos órgãos ligados à política urbana.

O capítulo seguinte apresenta o desenvolvimento da dinâmica participativa nos trabalhos do Fortaleza 2040 e da LUOS 2016, enfocando os aspectos metodológicos quanto aos meios de divulgação dos trabalhos; a sistemática adotada em relação aos debates, reuniões e divisões de grupos de participantes e o tratamento efetuado aos dados gerados pela população na construção do produto dos planos.

No terceiro capítulo será apresentada a lógica territorial dos planos como ferramentas de seleção de áreas nos territórios de Fortaleza para implementação de projetos urbanísticos. Nesse sentido, demos preferência por analisar as implicações das propostas do

---

<sup>22</sup> Termo utilizado por Aduino Lucio Cardoso e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro em artigo intitulado “Os municípios e as políticas habitacionais” para expressar a transferência de competência do Governo Federal para os governos municipais quanto ao desenvolvimento de ações na área da moradia popular.

Plano Mestre Urbanístico do Fortaleza 2040, produto do plano estratégico que mais se relaciona à dimensão territorial desta pesquisa, de forma a nos permitir fazer inferências e correlações com as propostas da LUOS 2016 e de outros programas adotados pelo governo municipal.

Nas considerações finais retomaremos algumas discussões apresentadas nos capítulos da tese para que, com base na matriz metodológica da pesquisa, possamos constituir um quadro sinótico com as principais semelhanças e diferenças entre os processos de planejamento analisados.

## **2 “DANÇA DAS CADEIRAS”: POR ONDE ANDOU O PLANEJAMENTO URBANO DE FORTALEZA?**

Este capítulo tem como objetivo verificar a trajetória institucional dos processos de planejamento urbano conduzidos em Fortaleza aos longos das últimas gestões municipais, a fim de observar em que medida o planejamento urbano tem sido assumido pelas diferentes secretarias, assim como identificar quais agentes estiveram à frente dos processos de planejamento na capital.

Para realizar essa tarefa recorreu-se aos trabalhos de Junqueira; Inojosa; Komatsu (1997); Soares (1998); Accioly (2008); Machado (2010) e Brasil (2016), os quais forneceram elementos de análise referentes a outros processos realizados em Fortaleza. De modo complementar e com o intuito de atualizar o debate e as informações, também foram realizadas entrevistas com funcionários da prefeitura envolvidos nos atuais processos de planejamento, que serão apresentados ao longo do capítulo, como forma de buscar entender o papel das instâncias na construção dos mais recentes processos de planejamento na capital.

Considerando o enfoque tridimensional do planejamento adotado nesse trabalho, iniciaremos nossa abordagem pela dimensão institucional que envolve o planejamento urbano de Fortaleza ao longo das diferentes gestões. Essa análise foi feita considerando as seguintes variáveis: reformas administrativas, nas quais observamos mudanças na organização das gestões de Juraci Magalhães, Luizianne Lins e Roberto Cláudio; instâncias decisórias da política urbana, nas quais veremos a criação de normativas que regulam órgãos colegiados; responsabilidade técnica pelos Planos Diretores, momento em que apontaremos em quais instituições municipais foi atribuída a responsabilidade pela elaboração dos planos da cidade; implementação de mecanismos de apoio financeiro, que nos permitiu ver em que momento recursos dos fundos de desenvolvimento de políticas urbanas foram criados e suas transformações ao longo das administrações através das institucionalidades do planejamento urbano; programas de desenvolvimento urbano financiados por agências multilaterais, que mostram as ações das administrações públicas na busca por recursos internacionais para consecução de grandes projetos urbanos, e por fim, as variáveis relativas à construção de um ambiente de negócios propício a uma maior competitividade da urbe fortalezense.

Inicialmente observaremos a organização da gestão de Juraci Magalhães, averiguando suas reformas administrativas e suas implicações para os órgãos envolvidos com o planejamento urbano.

Na sequência, examinaremos a gestão da prefeita Luizianne Lins nos pontos referentes ao processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, PDPFOR de 2009 e à criação do IPLANFOR. Por fim, a análise recai sobre a gestão do atual prefeito Roberto Cláudio, na qual observaremos novos processos voltados para estimular a competitividade na e da cidade, bem como a busca por financiamentos de organismos internacionais.

Assim, como síntese deste capítulo, foi possível construir um diagrama sinóptico representando a trajetória institucional do planejamento urbano de Fortaleza através dos órgãos da administração pública nas últimas décadas, as quais podem ser marcadas pelas longas gestões graças às reeleições dos prefeitos. Frisamos ainda que os processos mais recentes receberam maior atenção, tendo em vista que os mesmos foram vivenciados.

## **2.1 Dimensão institucional do planejamento urbano na administração de Juraci Magalhães**

Juraci Vieira Magalhães, médico e um dos fundadores do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) no Ceará, exerceu a presidência do partido por três biênios: entre os anos de 1966 a 1967 e de 1979 a 1983. Neste último, o partido foi renomeado para Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e hoje MDB.

Seu ingresso no executivo municipal se deu no ano de 1989, quando foi eleito vice-prefeito de Fortaleza na chapa de Ciro Gomes. No ano seguinte, o Prefeito deixa a prefeitura para disputar o Governo do Estado e Juraci a assume em seu lugar até o término do mandato. Nessa gestão, sancionou em 16 de janeiro de 1992 a Lei Nº 7.061 que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDUFOR de 1992.

### **2.1.1 Dinâmica e agentes no processo de formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992**

O PDDUFOR de 1992 foi desenvolvido dentro do marco constitucional de 1988 com base no capítulo da política urbana que apontava os planos diretores como meio para viabilizar a justiça social e gestão participativa da urbe. “Este [o PDDUFOR] traz em seu bojo, concepções inovadoras, adotadas atualmente a nível de planejamento urbano no país, em que a cidade é vista como espaço produzido pertencente a toda a população, que tem direitos iguais de usufruto.” (FORTALEZA, 1992a, p.14).

Elaborado por técnicos do Instituto de Planejamento do Município – IPLAM – e da Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas, teve coordenação do arquiteto Francisco das Chagas do Vale Sales; também contou com a colaboração de profissionais da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo Frontin – ASTEF<sup>23</sup>, ligada à Universidade Federal do Ceará, como consultores em determinadas temáticas. Contudo, este teria sido o primeiro plano da cidade elaborado por uma equipe técnica local.

Conforme Accioly (2008), o PDDUFOR foi desenvolvido dentro da vertente do *comprehensive planning*<sup>24</sup>, uma forma de planejamento mais abrangente e global da cidade que visava à ação racional e ordenada do Estado para além do campo físico-territorial, pois abordava também o econômico, social e o político. Contudo, conforme a autora, também buscava mesclar com outros dois aspectos: primeiro com processos de participação popular na formulação dos planos e segundo com aspectos das vertentes do *new urbanism*<sup>25</sup>.

O PDDUFOR teve como etapa inicial a construção de Termo de Referência, que além de servir como um levantamento dos planos diretores anteriores, reuniu um elenco de “indicadores técnicos” (FORTALEZA, 1992a, p. 21).

Além disso, o Termo de Referência serviu como um documento para apresentar a proposta de revisão do plano aos diversos setores da sociedade civil e assim estimular o processo de participação<sup>26</sup>. O documento basicamente descrevia como seria o desenrolar do processo de revisão do plano em quatro etapas: levantamento, análise, diagnóstico e proposta.

---

<sup>23</sup> ASTEF é uma entidade jurídica de direito privado, que pertence ao Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará.

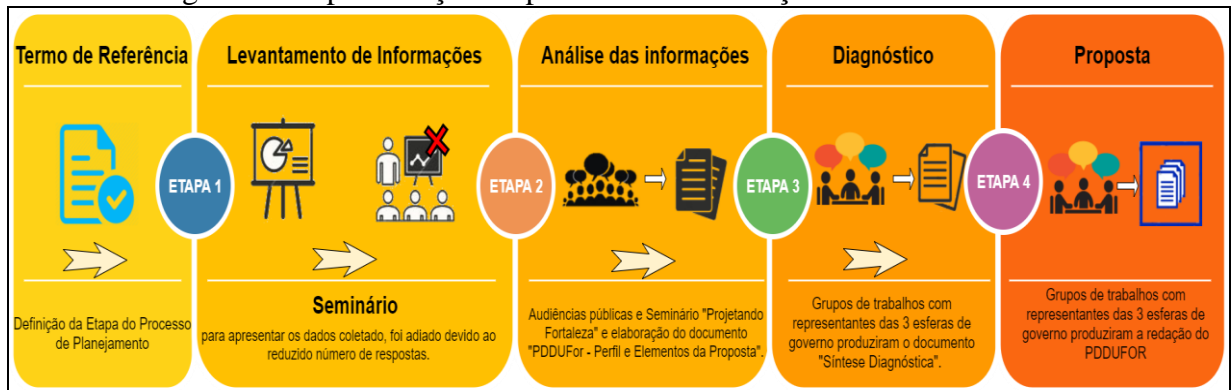
<sup>24</sup> Esse modelo também concebe a organização da cidade através de unidades de bairro com o fito de recuperar o princípio de comunidade, onde concentraria uma série de serviços urbanos, desta forma desdobrando-se nos princípios das Unidades de Vizinhanças. (ACCIOLY, 2008). Em capítulos posteriores, veremos que estes princípios são resgatados no Plano Mestre Urbanístico do Fortaleza 2040.

<sup>25</sup> É uma forma de planejamento que busca reintegrar os elementos da vida moderna como habitação, local de trabalho, comércio e lazer em bairros de uso misto, com baixas densidades populacionais, acessível aos pedestres e sem menosprezar a cidade como o todo. (SOUZA, 2001).

<sup>26</sup> Na divulgação do plano estratégico do IPLANFOR, as publicações buscaram ter o mesmo intuito. Nesse sentido, o primeiro material editado foi: “Fortaleza 2040: planejamento participativo – por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora”.



Figura 1 - Representação do processo de elaboração do PDDFOR 1992



Elaboração: Rodolfo Gois.

O documento foi encaminhado para entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil/CE, a Associação dos Geógrafos do Brasil/CE e o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC. Este último, conforme Accioly (2008), criticou a falta de participação na formulação do Termo de Referência, pois já vinha com as etapas determinadas pelo IPLAM.

Estava previsto que após a fase de levantamento de informações e coleta de sugestões, as mesmas seriam compiladas em um documento e apresentadas em seminário. Contudo, o reduzido número de respostas inviabilizou a realização do evento. Dessa forma, o procedimento inicial de consulta, através da divulgação do Termo de Referência, não estimulou a participação social como pretendido (ACCIOLY, 2008).

A etapa seguinte perpassou por uma série de audiências e seminários, reunindo técnicos do poder municipal, arquitetos, economistas, sociólogos, engenheiros, políticos, representantes das comunidades, empresários da construção civil e representantes do mercado imobiliário. Entre os eventos promovidos pelo IPLAM, destaca-se o seminário "Projetando Fortaleza" que, conforme Accioly (2008), tornou-se alvo de críticas ao processo de elaboração do plano, que foi reconhecido como bastante permeado por metodologias tecnocráticas<sup>27</sup>.

Apesar das avaliações negativas ao processo de elaboração do PDDUFOR, as novas reuniões realizadas na segunda etapa resultaram na formulação de diretrizes preliminares de ordenamento e desenvolvimento da cidade compiladas em documento

<sup>27</sup> Por tecnocracia, Accioly (2008) entende como ideologia de viés antidemocrático: "[...] reflete-se desde a implantação do processo até a determinação das estratégias, pautadas em amplos diagnósticos centrados em dados quantitativos, em detrimento de análises qualitativas, que incluam a participação do cidadão." (ACCIOLY, 2008, p. 61).

intitulado “PDDUFor – Perfil e Elementos da Proposta.”<sup>28</sup>”

Após este momento, grupos de trabalhos formados por representantes de órgãos das esferas municipal, estadual e federal trabalharam no aprofundamento das análises dos indicadores e da formulação das diretrizes preliminares, resultando respectivamente em dois produtos: a Síntese Diagnóstica e o PDDU-FOR, já estruturado sob a forma de lei.

A Síntese Diagnóstica foi um documento elaborado para servir de “subsídio aos trabalhos de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-FOR.” Como parte da ideia de participação, o documento visava “fornecer à população um conjunto de informações da realidade local, numa forma concisa, de fácil manuseio e entendimento.” (FORTALEZA, 1999a, p. 19).

O diagnóstico era composto de análise da evolução urbana do município de Fortaleza, onde apresentava, no primeiro momento, um estudo da cartografia e de imagens aéreas<sup>29</sup>, buscando apontar as direções de expansão urbana com base no crescimento populacional e sua ocupação no território.

A outra parte do documento abrange os aspectos socioeconômicos e físico-territoriais, dividindo-se nas seguintes temáticas: dinâmica demográfica, economia, meio ambiente, sistema viário e de circulação, transportes, uso e ocupação do solo, habitação e serviços de infraestrutura.

Quanto ao segundo documento que trata do plano exposto na forma de lei, o mesmo aponta diretrizes que expressavam o ideário reformista disseminado pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana e inserido na Constituição Federal de 1988, como revela a presença de alguns princípios e instrumentos, dentre os quais: função social da propriedade, IPTU progressivo, conselhos municipais, solo criado e outros. Todavia, grande parte destes instrumentos ainda estava pouco detalhada no plano, visto que só mais tarde em 2001, após a aprovação do Estatuto da Cidade – EC, houve o seu detalhamento. Porém, como pontua Brasil (2016), esses instrumentos não foram capazes de democratizar a produção do urbano. “Muitos deles não foram sequer utilizados e outros não foram aplicados corretamente de forma a promover alterações significativas.” (BRASIL, 2016, p. 76).

---

<sup>28</sup> Veremos posteriormente que no âmbito dos trabalhos do Fortaleza 2040, documento similar foi produzindo sintetizando as proposições de vários setores da sociedade.

<sup>29</sup> A análise das fotos e imagens de satélite teve como base os anos de 1969, 1976, 1985 e 1988. (Fortaleza, 1992).

### 2.1.2 Escopo do PDDUFOR de 1992

O plano era composto de quatro títulos, além de “Das Disposições Transitórias”, e alguns anexos. O primeiro título, “Da Política Urbana”, denota a incorporação do ideário supramencionado quando aponta diretrizes gerais relativas ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, da recuperação dos investimentos públicos que resultem em valorização de imóveis urbanos, participação da sociedade na formulação de planos e projetos e urbanização e regularização fundiária para famílias de baixa renda.

Contudo, apesar dessas referências de cunho reformista, sobretudo no que diz respeito à função social da propriedade, definindo critérios mínimos para a sua consecução e estabelecendo instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários, o PDDUFOR pecava por não apresentar como os instrumentos poderiam ser aplicados para garantir o cumprimento da função da propriedade.

Na verdade, o plano transfere a competência da regulamentação dos instrumentos à formulação de lei específica<sup>30</sup> por parte Poder Executivo. O artigo 16 diz que “o Poder Executivo encaminhará mensagem de lei regulamentando a aplicação dos demais instrumentos, de acordo com o que preceitua a legislação federal.” (FORTALEZA, 1992b). Dessa forma, como observa Brasil (2016), a não regulamentação dos instrumentos previstos no PDDU-FOR fez com que as suas incorporações ao plano na lei fossem meramente para cumprir uma obrigação constitucional.

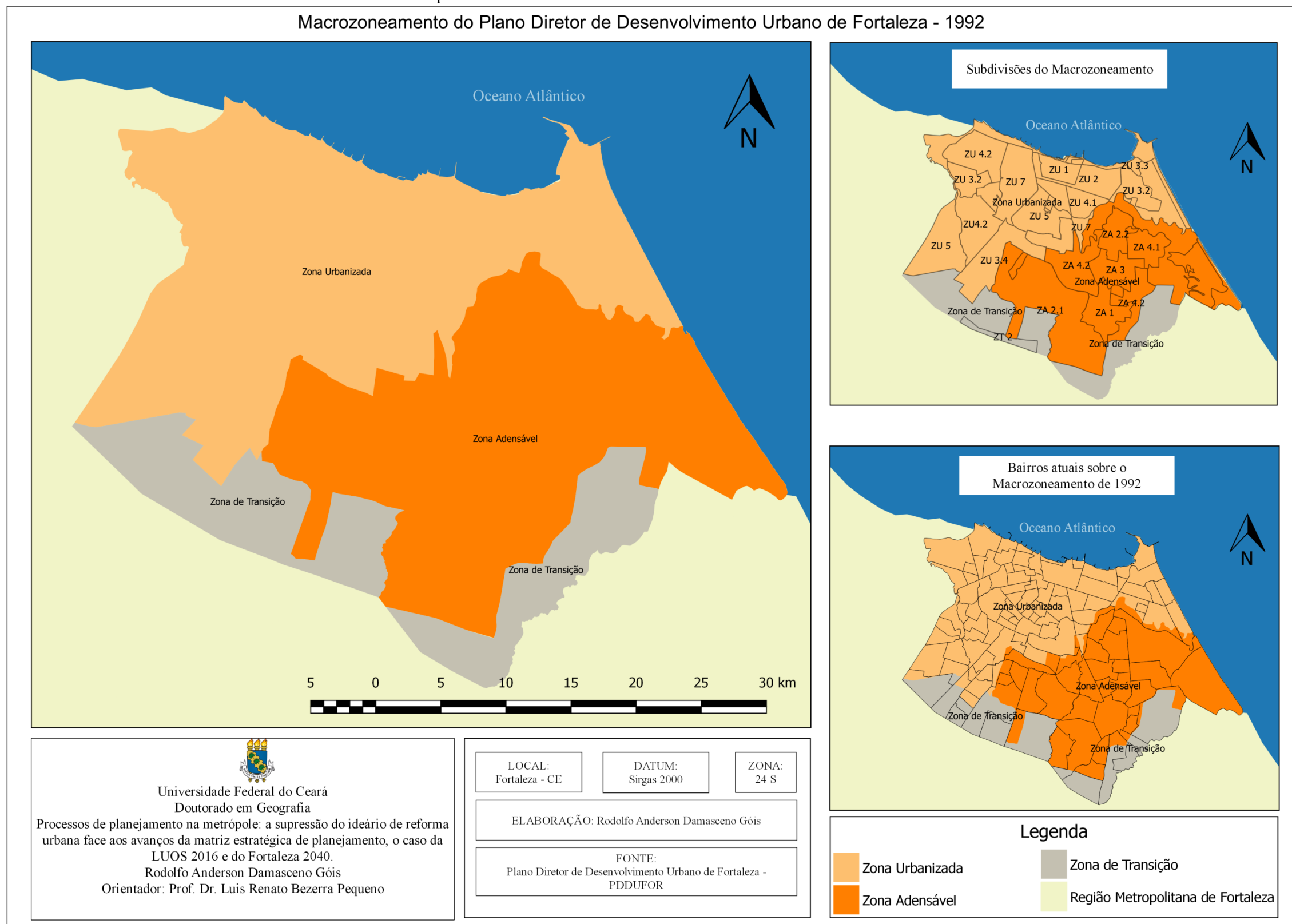
No Segundo título, “Do Plano de Desenvolvimento Urbano”, temos as propostas voltadas para o escopo físico-territorial, compreendendo o zoneamento que dividiu a cidade em três grandes zonas: urbanizada, adensável e de transição, diferenciadas pelo estágio de urbanização e pela oferta de infraestrutura e serviços básicos.


---

<sup>30</sup> Como veremos no tópico 2.3, essa condição ainda persiste para os instrumentos do PDP-FOR 2009.

Mapa 1 - Macrozoneamento urbano do PDDU-FOR 1992





Macrozoneamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza - 1992



  
 Universidade Federal do Ceará  
 Doutorado em Geografia  
 Processos de planejamento na metrópole: a supressão do ideário de reforma urbana face aos avanços da matriz estratégica de planejamento, o caso da LUOS 2016 e do Fortaleza 2040.  
 Rodolfo Anderson Damasceno Góis  
 Orientador: Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno

LOCAL: Fortaleza - CE	DATUM: Sirgas 2000	ZONA: 24 S
ELABORAÇÃO: Rodolfo Anderson Damasceno Góis		
FONTE: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza - PDDUFOR		

**Legenda**

 Zona Urbanizada	 Zona de Transição
 Zona Adensável	 Região Metropolitana de Fortaleza

A macrozona urbanizada possuía 142 km<sup>2</sup> e era a que possuía as melhores condições de infraestrutura, atendida integralmente por abastecimento de água e parcialmente pelo sistema de esgoto. O plano já reconhecia esta zona como a maior concentração da população e das atividades urbanas. Esta era subdividida em sete microzonas: Centro - ZU-1; Aldeota/Meireles - ZU-2; Benfica/Fátima, Antônio Bezerra, Parangaba/ Manoel Sátiro/Serrinha - ZU-3; Tauape, Barra do Ceará, Henrique Jorge/João XXIII - ZU-4; Conjunto Ceará, Granja Portugal - ZU-5; Montese - ZU-6; Aerolândia, MonteCastelo/Parquelândia/Pici - ZU-7.

Com aproximadamente 125 km<sup>2</sup>, a macrozona adensável era aquela atendida em parte pelo sistema de abastecimento de água, porém sem sistema de esgoto, onde o plano apontava tendência de expansão das atividades urbanas viabilizadas pela implantação de infraestrutura que não conflitaria com a ocupação existente. Esta macrozona encontrava-se dividida em quatro microzonas: Messejana - ZA-1; Água Fria/Luciano Cavalcante, Itaperi/José Walter/Jangurussu - ZA-2; Cidade dos Funcionários - ZA-3; Edson Queiroz/Sabiaguaba, Castelo/Dias Macedo - ZA-4.

A macrozona adensável abrange as áreas para onde se dá a expansão sudeste da cidade, desencadeada pela iniciativa privada, para onde se dirigiam os projetos imobiliários. O plano assim atendia aos interesses deste setor, uma vez que apontava investimentos em infraestrutura naquela parte da cidade, contribuindo para a valorização dos terrenos.

Com menor dimensão do que as outras macrozonas, a Macrozona de transição, com seus 53 km<sup>2</sup>, constituía-se de porção da cidade não adensada, sem infraestrutura de água e esgoto, configurando-se com características urbanas e agrárias, área e reserva para futuras expansões do tecido urbano da cidade. A mesma não foi subdividida, sendo apenas a zona Mondubim/Ancuri/Lagoa Redonda - ZT.

O PDDU-FOR também adotou algumas zonas especiais, como: as áreas de interesse ambiental - dunas, orla marítima, faixas de praia -, as áreas de preservação, as áreas de proteção, as áreas de interesse urbanístico, as áreas institucionais, as áreas de urbanização prioritária e a área industrial.

É importante destacar que o plano não enquadrou os assentamentos habitacionais com população de baixa renda como zonas especiais, apesar do destaque dado aos mesmos em um de seus objetivos: “Art. 2 - VII - a urbanização e regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda.” (Fortaleza, 1992b, p.3). O que o plano estabelecia diz respeito aos "usos e ocupações diferenciadas" onde colocava “conjuntos

habitacionais de interesse social” e “assentamentos espontâneos (favelas)”. Nesta mesma categoria também estavam condomínios, polos geradores de tráfego e equipamentos de impacto.

O terceiro título versava sobre o “Sistema de Planejamento e Gestão”, sendo que a estrutura funcional seria através do Sistema Integrado de Planejamento Municipal – SIPLAM, composto pelo Conselho de Orientação Político-Administrativa do Município – COPAM, órgão deliberativo superior; Instituto de Planejamento de Fortaleza, órgão central de planejamento e os demais órgãos ligados de execução representados pelas entidades diretas, indireta do poder municipal, secretarias regionais e por fim conselhos e comissões instituídos pelo município. (FORTALEZA, 1992b).

Ainda no terceiro título, temos os marcos regulatórios da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD – ainda em funcionamento na SEUMA –, que atuaria como instância de controle social sobre a política urbana.

Art. 99. § 1º – Caberá à CPPD, entre outros aspectos, avaliar, propor e apreciar reformulações e complementações de legislação urbana, oriunda do Órgão Central de Planejamento, de iniciativa popular e de entidades, relativas à:

- Lei do PDDU-FOR – Lei dos Planos Diretores Setoriais
- Lei de Parcelamento, Uso e ocupação do Solo
- Código de Obras
- Código de Posturas.

§ 2º – As decisões da CPPD serão submetidas à decisão final do Prefeito. (FORTALEZA, 1992b, p. 82).

A CPPD foi criada oficialmente em 30 de outubro de 1995 pela Lei nº 7.813 como um “órgão consultivo e de assessoramento do Chefe do Poder Executivo, em questões relativas à política de desenvolvimento urbano na área do Município de Fortaleza” (FORTALEZA, 1995). Essa lei também atribui outras funções a CPPD.

Art.4 – À CPPD, além das atribuições definidas no art. 99 da Lei 7061, de 16 de janeiro de 1992 (PDDU-FOR) compete:

- I – propor diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano de Fortaleza;
- II – acompanhar a execução da política referida no inciso anterior;
- III – assessorar o chefe do Poder Executivo em questões relativas à política geral de desenvolvimento urbano na área do município de Fortaleza e na região metropolitana em projetos de interesse do município;
- IV – promover a articulação dos órgãos municipais com órgãos das esferas estadual e federal, atuantes na área de desenvolvimento urbano.
- V – emitir parecer, para subsidiar decisão do Prefeito Municipal, em propostas de empreendimentos urbanísticos, públicos ou privados, de caráter especial no município de Fortaleza. (FORTALEZA, 1995).

Conforme aponta Machado (2010), no que se refere à democratização do planejamento urbano em Fortaleza, o ideário de Reforma Urbana está ausente nas atribuições e competências da CPPD. Brasil (2016) enfatiza que a comissão não pode ser entendida como um instrumento real de participação popular na política urbana da cidade.

De acordo com a referida lei, a CPPD era composta de 20 membros, sendo que 10 eram funcionários da Prefeitura pertencentes às secretarias e empresas concessionárias que prestam de serviços para a cidade. Os demais eram da Universidade, entidades de classe, organizações não-governamentais, representantes do setor empresarial, ASSECON, SINDUSCON<sup>31</sup> e um único movimento social, a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza - FBFF<sup>32</sup>. Essa configuração da CPPD dava ao governo municipal amplos poderes na tomada de decisões nas votações dos projetos, devido à vantagem garantida pela Lei nº 7.813 que colocava como presidente da comissão o Superintendente de Instituto de Planejamento do Município – órgão ao qual a CPPD era vinculada à época –, cabendo a este voto de desempate.

Em 24 de julho de 1997, a CPPD passa por mudanças na sua composição através da Lei nº 8047, incluindo novos órgãos dos governos municipal e estadual. Essa alteração elevava para 24 o número de membros da comissão, entretanto não significou acréscimo para representantes de movimentos sociais.<sup>33</sup> Em 15 de dezembro do mesmo ano, outras alterações na composição foram feitas pela Lei nº 8108, porém persistia a Federação de Bairros e Favelas em sistema de rodízio com a União das Comunidades da Grande Fortaleza.

Machado (2010) aponta que a proporção de membros da CPPD desde o início das suas atividades nunca correspondeu a uma paridade, visto que metade mais o presidente da comissão pertenciam ao quadro da prefeitura:

---

<sup>31</sup> Associação das Empresas Construtoras do Ceará – ASSECON e o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará – SINDUSCON, participavam em forma de rodízio, iniciando pela ASSECON. (Fortaleza, 1995).

<sup>32</sup> A FBFF também fazia rodízio com a União das Comunidades da Grande Fortaleza – UCGF. (FORTALEZA, 1995).

<sup>33</sup> Art 1º I – Como membros natos: a) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – SMDT; b) Secretarias Executivas Regionais I a VI; c) Secretaria de Finanças do Município; d) Instituto de Planejamento do Município – IPLAM; e) Procuradoria Geral do Município – PGM; f) Empresa Técnica de Transporte Urbanos - ETTUSA; g) Empresa Municipal de Limpeza e urbanização – EMLURB. II – Como membros representantes: a) Câmara Municipal de Fortaleza – CMF; b) Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB/CE; Associação dos Geógrafos do Brasil – AGB; d) Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Ceará – CREA/CE; e) Associação de Empresas Construtoras do Ceará – ASSECON; em sistema de rodízio com o Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Ceará – SINDUSCON; f) Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL; g) Associação Comercial do Ceará – ACC; h) Associação dos Engenheiros Sanitários – ABES; i) Universidade Federal do Ceará – UFC; j) Federação de Bairros e Favelas, em sistema de rodízio com a União das Comunidades da Grande Fortaleza; l) Departamento Estadual de trânsito – DETRAN; m) Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Ceará – SETPEC. (FORTALEZA, 1997).

Na verdade, com a proposta do poder executivo, teoricamente o gestor municipal teria 13 dos 24 votos da CPPD, além do voto decisivo, de desempate, do Presidente do Conselho. Além disso, mantém-se dentre os membros representantes uma característica que contradiz a propalada paridade, entendida, ao que parece, como número equivalente de membros natos (entidades do poder executivo) e de membros representantes (entidades da sociedade civil): a inclusão do poder legislativo municipal e, com a nova proposta, de um órgão do poder executivo estadual junto aos membros da sociedade civil, o DETRAN/CE. Desta forma, se à paridade o gestor estivesse se referindo à equivalência entre o número de membros da sociedade política e da sociedade civil, essa equivalência não existiu desde a criação da CPPD, e com a proposta de mudança indicada a prevalência geral da sociedade política – do poder executivo – aumenta. (MACHADO, 2010, p. 238).

Brasil (2016) levanta que apesar dos avanços na década de 1990, relativos ao debate da participação popular no planejamento em Fortaleza, não houve uma evolução dos meios de controle social – comitês, fóruns, comissão, conselhos e outros –, da política urbana. Ela atribui isso ao fato da regulamentação da participação social ser um novo procedimento na área do planejamento urbano no país, “[...] e que as lutas pela efetivação desses canais tenham sido ainda um pouco tímidas nessa cidade” (BRASIL, 2016, p. 158).

Ainda conforme a autora, apesar da “tímida” participação social em Fortaleza, os conselhos chegaram a ser utilizados, mas não promoveram uma plena democratização da gestão, em virtude da sua quantidade e da falta de articulação entre eles. Preponderava um caráter informativo sem que houvesse a tomada de decisões com base na construção coletiva.

Não se pode esquecer que o período de reabertura política representou um passo positivo na democratização do planejamento urbano no Brasil, buscando pôr o cidadão no processo de elaboração das políticas públicas de sua cidade. Contudo, apesar do PDDU-FOR de 1992 ter sido formulado nesse contexto, as atitudes institucionais por parte da prefeitura em face ao mercado, segundo Accioly (2008), revelam uma forte relação entre o poder público municipal, o setor imobiliário e a construção civil, configurando-se as influências deste trinômio nas tomadas de decisão em detrimento dos demais agentes sociais.

Para a autora, o plano era ambivalente, pois tentava conciliar os ideais do Movimento Nacional de Reforma Urbana e as políticas mais favoráveis a investimentos do setor privado.

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



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

Essa ambiguidade destacada pela autora também evidencia que o plano e o zoneamento regulamentado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, se desenvolvem, como frisou Feldman (1997), de maneiras distintas no interior das administrações municipais. Para a autora enquanto o planejamento não passa do campo das ideias e das intenções, o zoneamento reflete os interesses de alguns segmentos da cidade.

Porém, para alguns, a leitura feita naquele momento (SOARES; BARREIRA, 1998) era a de que o PDDU-FOR trazia inovação em dois aspectos: primeiro, quando o mesmo elegeu o bairro como unidade de planejamento e segundo quando passou a tratar o cidadão como ser integral. Esses dois aspectos corroboram com os princípios de descentralização e intersetorialidade em que pautaram as reformas administrativas da gestão de Juraci Magalhães. Todavia, estes aspectos remanescem no campo do discurso, sem serem verdadeiramente efetivados, realçando a discrepância entre o plano repleto de intenções e o zoneamento impregnado de interesses.

### 2.1.3 As reformas administrativas na gestão de Juraci Magalhães

Assim como em seu primeiro mandato<sup>34</sup>, a segunda gestão do Prefeito Juraci Magalhães<sup>35</sup> foi marcada por políticas de viés neoliberal que já vinha ganhando força no Brasil desde os anos 1990. Representantes disso temos as reformas administrativas assentadas em concepções de descentralização e intersetorialidade que desencadearam na Lei Nº 8000 de 20 de janeiro de 1997.

Primeiramente, a concepção de descentralização pelo viés neoliberal vem como estratégia de mudança da relação Estado e Sociedade nos anos de 1970 nos países europeus e nos Estados Unidos. De acordo com Junqueira; Inojosa; Komatsu<sup>36</sup> (1997), esta compreende a

---

<sup>34</sup> A primeira gestão foi de 1990 a 1993.

<sup>35</sup> A segunda gestão compreendeu dois mandatos consecutivos: o primeiro de 1997 a 2000 e o segundo foi de 2001 a 2004.

<sup>36</sup> Os autores prestaram consultoria à Prefeitura Municipal de Fortaleza entre 1996 a 1997. Luciano Antônio Prates Junqueira atuou mais precisamente como Coordenador da Assessoria à Prefeitura Municipal de Fortaleza

redução do aparato organizacional do Estado com vistas a obter mais agilidade e eficiência nas políticas sociais. Ou seja, a transição para o Estado Mínimo, deslocando as competências públicas para o setor privado, sob a racionalidade da eficiência e lucratividade, tirando da alçada do Estado as políticas sociais, responsáveis, segundo essa perspectiva, pelo déficit público e pela diminuição do emprego.

Pelo viés progressista, a descentralização é entendida como a transferência das competências do poder centralizado para outras esferas, como por exemplo, o repasse de atribuições federais e estaduais às administrações municipais. Os artigos constitucionais que tratam da política urbana são exemplares dessa concepção, pois transferem do poder central para os governos locais a responsabilidade por sua política urbana.

Desse modo, conforme Junqueira *et al.* (1997), a descentralização é uma estratégia para reestruturar o aparato do Estado, não com o fim de reduzi-lo, mas de lhe dar eficiência, de modo a aumentar sua eficácia nas políticas sociais e democratizar a gestão através da participação social nas tomadas de decisão do poder municipal.<sup>37</sup>

Segundo os autores, essa concepção de descentralização associada à democratização ganhou destaque nos países da América Latina na década de 1980, sobretudo aqueles que saíram de regimes políticos autoritários como o Brasil<sup>38</sup>.

Junqueira *et al.* (1997) destacam a importância de combater a ausência de intersetorialidade, entendida como a especialização de saberes, bastante independentes e desarticulados, que dentro de uma organização política contribuem para uma configuração estrutural hierarquizada e compartimentada, que tendia a tratar os problemas do cidadão de forma fragmentada, ou seja, as ações do poder público ocorrem de forma desarticulada e sem levar em consideração a interrelação dos problemas dos indivíduos. Dessa forma, para os autores, a intersetorialidade vem como meio de superar a fragmentação das políticas sociais, articulando os diferentes saberes dentro da estrutura governamental, com o fito de atender as demandas dos cidadãos de forma integral.

No contexto das reformas administrativas da gestão de Juraci Magalhães, Junqueira (1998) aponta que estas foram feitas distanciando-se dos pressupostos neoliberais e

---

para reformular sua estrutura organizacional, tendo como pressupostos a descentralização e a intersetorialidade. Fonte: <<http://lattes.cnpq.br/3186420006807999>> Acesso em: 29 de junho de 2016.

<sup>37</sup> Os autores apontam que descentralização não é suficiente para desenvolver a participação, mas é condição para viabilizar a primeira.

<sup>38</sup> O debate sobre a descentralização no Brasil foi marcado de um lado pela perspectiva neoliberal, trazida pelos organismos internacionais de financiamento, com vistas a reduzir o gasto público e, de outro lado, pela relação entre descentralização e democratização. JUNQUEIRA *et al.* (1997).

apoiadas na lógica da descentralização com o intuito de promover a democratização da política e a participação cidadã na gestão. O artigo segundo da Lei Nº 8000/1997 expõe esse intuito.

Art. 2º - A organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza tem como finalidade: I - garantir o acesso do cidadão aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua; II - ampliar a efetividade das ações realizadas pelo governo municipal e a responsabilização de seus agentes, mediante transparência, moralidade e descentralização da gestão municipal. (FORTALEZA, 1997).

Entretanto, Machado (2010) apresentou que tal estrutura, advinda das reformas, não contemplou a criação de meios democráticos que possibilitassem o diálogo entre a gestão e a sociedade civil. Ele ainda apontou que as modificações na organização do poder municipal geraram problemas de fragmentação institucional das ações da prefeitura, superposição de funções das instituições e desarticulação dos órgãos públicos. Dessa forma passando ao largo da proposta de intersetorialidade.

As mudanças institucionais na gestão de Juraci Magalhães também foram caracterizadas por Machado (2010) como sendo centralizadoras e autoritárias. Esse último aspecto é perceptível quando Junqueira (1998) relata a convocação feita pelo prefeito para anunciar a mudança na estrutura organizacional da prefeitura.

A vontade de mudar foi explicitada pelo prefeito, quando iniciou sua gestão com uma convocação dos servidores para a mudança. Não foi uma convocação qualquer, pois o projeto de mudança já estava formulado: o que se queria dos servidores era o entendimento da proposta e sua contribuição na formulação das estratégias de implantação. (JUNQUEIRA, 1998. p.18).

Deste modo – assim como o ocorrido com o Termo de Referência do PDDUFOR, que já vinha pronto –, a proposta da prefeitura pautada na descentralização como meio de possibilitar a democratização da gestão mostrava-se questionável uma vez que a temática não foi discutida inicialmente com os servidores municipais, cabendo a eles apenas validar as decisões tomadas, o que, conseqüentemente, acabou gerando receio de alguns servidores “[...] que se sentiam ameaçados com a reforma, já que ela implicava na extinção de órgãos setoriais e na criação de novos órgãos.” (JUNQUEIRA *et al.*, 1997, p. 32-33).

Nesse sentido é exemplar a oposição do vereador Luiz Arruda do Partido Verde (PV) expressa no parecer ao projeto de lei nº 240/1997, que intencionava extinguir o

Superintendência Municipal de Obras e Viação (SUMOV) – órgão criado pela Lei nº 2486 de outubro de 1963 –, mais especificamente no remanejamento dos funcionários para as SERs.

[...] Qual o motivo para trocar a SUMOV pela SMDT, se aquele órgão vem a mais de 30 (trinta) anos desenvolvendo com propriedade todas as missões que lhe foram atribuídas? Como ignorar que seus quadros dispõem dos mais gabaritados técnicos em engenharia urbana? (Parecer ao projeto de lei nº 240/1997).

Mais tarde, Machado (2010) mostrou que a apreensão dos funcionários municipais se fez concreta, porque posteriormente o IPLAM seria extinto pela Lei nº 8283 de junho de 1999. Esse fato, conforme Accioly (2008), deixou as ações do poder executivo municipal à mercê das circunstâncias e destituído de visão planejadora de longo prazo.

Antes da extinção do IPLAM, uma parte dos técnicos foram realocados para a Secretaria Municipal de Ação Governamental (SAG)<sup>39</sup>, assim como algumas competências e dados do órgão foram transferidos para as Secretarias de Finanças (SEFIN), de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF) e para algumas instituições correlatas à questão ambiental.

A Lei nº 8000/1997 foi responsável também pela divisão geográfica da cidade em seis Secretarias Executivas Regionais (SERs)<sup>40</sup>, contrariando assim o bairro como unidade de planejamento estabelecido no PDDUFOR.

Art. 13 - Cada Secretarias Executivas Regionais - SER, tem a finalidade de proporcionar condições para a melhoria da qualidade de vida da população da região sob sua gestão prestando serviços municipais; identificando e articulando o atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais, considerados em sua dinâmica de uso do espaço urbano e peculiaridades sociais, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento territorial e ao meio ambiente como ao desenvolvimento social. (FORTALEZA, 1997).

Além dessas SERs serem a concretização da proposta de descentralização, elas traziam em suas competências a proposta de intersetorialidade, uma vez que cabia a elas formular diretrizes e indicar prioridades no que se referia às ações intersetoriais; gerenciar ações entre saúde, educação, cultura, lazer e outros; participar da formulação de políticas intersetoriais e do planejamento municipal; planejar, coordenar, executar e avaliar ações

<sup>39</sup> A Lei nº 8283/1999 que extinguiu o IPLAM também criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDE), que absorveu o restante dos servidores do IPLAM.

<sup>40</sup> Conforme Junqueira *et al* (1997), as regionais foram delineadas levando-se em consideração critérios populacionais como o número de habitantes, cada qual com aproximadamente 350 mil pessoas.

articuladas de controle urbano, meio ambiente, transporte, obras municipais, limpeza urbana e habitação, visando atender às necessidades e demandas da população de sua área.

Para as ações que ultrapassavam a escala dos bairros das SERs e que poderiam afetar outras regionais e a cidade como o todo, foram criadas secretarias de articulação que prestariam apoio técnico. Deste modo, a Lei nº 8000/1997 criou três secretarias: Secretaria de Ação Governamental (SAG); Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT) e Secretaria de Desenvolvimento Social (SMDS).

O papel da Secretaria Municipal de Ação Governamental (SAG) era formular diretrizes gerais e indicar prioridades que norteavam as ações governamentais, bem como articular, consolidar, avaliar e acompanhar as ações dos diversos órgãos municipais e suas relações com a prefeitura e com a população. Também era de sua competência o sistema de informações municipais, assim o órgão subsidiava com dados à gestão municipal, apoiando o prefeito nas suas decisões<sup>41</sup>.

Quanto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT), este órgão se responsabilizava pelo planejamento e articulação intersetorial das políticas referentes à infraestrutura e controle urbano, meio ambiente, transportes, obras viárias, obras municipais e limpeza urbana. Dessa forma, além de articular as ações entre as SERs, cabia à SMDT o controle das atividades realizadas pelas regionais em seus respectivos territórios.

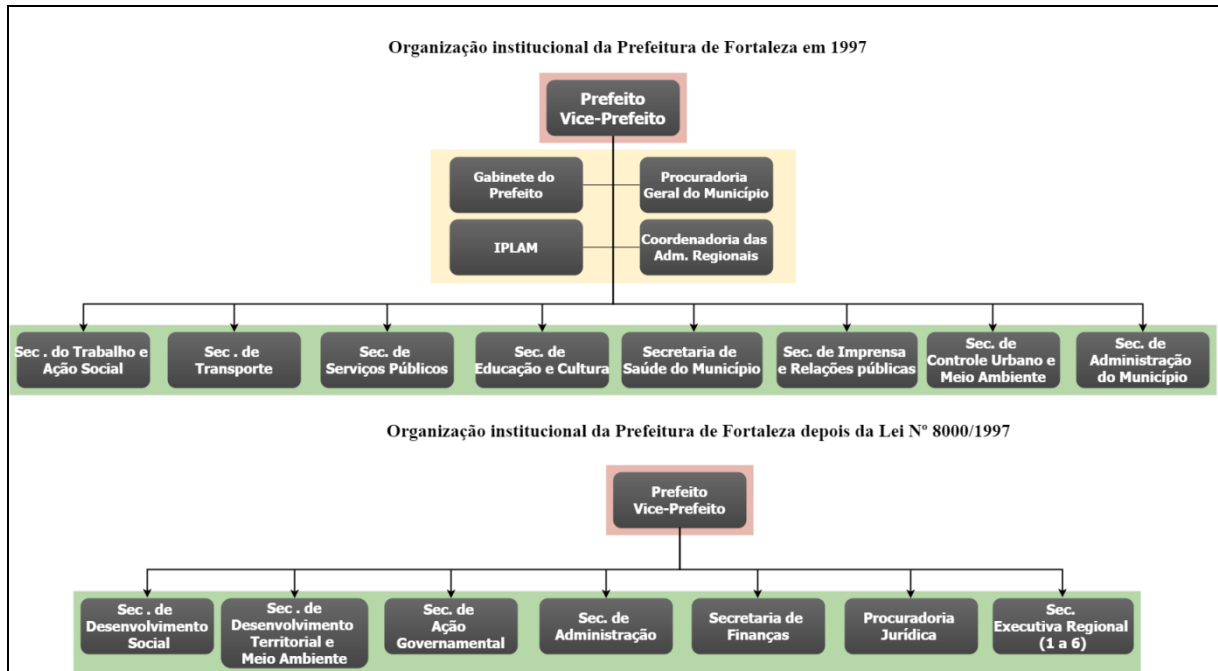
Por sua vez, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) era um órgão que congregava as políticas sociais, tais como: emprego e renda, educação, saúde, abastecimento, habitação, cultura, lazer e assistência social. Deste modo, buscava estabelecer metas nessas áreas e atuar junto com as Regionais, de forma a otimizar a gestão das políticas sociais.

Em síntese, as implicações dessas reformas administrativas extinguiram diversos órgãos municipais como o IPLAM, deixando assim a organização institucional da prefeitura mais enxuta, como podemos observar abaixo.

---

<sup>41</sup> Em 2000, estudos produzidos pelo Plano Estratégico Municipal para assentamentos subnormais (PEMAS) apontaram que a SAG não alimentava o sistema de informações municipais.

Figura 2 - Organização institucional da Prefeitura de Fortaleza antes e depois da reforma administrativa de 1997



Fonte: Adaptado de Junqueira *et al.* (1997) e da Lei nº 8000/1997.

A intersetorialidade pretendida pela reforma fez com que áreas como educação e saúde deixassem de ter secretarias próprias, passando a serem geridas por cada Regional. A absorção das políticas setoriais pelas SERs fez com que parte considerável do orçamento municipal fosse destinada a elas, representando cerca de 59,6% das despesas da administração direta<sup>42</sup>. Posteriormente, esses repasses sofreram reduções ao longo das gestões de Luizianne e Roberto Cláudio.<sup>43</sup>

Com todo esse orçamento, as SERs tornaram-se, logo no início de sua implantação, alvos de disputas políticas pelo preenchimento dos cargos, conforme relatou Junqueira *et al.* (1997). Tal situação foi sendo perpetuada ao longo das gestões seguintes. Em 2012, o arquiteto Romeu Duarte relatou em matéria no jornal *O Povo* que os cargos de chefia das Regionais eram preenchidos por indicações políticas e partidárias em detrimento de nomeação de secretários com conhecimentos técnicos<sup>44</sup>. No primeiro mandato de Roberto Cláudio, o prefeito nomeou técnicos, mas acabou abrindo espaço para políticos no segundo mandato.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Criadas há 20 anos, Regionais estão esvaziadas. *O Povo*, Fortaleza, p. 06 fevereiro 2017.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Regionais enfrentam problemas. *Diário do Nordeste*, Fortaleza, p. 24 julho 2012.

<sup>45</sup> Criadas há 20 anos, Regionais estão esvaziadas. *O Povo*, Fortaleza, p. 06 fevereiro 2017.

As Secretarias Executivas, no transcorrer das gestões, sofreram desvirtuamentos. No mandato de Luizianne Lins, por exemplo, conforme Romeu Duarte, em matéria citada anteriormente, o arquiteto alegou que as SERs tornaram-se distantes do poder municipal. Por sua vez, Olinda Marques, ex-secretária executiva da Habitafor e secretária da SER III na época lamentou à limitação das instituições apenas às funções executivas apartadas dos processos de planejamento e gerência de recursos. Já na gestão atual – com orçamento da administração direta, cerca de 9,74% –, as SERs foram perdendo seu caráter executivo e passando a ter mais um balcão de atendimento, conforme publicado em matéria do jornal *O Povo* em 6 de fevereiro de 2017.

Dessa forma, observamos que a propalada descentralização e intersetorialidade pretendida pela reforma administrativa foram aviltadas ao longo das gestões municipais.

Na gestão de 2001 a 2004, o prefeito Juraci Magalhães deu continuidade às reformas administrativas. Em 26 de dezembro de 2001 foi sancionada a Lei nº 8608, que criou novas secretarias e implicou em mudanças para configuração institucional do planejamento urbano de Fortaleza.

A lei desfez a SAG, órgão de articulação e integração das ações governamentais. Em seu lugar foi criada a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA, que ficou com a incumbência de formular planos estratégicos.

Art. 8. A Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA) tem por finalidade incumbir-se do planejamento do Município, mediante a formulação dos planos estratégico, tático e operacional;

Art. 9. A Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA) tem as seguintes competências: [...] II - elaborar e acompanhar o planejamento estratégico do Município. (FORTALEZA, 2001).

O novo regramento ainda desdobrou as funções de controle urbano e meio ambiente da SMDT para as Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos – SEMAM –, e Secretaria Municipal de Infraestrutura e Controle Urbano – SEINF. Esta última ficou responsável pela elaboração do Plano Diretor.

Meses antes da publicação da Lei nº 8608, de 10 de junho de 2001, o Estatuto da Cidade foi aprovado exigindo a atualização dos Planos Diretores e a obrigatoriedade de participação social no processo de elaboração e implementação. Entretanto para Machado (2010), a delegação de competência para formulação dos planos à SEINF evidencia a visão de intervenção e controle urbano e não de práticas participativas na elaboração do Plano Diretor. Deste modo, afastando-se do ideário reformista do estatuto.

Decorre destas alterações o comando da SEINF no processo de revisão do Plano Diretor, juntamente com a CPPD, Conselho Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza (COMAM), contando com a consultoria da Associação Técnico-científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEF), vinculada à Universidade Federal do Ceará (UFC). O processo de elaboração, que ficou conhecido como Projeto de Legislação Urbanística de Fortaleza (LEGFOR), será abordado na próxima seção.

#### 2.1.4 Revisão da legislação urbanística, o Projeto LEGFOR

O LEGFOR foi o desenvolvimento de um programa de ações nos setores do planejamento e controle urbano que visavam realizar a revisão de toda a legislação urbanística de Fortaleza: a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), o Código de Obras e Posturas (COB) e a criação do Código Ambiental de Fortaleza (CAM) e a revisão do PDDUFOR.

Lançado em 4 de dezembro de 2002<sup>46</sup> no auditório da Federação das Indústrias e Comércio do Ceará (FIEC), o projeto LEGFOR, que foi tendo como referência o Estatuto da Cidade, procurou atualizar o PDDU, que passaria a ser chamado de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza PDDUAFOR.

O processo de elaboração do LEGFOR ficou mais uma vez a cargo da ASTEF, contratada sem licitação devido ao seu “notório saber” pelo valor de R\$ 1.625.000,00. A equipe que compôs a consultoria inicialmente era multidisciplinar, com técnicos provenientes da prefeitura e da UFC, principalmente do curso de Arquitetura e Urbanismo<sup>47</sup>. Com a extinção do IPLAM em 1999 coube à Coordenadoria de Urbanismo (COURB) pertencente à Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) a coordenação das atividades.

Conforme levantou Machado (2010), a ASTEF, responsável por elaborar o novo projeto do plano diretor, não contemplou formas de envolvimento da sociedade no desenvolvimento das atividades, tendo ficado restrita a participação a algumas reuniões expositivas dos trabalhos em curso. Conforme Souza (2001), quanto ao grau de abertura com

---

<sup>46</sup> Legislação urbanística de Fortaleza será atualizada. Diário do Nordeste, Fortaleza, 05 de dezembro de 2002.

<sup>47</sup> Segundo Machado (2010), as concepções de planejamento urbano e de plano diretor entre os diferentes membros da equipe geraram conflitos internos, o que acarretou na saída de alguns membros, como José Borzacchiello da Silva, Linda Gondim, Mônica Fiúza Gondim, Paulo Roberto Araújo, Geovana Cartaxo, Olinda Marques e Eliseu Rossato Toniollo. Para o autor, essa cisão representou os segmentos com referencial na Reforma Urbana que criticavam à ausência de democratização/participação do/no processo de planejamento.



a participação popular<sup>48</sup>, o caráter meramente informativo dos planos não constitui participação da sociedade. Portanto, para o autor somente a exposição das intenções e das ações do poder público aproximam-se mais de uma pseudoparticipação do que de uma participação plena.

Preocupado não só com o processo participativo, como também com o conteúdo, as reuniões entre ASTEF, o poder municipal, a CPPD e o COMAM, assim como a ausência de licitação para a contratação da ASTEF, o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB)<sup>49</sup> iniciou uma série de questionamentos ao LEGFOR. Para somar forças nas suas interpelações, buscou ajuda nos movimentos sociais, algumas entidades profissionais e setores progressistas das universidades.

Em setembro de 2004, uma Ação Civil Pública é desencadeada pelo Ministério Público Federal (MPF) contra a ASTEF, a UFC e Prefeitura de Fortaleza objetivando a nulidade do contrato da ASTEF como responsável pelo LEGFOR.

No mês seguinte, o MPF interpôs Ação de improbidade administrativa (2004.81.00.021794-4) contra o Prefeito Municipal de Fortaleza, Juraci Vieira De Magalhães e o Secretário Executivo Regional II, Joaquim Neto Bezerra, responsáveis pela contratação irregular da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin – ASTEF, entidade vinculada à UFC, objetivando a elaboração de anteprojeto da Legislação Urbanística de Fortaleza - LEGFOR, bem como contra o Professor Roberto Cláudio Frota Bezerra, Reitor da UFC à época da contratação dos serviços, cuja execução teria ocorrido eivada de vícios. (MACHADO, 2010, p. 248).

A justificativa do MPF foi pautada, para além dos problemas de qualidade técnica dos serviços contratados, nas formas irregulares de contratação da ASTEF, no acesso à informação e na ausência de participação popular.

Em síntese, **desde a sua contratação, o projeto LEGFOR, em especial o anteprojeto de lei do PDDUA/FOR, foi desenvolvido irregularmente**, o que também se verifica em relação aos problemas técnicos em todo o processo: **sem a participação efetiva da população de Fortaleza, sem o acesso amplo às informações, sem a ampla publicidade devida, sem uma definição clara da política urbana para nossa cidade, além de sérios problemas técnicos, conforme**

---

<sup>48</sup> O autor qualifica a participação efetiva da sociedade no processo de planejamento em oito categorias: coerção, manipulação informação, consulta, cooptação, parceria, delegação de poder e autogestão. Abordaremos sobre elas no capítulo terceiro com o intuito de enquadrar em que grau de participação o Fortaleza 2040 e revisão da LUOS se encontram.

<sup>49</sup> Uma rede formada por treze entidades vinculadas às intervenções e lutas urbanas. Configurou-se como o principal agente na luta em defesa da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza. (MACHADO, 2010).

**atestam os vários pareceres de especialistas.** (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2004, p.5. grifo do autor).

Desta forma, o projeto foi retirado da Câmara dos Vereadores de Fortaleza. Brasil (2016) destaca o ineditismo desta ação no país, pois foi a primeira vez que movimentos sociais, academia, entidades profissionais em conjunto com o MPF barraram um processo de aprovação de Plano Diretor devido à falta de processos participativos, conteúdo questionável e sem diagnóstico e irregularidade na contratação da empresa que coordenaria o processo de elaboração do plano.

## **2.2 Dimensão institucional do planejamento urbano em Fortaleza na administração de Luizianne Lins.**

Em 2005, à prefeitura municipal foi assumida por Luizianne Lins<sup>50</sup> do Partido dos Trabalhadores (PT), encerrando as gestões pemedebistas na capital cearense, que até então apresentava como característica o planejamento urbano tecnocrático e focado em obras (ACCIOLY, 2008; BRASIL, 2016).

Diferente do seu antecessor, Luizianne não promoveu mudanças na configuração institucional da prefeitura, entretanto ao longo de seu mandato criou seis novas secretárias: Secretaria Municipal de Turismo de Fortaleza (SETFOR), Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), Secretaria Municipal de Educação – SME, Secretaria de Cultura de Fortaleza – SECULTFOR, Secretaria de Esporte e Lazer – SECEL e Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza – SDH.

A mudança para uma administração de espectro político mais progressista criou expectativas por processos de gestão e planejamento urbano mais inclinados com a bandeira reformista. Contudo, isto não foi o que ocorreu plenamente, como veremos a seguir quanto da revisão do Plano Diretor.

---

<sup>50</sup> A gestão da petista ocorreu nos anos de 2005 a 2012.

### 2.2.1 Dinâmica e agentes no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFOR de 2009

Com o início da gestão petista – através de muita pressão popular –, os trabalhos de revisão do Plano Diretor são retomados em janeiro de 2006. Procurando destacar o caráter reformista do processo, a prefeitura batiza o novo plano com o nome de Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFOR. O processo procurou ser célere, uma vez que o Ministério das Cidades tinha estabelecido o prazo de agosto de 2006 para que as cidades apresentassem seus planos.<sup>51</sup>

Desta vez quem ficou à frente na elaboração do PDPFOR foi a SEPLA. Porém, a elaboração propriamente dita do plano não ficou na responsabilidade dos técnicos locais, mas sim de uma organização social contratada pelo seu “notório saber”, o Instituto Pólis<sup>52</sup>, “[...] a qual já trabalhava com a temática há muito tempo e que já havia desenvolvido diversos planos diretores no Brasil, sendo reconhecida publicamente ao tratar do tema.” (BRASIL, 2016, p. 167). Com base nestes termos, o governo municipal dispensou processo licitatório.

Pedido de Dispensa de Processo Licitatório - contratação de pessoa jurídica especializada para serviços de consultoria e assessoria em políticas públicas na área de gestão urbana visando a elaboração da revisão do plano diretor urbano da cidade de Fortaleza. EMPRESA CONTRATADA: PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecido de utilidade pública pelo Governo Federal (Portaria nº 622/02 do Ministério da Justiça). (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, 2006, p.1).

O valor do contrato previsto foi de R\$ 481mil para que o projeto fosse desenvolvido em dez meses. Foi criada uma estrutura de coordenação geral do Plano Diretor, mediante formação de um grupo diretamente responsável pela preparação, condução e monitoramento do processo de elaboração do plano, bem como pela coordenação de eventuais mudanças, durante o cumprimento do cronograma programado.

Para acompanhamento do processo foi constituído um núcleo gestor, oficializado pelo Decreto Municipal no 12.038, em 30 de maio de 2006. O mesmo duraria só até aprovação do plano e não tinha um formato de conselho. O intuito do núcleo gestor era fazer o acompanhamento, monitorar a elaboração do plano diretor, bem como o seu processo

---

<sup>51</sup> Posteriormente este prazo foi revogado.

<sup>52</sup> O Instituto Pólis é uma ONG de atuação nacional e internacional. Fundado em 1987, o Pólis atua na construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas, por meio de pesquisas, assessoria e formação que resultem em mais políticas públicas e no avanço do desenvolvimento local. (<http://pólis.org.br/>).

participativo. (PERDIGÃO, 2015). O núcleo gestor era órgão composto por membros do poder público municipal e por representantes da sociedade civil.

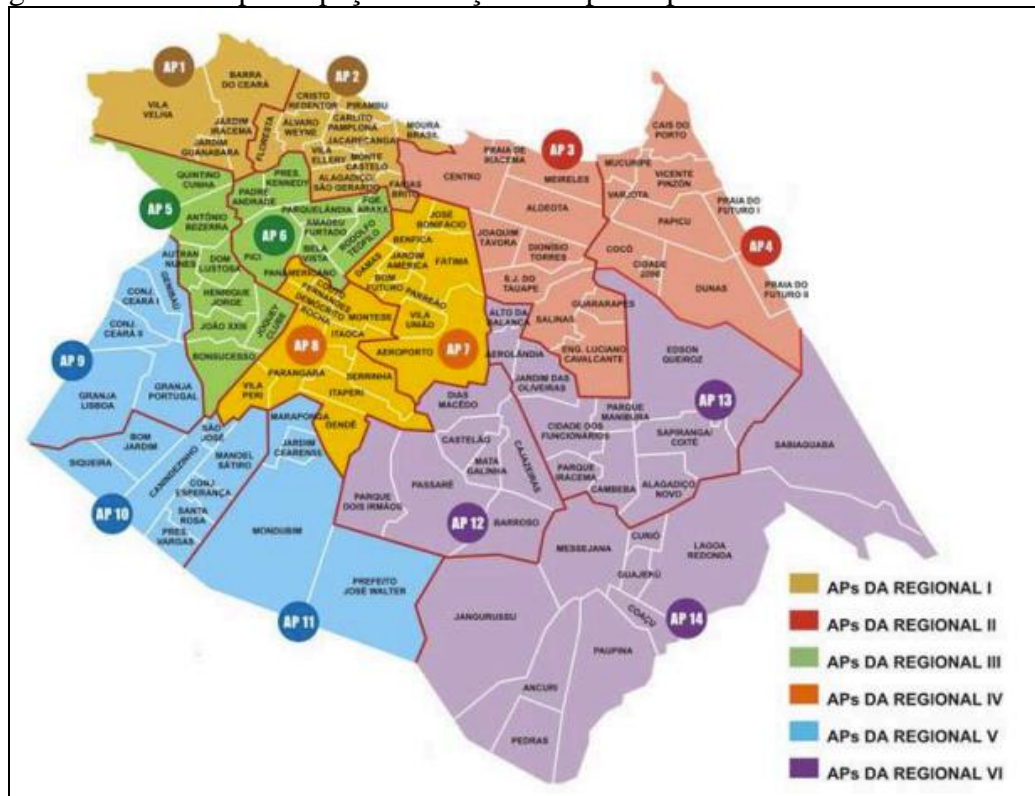
Figura 3 - Composição do núcleo gestor do PDPFOR 2009.



Elaboração: Rodolfo Góis. Fonte: Perdigão (2015).

Como estratégia de participação, a cidade foi dividida em Áreas de Participação (AP), adotando-se a mesma subdivisão do Orçamento Participativo (OP) com 14 áreas. Conforme Souto (2013), essas áreas foram estabelecidas levando-se em consideração o número populacional, IDH, semelhanças culturais e ainda com base em documentos elaborados pela SEPLA e de gestões anteriores.

Figura 4 - Áreas de participação do orçamento participativo de Fortaleza



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

É importante frisar que os trabalhos de revisão do Plano Diretor se desenvolveram concomitantemente ao andamento de atividades de instâncias de controle social, como o Orçamento Participativo<sup>53</sup>, o Plano Plurianual Participativo, as Conferências Municipais, os Conselhos Municipais e a Coordenadoria da Participação Popular, como apontou Arão (2012). A autora ainda afirma que esses processos “[...] visavam à efetivação e o aprimoramento dos processos participativos em Fortaleza [...]” (ARÃO, 2012, p. 15-16).

Conquanto, a autora salienta que esses processos não constituíram marcos de democratização plena da gestão.

Ao olharmos as gestões de Luizianne Lins (2005-2008; 2009-2012), percebemos multiplicidade de canais abertos à participação em seu governo. Os processos do PPA e Plano Diretor Participativo, do OP, tornam incontestável a disposição do seu governo em ampliar os espaços de participação. Contudo, somente a abertura desses espaços não significa a efetiva democratização da gestão da cidade, uma vez que outras áreas da gestão não se democratizam, logo a participação parece estar confinada apenas em lugares determinados, sem nenhum incentivo fora desses lugares. (ARÃO, 2012, p. 119).

<sup>53</sup> Souza (2001) pontua que apesar da elaboração do orçamento participativo conter uma característica de planejamento, a escala de tempo a qual está associado o orçamento, um médio prazo, algo como um ano, permite que o orçamento esteja mais ligado à gestão do que ao planejamento.

Também os participantes foram divididos por segmentos: entidades profissionais, organizações não-governamentais, entidades trabalhistas/sindicatos, entidades acadêmicas e de pesquisa, entidades empresariais, movimentos sociais e populares.

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

Figura 5 - Representação do processo de elaboração do PDPFOR 2009.



Elaboração Rodolfo Góis.

A etapa 1 da capacitação tinha como público-alvo os servidores e funcionários da prefeitura, processo que ficou a cargo do Instituto Pólis. O intento era de formar multiplicadores da prefeitura para capacitação da população nas 14 áreas definidas pelo Orçamento Participativo e que ajudassem nos trabalhos de leituras comunitárias e acompanhassem o processo participativo até o fim de desenvolvimento do Plano Diretor.

Posteriormente, a etapa 2, referente à leitura da cidade, teve como público-alvo a sociedade civil. Conforme o relatório sobre o processo de participação social da elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza<sup>54</sup>, estruturou-se em quatro fases: Fase I – 1ª Rodada de Capacitação; Fase II – 2ª Rodada de Capacitação; Fase III – Capacitações Específicas; Fase IV – Capacitação dos Delegados.

<sup>54</sup> Documento desenvolvido por Luiza Perdigão, ex-diretora de articulação e integração de política do IPLANFOR, com base nos registros da gestão de Luizianne Lins.

A primeira e a segunda fases da etapa 2 tiveram como objetivo capacitar o público em geral. Nessa etapa foram realizadas leituras comunitárias. A terceira fase tinha foco público específico que envolvia crianças e adolescentes, idosos, deficientes físicos, sindicalistas, representantes de segmento acadêmico, líderes comunitários, coordenadores de ONGs, representantes de movimentos sociais e moradores de bairros. O objetivo dessa fase foi capacitar “segmentos identificados como geradores de demandas diferenciadas e específicas.” (PERDIGÃO, 2015, p.9). A última fase visava a capacitação dos delegados territoriais para o Congresso do Plano Diretor. Foram preparados 117 delegados territoriais e 472 delegados dos segmentos.

A construção do diagnóstico do PDPFOR pautou-se na leitura da cidade pelas perspectivas comunitária, técnica e jurídica.

O objetivo da leitura da realidade era entender a dinâmica do Município de Fortaleza por meio de estudos de dados e informações sociais, econômicas, ambientais e culturais, articuladas às percepções construídas nos debates realizados entre o poder público e os segmentos da sociedade. (PERDIGÃO, 2005, p.9).

Nessa etapa foram confeccionados mapas temáticos que permitissem identificar problemáticas comuns a todos e também específicos; esse material subsidiaria o diagnóstico do PDPFOR. A leitura técnica foi construída pelos técnicos da prefeitura a partir de levantamentos de dados estatísticos, sociais, econômicos, ambientais e culturais do município. A leitura jurídica buscou fazer um levantamento do conjunto da legislação urbanística vigente na época.

Após a etapa de leituras, no dia 8 de abril de 2006, no I Fórum do Plano Diretor “A Cidade que temos”, o diagnóstico foi apresentado, porém aberto às complementações a serem feitas pelos participantes, visando fechar a visão da “cidade que temos”.

Em relação ao grau de abertura para com a participação, Moreira (2008) afirma que somente a etapa 2 tratou da tentativa de capacitação popular, onde foram expostos diversos temas que estariam presentes no plano. Contudo, para Iacovini e Lustosa (2014), essa etapa apresentou graves falhas no que concerne a publicização, mobilização, capacitações feitas por técnicos sem experiência no assunto, materiais inadequados e leituras comunitárias realizadas sem articulação com uma leitura técnica preliminar.

Moreira (2008) ainda enquadrou a etapa 2 do processo de revisão do Plano Diretor na categoria consulta<sup>55</sup>. Ele ressalta também o pequeno quórum na maioria dos eventos. Esse último, conforme Iacovini e Lustosa (2014), foi insuficiente, pois foram realizadas apenas quatro assembleias aos sábados em cada AP. Como resultado os autores apontam a precariedade das capacitações e sensibilização da população para o tema e a eleição de delegados pouco representativos.

Na parte de capacitação dos delegados, predominou o caráter informativo<sup>56</sup> dos encontros. Moreira (2008) pontua que um pouco mais de 100 delegados foram eleitos para esse momento. Foram feitas apresentações mais detalhadas das propostas e comparações com os planos anteriores.

Segundo Perdigão (2015), na etapa 3 houve a construção das propostas através de audiências públicas – territoriais e temática<sup>57</sup> –, e posteriormente, foram apresentadas no II Fórum do Plano Diretor. Nessa etapa, Moreira (2008) aponta que foi o momento de maior participação, enquadrando-o como parceria<sup>58</sup>. Entretanto, o fórum era para ter sido como o espaço de filtragem dos debates que seguiriam para o Congresso do Plano Diretor e não foi o que ocorreu, pois todos os principais debates foram resgatados na pré-plenária, não permitindo sistematização das propostas.

Na etapa 4, Perdigão (2015) relata que as propostas desenvolvidas na etapa anterior foram levadas para votação no Congresso do Plano Diretor, compondo assim a minuta do projeto de lei a ser enviado à Câmara de Vereadores.

Esse foi o momento de confronto das propostas dos grupos, entidades e delegados. Moreira (2008) lamenta que apesar da população querer participar ativamente da construção do plano, carecia aos cidadãos de conhecimentos técnicos que lhes permitissem maior apropriação dos temas tratados no evento. Tal situação fez com que a população votasse de acordo com o posicionamento dos técnicos ali presentes, que conforme o autor, correspondia a 47,56% dos participantes, assim os assuntos postos ali eram basicamente decididos pelos

---

<sup>55</sup> Conforme Souza (2001), a consulta é quando o Estado busca informações da população, contudo isso não significa que as opiniões colhidas sejam levadas em consideração e incorporadas nos planos.

<sup>56</sup> Souza *op. cit.* descreve a categoria informativo quando é disponibilizado informações sobre as ações do Estado.

<sup>57</sup> Divisão semelhante foi adotada para os núcleos de participação do Fortaleza 2040.

<sup>58</sup> Primeiro grau de participação autêntica para Souza *op. cit.*, onde há colaboração entre sociedade civil e Estado.



membros da prefeitura. Em virtude desses fatores, Moreira (2008) classificou o Congresso do Plano Diretor na categoria manipulação<sup>59</sup>.

Na elaboração das propostas para o plano diretor – que constituiria o seu escopo – , os embates entre segmentos sociais se acirraram. Sousa (2010) dividiu esses segmentos em três grupos: o primeiro sob o comando do poder público, com uma divisão interna de funcionários da gestão anterior provenientes da SEINF e SEMAN e outros grupos da SEPLA e da HABITAFOR identificados com a gestão de Luizianne Lins; o segundo segmento era o campo popular, composto por entidades e movimentos da rede NUHAB; e o terceiro segmento, chamado empresarial, que foi capitaneado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará – SINDUSCON.

### 2.2.2 Escopo do PDPFOR 2009

O produto final do PDPFOR 2009 é constituído por 327 artigos, distribuídos em 30 páginas de texto legislativo – há outras 490 restantes referentes aos anexos, contendo mapas georeferenciados –, organizados em 25 capítulos e 59 seções e agrupados em cinco Títulos: I - Dos Princípios da Política Urbana e dos Objetivos do Plano Diretor; II - Das Diretrizes e Ações Estratégicas das Políticas Setoriais; III - Do Ordenamento Territorial; IV - Do Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável; e V - Das Disposições Finais e Transitórias.

Na construção do plano, os instrumentos urbanísticos foram o ponto central de negociações entre os segmentos presentes no Congresso. No campo popular, o foco eram as Zonas de Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento entendido por eles como meio de garantir os direitos sociais conforme estabelecia o Estatuto da Cidade, combatendo a especulação, favorecendo a regularização fundiária e promovendo a gestão democrática e participativa. Para o segmento empresarial, o macrozoneamento ambiental e urbano era mais atrativo como alvo de suas intenções e ações, pois esse representava um meio de controle e apropriação da valorização imobiliária de setores da cidade balizado pelos parâmetros urbanísticos. (FELDMAN, 1996).

---

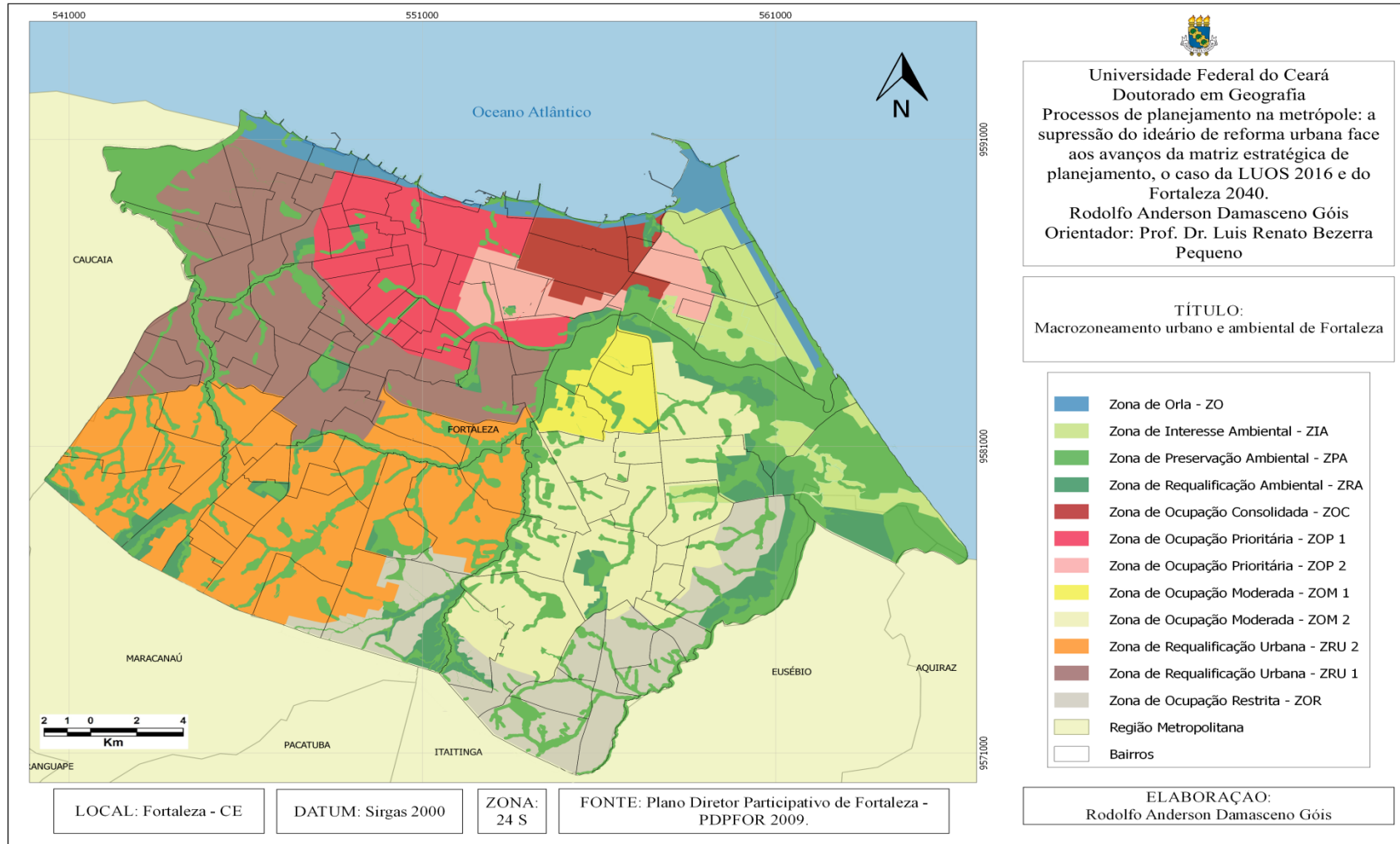
<sup>59</sup> Quando a população é induzida a aceitar uma intervenção. No caso ilustrado pelo autor, a indução ocorreu através dos argumentos técnicos.

O macrozoneamento estabelecido para a cidade dividiu o seu território em dois grandes compartimentos: macrozoneamento de proteção ambiental e macrozoneamento de ocupação urbana. O primeiro compreende as partes do município onde predominam os elementos naturais: rede hídrica; orla marítima; vegetação (manguezais, matas ciliares); dunas; áreas de preservação permanente. O segundo engloba as áreas com ocupação urbana propriamente dita: espaços voltados para habitação, áreas comerciais; áreas industriais e de serviços; espaços públicos; equipamentos públicos e infraestrutura urbana; sistema de saneamento; sistema de mobilidade.

Cada macrozona subdivide-se em outras zonas, cada uma delas com seus respectivos parâmetros de ordenamento do solo urbano. A macrozona de proteção ambiental é formada pelas seguintes zonas: I – Zona de Preservação Ambiental – ZPA; II – Zona de Recuperação Ambiental – ZRA; III – Zona de Interesse Ambiental – ZIA. Tais zonas são distintas umas das outras em relação ao nível de preservação, ocupação e degradação dos ecossistemas.

O Macrozoneamento de Ocupação Urbana compreende as seguintes zonas: Zona de Ocupação Preferencial 1 – ZOP 1; Zona de Ocupação Preferencial 2 – ZOP 2; Zona de Ocupação Consolidada – ZOC; Zona de Requalificação Urbana 1 – ZRU 1; Zona de Requalificação Urbana 2 – ZRU 2; Zona de Ocupação Moderada 1 – ZOM 1; Zona de Ocupação Moderada 2 – ZOM 2; Zona de Ocupação Restrita – ZOR; Zona da Orla – ZO.

Mapa 2 - Macrozoneamento ambiental urbano de Fortaleza



No processo de elaboração do escopo do PDPFOR podemos vislumbrar o posicionamento face ao mercado que o plano vai tomando em prol do segmento empresarial ligado ao mercado imobiliário. Machado (2010) ressalta que mesmo que esse posicionamento do setor imobiliário tenha aparecido só ao final do processo, os grupos ligados ao SINDUSCON tiveram significativa atuação nas alterações das negociações. Desta forma, acabaram por fragilizar as conquistas do campo popular e garantir potenciais construtivos mais benéficos nas áreas valorizadas já adensadas e em áreas de expansão do mercado.

Os instrumentos relativos ao direito à cidade e o cumprimento da função social da terra urbana por não serem autoaplicáveis careceram de regulamentação após aprovação do plano, constituindo-se uma das pautas de reivindicações dos movimentos sociais da cidade. Já os instrumentos para a valorização territorial, como outorga onerosa de alteração de uso, transferência do direito de construir e regularização das edificações em Fortaleza, tiveram o seu processo de regulamentação iniciado em 2015 e de forma célere.

Por serem reveladores dos interesses econômicos, os instrumentos referentes ao uso e ocupação do solo são aqueles que mais desencadeiam discussões.

É muito significativo que tenham sido exatamente aspectos urbanísticos – referentes a uso e ocupação do solo – os que mais geraram polêmicas, mobilizaram as forças do atraso, impediram a aprovação de vários planos diretores ou esterilizaram ações dos que foram aprovados. Isso revela que, finalmente, veio a luz aquele aspecto que vinha sendo ocultado pela ideologia do plano diretor: os interesses vinculados ao espaço urbano. (VILLAÇA, 2004, p. 239).

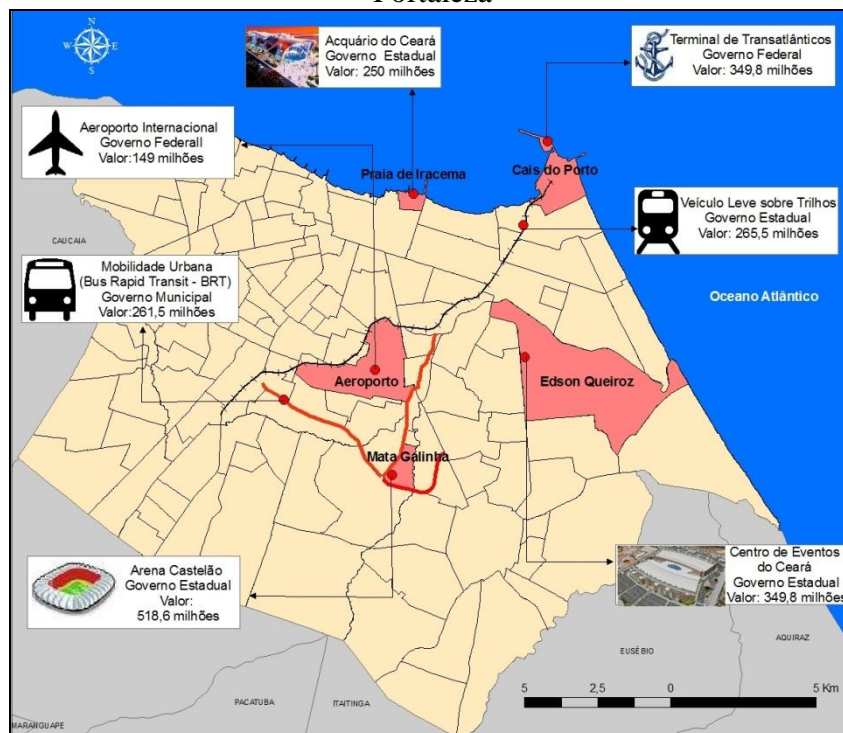
Dessa forma, assim como foi o PDDUFOR da gestão de Juraci Magalhães, o PDPFOR da administração de Luizianne Lins não deixou de ser ambivalente: atendia às demandas do empresariado urbano ao passo que se apresentava como instrumento de combate à especulação imobiliária.

Art. 4º - São objetivos deste Plano Diretor: III - garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperando e transferindo para a coletividade parte da valorização imobiliária decorrente de ações do poder público; IV - regular o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano a partir da capacidade de suporte do meio físico, da infraestrutura de saneamento ambiental e das características do sistema viário; V - combater a especulação imobiliária; [...]; VIII - ampliar a oferta de áreas para a produção habitacional de interesse social com qualidade, dirigida aos segmentos de baixa renda; IX - promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda; X - induzir a utilização de imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados (FORTALEZA, 2009).

Apesar do processo de formulação do PDPFOR ocorrer alinhado com os ideais reformistas e diretrizes da carta constitucional e do Estatuto da Cidade, a morosidade na regulamentação de alguns instrumentos<sup>60</sup> do plano os tornam sem eficácia na resolução dos problemas urbanos em Fortaleza.

Dessa forma, não é possível afirmar que um plano reformista tenha sido aplicado na capital cearense. E é nesse cenário que temos a proliferação de intervenções urbanas apartadas de quaisquer formas de planos participativos, que mais tarde vão se somar, como apontou Góis (2013), a euforia de segmentos políticos e empresariais quanto à escolha de Fortaleza como subsede do mundial de futebol em 2014, evidenciando-se assim a“ [...] supremacia de um conjunto de projetos intervencionistas sobre o processo de planejamento de cunho reformista”. (PEQUENO, 2015, p.19).

Figura 6 - Espacialização de projetos urbanos no período de preparação para a Copa 2014 em Fortaleza



Fonte: Matriz de Responsabilidade e Secretaria de Turismo do Ceará. Elaboração: Góis (2013).

As intervenções para o mundial procuraram ocorrer de forma célere, sem profundo debate com a sociedade e flexibilizando as normas urbanísticas deste modo aproximando-se de uma perspectiva estratégica de cidade empresa. (VAINER, 2000).

<sup>60</sup> Junior e Montandom (2011) expõem que o real uso desses instrumentos no Brasil ainda é um caso muito pontuais.

Somente alguns projetos foram concluídos como: a Arena Castelão, obras de mobilidade no entorno deste: o Centro de Eventos do Ceará; o Terminal Marítimo de Passageiros do Mucuripe, corredor exclusivo do BRT da Avenida Alberto Craveiro<sup>61</sup> foram concluídos. Outros ainda estão parados, como o VLT, empreendimento de impacto significativo devido às remoções de comunidades ao longo da linha férrea.

### 2.2.3 Os últimos momentos da gestão Luizianne Lins

No campo do planejamento, com o intento de sanar os problemas decorrentes da falta de um órgão específico para a tarefa, a Câmara de Vereadores passou a cobrar da prefeita o ressurgimento do IPLAM. Em 29 de março de 2010, o vereador Gelson Ferraz do Partido Republicano Brasileiro (PRB) apresentou projeto sugerindo a recriação do órgão, como mencionado em matéria do jornal Diário do Nordeste em março daquele ano<sup>62</sup>.

A matéria, além de apontar a preocupação de alguns vereadores com a relação planejamento e a Copa do Mundo, também evidenciou a preocupação deles com a criação de um órgão voltado para planejamento estratégico.

Durante os debates, a necessidade de preparar a cidade para a Copa de 2014 foi citada. “Precisamos de um planejamento estratégico e participativo. Planejar a cidade para os próximos 20 ou 30 anos é uma demonstração de seriedade”, disse a vereadora Eliana Gomes (PCdoB).” (DIÁRIO DO NORDESTE, 30 de março de 2010).

Contudo, a mesma matéria expôs que alguns vereadores não achavam que a cidade estava destituída de planejamento.

Para o Secretário de Meio Ambiente de Fortaleza (SEMAM), Deodato Ramalho, o fato de atualmente não mais existir o Iplam não significa que Fortaleza tenha deixado de lado as questões ligadas ao planejamento. Ele explicou que essas ações estão divididas em vários órgãos da Prefeitura. (DIÁRIO DO NORDESTE, 30 de março de 2010).

Isso evidencia que naquele momento o planejamento era uma atividade diluída entre os órgãos da administração municipal. Então, buscando sanar tal quadro, no último ano de gestão da prefeita foi criado, através da Lei Nº 0106, de 18 de abril de 2012, o

<sup>61</sup> Contudo, o BRT da Av. Alberto Craveiro não se encontra em funcionamento.

<sup>62</sup> Retorno do Iplam não é prioridade para a Prefeitura. Diário do Nordeste, Fortaleza, 30 março 2010.

Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza - IPLANFOR, vinculado à SEPLA e com as seguintes atribuições:

- Art. 2. II — Elaborar, coordenar, avaliar e propor a revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) e a revisão das normas urbanísticas da cidade, em especial a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras e Posturas [...];
- IV — Elaborar, coordenar, avaliar e propor a revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), bem como as demais normas de direito urbanístico, em especial os planos, programas e ações relativos à política de ordenamento territorial e gestão do solo urbano da cidade, de moradia, de saneamento ambiental, de mobilidade e acessibilidade, transporte urbano, regularização fundiária, defesa civil, em consonância com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, cuja finalidade é fornecer subsídios ao Poder Executivo, à Câmara Municipal de Fortaleza e aos demais órgãos do Município de Fortaleza [...];
- VI — Formular, propor e acompanhar o planejamento urbanístico em consonância com as políticas municipais da habitação, economia, infraestrutura, meio ambiente e mobilidade urbana, em articulação com as demais secretarias e órgãos temáticos [...];
- VIII — Acompanhar a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo no que se refere aos projetos especiais, loteamentos, parcelamentos e ao planejamento da mobilidade urbana do município [...];
- XI — Assessorar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e prestar-lhe apoio técnico, financeiro e administrativo [...];
- XV — Fiscalizar o cumprimento dos prazos estabelecidos no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) para a sua regulamentação plena;
- XIX — Sugerir medidas de estímulos ou de restrições tributárias ou administrativas necessárias à implantação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) e à realização de programas setoriais [...].

Nota-se, por esse regramento, que o instituto congregaria responsabilidades relativas ao ordenamento urbano, envolvendo a competência pela elaboração do plano diretor e as demais leis correlatas, como a LUOS e Código de Obras e Posturas<sup>63</sup>. Além disso, cabia ao órgão manter a sinergia entre os planos e as políticas setoriais<sup>64</sup>. Também o IPLANFOR tinha o papel de observar os prazos para regulamentação dos demais instrumentos e das leis complementares pendentes; isso envolveria a regulamentação do CMDU – dessa forma podendo prestar consultoria ao conselho – e conseqüentemente a desativação da CPPD.

Contudo, as ações relativas à Copa 2014 colocaram de lado as regulamentações do plano diretor e, com as proximidades das eleições, constituiu-se um cenário de tensões entre o governo municipal e estadual.

<sup>63</sup> Por cobrir esses campos de atuação, a lei também assinalava que o presidente do órgão seria incorporado como membro nato do COPAM e do Conselho de Política Estratégica (CPE).

<sup>64</sup> Situação já estudada por Pequeno e Rosa (2015), os quais evidenciam a dissociação entre a política urbana e os programas habitacionais em Fortaleza.

A administração municipal de Luizianne Lins se opôs a algumas ações do Governo do Estado<sup>65</sup>, comandado na época por Cid Gomes, do Partido Socialista Brasileiro (PSB). O quadro também ficou mais complicado quando a coalizão entre PT e PSB não chegou a um acordo para decidir quem concorreria ao Governo Municipal. Desse modo, cada partido lançou seu próprio candidato: o PT indicou o Secretário de Educação, Elmano de Freitas e o PSB apresentou Roberto Cláudio, Deputado Estadual e presidente da Assembleia Legislativa do Ceará, sendo este último o vencedor da disputa eleitoral.

Assim sendo, com a mudança na gestão da cidade, uma nova “dança das cadeiras” se inicia para o planejamento urbano de Fortaleza.

### **2.3 Dimensão institucional do planejamento urbano em Fortaleza na administração de Roberto Cláudio**

No início da gestão Roberto Cláudio, o prefeito criou uma instituição específica para cuidar dos assuntos relativos ao mundial na cidade, a Secretaria Extraordinária da Copa (SECOPA), sob o comando do deputado Domingos Gomes de Aguiar Neto do PSB.

Art. 14 - À Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo compete: coordenar, desenvolver e implementar as ações de turismo, eventos, mobilização, promoção, marketing, capacitação e mobilidade do Executivo Municipal referentes à preparação do Município de Fortaleza para a Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014; garantir a inclusão de atividades voltadas para o desenvolvimento social nos grandes projetos contratados para a Copa do Mundo FIFA 2014; planejar e coordenar as ações visando maximizar o legado econômico e social da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014. (FORTALEZA, 2013).

Dessa forma, com uma estrutura institucional específica para tratar dos assuntos do mundial na cidade, e um orçamento de R\$ 51.728.507<sup>66</sup>, somado ao alinhamento do poder municipal com o estadual<sup>67</sup>, os projetos que estavam estagnados foram retomados.

Com um consenso estabelecido na esfera política, “[...] a venda de uma cidade como local para determinada atividade depende muito da criação de uma imagem urbana atraente (HARVEY, 2005, p. 185).

---

<sup>65</sup> Por exemplo, a competência pelas indenizações das famílias removidas pelas obras do VLT.

<sup>66</sup> Lei orçamentária anual nº 10.141, de 13 de dezembro de 2013.

<sup>67</sup> Essa sinergia entre os governos municipal e estadual foi retratada na publicação do jornal O Povo em 16 de maio de 2013 com o título: “Ação conjunta Estado e Prefeitura iniciam mutirão no dia 25”.



A busca por essa imagem atraente – com a proximidade do encerramento das atividades da SECOPA<sup>68</sup> –, passou a ser função da Coordenadoria Especial de Relações Internacionais e Federativas (CERIF) criada pela Lei nº 0176 de 19 de dezembro de 2014.

A CERIF vem promovendo ações que visam a atração de investimentos para a cidade, dentre as quais se destaca o desenvolvimento de um portfólio<sup>69</sup> em parceria com a FIEC e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), o qual intenciona mostrar aos empresários nacionais e do exterior as potencialidades do Ceará e de sua capital. Com isso o grupo objetiva, a longo prazo, potencializar políticas de captação de investimentos e de garantia de apoio integral aos investidores.

Essa ação do órgão reflete o objetivo de consolidar uma imagem de cidade para o exterior, conforme se observa na mensagem do prefeito Roberto Cláudio enviada à Câmara Municipal de Vereadores (CMFOR) em novembro de 2014, quando da criação da CERIF.

No âmbito internacional, a Coordenadoria atuará na busca de parcerias, no intercâmbio de informações e experiências, cooperações técnicas, no apoio à atração de investimentos bem como na construção da imagem do Município no exterior, contribuindo, dessa forma, no desenvolvimento do Município de Fortaleza. (Mensagem nº 47, de 24 de dezembro de 2014. Paço da Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2014).

Conforme Castells (1996), o poder local para exercer um papel de governo promotor deve buscar projetar a urbe internacionalmente, e iniciativas como a criação da CERIF refletem a busca de autonomia da cidade em relação ao governo central. “Tradicionalmente, as relações exteriores são competências exclusivas do governo nacional. Contudo, as cidades passaram a se promover internacionalmente, tendendo a integrar-se em sistemas ou eixos transnacionais [...] (CASTELLS, 1996. p. 165).

Outro ponto que Castells (*op. cit.*) elenca no papel de governo promotor é o estímulo a acordos entre setor privado e outras administrações públicas. Nesse sentido é exemplar o conjunto de viagens para o exterior – Barcelona, Paris e Londres<sup>70</sup> – que o prefeito tem empreendido ao lado da secretária de Urbanismo e Meio Ambiente, Águeda Muniz e da

<sup>68</sup> Pelo artigo 19 da Lei nº 0137/2013, a Secretaria Especial da Copa 2014 (SECOPA) tinha o prazo de vigência compreendido entre 8 de janeiro de 2013 – data da publicação da lei – até 31 de dezembro de 2014.

<sup>69</sup> Portfólio mostrará potencial do Ceará. Diário do Nordeste, Fortaleza, 19 setembro 2015.

<sup>70</sup> Em 17 de fevereiro de 2015, Roberto Cláudio viajou para a Europa. Em Barcelona, o prefeito firmou intercâmbio de experiências entre as duas cidades nas áreas de planejamento urbano e ações ambientais. Em Paris foi conhecer o sistema de bicicletas compartilhadas da cidade e em Londres teve reunião com um fundo de investimentos inglês para infraestrutura e equipamentos na área da saúde. Prefeito de Fortaleza viaja nesta terça-feira para a Europa. O Povo, 17 de fevereiro de 2015.

secretária Patrícia Macedo, da CERIF. Em fevereiro de 2015, o prefeito viajou para a Espanha com intento de estabelecer parcerias com Agência de Desenvolvimento de Barcelona.<sup>71</sup>

Essa relação de intercâmbio e cooperação com a capital da Catalunha, bem como com outras cidades do mundo, segue o que Sánchez (2010) aponta como a política de projeção do “modelo-Barcelona”. Este modelo, segundo a autora, tornou-se conhecido após as Olimpíadas de 1992 e se tornou paradigma perseguido por cidades, sobretudo da América Latina.

Em junho do mesmo ano, ainda em busca por investimentos, o prefeito foi à Nova York, onde destacou para investidores americanos as potencialidades da capital cearense, alegando sua vocação para o turismo, educação e saúde e para o desenvolvimento de pesquisas em alta tecnologia.<sup>72</sup>

Em abril de 2017, Roberto Cláudio foi a Frankfurt apresentar as características econômico, social e turísticas de Fortaleza a membros da Fraport, empresa alemã que administrará o Aeroporto Internacional Pinto Martins pelos próximos 30 anos. Conforme Roberto Cláudio, o objetivo do encontro também foi apresentar as “oportunidades de negócios existentes no entorno do Aeroporto”. Na ocasião, o gestor também apresentou o plano estratégico Fortaleza 2040 aos empresários alemães.

Figura 7 - Prefeito de Fortaleza anunciou aos executivos da Fraport o Plano Fortaleza 2040



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

No mesmo mês, o prefeito viajou para Nova Delí, na Índia, onde participou da reunião do *New Development Bank* (NDB), o banco dos BRICS. Na ocasião, o prefeito

<sup>71</sup> Prefeitura de Fortaleza terá cooperação internacional em ações de urbanismo e mobilidade. Fonte: <[www.fortaleza.ce.gov.br](http://www.fortaleza.ce.gov.br)>.

<sup>72</sup> Prefeito fala para investidores globais em Nova York. Prefeitura Municipal de Fortaleza, 09 de junho de 2015.

apresentou projetos do escopo do Plano Fortaleza 2040 – mesmo com o plano em fase de elaboração –, na intenção de obter recursos. Quanto ao financiamento para o Fortaleza 2040, em 31 de agosto de 2017, o prefeito esteve na China para se encontrar com a direção do NDB, que analisa Carta Consulta da Prefeitura de Fortaleza para um empréstimo no valor de U\$644 milhões para viabilizar ações do Plano Fortaleza 2040<sup>73</sup>.

Essa “cruzada em busca de parceiros”<sup>74</sup> expressa o intento da política do gestor municipal de colocar instituições financeiras internacionais como vitais na consecução dos planos e projetos traçados para a cidade. Sánchez (2010) fala que cada vez mais organismos financeiros internacionais – as agências multilaterais – vêm operando para além das suas habituais escalas, nacional e supranacional, explorando agora investimentos em nível regional e local. Isso se deve ao fato de que as cidades vêm se comportando cada vez mais como atores políticos devido à diminuição da representatividade dos Estados nacionais nas políticas de desenvolvimento econômico de suas cidades. (CASTELLS, 1996; COMPANS, 2005).

Para Sánchez (2010), as agências multilaterais compreendem organizações supranacionais, verdadeiros centros de poder mundial com capacidade de financiamento de projetos de reestruturação espacial nas cidades. Organizações das Nações Unidas (ONU), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BIRD) são exemplos de agências multilaterais que possuem poder de influenciar novos ideários, políticas e práticas de planejamento urbano em cidades que perseguem o paradigma de “cidade-modelo”<sup>75</sup>.

Como exemplo de envolvimento dessas agências multilaterais na política urbana, temos as negociações iniciadas em junho de 2014 pela Prefeitura Municipal de Fortaleza – por meio da SEUMA –, com o Banco Mundial (BIRD) com o objetivo de viabilizar o financiamento do chamado programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS).

O FCS é um programa de melhoria da infraestrutura urbana, na recuperação ambiental e na otimização dos instrumentos de gestão da cidade, estruturados em três componentes: I - recuperação do ambiente social urbano e ambiental, que envolverá ações de fiscalização ambiental, recuperação de recursos hídricos, elaboração de projetos de infraestrutura urbana para os parques e outros espaços públicos; II - governança, planejamento

---

<sup>73</sup> Visita do prefeito Roberto Cláudio à China sinaliza com ações inovadoras para Fortaleza. Prefeitura Municipal de Fortaleza, 31 de agosto de 2017.

<sup>74</sup> Termo presente em artigo de opinião escrito pelo prefeito intitulado: Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra: “Uma Fortaleza global em parceiros”. O Povo, Fortaleza, 10 de maio de 2017.

<sup>75</sup> No plano analítico, as chamadas “cidades-modelos” são imagens de marca construídas pela ação combinada entre governos locais, atores hegemônicos com interesse localizados, agências multilaterais e redes mundiais de cidades. (SÁNCHEZ, 2010, p. 249).

e gestão urbana e ambiental que engloba, a revisão e/ou regulamentação do plano diretor, projetos de urbanização e regularização fundiária, ampliação da receita municipal utilizando os instrumentos do Estatuto das Cidades e por último identificação e implantação de Operações Urbanas Consorciadas (OUC); III - gestão do programa FCS quanto à supervisão de obras e à realização de auditorias externas.

O FCS conta com um investimento da ordem de US\$ 146,6 milhões, dos quais US\$ 73,3 milhões correspondem a empréstimo aprovado em 29 de abril de 2017 junto ao BIRD, e o restante do montante representa a contrapartida do município.

A área foco do projeto será a orla marítima da cidade e o parque Raquel de Queiroz.

Figura 8 - Área de intervenção do FCS



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA.

Na questão ambiental, além do saneamento de áreas carentes desse serviço, o programa é bastante ambicioso, pretendendo tornar toda a orla da cidade balneável, o que interessa ao segmento turístico da capital. Pelo lado urbanístico, o FCS vê alguns instrumentos do Estatuto da Cidade como meio de obter divisas para a Fortaleza<sup>76</sup>, sendo as OUCs o foco principal das análises<sup>77</sup>.

<sup>76</sup>De acordo com a SEUMA foi previsto um valor de R\$ 1.050 milhões para a contratação de consultoria que avaliará os instrumentos urbanísticos que tem potencial de ampliação da receita municipal.

<sup>77</sup>Atualmente essa identificação já ocorreu, através de consultoria contratada no valor de R\$ 1.140 milhões pela SEUMA Em 14 de maio de 2014, em entrevista concedida aos pesquisadores do LEHAB, a titular da pasta relatou a intenção de contratar consultoria para identificar dez áreas degradadas e subutilizadas no município de Fortaleza que seriam passíveis de OUC. Em novembro de 2016, a secretária da SEUMA informou em uma segunda entrevista que uma licitação foi executada tendo um ganhador, contudo o contrato não havia sido estabelecido, pois a prefeitura ainda buscava financiamento do BIRD para FCS. Posteriormente, o estudo foi

Outro aspecto relevante na postura da gestão Roberto Cláudio é a ênfase na ideia de competitividade. Isso ficou claro no discurso de posse do prefeito para o seu segundo mandato. “Daqui a quatro anos, desejo olhar na janela e ver uma Fortaleza mais pacificada e competitiva frente às grandes metrópoles.”<sup>78</sup>

Essa postura já faz parte do novo perfil dos governos urbanos, como esclarece Sánchez (2010) ao afirmar que: “Nos últimos anos, tem se tornado cada vez mais frequente ouvir prefeitos, gestores municipais e técnicos planejadores expressarem suas inquietações acerca dos atrativos e da competitividade de suas cidades ante às outras.” (SÁNCHEZ, 2010, p. 357).

O discurso da competitividade também é proferido pela titular da SEUMA, que ao ser nomeada para o cargo de secretária de meio ambiente e urbanismo, leva para o órgão suas concepções ideológicas acerca do planejamento como indutor de oportunidades de negócios<sup>79</sup>, o incentivo as PPPs e a importância do incremento na competitividade urbana. Temas recorrentemente discutidos por ela em seminários, audiência públicas, mas, sobretudo em sua coluna “Cidade em Transformação” publicada no Tribuna do Ceará.

Figura 9—Coluna Cidades em Transformação de Águeda Muniz no jornal Tribuna do Ceará



Fonte: Tribuna do Ceará.

desenvolvido pelo *Institute of Advanced Architecture in Catalunya* (IAAC) e a Quanta Engenharia, mas no contexto do programa Fortaleza Competitiva, que dentre os critérios utilizados para indicar as localizações propícias às OUCs, pautou-se nas áreas de intervenção do FCS e dos Planos Específicos do Fortaleza 2040, como veremos detalhadamente no capítulo 4.

<sup>78</sup> Gestor quer capital mais competitiva. Diário do Nordeste, Fortaleza 02 de janeiro de 2017.

<sup>79</sup> Águeda Muniz: “Planejamento urbano como promotor do ambiente de negócios”. Tribuna do Ceará, Fortaleza, 04 de outubro de 2016.

A importância e o foco dado à competitividade pela gestora da SEUMA em artigo intitulado “Fortaleza, uma cidade competitiva” revela aquilo que Sanchez (2010) identifica no discurso dos gestores municipais: a presença de termos provenientes do ambiente empresarial. Nesse sentido, é notória a grande frequência de palavras como competição, vantagem, diferencial, potencialidade e valor agregado, frequentemente usadas na coluna da secretária.

A vantagem competitiva pode estar no diferencial da cidade, naquilo que a faz sobressair entre as demais, ou seja, na sua singularidade, aquela característica ou potencialidade fora do alcance do competidor, pelo menos por algum tempo. Ou seja, um valor agregado, diferencial no cotidiano da cidade, uma vantagem competitiva pode definir o grau de competitividade de uma cidade. Ao apresentar vantagens competitivas, a cidade se credencia para competir dentre as demais. [...] Fortaleza, assim como cidades do mundo inteiro, ao demonstrar suas vantagens competitivas, seus valores agregados, quer, deve e pode se sobressair no mapa mundial de cidades. (Tribuna do Ceará, opinião, 22 de agosto de 2017).

No sentido posto pela colunista, a competição entre as cidades assemelha-se a uma disputa esportiva, um jogo entre as cidades, com o fito de se estabelecer no mapa, como demonstrou Sánchez (2010).

Como se fosse um campeonato esportivo, no qual só se entra avaliando cuidadosamente os adversários e as chances de vencer, os governos locais procuram “colocar suas cidades no mapa do mundo”, uma alegoria que indica a intenção de lançá-las, torná-las visíveis e competitivas na escala do mundo. (SÁNCHEZ, 2010, p. 358).

Esses discursos de competitividade se desdobraram em ações para desburocratizar processos de licenciamento e alvarás pela SEUMA. Tais ações foram reconhecidas em forma de premiação concedida pelo setor privado à secretária<sup>80</sup> homenageada como “Personalidade do ano de 2014” pela Cooperativa da Construção Civil do Estado do Ceará (COOPERCON-CE), que alegou que a secretária dinamizou o andamento dos processos de análises das licenças ambientais beneficiando assim toda a cadeia da construção civil.

Posteriormente, os procedimentos de licitações foram automatizados através do Fortaleza *Online*, portal de serviços da SEUMA – apresentado pela titular da pasta como diferencial na competitividade de Fortaleza –, que oferece recursos que configuram uma maior desburocratização dos processos de liberação de licenças ambientais.

Em entrevista concedida aos pesquisadores do LEHAB em novembro de 2016, a secretária respondeu ao autor deste trabalho que o Fortaleza *online* não compreende uma

---

<sup>80</sup>Águeda Muniz homenageada pelo setor da construção. O Povo, Fortaleza, 08 de novembro de 2014.

ferramenta de desburocratização, mas sim de acessibilidade aos pequenos e médios empreendedores “que estão à margem da cidade”.

Eu não gosto da palavra burocratização, porque ela é muito levada ao pejorativo. Eu gosto da palavra acessibilidade. É dar acesso à maioria dos cidadãos que estão à margem da cidade, ninguém quer ser marginal, todo mundo quer fazer parte da cidade. Então, é o dono da vidraçariuzinha que quer o seu alvará de funcionamento, é o dono da livraria, da papelaria. Nós, cidadãos pagamos a hora de um analista pra dizer que a licença ambiental de operação de uma papelaria, aquele empreendimento é isento de licenciamento, o documento passar 30 dias aqui e acumular papel... Então é um processo de confiança do cidadão, da perda de confiança que nós não temos mais uns nos outros, e de acesso a serviços que estão muito distantes da maioria das pessoas...

Apesar de não relacionar Fortaleza *online* como uma ferramenta de desburocratização, a descrição do mesmo pelo site da SEUMA diz o contrário:

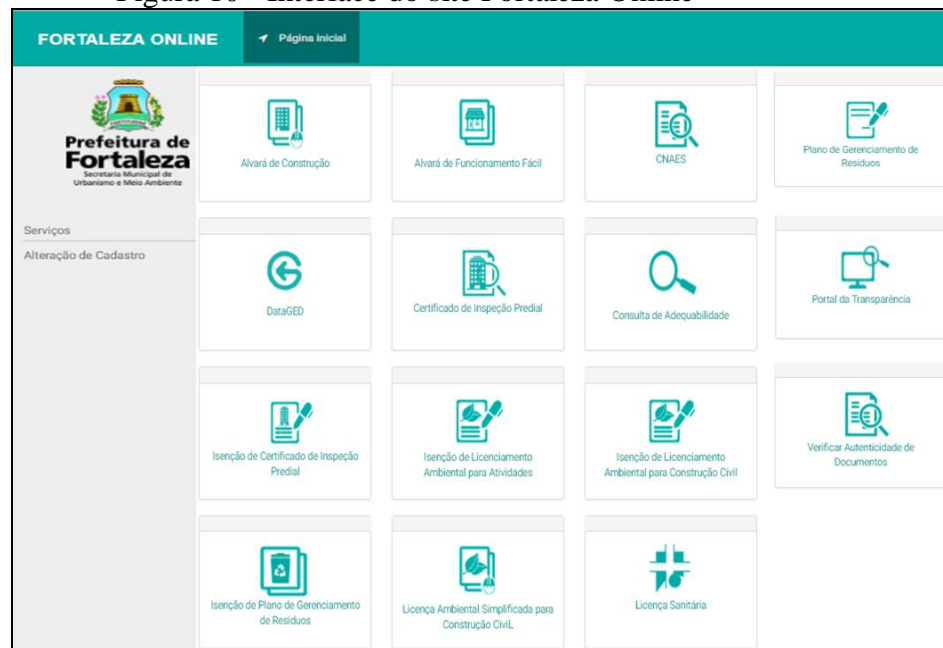
O Programa objetiva automatizar serviços prestados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, desde licenciamentos à consulta a legislação urbana e ambiental. A inclusão social é um dos desafios de quem está à frente de uma gestão. Em Fortaleza, um destes desafios é a burocracia que afasta o cidadão da legalidade. Parece que a cidade nos isola das oportunidades, do fazer cidade, do ser cidade. Em vista disto, vimos tentando combater cotidianamente os problemas ocasionados pela burocracia, palavra que demonstra na prática os entraves do seu significado: lentidão nos processos, fluxos que demoram a serem concluídos e cidadãos desgastados de tanto esperar.<sup>81</sup>

Importante ainda frisar que, embora a titular da pasta mencione as facilidades que o sistema proporciona aos pequenos e médios empreendedores, verificamos que a interface do ambiente deixa claro que o portal se configura mais como uma prestadora de serviços para o setor da construção e mercado imobiliário<sup>82</sup>, oferecendo opções para liberação de várias licenças e isenções de empreendimentos.

<sup>81</sup> Fonte: Canal de Urbanismo e Meio Ambiente, site da SEUMA. Disponível em: <<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/servicos/304-fortaleza-online>>.

<sup>82</sup> São notórios os eventos realizados na cidade que divulgam o sistema para o setor imobiliário. De 17 a 18 de abril de 2018 foi realizado o Workshop: Desenvolvimento imobiliário e urbanístico na cidade de Fortaleza. O evento ocorreu na sede do Sindimóveis e teve como convidada na palestra de abertura a secretária da SEUMA. Na sequência, ocorreu a palestra intitulada “Avanços tecnológicos com o Sistema Fortaleza On-Line: Serviços e Facilidades ofertados aos Cidadãos.” Disponível em: <[https://www.sympla.com.br/workshop-desenvolvimento-imobiliario-e-urbanistico-na-cidade-de-fortaleza\\_\\_269031](https://www.sympla.com.br/workshop-desenvolvimento-imobiliario-e-urbanistico-na-cidade-de-fortaleza__269031)>.

Figura 10 - Interface do site Fortaleza Online



Fonte: [portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br](http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br).

Ferramentas como essa fizeram a capital cearense subir no ranking de cidades com o melhor ambiente regulatório. Conforme estudo desenvolvido pela Endeavor Brasil<sup>83</sup>, Fortaleza aparece como a segunda dentre 32 cidades brasileiras analisadas quanto ao tempo gasto para regularização das atividades comerciais de uma empresa.

E o grande destaque vai para a cidade de Fortaleza: que saiu da 32ª posição em 2016, para segunda colocada em 2017. É uma grande virada para o ambiente de negócios local e que serve de exemplo para outras cidades no Brasil. A expressiva melhora da cidade no ranking está relacionada à redução no tempo necessário para executar cada um dos seis processos de abertura de empresas. Além disso, relaciona-se também à redução do tempo necessário para regularizar os imóveis, especialmente no processo de concessão do alvará de construção. Uma das principais mudanças implementadas pela cidade foi a adoção do Alvará de Construção Online, emitido pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) através de sua plataforma. (ENDEAVOR BRASIL, 2017, p. 13).

Em 19 de dezembro de 2017, a titular da SEUMA foi eleita como primeira secretária da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Indústria Imobiliária (CS Imobiliária), juntamente com José Carlos Gama Filho, representante do SINDUSCON, que ocupará a presidência e Irineu Guimarães, da Associação para o Desenvolvimento Imobiliário e Turístico do Brasil (ADIT), que ocupará a posição de segundo secretário. Na ocasião da

<sup>83</sup>A Endeavor é uma organização internacional, sem fins lucrativos, que atua promovendo o empreendedorismo no Brasil e em outros 17 países. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/>>.



eleição o representante do SINDUSCON destacou que o foco será a desburocratização para criar “ambiência” para os empreendedores.

É um tema que gostaria que todas as entidades envolvidas na Câmara pudessem olhar e ver dentro de casa o que podem fazer para facilitar. Toda e qualquer contribuição já é grande coisa para o pequeno produtor de negócio e nosso mercado é feito muito mais de pequeno. Precisamos criar ambiência. (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ S.A., 2017).

Outros prêmios que Fortaleza recebeu ao longo da gestão Roberto Cláudio foram amplamente divulgados pelo governo municipal<sup>84</sup> como comprobatórios de suas boas práticas de governança. No já mencionado artigo escrito pelo prefeito ao jornal O Povo, o gestor expõe que os esforços em busca de investimentos para a capital são traduzidos nas premiações obtidas.

Todo esse nosso esforço em busca de investimentos que tornem Fortaleza uma cidade melhor de se viver vem sendo reconhecido nacional e internacionalmente. Nossa cidade, por exemplo, foi a única capital do País a receber o Prêmio Mérito Brasil de Governança e Gestão Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU). Do Sebrae Nacional, recebemos o Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor.

Além dessas premiações, as posições obtidas em rankings de cidades são também invocadas como elementos que buscam afirmar a competitividade da urbe cearense e são expostos no já mencionado artigo “Fortaleza, uma cidade competitiva” de autoria da secretária da SEUMA.

Neste sentido, observam-se algumas oportunidades que a cidade de Fortaleza oferece a seus cidadãos e aos que intencionam investir em seu território: Melhor Capital do Brasil para receber Investimentos Externos (Towers Watson, 2015); 2ª Cidade do Brasil na Geração de Novos Empregos no Período de 2013-2016; 2ª Maior Área de Influência do Brasil em Número de Municípios, abrangendo 786 Cidades; 3ª Cidade do Brasil em investimentos imobiliários; 8º Lugar no Ranking de Cidades do Futuro (Financial Times, 2017); Referência em ensino superior com as Melhores Universidades – Pública e Privada – do Norte/Nordeste; Capital Brasileira com Melhor Posição Estratégica para os Continentes Europeu, Americano e Africano. Além disto, Fortaleza é uma cidade cujo ambiente natural contribui para a competitividade. Sua orla possui cerca de 35 quilômetros de praias urbanas, com sol e ventos o ano inteiro e é uma cidade plana.

Conforme Sánchez (2010), premiações e posições obtidas em rankings são transformadas em peças publicitárias difundidas através das mídias como forma de legitimar

<sup>84</sup> Em dezembro de 2015, a prefeitura recebeu do Ministério do Turismo, certificado de índice de competitividade. Para definir o grau de competitividade da cidade uma pesquisa, foi realizada pela Fundação Getúlio Vargas que considerou como parâmetros a infraestrutura geral; acesso; atrativos; políticas públicas; serviços e equipamentos turísticos, entre outras. Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

as estratégias usadas pelos governos locais na gestão das cidades. Um exemplo disso foi a referência ao Fortaleza 2040 – que mesmo em processo de elaboração –, apontada pelo Superintendente do IPLANFOR, como fator que contribuiu para a capital cearense ter sido classificada em 8º lugar<sup>85</sup> na pesquisa<sup>86</sup> da FDI *Intellegence* – divisão do jornal inglês Financial Times – como “cidades americanas do futuro 2017/18”.

Para completar o quadro do contexto do governo Roberto Cláudio temos as reformas administrativas que trazem implicações na forma de planejamento e gestão empreendida pelo governo municipal que veremos mais detalhadamente no próximo tópico.

## **2.4 A trajetória institucional do planejamento urbano em Fortaleza um quadro sinóptico**

Em um esforço de síntese, exploraremos uma representação do que foi a trajetória institucional do planejamento urbano em Fortaleza. Desse modo, comparamos esse percurso como uma “dança das cadeiras”, em que uma política pública pode uma hora estar vinculada a algum órgão municipal e em outro momento, com a “interrupção da música” – mudança de gestão ou reformas administrativas – pode vir a ocupar uma outra instituição ou a ser excluída devido a – “retirada da cadeira do jogo” – extinção do órgão.

Dessa forma observamos, além de semelhanças entre configurações institucionais dos governos analisados, um conjunto de descontinuidades, rupturas e hiatos no transcorrer das gestões no referente à política urbana e ao planejamento urbano de Fortaleza. O diagrama, estruturado de forma matricial, visa apresentar as instituições que em dado momento eram responsáveis pelo planejamento urbano da cidade. Também destacamos aquelas que, devido às reformas institucionais na prefeitura, passaram a incorporar novas responsabilidades, visto que as mesmas receberam atribuições, técnicos e patrimônio de órgãos que lidavam com o planejamento urbano.

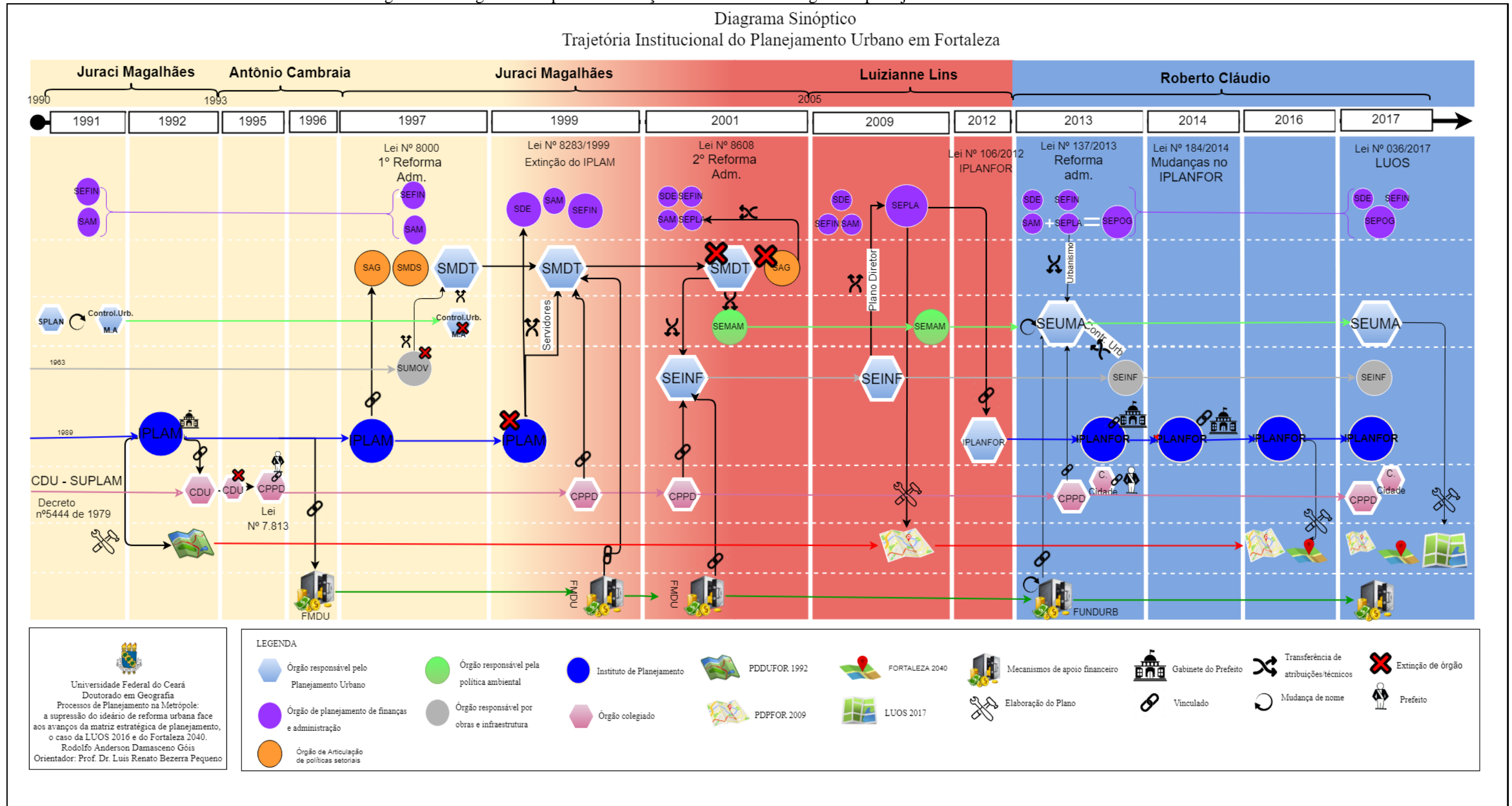
Conselhos, comissões, planos e fundos legalmente instituídos são também representados nesse diagrama, mostrando que a dinâmica do planejamento urbano também implicou em movimento nesses setores.

---

<sup>85</sup> Fortaleza fica em 8º lugar em ranking de cidades do futuro. Diário do Nordeste, Fortaleza, 07 de julho 2017.

<sup>86</sup> Disponível em: <<https://www.fdiintelligence.com/Locations/Americas/fDi-American-Cities-of-the-Future-2017-18-FDI-Strategy-winners>>. Acesso em: 08 de julho de 2017.

Figura 11 - Diagrama sinóptico da evolução institucional dos órgãos de planejamento urbano em Fortaleza



#### 2.4.1 A “dança das cadeiras” nas gestões Juraci Magalhães - Antônio Elbano Cambraia - Juraci Magalhães

Em 1991, a Secretaria do Planejamento Urbano e Meio Ambiente, conhecida como SPLAN – instituição que estava no campo dos órgãos responsáveis pela política ambiental – tem seu nome alterado e suas atribuições redefinidas através da Lei nº 6805 de 16 de janeiro daquele ano. O regramento denominou a SPLAN de Secretaria do Controle Urbano e Meio Ambiente outorgando-lhe como atribuições:

Art.1º I - subsidiar, executar e controlar a Política Municipal na área de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento básico; II – formular e promover a política e Meio Ambiente, cumprindo e fazendo cumprir as normas municipais, estaduais e federais de proteção, recuperação, controle e utilização racional dos recursos ambientais.

Apesar das novas competências relativas ao desenvolvimento urbano – o que a classifica no diagrama como órgão responsável pelo planejamento urbano – no ano seguinte, foi o Instituto de Planejamento do Município (IPLAM), órgão criado em 1989 que ficou a frente dos trabalhos de elaboração do PDDUFOR de 1992. Segundo a Lei nº 6805/1991 o órgão era vinculado ao gabinete do prefeito e tinha como competência o conduzir planejamento integrado da cidade.

Na esfera dos órgãos colegiados, o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) foi criado pelo Decreto nº 5444 de 17 de outubro de 1979, sendo vinculado à Superintendência do Planejamento do Município de Fortaleza (SUPLAM)<sup>87</sup>. Posteriormente, o CDU foi extinto na gestão do prefeito Antônio Cambraia e em seu lugar veio, através da Lei nº 7813 de 30 de outubro de 1995, a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) – já prevista pelo PDDUFOR de 1992 – atrelada ao IPLAM, mas vinculada ao prefeito.

No campo dos mecanismos de apoio financeiros no último ano da gestão de Antônio Cambraia foi regulamentado<sup>88</sup> através da Lei nº 7909 de 17 de junho de 1996, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) que ficou vinculado ao IPLAM.

Em 1997, na segunda gestão do prefeito Juraci Magalhães, temos os efeitos da primeira de duas reformas administrativas que aquele gestor empreendeu. A Lei nº 8000 de 29 de janeiro de 1997, baseada em princípios de descentralização e intersetorialidade, foi responsável pela criação das Secretarias Regionais (SERs) e pela criação de instituições

---

<sup>87</sup> Criado na gestão do prefeito Lúcio Alcântara.

<sup>88</sup> Conforme o artigo 6º do PDDUFOR de 1992.

pertencentes ao campo de órgãos articuladores de políticas setoriais. Entre esses órgãos tivemos a Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT), responsável pelo planejamento e articulação intersetorial das políticas referentes à infraestrutura e controle urbano, meio ambiente, transportes, obras viárias, obras municipais e limpeza urbana. Desta forma absorvendo as competências da Secretaria do Controle Urbano e Meio Ambiente, antiga SPLAN e da Superintendência Municipal de Obra e Viação (SUMOV).

A reforma também vinculou o IPLAM a um órgão de articulação de políticas setoriais, no caso a Secretaria Municipal de Ação Governamental (SAG). Essa tinha a finalidade de formular diretrizes gerais e indicar prioridades que deveriam nortear as ações do executivo municipal.

Pelo diagrama, observamos que a coexistência do IPLAM e da SMDT configurava uma sobreposição de funções. O primeiro além de elaborar conduzia o PDDUFOR de 1992, hospedava a CPPD e administrava o FMDU; enquanto o segundo congregava as atribuições relativas à política urbana. Sendo assim, não demorou muito para a situação do IPLAM mudar.

Através da Lei nº 8283 de 30 de julho de 1999, o IPLAM foi extinto. A mesma lei criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e para essa secretaria foram deslocados, além de servidores que trabalhavam no IPLAM, bens, recursos orçamentários e financeiros. Como resultante do processo de encerramentos das atividades deste instituto, novas competências foram delegadas para a SMDT.

CONSIDERANDO ainda, a necessidade de delinear a competência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial - SMDT, a partir da incorporação de atribuições e competências do extinto IPLAM. DECRETA: Art. 1º - À Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - SMDT, fica acrescida das seguintes competências: [...] V - Coordenar a elaboração e revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU-FOR, bem como dos instrumentos de operacionalização da política urbana [...].

Ainda como consequência da extinção do IPLAM, a CPPD através do Decreto nº 10554 de 14 julho de 1999 passou a ser ligada à SMDT. Do mesmo modo o FMDU tornou-se de responsabilidade da dessa secretaria após a publicação do Decreto nº 10576 de 9 de agosto de 1999.

Em 2001, as alterações institucionais no campo do planejamento rearranjaram as cadeiras do jogo mais uma vez. Com a segunda reforma administrativa de Juraci Magalhães, através da Lei nº 8608, de 29 de dezembro de 2001, novas instituições foram criadas e outras extintas.

Dois órgãos de articulação de políticas foram extintos: a SAG e a SMDT. A SAG teve suas atribuições remanejadas para órgão do campo de planejamento e finanças, no caso a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA). Vale registrar que, exceção feita ao acompanhamento do orçamento, a natureza desse órgão se assemelha em grande parte, as competências do IPLANFOR na atual gestão Roberto Cláudio como detalharemos mais adiante.

Quanto à SMDT, a mesma teve suas atribuições de controle ambiental encaminhadas para a recém-criada Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos (SEMAM) e o controle urbano foi direcionado para a SEINF, a qual ficou responsável planejamento urbano, CPPD e gerencia do FMDU. “Art. 15 - A Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Controle Urbano (SEINF) tem as seguintes competências [...] definir a área de expansão urbana e elaborar o Plano Diretor [...]. (Lei nº 8608 de 29 de dezembro de 2001).”

Contudo, a SEINF não chegou a ficar à frente do processo de elaboração do novo Plano Diretor, esse acabou indo parar na “cadeira” da SEPLA na gestão de Luizianne Lins.

#### 2.4.2 A “dança das cadeiras” na gestão Luizianne Lins

O diagrama nos mostra duas ocorrências semelhantes. Assim como ocorreu entre a SPLAN e o IPLAM – onde a primeira era um órgão responsável pela política urbana, mas foi a segundo quem desenvolveu o PDDUFOR – na administração de Luizianne Lins caso similar se estabelece entre órgãos do grupo das instituições de obras e infraestrutura e planejamento de administração e finanças. A SEINF<sup>89</sup>, ligado ao primeiro grupo, era o responsável pelo planejamento urbano, entretanto tem transferido o processo de elaboração do plano diretor para a SEPLA, ligado ao segundo grupo, que por sua vez contrata a consultoria do Instituto Pólis para a elaboração do PDPFOR de 2009.

Em 2 de fevereiro de 2009, a cidade contava com um novo projeto de lei de plano diretor, documento resultante das disputas entre os diferentes agentes e grupos sociais que se envolveram no processo.

---

<sup>89</sup> Juntamente com a CPPD, COMA e ASTEF da UFC, comandou os trabalhos do projeto LEGFOR. Contudo, o produto que se pretendia obter, o PDDUAFOR, não vigorou devido aos esforços do NUHAB, entidades profissionais e universidade que apontaram uma série de falhas como: contratação irregular da ASTEF, baixa participação da população consequente da pouca publicidade do processo.

Ainda no apagar das luzes da gestão da prefeita, foi criado o Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza (IPLANFOR) através da Lei nº 106 de 18 de abril de 2012, esse órgão estava vinculado a SEPLA. Ao instituto foram atribuídas dentre outras funções: a edição de normas do PDPFOR, revisão da LUOS e código de obras e observar a regulamentação dos instrumentos previstos no plano diretor. Portanto, apesar da referida lei indicar que o IPLANFOR seria a instituição responsável pela política urbana, a música do jogo mudou na gestão seguinte.

#### 2.4.3 A “dança das cadeiras” na gestão Roberto Cláudio

Ao assumir a prefeitura, um dos primeiros atos de Roberto Cláudio foi a realização de uma reforma administrativa, em 8 de janeiro de 2013 que sancionou a Lei Nº 0137/2013.

Essa reforma aglutinou a SEPLA à Secretaria Municipal de Administração (SAM) resultado na atual Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). Desta forma as competências relativas ao planejamento urbano da SEPLA foram transferidas para à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos (SEMAM), agora chamada de Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) que também passou a incorporar as competências de desenvolvimento urbano da SEINF. Nesse sentido a junção das áreas de controle urbano e meio ambiente no mesmo órgão, deu à SEUMA uma configuração semelhante à que possuía a SMDT durante a gestão de Juraci Magalhães.

A SEUMA, além de presidir a CPPD, através da Lei nº 10074 de 28 de junho de 2013, passou a gerir o FMDU agora denominado de Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). A gestão desse instrumento, segundo o Plano Diretor, deveria contemplar a participação popular.

Art. 289 - Os Conselhos Municipais e os Fundos Municipais que compõem o Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática deverão respeitar as diretrizes e os princípios da política urbana, garantindo a gestão democrática por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade em suas respectivas gestões. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA, 2009).

Entretanto a Lei nº 0211 de 22 de dezembro de 2015, que regula o FUNDURB, em seu artigo 5ª aponta que o seu Conselho Gestor será formado por membros do poder público municipal provenientes da: SEUMA, Secretaria Municipal de Conservação e Serviços

Públicos (SCSP), SEINF, IPLANFOR, SEFIN e SEPOG. Assim, no referente à implementação da política urbana, essa composição fugiria ao que aponta o PDPFOR de 2009, constituindo-se como evidente caráter de supressão do reformismo à medida que não abre espaço para a sociedade civil organizada participar dos processos de planejamento urbano de Fortaleza.

No âmbito dos órgãos colegiados foi criado o Conselho da Cidade de Fortaleza através da Lei nº 10.232, de 07 de julho de 2014, inspirado na ideia do Conselho das Cidades de âmbito nacional. Pelo regramento municipal este Conselho nasce como órgão colegiado consultivo vinculado diretamente ao prefeito.

Entretanto, com base na normativa nacional<sup>90</sup>, os conselhos devem constituir-se em instâncias não só consultivas, mas também deliberativas e fiscalizadoras da política urbana. Suas atribuições circunscrevem-se em:

Debater, avaliar, propor, definir e fiscalizar programas, projetos, a política de desenvolvimento urbano e as políticas de gestão do solo, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade em conjunto [...] Coordenar o processo participativo de elaboração e execução do Plano Diretor; Debater a elaboração e execução do orçamento público, plano plurianual, leis de diretrizes orçamentárias e planejamento participativo de forma integrada; Divulgação ampla de seus trabalhos e ações realizadas [...]. (GRAZIA; SILVA, 2006, p. 17).

Contudo, ficam evidentes as diferenças do exposto acima com as atribuições do Conselho da Cidade de Fortaleza dado pela redação da Lei nº 10.232, de 07 de julho de 2014.

Art. 2º - Para os fins do disposto no art. 1º desta Lei, compete ao Conselho da Cidade de Fortaleza: I — **assessorar** o chefe do Poder Executivo Municipal na formulação de políticas, indicações normativas e ações governamentais específicas. II — debater, orientar e apreciar propostas de políticas públicas e reformas estruturais **submetidas** pelo chefe do Poder Executivo Municipal. III — **sugerir, propor, elaborar e apresentar ao chefe do Poder Executivo Municipal** relatórios, estudos, projetos, acordos e pareceres, reunindo as contribuições dos diversos setores da sociedade civil. IV — organizar, promover e acompanhar debates acerca das medidas necessárias para a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental da cidade. (grifo nosso).

Aqui a história mais uma vez se repete, assim como foi com a CPPD em 1995 criada como órgão consultivo e de assessoramento do Chefe do Poder Executivo. No caso, o conselho foi instituído não como um meio de otimizar a participação social na construção da

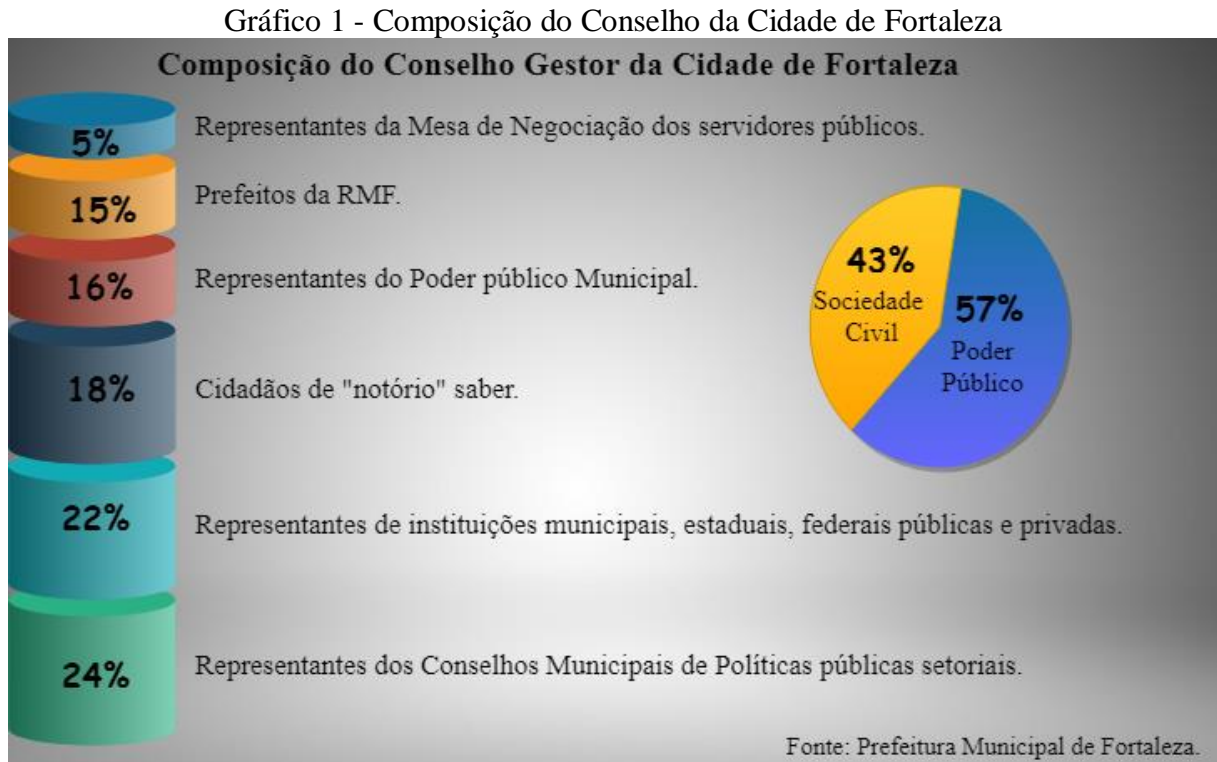
---

<sup>90</sup> Resolução nº 13, de 16 de junho de 2004, Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do ConCidades e nas deliberações da 2ª Conferência Nacional das Cidades.



política urbana como desejado pelos ideais reformistas, mas sim como espaço de “validação das ações do prefeito”.<sup>91</sup>

Observando o gráfico abaixo, vemos que a composição do conselho não atende as indicações de proporcionalidade recomendadas pelo ConCidades que compreende: 40% de membros do Poder Público e 60% de representantes da sociedade civil.



Elaboração: Rodolfo Góis. Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Fazendo uma avaliação da composição dos membros do órgão colegiado de Fortaleza, observamos que o segmento que congrega os sindicatos dos servidores públicos do município toma parte do grupo, ainda que o mesmo não esteja incluído na Lei nº 10.232/2014.

Também verificamos a presença de 19 cidadãos<sup>92</sup> – convidados e não eleitos – ditos de “notório saber”, ou seja, “indivíduos de reconhecida atuação nas áreas, sociais, econômicas e ambiental”, reunindo urbanistas, acadêmicos, jornalistas e artistas, dentre os quais o

<sup>91</sup>Comentário de Carlos Yuri Nobre, membro do Conselho da Cidade de Fortaleza durante debate sobre o Conselho da Cidade de Fortaleza e o Fortaleza 2040, promovido pela Faculdade de Direito da UFC no dia 13 de junho de 2017. Ainda segundo Yuri o conselho foi criado para validar o Fortaleza 2040 lançado 4 dias após da criação do colegiado. Em 22 de abril de 2015 o conselho foi empossado no mesmo evento que foi apresentado a metodologia de participação do Fortaleza 2040 para os chamados Núcleo Setorial.

<sup>92</sup> Dentre eles está presente o arquiteto e coordenador do Plano Mestre Urbanístico do Fortaleza 2040.

comediante e humorista Falcão, que apesar de formação em arquitetura não exerce a profissão ou outras atividades correlatas.

Fazem parte do grupo de “Representantes de instituições municipais, estaduais, federais pública e privadas” associações e sindicatos patronais, universidades, representantes do governo do Estado e da Câmara Municipal de Fortaleza. Também chama a atenção a presença de Roberto Misice, cônsul honorário da Itália em Fortaleza, situação não prevista pela lei.

Das 19 cidades da região metropolitana apenas 15 estão presentes no conselho: Aquiraz, Cascavel, Chorozinho, Eusébio, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajús, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu, Paracuru, Paraipaba e Trairi. Contudo, a lei que instituiu este conselho não menciona o papel dos representantes dessas cidades no mesmo.

Existem 16 representantes do poder municipal e 25 representantes de conselhos municipais de políticas públicas. O curioso é que a secretária da SEUMA aparece ocupando três assentos: um como membro do poder municipal representando a SEUMA; e dois, como representante de conselhos de políticas setoriais, quais sejam: o Conselho das Unidades de Conservação de Proteção Integral e de uso Sustentável da Sabiaguaba e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). Entretanto, esse último conselho não existe. O CMDU, apesar de previsto no PDPFOR desde 2009, ainda não foi regulamentado.

Vale aqui mencionar que conforme observaram Grazia e Silva, (2006), caso haja nos municípios conselhos de políticas correlatas ao desenvolvimento urbano e com natureza semelhante ao disposto na Resolução nº 13 de junho de 2004 do ConCidade, não se faz necessária a criação de um conselho das cidades, no máximo adequações nos objetivos e competências.

Desse modo, a regulamentação do CMDU supriria as funções do Conselho da Cidade de Fortaleza evitando coexistência de órgãos colegiados semelhantes, logo a sobreposição de funções.

É importante destacar que o Conselho da Cidade de Fortaleza não apresenta em sua composição representantes de organizações não governamentais ou de movimentos sociais da cidade, colocando em dúvida a sua natureza reformista de planejamento e gestão democrática.

Outros pontos fracos do referido conselho podem ser mencionados: a ausência de regimento interno; a renovação automática dos membros em 2016; e a realização de

reuniões fechadas<sup>93</sup> duas vezes ao ano, sendo que em casos extraordinários podendo ocorrer somente quando convocado pelo prefeito.<sup>94</sup> Dessa forma para Souza (2001) a negligência dada aos conselhos no fim configura em mero “adorno” ao planejamento distanciando-se do ideário reformista.

Tudo isso é tristemente sintomático de um desvio ideológico. Quase sempre, aquilo que merecia mais atenção e reflexão, vale dizer, a instância de poder que é símbolo e meio de participação direta da sociedade civil, é relegada a um segundo plano ou convertida em mero adorno. E, com ela, também a “participação”. (SOUZA, 2001, p. 364).

Com a reforma de 2013 o IPLANFOR também sofreu alterações: primeiro, os representantes do órgão ganharam status de secretários municipais; segundo, seu nome foi alterado de Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza para Instituto de Planejamento de Fortaleza; terceiro, como não mais existia a SEPLA o instituto passou a ser vinculado ao gabinete do prefeito.

Pode parecer uma mudança pequena, mas de acordo com a diretora de Planejamento do IPLANFOR, a supressão do “urbano” do nome do órgão implicou em redução de suas atribuições quanto a elaboração de planos diretores. Segundo ela, a Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB) ao invés de ser alocada no IPLANFOR, como estava previsto inicialmente, foi para a SEUMA.

Assim que o Roberto Claudio entrou, ele tirou o nome urbano, deixou a COURB que ia vir, segundo a lei que institui o IPLANFOR ia vir pra cá pro IPLANFOR a COURB que era a célula de planejamento urbano. De urbanismo né na verdade. Quem fazia o planejamento urbano viria para o IPLANFOR aí então não foram pro IPLANFOR foram pra SEUMA e criaram então a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM). Levaram então uma parte do planejamento urbano pra SEMAM, que virou SEUMA.<sup>95</sup>

Em 2014, um novo regramento redefiniu as atribuições deste instituto. A Lei Complementar Nº 0184 de 19 de dezembro de 2014 enfatizou as competências relativas à integração de políticas setoriais e colocou em segundo plano as atribuições relativas ao Plano

---

<sup>93</sup> Críticas levantadas por Carlos Yuri Nobre, membro do Conselho da Cidade de Fortaleza, durante debate sobre o Conselho da Cidade de Fortaleza e o Fortaleza 2040, promovido pela Faculdade de Direito da UFC no dia 13 de junho de 2017.

<sup>94</sup> A frequência e a convocação extraordinárias são fixadas pelo artigo 5 da Lei nº 10.232/2014. A primeira reunião do colegiado foi para discutir o Fortaleza 2040 e a segunda foi para discutir as ações de requalificação da Rua José Avelino e Avenida Alberto Nepomuceno. A intervenção foi aprovada por unanimidade pelo conselho. Fonte: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br>>.

<sup>95</sup> Em entrevista concedida ao pesquisador em 16 de junho de 2017 na sede do IPLANFOR.

Diretor e suas leis complementares, dando ênfase às ações de elaboração de planos estratégicos.

Art. 2. O Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) [...] tem as seguintes atribuições: I. coordenar a elaboração, revisão e atualização de planos estratégicos e planos diretores participativos de desenvolvimento de Fortaleza; II. promover a integração entre os instrumentos de planejamento municipal e suas atualizações a seguir elencadas:

- a) Plano Estratégico de curto, médio e longo prazo;
- b) Plano Diretor Participativo;
- c) Planos Setoriais;
- d) Agendas regionais;
- e) Plano de Governo;
- f) Plano Plurianual (PPA);
- g) Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO);
- h) Lei Orçamentária Anual (LOA) [...]

Apesar da lei ainda apontar que o órgão tem a função de coordenar, elaborar e revisar planos diretores, a diretora apontou que após o novo regulamento, o instituto passou a trabalhar mais com a integração das políticas setoriais, sendo o planejamento urbano incorporado ao um planejamento mais “geral”.

O IPLANFOR ficou com planejamento em geral de todas as políticas integradas e estratégicas de longo prazo principalmente do médio e longo, mas sem tá com essa incumbência do plano urbanístico, estaria dentro do escopo do planejamento geral.<sup>96</sup>

Conforme mensagem enviada à Câmara Municipal pelo prefeito, a mudança era necessária para atender à política de planejamento participativo e de gestão para resultados<sup>97</sup> do município de Fortaleza, a qual encontra-se:

[...] direcionada para o esforço de estruturar e qualificar, no âmbito do município, uma ampla rede de planejamento integrado e participativo, capaz de elaborar e acompanhar a execução de planos diretores estratégicos [sic], de planos plurianuais, de planos setoriais, de planos regionais, de curto, médio e longo prazos, [...]. (Mensagem nº49 de 24 de novembro de 2014. Paço da Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2014).

Assim o gestor municipal colocou o IPLANFOR, órgão criado para suprir o vácuo deixado pelo IPLAM, como instância responsável por coordenar a “rede de planejamento integrado” e formular o planejamento estratégico. Mais uma vez, essa mudança assemelha-se a interface institucional pretérita das gestões de Juraci Magalhães, quando a SAG era o órgão

<sup>96</sup> Em entrevista concedida ao pesquisador em 16 de junho de 2017 na sede do IPLANFOR.

<sup>97</sup> Nesse sentido, essa forma de “gestão para resultados” segue alinhada com preceitos empresariais que buscam formas de gestão que respondam a critérios de eficiência econômica e social e não de controle político ou burocrático. (BORJA; CASTELLS, 1996).

de articulação das políticas setoriais e integração das ações governamentais e a SEPLA foi o órgão responsável pela elaboração de planos estratégicos.

Realce para o fato de que a titular da SEUMA é categórica quanto ao papel do IPLANFOR, ao mencionar que desde o início ele não realizaria as atribuições dadas pela lei que o criou em 2012. Ao passo que o artigo 2 da Lei Nº 0184 de 19 de dezembro de 2014, que redefiniu o papel do órgão, parece não ter relevância no que se refere aos planos diretores da capital.

Assim como foi pensado... Ele não é aquilo que foi aprovado na Lei complementar Nº 0106, de 18 de abril de 2012. Ele é um órgão que não trata do planejamento urbano da cidade. Ele trata do planejamento macro. Por exemplo, o Fortaleza 2040 é um plano de desenvolvimento territorial, ele é estratégico, ele é orientativo a um futuro plano diretor.[...] o plano [plano diretor] vai seguir os princípios do Fortaleza 2040, os princípios orientativos do Fortaleza 2040 [...]<sup>98</sup>

O exemplo dado com o Fortaleza 2040 mostra uma contradição na fala da gestora da SEUMA. Se o IPLANFOR não trata do planejamento urbano, como pode o mesmo elaborar um plano que será “orientativo a um futuro Plano Diretor”?<sup>99</sup> Outro ponto que causa estranhamento é o fato do órgão ambiental da cidade ser o responsável pelo planejamento urbano e elaboração do plano diretor.

Para a diretora de planejamento do instituto as competências da SEUMA deveriam ser separadas em órgãos distintos, sendo que o planejamento urbano fosse direcionado para o IPLANFOR.

Outra questão é da junção de órgão de planejamento urbano e de meio ambiente. É no plano Fortaleza 2040 a gente sugere a separação. Até por conflito de interesse. Que a secretaria de meio ambiente seja uma e a secretaria de planejamento urbano seja outra ou volte a parte urbana para o próprio IPLANFOR.

Para a diretora do IPLANFOR é “complicado” trabalhar a articulação das demais políticas no espaço da cidade, sem que seja de competência do mesmo órgão a dimensão do urbano. A mesma aponta que é no espaço urbano que se dão as políticas e as ações desenvolvidas pelos demais órgãos da prefeitura. Dessa forma, ela menciona a existência do “planejamento urbano” em alusão aos planos diretores e o “planejamento de Fortaleza” em referência ao planejamento macro.

<sup>98</sup> Entrevista concedida a Renato Pequeno, coordenador do LEHAB, Sara Rosa e Valeria Pinheiro, dentro do contexto da pesquisa financeirização do desenvolvimento urbano.

<sup>99</sup> E sem a presença da SEUMA nos processos de formulação do Plano Mestre Urbanístico como veremos no capítulo seguinte.

A gente tinha que articular o planejamento da cidade como todos os órgãos participantes. Mas então ficou o planejamento urbano e o planejamento de Fortaleza. É complicado isso porque... o urbano já é integrador por si só, o planejamento urbano é um planejamento que integra políticas no âmbito territorial.

Conforme Luiza Perdigão, o IPLANFOR tem sua importância por ser o órgão a que compete elaborar as estratégias que as demais secretarias deverão seguir<sup>100</sup>, constituindo-se assim nas palavras da secretária da SEUMA – durante entrevista com pesquisadores do LEHAB em maio de 2014 – como um “gerentão”, o qual junto com a SEUMA elaborou as políticas setoriais como ambiental e urbano.

Contudo, antes da lei que redefiniu as competências do IPLANFOR, o órgão tinha um papel mais direcionado ao plano diretor e suas leis complementares como observamos nas suas atribuições descritas no artigo 2º da Lei 0106, de 18 de abril de 2012.

Art. 2 - II — propor ao chefe do Executivo a edição das normas regulamentadoras do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) e a revisão das normas urbanísticas da cidade, em especial a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras e Posturas, que deverão ocorrer no início da vigência desta Lei Complementar, e subsequentemente a cada período de 10 (dez) anos contados a partir da vigência legal completa da edição ou revisão imediatamente anterior.

V — Elaborar, coordenar, avaliar e propor a revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), bem como as demais normas de direito urbanístico;

VI — Formular, propor e acompanhar o planejamento urbanístico em consonância com as políticas municipais [...];

XI — Assessorar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e prestar-lhe apoio técnico, financeiro e administrativo;

XV — Fiscalizar o cumprimento dos prazos estabelecidos no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) para a sua regulamentação plena.

Após a aprovação do PDPFOR, muitos instrumentos urbanísticos ficaram pendentes de regulamentação, sobretudo as ZEIS. Conforme a Lei nº 106/2012 as revisões das normas urbanísticas para a “regulamentação plena” do plano diretor se dariam a partir da vigência da lei. E ainda em um eventual processo de regulamentação destas normas o IPLANFOR atuaria junto ao CMDU prestando assistência. Não obstante, com a ascensão de Roberto Cláudio ao executivo municipal e as respectivas alterações nas atribuições do IPLANFOR, coube à SEUMA através da COURB iniciar o processo de regulamentação dos instrumentos dos PDPFOR e posteriormente a revisão da LUOS, essa última aprovada em 11 de agosto de 2017. Via de regra estas alterações foram submetidas à CPPD onde as mesmas não tiveram dificuldades em serem aprovadas.

---

<sup>100</sup> Descrição dada por Luiza Perdigão, à época diretora de articulação e integração de política do IPLANFOR, durante encontro do grupo de trabalho sobre marcos regulatórios para o Fortaleza 2040 no dia 15 de março de 2016 realizado na sede do órgão.

Entre os instrumentos pendentes do PDPFOR tiveram predileção para a regulamentação: (i) a transferência do direito de construir, Lei Nº 10.333/2015, instrumento que permite ao proprietário de imóvel exercer em outro local da cidade o potencial construtivo não utilizado no próprio imóvel; (ii) a regularização de edificações sem licenciamento, Lei Nº 10.334/2015, destinado para construções que tenham sido feitas sem projeto técnico submetido ao órgão competente ou que não atende às disposições da legislação urbanística da cidade; (iii) a outorga onerosa de uso do solo, Lei Nº 335/2015 e Lei Nº 10.431/2015, instrumento que de acordo com o Estatuto da Cidade permite ao município dar a concessão para que um proprietário, mediante a pagamento, construa alterando o uso do solo estabelecido para a zona definida pelo PDPFOR.

Na entrevista concedida aos pesquisadores do LEHAB a titular da SEUMA afirmou que a predileção na regulamentação na transferência do direito de construir decorreu da preocupação com a preservação do patrimônio histórico, no qual ela atribui o aspecto econômico como variável para o tombamento.

Transferência do direito de construir... porque estava nas primeiras? Primeiro, porque nós temos um patrimônio histórico em Fortaleza que precisa ser preservado, e pra ser preservado, ele precisa ser viável economicamente para que... e principalmente por que ele não pode ser demolido.

O segundo fator por ela elencado foi que o instrumento possibilita ao município utilizar a transferência do direito de construir para viabilizar alargamento de vias sem a necessidade de pagamento de indenização ou transferências de índices construtivos.

Sobre a regularização de edificações sem licenciamento, o instrumento considera passíveis de regularização as edificações que apresentem irregularidades nos aspectos relativos aos seguintes índices: taxa de permeabilidade taxa de ocupação; fração do lote; índice de aproveitamento; altura máxima das edificações; dimensões do lote; recuos conforme a via; e por último, estruturas divergentes das normas relacionadas à via e/ou zona em que estiver inserida.

Vale mencionar que a Lei Nº 10.334/2015 não considerou a situação fundiária como elemento passível de regularização da edificação. O cenário fundiário na capital já havia sido diagnosticado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR) de 2012 onde identificou na época 843 assentamentos precários, dos quais 622 eram favelas. Com a atualização do PLHISFOR feita no âmbito do Fortaleza 2040 –uma

incumbência antes do Habitafor – o número de assentamentos precário saltou para 856, representando 34,97% dos domicílios de Fortaleza.

A desconsideração dos assentamentos precários na lei, além de denotar uma fragmentação das instituições no planejamento – onde um instrumento é regulamentado sem buscar embasamento nos dados e estudos desenvolvidos por outros órgãos da administração municipal – exacerba o afastamento dos ideais reformistas no que concerne a possibilidade de realizar regularização fundiária apontada por Maricato (2014) como a “mãe das reformas urbanas”.

O que observamos é que a Lei N° 10.334/2015 busca atender a interesses particulares uma vez que não se destina a regularizar situações de imóveis em áreas de assentamentos precários.

Quanto à outorga onerosa de alteração do uso do solo, este instrumento urbanístico foi tratado nas seguintes leis: Lei n° 10.335, de 01 de abril de 2015 e na Lei n° 10.431, de 22 de dezembro de 2015. Contudo, conforme parecer técnico de Henrique Frota, advogado do Instituto Brasileiro de Direito urbanístico (IBDU), faltou a esses regramentos estabelecerem as condições de adequabilidade das atividades, limites dos parâmetros urbanísticos e critérios para o cálculo do valor da contrapartida. Dessa forma, como meio de sanar tais lacunas na lei, a CPPD apresentou em 16 de março de 2016 uma minuta de decreto para complementar o instrumento.

Entretanto, a UFC e a AGB, membros que compõe a CPPD, fundamentados em parecer técnico emitido por Henrique Frota, se posicionaram contrários a minuta. Ambos apontaram várias irregularidades, entre elas: incidência do instrumento em zonas não previstas pelo PDPFOR e a modificação de parâmetros urbanísticos, algo que só poderia ser feito por lei e não decreto.

O decreto traz ainda fórmula de cálculo da contrapartida devida pelos empreendedores em troca da outorga de alteração de uso. Contudo o Estatuto da Cidade<sup>101</sup> confere à lei específica a atribuição de definir os cálculos para a cobrança. Situações assim revelam o atendimento aos interesses privados do setor imobiliário pela gestão local

Nesse sentido Sánchez (2010) já afirmava que: “um governo urbano que se define pelo ‘primado da eficiência e da técnica’, esconde, sob a tecnocracia, práticas políticas autoritárias, com forte tendência a agir ‘por decretos’.” (SÁNCHEZ, 2010, p.419).

---

<sup>101</sup> Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário.



Ainda os representantes da UFC e da AGB apontaram que a Lei nº 10.335/2015, em sua redação já trazia equívocos na definição de outorga onerosa de mudar o uso do solo.

Art. 2º [...]

§ 1º Considera-se alteração de uso a mudança dos índices urbanos na implantação das atividades, nos termos previstos nos arts. 18, 19 e 20 da LUOS.

§ 2º Considera-se também alteração de uso a inclusão de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária, mantendo-se o uso previsto nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes.

§ 3º Em qualquer das situações, se a desconformidade com a legislação de uso e ocupação do solo se restringir à autorização de construir acima do coeficiente básico, o pagamento de contrapartida pelo beneficiário será calculada de acordo com o disposto no art. 220 do PDP.

A incoerência do artigo está nos parágrafos primeiro e terceiro. O primeiro estabelece que alterar o uso consiste na mudança dos índices urbanos. E o terceiro entende que alterar o uso compreende “construir acima do coeficiente básico”.

Quando observamos a outorga onerosa do direito de construir verificamos que esse é um instrumento voltado para indução do desenvolvimento urbano, permitindo ao Poder Público resgatar a mais valia imobiliária de determinadas áreas valorizadas da urbe. A outorga onerosa do direito demanda o pagamento de contrapartida por parte do empreendedor ao Poder Público municipal pelo direito de edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico até um limite fixado pelo plano diretor. Portanto, o instrumento não foi concebido para alterar o uso de determinado imóvel ou empreendimento, e sim, voltado para recuperar ainda que parcialmente os ganhos obtidos pelo setor imobiliário com a ocupação do solo mediante adensamento construtivo e ampliação da intensidade de uso do solo.

Por sua vez, a outorga onerosa do direito de mudar o uso do solo não influi nos parâmetros construtivos. Sua aplicação apenas permite que o empreendimento possa ter uma destinação diferente daquilo que estava previsto pelo zoneamento estabelecido pelo plano diretor.

Durante o desenrolar das regulamentações dos instrumentos do PDPFOR pela SEUMA, tem-se início os trabalhos do IPLANFOR na elaboração de um plano que dentre suas propostas apresentam novas formas de adensamento e uso do solo para a cidade.

Deste modo, observamos que os trabalhos da SEUMA e do IPLANFOR, evidenciam uma desarticulação intersetorial no planejamento urbano. Processo que se tornou perceptível na elaboração do Fortaleza 2040 e na revisão da LUOS 2016, sobretudo no que tange as dinâmicas participativas como veremos no capítulo seguinte.

### 3 A DIMENSÃO POLÍTICA DO PLANEJAMENTO URBANO: AGENTES E DINÂMICAS

*“O processo de formulação participativo de um plano pode ser mais importante que o plano em si.”<sup>102</sup>*

No capítulo anterior, verificamos a trajetória institucional dos processos de planejamento urbano em Fortaleza ao longo das gestões municipais que se sucederam desde a promulgação da Carta Constitucional, que apresentou artigos sobre a política urbana.

Na transcorrer das administrações municipais verificamos uma sucessão de órgãos diferentes que assumiram a condução da política urbana de Fortaleza, mediante a formulação de planos de acordo com a natureza de cada instituição e dos agentes que a compuseram.

Na gestão atual, temos uma configuração institucional declaradamente voltada para a promoção de uma cidade competitiva, uma “cidade para os investidores”. Dessa forma, as ações governamentais se movem na direção de planos de matrizes estratégicas desenvolvidos por órgãos com singular trajetória institucional e compostas por equipes distintas.

Dessa maneira, dentro da dimensão política do planejamento, o objetivo desse capítulo é verificar as características da participação social em ambos os processos de planejamento visando entender até que ponto as formas de participação influenciaram na construção integrada e coletiva dos planos. Assim, busca-se também apurar quais agentes e interesses são atendidos na elaboração do Fortaleza 2040 e na LUOS 2016.

Os procedimentos destacados na matriz metodológica para dimensão da política do planejamento urbano de Fortaleza são: a publicidade dos processos de trabalho da LUOS e do Fortaleza 2040, as instâncias de participação adotadas no processo de construção dos planos e a correspondência dos diagnósticos com as leituras comunitárias. Assim, esses pontos configuram a estrutura do presente capítulo.

Rolnik e Pinheiro (2004) salientam que é importante que os processos de planejamento urbano sejam conduzidos pela equipe técnica do governo municipal e pelos moradores da cidade, e que, esses últimos não tenham sua participação circunscrita aos momentos de apresentação das etapas do plano.

Conforme já se disse na Introdução, por meio de Souza (2001), o planejamento tem uma dimensão política. Dessa forma entendemos que os processos de planejamento urbano correspondem a uma construção coletiva fundamentado na participação social. Nesse sentido,

---

<sup>102</sup> Maricato, 2000, p.180.

buscamos analisar a construção do Fortaleza 2040 e da LUOS 2016 através das etapas descritas por Rolnik e Pinheiro (2004) para a elaboração dos planos urbanos participativos, como forma de apontar o quão próximo ou distante os planos estão do viés reformista.

Longe de pretender apresentar um receituário composto por uma metodologia estática, as autoras sugerem dez etapas básicas que representaremos sucintamente através da figura a seguir.

Figura 12 - Etapas de um processo de planejamento urbano participativo



Fonte: Elaborado a partir de Pequeno e Marques (2004).

Primeiramente, é posta a necessidade de constituição de um Núcleo Gestor, formado por representantes do poder público – técnicos dos muitos setores da administração municipal – e da sociedade civil para garantir a diversidade dos vários segmentos sociais da cidade. Rolnik e Pinheiro (2004) também salientam que, caso exista no município um Conselho da Cidade, esse tem a prerrogativa de coordenar os trabalhos de desenvolvimento do plano.

Na sequência parte-se para realizar um levantamento dos atores sociais do município, como: ONGs, associações de moradores, movimentos sociais, sindicatos, igrejas, entidades profissionais buscando destacar onde atuam na cidade e suas formas de organização. Feito isso, o passo seguinte demanda a divulgação do processo de planejamento

– não só para os grupos identificados na fase anterior – de amplo alcance, fazendo uso de rádios, televisões, Internet, distribuição de material didático como cartilhas em locais públicos, matérias de jornais e até divulgação em carro de som nos bairros.

Entendemos que a divulgação de um processo de planejamento pode ser uma atividade transversal às demais etapas. Assim, é possível promover a publicidade sobre diversos aspectos, dentre os quais: a constituição do Núcleo Gestor; o levantamento realizado pelo poder público dos atores sociais da cidade; a fase de capacitação da população para a realização da leitura comunitária; a proposição das estratégias, as audiências públicas na Câmara de Municipal e o desenvolvimento da aplicação do plano bem com avaliação dos resultados obtidos com sua execução. Tudo isso atrelado às datas acordadas e aos locais onde os mesmos ocorrem.

O momento da capacitação expressa o compromisso com a democratização da construção do plano uma vez que busca mostrar que o planejamento urbano não é algo exclusivo do saber técnico-científico. Afinal como afirma Souza: “[...] planejar e gerir intervenções no espaço urbano são atividades eminentemente políticas, uma vez que o sentido e as finalidades da vida coletiva estão em jogo [...]” (SOUZA, 2001, p.37).

Desse modo, para o autor, o trabalho do técnico ganha outra perspectiva: o da “pedagogia urbana”. Entendido como uma postura que busca afastar-se de um comportamento tecnocrático, no qual os planejadores ou gestores veem-se como únicos capazes de analisar e propor políticas públicas para a coletividade.

No trabalho de capacitação de construção dos planos, o técnico, pautado na “pedagogia urbana”, terá a função de dialogar horizontalmente com a população com o intuito de fornecer-lhes informações em quantidade e qualidade satisfatórias, esclarecer em linguagem acessível os procedimentos técnicos e os propósitos das políticas públicas para que com isso a população possa melhor posicionar-se, e assim, tomar decisões com conhecimento de causa, evitando serem manipulados no processo de planejamento.

Os trabalhos de capacitação da população nesses moldes são benéficos para ambos, pois através de um diálogo transparente propiciam a aprendizagem mútua para técnicos, uma vez que eles, conforme Nunes (2002), passam a trabalhar com os habitantes e não por eles, suprimindo posturas paternalistas e eliminando eventuais complexos de superioridade. Tal procedimento pode ser apontado como benéfico para os cidadãos, desmistificando o planejamento com algo puramente tecnocrático, levando a que o processo de planejamento ganhe maior legitimidade.

Outra implicação da capacitação na vertente da pedagogia urbana é o combate ao “analfabetismo urbanístico”, descrito por Maricato (2014) como o desconhecimento das forças que produzem o espaço da cidade. Nesse sentido, Santos Júnior (2007) afirma que a construção de um pacto socioterritorial, através da elaboração participativa de planos diretores nos moldes da reforma urbana, necessita tanto identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano, como requer apontar quais agentes, com suas lógicas e antagonismos, atuam nesses processos.

Uma vez habilitada como conhecedora dos processos e agentes que estruturam o espaço urbano, a população pode se libertar da alienação em relação aos assuntos da urbe no momento da leitura comunitária da cidade.

Contudo, a construção desse conhecimento da realidade perpassa pelo confronto com os dados levantados pela leitura dos técnicos, que por conta de sua bagagem teórico e profissional, trarão outra interpretação dos problemas da urbe, e que, se não for bem intermediados nas discussões com os cidadãos, pode acabar se sobrepondo ao olhar da população.

Se bem conduzido o debate entre técnicos e população a leituras pode ter uma natureza complementar, pois através das informações obtidas e sistematizadas pela leitura técnica e expostas em linguagem clara, a leitura comunitária terá uma maior compreensão do quadro geral do município. Por seu turno, a leitura feita pelos moradores – por ser constituída pelas várias visões dos segmentos que compõem a sociedade – poderá ajudar a preencher as lacunas deixadas pela leitura técnica.

Nessa etapa, as forças que moldam o espaço urbano vão sendo reveladas na medida em que questões vão sendo postas; dentre as quais destacamos: a segregação espacial, a especulação imobiliária, a precariedade da habitação, a carência de espaços públicos de lazer e cultura, os problemas de mobilidade urbana, a degradação ambiental, dentre outros<sup>103</sup>.

Partindo desse encontro entre leitura comunitária e técnica é constituído um diagnóstico que subsidiará as proposições de ideias na fase seguinte. Identificadas as principais questões da cidade, são traçadas as estratégias que poderão ser empregadas no plano para alcançar a cidade almejada por todos. Na etapa seguinte, após as discussões que evidenciarão as diferenças e os conflitos entre os vários segmentos sociais. Caso esses sejam

---

<sup>103</sup> Tais problemáticas podem ser elucidadas e debatidas através de procedimentos de cartografia social. Sistemática adotada nos Encontros de Comunidades realizado no dia 03 de outubro de 2015 promovidos pelo LEHAB. Junto com as comunidades procurou-se construir uma cartografia social e traçar estratégias de ação dos movimentos sociais e moradores na busca por melhores políticas públicas. Para mais informações recomenda-se a leitura do artigo Encontro de Comunidades e Observatório de Remoções: experimentações de uma práxis educativa em Fortaleza. (PINHEIRO; LESSA; VERAS, 2017).

bem trabalhados e negociados em espaços de diálogo, será possível a sintetização de projeto de lei do plano que será enviado à Câmara Municipal.

Na casa legislativa, o projeto será discutido em audiências públicas recebendo novas contribuições para o seu aperfeiçoamento. Caso aprovado, o instrumento tornar-se-á lei e deverá ser aplicado seguindo uma hierarquia de prioridades pré-estabelecidas. O sistema de gestão acompanhará as implicações do instrumento na política urbana fazendo, quando necessário, ajustes ou avaliações do processo de planejamento urbano.

Pode-se ainda, quando o período de revisão do plano estiver se aproximando, promover a realização de audiências públicas para apresentar um balanço geral do planejamento e/ou eleger um novo Núcleo Gestor ou delegados do colegiado urbano para que com isso reinicie as etapas de elaboração do instrumento.

Além de usar essas etapas como parâmetros para reconhecer as fases dos dois planos em Fortaleza, buscaremos também analisar como se deu a participação em cada momento através das oito categorias estabelecidas por Souza (2006) na formulação de políticas públicas, que por sua vez é uma derivação de outras categorias estabelecidas por Sherry Arnstein (1969).

A autora aponta que uma participação sem redistribuição de poder é inócua se o cidadão não tiver capacidade deliberativa dos rumos do crescimento e desenvolvimento da urbe. Essa perspectiva se traduz para Harvey (2014) como o direito à cidade. Um “tipo de poder configurador sobre processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas [...]” (HARVEY, 2014, p. 30).

Dessa forma, de acordo com o grau de abertura que o governo dá à população, é possível verificar o nível de poder configurador que o cidadão tem sobre os processos de planejamento com base em oito categorias. Em uma escala dividida em três grupos, Arnstein (1969) distribuiu as categorias. *Manipulation* (Manipulação) e *Therapy* (Terapia) enquadradas como *Nonparticipation* (sem participação); *Informing* (informação), *Consultation* (Consulta) e *Placation* (Pacificação) agrupada como *Tokenism* (dissimulação) e por último, *Delegated Power* (Delegação de poder) e *Citizen Control* (Controle civil) compreendendo como *Citizen Power*. (Poder cidadão).

Por sua vez, Souza (2006) alterou essa classificação, adequando-a à realidade brasileira. Para ele, *therapypse* aproximaria mais de uma terapia comunitária, que conforme Arnstein *op. cit.* é o momento em que aqueles que guiam o processo restringem a autonomia individual e coletiva dos participantes. Nesse aspecto o autor preferiu chamar essa categoria de coerção e manter a manipulação mais ligada a “ideologia e o engodo”.

Na sequência, *Placation* para o autor não é um termo muito preciso na descrição<sup>104</sup>, feito pela autora; desse modo ele prefere adotar em seu lugar o termo cooptação. Uma forma de esquema participativo parcialmente deliberativo onde a coletividade, ou pessoas-chaves, são cooptados pelos promotores do processo de planejamento.

*Informing* e *Consultation* são categorias descritas por Arnstein *op.cit.* como processos em que o primeiro permitir a população ouvir sobre as ações do governo e o segundo falar sobre elas. Para Souza *op.cit.*, a disponibilização de informação do Estado para sociedade varia de acordo com a transparência da trama política, pois as informações podem ser mais ou menos completas e confiáveis. Quanto à consulta, é útil, caso bem organizado, para a construção do planejamento, entretanto não há garantias de que as questões postas pela sociedade sejam levadas em consideração nas tomadas de decisões.

Por sua vez, a parceria seria o primeiro grau de participação autêntica, quando em um ambiente de elevada transparência, o poder decisório é compartilhado e a sociedade e o Estado dialogam objetivando a construção de uma política pública ou intervenção específica.

*Delegated Power* e *Citizen Control* para Souza (2006) são termos muito próximos que já expressariam o controle cidadão sobre o processo de planejamento. Dessa forma o autor busca diferenciar o segundo do primeiro usando o termo autogestão. Aqui o aparelho de Estado não teria mais lugar, ou seja, não haveria uma instância que transferisse poder para a sociedade, garantindo à mesma a última palavra como ocorre na delegação de poder.

Pelo menos em termos de participação, acreditamos que essas categorias ajudam a mensurar o quão próximo os planos estariam do ideário reformistas.

Para além dos trabalhos de Souza (2001 e 2006), é importante mencionar que autores como Casttels (1996), Vainer (2000), Pfeiffer (2000), Novais (2003), Compans (2005) e Sánchez (2010) e outros nos subsidiaram quanto aos temas pertinentes as formas de planejamento mais estratégicas.

Quanto aos procedimentos investigativos, além da coleta e da sistematização de dados, entrevistas foram realizadas para obter depoimentos daqueles que promoveram os processos de planejamento. Também foi realizada a observação direta de eventos como congressos, seminários, fóruns e audiências públicas, sempre com o intuito de acompanhar a evolução da dinâmica participativa de ambos os trabalhos.

---

<sup>104</sup> *Placation* is simply a higher level tokenism because the ground rules allow have-nots to advise, but retain for the powerholders the continued right to decide. (ARNSTEIN, 1969. p. 217).

### 3.1 Divulgação dos processos de planejamento recentes em Fortaleza

A seguir veremos as peculiaridades de como cada processo foi divulgado para a sociedade.

#### 3.1.1 Fortaleza 2040: o presente da ação e o futuro em nossas mãos.<sup>105</sup>

Em maio de 2014, o IPLANFOR iniciou as atividades relativas à agenda de trabalho do Fortaleza 2040. Para a sua consecução, a prefeitura contratou a Fundação Cearense de Apoio a Pesquisa (FCPC)<sup>106</sup>, por meio de dispensa de licitação, considerando o notório saber da UFC. O contrato envolve como atividades: coordenar, supervisionar e executar, diretamente e/ou através de parcerias, as atividades relativas a elaboração do plano. O valor envolvido na contratação foi da ordem de R\$ 10.572.205,92.<sup>107</sup>

Como apoio da FCPC, a metodologia de construção do plano foi estabelecida. Nesse primeiro momento três grupos foram formados para realizar estudos técnicos sobre urbanismo e mobilidade, aspectos sociais e econômicos e participação social.

O propósito do plano foi oficialmente apresentado no dia 11 de julho de 2014 em solenidade na Assembleia Legislativa do Ceará. Na ocasião foi entregue aos presentes a primeira publicação relativa ao plano, a revista: “*Fortaleza 2040: planejamento participativo – por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora*”. Das 80 páginas dessa publicação, duas delas foram escritas pelo superintendente do IPLANFOR, Eudoro Santana, detalhando a metodologia de participação que seria adotado no plano; as demais páginas apresentavam artigos de estudiosos locais da temática urbana.

Esse material afirmava que as experiências das dinâmicas empregadas na elaboração dos planos anteriores não seriam desprezadas. Entretanto, diferente do foi o PDPFOR 2009, que antes do início dos trabalhos constituiu um Núcleo Gestor para definir por exemplo as etapas de elaboração do plano, Fortaleza 2040 já se apresentava com uma metodologia pronta, construída pelo IPLANFOR e pelas consultorias contratadas. Nesse sentido, o papel dessas duas assemelhou-se à função da ASTEF que na gestão de Juraci

---

<sup>105</sup> Trecho de um poema improvisado por um funcionário municipal da saúde após a fala de Eudoro Santana durante a abertura dos Fóruns temáticos e setoriais “A Fortaleza que queremos”, em 19 de outubro de 2015, auditório da CDL.

<sup>106</sup> É uma sociedade de apoio à Universidade Federal do Ceará e em suas ações de ensino, pesquisa, extensão e cultura. Tem como um de seus objetivos colaborar com ações públicas e privadas de interesse da Sociedade, bem como atuar conjuntamente com outras instituições congêneres.

<sup>107</sup> Diário Oficial do Município de Fortaleza de 29 de janeiro de 2014.



Magalhães, quando da revisão do Plano Diretor, não criou mecanismos para envolvimento da sociedade nos preparativos do plano.

Conforme Rolnik e Pinheiro (2004), deve ser constituído um Núcleo Gestor com representantes da sociedade civil e do poder público antes do início dos trabalhos de formulação do plano tendo como função:

- Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social;
- Elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;
- Coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação;
- Propor critérios para decidir prioridades;
- Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente;
- Compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo. (ROLNIK; PINHEIRO, 2004, 46).

Observando esses pontos, vemos que a inexistência de um Núcleo Gestor no plano estratégico suprimiu a possibilidade de participação social na construção coletiva da metodologia do plano. Quanto à definição dos procedimentos de participação, um estudo do IPLANFOR de 2014 buscou compreender as organizações sociais em Fortaleza, não para iniciar um processo de capacitação da população, mas para servir de subsídio à metodologia de núcleos de participação. Dessa forma destaca-se uma natureza tecnocrática do Fortaleza 2040.

A ausência de um Núcleo Gestor também se fez notar na carência de uma estrutura que centralizasse a condução do processo e o monitoramento da divulgação do plano para à cidade. A respeito disso, a publicização do plano na fase “Fortaleza que temos”, conforme a diretora de planejamento do IPLANFOR foi feita através de anúncios de rádios nos terminais de ônibus, distribuição de folders nas comunidades e também através de cada secretaria regional.

Quanto ao trabalho de divulgação do processo de planejamento pelas SERs, a terceira revista do IPLANFOR – “Núcleo dos bairros: olhar dos moradores” – revelou que antes das reuniões regionais da primeira fase foi realizado um esforço pelas sete secretarias na divulgação dos trabalhos da primeira; contudo cada órgão adotou metodologia própria na publicidade dessa etapa.

As SER I e II buscaram contactar lideranças comunitárias e realizar a divulgação das reuniões em postos de saúde, praças e escolas. Na SER III foram realizadas reuniões de “sensibilização” para estimular a população a participar da primeira fase em 9 dos 17 bairros da regional.

Os servidores da SER IV realizaram visitas a 236 entidades públicas, privadas para convidar a população a participar do Fortaleza 2040. Na SER V a mobilização de lideranças e associações de bairro ficou por conta da Coordenadoria de Assistência Social e da Coordenadoria de Participação Popular.

Após reuniões internas feitas na SER VI com o intuito de entender as propostas do Fortaleza 2040, equipes foram mobilizadas para divulgar a reunião de lançamento do plano nas rádios, no Terminal da Parangaba, e divulgação por carro de som e nas redes sociais do órgão.

A Secretaria do Centro na divulgação da primeira fase do plano buscou se articular com algumas instituições presentes no Centro, dentre as quais: Associação dos Guias Integrados ao Turismo Rodoviário (AGIR), Pastoral dos Moradores de Rua e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

Dessa forma, sem uma padronização na metodologia de divulgação pelas regionais, as reuniões de apresentação do Fortaleza 2040 ocorreram entre os dias 24 de março a 10 de abril de 2015.

As reuniões regionais consistiam em apresentar para a população a metodologia e as etapas do Fortaleza 2040, especificamente quanto à formação de grupos de territoriais para a realização das leituras comunitárias.

Vale destacar que em uma dessas reuniões o próprio prefeito reconheceu que a divulgação<sup>108</sup> da primeira fase estava aquém do desejado e que estava vendo a possibilidade de usar outros meios para a publicitação do plano.

Nessas reuniões, funcionários da prefeitura, secretários das regionais, o superintendente do IPLANFOR Eudora Santana e – por vezes, quando comparecia – o próprio prefeito Roberto Cláudio, apresentavam os objetivos dos trabalhos e conclamavam a população a participar da construção do plano.

No discurso empregado nessas reuniões, sobretudo na fala do prefeito, era enfatizado que o Fortaleza 2040 constituía-se em um “plano de Estado”, portanto não ligado a uma gestão. Essa assertiva do gestor encontra respaldo nas afirmações de Pfeiffer (2000), que alinhado ao planejamento estratégico, alega que para uma maior adesão desse modelo é necessário que ele não esteja vinculado a um grupo político. Contudo, Vainer (2000), alerta que a característica desse tipo de planejamento em seu “patriotismo de cidade” contribui para uma eliminação da cidade como espaço da política e da cidadania.

---

<sup>108</sup> Conforme Moreira (2008) situação semelhante ocorreu na divulgação dos trabalhos de elaboração do PDP de 2009.

Seguindo a lógica do “plano de Estado”, a expectativa de sucesso do Fortaleza 2040 nesses encontros foi sempre associada à aceitação popular do plano, à necessidade de um consenso. Nesse sentido, Vainer (2000) explica que o plano estratégico supõe que a cidade esteja unificada em torno do projeto. Por sua vez, Pfeiffer (2000) afirma que o consenso traz legitimidade para o plano podendo superar as disputas partidárias dos governos locais. Entretanto, dados os números da participação nesse primeiro momento, torna-se difícil reconhecer um consenso, ou mesmo, uma aceitação popular do plano pela cidade.

Tabela 2 - Calendário de Encontros de divulgação do Fortaleza 2040

Regional	Data	Turno	Local	Nº de Participantes	População da SER**
<b>1</b>	27/03/2015	Manhã	CUCA Barro do Ceará	195	369.044
<b>2</b>	30/03/2015	Manhã	Assembleia Legislativa	213	334.808
<b>3</b>	24/03/2015	Tarde	Auditório do SER III	298	348.848
<b>4</b>	31/03/2015	Manhã	UECE	164	277.661
<b>5</b>	06/04/2015	Manhã	CUCA Mondubim	316	503.753
<b>6</b>	10/04/2015	Manhã	Igreja dos Mórmons Messejana	371	533.614
<b>Centro</b>	09/04/2015	Manhã	CREA	113	28.538
			TOTAL	1470*	2.396.266

Fonte: IPLANFOR.

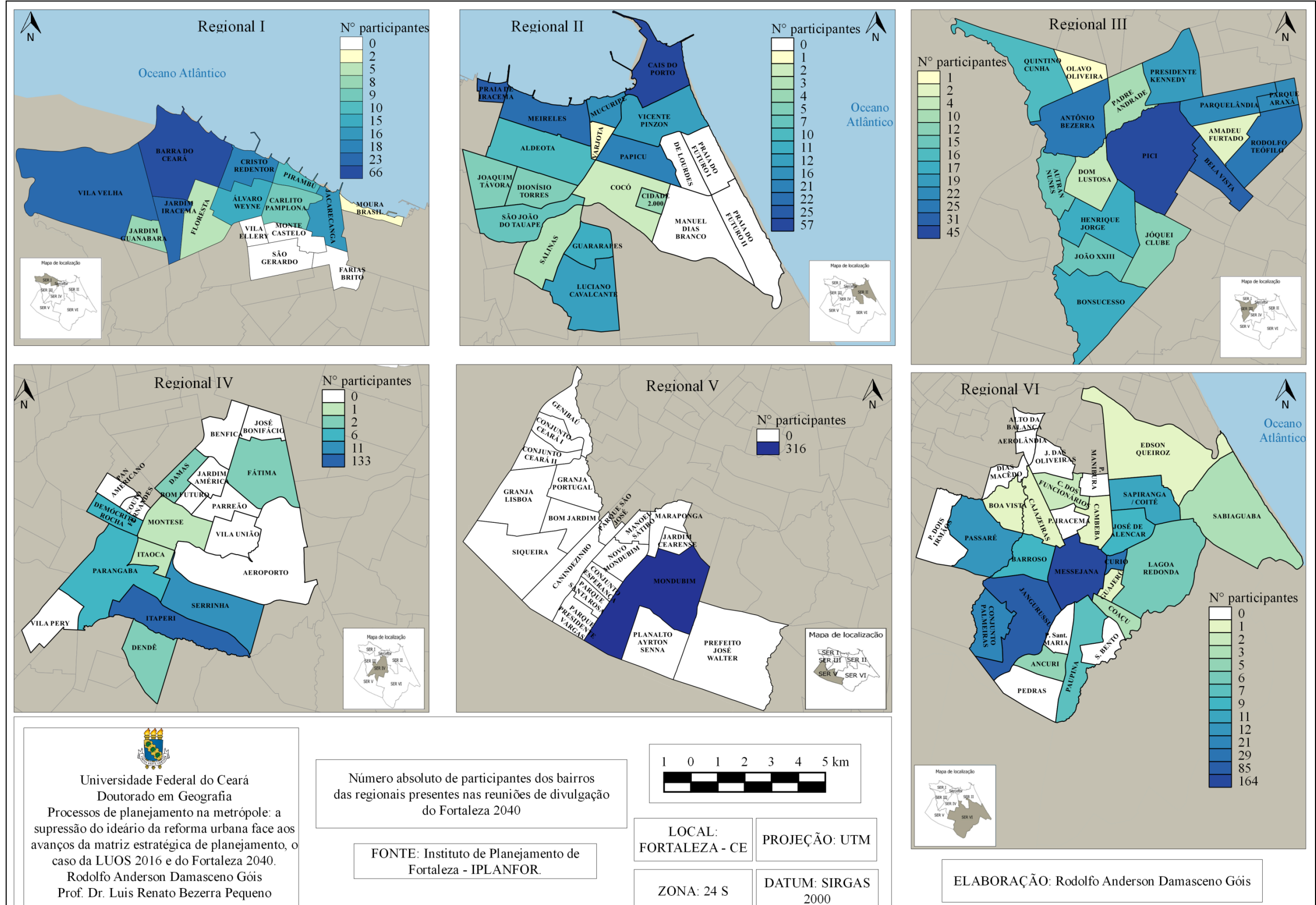
\* Nas listas de frequências analisadas havia moradores participando de reuniões em regionais que não eram as suas.

\*\*IBGE(2010).

Pelo calendário de reuniões, os eventos concentraram-se majoritariamente durante os dias úteis da semana e no turno da manhã, portanto, em horários de trabalho de parcela significativa da população. Outro dado que deve ser ressaltado é a relação do número populacional das respectivas regionais como a quantidade de presentes na divulgação do Fortaleza 2040. Em nenhuma reunião o número de participantes alcançou uma margem considerável, ou seja, nem mesmo chega a computar 0,1% da população da regional.

O quadro é mais crítico quando espacializamos o número de cidadãos com suas áreas de origem como verificado no mapa abaixo.

Mapa 3 - Número absoluto de participantes das regionais presentes na divulgação do Fortaleza 2040.



Na SER I, estiveram presentes representantes de 11 dos 15 bairros da localidade. No total foram 195 pessoas sendo que a Barra do Ceará, que tem maior população da regional, compareceram 66 moradores. Na sequência temos Vila Velha e Jardim Iracema com 23 participantes cada. Os bairros que não chegaram a dois dígitos foram Moura Brasil, Floresta, Jardim Guanabara e Carlito Pamplona.

Dos vinte bairros que formam a Regional II, quatro estiveram ausentes, entre eles Praia do Futuro I e II. Esses bairros possuem as maiores faixas de praia da cidade, concentram equipamentos turísticos e terrenos vazios. Muitos deles pertencentes às famílias latifundiárias tradicionais de Fortaleza como Diogo, Patriolino Ribeiro e M. Dias Branco. A especulação imobiliária da área contribui para expulsões de comunidades como a Raízes da Praia, Comunidade essa que surgiu de uma ocupação ocorrida em julho de 2009 por 80 famílias organizadas pelo Movimento dos Conselhos Populares (MCP).

É importante mencionar a presença de funcionários da prefeitura como representantes de bairros. No bairro Cocó, os representantes assinaram a lista como funcionário da SER II. Dos quatro provenientes do bairro Cidade 2000, três eram funcionários da prefeitura lotados naquela regional. Situação semelhante ocorreu com o bairro Dionísio Torres onde três dos cinco representantes do bairro eram da prefeitura. Do Papicu quatro participantes eram funcionários da regional.

Na reunião da SER II o bairro com maior presença foi o Cais do Porto com 57 moradores, sendo que na lista de frequência eles destacavam que eram do Serviluz. Essa comunidade, localizada a mais de 60 anos na porção nordeste da cidade é emblemática nas lutas por moradia popular, pois além de configurar uma ZEIS do tipo 1, a localidade constitui-se em área de interesse da Prefeitura e/ou do Governo do Estado para implantação de grandes projetos<sup>109</sup>.

Outro bairro que destacamos é o São João do Tauape, que teve 7 representantes, sendo um deles do Lagamar. Essa comunidade, uma das mais antigas ocupações de Fortaleza, situada nos limites administrativos entre a SER II e a SER IV, mais especificamente entre o São João do Tauape e o Alto da Balança, configura uma ZEIS do tipo 1, única com Conselho Gestor constituído. Entretanto, na análise das listas de frequência não registramos presença de representantes deste conselho.

Na SER III, a reunião foi realizada no período da tarde no bairro da Parquelândia no auditório desta instituição. Foi o único evento que contou com a presença de representantes

---

<sup>109</sup> Para mais informações recomenda-se a leitura da tese “A ineficácia da ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza.” De autoria de Amíria Bezerra Brasil.

de todos os bairros, apesar da mesma corresponder a quantidades bem reduzidas de participantes. Olavo Oliveira, Amadeu Furtado e Dom Lustosa foram os que tiveram menor representatividade no evento. O contrário ocorreu com Pici, Bela Vista e Antônio Bezerra, que registraram maiores números nessa reunião.

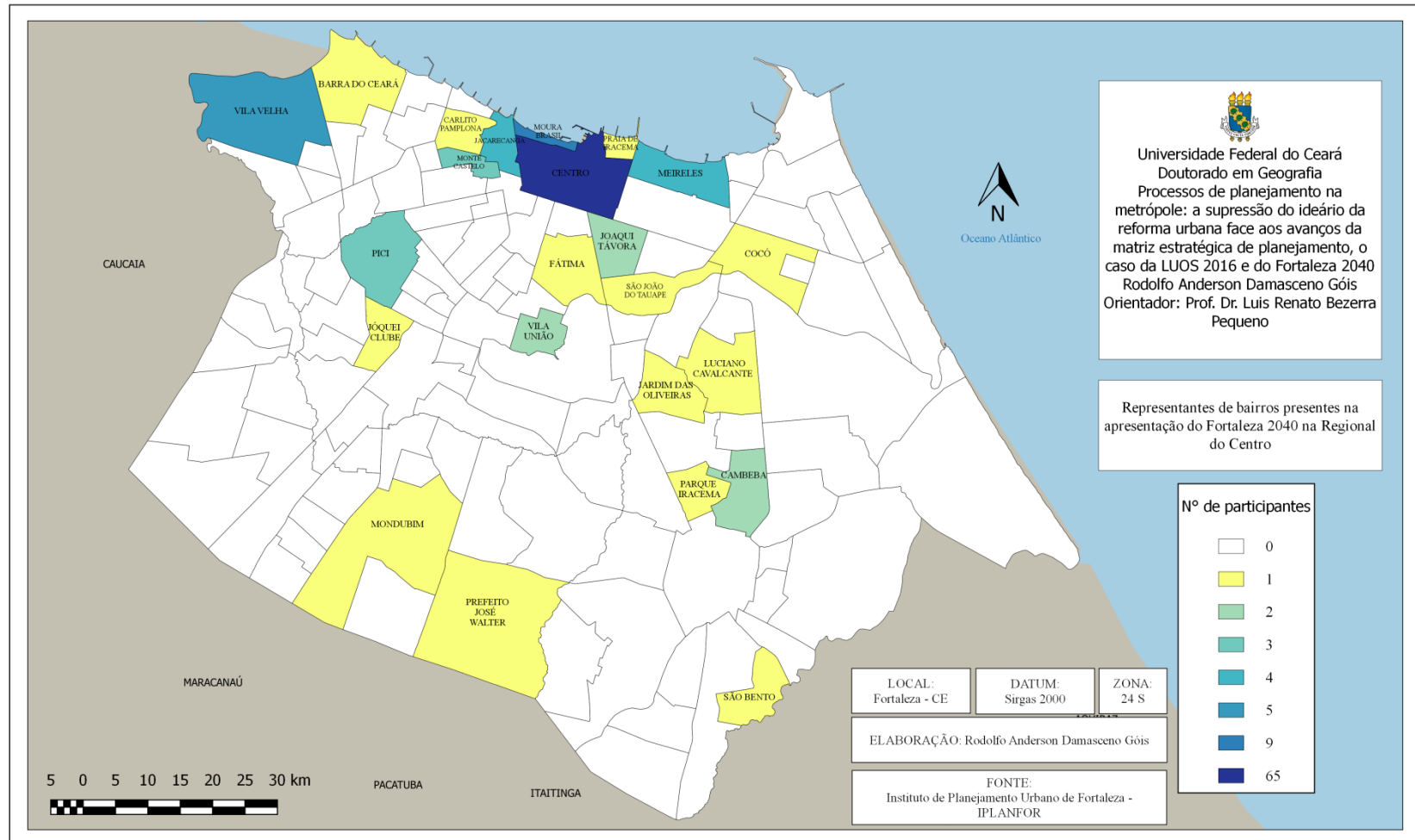
Na regional IV, no encontro realizado no campus da UECE no Itaperi, estiveram presentes apenas nove dos seus 19 bairros. Os únicos representantes do Damas que assinaram a lista eram funcionários desta regional. A diferença de número de moradores dos demais bairros em relação ao Itaperi é gritante. Esse bairro contou com 133 participantes. Sendo parte formada por estudantes da UECE, representantes de instituições do governo municipal como funcionários da SER IV e representantes da Câmara dos Vereadores de Fortaleza (CMFOR).

Por sua vez, a SER V ilustra melhor a fragilidade na divulgação do Fortaleza 2040 nas regionais da cidade. Dos 19 bairros na área apenas um esteve representado na reunião do dia 08 de abril de 2015. O evento foi realizado no Cuca do Mondubim e todos os presentes eram do mesmo bairro.

Na regional VI, que conta com 29 bairros, 10 não estiveram presentes. As diferenças quanto aos números de participantes dos bairros desta regional também são elevadas. Messejana teve maior representação, é um exemplo disso com quase o dobro do segundo colocado que foi Jangurussu, e aproximadamente cinco vezes mais que os seguintes, no caos, o Curió e o Conjunto Palmeiras.

Desde 2007, devido à sua singularidade econômica e social, o Centro passou a ser uma divisão administrativa denominada Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza (SERCEFOR). Nessa regional o encontro foi realizado na sede do CREA que além dos participantes do próprio local, contou com a presença de 22 bairros da cidade. Essa reunião foi a que teve menor número de participantes.

Mapa 4 - Representantes de bairros presentes na apresentação do Fortaleza 2040 na Regional do Centro



Elaboração: Rodolfo Góis.

O Centro é o bairro tradicional da cidade, pólo de atração de parcela da população metropolitana que lá encontra variados serviços como: educação, saúde, comércio, lazer e moradia. Nesse sentido Silva (2013) expressa que a RMF converge para o centro de Fortaleza, ao analisar que as principais vias<sup>110</sup> de ligação entre as cidades da região metropolitana e a capital têm como destino final o Centro. Ainda na escala intra-urbana a autora destaca que setenta e seis linhas possuem o Centro como destino principal.

O Centro é um recorte da cidade que se sobressai por suas atividades terciárias, sejam elas formais ou informais. Vale mencionar que apesar do surgimento de novas centralidades o mesmo continua preponderante no contexto econômico da cidade. Tanto é que Silva *op.cit.* menciona que o centro de Fortaleza chegar arrecadar mais Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do que alguma cidade do Estado, como Maracanaú<sup>111</sup>.

Apesar dessas características relevantes do Centro para a cidade, quando verificamos a participação no evento de divulgação do plano estratégico, observamos que a quantidade de presentes não expressa a relevância deste recorte na cidade e na RMF dada a ausência de representantes de outras cidades e o baixo número de representantes de outras áreas da capital.

Em boa parte, os participantes eram funcionários da prefeitura, como agentes de saúde, funcionário da própria regional e da CMFOR. Havia também funcionários do Governo do Estado. Entre outras instituições figuravam representantes do CREA de poucas ONGs e estudantes universitários. Na reunião do dia 9 de abril de 2015 dos 65 participantes do Centro apenas 13 identificaram-se como seus moradores.

A partir da espacialização dos participantes por área de origem, verificamos que os bairros das regionais estavam com pouca ou sem nenhuma representação nas reuniões de divulgação do plano estratégico. Isso evidencia o quão acanhado foi o processo de divulgação do Fortaleza 2040 – que em seu momento inicial pode ser enquadrado na categoria de participação proposta por Arnstein e adaptada por Souza, como mera informação, uma vez que a prefeitura apenas estava divulgando sua ação planejadora para a sociedade. Os baixos números registrados terão reflexo nas fases seguintes, sobretudo do chamado Núcleo Territorial (NT), composto por representantes de associações dos bairros e por moradores em geral.

---

<sup>110</sup> BR-116 e a CE-065 ao sul, a CE-040 a leste, e a BR-222, a BR-020 e a CE-085 a oeste e a Linha sul do metrô de Fortaleza inaugurada em 2012.

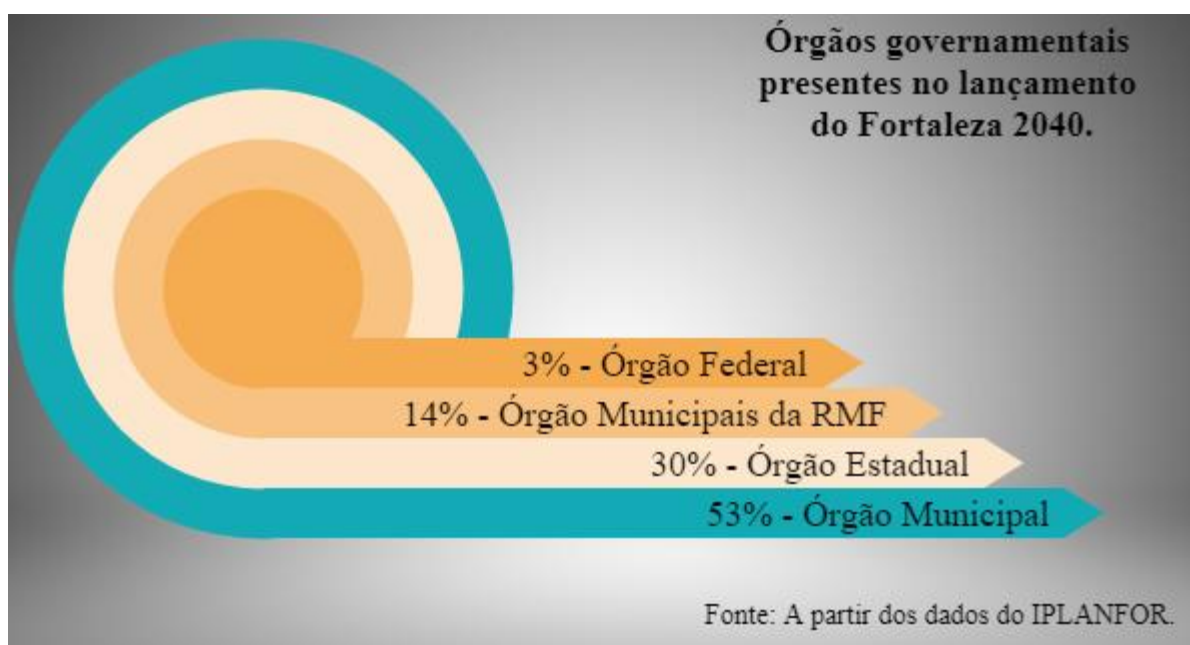
<sup>111</sup> Para melhor aprofundamento da dinâmica social e econômica do Centro recomenda-se a leitura da dissertação “Dinâmica socioespacial do comércio popular de confecção no Centro de Fortaleza.” De autoria de Eciane Soares da Silva.



Outras apresentações do plano estratégico também foram realizadas. Primeiramente, em 22 de abril de 2015, o plano e sua metodologia de construção foram apresentados na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a 487 participantes que representavam de 112 instituições convidadas para compor o Núcleo Setorial. Nessa ocasião foi empossado o Conselho da Cidade, colegiado de natureza consultiva e presidida pelo prefeito Roberto Cláudio.

Em 19 de junho de 2015, foi a vez de o plano ser apresentado a 274 representantes de órgãos públicos.

Gráfico 2 - Órgãos governamentais presentes no lançamento do Fortaleza 2040



Fonte: A partir dos dados do IPLANFOR.

Dos 87 órgãos presentes no evento, a maioria pertencia à prefeitura de Fortaleza com representantes do IPLANFOR, e das SERs, SEPOG, SEUMA, Secretaria de Educação, HABITAFOR, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e outros. Entre os órgãos do estado destaque para aqueles ligados aos setores de transporte, segurança, desenvolvimento econômico e infraestrutura. Do âmbito federal apenas 3 entidades se fizeram presentes: o Hospital Universitário Walter Cantídio, da UFC, o IBGE e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Das cidades da RMF havia representantes das prefeituras de Caucaia, Aquiraz, Itaitinga, Maranguape e Horizonte.

### 3.1.2 Projeto de Lei Complementar LUOS 2016

Em novembro de 2014, deu-se início à revisão da LUOS. Neste caso, constatou-se que o governo municipal não contratou nenhuma consultoria como fez com o IPLANFOR em relação à FCPC, mas realizou uma seleção pública para complementar o quadro técnico da SEUMA com 22 profissionais temporários das áreas de arquitetura, engenharia, geografia, direito e desenho técnico. A secretaria desembolsou dez mil reais para realizar essa seleção e para o processo de elaboração da nova LUOS destinou recursos da ordem de R\$ 2.827.000,00.<sup>112</sup>

Após a seleção, com a equipe constituída, os técnicos foram comandados pelo arquiteto Francisco das Chagas do Vale Sales, veterano em planos diretores, o mesmo que na época do IPLAM, coordenou o processo de elaboração do PDDUFOR de 1992.

É importante destacar que remanescem no quadro formado para a revisão da LUOS alguns profissionais que já atuaram em gestões passadas em planos e órgão correlatos ao planejamento urbano. Primeiramente, o coordenador da COURB, Prisco Bezerra Junior, tio do prefeito e membro da equipe de elaboração do PDDUFOR de 1992 na parte referente a uso e ocupação do solo.

Na sequência, temos o arquiteto Sérgio Roberto Ferreira Costa Júnior que, durante a segunda gestão do prefeito Juraci Magalhães, atuou como chefe da equipe de Meio Ambiente e Uso do Solo na Secretaria Regional V, no período de julho de 2000 a fevereiro de 2002 e de agosto de 2003 a maio de 2004. Também foi chefe do Distrito de Meio Ambiente e Controle Urbano da Secretaria Regional I.

Simone Menezes Mendes é outra arquiteta veterana que foi projetista na Secretaria Regional VI em 1997. Atuou também como membro da Comissão de Análise de Projetos do IPLAM e posteriormente com a extinção do órgão foi transferida para a SMDT onde exerceu a mesma função entre os anos de 1998 a 2000. Na primeira gestão Roberto Cláudio atuou na COURB entre os anos de 2013 e 2014.

Ainda dos quadros da SMDT temos as geógrafas: Karynne Soares Gonzaga, que fez parte do Instituto Técnico Municipal (ITCM), órgão vinculado aquela secretaria e Luzia Martins Araújo que exerceu a função de Assistente Técnico de Licenciamento entre os anos de 2000 a 2001, ela também chegou a estagiar no IPLAM nos anos de 1996 a 1997. Ainda da geografia temos Maryvone Moura Gomes que compôs a equipe de elaboração do LEGFOR.

---

<sup>112</sup> Diário Oficial do Município de Fortaleza de 29 de dezembro de 2014.

Dos engenheiros que completam a equipe há aqueles que já trabalharam em processos de elaboração de leis de uso do solo e planos diretores. Roberto Sá Antunes Craveiro foi funcionário da Prefeitura de Fortaleza, entre os anos de 1974 a 2013, atuando no IPLAM entre os anos de 1984 a 1986. Nos anos de 1986 a 2013 fez parte da Comissão Normativa do Desenvolvimento Urbano (CNDU)<sup>113</sup>, comissão essa instituída em 16 de janeiro de 1992, para a qual passou a prestar apoio técnico ao seu funcionamento.

José Firmiano de Souza Filho é funcionário municipal desde 1980 lotado inicialmente na extinta SUPLAM. Além da participação na construção do PDDUFOR de 1992 da LUOS de 1996, coordenou a elaboração da Lei do Sistema Viário Básico de Fortaleza de 1982.

Semelhante ao Fortaleza 2040, o processo de trabalho da revisão da LUOS não contou com a formação de um núcleo gestor que em conjunto com representantes da sociedade civil observasse e coordenasse o andamento dos trabalhos. Para a elaboração da LUOS foi constituída uma equipe de profissionais para elaborar o texto normativo.

Os trabalhos dessa equipe resultaram na minuta do Projeto de Lei Complementar 001/2016 apresentada oficialmente pela SEUMA em 21 de agosto de 2015 no VIII Fórum Adolfo Herbster que aconteceu no auditório da CDL no Centro. Esse evento – que ao contrário das sete reuniões regionais de publicitação do Fortaleza 2040 – foi o único momento de divulgação dos trabalhos de regulamentação do instrumento para sociedade<sup>114</sup> e também não contou com nenhum tipo de publicação ou material que descrevesse o que era o instrumento e como seria o seu processo de regulamentação.

O público do evento era constituído majoritariamente por técnicos na área da construção civil, arquitetos e urbanistas, representantes do mercado imobiliário e funcionários públicos.

### **3.2 Instâncias da participação nos processos de planejamento**

Seguiremos agora destacando como se desenvolveu a participação em ambos os processos de planejamento.

---

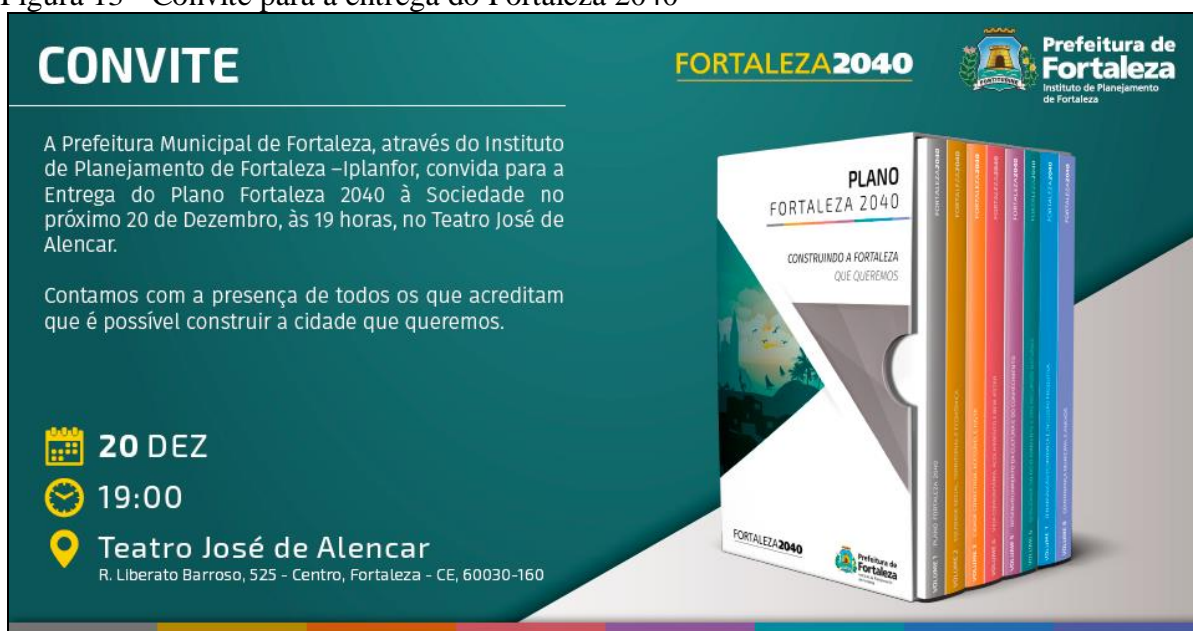
<sup>113</sup> Que na configuração interna atual da SEUMA corresponde a Célula de Normatização (CENOR) e a Célula de Negócios Urbanos (CENUR).

<sup>114</sup> Após o VIII Fórum Adolfo Herbster outros eventos ocorreram, contudo majoritariamente tiveram um caráter de exposição – informativo na categoria de Souza (2006) – com longas apresentações com projeções de slides saturados de textos normativos e com pouco espaço para debates contributivos a proposta da LUOS.

### 3.2.1 Os núcleos de participação do Fortaleza 2040

No dia 20 de dezembro de 2016 em solenidade no Teatro José de Alencar, a prefeitura entregou para a sociedade o plano Fortaleza 2040 sistematizado em 8 volumes.

Figura 13 - Convite para a entrega do Fortaleza 2040



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Dentre os volumes, merece destaque o último, por tratar do processo participativo popular, objeto desta tese. Em sua redação descreve o “desafio de elaborar um plano complexo e inovador com participação em uma cidade do porte de Fortaleza” Outros desafios também podem ser elencados, como a escala da cidade e a desigualdade econômica e social. Nesse sentido, o documento aponta que foi realizado um esforço para “conhecer a estrutura participativa existente e as possibilidades de desenvolver um processo que extrapolasse as consultas e audiências públicas tradicionais”.

No intuito de reconhecer a estrutura participativa da cidade o documento destaca que o IPLANFOR em 2014 realizou um estudo que buscava compreender a “organização social e experiências associativas” em Fortaleza. Aqui podemos identificar uma aproximação com a preparação – representada na ilustração na introdução deste capítulo – momento destinado a identificar os atores sociais e suas territorialidades.

O estudo do instituto apontou que as organizações sociais na cidade são diversas e que as mesmas abrangem movimentos com pautas sociais, ambientais, culturais, políticas e religiosas, e que se articulam principalmente nas redes sociais.

No âmbito institucional o IPLANFOR realizou um levantamento sobre os órgãos colegiados da cidade o qual apontou a existência de 30 conselhos de políticas públicas dos quais 54% estavam efetivamente instituídos. Contudo, apenas 21% destes atuam conforme um plano de trabalho.

Diante desse quadro, o instituto considerou que instâncias oficiais de participação no município não seriam suficientes para viabilizar o processo de elaboração do plano estratégico. Deste modo, propôs uma metodologia de participação que se assemelhasse em parte às audiências territoriais e setoriais ocorridas no processo do PDPFOR 2009 na gestão de Luizianne Lins. Contudo, a diferença foi a divisão em três segmentos: Núcleo Territorial (NT), Núcleo Setorial (NS) e o Núcleo Governamental (NG). O primeiro congregava moradores, associações de bairros, grupos religiosos, culturais, escolas, universidades, associações esportivas e outros; o segundo agrupava representantes de conselhos profissionais, sindicatos patronais e de trabalhadores, instituições de pesquisa, federações e o terceiro núcleo agrupava os órgãos públicos das três esferas de governo.

Esses grupos participaram em três fases: “A Fortaleza que temos”, “A Fortaleza que queremos” e “Estratégia e proposições”. A primeira foi a realização da leitura da cidade pelos participantes que constituiria o diagnóstico; como base nesse produto a segunda fase, buscou estabelecer as “visões de futuro” e a identificação dos desafios que a cidade apresentava; a última fase ficou reservada ao estabelecimento de estratégias e diretrizes adotadas pelo plano para se efetivar a visão de futuro.

A princípio, as atuações do NS e NG foram semelhantes ao NT quando do preenchimento dos Cadernos de Trabalho – material entregue nos eventos de divulgação do plano. Nessa fase o NS contou com 172 participantes de 23 instituições que responderam aos formulários do IPLANFOR. Por sua vez, essa mesma atividade no NG, somou 151 participantes de 31 órgãos governamentais.

Notamos ainda um tratamento diferenciado dos grupos quanto à forma da participação na construção do plano. Enquanto que a participação no NT se deu através de reuniões entre seus pares, nos demais NS e NG a participação se deu através de eventos, como: fóruns, oficinas e seminários.

Na segunda fase, o NS e o NG estiveram presentes em Fóruns Temáticos Setoriais – os quais somaram mais de 959 participantes –, ocorridos entre os dias 19 e 23 de outubro de 2015 na CDL no Centro. Na mesma fase, entre fevereiro e abril de 2016 esses núcleos participaram de oficinas que discutiam diversas temáticas como: meio ambiente, educação, cultura, direitos dos idosos, governança participativa e outros. Na terceira fase, entre os dias

04 a 08 de julho de 2016, na Universidade do Parlamento Cearense, 1385 participantes debateram as propostas formuladas para os planos específicos que comporiam o todo, o Fortaleza 2040.

Analisando as listas de frequências dos eventos do Fortaleza 2040 a presença de representantes, que se enquadravam no que o IPLANFOR categorizava como NT, foi quase nula. As razões para isso, segundo a diretora de planejamento do instituto em entrevista para esta tese, foram os ajustes feitos na sistemática de participação quanto aos horários dos eventos.

A gente quis facilitar então a separação de fóruns temáticos e reuniões territoriais. Os horários das reuniões nas regionais eram definidos por eles [NT]. Já os fóruns temáticos eram específicos de políticas. O IPLANFOR fazia agenda mesmo em forma de fórum sequenciado na semana, mas eles [NT] não podiam participar. Alguns deles até quiseram participar, mas a gente ficava discutindo: “É final de semana? Ou Domingo à noite? O quê que vocês preferem?”. E é complicado, por que não tinha consenso, alguns grupos preferiam de dia mesmo os que eram ligados às instituições, associações ou movimentos sociais “Não, a gente prefere de dia mesmo, porque de dia mesmo, a gente sabe que tô mesmo nessa atuação, então é o meu trabalho.” Outros não: “Pra mim de dia é ruim”. Então a gente pediu para eles agendarem a reunião deles. Eles discutiam qual era o melhor horário e faziam e mandavam pra gente o resultado. Já o pessoal dos fóruns temáticos, eles preferiram de manhã até de noite, não queriam nos finais de semana.

Essas modificações ocasionaram eventos que transcorriam durante toda uma semana, que se iniciavam pela manhã até o início da noite, horários inviáveis para a maioria dos componentes do NT. Situações como essa evidenciam um obstáculo a participação que Abers (1997) caracteriza como desigualdade. Para a autora, as populações mais pobres por disporem de menos recursos, entre eles tempo, em espaço como fóruns tendem a serem sub-representados. Por outro lado, aqueles grupos mais organizados, que visam objetivos particulares, tendem a obter mais benefícios, nesse caso, a participação escancara as desigualdades pré-existentes.

O transcorrer das fases de elaboração do plano estratégico para os NTs se deu em uma dinâmica à parte, na qual os grupos territoriais realizavam reuniões nas sedes das Secretarias Regionais e posteriormente em seus bairros.

Além da sub-representação nos fóruns e correlatos, nos espaços destinados ao NT, mais especificamente as reuniões regionais, os cidadãos tiveram pouco tempo de fala para indagar sobre o plano e apresentar demandas de suas comunidades, como nos revela o relato de um morador que esteve presente no evento de divulgação do plano na regional II.

Nas reuniões, eram 70% da palavra para a prefeitura. Após isso, tinha que correr para conseguir fazer uma pergunta. Os debates eram pobres. Ao colocarmos um

questionamento, o poder público respondia de qualquer jeito e acabava ali. Foi um debate que não gerava convencimento.<sup>115</sup>

Logo após as falas de representantes do poder municipal, nas apresentações do plano nas regionais, grupos foram formados de acordo com os bairros em que residiam. De posse de um Caderno Trabalho, mapa do bairro e a revista “Iniciando o Diálogo” – que reunia dados e informações sobre a cidade –, os moradores teriam que decidir ali quem seriam os coordenadores de grupo e relatores, quando, onde e como se dariam seus próximos encontros.

Figura 14 - Moradores do Jardim Iracema reunidos no Cuca da Barra após apresentação do Fortaleza 2040 decidindo a agenda para os próximos encontros.



Foto: Rodolfo Gois. 27 de maio de 2015.

Essa metodologia também não se mostrou frutífera, como nos relata um morador do bairro Aldeota durante o encontro da SER II.

Após todo o embaço começou a apresentação do IPLANFOR, que foi chamando bairros e convidando todos do bairro que lá estavam para ir com alguém a uma sala. Fui, sem entender bem, pra uma sala em que nos foi entregue um mapa do bairro – o nosso era Aldeota –, canetinhas e um papel perguntando quais seriam as frequências das reuniões, de que forma ia atingir o público e que dias aconteceriam. Daí, pensei, fui só pra assistir e saí como coordenador da unidade territorial Aldeota para o diagnóstico do Fortaleza 2040.<sup>116</sup>

Conforme a diretora de planejamento do IPLANFOR, a autonomia dada aos grupos partiu da ideia que a instituição não queria interferir na dinâmica interna de cada Núcleo Territorial, deixando-os livres para escolher a melhor forma de realizar a leitura comunitária.

[...] porque a gente queria começar a suscitar nas comunidades uma auto-organização. A gente não queria que o processo ficasse só sob o comando do IPLANFOR. A gente dizia a eles: “Olha, discutam entre vocês, abram a discussão,

<sup>115</sup> Relato concedido ao pesquisador via e-mail no dia 28 de outubro de 2017.

<sup>116</sup> Relato concedido ao pesquisador via e-mail no dia 1 de novembro 2017.

chamem mais pessoas lá do bairro de vocês para discutir e conformar esse diagnóstico, que vai ser o começo do projeto essa leitura comunitária”.

Apesar da intenção de propiciar aos Núcleos Territoriais a experiência da autogestão, apresentada pelo órgão de planejamento, não podemos categorizar como tal, por conta de alguns fatores: primeiro, a população não havia definido a sistemática de participação na construção do plano; segundo, a autonomia desses não era plena uma vez que os temas tratados deveriam ser discutidos conforme o estabelecido pelos Cadernos de Trabalho e inicialmente dentro do prazo de 4 meses da primeira fase que correspondeu de março à junho de 2015. Sendo esse curto prazo destacado pelo grupo de moradores do Jangurussu em seu relato entregue ao IPLANFOR. “Foi um momento muito rico, apesar do pouco tempo disponível entre a entrega da proposta para o Plano Fortaleza 2040 e da data para fazer a devolutiva.” (FORTALEZA 2040, 2015b).

Como sugere Nunes (2002), concordamos que o tempo é uma variável importante em processos participativos, pois quando o mesmo é insuficiente, dificulta-se o planejamento e a gestão democráticos impossibilitando a organização da sociedade, sobretudo no amadurecimento das leituras comunitárias. Isso ocorre principalmente quando não há o acompanhamento de técnicos da prefeitura que auxiliem na condução dos trabalhos dos grupos.

Essa situação foi evidenciada pela revista número 3 do IPLANFOR, intitulada “Olhar dos moradores”, na qual é descrito o desenrolar da dinâmica participativa dos Núcleos Territoriais, a maioria dos grupos foram organizados pelos coordenadores – escolhidos na ocasião das reuniões regionais – e que, só quando solicitados pelos grupos, técnicos das SERs davam algum suporte nos trabalhos. Pelo conteúdo da revista somente os bairros do Ancuri e Couto Fernandes contaram com a presença de técnicos da prefeitura.

O volume 8 explica que essa ausência de técnicos no auxílio ao NT se deu devido a dois fatores: primeiro, o reduzido número de pessoal disponível para atuar junto as populações dos bairros; segundo, a disposição de alguns técnicos das SERs “que apenas cumpriam determinações de seus superiores”.

O tamanho da equipe não permitiu uma presença efetiva junto aos grupos formados nos bairros, motivo de crítica por alguns grupos na avaliação final, mesmo tendo o reforço de mobilizadores das Secretarias Executivas Regionais. Este reforço não se deu de maneira homogênea, havendo técnicos que abraçaram o projeto e outros que apenas cumpriram determinações de seus superiores. Isso se traduziu na maior ou menor credibilidade de determinados grupos da população quanto ao compromisso da Prefeitura na execução posterior do plano. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2016, p.128).



Esse quadro expõe mais um obstáculo à participação descrita por Abers (2000) como problemática da implementação. Conforme a autora, essa situação estaria associada às dificuldades de implementação de ações participativas quando dentro da administração pública, devido aos conflitos ideológicos ou à resistência tecnocrática de funcionários em colaborar com esquemas de participação popular.

A revista “Olhar dos moradores” sintetiza as contribuições de 83 dos 122 bairros de Fortaleza que responderam os Cadernos de Trabalho. Contudo, a publicação não relata os contratempos ocorridos nessa fase, como nos contou a diretora de planejamento do IPLANFOR em entrevista.

Teve bairro que traficante pegou e chegou lá e disse que ele fazia lá o diagnóstico. Que acabou-se, ninguém falava. A gente teve que conseguir por outra forma o relatório da população porque o traficante na reunião formal entrou lá e tirou e pegou o material. [...] Outros eram bairros que estavam sob controle de partidos que eram de oposição. Foram confiscados por partidos de oposição, muitos casos inclusive. Eu tive até que reimprimir do meu bolso, porque não tinha como imprimir da fundação de novo, mapas de bairros para poder distribuir novamente porque foram confiscados.

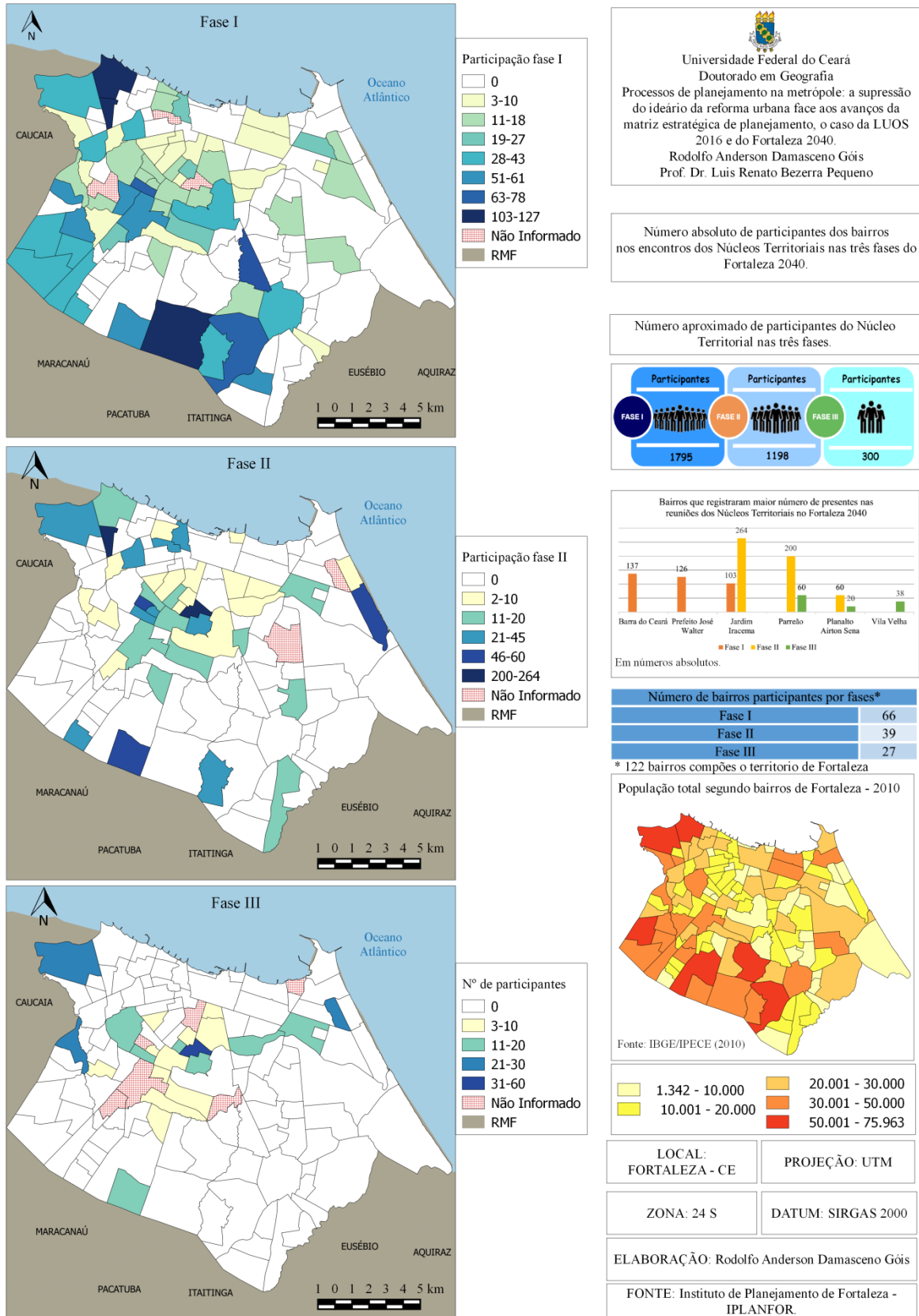
Esses fatores adversos na leitura de Souza (2006) vão constituir o que o autor denomina de discrepância institucional interescalar quando a participação é neutralizada por fatores externos a dinâmica participativa. Além disso, como relatou Lia Parente, alguns bairros não se reconheciam como uma unidade territorial homogênea, e mantinham-se divididos em comunidades distintas, cada uma com sua liderança.

Devido a estas discrepâncias podemos verificar que a publicação destinada a relatar a dinâmica participativa dos Núcleos Territoriais no plano estratégico não apresenta uma visão completa do que foi a atuação dos cidadãos na primeira fase do plano. Sintomático disso são os relatos sucintos de apenas 34 encontros territoriais dos 83 que ocorreram descritos na revista número 3.

No intuito de elaborarmos uma análise mais completa de forma a preencher as lacunas dos dados da participação dos moradores nas fases do Fortaleza 2040, buscamos, através da publicação “Plano Fortaleza 2040: governança municipal, modelo de gestão e participação da sociedade na elaboração do plano”, melhor compreender a descrição do processo participativo a partir dos dados da participação na elaboração do plano estratégico, partindo também para espacializar o número de participantes do NT.

Diferente dos NS e do NG, somente os participantes do NT tem registrado o bairro em que residem o que permitiu constituir um mapa. Com isso, foi possível visualizar quais áreas de Fortaleza estiveram envolvidas na elaboração do plano estratégico.

Mapa 5 - Número absoluto de participantes dos bairros nos encontros dos Núcleos Territoriais nas três fases do Fortaleza 2040



Elaboração: Rodolfo Góis.

Uma das razões que nos levou a espacializar a participação do NT é que dentre os três núcleos estabelecidos na metodologia do IPLANFOR ele foi o que teve maior expressividade, com aproximadamente 3293 pessoas. Dizemos aproximado porque durante as fases do plano estratégico alguns grupos não informaram quantos participantes estiveram presentes nas reuniões como mostra a tabela abaixo.

Tabela 3 - Quantidade de encontros sem registro de número de participantes dos Núcleos Territoriais nas três fases do Fortaleza 2040

Fase	Bairro	Quantidade total de encontros	Quantidade de encontros sem registro de participantes
I	Aldeota	2	1
I	Bom Jardim	2	1
I	Dendê	2	1
I	Fátima	2	1
I	Henrique Jorge	1	1
I	Jardim América	3	2
I	Monte Castelo	1	1
I	Parangaba	6	5
I	Parreão	1	1
I	Serrinha	3	2
II	Aerolândia/Alto da Balança	4	2
II	Cocó	2	1
II	De Lourdes	1	1
II	Luciano Cavalcante	4	4
II	Padre Andrade	3	2
II	Parangaba	3	2
II	Vila Velha	8	1
III	Benfica	1	1
III	Dias Macedo	1	1
III	Mucuripe	1	1
III	Pan Americano	1	1
III	Parangaba	1	1
III	Vila Peri	1	1

Fonte: IPLANFOR. Sistematizado pelo autor.

Aqueles bairros em que em nenhum momento das fases contabilizaram presenças dos participantes são representados no mapa como “Não Informado”. Situação distinta para aqueles que em alguns momentos informaram o número de presentes, como por exemplo: a Parangaba, que dos seis encontros realizados na primeira fase apenas um foi registrado com 57 participantes. O mesmo ocorre com o bairro do Parreão, que obteve maior participação na segunda e terceira fase, contudo não registrou a quantidade de presentes na fase inicial.

O mapa expõe que a primeira fase do plano estratégico teve maior presença de cidadãos durante os encontros do NT, aproximadamente 1795 pessoas. Nessa primeira fase, apesar de 66 bairros da capital estarem representados, um exame cuidadoso revela que os números de participantes nas reuniões do NT foram acanhados, por exemplo, bairros como José Bonifácio e Coaçu tiveram respectivamente 3 e 5 participantes, o que os coloca como os menos presentes na fase inicial do plano.

Na segunda fase, temos apenas 39 bairros envolvidos nas discussões sobre a visão de futuro que o plano deveria adotar, nesse momento áreas como: Rodolfo Teófilo, contaram com apenas 2 participantes e o Dionísio Torres, Henrique Jorge e Praia de Iracema somaram apenas 3 participantes cada, assim, configura como os Núcleos Territoriais com menor participação nessa etapa.

Na última fase do plano, relativa ao estabelecimento de estratégias para consecução da visão de futuro, a quantidade de bairros ligados às atividades do Fortaleza 2040 cai para 27 e o número total de envolvidos somam exatos 300. Chama atenção os bairros Serrinha, José Bonifácio, Itaperi e Fátima com apenas três participantes cada.

Como estratégia para agregar pessoas nos encontros, alguns grupos usaram os espaços de equipamentos comunitários, como as escolas municipais. Esse foi o caso de alguns bairros que tiveram como coordenação membros de instituições de ensino, que aproveitaram os momentos como reuniões de pais e mestres para realizarem discussões dos Cadernos de Trabalho. Nesse sentido, temos o bairro Manuel Dias Branco, onde o encontro ocorreu na E.M. Maria Odnira Cruz Moreira, com apenas 11 participantes.

No dia 11 de maio de 2015, realizamos a reunião de entrega de resultados das avaliações bimestrais e, assim, conseguimos abrir um espaço de tempo com os pais para analisar e refletir sobre o bairro, com o objetivo de elencar fatores positivos e negativos do mesmo. (IPLANFOR, 2015c).

No bairro Pan Americano, as discussões ocorreram com os pais de alunos da EEFM Joaquim Alves, onde os registros de presença totalizaram 18 participantes em dois sábados de encontros. Os finais de semana e turnos da noite são apontados por Nunes (2002) como mais viáveis para reuniões comunitárias em processos de elaboração de planos urbanos. Mas no caso do Fortaleza 2040 a situação se mostrou peculiar, pois conforme os levantamentos realizados 71% dos encontros dos NTs concentraram-se em dias da semana e 29% nos finais de semana. A tabela abaixo discrimina a quantidade dos encontros nas três fases do plano.

Tabela 4 - Períodos dos encontros dos Núcleos Territoriais nas três fases do Fortaleza 2040

Período	Quantidade de encontros		
	Fase I	Fase II	Fase III
Semana	47	51	17
Final de Semana	34	10	4
Não Informado	32	14	0

Fonte: IPLANFOR. Sistematizado pelo autor.

Na primeira fase os encontros na semana somaram 547 participantes contra 524 que se reuniram aos sábados ou domingos. Na segunda fase essa diferença aumentou, foram 51 encontros durante a semana que somaram juntos 847 participantes contra 10 reuniões realizadas nos finais de semana que contabilizaram 135 pessoas. Na última fase, já refletindo a redução do número de bairros presentes na etapa final do plano, temos 17 encontros na semana que totalizam 148 participantes. Ainda assim um número significativo face ao somatório dos 23 participantes dos 4 encontros realizados nos finais de semana.

Além de predominar os dias úteis da semana como o período de realização dos encontros, os turnos da tarde e da noite foram aqueles que mais concentraram as reuniões da população. Em todas as etapas do Fortaleza 2040 52% da população se reuniu no turno da tarde, 33% a noite e apenas 15% na parte da manhã.

Quanto aos locais dos encontros, Pequeno e Marques (2004) salientam que estes devem ocorrer em espaços públicos, frequentados pelos setores populares. Como verificamos em algumas reuniões do NT os encontros se deram em espaços como instituições municipais de ensino, associações de moradores, igrejas e outros. Contudo, identificamos situações em que os encontros ocorreram em residências, condomínios, lojas, empresas e depósito.

Tabela 5 - Tipos de espaços dos encontros dos Núcleos Territoriais no Fortaleza 2040

Locais de encontros	Quantidade de encontros		
	Fase I	Fase II	Fase II
Espaços coletivos	67	44	25
Espaços privados	8	6	3
Não informado	12	4	1

Fonte: IPLANFOR. Sistematizado pelo autor.

Por exemplo, dentre os registros analisados observa-se que no Montese, uma das três reuniões foi realizada em uma residência com apenas 2 participantes, o que corresponde

ao coordenador e ao relator daquele grupo. De igual forma, outros endereços residenciais foram espaços de reuniões como no bairro: De Lourdes, Itaoca, Jardim América e João XXIII. No Luciano Cavalcante um dos encontros ocorreu em uma empresa de comunicações e no bairro José Bonifácio a reunião se deu nas dependências de um depósito de construções.

O mapa ainda nos revela a quantidade de bairros que estiveram presentes em apenas um dos momentos do plano, como também o número de áreas que se mantiveram assíduas em todo o processo de elaboração do Fortaleza 2040.

Tabela 6 - Constância participativa dos bairros por fases no Fortaleza 2040

Bairros presentes somente na Fase I	26
Bairros presentes somente na Fase II	7
Bairros presentes somente na Fase III	4
Bairros presentes nas três fases	17

Fonte: IPLANFOR. Sistematizado pelo autor.

Como expõe a tabela na fase de construção do diagnóstico 26 bairros se fizeram presentes, entre eles o Prefeito José Walter, que não esteve presente na reunião de divulgação do plano da Regional V, contudo foi o que registrou 126 envolvidos nos trabalhos – o segundo maior número de participantes nesta etapa –, entretanto após esse momento deixa de acompanhar as atividades do plano estratégico.

Situação semelhante ocorre com a Praia do Futuro na segunda fase, dado que este bairro não registrou representantes na reunião de divulgação do plano na SER II. Contudo o mesmo desponta na fase de elaboração da visão de futuro com a maior participação – 48 participantes –, dentre os sete bairros identificados pelo mapeamento.

Os bairros Dias Macedo, Passaré, Mucuripe e Varjota aparecem somente na fase final do plano. Todavia não há dados sobre a quantidade de participantes dessas áreas na etapa de elaboração de estratégias.

Dos bairros que tiveram maior número de participante, temos o Jardim Iracema, em seis encontros no mês de abril de 2015, somaram exatos 103 participantes na sede da União dos Moradores do Jardim Iracema (UMJIR), configurando como a terceira maior participação na primeira fase ficando atrás somente dos bairros Prefeito José Walter e da Barra do Ceará, esse último contou com 137 participantes. A Barra do Ceará, apesar da expressiva participação inicial, registrou na fase seguinte apenas 19 pessoas. Enquanto que o

Jardim Iracema realizou três encontros que somaram 264 participantes. Dessa forma esse bairro foi o que obteve maior participação no Fortaleza 2040.

A explicação para a intensa mobilização dessa comunidade está – segundo membro da UMJIR<sup>117</sup> que também foi o coordenador do NT daquele bairro – na experiência que a comunidade possui em realizar encontros entre grupos.

A nossa comunidade tem uma experiência de fazer encontros com os movimentos sociais, pastorais, escolas públicas e particulares, liga esportivas, grupos culturais entre outros. Essa vivência facilitou o caminhar. Fizemos uma mobilização, realizamos visitas as entidades e grupos sociais existentes na comunidade e mostrando a importância da participação de todos para construir uma comunidade com o pé no presente, mas com projeção no futuro. Usamos pequeno material xeroxado mostrando o objetivo dos encontros e também usamos os meios eletrônicos.<sup>118</sup>

A respeito da organização adotada no tratamento dos temas do Caderno de Trabalho, o membro da UMJIR relata a forma como procederam nas atividades e discussões empreendidas por aquele grupo.

Formamos pequenas rodas de conversas divididos por temas: educação, saúde, segurança entre outros. Cada roda de conversa escolhia e pessoa pra fazer o relatório e registro fotográfico. Esses grupos faziam a leitura coletiva dos textos dos cadernos e o preenchimento dos mapas; em seguida cada grupo colocava em votação o relatório e os mapas. No final, quando todas as rodas de conversa tinham terminado os trabalhos, em uma grande assembleia votávamos os relatórios e o mapa que seriam entregues ao IPLANFOR.

Situações opostas a essa foram registradas em outros bairros que tiveram uma baixa adesão da população, sobretudo nas áreas consideradas nobres, como: a Aldeota, que só registrou 6 participantes na primeira fase; o Meireles com 8 e a Praia de Iracema com 3 participantes somente na segunda fase. O pouco engajamento dessas áreas, conforme relatou a diretora do IPLANFOR, foi devido à animosidade entre aqueles bairros e a ausência de associações de moradores.

A gente pensava que os bairros formariam grupos com os outros bairros mais ricos: Meireles, Praia de Iracema, e Aldeota. Mas eles disseram que não queriam, pois tinham movimentos separados. Teve bairro que se separou em dois mesmos. [...] 25% dos bairros que não nos devolveram os cadernos geralmente eram os bairros mais ricos, que não tinham uma organização comunitária em geral.

<sup>117</sup> União dos Moradores do Jardim Iracema (UMJIR) foi fundada em 12 de março de 1983 na Igreja São Pedro São Paulo, atualmente Igreja Santo Antônio de Pádua.

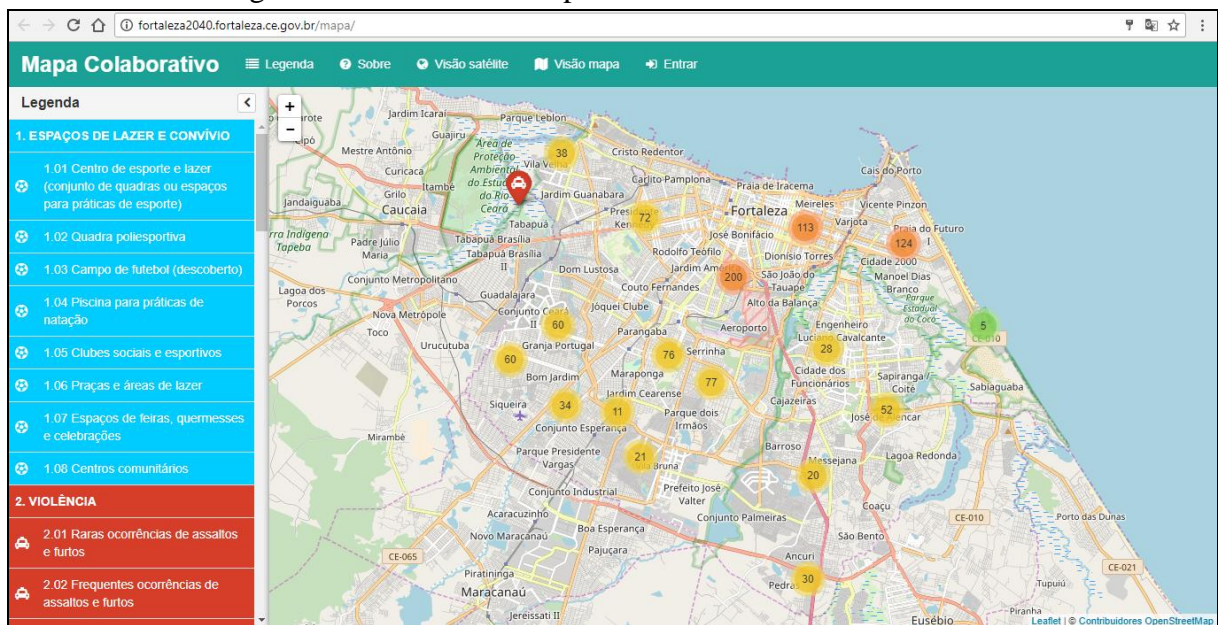
<sup>118</sup> Relato concedido ao pesquisador via e-mail no dia 3 de novembro 2017.



Diante de situações como essa, Nunes (2002) frisa que é preciso buscar métodos específicos voltados ao engajamento de bairros ricos e desorganizados para que o processo participativo alcance o maior número possível de cidadãos.

O método buscado para tentar incluir os bairros de maior poder aquisitivo adotado pelo IPLANFOR acabou vindo por sugestão dos participantes dos bairros nobres, que foi a criação de mapa colaborativo *on-line*.

Figura 15–Interface do mapa colaborativo do Fortaleza 2040



Fonte: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/mapa/>

Além do mapa, posteriormente inseriram as questões dos cadernos de trabalho e estudos técnicos no Fórum Fortaleza 2040, um sistema que buscava viabilizar o acesso e consultas individuais a população.



Figura 16 - Interface do Fórum Fortaleza 2040

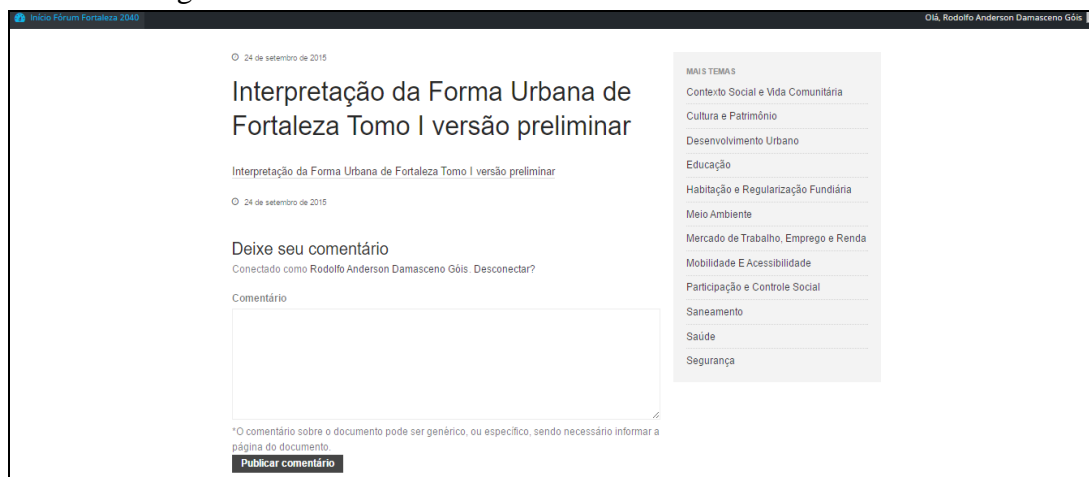


Fonte: <http://forum.fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/>

Conforme a diretora de planejamento do instituto, em entrevista, a frequência de acesso ao sistema ficou estabilizada em torno de 2 mil. “Mais ou menos 10 mil pessoas acessaram o site, umas 2 mil ficaram acessando o site mais corriqueiramente assim de preencher mapa colaborativo, questionário todo [...]”

O ambiente virtual apresentava doze temas para discussão. Em cada um deles estavam disponíveis para download várias publicações do plano, bem como alguns estudos desenvolvidos pelas equipes técnicas com intuito de receber considerações dos participantes. Porém, a configuração do sistema não permitia o diálogo entre participantes.

Figura 17 - Interface de comentários do Fórum Fortaleza 2040.



Fonte: <http://forum.fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/>

Na figura 17, vemos a página de comentários relativa ao estudo técnico “Interpretação da Forma Urbana Fortaleza: Tomo I versão preliminar” disponibilizada sob o tema Desenvolvimento Urbano. Logo abaixo há o espaço para escrever comentários. A página não exibe os comentários de outros participantes sobre o documento, também não se vê nesse ambiente diálogo entre os usuários e os técnicos que elaboraram o estudo. Assim, essa ferramenta configura-se mais como um meio de coletar informações do que um espaço de discussão que se espera de um fórum.

Veremos na próxima seção que sistemática semelhante foi adotada nos trabalhos da LUOS como meio de participação da sociedade nas atividades de revisão do instrumento normativo.

### 3.2.2 A LUOS e a democracia do blog

Durante o VIII Fórum Adolfo Herbster, a sistemática de participação nos trabalhos da LUOS foi apresentada ao público. Diferentemente das etapas de produção dos planos – esboçados na introdução –, a LUOS pulou e mesclou etapas, dentre as quais a não constituição de um núcleo gestor. Conforme nos relatou Regina Costa e Silva, ex-coordenadora do Laboratório da Cidade Sustentável da SEUMA, isso ocorreu porque diferente do que foi o procedimento inicial do PDPFOR 2009, a LUOS não mudaria nada do que estava pré-estabelecido no Plano Diretor, portanto optou-se pela constituição de uma equipe técnica:

Era a metodologia participativa do Plano Diretor [Estabelecimento do Núcleo Gestor]. Na LUOS, veja bem, a LUOS não ia mudar nada do plano diretor, ela não pode mudar zoneamento, ela não pode mudar sistema viário, ela não pode mudar nada que seja diretriz do Plano Diretor. O quê que a LUOS poderia fazer? Alterar parâmetros de uso e ocupação do solo para mais ou para menos e alguns já estão regulados no Plano.<sup>119</sup>

Contudo, para a Diretora de Planejamento do IPLANFOR, a LUOS ultrapassa as competências regulatórias que lhes são inerentes, trazendo consequências negativas ao ordenamento da cidade.

---

<sup>119</sup> Regina Costa e Silva, ex-coordenadora do Laboratório da Cidade Sustentável e atualmente envolvida com o processo de elaboração do plano diretor de 2019 – em entrevista concedida ao pesquisador em 27 de outubro de 2017 na sede da SEUMA na Av. Dep. Paulino Rocha, 1343 - Cajazeiras, Fortaleza.

É depois vamos ver que a LUOS na verdade não era uma simples regulamentação. Tanto é que a gente fez um parecer e encaminhou informando que a LUOS extrapola a regulamentação do PDPFOR, alterava alguns pontos do PDPFOR. [...] Mas puxa vida, mas essa LUOS vai promover a dispersão não vai? Controlar nem orientá-la nem fazer nenhuma convergência pra dos eixos e artérias, ela vai promover dispersão enorme na cidade vai acabar com o pouco verde que tem, reduzir ainda mais as áreas de preservação, vai fixar as áreas que são demarcadas erroneamente, ou seja, a gente tá com uma legislação municipal que não atende a Federal e aí vai suscitar ainda mais essas ocupações... Vai ser um caos se a gente continuar esse processo.<sup>120</sup>

Ainda no referente aos trabalhos da LUOS, a sistemática exposta pela coordenadora do laboratório da Cidade Sustentável, sediado na SEUMA, destoa do previsto no PDPFOR 2009 em relação aos princípios da política urbana, estes pautados na gestão democrática da cidade.

Art. 3. § 4º A gestão da cidade será democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua **formulação**, execução e acompanhamento, garantindo: I - a participação popular e a **descentralização** das ações e processos de tomada de decisões públicas em assuntos de interesses sociais. (Grifo nosso).

A metodologia do processo de revisão da LUOS não abriu canais formais de participação para que a sociedade civil colaborasse na metodologia de elaboração deste instrumento normativo. Na verdade, toda a revisão ficou centralizada nas ações dos técnicos da SEUMA, como deixou claro Regina Costa e Silva em entrevista realizada em 27 de outubro de 2017 na sede da SEUMA.

Então, foi feita seleção pública, dividiu-se a equipe por temas e eles iam terminando os blocos e apresentavam o produto final. Eles fizeram reuniões nas regionais de abertura do processo, apresentando o blog e depois eles fizeram reuniões apresentando o anteprojeto e depois que foi feito o fórum.

Verifica-se ainda que no Fórum Adolfo Herbster ocorreu uma mescla de etapas, pois o evento, além de ser destinado a divulgar o processo para a sociedade, já apresentava a minuta da lei, cabendo apenas aos interessados nas etapas posteriores discutirem os conteúdos pré-elaborados pela equipe da SEUMA em um prazo de três meses.

As instâncias de participação voltadas para receber as contribuições da sociedade civil se deram em forma de discussões, envio de sugestões por ofícios, e-mails e também por postagens em blog.

---

<sup>120</sup> Lia Parente – diretora de planejamento do IPLANFOR – em entrevista concedida ao pesquisador em 16 de junho de 2017 na sede do IPLANFOR.

Quanto às discussões, as mesmas ocorreram em encontros na SEUMA, antes do envio da Minuta da LUOS à CMFOR. A intencionalidade desses encontros era de recolher sugestões ao instrumento normativo de agentes e setores específicos, dentre os quais: órgãos de classe, universidades, órgãos da administração pública e setores empresariais.

Gráfico 3 – Instituições participantes nas discussões da minuta da LUOS



Fonte: SEUMA. Adaptação Rodolfo Góis.

Com base em observações *in loco* e nas listas de presença dos encontros realizados no período de abril a novembro de 2015, computamos uma participação de aproximadamente 567 pessoas.

A participação das associações de moradores ao longo do processo foi pequena e pontual. Como exemplo, destacamos o caso do bairro Papicu, a Associação de Moradores do Jardim Nova República e da Comunidade da Lagoa do Opaia representando o bairro Vila União. Mais baixa ainda foi a presença de membros de movimentos sociais, entre os quais registramos a participação isolada da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), movimento esse que compõe a CPPD desde sua criação em 1995.

Pelo observado nas reuniões da CPPD, a FBFF apresenta posicionamentos alinhados aos da prefeitura e dos setores empresariais. Essa associação faz parte da CPPD desde 1995. Ela é anuente a todos os governos municipais, desde 2003, independente da orientação partidária da prefeitura.

Essa aquiescência da FBFF na CPPD revela sinais de cooptação, o que nos leva a Souza (2006), quando o autor aponta o risco que a coletividade – através das lideranças populares – a que são submetidas quando convidadas a compor espaços participativos, e que – apesar desses canais serem vantajosos para indivíduos e organizações –, a longo prazo, caso essas instâncias se apresentem problemáticas e viciadas, contribuem mais para uma domesticação do movimento, gerando uma ilusão de estarem compartilhando poder decisório.

Quanto à universidade, a SEUMA realizou encontros com esse segmento. Por exemplo, em 24 de setembro de 2015, ocorreu um evento na Faculdade 7 de Setembro voltado para alunos dos cursos de Direito, Arquitetura, Engenharia e Comunicação Social. O evento foi denominado “Diálogos sobre regulamentação do Plano Diretor” e registrou 108 participantes. Dentro do processo de discussão da minuta da LUOS, a participação dos alunos daquela instituição foi pontual, não ocorrendo registro posteriores nos meses seguintes. Fora isso, o envolvimento de outras instituições de ensino superior se deu através de representantes da UFC, UNIFOR e UECE nas discussões realizadas na SEUMA. Contudo, os integrantes dessas instituições tiveram um posicionamento crítico em relação ao andamento dos trabalhos e dos conteúdos da minuta da LUOS.

Dos conselhos de classe, destaca-se a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que no dia 5 de outubro de 2015 se reuniu com técnicos da SEUMA na sede da instituição no bairro Dionísio Torres. Outros que também realizaram reuniões específicas foram o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e o Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI).

No cômputo geral, o segmento governamental destaca-se com maioria no processo da LUOS com 64% de presença, sendo que 83% desse grupo era formado por técnicos ligados a SEUMA. Na sequência, 23% dos participantes são provenientes do setor privado, sendo que 52% são ligados ao segmento imobiliário.

Observando o cronograma de atividades estabelecido pela SEUMA para os trabalhos da revisão da LUOS, notamos que a participação do setor privado e de alguns órgãos de classe se deu antes mesmo do VIII Fórum Adolfo Herbster, antecipando-se à apresentação oficial quando teria sido iniciado o processo de contribuição da sociedade civil no projeto de lei.

Quadro 1 - Reunião com o setor privado e órgão de classe sobre a revisão da LUOS no ano de 2015

Março	Abril	Maiο	Junho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro
Sinduscon CDL	ASBEA CAU IAB	FIEC Associação de Estacionamentos da área Central. CDL ASBEA CAU CRECI Diagonal Engenharia	IAB Associação de Estacionamentos	<b>VIII Fórum Adolfo Herbster</b>	CDL Abrasel OAB	OAB	Sinduscon ASBEA CREA

Fonte: SEUMA. Adaptação Rodolfo Góis.

Se por um lado há o obstáculo da desigualdade para parcela pobre da população que não dispõe, no geral, de capacidade de articulação e de tempo; por outro, temos esse obstáculo evidenciado pelos setores da sociedade mais organizados que configuram grupos corporativistas visando objetivos específicos (Abers, 1997). No estudo em tela, isso sobressai na atuação de instituições privadas e de órgãos de classe que tiveram reuniões com a equipe da prefeitura para tratar dos procedimentos de regulamentação do instrumento normativo, garantindo aos mesmos funções de um “Núcleo Gestor” extra-oficial. Esse foi o caso da Associação Brasileira de Escritório de Arquitetura (ASBEA) que em 20 de abril se reuniu com os técnicos responsáveis pela elaboração da LUOS em sua sede regional. Em 18 de maio foi a vez do CAU, do CRECI e da Empresa Diagonal que participaram de um grupo de trabalho nas dependências da SEUMA para debater sobre a regulamentação da LUOS.

Esses encontros com órgãos de classe e o segmento empresarial indicam que a participação desses setores no projeto da LUOS não ficou restrita aos debates públicos formais, evidenciando aquilo que Villaça (2005) já observara no transcorrer de processos participativos em planejamento urbano:

[...] que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes **canais de acesso ao poder** e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses. (VILLAÇA, 2005, p. 50, grifo nosso).

Esses canais com o poder público, no contexto dos trabalhos da LUOS, são explícitos quando observamos o relato da ex-coordenadora do Laboratório da Cidade Sustentável da SEUMA sobre a quantidade de apresentações e reuniões feitas com os setores empresariais para tratar da consolidação da minuta da lei.

Depois que o produto estava consolidado, nós fizemos pequenas apresentações, por exemplo: fizemos nas sociedades profissionais; para o Conselho Regional de Contabilidade (CRC), nós fomos várias vezes lá; nós fomos na CDL; tivemos reuniões aqui [sede da SEUMA] com Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (ASBEA). E fizemos na FIEC também, várias vezes, porque eles se reuniam lá por grupo, por exemplo: o pessoal lá das autopeças o pessoal do comércio atacadista. Aí eles reivindicavam pelo grupo deles. Fizemos muitas reuniões, nem sei te dizer quantas.<sup>121</sup>

Essa dinâmica entre o público e o privado expõe o compartilhamento de poder decisório entre esses agentes na construção da LUOS o que se alinha a categoria de participação “parceria” observada por Souza (2006). Essa parceria entre o poder municipal e o setor privado nos trabalhos da LUOS<sup>122</sup> foi sentida pelo coordenador do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade (PMUM) do Fortaleza 2040, que identificou que as “pessoas que têm poder decisivo na economia e nos negócios” foram o segmento menos presente no processo de construção do PMUM.

Esse grupo veio muito pouco ou quase não veio e a gente tem ciência disso e preocupação. Essa ausência pode ser traduzida como desinteresse em apoiar isso [PMUM] e a alternativa de apoiar outra coisa e nós achamos que essa outra coisa são as reminiscências, a remontagem do velho esquema de zoneamento que a SEUMA produz.<sup>123</sup>

O arquiteto criticou ainda o escopo da LUOS, em entrevista ele apontou que os grupos de investidores da cidade, em especial do setor imobiliário, desconhecem as propostas e as implicações que o PMUM poderiam trazer para o setor.

Eu tenho impressão que eles acreditam que os remendos da LUOS são mais vantajosos. Aí não quero tocar nisso, mas eles não conhecem [o PMUM], eles deviam conhecer para saber que eles teriam cenário viável, mais ordenável, mais adequado para construir de todas as maneiras.

Outro ponto que nos ajuda a entender a falta de interesse do setor imobiliário no processo de construção do Fortaleza 2040 é que o plano, no que diz respeito à construção civil, não trataria inicialmente de índices construtivos. Isso ficou ilustrado na entrevista de Lia Parente quando ela mencionou a conversa que teve com representantes do segmento.

---

<sup>121</sup> Regina Costa e Silva em entrevista concedida ao pesquisador em 27 de outubro de 2017 na sede da SEUMA.

<sup>122</sup> A proximidade entre o setor público e privado é tão intensa que no contexto dos trabalhos da LUOS representantes desses setores chegaram dar entrevista juntos ao jornal O Povo em 06 de agosto de 2016 sobre os trabalhos de atualização do instrumento normativo.

<sup>123</sup> Fausto Nilo, coordenador do PMUM do Fortaleza 2040 em entrevista concedida ao pesquisador em 19 de outubro de 2017 no escritório do arquiteto.

“Olha, a gente não vai discutir sobre aumento de índice, isso aí tá no plano mestre. O plano da construção civil é como melhorar a cadeia produtiva de vocês, mão de obra, especialização, respeito às normas ambientais”. Vez por outra tínhamos que fazer esse alinhamento.

Desse modo, os interesses dos grupos de poder político e econômico voltaram-se para a LUOS em forma de contribuições, sobretudo através de reuniões, ofícios e e-mails, realizadas ao longo do processo de revisão do instrumento normativo.

Em agosto de 2015, a SEUMA criou um *blog* para colher as contribuições dos interessados no processo de revisão da lei. Neste *blog*, além de arquivos e informações sobre encontros para os debates da minuta, foram disponibilizados naquele ambiente virtual alguns artigos da LUOS para serem discutidos.

Em entrevista aos pesquisadores do LEHAB em novembro 2016, a titular da SEUMA, questionada sobre a necessidade de regulamentação do CDMU como forma democrática de validar o processo de revisão da LUOS, afirmou que a lei era mais importante do que o conselho e que o mais democrático é discussão do instrumento normativo através de mídias digitais do que por meio de um conselho colegiado.

Na verdade, a LUOS é muito mais do que o CMDU. O que eu quero dizer é que há forma mais democrática de colocar a LUOS, é estar com ela em todos os locais: nas faculdades, nos segmentos que constroem a cidade, apresentando para os catadores, para o segmento das lavanderias, para os restaurantes, para as faculdades, para todo mundo... e aí a representatividade é muito maior ALUOS tem que está em todos os lugares [...]. Porque no CMDU você não vai ter todos os segmentos representados. Pra que forma mais democrática que você ter um blog e qualquer cidadão poder opinar sobre o assunto? O conselho, ele é uma forma sim, ele é mais uma forma... Mas acho que as mídias digitais também são mais uma forma de democratizar. Então, forma mais democrática de estar nas redes sociais, de estar com um blog do quer com um espaço aberto aqui com reuniões e tudo. Acho que isso é muito mais democrático que um conselho de 20 pessoas, 30, 40, que representa 2 milhões e 600 mil habitantes.<sup>124</sup>

Além de não fazer distinção entre lei e conselho colegiado, a titular da pasta demonstra acreditar que a apresentação da LUOS para a sociedade se traduziria automaticamente em representatividade da população na gestão do instrumento normativo. Entretanto, a mera disponibilização de informação e criação de meios – através da Internet – para colhimento de opiniões dos cidadãos, não configurariam, em uma perspectiva reformista, uma democratização do planejamento e da gestão, uma vez que esses meios não garantiriam que as sugestões da população seriam incorporadas pelos gestores municipais (SOUZA,

<sup>124</sup> Águeda Muniz, titular da SEUMA, em entrevista concedida aos pesquisadores do LEHAB em novembro de 2016 na Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente.



2006). Situação bem diferente quando se tem um conselho instituído e regulamentado por lei, com representantes de coletividades distintas e com poder deliberativo.

Segundo Lévy (1999), a preocupação da secretária em dar espaço aos vários segmentos da cidade por meio do blog parte do entendimento que os gestores municipais têm de que a Internet constitui-se um meio que permite o acesso da população aos processos de gestão, amenizando então as diferenças entre as distintas classes sociais. Contudo, o mesmo enfatiza que os recursos da Internet – como um blog por exemplo – não podem ser reconhecidos como instâncias formais sob o pretexto do “acesso a todos”, pois se assim o fosse, correria se o risco do esvaziamento de espaços de debates.

Consoante ao pensamento de Lévy (1999), Souza (2006) frisa que a Internet deve ser usada apenas como um complemento nas atividades de planejamento e gestão, sugerindo demandas ou temas a serem examinados e discutidos em espaços colegiados onde se dão as “decisões em copresença”.

Contudo, no contexto de Fortaleza, os momentos presenciais, voltados para debates e tomadas de decisões, poderão ser cada vez menos recorrentes em função do uso de ferramentas online. Conforme sinalizado em entrevista pela ex-coordenadora do Laboratório da Cidade Sustentável, blogs e sites serão utilizados não só no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza 2019, como também serão transformados em um sistema informatizado.

Porque a secretária entende que no futuro em 2019 esse plano vai ser entregue em forma de sistema informatizado. Então você vai utilizar as diversas ferramentas para consulta para adequabilidade de atividades, para adequabilidade de edificações. A lei a gente sabe que vai ter que ter. Mas a gente quer criar esse sistema que permita que **todo mundo possa ter acesso a todas as informações** de casa mesmo. Quanto ao blog eu acho que as pessoas vão poder acompanhar a metodologia de desenvolvimento [do Plano Diretor de 2019] e de todas as atividades que vão acontecer.<sup>125</sup>

Inicialmente não se condena aqui o uso dos recursos da Internet como forma de otimizar os trabalhos da administração pública. Conquanto, é necessário refletir sobre a capacidade limitada desses instrumentos de substituir espaços de copresença, como desejado pela titular da SEUMA em entrevista. Também é importante ponderar sobre a quantidade real de cidadãos que teriam “acesso a todas as informações” e a capacidade de acompanhamento das fases do plano via blog. Uma vez que “[...] cada novo sistema de comunicação fabrica os seus excluídos.” (LÉVY, 1999, p.237), uma sistemática de planejamento e gestão pautado

---

<sup>125</sup> Regina Costa e Silva em entrevista concedida ao pesquisador em 27 de outubro de 2017 na sede da SEUMA.

majoritariamente pela Internet em uma cidade com apenas 42,6% dos domicílios com microcomputador conectados à rede, configuraria, nessa conjuntura, um processo bastante excludente.<sup>126</sup>

Podemos ter um vislumbre disso quando observamos o transcorrer da participação dos segmentos sociais que acessaram o blog da LUOS. Visualizamos que houve apenas duas postagens da FBFF em relação ao artigo 5º atinente ao Macrozoneamento de proteção ambiental. Nos demais artigos postos para debate não há registros de quaisquer intervenções de outros segmentos.

Figura 18 - Interface do Blog da LUOS com os únicos comentários do sistema

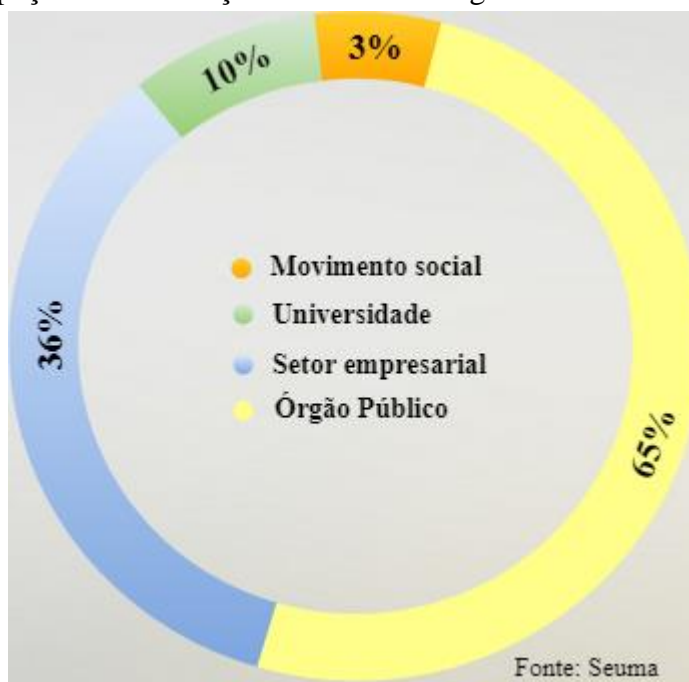
The screenshot shows a web browser window displaying a blog post. The URL is [minutaluos2015.blogspot.com.br/2015/08/art-5.html](http://minutaluos2015.blogspot.com.br/2015/08/art-5.html). The page has a teal header with the title "Minuta de Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo" and the logo of the "Prefeitura de Fortaleza". Below the header, there is a paragraph explaining the blog's role as a communication channel for the SEUMA. The main content area shows the text of Article 5º, which defines the Macrozone of Environmental Protection. To the right of the article text, there is a sidebar titled "QUEM SOMOS?" which lists the "Minuta LUOS 2015" and provides a list of articles from Art. 7º to Art. 15. Below the article text, there are two comments from anonymous users, each with a "Responder" link. The background of the page features a cityscape image.

Fonte: <http://minutaluos2015.blogspot.com.br>

Isso evidencia que o canal estruturado não se mostrou eficaz como espaço de construção da proposta da LUOS, ficando mais voltado para informes de reuniões e atualizações de arquivos. Um desses arquivos foi um documento que sistematizava as contribuições dos participantes enviadas por e-mails, ofícios e reuniões.

<sup>126</sup> Em 2016 a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio PNAD registrou em Fortaleza um aumento do número de domicílios com microcomputadores conectados à Internet, em 2010 eram 213.931 e em 2016 passou para 363 mil domicílios, contudo esse número corresponde a menos da metade das residências na capital.

Gráfico 4 - Participação das instituições no envio de sugestões à minuta da LUOS



Fonte: SEUMA. Sistematização Rodolfo Góis.

Seguindo a tendência apresentada no gráfico 3, a parcela correspondente ao poder público e ao setor empresarial se mantiveram preponderantes em relação aos movimentos sociais e à universidade. Estes dois últimos são representados pela FBFF, Movimento Náutico Urgente e UFC na figura do LEHAB.

Dentre o setor empresarial, destacam-se os segmentos relativos ao mercado imobiliário e construção civil; nesse sentido temos como representantes a ASBEA e o SINDUSCON como os que registraram maior número de sugestões enviadas ao projeto de lei.

As contribuições provenientes dos órgãos públicos foram majoritariamente da equipe técnica contratada pela SEUMA; em seguida, e em menor número, têm-se a Autarquia Municipal de Trânsito (AMC) e a Secretaria de Cultura de Fortaleza (SECULTIFOR).

É importante apontar que o IPLANFOR, órgão de planejamento e articulador da política urbana de Fortaleza, não registrou envios de sugestões à minuta. É provável que isso tenha ocorrido devido a uma falta de consenso das duas instituições quanto a realização de um esforço conjunto no processo de construção do Fortaleza 2040 e da LUOS. Foi o que relatou em entrevista Lia Parente ao citar parte do diálogo que realizou com a SEUMA.

A gente chamou a SEUMA pra fazer o processo junto conosco. “Ah, mas a obrigação que eu tenho agora de imediato é regulamentar o plano, o PDPFOR

porque é o que tá em lei. Então eu tenho...primeiro que regulamentar o PDPFOR”. Ou seja, não houve um consenso com relação a essa parada lá da LUOS.<sup>127</sup>

Do mesmo modo que o IPLANFOR não esteve muito presente nas atividades da LUOS, a SEUMA não participou ativamente dos trabalhos do Fortaleza 2040. Isso é evidenciado quando Regina Costa e Silva afirmou que participava dos eventos do plano estratégico enquanto gerente de projeto, sem, no entanto, assumir qualquer papel como articuladora entre as duas instituições. Pois, como afirmara, os dois processos de planejamento eram diferentes e o foco da secretaria da qual faz parte e da equipe contratada, era a regulamentação dos instrumentos correlatos ao PDPFOR de 2009.

Duas coisas completamente diferentes. Nós tínhamos diretrizes de 2009 que precisavam ser detalhadas e não tinha que olhar o 2040. Eu fui por 2040 participei do 2040 porque eu era gerente de projetos. Mas o pessoal da LUOS tinha um espelho bem aqui que era o PDPFOR de 2009.<sup>128</sup>

Apesar desse evidente dissenso, em eventos públicos de divulgação da LUOS – como na abertura dos debates sobre o instrumento na CMFOR em 24 de maio de 2016 –, Águeda Muniz, titular da SEUMA, afirmou seguramente que os processos de planejamento ocorriam em “sintonia”:

A atualização dessa lei que está em vigor há mais de 20 anos foi um compromisso do prefeito Roberto Cláudio com a cidade. Aceitamos esse desafio e começamos a concretizá-lo. É importante ressaltar que todo esse trabalho está sendo realizado em sintonia com o Fortaleza 2040, um plano estratégico do Município.<sup>129</sup>

Em outra ocasião, em audiência pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPEC)<sup>130</sup>, a secretária da SEUMA ao buscar responder aos questionamentos dos promotores de justiça acerca das relações entre a LUOS e o Fortaleza 2040, no que dizia respeito a ZEDUS, sinalizou que o instrumento normativo era um meio de preparar a cidade para o plano estratégico.

<sup>127</sup> Lia Parente – diretora de planejamento do IPLANFOR – em entrevista concedida ao pesquisador em 16 de junho de 2017 na sede do IPLANFOR.

<sup>128</sup> Regina Costa e Silva – ex-coordenadora do Laboratório da Cidade Sustentável – em entrevista concedida ao pesquisador em 27 de outubro de 2017 na sede da SEUMA.

<sup>129</sup> Prefeitura debate LUOS na Câmara Municipal. Disponível em: [www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-debate-luos-na-camara-municipal](http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-debate-luos-na-camara-municipal).

<sup>130</sup> Ocorreu na manhã do dia 02 de agosto de 2017 e foi realizada por intermédio das 2ª e 4ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Planejamento Urbano de Fortaleza, da 11ª Promotoria de Justiça Cível de Conflitos Fundiários de Fortaleza, do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOMACE) e do Centro de Apoio Operacional da Cidadania (CAOCidadania).

E para responder a pergunta: “De que forma o projeto de lei 001/2016 dialoga com Fortaleza 2040?” No que diz respeito da criação e alteração da ZEDUS a gente entende que a nova lei de uso e ocupação do solo ela vem preparar a cidade para o Fortaleza 2040. (Informação verbal)<sup>131</sup>

Para sustentar essa afirmação, a secretária apresentou como ponto principal de seu argumento a superposição entre os Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público do Fortaleza 2040 – que ela se referiu como “corredores de área de intensificação de urbanização” – e os recortes das ZEDUS.

Figura 19 - Superposição dos Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público e ZEDUS apresentado pela SEUMA



Fonte: LEHAB, 2017.

Conforme a explicação da secretária, as ZEDUS seriam um meio de “transição” para a implementação dos corredores previstos pelo plano estratégico, uma vez que permitirão o adensamento da ‘urbanização’.

Aqui a gente está colocando como era para fazer a relação do com o Fortaleza 2040, esse mapa dos corredores de área de intensificação de urbanização, ou seja, todos esses corredores vão ser adensados, as atividades a ocupação e aqui o mapa, onde a gente compartilha, insere as 22 ZEDUS se superpõe aos corredores de urbanização do Fortaleza 2040. Ou seja, eles coincidem por isso que nós dizíamos que a ZEDUS elas iniciam na verdade, elas estão ligando uma lei que está atrasada desde 1996 para 2017 fazendo com que sejam um processo de transição para chegar os corredores de urbanização propostos pelo Fortaleza 2040. (Informação verbal)<sup>132</sup>

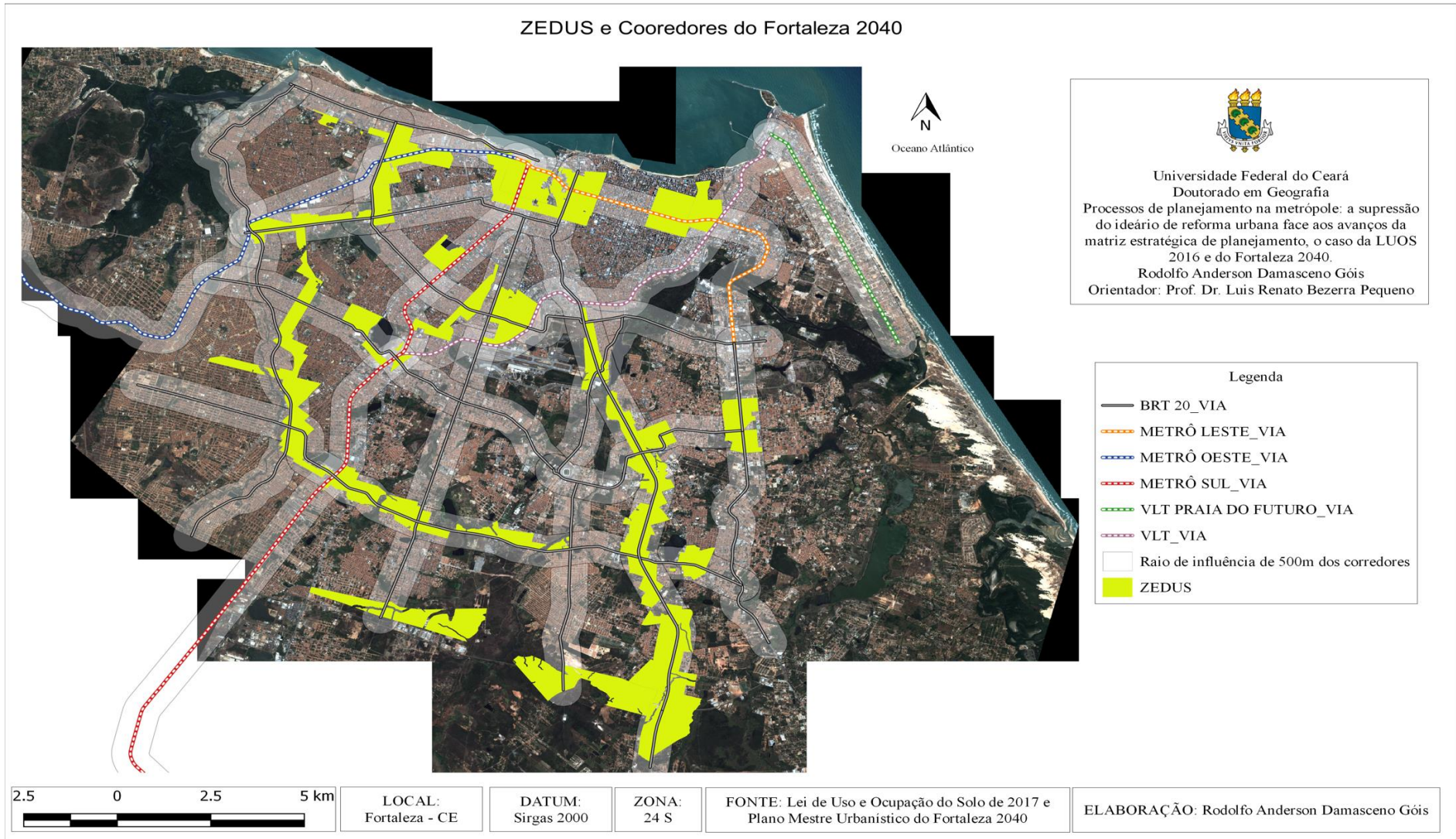
<sup>131</sup> Secretária da SEUMA Águeda Muniz durante audiência pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPEC) em 02 de agosto de 2017.

<sup>132</sup> Secretária da SEUMA Águeda Muniz durante audiência pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPEC) em 02 de agosto de 2017.

Para melhor entendimento da ilustração exposta no dia da audiência, confeccionamos um mapa similar que apresenta as ZEDUS da Nova LUOS e os corredores do Fortaleza 2040 com um raio de 500 metros de influência de acordo com o PMUM.



Mapa 6 - ZEDUS e Corredores do Fortaleza 2040



Contudo, a visão que a diretora de planejamento do IPLANFOR manifestou em entrevista foi divergente do exposto pela titular da SEUMA. Para Lia Parente, as ZEDUS só oferecem maior adensamento construtivo para as edificações desconsiderando o transporte e oferta de empregos.

Mas assim, esse casamento, da ZEDUS e Corredores... não tá compatibilizado! Uma coisa é o corredor outra coisa é a ZEDUS. A gente quer transformar o que seria ZEDUS, a gente quer transformar em corredor! A gente não quer trabalhar com ZEDUS, a gente quer trabalhar com corredor! Não se admite uma ZEDUS que é de desenvolvimento urbano descasado com o transporte, descasado com oferta de emprego entendeu? Por isso que o corredor ele é uma área de concentração de várias coisas, não só de uma densidade maior.<sup>133</sup>

Por sua vez, no entendimento do arquiteto do PMUM, as ZEDUS são como obstáculos, verdadeiras pedras no caminho. Conforme afirmou em entrevista, “aquilo é como umas pedrinhas no meio do nosso trabalho. É como se o cara derramasse umas brasas nesse caminho para você pisar.”

O arquiteto ressaltou ainda que no transcorrer das atividades não houve contato com ele sobre a compatibilização das propostas. O coordenador do PMUM suspeita que a falta de comunicação foi devido à pressão por celeridade que o mercado imobiliário exerceu no processo da LUOS para a sua aprovação na CMFOR.

[...] essa dificuldade com a SEUMA veio até eles aprovarem essa LUOS. Agora aprovou, eles tão querendo conversar com a gente. É como quem diz assim: “Deixa a gente fazer isso agora, depois a gente vai ver o quê que vai acontecer.” E acho significativo que isso só correu depois de aprovado na Câmara. Antes eles não quiseram conversa é como se aquilo tivesse uma emergência muito grande. Eu não sei, nem posso garantir que era para atender a interesses do mercado imobiliário, eu não sei.

A suspeição do coordenador tem fundamento, uma vez que a titular da SEUMA costuma ser convidada para participar de eventos do mercado imobiliário, divulgando as modificações da LUOS. Em novembro de 2017, a secretária esteve no Encontro dos Gigantes do Mercado Imobiliário Cearense divulgando as alterações no instrumento normativo.

---

<sup>133</sup> Lia Parente – diretora de planejamento do IPLANFOR – em entrevista concedida ao pesquisador em 16 de junho de 2017 na sede do IPLANFOR.



Figura 20 - Divulgação do evento Encontros de Gigantes do Mercado Imobiliário do Ceará

**ENCONTRO DE GIGANTES**  
DO MERCADO IMOBILIÁRIO CEARANÊ

**ABERTURA**  
PALESTRANTE: Apolo Scherer  
Presidente do CRECI Ceará

PALESTRA: Terrenos de Marinha  
PALESTRANTE: Aurélio Dallapicula  
Presidente do CRECI Espírito Santo

PALESTRA: Novas tecnologias para alavancar as vendas de imóveis  
PALESTRANTE: Maurício Winiemko  
Sócio Fundador da empresa SAMI Sistemas LTDA

PALESTRA: Alteração da lei do uso e ocupação do solo, que entra em vigor em novembro 2017  
PALESTRANTE: Âgueda Muniz  
Secretária de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (Seuma)

PALESTRA: Novo plano aeroportuário e marítimo do Ceará  
PALESTRANTE: Beatriz Bezerra  
Diretora da Atração de Investimentos da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece)

Data: 22/11/2017  
Horário: 13h30  
Local: Ponta Mar Hotel  
Avenida Beira Mar, 2200 - Meireles  
Confirmações: 85 98867-9643 / 85 99615 2556

PATROCÍNIO: Sami Sistemas e MRV  
APOIO: Secovi, RCI, RIC, AADIC e Ceará Rede Imóveis

CRECI-CE

Fonte: CRECI Ceará.

Na audiência no MPCE, ainda para sustentar a tese da compatibilidade entre os instrumentos, a SEUMA expôs uma representação do que entendiam como relação entre os planos desenvolvidos em Fortaleza.

Figura 21 - Representação da interação Fortaleza 2040 e LUOS segundo a SEUMA



Fonte: LEHAB, 2017.

Na concepção apresentada, há uma “hierarquia”. O Fortaleza 2040 aparece no topo, englobando o plano diretor e consequentemente os instrumentos a ele associados.

Aqui é algo que a gente entende como hierarquia. Nós temos o Fortaleza 2040 que foi um grande planejamento estratégico com um plano de diretrizes urbanísticas, ambientais e econômicas relacionadas à segurança e saúde. Ele é um grande plano estratégico para o município que vai dar origem ao nosso plano diretor de 2019. (Informação verbal)<sup>134</sup>

Pelo exposto, a lógica apresentada torna o plano estratégico a referência primaz do ordenamento territorial de Fortaleza, subvertendo assim a ordem jus-urbanística brasileira que indica o Plano Diretor como principal instrumento do planejamento urbano, como frisa Lacerda *et al.* (2005):

A importância do Plano Diretor é revelada ao ser eleito pela Constituição de 1988 como o instrumento básico, fundamental para o planejamento urbano, com o qual **todos** os demais instrumentos de política urbana devem guardar estreita relação e **harmonizar-se** com seus princípios, diretrizes e normas. O Plano é, assim, a matriz do desenvolvimento urbano do município, possuindo por isso mesmo uma interface necessária com todos os demais instrumentos de planejamento da administração municipal [...]. (LACERDA *et al.*, 2005, p. 56, grifo nosso).

Portanto, para não incorrer na inconstitucionalidade, o esperado era que o plano estratégico Fortaleza 2040 observasse o regramento do futuro plano diretor e de suas leis complementares com os quais deveria harmonizar-se, e não o contrário.

Outro indicio que mostra que os dois processos de planejamento não estavam em consonância é a ausência de troca de informações entre o IPLANFOR e a SEUMA quanto aos diagnósticos gerados pelas instituições. Após a explanação da Secretária Águeda Muniz, os promotores questionaram à Diretora de Planejamento do IPLANFOR sobre eventuais requisições por parte da SEUMA quanto aos estudos desenvolvidos pelo instituto do qual ela faz parte no âmbito do Fortaleza 2040, os quais poderiam subsidiar a revisão da LUOS. De forma evasiva, a representante do IPLANFOR revelou com suas palavras a falta de sincronia dos trabalhos das instituições, destacando que a LUOS foi enviada para a CMFOR antes da conclusão do diagnóstico do Fortaleza 2040.

Eles **não** tinham como solicitar porque a LUOS já tinha sido encaminhado à Câmara antes da conclusão do projeto Fortaleza 2040. Nós fechamos o diagnóstico agora em dezembro de 2016. A LUOS já tinha sido encaminhado bem antes disso [Fevereiro]. E não se trata só disso, a LUOS regulamenta o plano diretor já instituído. A gente simplesmente **não** podia pegar a LUOS, que é a regulamentação do plano instituído,

---

<sup>134</sup> Secretária da SEUMA Águeda Muniz durante audiência pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPEC) em 02 de agosto de 2017.

e orientar para o novo plano, porque isso aqui o Fortaleza 2040, vai ser o próximo plano. (Grifo nosso).<sup>135</sup>

Ainda em sua resposta, a mesma diretora apresenta uma divergência em relação ao que afirmou a representante da SEUMA quanto LUOS “preparar a cidade para o Fortaleza 2040”. Nesse sentido, alegou que a nova lei regulamenta o plano diretor já instituído, não sendo possível direcioná-lo à consecução do plano estratégico. Entretanto, é coesa com a SEUMA ao declarar que o Fortaleza 2040 dará as bases para o próximo Plano Diretor.<sup>136</sup>

Essas alegações, além de evidenciar a falta de interação das equipes de trabalhos das instituições que promoveram os planos, expõem o conflito entre os diagnósticos e as propostas por eles formulados.

Quando analisamos individualmente os estudos produzidos em cada processo de planejamento, observamos que, pelo lado do plano estratégico, as informações coletadas dos núcleos de participação não se fazem presentes no diagnóstico do Fortaleza 2040. Por sua vez, no processo da LUOS, há uma inobservância não só quanto às diretrizes relativas à participação popular na construção do instrumento, como também no processo de formulação de diagnósticos que justifiquem, por exemplo, o desenho da ZEDUS.

### **3.3 Das leituras comunitárias e técnicas às sínteses diagnósticas formuladas**

Uma vez estabelecidas as instâncias participativas na construção do Fortaleza 2040 e da Revisão da LUOS, buscamos aqui entender como a participação interferiu nos estudos gerados no âmbito destes dois instrumentos de planejamento.

Como já exposto anteriormente, os trabalhos do Fortaleza 2040 em relação aos núcleos de participação, consistiram em formar grupos para discutir vários temas com base nos Cadernos de Trabalhos. Esses materiais foram distinguidos de acordo com o grupo ao qual eram destinados.

---

<sup>135</sup> Diretora de Planejamento do IPLANFOR Lia Parente durante audiência pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPEC) em 02 de agosto de 2017.

<sup>136</sup> Em 29 de novembro de 2017, três meses após a audiência no MPCE durante a reunião da CPPD para tratar do plano de trabalho de revisão do Plano Diretor, registrou-se na ata do encontro que além do Fortaleza 2040 servir de base para o novo plano diretor os programas Fortaleza Competitiva e Fortaleza Cidade Sustentável constituirão também como elementos basilares na construção no regramento urbanístico de 2019.

Os cadernos, compostos por 16 a 20 páginas, agregavam informações sucintas a respeito do plano e das suas fases, dos núcleos de participação, das indicações de como organizar os grupos nos encontros e dos temas a serem discutidos durante as reuniões.

O Caderno de Trabalho dos Núcleos Territoriais trazia indicações de como o cidadão poderia participar no processo do plano estratégico. Segundo o material, as discussões, durante as fases do Fortaleza 2040, se dariam em “arenas diferenciadas” onde cada pessoa já estaria previamente destinada a um grupo.

O cidadão enquanto morador ou como membro de uma Organização Local (associação de bairro, grupo religioso, artístico, esportivo, cultural, escola, universidade, outros) deverá participar na formação de um ou mais grupos no bairro onde mora e atua. Estes grupos funcionarão com autonomia plena para se organizar e funcionar, seguindo apenas as orientações metodológicas para cada fase de discussão. (Caderno de Trabalho – Bairros, p. 4).

Nota-se que o material, estabelece – por “deverá participar” – que o espaço do morador é no Núcleo Territorial e, apesar de afirmar que tais grupos dispõem de “autonomia plena”, esta é limitada, pois determina que os núcleos só poderiam operar “apenas” de acordo com a metodologia já fixada para aquela fase.

Podemos conceber que, após as reuniões de divulgação do plano, essa fase do Fortaleza 2040, se enquadrou na categoria consulta, uma vez que, através dos Cadernos de Trabalho, buscou-se colher informações dos núcleos agrupadas em grandes temáticas. No NS os temas abordados foram: relação com a cidade; impactos do contexto da cidade nas organizações, potenciais da cidade e mobilidade urbana. Já o NG adotou os seguintes temas: problemas da cidade de Fortaleza que deveriam ser tratados no âmbito do plano estratégico; implementação, integração e impactos das políticas públicas na cidade.

Por sua vez, para o NT as informações requisitadas foram organizadas em cinco grandes temas: características do bairro; infraestrutura de moradia e mobilidade; acesso a serviços básicos; integração social no bairro e economia. Ainda foi solicitado para esse núcleo um mapeamento. Para isso foram entregues para os grupos mapas dos seus respectivos bairros onde “ameaças e potencialidades” deveriam ser destacadas com cores conforme indicações do caderno.

Ao contrário do NT, que teve sua participação descrita em uma publicação destinada a detalhar o desenvolvimento dos trabalhos da população na primeira fase, o NS e o NG, embora tivessem suas contribuições sistematizadas, não tiveram seus resultados apresentados em publicações específicas. Os dados desses núcleos foram encaminhados diretamente à equipe técnica do plano estratégico. Pela metodologia do plano, esperava-se um

tratamento das informações levantadas nos cadernos – somados aos estudos técnicos – que comporiam o produto da primeira fase: Fortaleza Hoje, o diagnóstico do Fortaleza 2040.

Figura 22 - Temas dos Cadernos de Trabalhos e conteúdo do diagnóstico Fortaleza 2040



Fonte: Fortaleza 2040

O documento Fortaleza Hoje possui 248 páginas distribuídas em 16 capítulos ilustrados com inúmeros mapas, gráficos, tabelas, quadros e fotos. Quando comparamos os temas dos Cadernos de Trabalho aos conteúdos presentes no Fortaleza Hoje, observamos que os tópicos do diagnóstico versam mais sobre aspectos urbanísticos da cidade, análises de recortes territoriais específicos e proposições de projetos do que os temas postos para discussão nos materiais entregues aos núcleos de participação.

Quanto à formulação do diagnóstico, concordamos com Rolnik e Pinheiro (2004) quando elas afirmam que as leituras comunitárias e técnicas devam ser sobrepostas para identificar as principais tendências, problemas, conflitos e potenciais da cidade. Contudo, por se estender em vários assuntos, o Fortaleza Hoje não torna fácil compreender qual foi o resultado da soma das leituras comunitárias e técnicas realizadas, e conseqüentemente, dificulta o estabelecimento de uma estratégia central do plano. Situações como essa refletem o que já fora observada por alguns estudiosos.

Geralmente realiza-se uma análise da situação incluindo todos os aspectos da cidade (sociais, econômicos, ecológicos etc.). Como em praticamente todas as áreas, são encontrados problemas, todos eles se encontram no plano. Seguem descrições gerais do que se pretende fazer, mas na maioria dos casos são ignoradas a viabilidade e, sobretudo, a questão sobre se um tema é ou não estratégico. Com isso, os planos são sobrecarregados com temas e não se distinguem significativamente dos antigos Planos Diretores, Planos de Governo e tantos outros. (PFEIFFER, 2000, p.9).

Nesse sentido, o Fortaleza Hoje assemelha-se à *Síntese Diagnóstica do PDDUFOR de 1992* da gestão de Juraci Magalhães, pois aquele documento também trazia em seu escopo análises sobre vários temas, como: evolução urbana da cidade, características ambientais, dados demográficos, econômicos, avaliação do sistema viário, análise do uso e ocupação do solo, condições de habitação, qualidade dos serviços e da infraestrutura.

Outro aspecto a considerar do Fortaleza Hoje é a sequência das apresentações dos temas. Não há na introdução uma explicação do encadeamento entre os tópicos que compõem o documento. Para citar um exemplo, temos o capítulo 5 que trata do centro urbano de Fortaleza; já o capítulo seguinte trata do tema ambiental partindo para a escala da RMF já enfatizando uma proposta de “sistemas verdes conectores”.<sup>137</sup>

Ainda na primeira parte do diagnóstico, temos uma rápida explanação do tamanho da RMF em termos populacionais, evidenciando o quadro de extrema desigualdade da capital

---

<sup>137</sup> Semelhante proposta apresentada por José Otacílio Saboya Ribeiro para Fortaleza no plano de 1947.

quando aponta que 40% da população vivem em assentamentos precários.<sup>138</sup>

O documento segue afirmando que os planos urbanos desenvolvidos no país não são “compartilhados e pactuados como deveriam com os representantes dos variados interesses da sociedade.” Assevera que as intervenções urbanísticas que ocorrem nas cidades são mais ligadas as características da administração do que de planos formulados em conjunto com a sociedade. Nesse sentido, percebemos aqui que o documento traça um discurso em prol do Fortaleza 2040 como um “plano de Estado” onde a sociedade de forma consensual trabalhou em prol de estratégias exitosas para urbe. (VAINER, 2000).

Na introdução, o diagnóstico expõe a metodologia de construção dos seus dois principais produtos: o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (PDES) e o Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade (PMUM). Quanto ao primeiro, indica que em maio de 2014 foi realizada uma série de levantamentos de dados em instituições públicas resultando em um pré-diagnóstico que subsidiou a elaboração do plano de atividades e dos Cadernos de Trabalhos. O segundo, destaca que a fonte principal de dados para compor o levantamento de informações acerca da evolução urbana da cidade veio dos arquivos do arquiteto e urbanista José Liberal de Castro.<sup>139</sup>

Os capítulos posteriores seguem uma linha de ensaio acadêmico<sup>140</sup> na área do urbanismo, de modo que os textos expõem ideias sobre: dispersão urbana, crescimento do sistema viário, vantagens das altas densidades, padrão de cidade compacta, corredores urbanos, requalificação de centros urbanos, distancias caminháveis, vida comunitária e vizinhança. Assim sendo, a redação desses capítulos apresenta mais os princípios e pressupostos do *New Urbanism* – e a leitura que este faz dos problemas da cidade – do que uma análise dos dados coletados nos Cadernos de Trabalho dos núcleos de participação.

Cabe salientar que nos capítulos 9 e 10 ocorre uma mudança do tom de ensaio acadêmico para a exposição de levantamentos de dados realizado por outros estudos. Após um texto introdutório do capítulo 9, que versa sobre o conceito de unidade de vizinhança e o coloca como forma urbana ideal para Fortaleza, a redação segue apresentando dados referentes ao: IDH dos bairros, à renda média da população, ao índice de Gini, à segurança

---

<sup>138</sup> Esses dados provêm da atualização do PLHISFOR 2012 – realizado no âmbito Fortaleza 2040 – e evidenciam o problema social dos mais grave da cidade, no entanto como veremos nas falas de alguns técnicos envolvidos com o Fortaleza 2040 e a LUOS, esses não despontam como a questão mais significativa da capital.

<sup>139</sup> Atuou como consultor nos trabalhos do Fortaleza 2040. Formado em 1955 em arquitetura pela Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil, atual Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É professor aposentado da UFC e professor emérito desde 2009.

<sup>140</sup> Capítulo 2 ao 9, correlatos ao Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade. Contudo, no capítulo 9 o esse padrão de redação finda na primeira parte do texto.



pública, à cultura, ao esporte, à educação, à saúde e aos assentamentos precários. Entretanto, apresentação desses dados nada dialogam com a proposta de unidade de vizinhança, ou seja, eles não dão suporte a proposta de ordenamento posto pelo documento.

Esse último tópico trata da apresentação dos dados levantados pelo PLHISFOR em 2012<sup>141</sup>, plano que foi incorporado pelo Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (PDES). O Capítulo 10, em suas 12 páginas, só faz cinco referências muito sucintas sobre os dados coletados dos cadernos dos Núcleos Territoriais no que concerne ao saneamento básico, à coleta de lixo e à energia.

No capítulo 11, composto por duas páginas, trata da história do Porto do Mucuripe e dos impactos de suas atividades na cidade. O texto afirma que o PMUM incluirá “a preparação de uma ação planejada de transferências” das atividades do porto para o Complexo Industrial Portuário do Pecém (CIPP). O documento afirma que para o Porto do Mucuripe o PMUM apresentará propostas de criação de habitações diversificadas “a partir de níveis de renda e estilos de vida associados à hotelaria”. Apesar de apresentar uma proposta inicial, o capítulo não traz um entrelaçamento com as leituras dos NTs que compõem os bairros da regional II, área na qual está localizado o porto, de forma a subsidiar o projeto apresentado. O capítulo relativo ao Aeroporto Pinto Martins apenas faz uma leitura – pelo viés do *New urbanism* – dos impactos que este tem na cidade, observando também os possíveis efeitos da sua expansão decorrentes da implantação de um *Hub* aeroportuário.

Os capítulos 13 e 14 trazem dados referentes ao crescimento demográfico de Fortaleza e sua economia respectivamente. Esse último não observamos o tratamento dos temas “Economia do bairro” presente no Caderno de Trabalho do NT e nem “Potenciais da cidade” do caderno do NS.

O capítulo 15 apresenta um levantamento do orçamento público da capital comparando o PIB e a arrecadação de impostos de Fortaleza com outras capitais do Brasil. Aqui também são ausentes os temas do caderno dos NG. Da mesma forma, não se encontra um paralelo entre os temas do NG com o último capítulo, destinado ao tema da governança e do controle social. O texto, com duas páginas, apenas faz um levantamento dos órgãos colegiados da cidade.

Não há no Fortaleza Hoje um tratamento mais refinado das questões postas para discussão nos Cadernos de Trabalho. Não se observa, por exemplo, a interpretação

---

<sup>141</sup> Plano que era requisito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) para receber verbas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) componente esse que sofreu esvaziamento devido a criação do Programa Minha Casa Minha Vida que mudou a forma de financiamento das políticas habitacionais.

dos moradores acerca do cenário que eles concebem da cidade. É visivelmente sintomático que o mapa comunitário solicitado para o NT não aparece no Fortaleza Hoje. Tal cartografia é exposta no final da revista Olhar do Moradores – material que antecede a publicação do diagnóstico – sem, contudo, apresentar uma interpretação técnica dos mapas gerados pela população.

Apesar da ausência das vozes dos núcleos de participação, sobretudo o territorial, no diagnóstico Fortaleza Hoje, o coordenador do PMUM assevera que sua equipe acompanhou o processo de sistematização dos dados coletados nos Cadernos de Trabalho realizando a transcrição das contribuições que o arquiteto entende como “queixas”.

O material, a gente acompanhou a elaboração dele, acompanhamos algumas reuniões e transcrevemos para a linguagem urbanística. A leitura comunitária transcrevemos rigorosamente. Então quando a pessoa diz assim... Porque o cidadão, ele faz a queixa, ele não é urbanista; às vezes tem uns que dão solução: “Deviam fazer uma ponte ali”. Mas nem toda vida aquilo é adequado, é viável; é uma ideia que ele teve, mas ninguém espera que eles tragam essas ideias de maneira a funcionar. Mas sempre ocorre. O que nos interessa é a queixa. Então a queixa se dá da seguinte maneira: “Eu moro no bairro tal, mas para levar meu filho para escola tem um riacho não dá para passar; o ônibus demora e não sei o quê...” Pronto. Quando eu leio aquilo, eu tenho que levar para um elemento de tradução urbanística técnica de mobilidade. Então nós fizemos esse trabalho de pegar todas as queixas, transformar em grupos que agreguem soluções de problemas e mostrar sempre à comunidade. “Olha o que eu vou mostrar em seguida é a tradução física espacial de movimento e natureza que diz respeito a isso que vocês reclamaram.” Estritamente é isso. É claro o queixoso usuário não vai me dizer assim: “Ah, mas vocês deviam fazer os corredores...” Não, ele diz os problemas.<sup>142</sup>

Para Rolnik e Pinheiro (2004), as leituras técnicas devem ser enriquecidas pelas leituras comunitárias, uma vez que são realizadas por diferentes segmentos socioeconômicos; contudo, na entrevista com Fausto Nilo, a contribuição proveniente da população, sobretudo de parcela de baixa renda, é “pouco propositiva” já que para o arquiteto a população não tem domínio dos assuntos urbanísticos.

Eu falo sempre na dificuldade do urbanismo em regiões, digamos, de predominância miserável, vamos dizer miserável. Não é só isso não, a própria classe dos ricos gosta de qualidade na cidade, no exterior. Mas aqui eles não valorizam. Quando eles viajam eles acham bom. Então a maioria ela tem um limite de expressão de suas queixas, que é muito pouco propositiva, é mais queixa mesmo. Porque se eu perguntar à população de Quixeramobim se as calçadas são boas, eu não tenho dúvida que eu vou receber 100% de confirmação de que são ótimas. Ou de Fortaleza, que as calçadas são piores do que as de Quixeramobim. A maioria é

<sup>142</sup> Fausto Nilo, coordenador do PMUM do Fortaleza 2040, em entrevista concedida ao pesquisador em 19 de outubro de 2017 no escritório do arquiteto.

indiferente a isso, não tem muito domínio [conhecimento técnico]. Aí eu penso assim: eles não conhecem as calçadas de Chicago, as de Paris tipo *Champs Elysées*. Como é que eu posso exigir qualidade? Nunca desfrutaram de qualidade de via com sinalização horizontal e vertical como tem Londres. Eu conheço, mas eles não conhecem. Eles pensam que todo lugar é assim e isso é uma dificuldade para obter [proposições da população], é muito raro. Agora mesmo não me recordo de uma expressão [de proposição da população] registrada.<sup>143</sup>

Esse posicionamento do arquiteto exemplifica, conforme Souza (2006), o comportamento presunçoso e a indiferença que profissionais técnicos possuem em relação “ao homem comum das ruas” tido como ignorante e incapaz de entender questões complexas a respeito de planejamento e gestão urbanos. Conseqüentemente, para o coordenador, as leituras comunitárias não revelaram nada de novo sobre a cidade, apenas confirmaram seus estudos. A fala do consultor na entrevista evidencia a natureza tecnocrática do PMUM à medida que apresenta a leitura técnica como absoluta.

Tudo foi muito mais de confirmação do que a gente suponha do que de uma surpresa. Eu não sei se isso se deu pelo aprofundamento do conhecimento da forma urbana que nós fizemos antecipadamente ou por essa razão que eu estou lhe dizendo: a falta de referência de uso de coisas de qualidade. Isso dificulta muito que uma pessoa pobre, em uma cidade como Fortaleza, que é uma cidade segregada, que ela tenha uma ideia.

O pensamento do coordenador do PMUM sobre as leituras comunitária e técnica é semelhante à interpretação da ex-coordenadora do Laboratório da Cidade da SEUMA. Para ela, o planejamento é de competência de especialistas e a população participa informando suas carências para em seguida profissionais do planejamento elaborarem os projetos técnicos.

O que que o Estatuto da Cidade diz sobre planejamento urbano? O planejamento urbano é uma atividade técnica e ele tem que ser elaborado por técnicos: urbanistas engenheiros, geógrafos... Agora, não existe planejamento sem a participação da sociedade ela tem que dizer, ela tem que informar. Porque quem está lá na comunidade do Genibaú, quem está lá na comunidade do Carlito Pamplona é que sabe das suas reais necessidades. Então, do jeito que eu entendo, do jeito que tá em todas essas cartilhas do Ministério das Cidades, você faz a leitura comunitária onde a comunidade expressa suas vontades, desejos e suas carências e os técnicos depuram aquelas dificuldades em propostas técnicas e é isso que é o movimento correto e é o que está explicitado pelo Ministério das Cidades. (Informação verbal).<sup>144</sup>

<sup>143</sup> Fausto Nilo, coordenador do PMUM do Fortaleza 2040 em entrevista concedida ao pesquisador em 19 de outubro de 2017 no escritório do arquiteto.

<sup>144</sup> Fala proferida por Regina Costa e Silva durante Fórum da Cidade realizado na SEUMA em 26 de agosto de 2016.

É importante frisar que o Estatuto da Cidade não especifica qual o profissional adequado para trabalhar com planos diretores. Também é importante indicar que o EC fornece meios<sup>145</sup> para que a participação da população vá além da informação, ao dar as bases para que os planos urbanos busquem enfrentar as problemáticas da cidade, sobretudo as desigualdades sociais, e para isso aponta que as dinâmicas de formulação dos planos se façam necessariamente participativas, envolvendo a sociedade como um todo. Dessa forma dando ao planejamento urbano uma dimensão política e não exclusivamente técnica.

No que concerne ao tratamento dado à leitura realizada no processo de planejamento, Rolnik e Pinheiro (2004) mostram que os trabalhos dos profissionais do poder público vão além de gerar “propostas técnicas”. Para as autoras as leituras devem resultar em textos e mapas que contextualizem a cidade em sua região e revelem – além das potencialidades do município – a diversidade e as desigualdades da urbe a serem enfrentadas e possivelmente sanadas nos planos.

Os argumentos sustentados pelos profissionais envolvidos nos atuais processos de planejamento em Fortaleza passam ao largo de uma pedagogia urbana, pois expõem uma visão que hierarquiza o saber técnico em relação ao leigo. Interpretam o planejamento como uma seara exclusiva dos profissionais do urbanismo, assim suprimindo os ideais reformistas de participação, uma vez que colocam de lado a dimensão política do planejamento desmerecendo as contribuições dos agentes sociais que não se enquadrariam na plêiade de especialistas em planos urbanos.

Em se tratando da LUOS, na construção das propostas do instrumento, observamos que a leitura técnica foi mais presente do que as leituras comunitárias. A natureza tecnocrática da LUOS é patente quando atentamos para a fala de Regina Costa e Silva, durante Audiência Pública realizada na CMFOR em 26 de agosto de 2016, quando a mesma relata o desenrolar dos processos de coleta de dados para elaboração do diagnóstico do instrumento normativo.

A equipe foi dividida em temas. Foram feitos vários estudos; alguns foram pura e simplesmente a reunião de muitos dados e informações que já continham no sistema de planejamento municipal, principalmente no que se refere a evolução urbana da cidade. Então foram feitos levantamentos junto a COURB para que coletássemos todos os diagnósticos, pesquisas e principalmente que trabalhássemos as projeções. (Informação verbal).<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> O artigo 43 do EC versa sobre o estabelecimento de órgãos colegiados deliberativos, projetos de iniciativa popular e audiências, conferências, consultas públicas.

<sup>146</sup> Coordenadora do Laboratório da Cidade Sustentável da SEUMA, sobre a metodologia de constituição do diagnóstico da LUOS durante audiência pública na CMFOR em 20 de julho de 2017.

No que se refere ao estabelecimento das ZEDUS, foram apontadas como referência para o traçado do zoneamento as demandas de projetos especiais encaminhados à COURB. Além disso, a equipe da SEUMA foi buscar em legislações passadas o embasamento técnico para o zoneamento especial. Nesse sentido, a ex-coordenadora do laboratório da SEUMA destacou as áreas de urbanização prioritárias da LUOS de 1996 e os corredores de adensamento do Plano Diretor Físico de 1979.

Então como é que foi feito? A gente tinha as diretrizes que visavam implantar as atividades econômicas e sociais respeitando a diversidade e o princípio da sustentabilidade. Então começou-se a mapear os projetos especiais que a gente tinha como recorte lá na COURB e o estudo de demanda dos processos desses projetos, desde 1996 até 2014, inclusive selecionando projeto das secretarias regionais. E depois foram verificadas as áreas de urbanização prioritária da LUOS de 1996; [...] legislações na própria Câmara que estabeleciam polos de confecção, gastronômicos e tecnológicos. Então, a reunião de todos esses dados fez com que a gente elaborasse alguns mapas, como o mapa de densidade populacional com dados do IBGE, e depois fizemos um mapa de densidade não residencial [...] Um estudo da evolução urbana da cidade de Fortaleza que nós tínhamos anterior ao PDDU de 92, que era a Lei 5122 de 1979. Essa lei criava algumas zonas de incentivo das atividades comerciais e de serviços que eram as zonas de comércio atacadistas e as zonas e corredores de adensamento. (Informação verbal).<sup>147</sup>

Na legislação do PDPFOR de 2009, os projetos especiais são compreendidos como grandes empreendimentos que por sua natureza e dimensões acarretam sobrecarga da infraestrutura urbana, decorrendo em impactos nos sistemas viário, de drenagem, de saneamento básico, de energia e de comunicações. Também repercutem significativamente nos aspectos ambientais, na qualidade de vida da vizinhança e na preservação do patrimônio histórico cultural da cidade. Assim sendo, necessitam passar por uma avaliação mais acurada para averiguar sua viabilidade econômica e ambiental e as consequências de sua implantação.

Esse tipo de empreendimento geralmente é solicitado pelo setor privado que recorre ao órgão ambiental da cidade; no caso em questão, a SEUMA. Conforme o exposto em entrevista pela arquiteta Regina Costa e Silva, um dos aspectos que ajudou a delimitar a ZEDUS foi o mapeamento das “demandas” dos projetos especiais feitos à COURB. Desta forma, esse procedimento confirma a suposição de Feldman (1997) de que o zoneamento, para além de disciplinar o uso do solo, articula-se com alguns setores da cidade no intento de tentar responder a objetivos econômicos, políticos e sociais, ou seja, atendendo aos interesses de uma minoria rica como aponta Villaça (2005).

---

<sup>147</sup>Coordenadora do Laboratório da Cidade Sustentável da SEUMA, sobre a metodologia de constituição do diagnóstico da LUOS durante audiência pública na CMFOR em 20 de julho de 2017.

As áreas de urbanização prioritárias constantes na LUOS de 1996 se referem ao Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antônio Bezerra, Parangaba, Montese, Messejana e Seis Bocas. Contudo, é importante frisar que tais áreas de urbanização pensadas pela LUOS de 1996 foram concebidas com base no macrozoneamento do PDDUFOR de 1992. Dessa forma, o instrumento foge a sua competência de regulamentar apenas o apontado pelo PDPFOR de 2009. O mesmo raciocínio vale para os corredores de adensamento do plano de 1979.

Essa metodologia da LUOS não ficou isenta de críticas, pois nas audiências públicas que ocorreram, os grupos<sup>148</sup> que acompanharam de forma crítica o processo apontaram o desalinhamento do projeto de lei com o atual plano diretor, sobretudo quanto aos procedimentos de ausculta popular. Conforme o artigo 50 do PDPFOR de 2009, a delimitação das ZEDUS deve ser feita de forma participativa; no entanto, não há documentações como atas ou listas de presenças que provem que houve procedimentos de consulta popular efetuados pela SEUMA nas áreas abrangidas pelo zoneamento.

Também o Plano Diretor – em seu artigo 51 – exige o desenvolvimento de estudos técnicos para o estabelecimento do zoneamento. O Projeto de Lei Complementar (PLC) nº001/2016 criou 22 ZEDUS, conquanto não apresentou nenhum diagnóstico sistematizado apoiado em leituras técnicas e comunitárias que justifiquem a criação de cada uma.<sup>149</sup> Em face disso, o MPCE após audiência pública realizada em 02 de agosto de 2017 recomendou ao CMFOR a retirada da LUOS da pauta de votação até que tais estudos fossem apresentados para discussão com a sociedade. Porém, ignorando as recomendações do órgão, o presidente da casa legislativa, o vereador Salmito Filho (PDT), seguiu com a votação sob alegação de que o projeto de lei foi amplamente debatido. “Ninguém desta Casa nem de Fortaleza pode dizer que a LUOS está tramitando de forma rápida. Pelo contrário, já se foram 19 meses, com 8 audiências.” (O POVO, 8 de agosto de 2017).

Esse tipo de assertiva, segundo Villaça (2005) costuma dar impressão de que os debates foram amplamente democráticos. Porém, na verdade, escondem a grande diferença de atuação e de influência política entre os grupos que atuam nos debates. Por exemplo, durante

---

<sup>148</sup> Em audiência pública realizada no dia 22 de novembro de 2016 na CMFOR, uma diversidade de coletivos, instituições, movimentos, técnicos, professores e estudantes da área de urbanismo e planejamento urbano assinaram e divulgaram para a sociedade civil e vereadores uma nota de denúncia e de repúdio ao projeto da LUOS. No total subscreveram a nota 44 movimentos/comunidades/entidades e 146 pessoas físicas. A nota na íntegra segue em anexo no final desta tese.

<sup>149</sup> Como veremos no próximo capítulo, no máximo, o que há é um estudo desenvolvido pela COURB em setembro de 2013 para identificação de novas centralidades de atividades não residenciais em Fortaleza. Esse estudo toma por base os corredores de adensamento previsto no plano de 1979 e as Áreas de Urbanização Prioritária da LUOS de 1996 como referências para o estabelecimento das ZEDUS. Esse estudo foi feito antes mesmo do processo seletivo para a contratação da equipe que atuaria nos trabalhos da LUOS.

tudo processo do PLC 001/2016 os grupos interessados na LUOS contaram com publicações em jornais que buscavam mostrar as vantagens do novo regramento para cidade.

Figura 23 - Sessão na CMFOR para aprovação da LUOS no dia 08 de agosto de 2017. No quadro à esquerda matéria de jornal na bancada de alguns vereadores listando as vantagens da nova lei. À direita população protestando pela falta de participação no processo e a negligência da LUOS ao tema da moradia popular



Fonte: Rodolfo Góis.

Assim, com o tom empregado pela SEUMA, por alguns vereadores e por representantes do setor privado durante todo o processo de discussões sobre a minuta da LUOS, as publicações nos jornais sustentavam uma perspectiva otimista em relação às propostas do novo regramento, sobretudo a ZEDUS. Não obstante, para Villaça (2005), esse discurso parte da ideologia dominante que apresenta o zoneamento como instrumento que zela pelo interesse público, mas que na verdade garante benefícios à minoria, além de ocultar a dominação, a injustiça e a exclusão socioespacial na cidade.

Outras audiências públicas ocorreram no período de recesso da CMFOR, as quais contaram com pouca presença de vereadores e também foram pouco divulgadas.<sup>150</sup>

<sup>150</sup> O PDPFOR de 2009 em seu artigo 299 estabelece que a convocação para a realização de audiência pública deve ser feita com antecedência de 15 dias, por meio de ampla divulgação, mediante publicação no Diário Oficial e no endereço eletrônico do Poder Executivo Municipal. Também estabelece que todos os documentos relativos aos temas das audiências serão colocados à disposição da sociedade também com antecedência mínima de 15 dias. Essas orientações não foram seguidas no processo da LUOS, constituindo-se em um evidente flagrante contra a política de participação social prevista no plano.

Comumente iniciavam por volta das 14 horas e se estendiam em média até às 20 horas. O motivo disso era que antes dos debates entre o poder público e sociedade civil passava-se muito tempo lendo cada artigo do regramento, tornando a audiência enfadonha e pouco profícua. No geral, as sessões eram esvaziadas, fato notado pela coordenadora do laboratório da SEUMA que considerou a participação “muito acanhada”. Todavia, para ela, isso foi resultado da falta de interesse da população.

Villaça (2005) sustenta que a população não é alheia aos debates políticos da urbe; contudo, para o autor, ela tem mais interesse em discutir os temas mais diretamente ligados aos problemas que vivenciam. Portanto, para ele o que desmerece uma participação social não é o reduzido número de pessoas envolvidas nas discussões, mas sim a ênfase em temas que dizem mais respeito aos interesses da minoria do que às demandas da maioria.

E as temáticas como habitação social, meio ambiente e patrimônio histórico e cultural, por exemplo, foram pontos pouco tocados pela LUOS, que teve o foco mais voltado em regulamentar estabelecimentos como o problema mais grave da cidade, como expressou a coordenadora do laboratório da SEUMA em entrevista: “O mais grave de todos os problemas de Fortaleza chama-se: informalidade-ilegalidade, tanto na parte edilícia como na parte de funcionamento. Esse é o problema mais grave que tem na cidade de Fortaleza.”

Por sua vez, para Fausto Nilo, o problema mais grave de Fortaleza é a conectividade do tecido urbano, questão que o PMUM intenta resolver e assim sanar a desigualdade de acesso aos vários pontos da cidade.

Ele [PMUM] tem um compromisso rigoroso de reduzir desigualdade e eu só posso reduzir desigualdade com acesso. Compreendendo acesso com uma maneira diversificada infinita de tipos de acesso. Não se conhece outra medida, que todos os grandes estudiosos propõem, além da conectividade do tecido [urbano].

Essas afirmações reforçam o pensamento dominante apontado por Villaça (2005) de que para as elites e as classes dirigentes os principais problemas da cidade não são decorrentes da desigualdade de riqueza e de poder político da sua população, do desemprego, da miséria, das más condições de saneamento, saúde, moradia e educação, mas sim pelo rápido processo de expansão da cidade.

Esse pensamento tanto afasta as políticas urbanas do ideário reformista quanto direciona os processos de planejamento à mera condição de meio para identificação de territórios para implantação de projetos urbanos, como veremos no capítulo seguinte.



#### **4 A DIMENSÃO TERRITORIAL DOS PLANOS: OS RECORTES ESPACIAIS PARA PROJETOS URBANOS**

Vimos no capítulo anterior os desdobramentos do processo de participação da população na elaboração dos planos. Consta-se a pouca efetividade dos procedimentos adotados pelos órgãos condutores dos processos de planejamento e a precariedade ou mesmo a ausência de diagnósticos que reflitam os anseios da população e encaminhamentos de ações que o poder público possa tomar para saná-los.

Destituídos de direcionamentos pautados em lógicas de inclusão e justiça social, os instrumentos de planejamento vão se caracterizando como ferramentas de seleção de pontos nos territórios passíveis de flexibilização de parâmetros e ações urbanísticas. Importante ainda destacar que estas características são provenientes de modelos de planejamento e gestão que optam por ações pontuais em detrimento de melhorias socioeconômicas do conjunto da cidade (HARVEY, 2005).

Nesse sentido, o intuito desse capítulo é o de identificar e revelar quais áreas da cidade foram selecionadas pelos planos e a quais interesses atendem.

Como já exposto no texto introdutório desta tese, dentre os produtos do Fortaleza 2040, optamos por analisar as propostas do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade por entender que esse é a parte do processo de planejamento que mais se relaciona com a dimensão territorial do planejamento. Assim, torna-se possível também compará-lo com as propostas incluídas na revisão LUOS, no que compete às Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica - ZEDUS.

Dividimos o texto em três partes: a primeira e a segunda expõem quais concepções e ideias embasam as propostas do Fortaleza 2040 e da LUOS; o terceiro ponto espacializa as proposições dos planos, buscando evidenciar suas convergências e divergências e as direções adotadas para os recortes identificados.

Veremos que o PMUM, em seu embasamento, parte da visão de que a cidade de Fortaleza enfrenta o problema da dispersão urbana, e para solucioná-lo aponta como solução a necessidade de adoção do padrão de cidade compacta. Por sua vez, a mesma se desdobrará em propostas de Unidade de Vizinhança, semelhante ao plano diretor de 1963 – também conhecido como Plano de Hélio Modesto –, só que com o diferencial de estarem conectadas por corredores de urbanização orientados pelo transporte público. Observaremos também que as mesmas propostas foram postas para outros planos elaborados pelo arquiteto do PMUM para diferentes cidades do Ceará através do Proureb, programa de desenvolvimento urbano

financiado pelo Banco Mundial implementado em meados dos anos 1990 conhecido como Cidades do Ceará.

Por seu turno, as propostas de estabelecimento das ZEDUS pela LUOS advêm dos Corredores de Adensamento provenientes do Plano Diretor Físico de Fortaleza de 1979 e das Áreas de Urbanização Prioritária (AUP) da LUOS de 1996. Essas referências estão contidas em um estudo da COURB que relata que na passagem de uma legislação urbanística para outra, gerou-se incompatibilidade de usos. Assim, o estudo indica a necessidade de reativar as AUPs na forma de ZEDUS; contudo, veremos que há diferenças entre esses zoneamentos na forma como são pensados conforme suas respectivas legislações.

#### **4.1 As concepções do plano estratégico: da dispersão urbana às vizinhanças e aos corredores de adensamento**

Segundo o diagnóstico formulado pela equipe técnica do instrumento estratégico para o PMUM, a cidade de Fortaleza vem sofrendo com os efeitos da dispersão urbana, a qual é compreendida pelo plano como:

[...] um padrão de desenvolvimento físico que descentraliza os usos do solo pelo processo de espraiamento: o crescimento é desordenado, as urbanizações são distribuídas em zonas separadas, classificadas por usos especializados; seu funcionamento exige o uso do automóvel privado para prover o movimento de uma zona a outra. (FORTALEZA 2040, 2015c, p.43).

Observamos nessa passagem que os estudos do PMUM vislumbram as implicações do urbanismo funcionalista – seguindo os princípios da Carta de Atenas de 1933 – no ordenamento espacial da capital. Proveniente do movimento modernista, esse urbanismo foi conhecido pela decomposição da realidade da cidade em seus elementos basilares: habitação, trabalho, recreação e circulação. Esse ideário veio a fundamentar o zoneamento funcionalista. Contudo, para o contexto de Fortaleza, Accioly (2008) levanta que a repercussão dessa corrente restringe-se à área de formação profissional, não tendo implicações nas práticas de urbanismo adotadas na capital.

Ainda é importante frisar que essa leitura funcionalista destoa do zoneamento atual de Fortaleza, conforme exposto no mapa 2. Dividindo-se em duas macrozonas: a primeira, ambiental que considera as condições do ecossistema no meio urbano a serem protegidos; a segunda, mais restrita ao ambiente urbano construído, considera dentre outros

fatores: a densidade demográfica, a disponibilidade de serviços e infraestrutura, o nível de urbanização e a intensidade do uso e ocupação do solo.

A abordagem sobre a dispersão urbana vem sendo empregada por Fausto Nilo, como em seus trabalhos relativos aos planos diretores de Sobral, Juazeiro do Norte, Itapajé, Quixeramobim dentre outros coordenados por ele. Para Fortaleza não foi diferente. Em artigo publicado na primeira edição do Fortaleza 2040 intitulado *Interpretação da Forma Urbana de Fortaleza – Tomo I*, o arquiteto traz à tona a dispersão urbana como problema da cidade.

[...] Fortaleza é uma cidade que **creceu e cresce** até os dias de hoje, por meio do processo caracterizado como dispersão urbana, uma espécie de crescimento frouxo onde a densidade habitacional das áreas urbanizadas é baixíssima e a urbanização se dá por constante expansão e espraiamento das funções urbanas. (FCPC, 2015, p.86, grifo nosso).

Para sustentar a tese da baixa densidade habitacional da cidade, o estudo chega a contrariar os dados do Censo 2010 do IBGE, que apontou Fortaleza como a capital mais densa do país com 7786 hab./km<sup>2</sup>. Como artifício para diminuir esse número, o documento do FCPC considera em hectares apenas as áreas de uso exclusivo para habitação, apresentando como leitura final que “a densidade habitacional de Fortaleza não ultrapassa 115hab./há”.

Contudo, em trabalho realizado por Pequeno (2002) pautando-se nos dados do censo do IBGE dos anos de 1980, 1991 e 2000, o autor expõe que nesses três momentos a capital cearense já possui uma densidade bem acima da apresentada pelo estudo do arquiteto.

Também é questionável afirmar que a expansão do tecido urbano de Fortaleza se dá por um “crescimento frouxo” uma vez que a capital cearense foi apontada como a cidade de maior área relativa urbanizada do Nordeste. Conforme o estudo *Áreas urbanizadas do Brasil 2015* publicado pelo IBGE, dos 397,05 km<sup>2</sup> de sua área total, a capital cearense tem 366,69 km<sup>2</sup>, ou seja, 92,35% do seu território classificado como ocupação urbana contínua.

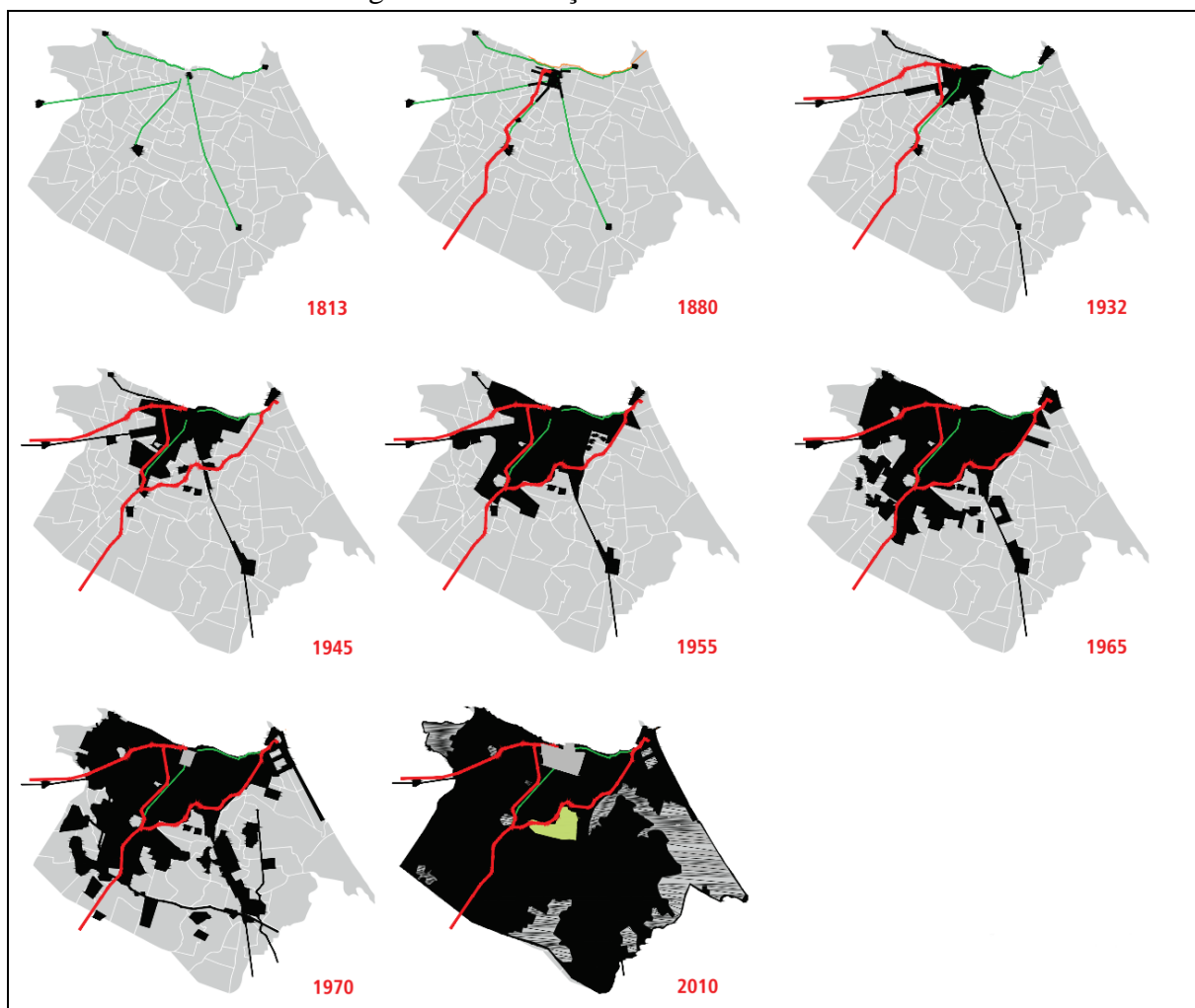
De acordo com o documento elaborado pelo coordenador do PMUM, a dispersão urbana foi desencadeada pela evolução do transporte motorizado, que permitiu o crescimento da cidade para além dos limites estabelecidos da planta de Adolpho Herbster. O estudo aponta que o espraiamento da urbe intensificou-se entre os anos 1930 e os 1970 e os seus efeitos negativos foram agravados devido a alguns fatores, dentre os quais: a justaposição dos loteamentos que desconsideravam a disponibilidade de infraestrutura; a ausência de fronteiras de urbanização; a concentração de empregos e serviços no Centro; a estrutura radial-concêntrica do sistema viário, que agia como uma forma de “dispersor” da expansão, apenas sendo contida pelos corpos d’água; e por fim, a não aplicação do plano de Hélio Modesto, que

propunha o bairro como unidade de planejamento que possuiria infraestrutura e serviços urbanos adequados à densidade populacional da área, evitando assim o crescimento exagerado da malha urbana.

Conforme Silva (2015), o desenho radial-concêntrico sobre o plano ortogonal foi o padrão pelo qual a cidade se expandiu, tendo origem no século XIX. Primeiramente, as vias radiais compreendiam os antigos caminhos de escoamento da produção agroexportadora e dos fluxos migratórios. Embora essas vias, que conectavam a cidade à sua região, não tenham sido concebidas inicialmente para servir as demandas de deslocamento intra-urbano da cidade, com o transcorrer do tempo, à medida que Fortaleza crescia, a cidade absorveu trechos dessas vias regionais alterando sua função, tornando-as vias urbanas que influenciariam no processo de expansão do tecido da urbe, como já apresentou Villaça (2001) analisando o crescimento de outras cidades brasileiras.

Curioso que no documento Fortaleza Hoje semelhante dinâmica é apresentada, quando o diagnóstico expõe uma ilustração que retrata a evolução urbana da cidade. Na representação observa-se que a mancha urbana cresce seguindo os trechos das vias regionais.

Figura 24 - Evolução urbana de Fortaleza



Fonte: Revista Fortaleza 2040: Fortaleza Hoje.

Por seu turno, as vias concêntricas, de acordo com Accioly (2008), serviam como uma espécie de anéis de circulação que realizavam a conexão entre os bairros. Ao longo dos anos, o padrão radial-concêntrico foi sendo reforçado, inclusive na proposta<sup>151</sup> de Hélio Modesto em 1963 e também no PLANDIRF, que ao buscar melhorar a integração física, estimulou a estruturação da malha radioconcêntrica, implicando em aumento da “capacidade centrípeta de Fortaleza num processo de forte captura de atividades, de quadros mais qualificados e de capital.” (SILVA, 2015, p. 380).

Quanto aos demais Planos Diretores de Fortaleza – posteriores ao de Hélio Modesto –, o diagnóstico apontou que eles não conseguiram oferecer medidas substanciais

<sup>151</sup> O Plano Diretor da Cidade de Fortaleza – PDCF objetivava, através do padrão radial-concêntrico, a descentralização da cidade mediante a criação dos centros de bairros que visavam a recuperação das relações de vizinhança. Esse último aspecto assemelha-se a proposta de vizinhança do PMUM do Fortaleza 2040.

para combater os efeitos da dispersão urbana. Argumento replicado pelo coordenador do PMUM em entrevista. Para o arquiteto, tanto os planos passados como a legislação atual de Fortaleza propiciaram a dispersão.

Ela [legislação urbanística atual] reflete isso [dispersão urbana]. A forma de controle que apareceu foi essa aqui [apontando para um esquema de zoneamento funcional que ele desenhou como exemplo], não só Fortaleza, muitas cidades do mundo. Ao se separar as incompatibilidades, foram se separando coisas vitais.

O PMUM enfatiza ainda que os planos passados não consideravam a leitura da forma urbana, e conseqüentemente, tornaram a urbe carente de um planejamento eficaz. Observamos que, ao apontar as falhas dos planos passados, a redação do estudo cria uma ideologia em favor do PMUM como instrumento miraculoso na equalização dos problemas da cidade (VILLAÇA, 2005). Essa ideologia aponta que o diferencial do PMUM em relação aos planos pretéritos estaria na maneira como objetiva a cidade, através da forma urbana.

A forma urbana pode ser definida como a relação entre as construções e espaços livres no interior de uma aglomeração ou de diferentes tipos de conjuntos de componentes urbanos (quadras, ruas, avenidas, parques e praças), segundo as articulações e as disposições específicas requisitadas pelos contextos sociais, econômicos, históricos, políticos e geográficos. (FORTALEZA 2040, 2015c, p.39).

Essa análise pautada pela morfologia urbana é considerada por Gottdiener (1997) insuficiente para o entendimento do espaço, uma vez que deixa de fora organização social, elemento influenciador nos processos de produção, manutenção e reprodução dos padrões de usos da terra.

Buscando entender a complexidade da organização social para além da forma, Santos (1997) lançou bases teóricas e metodológicas para a análise dos fenômenos espaciais: a forma, que se constitui no aspecto visível do arranjo de objetos, podendo nesse sentido, apresentar-se com um padrão espacial; a noção de função, que compreende a atividade desenvolvida pela forma; o elemento estrutura, que revelaria a forma como os objetos estão interrelacionados entre si, e por fim o processo, entendido como ação interrupta visando um resultado c, objetivando algum resultado, demandando, assim, tempo e mudança.

Por seu turno, Pescatori (2015) compreende que buscar entender a cidade para além da forma urbana permite que as pesquisas percebam a diversidade dos tecidos urbanos e do seu crescimento na cidade contemporânea.

Nesse sentido, em Fortaleza, por exemplo, temos estudos que observam a influência da dinâmica do mercado imobiliário e das políticas públicas de moradia social no

crescimento do tecido urbano da cidade (PEQUENO, 2008, 2009; RUFINO, 2012; BRASIL, 2016). Também há investigações que objetivam a cidade e sua região metropolitana pelo viés do desenvolvimento das atividades turísticas e urbanização litorânea através das práticas de veraneio (ARAUJO, 2012; DANTAS, 2002, 2009, 2010; PEREIRA, 2006). Ademais, existem olhares sobre a cidade segregada social e espacialmente relacionada à luta dos trabalhadores e dos movimentos sociais. (SILVA, 1992).

É importante frisar que essas e muitas outras pesquisas de estudiosos locais não constam nos levantamentos do Fortaleza 2040 e dos documentos formulados pela FCPC, de modo que auxiliassem na interpretação da forma urbana, permitindo uma compreensão menos restrita das relações entre os espaços construídos do tecido urbana da cidade.<sup>152</sup>

Ao tratar da urbanização dispersa, Reis (2006) entende que o tecido urbano vai além da relação entre espaços públicos e privados, pois é nele que se estabelecem as formas de desigualdade na apropriação e no uso dos espaços, onde se evidenciam as formas de segregação social e apropriação dos valores econômicos produzidos pelo uso social.

É através da leitura da forma urbana da cidade que o Fortaleza 2040 aponta o problema da dispersão urbana em Fortaleza. Contudo, nos estudos de Reis (2006), esse processo ocorre em dois níveis: o primeiro, o das formas de dispersão que se dá na dimensão regional, portanto mais ampla; o segundo ocorre no tecido urbano, mais restrito ao intra-urbano. Para Reis, é necessário estudar as interrelações entre esses dois níveis, evitando então análises isoladas que levariam a generalizações. Nesse sentido, as leituras do PMUM trazem para o espaço intra-urbano da cidade um processo mais associado à escala regional do que uma compreensão das dinâmicas do intra-urbano de Fortaleza e suas relações com sua região metropolitana.

Essa última escala fica esquecida no Fortaleza 2040, vindo a ser mencionada apenas quanto às atividades e às potencialidades das áreas em um raio de 100 quilômetros da capital. Em entrevista, Fausto Nilo afirmou que sua equipe não trabalhou com a RMF oficial.

Nós fizemos uma visão metropolitana. Chama-se divisão regional contextual. Porque nós não estamos fazendo um plano da região metropolitana, mas nós temos que explicitar no plano os requisitos e efeitos de um desequilíbrio dos outros municípios que compõem a região metropolitana. Nesse contexto, nós tivemos que

---

<sup>152</sup> A publicação Fortaleza Hoje, que contém o diagnóstico, não possui uma sessão de referências. Em um escrutínio pelas bibliografias dos documentos relacionados ao PMUM do Fortaleza 2040, constatamos uma predileção por obras em língua estrangeira. O estudo *Interpretação da Forma Urbana de Fortaleza* possui 121 obras consultadas das quais 60 são em língua inglesa e espanhola. A publicação de número 5 do IPLANFOR que versa sobre Padrões Urbanizações apresenta 78 bibliografias, das quais apenas 11 estão em português, mas não são obras de estudiosos locais.

trabalhar com a região metropolitana expandida em 100 km. Não foi com a região metropolitana oficial, foi além.

Vale aqui mencionar que a LUOS também deixa de lado a dimensão metropolitana, fato evidenciado pela fala da coordenadora do laboratório da SEUMA quando perguntada em entrevista sobre a LUOS no contexto metropolitano. “O nosso PDP é exclusivamente de Fortaleza e a LUOS tem que seguir rigorosamente o que tá no PDP. Ninguém considerou nada disso não.”

Ainda nas pesquisas de Reis (2006), o autor aponta para a dispersão urbana algumas características, dentre as quais: o esgarçamento crescente do tecido dos principais centros urbanos em suas áreas periféricas; a formação de constelações ou nebulosas de núcleos urbanos e bairros, de diferentes dimensões, integradas em uma área metropolitana ou em um conjunto ou sistema de áreas metropolitanas; as alterações nas vias regionais (escoamento da produção) em vias de transportes intrametropolitanos de passageiros; a difusão ampla de modos metropolitanos de vida e de consumo.

Por sua vez, Limonad (2006) também apresenta uma concepção mais abrangente de dispersão urbana, chamando atenção para os capitais que atuam no espaço:

[...] um processo que não está mais **restrito à cidade**, que extravasa os limites da aglomeração física de edificações, infraestruturas e atividades, de fixos e fluxos, através das diversas práticas, táticas e estratégias dos distintos capitais e do trabalho para garantir sua reprodução. (LIMONAD, 2006, p. 33, grifo nosso).

Nesse sentido, observamos que as conceituações apresentadas pelos estudos do PMUM se afastam dessas definições à medida que entendem o processo de dispersão urbana como circunscrito à escala intra-urbana e decorrente do estabelecimento de zoneamento funcional e do uso do automóvel. Nesse último aspecto, o PMUM cai no que Gottdiener (1997) denominou de determinismo tecnológico dos transportes, pressuposto que indica as implicações dos veículos automotores como mais influentes nas transformações espaciais de uma cidade.

As consequências negativas dos transportes são apontadas nos estudos do PMUM na forma das distâncias geradas que ocasionariam maiores custos com a implantação de infraestrutura.

Podemos destacar assim o incremento de distância para movimentação de pessoas e bens, decorrente e, ao mesmo tempo, dependente do uso de veículos automotores. Assim, nos é permitido avaliar o fato de que, nos dias atuais, qualquer cidade em escala de metrópole, construída por processos dispersivos e amparada no uso de



baixas densidades, terá custos mais altos em suas construções de infraestruturas, operação, manutenção e operações de sistemas de transportes. (FCPC, 2015, p.02).

Mesmo antes do início da primeira fase do plano, essa relação automóveis e dispersão urbana já era apresentada pelo coordenador do PMUM na publicação *Fortaleza 2040: planejamento participativo – por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora*.

A nova cidade expandida tem forçado a incrementar, sem limites, a dependência desse turbilhão de máquinas que circulam e permanecem de forma invasiva no espaço que deveria ser do domínio público, portanto, prioritariamente, dedicado ao uso das pessoas. Isso explica que o mundo atual busca, no urbanismo de ponta, combater a cidade dispersa e realizar a meta de redução da dependência do transporte motorizado (FORTALEZA 2040, 2014, p.13).

A apologia do combate à sujeição da urbe ao automóvel e do enfrentamento à cidade dispersa pelo PMUM também apareceu durante a entrevista com o coordenador, durante a qual o arquiteto expôs que a dispersão é um “inimigo”, um padrão *sui generis* que precisa ser enfrentada pelos urbanistas.

A dispersão é o crescimento inexplicável do ponto de vista da qualidade de vida intensa na cidade. É uma cidade frouxa. Mobilidade e dependência do automóvel individual que consome muito combustível, causando poluição. Consumindo terra agrária, que é um erro que as cidades cometeram. Podemos dizer que é um espraiamento, esse é um inimigo da urbanização de qualidade no mundo todo hoje. É a primeira coisa que o urbanista tem que superar, fazer um plano. A gente combate a dispersão e defende a densificação.

Conforme Pescatori (2015), esse temor quanto à dispersão tem por base o receio de que “características absolutamente ímpares e inéditas” da urbanização contemporânea possam gerar o esvaecimento das cidades em seu território. Essa concepção está presente em uma passagem do estudo feita por Fausto Nilo quando afirma que a cidade, com o passar do tempo, perdeu a configuração morfológica inicial, considerada pelo estudo como compacta, acessível e promotora da vida comunitária.

Quando consideramos intensidade e mistura de usos do solo, o padrão de crescimento da cidade de Fortaleza segue o modelo dispersivo. E, desta maneira, como inúmeras outras cidades do mundo, quando ela realizou a transição da escala de pequena cidade monocêntrica para a sua dimensão metropolitana atual policêntrica, desequilibrou o arranjo dos componentes de sua forma urbana original, compacta e acessível. Esta fragmentação, por expansão, separou as pessoas, desintegrou parte dos cenários da vida comunitária e da mesma maneira ocorrida na maioria das cidades, criou uma forte dependência do transporte motorizado (FCPC, 2015, p. 2-3).

Ao recorrer constantemente às formas passadas da configuração espacial de Fortaleza e ao apontar para a sua desintegração, os estudos realizados pro Fausto Nilo criam um imaginário de que os principais problemas da cidade estariam relacionados à sua expansão. Dessa forma, anulam as implicações das ações do Estado, dos grupos de excluídos, dos promotores fundiários e dos proprietários imobiliários como agentes influentes na modelagem do espaço urbano que fazem e refazem a cidade (CORRÊA, 1995).

Esse equívoco assemelha-se aos resultados preliminares dos estudos realizados no início do século XX voltados para entender as novas formas de urbanização na contemporaneidade, que segundo Gottidiener (1997), afetaram os primeiros analistas que acreditavam estar diante de mudanças no padrão de vida comunitária. Nesse sentido, Reis (2006) explica que nos Estados Unidos, entre os anos 1950 e 1970, a dispersão urbana chegou a ser confundida com o processo de suburbanização caracterizado por bairros residenciais afastados dos centros urbanos, porém ligados por autoestradas. Inclusive, Souza (2001) pontua que foi nesse contexto que as propostas do *New Urbanism* emergiram como alternativa aos *suburs*.

Além do desacerto quanto à forma de crescimento da cidade, o PMUM não concebe que as mudanças no tecido urbano são resultantes das dinâmicas da própria sociedade que em sua démarche produz e reproduz o espaço urbano. O estudo entende que as mudanças que ocorrem na forma da cidade a distanciam de um arquétipo ideal, portanto necessitando de intervenções de planos para o seu alinhamento.

Nesse sentido, Limonad (2007) afirma que é preciso questionar se as formas de urbanização que surgem consubstanciam um desvio dos padrões urbanos ou tratar-se-iam de novas modalidades que se concretizam no espaço das cidades. Assim, para a autora, ao elucidar essa questão, permite-se criar meios de gestão – e não de contenção – da evolução dos processos de urbanização evitando-se partir para imposição de práticas urbanísticas.

Muito longe de fazer esse debate, as proposições urbanísticas do PMUM pretendem resgatar determinadas características da forma urbana da cidade. No documento Fortaleza Hoje, é evidente a admiração pela configuração pretérita da cidade, exaltando algumas de suas características inclusive estéticas.

É conveniente levar em conta que Fortaleza chegou a apresentar, em sua forma urbana, elementos equilibrados de oferta ao conforto urbano e às vantagens da vida compartilhada. Em seu processo de desenvolvimento histórico, notadamente na segunda metade do século XIX, a cidade apresentou as características de uma boa matriz de intercâmbio. A forma urbana era capaz de distribuir facilidades para habitar, em harmonia com as características físicas e climatológicas, além de

configurar uma imagem urbana de boa **legibilidade** e **memorabilidade**. (FORTALEZA 2040, 2015c, p. 35, grifo nosso).

Essa perspectiva de resgate de uma forma urbana pregressa da cidade para Reis (2006) é inviável, uma vez que o tecido urbano está em constante mudança no território e no transcorrer do tempo.

Não existe uma forma certa e outra errada de tecido urbano que seja a única a ser considerada como correta. Os padrões estão sempre em mudança. Não podemos incidir no erro de críticas subjetivas sobre as mudanças que estão em curso visando imobilizar os padrões urbanísticos do século XX, estes que são tão transitórios como os demais. Todos os tecidos urbanos se desmancham sobre o território e no território e no tempo (REIS, 2006, p.61).

No intuito de obter uma forma urbana considerada pelo plano mais próxima da essência que Fortaleza teve no passado, ao passo que contenha os efeitos da dispersão urbana, o PMUM aponta à adoção de alguns procedimentos, especialmente o padrão de cidade compacta.

Muito provavelmente será necessário que Fortaleza venha a aplicar meios de conter a dispersão urbana, criando fronteiras de urbanização, promovendo inserção de novos usos no tecido urbano existente e buscando atingir os objetivos da cidade compacta. (FCPC, 2015, p.3).

No diagnóstico “Fortaleza Hoje”, o documento descreve cidade compacta sucintamente como: “[...] a forma urbana com base em altas densidades e usos urbanos misturados.” (FORTALEZA 2040, 2015c, p.41). Por sua vez, as análises empreendidas por Fausto Nilo no documento do FCPC, com o intuito de associar o padrão a uma proposta amplamente aceita ao redor do mundo, afirma que a cidade compacta é “[...] a solução sustentável que todas as metrópoles tendem a assumir.” (FCPC, 2015, p. 345). Essa sustentabilidade do padrão, conforme o estudo, teria sido posta como “conceito” no bojo das discussões ambientais da década de 1990.

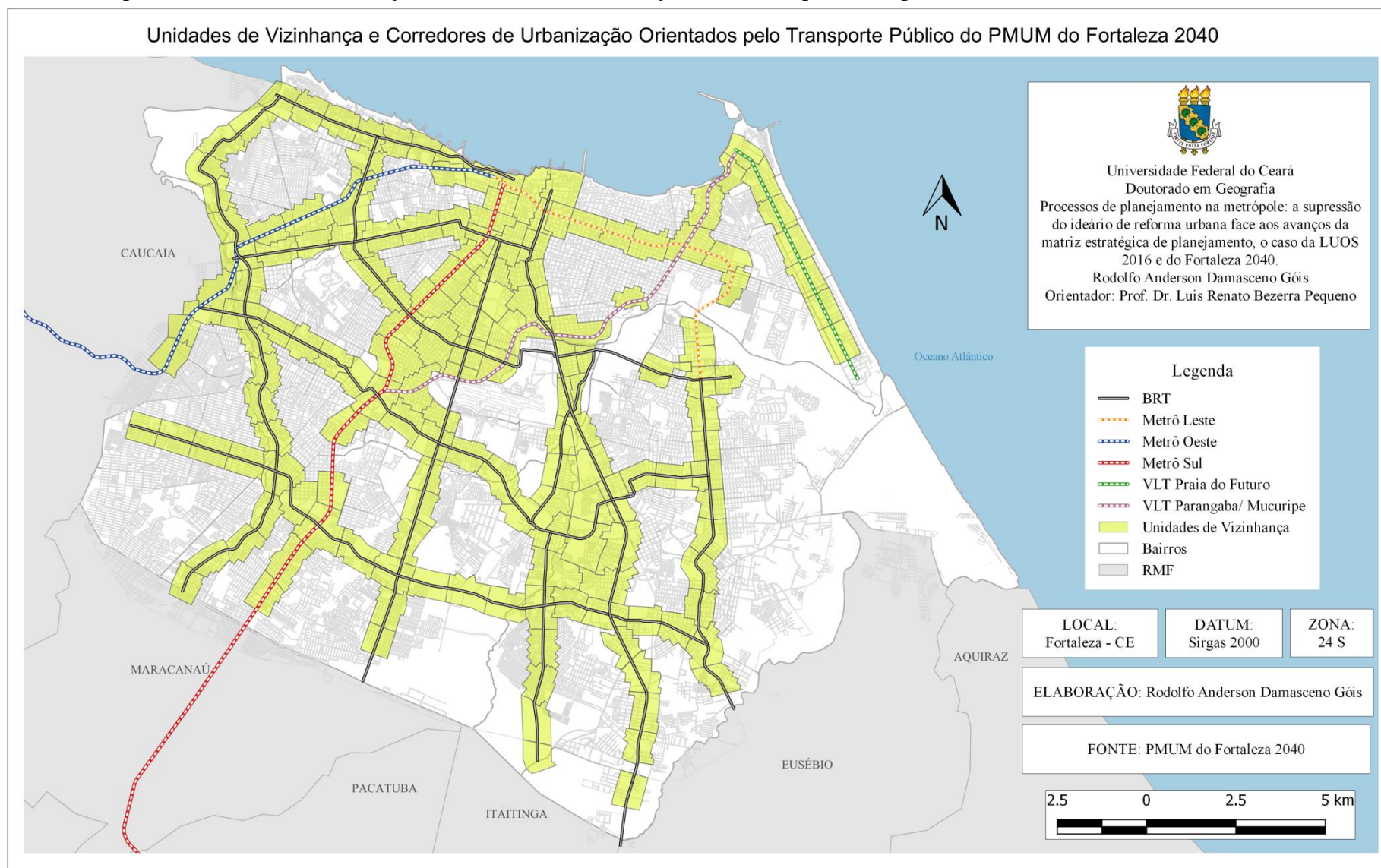
Conquanto, Pescatori (2015) pondera que esse termo não constitui propriamente um conceito, mas sim um conjunto de diretrizes urbanísticas, que buscam:

- (1) promover unidades territoriais autônomas em termos de oferta de equipamentos, serviços, empregos e moradia, como forma de diminuir a demanda por transporte e as distâncias a serem percorridas;
- (2) fortalecer subcentros e criar novas centralidades para diminuir a convergência de deslocamentos para os centros das cidades;
- (3) ocupar o solo de forma compacta (maiores densidades populacionais e construtivas) para diminuir as distâncias intramunicipais e viabilizar o transporte coletivo e os modos não motorizados;

(4) ocupar vazios urbanos para otimizar os deslocamentos em vias transporte público. (PESCATORI, 2015, p. 46).

Unidades territoriais autônomas, subcentros, aumento de densidade e ocupação de espaços vazios se traduzem no padrão de vizinhança. No PMUM, esse padrão estaria conectado por corredores de urbanização orientados pelo transporte público. Vizinhança e corredores são os desdobramentos da proposta de cidade compacta para a capital do Fortaleza 2040.

Mapa 7 - Unidades de Vizinhança e Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público do PMUM do Fortaleza 2040



O diagnóstico do Fortaleza 2040 dedica parte do capítulo 9 sobre o tema da vizinhança. O texto afirma que o crescimento da cidade, as distâncias entre lugar de moradia e de trabalho têm produzido efeitos nocivos na vida comunitária em Fortaleza. Portanto, o documento afirma que a vizinhança seria o meio de associar os elementos do cotidiano urbano – espaço público, espaços privados, trabalho, educação, lazer e moradia – à adequada “escala humana”.

Em sua forma urbana ideal, vizinhança é um lugar de escala que a torna caminhável, com fronteiras legíveis e claras, e um centro identificável onde existem serviços e instituições cívicas locais. Além de incluir uma grande variedade de pessoas, a vizinhança oferece oportunidades habitacionais para ricos e pobres, para famílias grandes ou pequenas, jovens ou idosos. Essa diversidade e escala humana gera um tipo de intensidade e sociabilidade que cria poderosa identidade e senso de comunidade. (FORTALEZA 2040, 2015c, p.95).

Contudo, a capacidade real dessa proposta de promover a intensificação da sociabilidade através da proximidade local já era posta em dúvida por Jane Jacobs (1961), sobretudo para uma metrópole. A autora argumenta que os moradores de grandes centros urbanos têm mais opções de serviços em várias partes da cidade, dessa forma não se limitariam ao provincianismo de um bairro. Para ela, a aplicação desse tipo de modelo de planejamento em uma metrópole resultaria na “[...] transformação da cidade numa porção de Territórios hostis e desconfiados uns dos outros.” (JACOBS, 1961, p.86).

De acordo com Souza (2001, p. 210), “[...] a compatibilização do crescimento e da modernização da cidade com a preservação de valores ‘comunitários’ e da ‘escala humana’” constitui uma “ideia-força central” da vertente do *New Urbanism*, esteticamente filiado ao pós-modernismo, do qual o arquiteto do PMUM em entrevista se disse simpatizante. Também frisou que a Vizinhança do PMUM difere da Unidade de Vizinhança do Plano de Hélio Modesto por aquelas serem provenientes do modernismo e dependentes do automóvel.

Não é Unidade de Vizinhança. É Vizinhança, genérico. Porque Unidade de Vizinhança é título de um modelo do modernismo, porque no modernismo era utopia a ideia da comunidade completa que Hélio Modesto propôs, isso dentro do plano dele. Só era possível propor isso naquela época de 63. Se eu fosse ele também tinha proposto naquela época. A diferença é que aqui [PMUM] é vizinhança e a vizinhança de caráter pedestre, a de 63 na Unidade de Vizinhança dependente de automóvel.<sup>153</sup>

<sup>153</sup> Conquanto, o arquiteto em trabalhos de planejamento para cidades do interior do Ceará, propôs o modelo denominado de “Unidades de Vizinhanças” como forma de ordenamento urbano.

Também Souza (2001) afirma que *New Urbanism* é semi-apriorístico, ou seja, que os levantamentos de dados – diagnósticos e prognósticos – servem para balizar princípios já estabelecidos, nesse caso, mais exatamente, as diretrizes da *Charter of New Urbanism*<sup>154</sup>.

Sintomático desse semi-apriorismo é a reprodução das diretrizes da carta – especialmente a ideia de vizinhança e os corredores – em outros planos trabalhados pelo arquiteto anos antes de ser chamado para a coordenação do PMUM do Fortaleza 2040. Em entrevista, o mesmo relatou que já havia proposto esse modelo para algumas cidades, mas que não foram aplicados; ele explicita o caso de Sobral, onde os “antigos da SEUMA” não deram continuidade ao seu trabalho.

Sobral foi feita assim, Itapajé, Quixeramobim. Em nenhuma foi aplicado. Sobral foi um pouquinho, depois chamaram o pessoal... os mais antigos da SEUMA. E modificaram o plano. Botaram uma comunidade lá perto da serra e o problema agora é o transporte. Botaram o metrô, que não é viável. Tudo isso estava escrito no nosso plano, mas não fizeram.

Nesse trecho é notória a disputa de mercado existente em relação aos profissionais que hoje atuam na SEUMA, uma vez que naquela época o órgão não existia.

O período em questão é dos anos de 1995 a 2003, quando o governo estadual promoveu o chamado Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (PROURB). Tinha como objetivo prover estruturação urbana para 49 cidades do Ceará no intuito de catalisar atividades industriais, impulsionar a agricultura irrigada e dinamizar o turismo. Entre as metas do PROURB estavam previstas ações na área de planejamento urbano que resultaram na elaboração de 1 plano de diretor de habitação, 5 planos de desenvolvimento regionais e 49 planos diretores.

Desses planos, 12 foram produzidos pelo coordenador do PMUM, que na época havia feito uma parceria com outros profissionais inseridos nas instituições do governo estadual que ganharam licitações para elaborar os planos diretores do PROURB; nesse sentido eles formaram o consórcio Fausto Nilo/Espaço Plano.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> São 27 princípios desenvolvidos pelo *Congress for the New Urbanism* (CNU), fundado em 1993 por grupos de arquitetos, engenheiros, planejadores e profissionais ligados ao mercado imobiliário.

<sup>155</sup> Foram desenvolvidos planos para: Acaraú, Barbalha, Beberibe, Cascavel, Crato, Maranguape, Maciço de Baturité, Juazeiro do Norte, São Gonçalo do Amarante, Pecém (plano de uso do solo do complexo portuário), Quixeramobim e Sobral. Na coordenação geral desse consórcio, além do Fausto Nilo, estavam os arquitetos Eduardo Araújo Soares e Airton Ibiapina Montenegro Jr. Ambos prestaram consultoria no processo de elaboração do PDDUFOR de 1992. Atualmente, Airton Ibiapina Montenegro Jr aparece como membro da equipe técnica da Prefeitura Municipal de Fortaleza nos documentos do IPLANFOR quanto ao Fortaleza 2040. Também no consórcio aparece como membro da equipe de colaboração técnica Águeda Muniz a época estagiária em arquitetura.

Na entrevista, o coordenador relata que o consórcio foi também constituído para qualificar jovens arquitetos na área do urbanismo, uma vez que, segundo ele, e sem entrar em muitos detalhes, a academia declinou da oferta de trabalhar com o governo estadual.

Quando eu fui fazer os primeiros planos diretores, fui a cidades do interior cearense. Então, aí eu já estava bem mais maduro, embora não fizesse a toda hora plano diretor, eu já tinha uma formação mais sólida; isso não quer dizer que é completa, até hoje não é. Bem, mas só então eu me juntei com os colegas, até porque vários concorreram. Então eu ganhei poucos projetos, teve gente que ganhou 15, eu ganhei se não me engano quatro. Um na minha própria cidade. Aí fui procurado por um grupo que tinha ganhado uns oito projetos e sugeriram que a gente trabalhasse junto e produzisse duas coisas: formar estagiários e jovens arquitetos. Não havia pessoas para trabalhar com urbanismo na cidade, inclusive nesse período os arquitetos e a própria academia rejeitaram a oferta do Governo do Estado. Eles não quiseram se envolver, consideravam uma coisa que não... [Pausa]. Mas a gente não tinha nada a ver com isso. Então, nós fomos com essas 12 cidades.

Como já exposto, entre essas 12 cidades, o coordenador elaborou o plano de sua cidade natal: Quixeramobim. Nesse trabalho ele reproduziu os princípios do *New Urbanism*, sobretudo quanto ao modelo de vizinhança e corredores, na parte que compreende o capítulo IV do documento que versa sobre o plano de estruturação e apresenta as diretrizes gerais.

Art. 13 -§ 1º - Constituem diretrizes básicas quanto ao uso do solo, desenho urbano e forma da cidade: [...]

V - criar um subsistema troncal de vias para priorizar a ligação entre os Centros de Unidades de Vizinhança, através de transporte coletivo, ciclovias e percursos preferenciais de pedestres;

VI - apoiar a configuração de limites físicos de Unidades de Vizinhança, considerando um raio de caminhabilidade médio de 600,00m (seiscentos metros) a partir de seu centro;

VII - garantir, para as novas Unidades de Vizinhança, a coexistência de atividades de moradia, trabalho, comércio, lazer, e a acessibilidade aos serviços públicos, além dos equipamentos de segurança, saúde e educação;

VIII - configurar, nas Unidades de Vizinhança, as atividades de convergência em torno de um espaço público central, cujo ponto focal é a estação de transporte público;

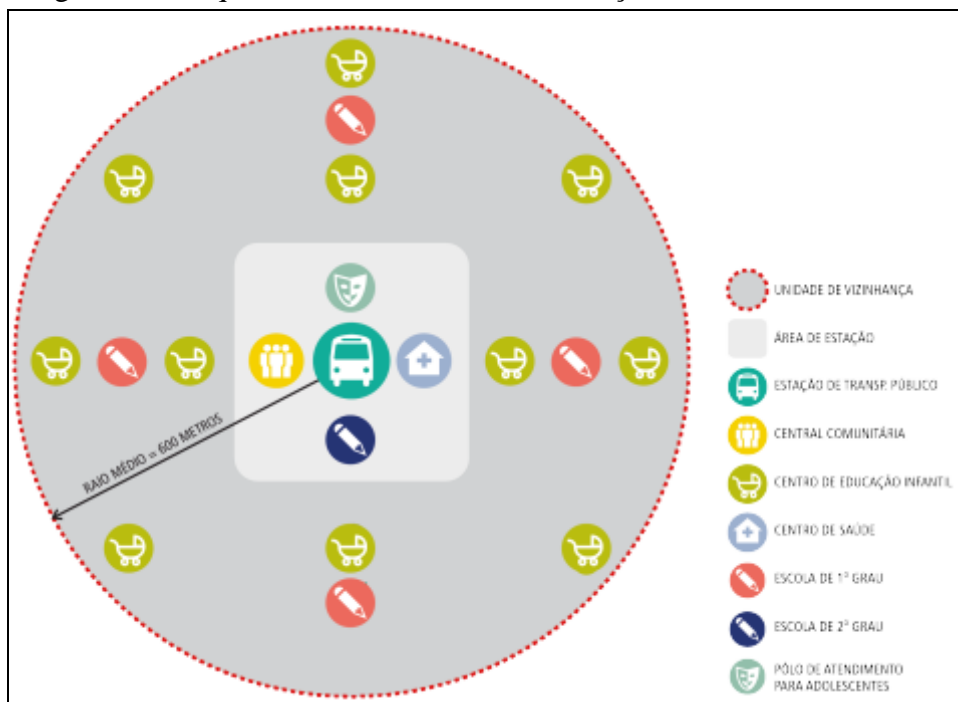
IX - descentralizar o trabalho industrial em núcleos equidistantes em relação à maioria das Unidades de Vizinhança. (PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE QUIXERAMOBIM, 2000).

Redação similar é encontrada nos mesmos capítulos – por vezes iniciando no artigo 13 – dos demais planos desenvolvidos pelo consórcio. O grau de semelhança é tão grande entre os princípios postos para essas cidades e as propostas para Fortaleza, que para efeito de comparação, quando observamos a metragem média do raio de caminhabilidade – 600 m – encontramos correspondência deste modelo na publicação *Fortaleza 2040: síntese*



das proposições estratégicas, que por sua vez é baseado nas indicações da obra *Sprawl repair manual* de Galina Tachieva (2010).<sup>156</sup>

Figura 25 - Esquema de Unidade de Vizinhança com raio de 600 metros



Fonte: Revista Fortaleza 2040: síntese das proposições estratégicas.

No título VI do plano de Quixeramobim – assim como nos demais – há uma lista de definições dos termos postos no documento que servirão “como referenciais ao fiel cumprimento de suas disposições normativas”. Entre estas definições está a de Unidade de Vizinhança e o subsistema troncal.

Art. 66. XXIII - Unidade de Vizinhança ou Vizinhança – Unidade física de planejamento para subdividir a zona urbana em núcleos de até 12.000 habitantes, com um raio de caminhabilidade médio de 600,00m (seiscentos metros), onde o foco central de cada uma delas, também denominado de Centro Focal de Vizinhança, agrega funções cívicas, comerciais, sociais, de lazer e estação de transporte público conectada às demais por um sistema de transporte coletivo, promovendo a descentralização do trabalho e reduzindo os custos de transporte para seus habitantes.

XXV - Subsistema Troncal – É o conjunto das vias destinadas a absorver grandes volumes de tráfego, interligando os Centros Focais das Unidades de Vizinhança, constituindo a base física do sistema de transporte coletivo. (PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE QUIXERAMOBIM, 2000).

<sup>156</sup> Tachieva afirma em seu livro que a obra foi feita com intento de oferecer técnicas de intervenção urbanísticas em áreas que passam por processos de espraiamento (*Sprawl*) e que a inspiração para o trabalho veio após o *Congress for the New Urbanism* realizado em 2008 em Austin no estado americano do Texas. Essa obra também está presente nas referências da publicação Fortaleza 2040: padrões de urbanização.

Essas definições evidenciam que os planos seguem fielmente as diretrizes da *Charter of New Urbanism*.<sup>157</sup> No plano de Quixeramobim temos o subsistema troncal, que interliga as Unidades de Vizinhanças, que no plano Fortaleza 2040 se traduzem nos Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público.

A natureza dessas diretrizes revela o quão avesso é da participação e distante de um ideal reformista de planejamento, uma vez que os profissionais chegam no processo de elaboração do plano com um arcabouço conceitual consolidado, apenas apontando os procedimentos de intervenção no espaço.

Nesse sentido, Souza (2001) já havia evidenciado que o *New Urbanism* possui um grau de abertura para com a participação popular tendencialmente pequeno, compreendendo apenas formas de pseudoparticipação. E a julgar pela *Charter of New Urbanism*, onde não há nenhuma referência às formas de participação da sociedade na formulação dos planos, há de se concordar com a afirmação do autor.

Também a modalidade do *New Urbanism*, ao se basear em diretrizes pré-estabelecidas, não deixa espaço para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Os documentos do Fortaleza 2040 não trazem qualquer menção à regulamentação das ZEIS, à promoção da regularização fundiária, ao uso do parcelamento, edificação, utilização compulsória à aplicação do IPTU progressivo, como propostas de indução da cidade compacta e seus desdobramentos: Unidades de Vizinhanças e Corredores. Quando questionado sobre esse assunto, o coordenador do PMUM se limitou a dizer que a compatibilização desses instrumentos não era função dos profissionais do urbanismo, mas que esse assunto seria um bom objeto de discussão pública.

Somado à falta de coesão e à improvidência do plano estratégico com os instrumentos do EC, temos, no cenário de múltiplos processos de planejamento em Fortaleza, as propostas de vizinhança e os corredores do PMUM do Fortaleza 2040 se superpondo às zonas especiais de dinamização urbanística e socioeconômica (ZEDUS) da nova Lei de Usos e Ocupação do Solo (LUOS) aprovada em 11 de agosto de 2017.

---

157 Mais especificamente a diretriz 11 da carta: “os bairros devem ser compactos, amigáveis aos pedestres e uso misto. Os corredores são conectores regionais de bairros e distritos; eles podem ser avenidas, linhas de trilhos, rios e estradas.” (*Charter of New Urbanism*, 1996).

## 4.2 As concepções da LUOS: “*upgrade*” na competitividade da cidade

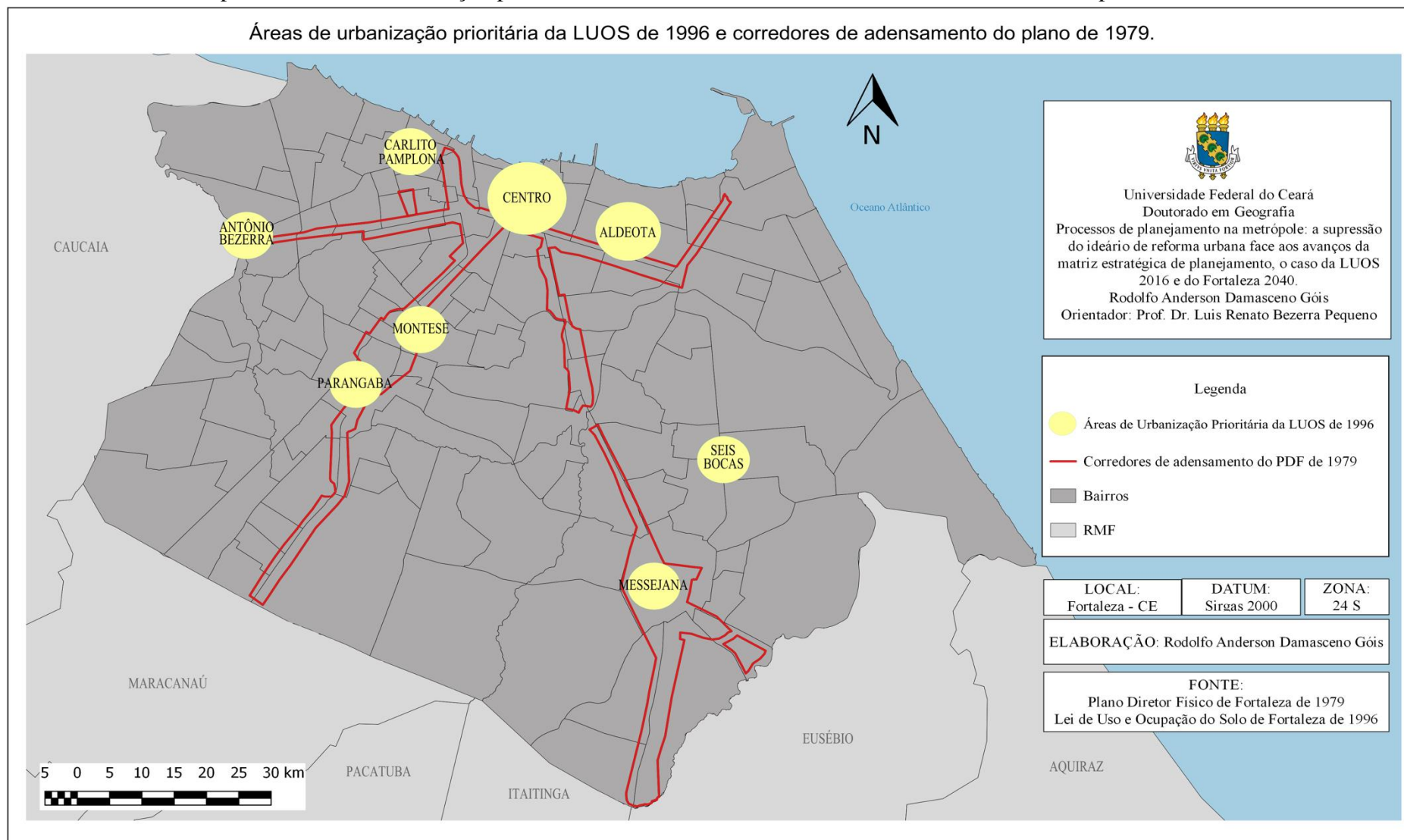
Se por um lado, o PMUM tenta “resgatar a forma urbana” da cidade, inspirando-se em unidades de vizinhança como as do plano de 1963, mas fazendo uso da roupagem do *New Urbanism*, a nova LUOS preocupa-se com a competitividade da capital, buscando associar as ZEDUS aos corredores de adensamento provenientes do Plano Diretor Físico de Fortaleza de 1979 e às áreas de Urbanização Prioritária da LUOS de 1996.

Na Lei de Uso e Ocupação do Solo N° 5122 – A/79, proveniente do Plano Diretor Físico, o regramento elegia alguns setores da cidade para serem objeto de incentivos para a ocupação de atividades comerciais e de serviços, tais como: o Núcleo Central (ZC-1), Polos e Corredores de Adensamento (ZC-2), Corredores de Atividade (ZC-3) e Zona de Comércio Atacadista de Serviço (ZC-A).

Os polos de adensamento eram apenas dois: as sedes dos distritos de Parangaba e Messejana. O objetivo desses polos era dinamizar e adensar essas áreas através da criação de empregos. Já os Corredores de adensamento seriam os prolongamentos dos polos ao longo do sistema viário.

Os corredores eram situados nas vias previstas para serem eixos de transporte de massa e em suas adjacências – cerca de 400 a 800 m –, onde seriam estimuladas atividades de uso misto com maiores densidades populacionais. Tais densidades, conforme o regramento, reduziriam gradativamente à medida que se distanciassem do eixo viário do corredor e se aproximassem de áreas residenciais.

Mapa 8 - Áreas de urbanização prioritária da LUOS de 1996 e corredores de adensamento do plano de 1979



Eram previstos três corredores: o primeiro, partia do Porto do Mucuripe, seguia pelo ramal ferroviário até chegar na Av. Antônio Sales prolongando-se pela Rua Domingos Olímpio (hoje uma avenida), na sequência seguia em direção oeste no sentido da Av. Bezerra de Menezes; o segundo corredor partia do Centro em direção à Parangaba; o terceiro, também partia do Centro, passando pela Av. Dom Manuel, Av. Aguanambi, BR-116 até o Polo de Messejana onde bifurcava-se, seguindo novamente a BR-116 e a rodovia em direção à Aquiraz (na parte que hoje compreende o município de Eusébio).

Por sua vez, as Áreas de Urbanização Prioritárias (AUP) da LUOS de 1996 abrangiam os seguintes núcleos: Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antônio Bezerra, Parangaba, Montese, Messejana e Seis Bocas. De acordo com o regramento de 1996:

Art. 139. As áreas de urbanização prioritária são aquelas que, por sua localização em setores adensados da cidade, dispo de ligações viárias permitindo o intercâmbio com setores internos e externos ao município, se destacam pela atração que exercem como locais de desenvolvimento de atividades geradoras de renda, configurando-se como polos alternativos à área central tradicional, requerendo, pois, tratamento prioritário quanto à ordenação e direcionamento da ocupação e à implantação da infraestrutura urbana, compatível com o adensamento das atividades. (LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, 1996).

Corredor de adensamento e área de urbanização prioritária são as referências de um trabalho desenvolvido em 2013 pela Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB). O documento “Estudo para identificação de novas centralidades (polos/corredores) de atividades não residenciais no município de Fortaleza” sistematiza levantamento de legislações, normatizações e mapas.

Referida pesquisa expõe que com a promulgação da LUOS de 1996 os corredores deixaram de existir e os empreendimentos que antes ocorriam dentro dos limites das faixas de 400 a 800 metros foram cerceados ao tipo de via: expressas, arteriais e coletoras.

Com isso, várias atividades passaram a ser inadequadas.

Tal fato se constatou, principalmente, ao longo das vias expressas e nos então polos de bairros, tais como eixo Av. Perimetral, Av. Mister Hull, BR-116, Av. Oliveira Paiva, Messejana, Parangaba, Antônio Bezerra, Montese, Mondubim, Porangabussu, dentre outros. Situação mais agravante aconteceu em Messejana tendo a Regional responsável por este bairro cobrado soluções para o problema de inadequabilidade das atividades provocado na LUOS, estabelecimentos que antes encontravam-se em situação regular no Centro do bairro de Messejana e ao longo da BR 116. (COURB, p, 6-7, 2013).

O estudo indica que os problemas de incompatibilidade foram se agravando com o passar dos anos e que os relatórios da COURB sobre o caso não foram considerados quando do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de 2009. Processo que, segundo a

coordenadora do laboratório da SEUMA, em entrevista, não contou com a COURB: “[...] a nossa experiência com esse plano foi pouca.”

Para a diretora de planejamento do IPLANFOR, ocorreu uma “retaliação” dos profissionais da COURB que na gestão de Juraci Magalhães tinham trabalhado no projeto LEGFOR, segundo ela “um planejamento de gabinete”.

[...] os urbanistas da COURB ficaram à margem do processo de planejamento coordenado pelo Instituto Pólis e pela SEPLA. O porquê... nunca foi me falado, mas eu acho assim, como eles tinham feito um planejamento de gabinete e mandado para a Câmara, eu acho que devem ter julgado que eles não eram pessoas, que não eram muito ligadas ao planejamento mais participativo. Acredito que foi feita uma certa retaliação desse grupo técnico.

Com a mudança de gestão e o retorno do planejamento aos técnicos da COURB, observamos que esse grupo, buscou sanar a questão da incompatibilidade causadas pela LUOS através de uma releitura das AUPs assemelhando-as às ZEDUS do PDPFOR de 2009.

O Plano Diretor Participativo não recepcionou as AUPs criadas no PDDUFor/1992 e regulamentadas na LUOS/1996. No entanto, propôs a criação de várias Zonas Especiais, dentre elas, as Zonas Especiais de Dinamização Socioeconômica (ZEDUS), às quais coincidiram, conceitualmente e espacialmente, com algumas das então AUPs previstas na LUOS, dotando-as de incentivos sociais e econômicos, sem definir os seus limites físicos. (COURB, p. 8, 2013).

Em relação à questão conceitual, quando observamos a LUOS de 1996, o regramento descreve as AUPs como porções do território que já possuem características de áreas adensadas, espaços atrativos, dinâmicas do ponto de vista econômico e social e um polo alternativo a área central de Fortaleza.

O primeiro diferencial da ZEDUS para com a AUP é que no PDPFOR de 2009 esse zoneamento é posto como um meio para catalisar o desenvolvimento de um dado recorte do território que não possui/ou possui pouca atratividade social e econômica. Um segundo aspecto que as diferenciam é que o Plano Diretor estabelece quatro objetivos para as ZEDUS:

Art. 149. As Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) são porções do território destinadas à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local, e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade.

Art. 150 - São objetivos das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS):

- I - promover a requalificação urbanística e a dinamização socioeconômica;
- II - promover a utilização de terrenos ou glebas considerados não utilizados ou subutilizados para a instalação de atividades econômicas em áreas com condições adequadas de infraestrutura urbana e de mobilidade;
- III - evitar os conflitos de usos e incômodos de vizinhança;

IV - elaborar planos e projetos urbanísticos de desenvolvimento socioeconômico, propondo usos e ocupações do solo e intervenções urbanísticas com o objetivo de melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade da zona. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA, 2009).

Além da sustentabilidade entrar na definição do zoneamento, outro aspecto que singulariza a ZEDUS ante a AUP é que em seus objetivos são estabelecidas ações de requalificação urbana, utilização de terrenos ociosos e melhoria da mobilidade e acessibilidade da área que for contemplada pela zona. Com isso, a ZEDUS procura dispor a área com infraestrutura para o seu adensamento e estimular o seu desenvolvimento, enquanto que para a AUP pretende-se o gerenciamento da infraestrutura de forma a compatibilizá-la com o adensamento provocado pelas atividades existentes.

Também é discutível afirmar que há semelhanças espaciais entre as oito AUPs e as ZEDUS, uma vez que quando da aprovação do PDPFOR de 2009, o plano só delimitava três zonas, dentre elas, duas no Centro tradicional, que nessa situação se superpunha a AUP Centro da LUOS de 1996.

Afirmando similaridades entre as AUP e as ZEDUS, o estudo, buscando reparar as incompatibilidades geradas entre as mudanças de regramento, aponta como solução a regulamentação das AUPs.

Visando atender as soluções das disparidades entre o que antes era adequado na Lei nº 5122 – A/1979, para o que se tornou inadequado com a LUOS/1996, a COURB iniciou o trabalho de regulamentação das Áreas de Urbanização Prioritárias previstas até então (Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antônio Bezerra, Parangaba, Montese, Messejana, Seis Bocas), incluindo a possibilidade de criação de novas áreas, dentre elas: Polo Gastronômico da Varjota; Campus do Porangabussu/UFC; Polo de Confeção da Vila União; Av. Oliveira Paiva; Br 116; Anel Rodoviário; Bom Sucesso; Polo de confecção do Pici; Polo de confecção do Montese; Av. Perimetral; Entorno do Fórum Clóvis Beviláqua; Estações Rodo Ferroviárias (VLT, Metro); Jacareganga; e Praia de Iracema. (COURB, 2013, p.9).

É notável que essa proposta de regulamentação soa incongruente, uma vez que o próprio estudo da COURB apontou que o PDPFOR de 2009 não incorporou as AUPs do regramento passado, estabelecendo-se assim uma dissonância em normatizar algo que não está no Plano Diretor. O documento nomeia nas páginas seguintes os instrumentos da LUOS de 1996 e do PDPFOR de 2009 como “AUP/ZEDUS” quando da descrição das áreas da cidade selecionadas para receber o zoneamento especial.

O estudo avança explicitando as justificativas das proposições para o Centro, Aldeota, Messejana/BR-116, Parangaba, Perimetral/Antônio Bezerra, Anel rodoviário, Montese, Varjota, Seis Bocas, Oliveira Paiva, Porangabussu, Carlito Pamplona/Bom Sucesso.

Pela localização “privilegiada”, pela infraestrutura implantada e pela importância histórica, cultural e arquitetônica, o estudo propõe para o Centro uma “AUP/ZEDUS” – já apresentando o traçado do zoneamento –, objetivando a recuperação de áreas degradadas e o estímulo ao uso residencial para dinamizar o bairro fora do horário comercial. É importante frisar que o documento não faz menção às políticas de habitação de interesse social como estratégia para dinamizar o uso residencial da área.

A preocupação com o uso residencial também é presente quando da proposição para o bairro da Aldeota. O documento da COURB afirma que após a publicação do PDDUFOR de 1992 a área em questão passou a ser ocupada por edifícios voltados às atividades de comércio e serviços sobrecarregando o sistema viário. Tal justificativa também foi apresentada pela ex-coordenadora do Laboratório da Cidade Sustentável: “A ZEDUS da Aldeota, teve na época preocupação de adensar com habitações. Por que? Porque ela estava se tornando toda uma área de comércio e serviço: muitas clínicas, muitos pequenos shoppings, muitos serviços.”

Para o trecho da Messejana/BR-116, o estudo evidencia que aquela zona foi estabelecida através da solicitação de projetos que demandavam regularização por estarem incompatíveis com o ordenamento da LUOS de 1996. A pesquisa cita ainda que os requerimentos já vinham sendo realizados desde de 2006 pela SER VI à SEINF, órgão que na época, conforme ilustrado pelo quadro sinóptico no capítulo 2, era responsável pelo planejamento urbano.

Na Parangaba, o estudo indica que o entorno da lagoa estava incluído na ZC-2 e que essa área constituía um polo de adensamento que com a normatização do solo de 1996 passou a ser mais restritivo com a redução da adequabilidade das atividades. Sem entrar em mais detalhes, o estudo enumera as vias que consubstanciaram os limites da ZEDUS.

A Lei nº 5122-A/1979 estabelecia uma ZC-A, zona atravessada pelo trecho oeste da Perimetral destinada aos serviços, comércio atacadista, equipamentos de grande porte e ao transporte de cargas em geral, além de indústrias de baixo e médio impacto. De acordo com a pesquisa da COURB, essa zona sofreu um esvaziamento de suas funções devido à construção do Anel Viário que otimizou a conexão das rodovias federais BR-222 e BR-020, atraindo para suas imediações as ocupações antes estabelecidas na ZC-A.

Pelo estudo da coordenadoria, as plantas industriais e as empresas atacadistas instaladas nas proximidades do Anel Viário são objetos de constantes consultas para viabilidade de sua instalação na área, já que antes da LUOS 1996 não havia previsão no regramento para a implantação de tais atividades.



Com a saída das atividades previstas para ZC-A nas adjacências da Perimetral, se instalaram ocupações espontâneas relacionadas aos usos de serviços, comércio e indústrias de pequeno e médio porte, e também ocorreu o adensamento residencial mediante empreendimentos de unidades unifamiliares e multifamiliares. As Avenidas Antônio Bezerra e Mister Hull encontravam-se na ZC-2, a qual se configurava numa faixa de 400 metros de largura; mas com a LUOS de 1996, as atividades situadas em seu perímetro tornaram-se inadequadas.

Como proposta, o estudo apresenta a delimitação de ZEDUS, em forma linear, seguindo o traçado das Avenidas Perimetral, Antônio Bezerra e Anel Viário para adequar às atividades dessas áreas. O mesmo raciocínio foi adotado para o traçado linear da ZEDUS do Montese que, como apontou o estudo, as vias comerciais da área – vias exclusivas de AUPs na LUOS de 1996 – passaram a entrar em conflito com as atividades não comerciais.

A preocupação em melhorar as atividades comerciais e de serviços também se voltou para a Varjota. O estudo aponta que apesar da área ter sido definida como um corredor gastronômico pela Lei nº 9.563 de 28 de dezembro de 2009<sup>158</sup>, a norma deixou em aberto regras específicas relativas ao uso do solo. Assim sendo, o trabalho indica a necessidade de estabelecimento de uma ZEDUS.

Outro polo gastronômico que embasou a uma ZEDUS foi o da área da Cidade do Funcionários. Definido e delimitado pela Lei nº 9929, de 18 de setembro de 2012, o estudo alvitra que as atividades dessa área acabaram ocorrendo dispersamente dentro do perímetro estabelecido – Av. Oliveira Paiva, Washington Soares, Ministro José Américo e Rodovia BR 116 –, concentrando-se próximo as áreas identificadas como Seis Bocas e da Oliveira Paiva. Essas áreas, conforme a COURB, apresentam atividades não compatíveis com a LUOS de 1996, levando a que o estudo recomende o estabelecimento da AUP/ZEDUS da Seis Bocas e da AUP/ZEDUS Oliveira Paiva.

No Porangabussu, a pesquisa descreve o bairro como um polo de atividades destinado ao ensino universitário e à promoção da saúde. A pesquisa afirma que não houve preocupação com o ordenamento do solo na área acarretando em ocupações desalinhadas com as normas de 1996. Sem esclarecer sobre as inconformidades existentes com o regramento passado, o documento da COURB indica o estabelecimento da AUP/ZEDUS Porangabussu.

O zoneamento no Porangabussu é proposto com a intenção de gerar “[...] incentivos às atividades afins, no que se refere à hospedagem ou às residências temporárias.”

---

<sup>158</sup> Estudo citado destaca que a proposta do Corredor Gastronômico da Varjota partiu de alguns vereadores e da ABRASEL – CE. Essa última, como vimos em capítulos anteriores, atuante na regulamentação da ZEDUS.

(COURB, 2013, p.31). Contudo, a pesquisa não explora as razões para indução de tais atividades na área.

O trabalho da COURB também sugeriu a implantação de ZEDUS, considerando a formação de centros de bairros e a expansão linear de atividades comerciais. No primeiro caso, o bairro Carlito Pamplona – uma AUP na LUOS de 1996 –, onde a pesquisa identifica um pequeno polo de atividades nas proximidades do cruzamento das Av. Francisco Sá e Pasteur, configurando para o estudo como centro de bairro. No segundo, o Bom Sucesso, onde o trabalho dos técnicos apontou a incidência de atividades ao longo das ruas Emílio de Menezes e Vital Brasil.

No geral, o estudo de 35 páginas não apresentou um balanço do cotidiano social e econômico das áreas objetos do zoneamento que se enquadrassem na descrição da ZEDUS consoante ao artigo 149 do PDPFOR de 2009.

Também a pesquisa não identifica quais formas de incentivos poderiam ser desenvolvidas quando estabelecido o zoneamento que desencadeassem dinamização social e econômica na ZEDUS. O que ficou evidente durante o processo de elaboração da LUOS em relação à ZEDUS foi a predileção pelos parâmetros construtivos que possibilitariam maior porte e adensamento construtivo das edificações.

E o mais relevante, do ponto de vista de uma perspectiva reformista de planejamento, é que em nenhum momento do levantamento da COURB houve menção a procedimentos de participação social da população na delimitação da ZEDUS como exige o PDPFOR de 2009.

Art. 50 - São diretrizes da política de desenvolvimento econômico: II - delimitar participativamente as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), e promover sua consolidação como núcleos de atividades produtivas, respeitando a potencialidade de cada área. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA, 2009).

O que observamos é que as delimitações foram feitas desconsiderando o problema da precariedade das condições de moradia, do déficit habitacional, da estruturação de espaços de lazer e cultura, da preservação ambiental e do patrimônio histórico. Em contrapartida, as variáveis de adequabilidade de serviços e comércios no estabelecimento da ZEDUS são fatores que indicam a intenção do estabelecimento de ambiente competitivo e favorável aos investimentos.

No mesmo mês da aprovação da LUOS, em 25 agosto de 2017, a prefeitura lançou o “Fortaleza Competitiva” que, nas palavras do gestor, trata-se de um programa: “[...] para fortalecer a competitividade local e transformar Fortaleza numa cidade para os investidores. Nossa ambição é chegar até dezembro como uma das cidades menos desburocratizadas do País.”<sup>159</sup>

O programa na intenção de estabelecer uma cidade boa para os negócios – uma “cidade para os investidores” – caminha para a construção da cidade-empresa. (VAINER, 2000). Um espaço onde a burocracia, associada à política, é reduzida como forma de garantia de vantagens ao setor privado.

O “Fortaleza Competitiva” é um pacote de medidas de estímulo aos negócios na capital estruturado em quatro linhas de ação: incentivos e regulamentações, PPP<sup>160</sup>, desburocratização e mercado de trabalho. A revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo encaixa-se na linha regulamentação. Conforme a coordenadora do Laboratório da Cidade Sustentável da SEUMA, em entrevista, a lei reconhece Fortaleza como uma cidade prestadora de comércios e serviços.

Nós tentamos fazer um *upgrade* dessa condição de uso, pela condição da cidade de Fortaleza. A cidade de Fortaleza é hoje uma grande prestadora de serviços de comércios. Você vai da Praia do Futuro à Barra do Ceará; do Centro até Messejana, por onde você passa há pequenos negócios, tem pessoas querendo investir. Então, essa LUOS, um grande diferencial dela foi reconhecer Fortaleza como uma cidade de serviços e comércio principalmente. Não é uma cidade de grandes negócios, mas uma cidade de pequenos negócios que movimentam muito da cidade, muitos bairros, que representa muito a nossa economia. Então a gente tentou fazer esse *upgrade* na possibilidade de que a maior quantidade de pessoas possam trabalhar legalmente.

Nesse sentido, o Fortaleza Competitiva concebe à ZEDUS de acordo com “suas vocações” na condição de um zoneamento que pode atender às demandas do setor privado no tocante ao aquecimento das atividades econômicas.

Quadro 2 - Usos previstos para as ZEDUS pelo Fortaleza Competitiva

ZEDUS	Usos	ZEDUS	Usos	ZEDUS	Usos
Centro – trecho 1 e 2	S, C, H	Seis Bocas	G, H, S	Carlito Pamplona	Ip, C, S, H
Aldeota		Varjota	G, H	Bonsucesso	C, S, H
Parangaba		Oliveira Paiva	G, S, C, H	Vila União	
Porangabuçu	SAU, E, Hos, C	BR-116 – Trecho 11,12,14 e 14	CA, Ip, S, H	Francisco Sá	Ip, CA, H
Messejana	S, C, H	Antônio Bezerra		Anal rodoviário – trecho 1 e 2	CA, S, H

<sup>159</sup> Prefeitura lança hoje o Fortaleza Competitiva. O Povo, Fortaleza, 25 de agosto de 2017.

<sup>160</sup> Nessa linha estão previstas a identificação de OUCs. Veremos mais adiante que 15 locais da cidade foram selecionados com base nas áreas de investimentos do programa FCS e dos Planos específicos do Fortaleza 2040.

ZEDUS	Usos	ZEDUS	Usos	ZEDUS	Usos
Montese		Perimetral Oeste e Sul	AS, S, H		

Serviço – S; Comércio – C; Habitação – H; Saúde – SAU; Educação - E; Hospedagem – Hos; Gastronomia –G; Comércio Atacadista – CA; Indústria de pequeno porte – Ip; Serviço Atacadista – AS.

Fonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2017. Elaboração: Rodolfo Góis.

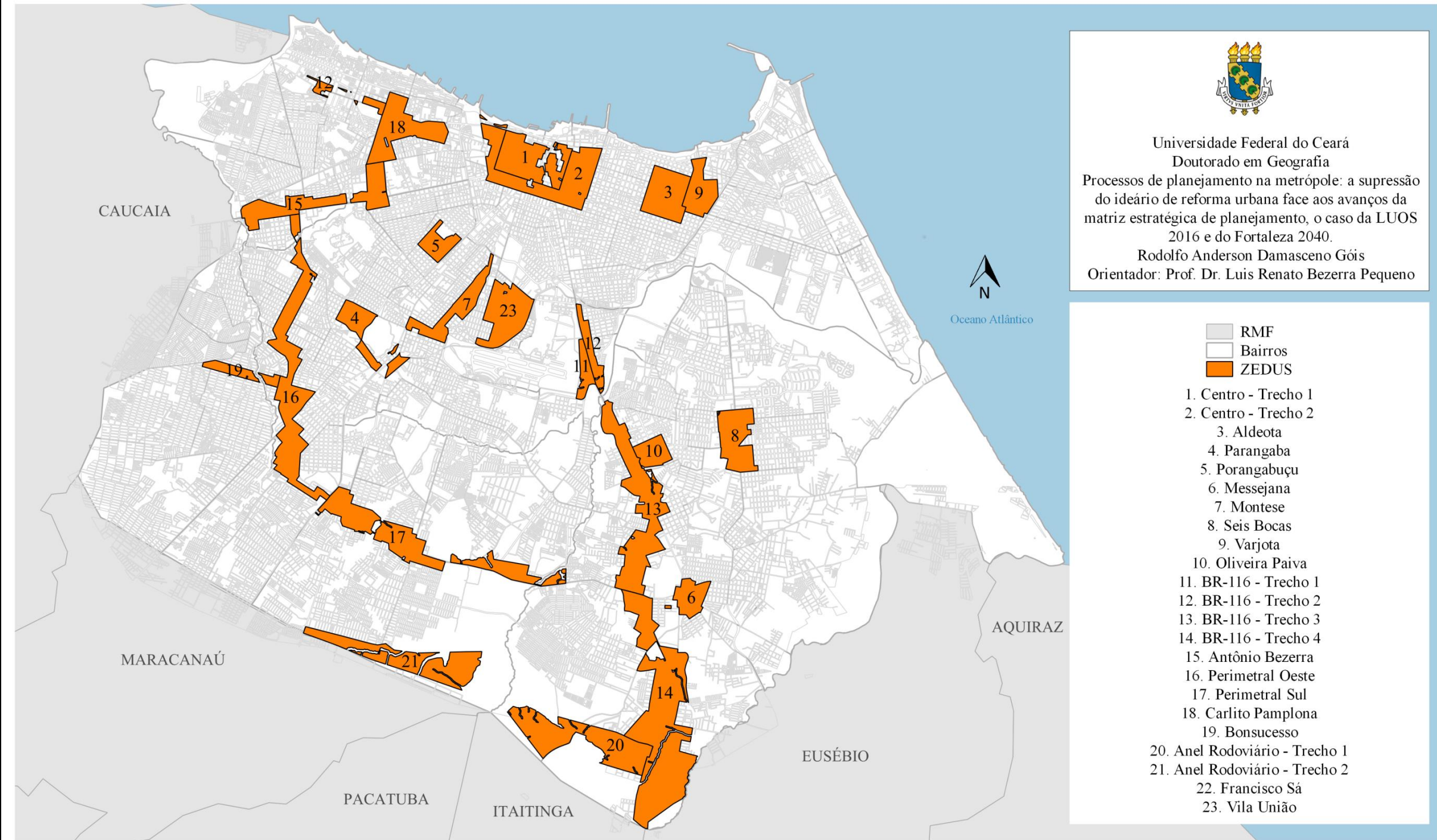
Essas condições de uso das ZEDUS, segundo a coordenadora do laboratório da SEUMA, permitirão o aquecimento de atividades econômicas em áreas mais afastadas e pouco movimentadas da cidade.

A grande alteração da LUOS foi um *upgrade* que foi feito nas possibilidades de implantação de atividades nas zonas, principalmente nos bairros que têm vias menos movimentadas. Um bairro mais distante, onde não tem... não é um centro focal, não é um centrinho, não é uma Messejana, não é uma Parangaba, [locais] que tenham atividades que precisam funcionar.

Contudo, o que vemos com a delimitação destas zonas especiais é que muitas das áreas eleitas para recepcionarem as ZEDUS são justamente o oposto do descrito pela coordenadora do laboratório: áreas adensadas, bastante movimentadas e com boas condições de acesso, algumas, inclusive, já apresentando nível de sobrecarga viária. Contrariamente, também há áreas postas pelo plano diretor como restritas ao adensamento construtivo em razão da precária infraestrutura ou mesmo ausência desta.

Mapa 9 - ZEDUS da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2017

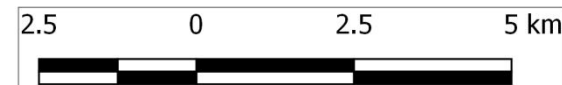
Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica - ZEDUS



Universidade Federal do Ceará  
 Doutorado em Geografia  
 Processos de planejamento na metrópole: a supressão do ideário de reforma urbana face aos avanços da matriz estratégica de planejamento, o caso da LUOS 2016 e do Fortaleza 2040.  
 Rodolfo Anderson Damasceno Góis  
 Orientador: Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno

- RMF
- Bairros
- ZEDUS

1. Centro - Trecho 1
2. Centro - Trecho 2
3. Aldeota
4. Parangaba
5. Porangabuçu
6. Messejana
7. Montese
8. Seis Bocas
9. Varjota
10. Oliveira Paiva
11. BR-116 - Trecho 1
12. BR-116 - Trecho 2
13. BR-116 - Trecho 3
14. BR-116 - Trecho 4
15. Antônio Bezerra
16. Perimetral Oeste
17. Perimetral Sul
18. Carlito Pamplona
19. Bonsucesso
20. Anel Rodoviário - Trecho 1
21. Anel Rodoviário - Trecho 2
22. Francisco Sá
23. Vila União



LOCAL:  
Fortaleza - CE

DATUM:  
Sirgas 2000

ZONA:  
24 S

FONTE: Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2017

ELABORAÇÃO: Rodolfo Anderson Damasceno Góis

Uma das críticas realizadas pelos ativistas do urbanismo envolvidos com o debate da revisão da LUOS aponta para o fato de que pelo “*upgrade*” da LUOS, tais áreas, somam aproximadamente 40 km, equivalente a 12% do território de Fortaleza, ao passo que, paradoxalmente, outros 12% da cidade encontram-se classificados como assentamentos precários, áreas carentes que necessitam de melhorias infraestruturais e de políticas sociais voltadas para dinamização social e econômica como apontou o Plano Plurianual de Fortaleza para o quadriênio de 2018 a 2021.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) reconhece que 80% dos principais problemas da cidade têm origem nos 856 assentamentos precários, onde residem mais de 40% da população de Fortaleza, numa área de apenas 12% do tamanho total do território, em que se contabiliza a maioria das vítimas de mortes por causas externas e das ocorrências de doenças decorrentes da falta de saneamento. Essas dificuldades podem ser enfrentadas, com maior efetividade, por meio de políticas públicas integradas e focadas nesses territórios, que possam desenvolver ações de moradia digna, infraestrutura domiciliar e oferta adequada de equipamentos e serviços públicos, além de acessar as oportunidades de emprego e renda, proteção social e promoção de uma cultura de paz e segurança do cidadão. (PLANO PLURIANUAL 2018-2021, 2017, p.54).

Esse reconhecimento do poder público da situação dos 856 assentamentos precários revela a ciência que o governo municipal possui do quadro fundiário precário e ilegal da cidade. Entretanto, demonstra igualmente a nulidade que esse dado tem diante dos objetivos econômicos adotados pelos atuais processos de planejamento, assim como o privilégio seletivo deste órgão ao tratar destas questões. Afinal, se por um lado, a LUOS se exime de qualquer responsabilidade sobre os assentamentos precários, a mesma lei privilegia a regulamentação de empreendimentos inadequados. “Art. 279. Será permitida a manutenção das atividades e empreendimentos considerados inadequados à via ou zona, implantados até a publicação da presente Lei.” (LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, 2017).

Esse dispositivo da lei resultou em uma forma de “anistia”, conforme expressou a arquiteta do Laboratório da Cidade Sustentável, em trecho de entrevista reproduzido abaixo. A impugnação ocasionou, em seus primeiros três meses, uma grande procura por adequação dos estabelecimentos.

[...] Saiu um artigo no final da LUOS que a gente chama de “artigo da anistia.” Isso foi uma proposta feita pela Câmara de Vereadores, anistiando todos os empreendimentos que atendessem determinadas condicionantes que tivessem comprovadamente funcionando até 11 de agosto. De agosto pra cá [outubro de 2017], já aconteceu mais de 1500 regularizações de atividades aqui na SEUMA. Foi montado até um plantão.



Outra nulidade evidenciada pelo Plano Plurianual 2018-2021 é com relação ao plano diretor. O documento em seu artigo 2º revela que a lei foi feita tendo como referência o plano estratégico Fortaleza 2040. “Art. 2º. O Plano Plurianual do Município de Fortaleza 2018–2021 foi elaborado com base nas diretrizes dispostas em 7 (sete) eixos que congregam programas e ações, concebidos tomando como referência o Plano Fortaleza 2040.” (PLANO PLURIANUAL 2018-2021, 2017).

Esse dispositivo constitui-se em um forte indício de supressão ao que estabelece o Estatuto da Cidade sobre a hierarquização dos planos plurianuais e leis orçamentárias ao plano diretor.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

As diretrizes e prioridades agora se voltam para aquelas estabelecidas pelo Fortaleza 2040, entre elas, o resgate aos “atributos típicos da vida em comunidade”, cidade compacta e os corredores. Este último, com uma previsão de ocupar 27% do território da cidade.

Tanto a LUOS com suas ZEDUS como o Fortaleza 2040 com suas unidades de vizinhança e corredores vão se constituindo em ações que selecionam recortes do território da cidade. A LUOS, uma lei de ordenamento com os seus parâmetros, abre espaços para que as formas e os projetos como os do PMUM do Fortaleza 2040, Fortaleza Cidade Sustentável e Fortaleza Competitiva se estabeleçam.

### **4.3. As proposições dos planos quanto aos recortes territoriais para os projetos urbanos em Fortaleza**

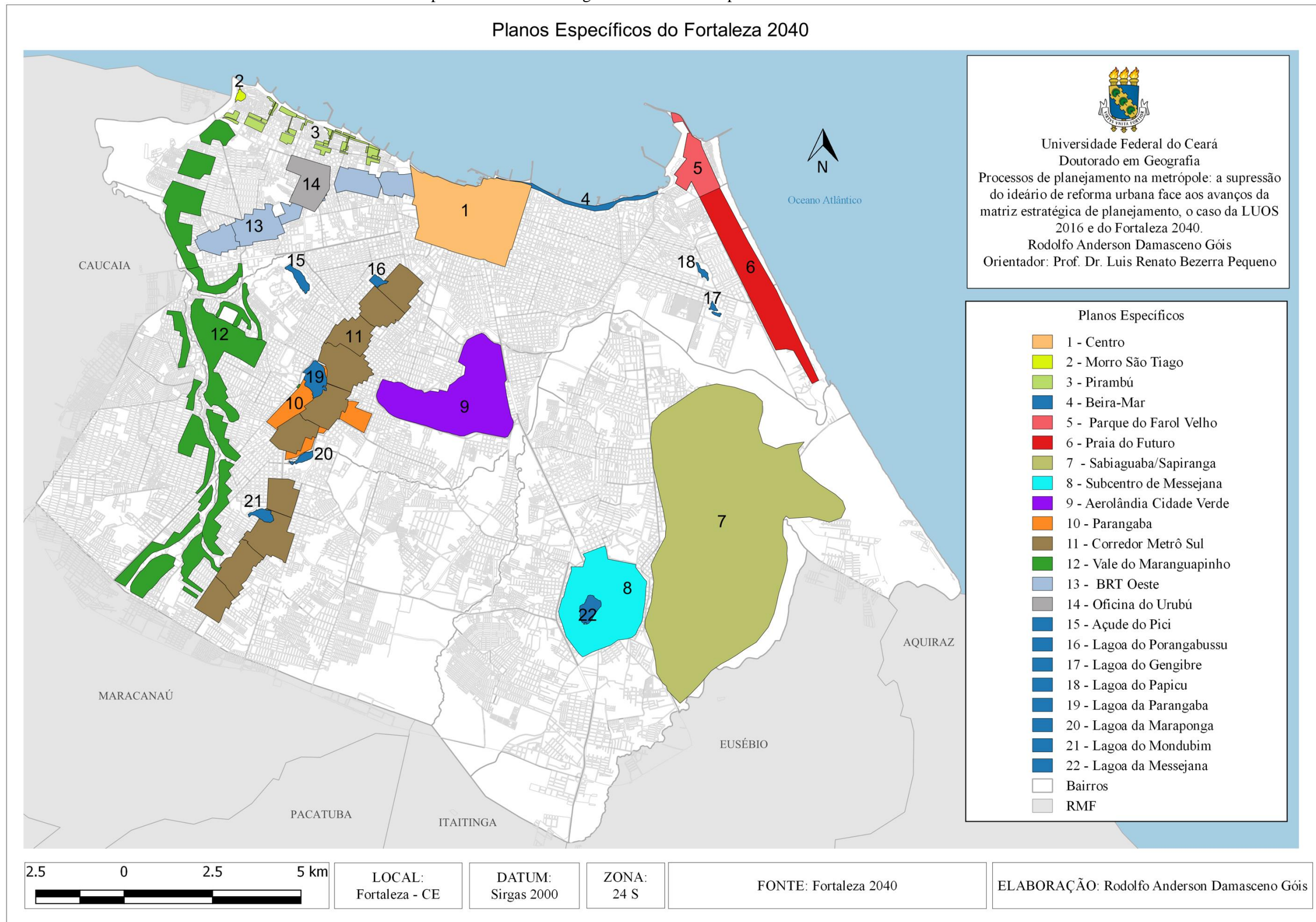
O plano estratégico Fortaleza 2040, em suas propostas de ordenamento urbano, também visam a inserção de projetos na urbe que catalisem o desenvolvimento econômico da capital. Dessa forma, estão previstos os “Planos Específicos”: um conjunto de ações urbanísticas que pretendem atribuir novos usos ou qualificar os espaços com “potencial estratégico” para a cidade.

Esses Planos Específicos relacionam-se com os corredores na medida em que buscaram auxiliar nos processos de adensamento das áreas de influência desses eixos.

Também os perímetros dos planos específicos serão as porções do território da cidade preferenciais para implantação de Operações Urbanas Consorciadas.



Mapa 10 – Área de abrangência dos Planos Específicos do Fortaleza 2040



Observando o mapa 10, podemos dividir os planos em 4 recortes territoriais: primeiro, aqueles situados em espaços litorâneos, sobrepostos na mesma área de aplicação de recursos do Fortaleza Cidade Sustentável; segundo, os lineares que seguem margeando rios e eixos viários; terceiro, os que abrangem centros e subcentros e quarto, aqueles relacionados às planícies lacustres.

Pelo exposto, os Planos Específicos juntos, cobrem aproximadamente, 106 km<sup>2</sup> - 26,8% - do território de Fortaleza. Os que compreendem a porção litorânea juntos somam 7,93 km<sup>2</sup>. Os que possuem traçados lineares perfazem 49,61 km<sup>2</sup>, sendo o Maranguapinho o maior deles com 35,5 km<sup>2</sup>. Os correspondentes ao Centro e aos bairros Messejana, Parangaba, Oficina do Urubu, Aerolândia e Sabiaguaba/Sapiranga somam 42,9 km<sup>2</sup>. Sendo esse último o de maior extensão dos planos com 29,3 km<sup>2</sup>. E os planos específicos voltados para as lagoas da cidade perfazem 2,15km<sup>2</sup>.

Além de selecionar as porções do território da cidade, os Planos Específicos correspondem a um verdadeiro portfólio de projetos para possíveis investidores interessados em desenvolver empreendimentos na capital cearense. Esses planos, de acordo com o coordenador do PMUM, em trecho de entrevista publicado abaixo, detalharão através de imagens e gráficos a viabilidade econômica dos eventuais projetos desenvolvidos nas áreas de abrangência dos Planos Específicos.

[...] servem como uma fonte, como *briefing* gráfico e de texto que um investidor lá do Japão, por exemplo, possa se interessar. Eu estou demonstrando visualmente, graficamente, eu tô demonstrando viabilidades e quantitativos estimados. Preço de terreno pré-urbanização, possível preço de construção pós-urbanização, preço de construção hoje, preço da mobilidade, preço de aquisição de áreas públicas para parques que são derivados. Tudo isso está sendo calculado. Então você recebe um livro com 50 desenhos e isso tudo no final grafado dizendo quanto custa. Até um prédio o cara saberá quanto custa. A gente desenha e ele vai naquela categoria e encontra o valor. E isso terá na internet de maneira fácil que você pode consultar em casa e obtém qualquer informação sobre isso.

Como vimos no capítulo 2, semelhante ação é desenvolvida pela CERIF no desenvolvimento de um portfólio, mas com uma abrangência regional. No caso de Fortaleza, o arquiteto explicou que os 50 desenhos estariam compondo 60 manuais com instruções concisas para os investidores interessados em negócios na cidade.

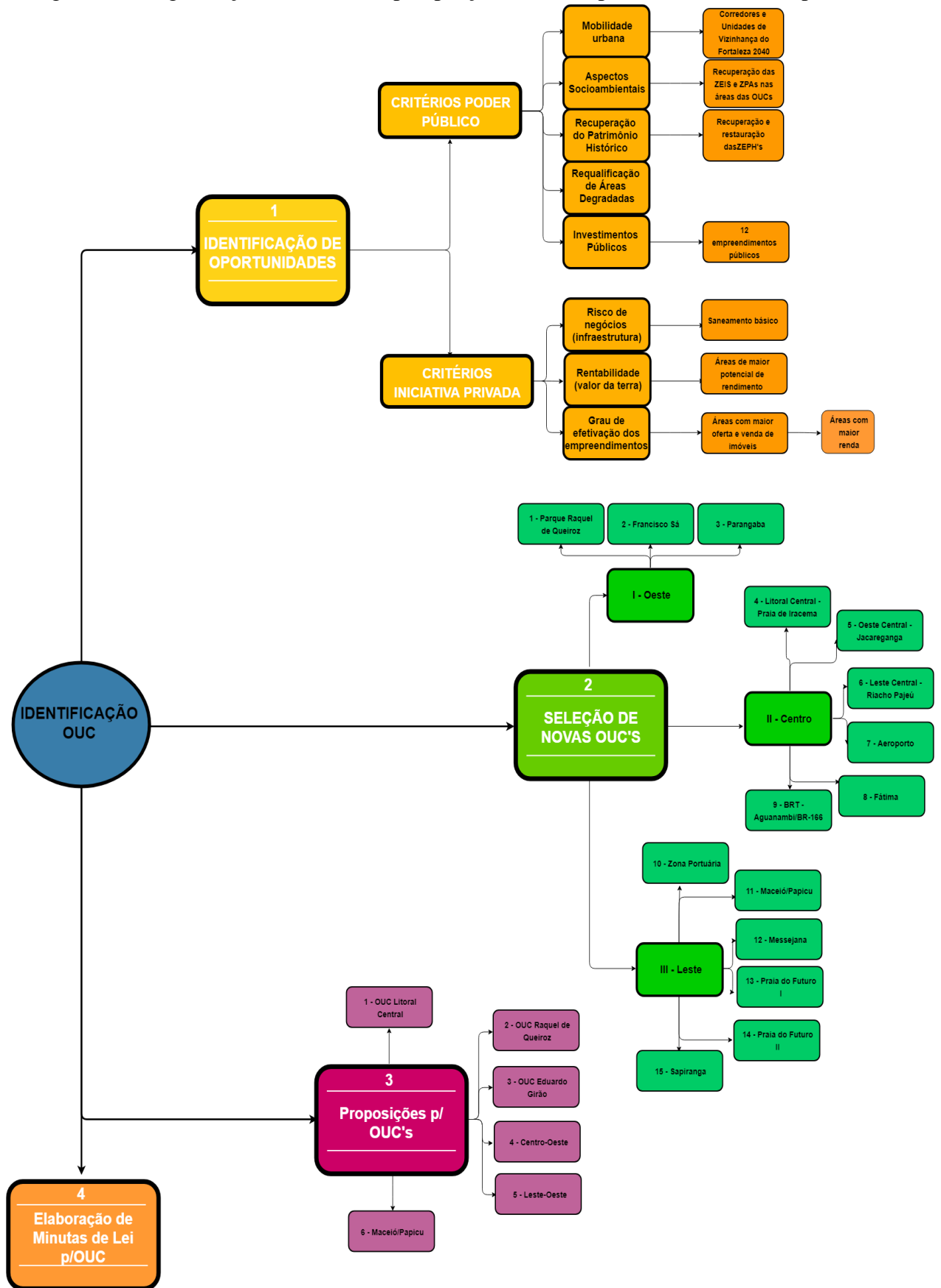
As áreas dos Planos Específicos do Fortaleza 2040 juntamente com o perímetro de investimento do Fortaleza Cidade Sustentável e da ZEDUS serviram de critério para o estudo realizado pelo *Institute of Advanced Architecture in Catalunya* (IAAC) e a Quanta Engenharia na identificação de 15 espaços viáveis a implementação de OUCs na capital. No caso, esse levantamento partiu de ações do programa Fortaleza Competitiva, que também apresenta

como produto um portfólio das ações urbanísticas que poderão ser desenvolvidas nos recortes selecionados apontados no levantamento.

Segundo o documento, podem ser apontadas como vantagens de se realizar tal estudo: aumentar a capacidade de investimento do governo municipal, gerar atrativos na captação de recursos privados, viabilizar planejamento que resultem em negócios urbanos e, por último, implementar o Fortaleza 2040.

O estudo foi organizado em quatro etapas: primeira, identificação de oportunidades levando em conta critérios estipulados pelo poder público e iniciativa privada; segunda, a divisão da cidade em três recortes para implantação de OUCs; terceira, proposições para implementação de intervenções urbanísticas em seis áreas consideradas prioritárias e a quarta parte trata da elaboração das minutas para cada OUCs, fase que atualmente encontra-se em andamento.

Figura 26 - Organização do estudo de prospecção de OUCs para o Fortaleza Competitiva



Fonte: Fortaleza Competitiva. Elaboração: Rodolfo Góis.

No critério da mobilidade urbana, observamos que o estudo não considera o sistema viário básico da cidade posto pela LC nº 236/2017.

Art. 234. O Sistema Viário Básico de Fortaleza é formado por dois Sistemas: I - Sistema Viário Básico Estrutural; e II - Sistema Viário Básico Complementar. Art. 235. O Sistema Viário Básico Estrutural é composto por vias classificadas em Expressas e Arteriais I. Art. 237. O Sistema Viário Básico Complementar é composto por vias classificadas em Arteriais II, Coletoras, Comerciais, Paisagísticas, Locais e Corredores Turísticos. (LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, 2017).

Ao tomar os corredores e as Unidades de Vizinhança do PMUM do Fortaleza 2040 como referência do ordenamento viário da cidade, o estudo do Fortaleza Competitiva evidencia a inobservância do PDPFOR – uma vez que a LUOS é um complemento deste – ante a matriz estratégica de planejamento de programas e planos concebidos para a capital.

Nos critérios socioambientais, patrimônio histórico e áreas degradadas, o documento aponta recuperação dos espaços que estiverem somente nas áreas de abrangência das OUCs. Outro critério utilizado para situar as OUCs foi a espacialização de 12 investimentos públicos do Poder Público.

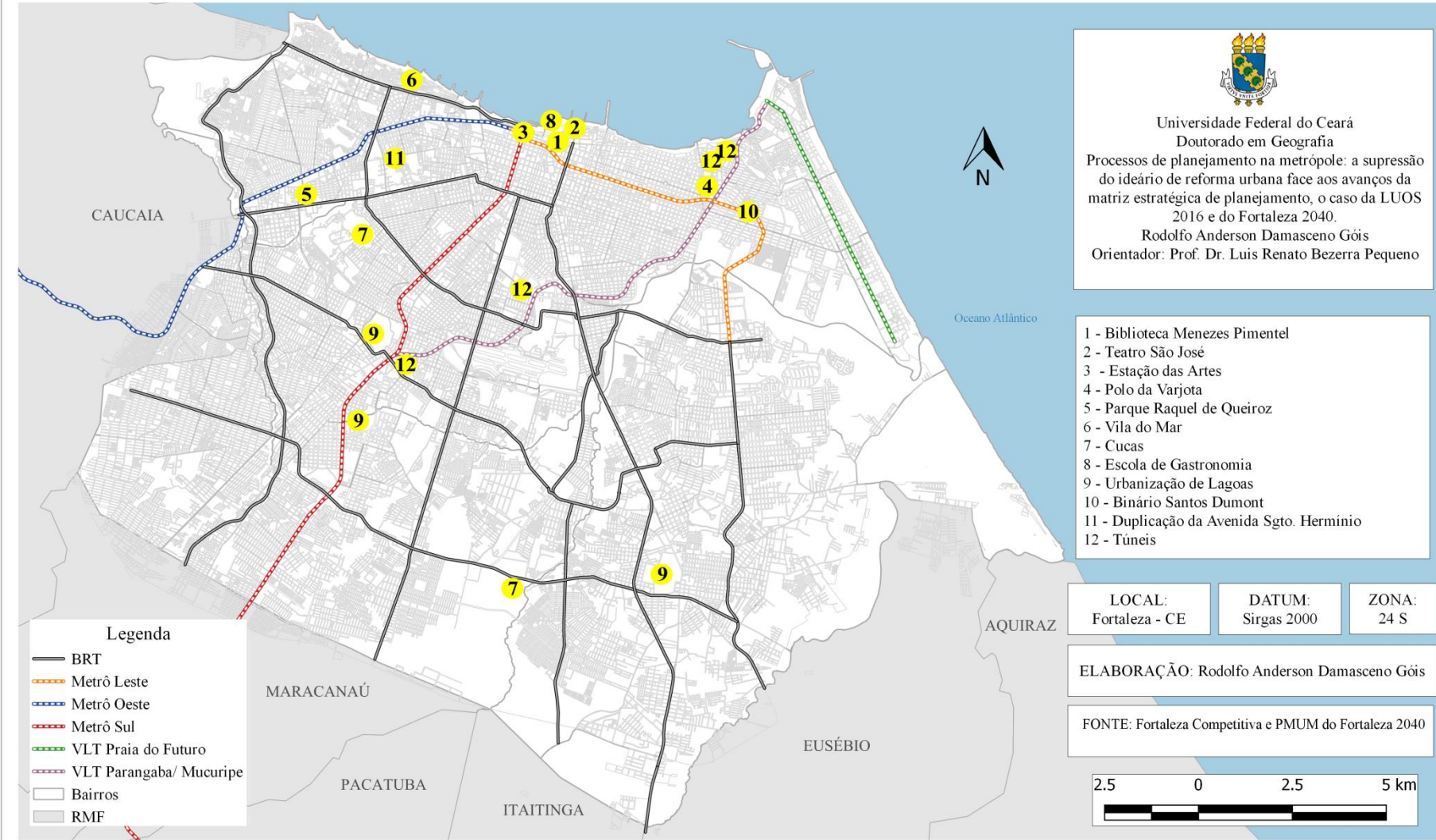
Podemos observar que as intervenções urbanísticas do Poder Público se enquadram em obras voltadas para mobilidade urbana e dinamização social e econômica. O levantamento inclui até investimentos que não estão conclusos, como o Vila do Mar, a Estação das Artes e o Parque Rachel de Queiroz; este último previsto pelo programa Fortaleza Cidade Sustentável.

É notável que os investimentos públicos levantados pelo Fortaleza Competitiva mostram-se inclinados para catalisar atividades turísticas na parte litorânea, sobretudo na porção oeste da cidade a partir da requalificação do Centro tradicional.



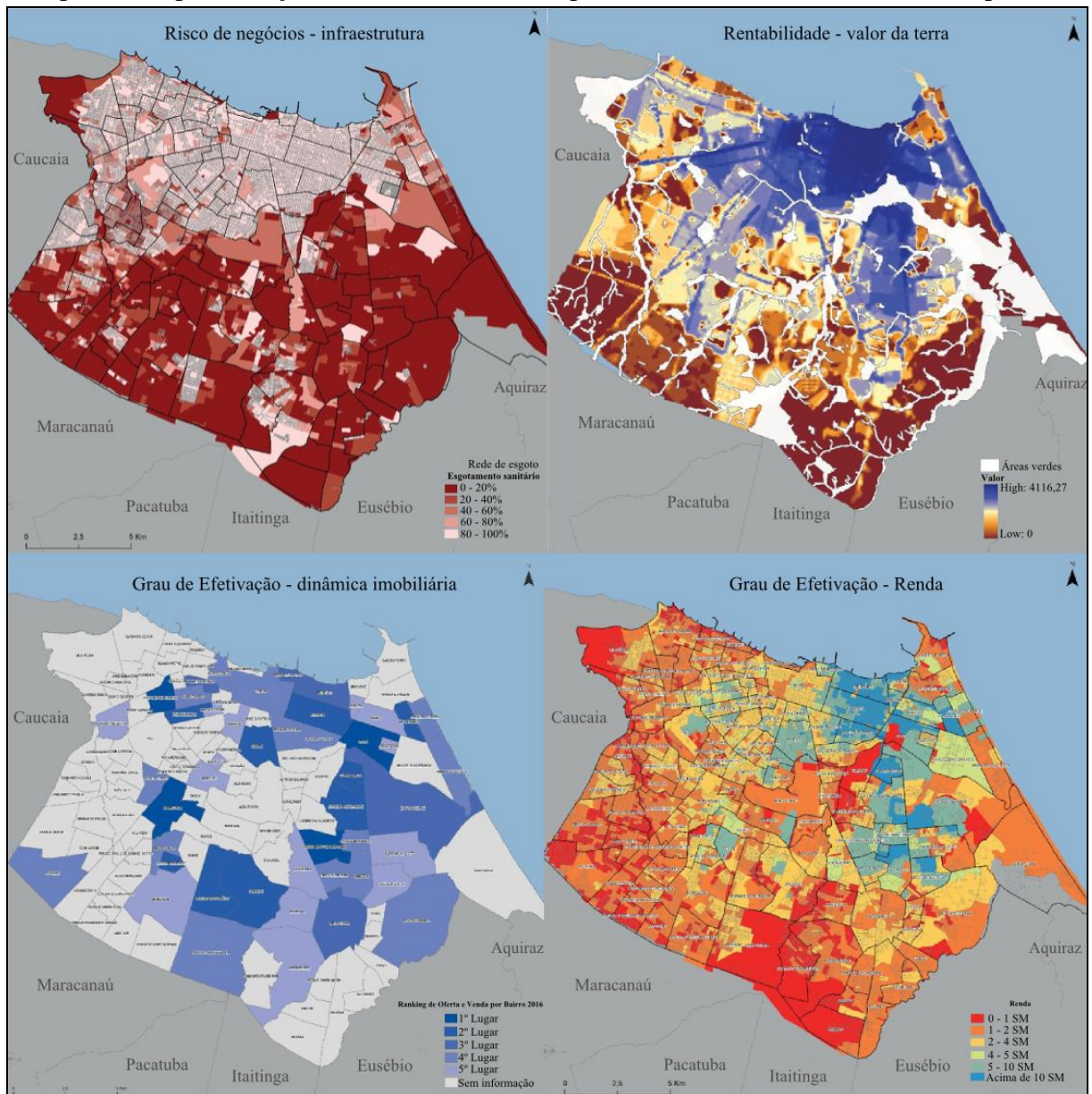
Mapa 11 - Investimentos públicos e Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público do PMUM do Fortaleza 2040

12 investimentos públicos e Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público do PMUM do Fortaleza 2040



Para complementar a prospecção de áreas propícias à implementação de OUC na cidade, os critérios da iniciativa privada contribuíram apontando localizações em Fortaleza com melhor oferta de saneamento básico, rentabilidade da terra urbana, áreas com maior oferta e venda de imóveis e a renda média da população.

Mapa 12 - Espacialização dos critérios do setor privado no estudo do Fortaleza Competitiva



No mapa de rentabilidade, referente ao valor da terra, observamos que o estudo conservou as Zonas de Preservação Permanente – ZPA – em branco no mapa – em contrapartida ocultou as Zonas de Interesse Ambiental – ZIA e as Zonas de Recuperação Ambiental

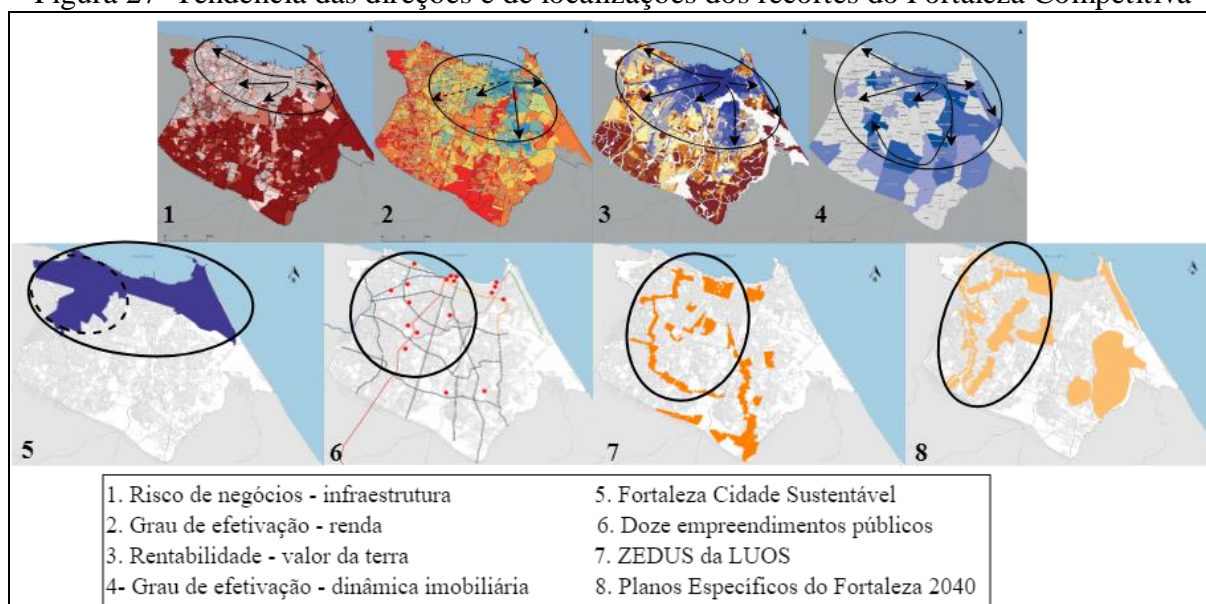


– ZRA. Esse tipo de mapeamento pode vir a oferecer riscos a esses zoneamentos, uma vez que submete o ambiente à lógica da mercantilização da natureza pelo mercado imobiliário.

Outro ponto é que o estudo associou a infraestrutura ao risco de negócios para os investidores, focando especificamente em saneamento básico. Pelo mapeamento apresentado, esse serviço atende à maioria dos bairros das porções leste e oeste da capital. Essa abrangência foi resultado do Projeto Sanear, um programa de saneamento básico para Fortaleza desenvolvido em entre os anos de 1992 e 2000 pelo governo do Estado do Ceará, através de convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Conforme Souza (2002), o programa beneficiou cerca de 46 bairros e somou ao final do projeto um montante de investimentos da ordem de US\$ 314,20 milhões. Dessa forma, o estudo deixa de apontar o que poderia ser o 13º investimento do poder público na cidade.

Quando observamos a direção e a concentração das espacializações usadas no estudo do Fortaleza Competitiva, notamos que há um direcionamento dos recortes no sentido leste para a porção oeste da cidade.

Figura 27–Tendência das direções e de localizações dos recortes do Fortaleza Competitiva



Fonte: Fortaleza Competitiva. Elaboração: Rodolfo Góis.

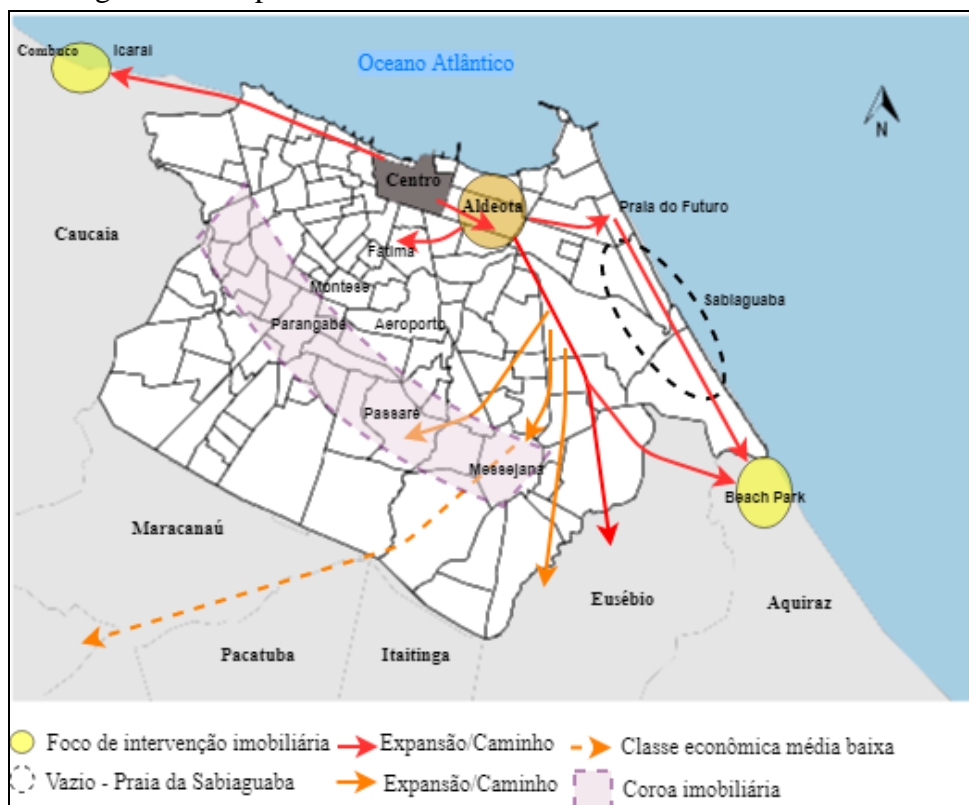
No primeiro quadro, vemos que os vetores partem da porção litorânea ao leste do centro tradicional e seguem no sentido oeste e sudoeste dos bairros contemplados pelo programa Sanear. Na sequência, os quadros dois, três e quatro nos mostram a correlação renda da população, preço da terra e oferta e compra de imóveis.

Os vetores desses últimos guardam semelhança com o que Pequeno (2009) e Rufino (2012) identificam com os movimentos de expansão do mercado imobiliário. (Figura



29). Por exemplo, o terceiro quadro expõe vetores que, como indicou Pequeno (2009), se expandiram inicialmente para as porções leste e depois sul-sudeste na direção da Av. Washington Soares até Messejana.

Figura 28 - Expansão e coroa imobiliária em Fortaleza



Fonte: Adaptado de Pequeno (2009) e Rufino (2012).

No quarto quadro da figura 28, temos o vetor que deixa a Av. Washington Soares na direção sul e sudoeste rumando para bairros como Passaré e Parangaba. Essas áreas são indicadas por Rufino (2012) como coroa imobiliária ou periférica.

[...] deve-se destacar a consolidação de uma coroa periférica com grande concentração de empreendimentos imobiliários na porção sul e sudoeste do município de Fortaleza. [...] essa nova área de expansão da produção imobiliária está particularmente relacionada ao aumento da produção imobiliária para o chamado segmento econômico<sup>161</sup>. A existência de importantes eixos viários e equipamentos de mobilidade, além da disponibilidade de lotes de grande dimensão e menores preços, são elementos que explicam a apropriação da área pelo mercado imobiliário. (RUFINO, 2013, p. 269).

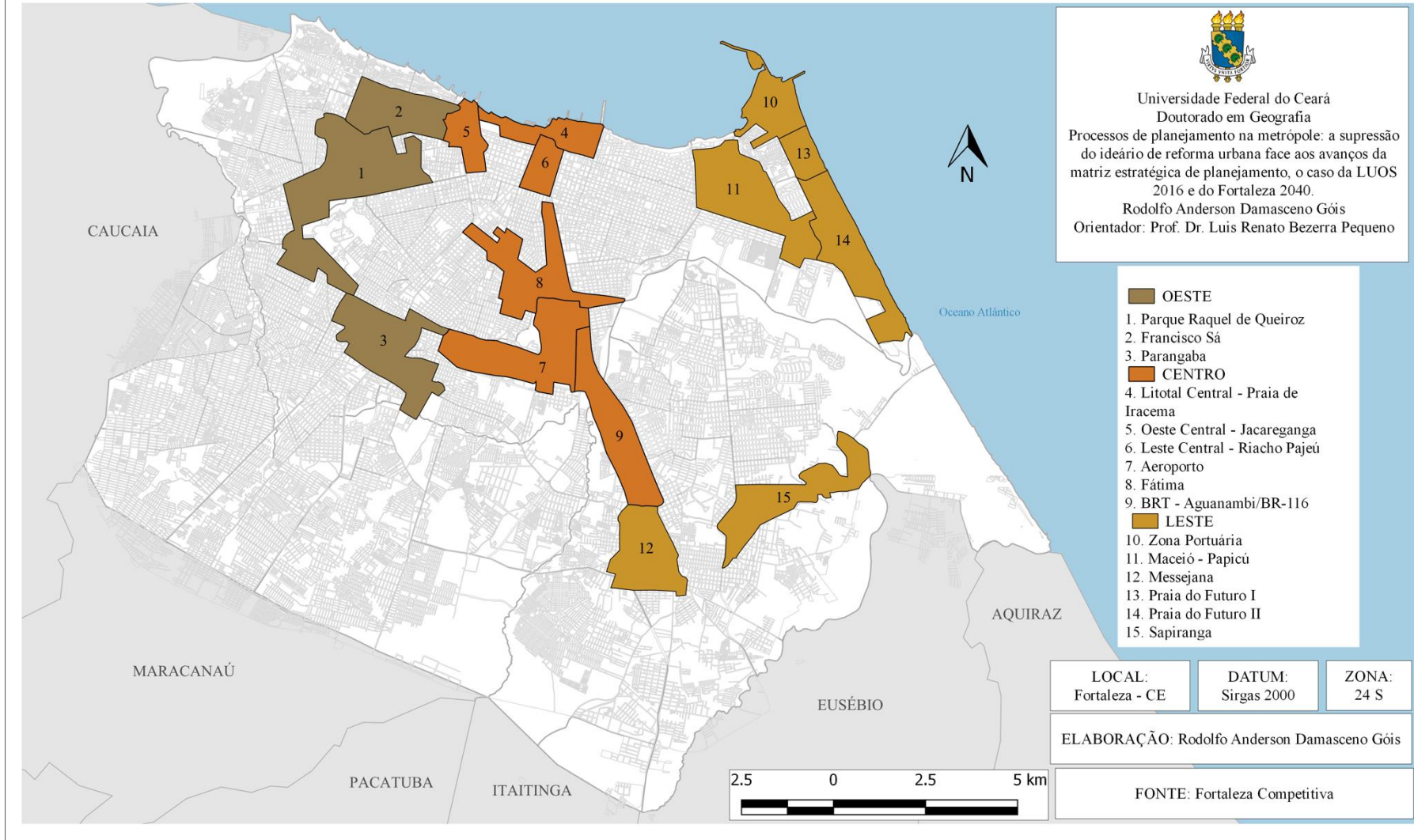
<sup>161</sup> O segmento econômico que a autora se refere em sua pesquisa são as populações com maior poder de compra.

Quanto às delimitações dos planos, zoneamentos, programas, e empreendimentos, observamos que esses estão situados mais ao oeste da cidade. A área de investimentos do Fortaleza Sustentável, por exemplo, apesar do sentido leste-oeste, apresenta uma dimensão territorial notória no sentido oeste na direção do vetor correspondente à coroa imobiliária.

Os empreendimentos do poder público também se encontram nessa porção da cidade, assim como dez ZEDUS e dozes áreas dos Planos Específicos do PMUM do Fortaleza 2040. Esse peso na porção oeste implicou em um maior número de áreas selecionadas e com grandes dimensões para implantação de OUC nessa parte de Fortaleza.

Mapa 13 - Áreas para OUC levantadas pelo Fortaleza Competitiva

Áreas para OUC previstas pelo Fortaleza Competitiva



A delimitação feita pelo Fortaleza Competitiva para áreas de OUC é inferior ao poligonal dos Planos Específicos e um pouco superior ao conjunto da ZEDUS. Todavia, ainda assim totalizam aproximadamente 55,4 km<sup>2</sup>, o equivalente a 15% do território da cidade. Esse tamanho chega a ser superior ao perímetro das regionais I, II, III, IV e Centro quando comparadas individualmente.

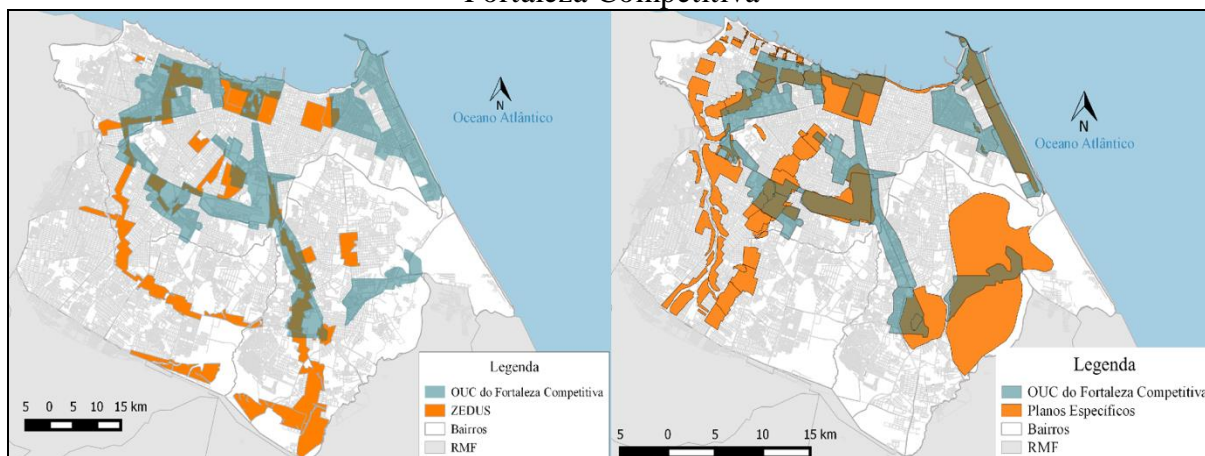
Do ponto de vista reformista, consideramos que há uma fragilidade no que compete à participação social na prospecção das OUC. Primeiramente, o levantamento tomou como base as poligonais das ZEDUS e do PMUM que, como exposto em capítulo anterior e nas duas primeiras partes deste, não foram produtos de processos participativos.

Segundo, ainda no aspecto da participação, o estudo não aponta possíveis formas de representação da sociedade civil no controle das OUCs, característica já observada por Holanda e Rosa (2017) em relação às operações existentes em Fortaleza que não apresentam conselhos. Ao que tudo indica, para as OUCs do Fortaleza Competitiva, o órgão colegiado que acompanhará as atividades das áreas selecionadas será o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza, formado apenas por órgãos municipais.

Um terceiro aspecto de ordem técnica é que o levantamento faz uma miscelânea de especializações de distintas unidades territoriais e de planejamento que não guardam correlação entre si para compor as poligonais do programa: para infraestrutura e renda setores censitários; para dinâmica imobiliária a referência foram os bairros e no mapa de valor da terra, machas de calor. Com isso, o estudo apresenta como produto final 15 áreas, sendo apontadas como “prioritárias”: Litoral Central – Praia de Iracema, Parque Raquel de Queiroz, Eduardo Girão (Fátima), Centro-Oeste (Parangaba), Leste-Oeste (Francisco Sá/Jacarecanga) e Maceió-Papicú.

Antes de observar as similaridades entre as ZEDUS, os Planos Específicos do Fortaleza 2040 e as OUC do Fortaleza Competitiva, cabe apontar algumas diferenças entre os produtos desses instrumentos.

Mapa 14 - Superposição das ZEDUS e dos Planos Específicos sobre as áreas de OUC do Fortaleza Competitiva



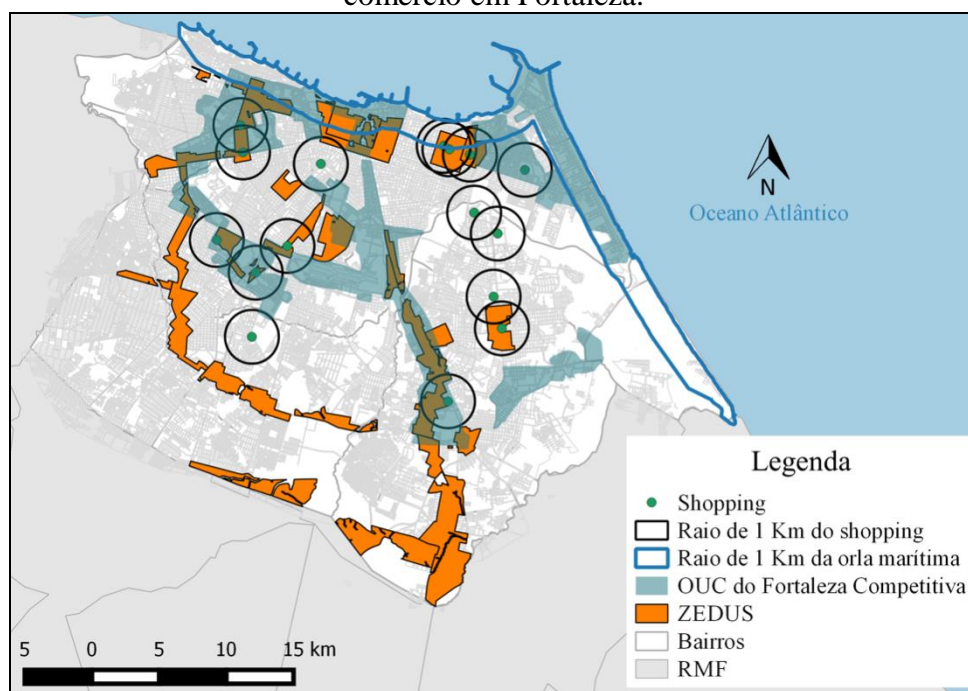
Fonte: Fortaleza Competitiva. Elaboração: Rodolfo Góis.

A delimitação feita pelo Fortaleza Competitiva não estende as áreas de OUC para uma pequena parte da ZEDUS BR-116 trecho 4, assim como não abrange a ZEDUS do Bonsucesso; além disso, deixa de fora as ZEDUS da perimetral Sul e Oeste e as ZEDUS do Anel rodoviário trecho I e II.

Os recortes do Fortaleza 2040 evidenciam uma área de intervenção urbanística muito grande, cujas delimitações não são acompanhadas em sua totalidade pelo Fortaleza Competitiva. Áreas como Sabiaguaba, Messejana, Maranguapinho, Corredor Metrô Sul e Pirambu são as porções dos planos específicos que não encontraram correspondência com as OUC pretendidas pelo programa.

Apesar dessa aparente divergência entre os recortes do Fortaleza 2040, das Zedus e do Fortaleza competitiva, os três evidenciam uma marcha para o oeste da cidade, revelando a intenção de resgate dessa porção da urbe para investimentos.

Mapa 15 - Sobreposição da ZEDUS e área de OUC sobre horário de funcionamento do comércio em Fortaleza.



Fonte: Fortaleza Competitiva. Elaboração: Rodolfo Góis.

Contudo, há um resgate seletivo à medida que se orientam para espaços em processo de valorização imobiliária, com disponibilidade de infraestrutura, extensão de horários de funcionamento do comércio<sup>162</sup>, como por exemplo, os shoppings centers.

Nesse sentido, a convergência entre os planos e os programas se dá quando há consonância de propostas de intervenção urbanística para uma mesma área da cidade.

É o caso das recomendações para a OUC Leste-Oeste, que o estudo indica como potencialidade de recuperação do Centro da cidade, sobretudo a partir do entorno do Riacho Jacarecanga, no qual o PMUM do Fortaleza 2040 já apresentava uma perspectiva de ação urbanística na localidade.

<sup>162</sup> Conforme a redação da Lei nº 10635/2017 que versa sobre os horários de funcionamento do comércio em Fortaleza, os estabelecimentos situados no entorno de shopping centers, considerando um raio máximo de distância de 1 Km destes, poderão funcionar das 8h (oito) às 24h (vinte e quatro). Para estabelecimentos que estejam distantes em até um quilômetro da orla marítima e situados nas ZEDUS, estes poderão funcionar 24h (vinte e quatro) por dia.



Figura 29 - Plano Específico do Centro, requalificação do entorno do Riacho Jacarecanga



Fonte: Fortaleza 2040.

Contudo, as orientações do PMUM para o Centro tradicional não se limitam só às adjacências do Riacho Jacarecanga. O Plano Específico estabelece uma área de intervenção maior que os limites do bairro, inserindo na delimitação os bairros do Moura Brasil, Praia de Iracema, parte do bairro Farias Brito, Benfica, José Bonifácio e Joaquim Távora.

O intuito do plano específico é a reabilitação do Centro através da ampliação e o cruzamento dos usos e das atividades comerciais, imobiliárias, culturais, públicas e privadas, dinamizando assim o bairro para além do horário diurno, preocupação exposta pelo coordenador do PMUM.

Para o arquiteto, o Centro amarga prejuízos mantendo-se apenas ativo na parte do comércio nos períodos da manhã e da tarde. Ele vê a possibilidade de estimular as atividades comerciais criando mais demanda através de projetos de reurbanização que tenham a habitação como foco.

Os comerciantes têm razão em dizer que o Centro está vivo. Mas eles deveriam dizer que o comércio do centro está vivo. Agora, o Centro não está vivo. Porque à noite dorme, só tem armazém, não tem vida, as ruas estão vazias. E isso pode se traduzir em prejuízo financeiro. Então urbanismo tem que cuidar disso por um procedimento que tem muitos nomes, mas o mais tecnicamente correto é um plano de reabilitação urbano, que tenha a habitação como elemento de estímulo. Habitar o Centro não é só ocupar os lugares do núcleo, financeiro e histórico. Não precisa mexer com aquele comércio. Agora para ele vender mais ainda, se ele tivesse uma

periferia reconstruída com oferta habitacional e se ele que tá em declínio hoje em dia com 24 mil habitantes, chegasse até 100 mil, que cabe, aí você desenha e demonstra que cabe. Agora eu tenho que criar estímulos aos construtores de maneira que a população toda saiba.

Esses estímulos partiriam de algumas áreas do perímetro do Plano Específico do Centro selecionadas para serem submetidas a processos de reurbanização e de incentivo à moradia. Como vimos no quadro 4 no tópico anterior, o Fortaleza Competitiva aponta as “vocações” que cada ZEDUS terá, no caso do Centro a habitação se apresenta como uma delas. Logo, através dos novos parâmetros construtivos, possibilita-se intervenções de grande magnitude para o Centro.

Tabela 7 - Novos parâmetros construtivos para o Centro de Fortaleza

Parâmetros	PDPFOR( ZOP 1)	LUOS 2017 - ZEDUS Centro 1 e 2
Í. A mínimo	0,25	0,20
I. A básico	3,0	1
I.A máximo	3,0	4
Altura máxima da edificação	72 m	95 m
T.O	60%	60%
T.P	30%	30%
Área mínimas do lote	125 m	125 m

Fonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo 2017.

Índice de Aproveitamento - I.A; Taxa de Ocupação – TO; Taxa de Permeabilidade.

Antes do estabelecimento da nova LUOS, os parâmetros do Centro eram regidos pelos objetivos, instrumentos e índices para a Zona de Ocupação Prioritária I. Como o novo regramento, o I.A máximo passou a permitir que se construa quatro vezes o tamanho do terreno e com isso a altura das edificações ganhou um acréscimo de 23 metros em relação ao que era anteriormente previsto no PDPFOR 2009. A partir disso, visualizamos que as intervenções urbanísticas como as representadas abaixo encontram meios favoráveis a sua consecução.



Figura 30 - Proposta de reabilitação urbanística do Plano Específico para o Centro de Fortaleza



Fonte: Fortaleza 2040.

Contudo, tais intervenções apresentam riscos às populações tradicionais, como é o caso do Poço da Draga, comunidade fundada em 1906 situada no limite do Centro com o bairro Praia de Iracema.

Propostas de intervenções urbanísticas no Poço da Draga e nas áreas adjacentes não são novidade na história dos planos urbanos de Fortaleza. Accioly (2008) nos mostra isso quando explora as orientações do Plano Diretor de Fortaleza de 1963 elaborado por Hélio Modesto.

De acordo com este projeto de reforma urbana, o Poço da Draga seria aterrado e formaria um complexo paisagístico integrando o Forte Schoonenborch e o Passeio Público. Além disso, o programa propunha a criação de palácios de exposição, coqueirais e jardins, locais de diversão, bares, restaurantes, circos, parques de diversão e estação de barcos pequenos." (Accioly, 2008, p.152).

Assim como no plano de Hélio Modesto, o Poço da Draga sofre um tipo de aterramento ante ao complexo paisagístico proposto pelo Fortaleza 2040, denominado de “Esplanada Cultural”, que concebe em seu lugar um Hotel 5 estrelas.

Figura 31 – Hotel 5 estrelas no lugar do Poço da Draga no Plano Específico do Centro

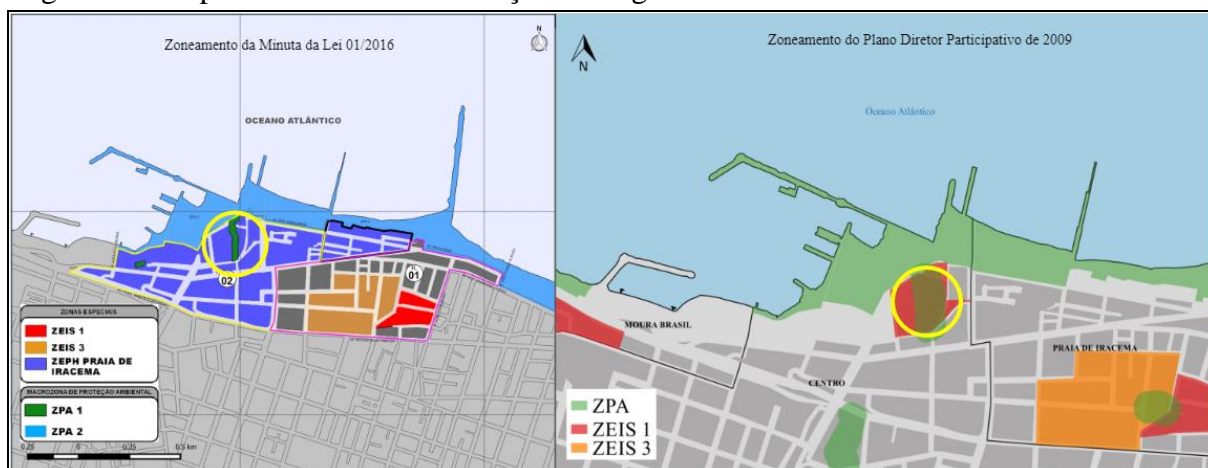


Fonte: Fortaleza 2040.

O indicativo para edificações de equipamentos hoteleiros na área encontra respaldo na proposta do Fortaleza Competitiva em que a OUC Litoral Central mostra-se direcionada às atividades turísticas à medida que identifica que a poligonal da operação apresenta “potencial para empreendimentos hoteleiros.”

O sumiço do Poço da Draga também ocorreu durante o transcurso de elaboração da LUOS. A ZEIS da comunidade foi suprimida nos mapas de zoneamento da minuta da lei.

Figura 32 - Supressão da ZEIS1 do Poço da Draga no Zoneamento da Minuta da Lei 01/2016

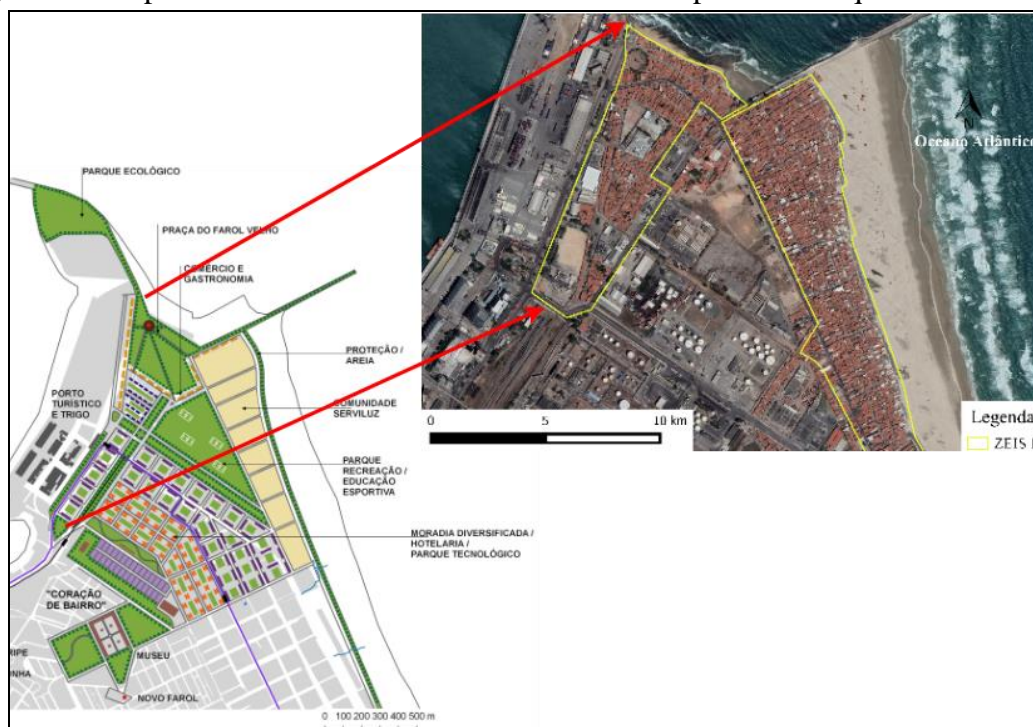


Fonte: Minuta da Lei Complementar 01/2016 e PDPFOR de 2009.

Os pesquisadores do LEHAB já haviam informado à SEUMA, em 6 junho de 2016, sobre o desaparecimento da ZEIS, e durante as audiências públicas sobre a LUOS representantes da secretaria argumentaram que tratava-se de um erro técnico. Contudo, durante os debates na CMFOR a correção do mapeamento mostrou-se de difícil conclusão, só sendo sanada meses antes da votação.

Outra supressão de ZEIS também ocorre no Plano Específico do Parque do Farol Velho. Especulando sobre o fim das atividades industriais na área, o plano concebe um novo panorama econômico para o bairro, envolvendo a parque tecnológico, negócios imobiliários e incremento da atividade turística.

Figura 33 - Supressão da ZEIS 1 do Serviluz no Plano Específico Parque do Farol Velho



Fonte: Fortaleza 2040.

Contudo, a proposta desconsidera a ZEIS do tipo 1, referente à comunidade do Titanzinho, e em seu lugar projeta uma grande praça circundada por serviços de comércio e gastronomia. A supressão desse zoneamento especial nessa região da cidade também se consolida com a ab-rogação da ZEIS 3 face à criação do Parque Tecnológico Criativo de Fortaleza – PARQFOR pelo Decreto n. 13.841, de 01 de julho de 2016, na Praia da Futuro.

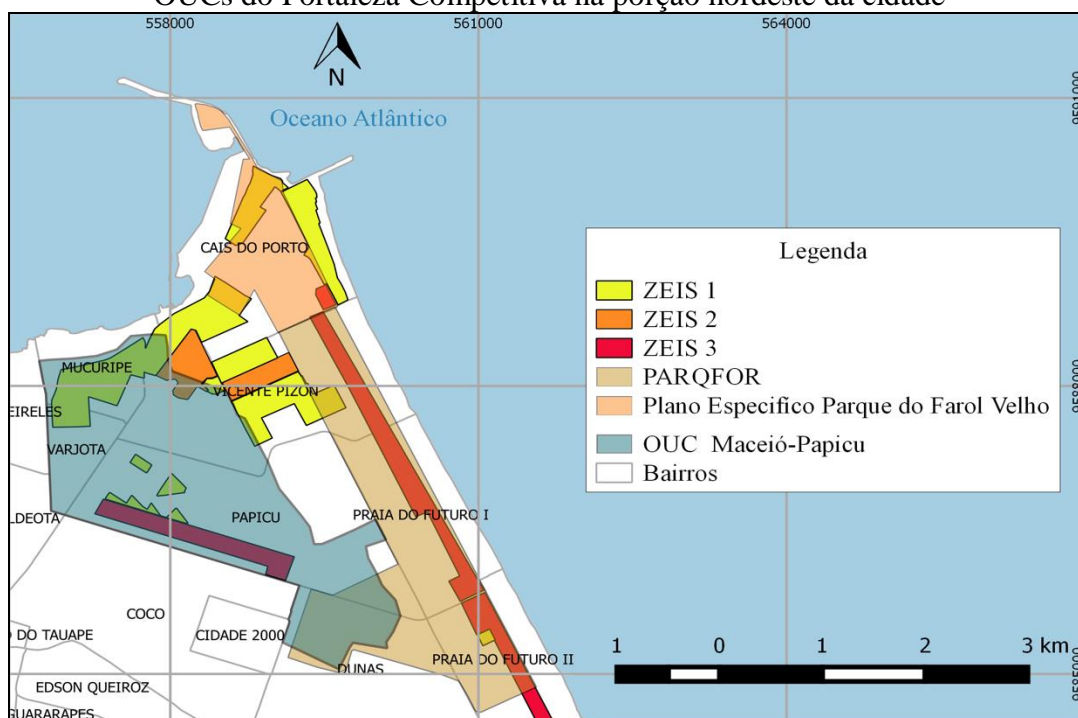
Art. 138. São inválidas e sem eficácia como áreas de Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS 3) as áreas que, embora situadas dentro dos limites de ZEIS 3, sejam áreas de:

III - empreendimentos e atividades de incentivo à pesquisa, inovação e tecnologia, localizados em terrenos na área do Parque Tecnológico e Criativo de Fortaleza, criado pelo Decreto n° 13.841, de 30 de junho de 2016". (PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 04 de 7 fevereiro de 2017).

Próximo desse Plano Específico do Fortaleza 2040 há a operação Maceió-Papicu com a segunda maior poligonal das OUCs, 5,30 Km<sup>2</sup>. Assim como o plano do Parque do Farol Velho, o traçado dessa operação desconsidera a existência da ZEIS do tipo 1, 2 e 3 em seu recorte.



Mapa 16 – Supressão das ZEIS pelas áreas dos Planos Específicos do Fortaleza 2040 e das OUCs do Fortaleza Competitiva na porção nordeste da cidade



Fonte: Fortaleza 2040, Fortaleza Competitiva e Decreto n. 13.841, de 01 de jul. de 2016.

Outra convergência entre os planos e programas se dá nas adjacências do aeroporto internacional Pinto Martins, onde a nova LUOS estabeleceu ZEDUS que inicialmente – na minuta do projeto de lei – apresentavam parâmetros mais permissivos ao adensamento construtivo, como I.A máximo de 4 e altura da edificação de até 95 metros.

Tais proporções apresentavam riscos ao cone aeroviário, uma vez que o zoneamento – mais especificamente a ZEDUS da BR-116, trechos 1 e 2 – situam-se avizinhas à pista do aeroporto. Essas observações foram feitas pelo LEHAB através de pareceres e em debates nas audiências públicas. Em resposta, a SEUMA alegava que tratava-se de um erro na confecção do documento que replicou os dados de uma zona nas ZEDUS próxima ao aeroporto. Assim como ocorreu com o Poço da Draga a correção só foi feita quando da proximidade da votação.

Já as propostas do PMUM do Fortaleza 2040 são mais ousadas, chegando a sugerir a saída do aeroporto da capital e implantando em seu lugar o Plano Específico Aerolândia Cidade Verde.

Figura 34 - Plano Específico Aerolândia Cidade Verde



Fonte: Fortaleza 2040.

As alegações do PMUM para isso giram em torno dos efeitos deletérios que o equipamento tem em relação à geração de ruídos, tráfego intenso de caminhões e desvalorização imobiliária de edificações para uso habitacional e que poderão ser intensificadas pela implantação do HUB aeroviário.

Por essas razões, e tratando-se de um plano de antecipações urbanísticas, o Plano Mestre considera tecnicamente inquestionável que até 2040 o aeroporto deverá ter sua localização metropolitana consolidada. Assim, o Plano Mestre incluiu em seu conjunto de Planos Específicos a futura destinação da área hoje usada pelo aeroporto, e o que mais justifica a antecipação são a posição central no território e o tamanho especial da área. Dessa forma, haveria conveniência se a cidade reduzisse a expansão pretendida para o aeroporto com vistas a acomodar um Hub Aeroviário e, até 2040, transferisse suas operações, de forma adequada, para uma situação metropolitana no exterior da zona urbana. (FORTALEZA 2040, 2016, p. 95).

Durante entrevista, o coordenador do PMUM descreveu mais sobre a proposta para a área, expondo o intento de dar múltiplos usos e criar um ambiente turístico conhecido internacionalmente.

O Fortaleza 2040 propõe a transferência do aeroporto. Não tem alternativa. Pelo menos para uma distância de 27 km razoável até 40 km. Seria próximo à estrada de Canindé, às margens da BR 020. [...] Se eu transformar o aeroporto em um plano imobiliário, o que eu vou ter? Uma condição inédita na cidade, porque nunca foi urbanizada, tá virgem. Ao terminal você pode dar o uso comunitário, pode fazer uma universidade. Por que Aerolândia Cidade Verde? Porque teríamos chance de fazer um bairro com capacidade de atração turística, é um bairro onde você confere vida sustentável, confere a vida social, harmonizar várias classes, viabilizar espaço público, implementa agricultura urbana. Você pode ter uma fonte de inovação aqui. No nosso plano nós temos a possibilidade de passar o metrô que liga ao Centro e à Praia de Iracema. Ele [o Aerolândia Cidade Verde] se transforma no bairro de

inovação, desenhado como um bairro verde [para] que o mundo todo venha nos visitar. Pode ser por concurso internacional de urbanismo, pode ser o foco internacional cosmopolitano da cidade. [...] Mas nesse momento você não consegue, pois está sendo comemorado o investimento dos alemães.

Essa proposta caminhava na contramão das negociações entre a prefeitura de Fortaleza com a Fraport, empresa alemã que em 6 de março de 2017 arrematou por R\$ 425 milhões o equipamento através de um leilão na Bolsa de Valores de São Paulo.<sup>163</sup> A concessão do aeroporto será de 30 anos – além do horizonte temporal estabelecido pelo PMUM – e para esse período a Fraport, conforme publicado do jornal O Povo<sup>164</sup>, fará um Plano Mestre de Desenvolvimento Econômico e Urbanístico para à área, com intuito de fazer o aeroporto “interagir” com a cidade. Na reportagem, a matéria expõe que o prefeito alegou que “O Plano alemão se encaixa com o Fortaleza 2040”, o que revela, no mínimo, o total desconhecimento do gestor em relação aos trabalhos feitos pelo PMUM.

Além da tecnocracia institucional que o plano Fortaleza 2040 teve em relação à participação com a população, como mostrado no capítulo anterior, essa dissonância entre as propostas para a área do aeroporto acaba revelando a tecnocracia do consultor, que não dialogou com o poder público municipal quanto da elaboração de um plano específico para uma área da cidade que não é de competência administrativa da cidade.

Para a coordenadora do laboratório da SEUMA, tal projeto é inviável. Em sua explanação faz críticas veladas aos projetos do Fortaleza 2040 e ao coordenador do PMUM.

Eu acho que a gente tem que conviver com 2040. A princípio eu tive muita reação com 2040. Por quê? Porque a gente trabalha aqui no dia a dia. E quando você lia o 2040 e falava em transformar o aeroporto em um bairro agrícola, eu dizia: “Poxa! Isso aqui, é sério esse trabalho?” Não é? Mas isso aí foi um erro grave dele. Um erro gravíssimo! Então, eu tive essa reação contra, mas depois eu disse: “Isso é um projeto, um projeto de uma equipe de notáveis.” Vamos dizer assim: fez para a cidade, a cidade dos sonhos deles. Mas... isso vai dar certo? Qual é hierarquização que foi feita nisso aí até 2040? É um horizonte muito perto. Nós estamos em 2017, para 2040 são 23 anos. Você tira o aeroporto em 23 anos? Eu acho que não. Não tenho esse sonho.

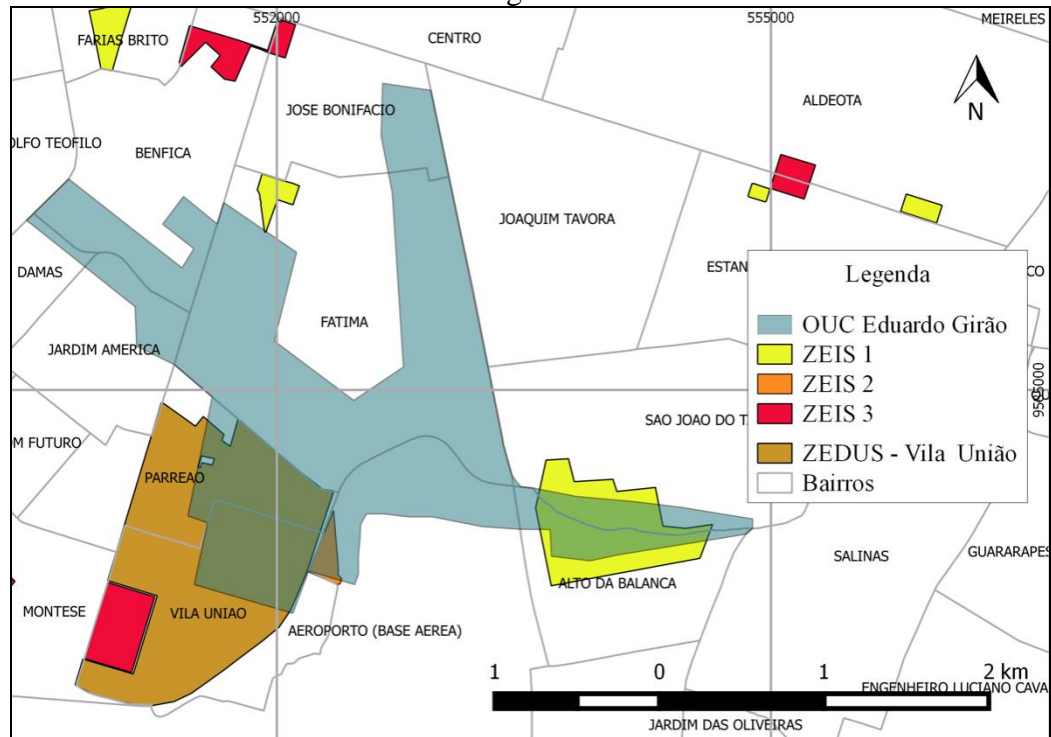
Difícilmente tal proposta se consolidaria, uma vez que o prefeito apresentou como contrapartida ao investimento da Fraport, “ações de zoneamento urbano em torno do aeroporto,

<sup>163</sup> Alemã Fraport arremata aeroporto de Fortaleza por R\$ 425 milhões. Disponível em: < <http://www.opovo.com.br/noticias/economia/2017/03/alema-fraport-leva-aeroporto-de-fortaleza-por-r-425-milhoes.html> >

<sup>164</sup> Aeroporto terá plano de desenvolvimento. Disponível em: < <https://www.opovo.com.br/jornal/economia/2017/03/aeroporto-tera-plano-de-desenvolvimento.html> >

que possam estimular a economia”.<sup>165</sup> O novo zoneamento em questão se traduziu na ZEDUS da Vila União, que se encontra com a área de OUC Eduardo Girão.

Mapa 17 - Sobreposição da OUC Eduardo Girão sobre a ZEDUS da Vila União e ZEIS 1 do Lagamar



Fonte: PDPFOR 2009, LUOS 2017 e Fortaleza Competitiva.

Essa operação constitui-se como a sétima maior do Fortaleza Competitiva com 4,21 km<sup>2</sup>, sua poligonal segue os eixos viários da Av. Aguanambi ao norte e Av. Eduardo Girão no sentido leste-oeste, atravessando os bairros: Benfica, Damas, Jardim América, Fátima, Parreão, Aeroporto, Alto da Balança e São João do Tauape.

Nesse último bairro, observamos que o traçado da OUC atravessa uma ZEIS do tipo 1, onde se situa a comunidade do Lagamar que, durante os preparativos para a Copa do Mundo de 2014, enfrentou sérias ameaças de remoção por conta das obras do VLT. E que poderá enfrentar outras situações semelhantes, uma vez que a proposta da OUC Eduardo Girão visa à expansão do mercado imobiliário nessa área.

Igualmente o mesmo objetivo é posto para a OUC da Parangaba que vê na possibilidade de requalificação dos corredores de mobilidade e na recuperação ambiental da

<sup>165</sup> Prefeito Roberto Cláudio realiza visita técnica no aeroporto de Frankfurt. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: < <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-robotto-claudio-diz-que-fraport-e-latam-iniciam-proxima-semana-negociacao-para-hub-em-fortaleza> >.

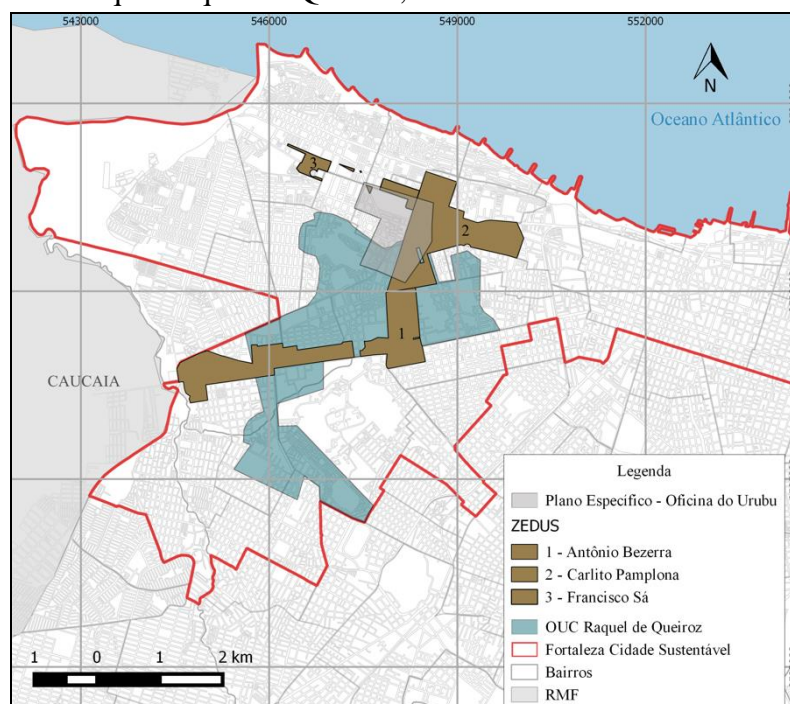


Lagoa da Parangaba um meio de dinamizar o setor imobiliário na região. Nesse sentido o PMUM, como mostrado no mapa 6 e 9, já traz as indicações de desenvolvimento dos corredores de urbanização orientados pelo transporte público e projetos de requalificação para a lagoa.

Também, como mostrado no mapa 9, o PMUM apresenta uma proposição para requalificar o Açude do Pici; este, por sua vez, encontra-se inserido na poligonal da área de OUC do Parque Raquel de Queiroz, que se constitui na mais extensa das operações urbanas apontadas pelo Fortaleza Competitiva: 7,90 km<sup>2</sup>.

O levantamento feito pelas consultorias contratadas destaca que a área também é objeto das ações do programa Fortaleza Cidade Sustentável que intenciona gerar processos de requalificação ambiental através do Parque Raquel de Queiroz, situado na bacia do Rio Maranguapinho, que abrange outros recursos hídricos como: Açude Santo Anastácio (Açude do Pici), Açude João Lopes, Lagoa do Alagadiço e Riacho Cachoeirinha.

Mapa 18 - Área da OUC Parque Raquel de Queiroz, ZEDUS e Fortaleza Cidade Sustentável



Fonte: Fortaleza Competitiva, LUOS 2017 e Fortaleza 2040.

As ZEDUS da Bezerra de Menezes e do Carlito Pamplona, que se apresentam na área de abrangência da operação, mostram-se – conforme exposto no quadro 4 – voltadas para atividades de comércio atacadista, indústria de pequeno porte, serviços e habitação. Nesse

sentido, o Fortaleza Competitiva sinaliza para melhorias habitacionais, transformações urbanísticas e valorização imobiliária no perímetro da OUC.

Contudo, tais transformações podem trazer um quadro de remoções não só das comunidades situadas nas proximidades do Parque Raquel de Queiroz e inseridas no perímetro da operação homônima, como para toda a área de investimento do programa FCS, uma vez que este apresenta em seu escopo a política de Reassentamento Involuntário do Banco Mundial. Trata-se de uma salvaguarda usada “[...] sempre que houver a necessidade de aquisição de terra que possa levar ao reassentamento da população situada em áreas requeridas para implantação das obras apoiadas pelas operações de financiamento do Banco Mundial.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2016, p.13).

O documento denominado Marco de Reassentamento: programa Fortaleza Cidade Sustentável, que traz as definições de reassentamento involuntário do BIRD, também elenca um conjunto de instrumentos jurídicos das esferas municipal e federal para justificar que a diretriz do banco se encontra respaldada na legislação local. Contudo, observando o documento, não encontramos quaisquer referências ao uso das ZEIS de vazios do PDPFOR como áreas para reassentamento no conjunto de medidas empregadas em caso de remoções, ou mesmo às ZEIS ocupação como áreas a serem urbanizadas.

O documento indica que a SEUMA será o órgão da administração municipal que orientará e supervisionará: “[...] os encaminhamentos necessários aos processos de reassentamento involuntário, no âmbito da implementação do Programa.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2016, p.16).

Nesse sentido, o órgão responsável pelo controle urbanístico e ambiental ficará encarregado da elaboração de planos de reassentamento que, pelo exposto no documento, serão feitos independentemente do resultado de eventuais consultas à população afetada.

A elaboração de Planos de Ação Reassentamento para o Programa será resultado também da consulta à população afetada, **quer responda positivamente quer negativamente**. Sem essa interação acredita-se que não há como garantir que o plano proposto seja além de factível, realmente instrumento atenuante dos impactos ocasionados e que possa proporcionar uma desejável melhoria de vida às famílias afetadas. Havendo necessidade, no decorrer do processo de elaboração dos Planos de Ação de Reassentamento, será contratada consultoria especializada. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2016, p.16, grifo nosso).

Além de sinalizar apenas para procedimentos de consulta, que como já vimos não passam de pseudoparticipação, o documento indica a terceirização da política de reassentamento do programa quando abre espaço para a contratação de consultorias. Isso

acaba colocando em segundo plano a HABITAFOR que ficará encarregada apenas de implementar o plano de reassentamento quando este vier a ser concluído.

Essa perspectiva de remoção dentro de um contexto institucional e político que nos últimos anos não priorizou regulamentação de instrumentos redistributivos de viés reformista desenha um cenário de possíveis remoções nas áreas de avanço dos vetores de expansão dos recortes territoriais: no litoral por conta do FCS; nos eixos viários por conta dos corredores do 2040 e de algumas ZEDUS que margeiam vias importantes da cidade; nas áreas pertinentes aos Planos Específicos do PMUM, como também nas poligonais das OUC pensadas pelo Fortaleza Competitiva.

Os recortes propostos pelo Fortaleza 2040 e pela nova LUOS, além de se encontrarem via programas como o FCF e o FCS e de evidenciarem vetores de investimento, trazem para o ordenamento urbano da capital uma nova parametrização balizada por formas de planejamento, gestão e projetos de cunho empresarial que suprimem cada vez mais as chances de realização de uma política calcada em inclusão e justiça social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as discussões desenvolvidas ao longo desta tese, apresenta-se nesta parte final um esquema sinótico, que busca sintetizar as principais semelhanças e diferenças entre os processos de planejamento analisados através da perspectiva tridimensional adotada nesta pesquisa.

Como frisamos na introdução, essa pesquisa tinha o intuito inicial de analisar os tipos de projetos urbanos que se apresentavam em Fortaleza advindos dos planos. Contudo, com o avanço nas observações do cenário que se desenvolvia na cidade, optou-se por focar no desenrolar dos trabalhos de elaboração dos planos.

Ainda, a inserção desta tese no contexto do projeto “Estratégias e instrumentos de planejamento e regulação urbanística voltados à implementação do direito à moradia e à cidade no Brasil”, realizado em parceria com os núcleos do Observatório das Metrôpoles do Rio de Janeiro e de São Paulo e Fortaleza, ajudou a direcionar os procedimentos metodológicos.

No âmbito desse projeto, o LEHAB, responsável pelas análises referentes à capital cearense, adotou uma matriz analítica pautada nas dimensões normativa/institucional, territorial e das resistências. Essas dimensões serviram de base para o refino das sete dimensões de análise de projetos urbanos propostas Vainer *et al* (2012), a saber: política, institucional, simbólica, arquitetônica-urbanística, fundiária, socioambiental e econômico-financeira. Assim, em nosso estudo, chegamos às dimensões: institucional, política e territorial.

A escolha de uma perspectiva tridimensional do planejamento urbano no estudo dos processos de planejamento em Fortaleza se justifica pelo fato de que investigávamos atividades em andamento e distintas da natureza de projetos, portanto as informações geradas eram coletadas de acordo com a disponibilidade de dados e dos agentes envolvidos com os trabalhos do Fortaleza 2040 e da LUOS 2016.

Nesse sentido, a obtenção de alguns dados (cartográficos) mostrou-se por vezes preocupante dada a morosidade na divulgação destes, sobretudo via plataformas desenvolvidas para divulgar os planos e as informações geradas. Com isso, recorreu-se ao uso da Lei Nº 12.527/2011, Lei de Acesso a Informação – LAI; ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC da Prefeitura Municipal de Fortaleza, e a entrevistas com atores responsáveis pela elaboração dos planos.

À medida que adquiríamos mais informações, alimentávamos a matriz da tese e isso fez com que ela sofresse alterações em seus processos, variáveis e indicadores e consolidasse as características das dimensões propostas para a investigação.

A dimensão institucional em nossa pesquisa voltou-se para o contexto dos arranjos institucionais dos órgãos responsáveis pelo planejamento urbano. Buscou-se desvendar as origens de cada órgão correlato à política urbana e suas transformações ao longo das administrações de Juraci Magalhães até a atual gestão de Roberto Cláudio.

A dimensão política do planejamento urbano de Fortaleza observou os processos de participação social e suas características à luz da escala de avaliação de Souza (2001). Essa dimensão nos permitiu observar até que ponto a participação influenciou na construção dos planos e nas propostas por ele gerados. Importante mencionar que a dimensão política não se reduz à participação, devendo isto sim incluir o peso dos agentes envolvidos nos processos decisórios, notadamente o setor imobiliário e da construção civil.

A dimensão territorial buscou analisar o rebatimento das propostas dos planos no que concerne à identificação de áreas para intervenções urbanísticas no espaço urbano da cidade e suas implicações nos vetores de crescimento da metrópole, possíveis processos de remoções, segregação socioespacial e gentrificação.

Esclarecidas as características analíticas das dimensões do planejamento urbano, foi possível avançar na compreensão das formas de supressão de planos reformistas face àqueles de matriz estratégica que ganham cada vez mais espaço nas gestões urbanas das cidades brasileiras.

Há um movimento de mudança na política urbana de várias cidades do Brasil que, alinhadas com procedimentos de gestão e de planejamento mercadofilo, negam cada vez mais formas de participação e controle social. Essa tendência chega ao Brasil na década de 1990, concorrendo com o planejamento participativo proposto pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade de 2001.

Como visto na pesquisa, a realidade de Fortaleza explicita que essa tendência se desenvolve com força dentro das instituições, sobretudo nas últimas gestões urbanas, que apesar de serem promovidas por órgãos diferentes da administração municipal, com estratégias, agendas e projetos próprios e distintos, por vezes entrando em conflito, assemelham-se na eleição de recortes espaciais para a flexibilização de parâmetros urbanísticos e consecução de ações urbanísticas. É o que evidenciou este trabalho ao aprofundar análises sobre o Fortaleza 2040 e a revisão da LUOS 2016.

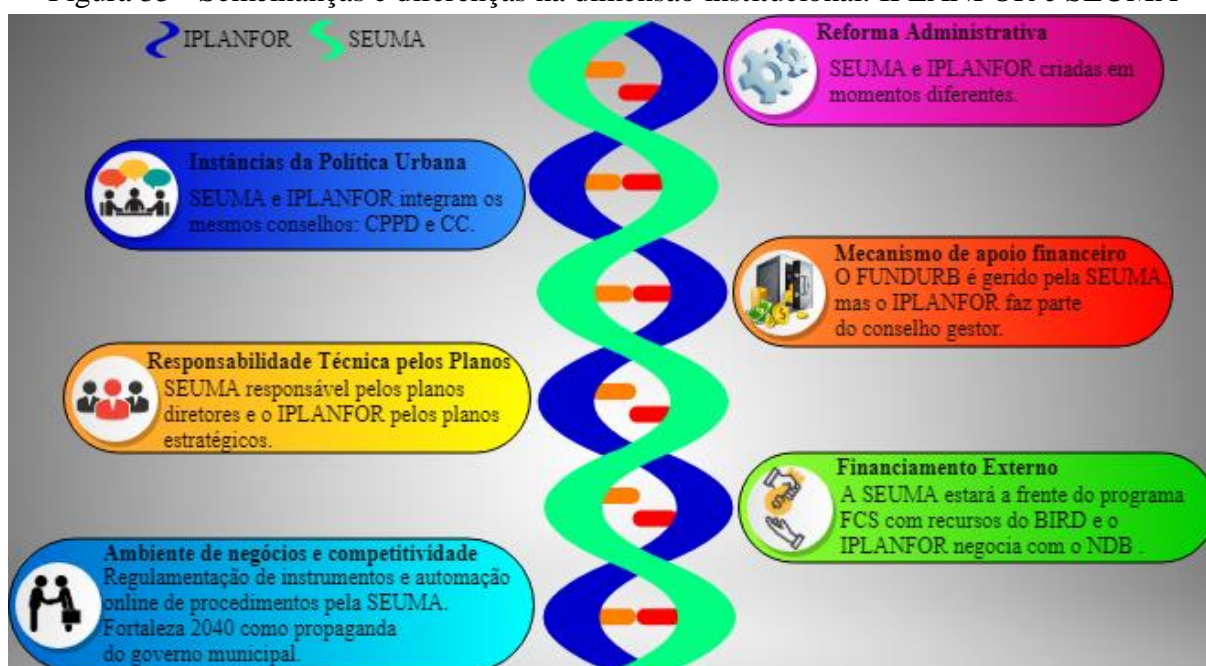
Para demonstrar as semelhanças e diferenças entre ambos os processos de planejamento, recorre-se a uma “licença biológica” para realizarmos uma analogia com o DNA, no intuito de desvendarmos o “genoma” do Fortaleza 2040 e da LUOS 2016.

Cada coluna vertical da estrutura do nosso DNA representará o fluxo, ou seja, o caminho percorrido pelas instâncias e planos nas três dimensões adotadas nessa pesquisa; o que indicará semelhança e diferença entre os processos serão os encontros e desencontros do que seria a Adenina com a Citosina – que em uma estrutura normal de DNA sempre se encontram –, que no nosso modelo representaram as variáveis da matriz metodológica trabalhadas em cada dimensão.

### Dimensão institucional: IPLANFOR e SEUMA.

Ao compararmos essas duas instituições, encontramos três semelhanças e três diferenças.

Figura 35 - Semelhanças e diferenças na dimensão institucional: IPLANFOR e SEUMA



Elaboração: Rodolfo Góis.

A SEUMA surgiu em 2013 na primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio, resultado de uma reforma administrativa empreendida pelo gestor. Contudo, o órgão precursor da SEUMA foi a SEMAM, que havia recebido as competências relativas ao meio ambiente da SMDT. Esse órgão era responsável pelo planejamento e articulação das políticas inter-

setoriais pertinentes à infraestrutura e ao controle urbano, meio ambiente, transportes, obras viárias, obras municipais e limpeza urbana.

Com a reforma executada por Roberto Cláudio, a SEUMA herda as competências relativas ao planejamento urbano da SEPLA, já que esta havia sido somada à Secretaria Municipal de Administração (SAM), tornando-se a atual Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). Também com essa reforma, a SEUMA recebeu as atribuições de controle urbano da SEINF. Dessa forma, a junção das áreas de controle urbano e meio ambiente no mesmo órgão, deu à SEUMA uma configuração semelhante à SMDT da gestão de Juraci Magalhães.

Já o IPLANFOR nasce em 2012, último ano de gestão de Luizianne Lins – resultados de cobranças da Câmara de Vereadores – como meio de preencher a lacuna deixada pela ausência do IPLAM. Em sua natureza, o instituto congregava competências relativas ao planejamento urbano, o que acabava conflitando com as atribuições da SEUMA, logo a reforma acabou subtraindo tal responsabilidade do instituto.

Assim, temos uma configuração institucional onde há dois órgãos responsáveis por diferentes tipos de planos: a SEUMA, com os planos diretores, e o IPLANFOR com os planos estratégicos. Como apresentado pelo quadro sinótico do capítulo 2, as atribuições dadas ao IPLANFOR assemelham-se à interface institucional pretérita do governo de Juraci Magalhães, o qual instituiu a SEPLA como órgão responsável pela elaboração de planos estratégicos.

Nas arenas de discussão da política urbana, SEUMA e IPLANFOR se encontram na CPPD e no Conselho da Cidade. No primeiro, o colegiado tem poder deliberativo, é hospedado na SEUMA e sua presidente é a titular da secretaria. Já no segundo, o conselho é vinculado ao prefeito, tendo apenas função consultiva. Aqui, a SEUMA ocupa três assentos na figura da titular da pasta: o primeiro como SEUMA e o segundo como representante de conselhos de políticas setoriais - Conselho das Unidades de Conservação de Proteção Integral e de uso Sustentável da Sabiaguaba e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), sendo que esse colegiado ainda não se encontra regularizado, havendo em seu lugar a CPPD.

Outro espaço em que SEUMA e IPLANFOR se encontram é na gestão do FUNDURB, sendo que o fundo é vinculado diretamente à secretaria. Essa também irá operar o programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), que já conta com recursos de Banco Mundial. Enquanto que o Plano Fortaleza 2040 do IPLANFOR – até o momento desta pesquisa – ainda espera possível financiamento do NDB.

Quanto à promoção de um ambiente mais competitivo e favorável aos negócios, ambos os órgãos caminham na mesma direção uma vez que pelo lado da SEUMA, a secretaria vem mostrando predileção por regulamentar instrumentos de viés mercadológico, como as operações urbanas consorciadas, as outorgas onerosas do direito de construir, as outorgas onerosas do direito de alterar o uso do solo, regulamentação de empreendimentos inadequados através da nova LUOS e facilitação de expedição de licenças via Fortaleza Online.

Por sua vez, o Fortaleza 2040 é apresentado em eventos e viagens como fruto da participação popular e anseios da sociedade. Um instrumento comprobatório das boas práticas de governança urbana da administração municipal.

O DNA dessa dimensão nos permite perceber que a SEUMA, por absorver as competências relativas ao urbano e ambiental, por presidir a CPPD, gerenciar o FUNDURB, ser responsável pelo plano diretor e suas leis complementares e capitanear programas com vultosos investimentos é o órgão municipal mais influente e relevante da política urbana de Fortaleza.

### **Dimensão Política: Processo de elaboração do Fortaleza 2040 e da LUOS 2016.**

O fato de a SEUMA ser o órgão mais influente do ponto de vista do planejamento urbano em Fortaleza não significa dizer que a sistemática de elaboração da LUOS configurou um nível de sofisticação e participação autêntica. (SOUZA, 2001).

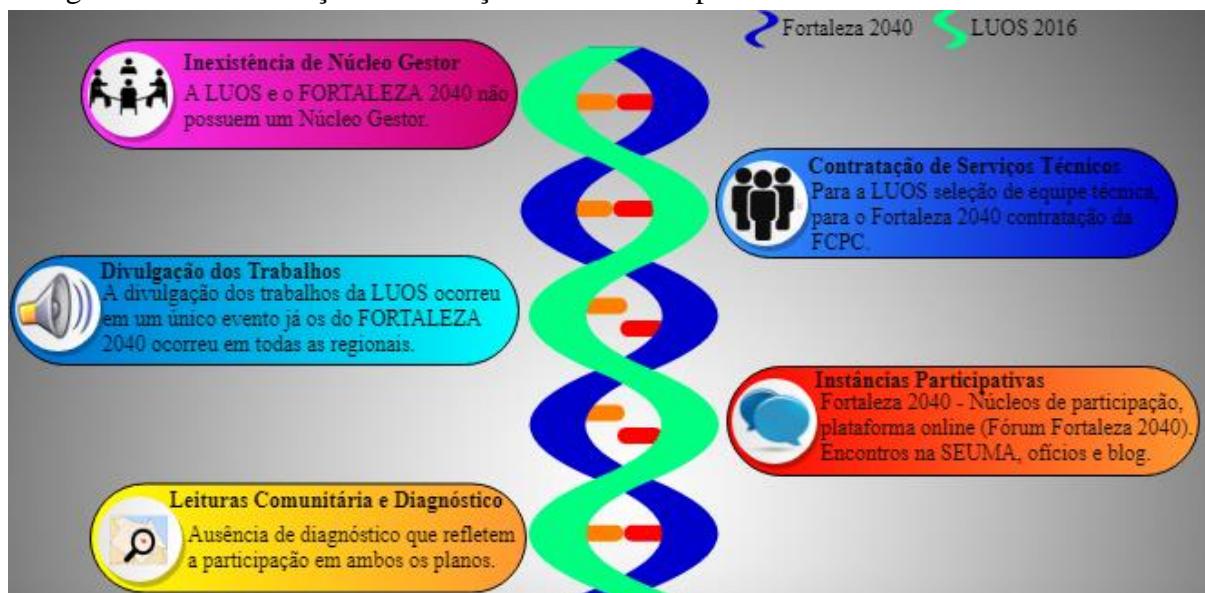
Primeiramente, não houve um Núcleo Gestor que centralizasse a condução e monitoramento da divulgação dos processos de trabalhos da LUOS para a sociedade. Do mesmo modo, a ausência deste núcleo nos trabalhos da LUOS suprimiu as possibilidades de participação da sociedade civil – com exceção do setor privado ligado ao imobiliário e construção civil – na construção coletiva da metodologia do plano. Também podemos aplicar o mesmo raciocínio para as atividades do Fortaleza 2040.

Os dois processos encontram-se na sequência pela similaridade de contratarem instituições ou pessoal técnico para prestar consultorias e desenvolver as propostas dos instrumentos de planejamento. Pelo lado do IPLANFOR, para o desenvolvimento do Fortaleza 2040, a prefeitura contratou pelo valor de R\$ 10.572.205,92 e sem licitação os serviços da Fundação Cearense de Apoio a Pesquisa – FCPC, que por sua vez contratou o escritório de arquitetura de Fausto Nilo para consultorias relativas ao Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade. Já a SEUMA despendeu dez mil reais para realizar uma seleção pública para complementar o quadro técnico da secretaria com 22 profissionais temporários



das áreas de arquitetura, engenharia, geografia, direito e desenho técnico. Já a soma de recursos para concretizar a nova LUOS foi da ordem de R\$ 2.827.000,00.

Figura 36 - Semelhanças e diferenças na dimensão política: Fortaleza 2040 e LUOS 2016



Elaboração: Rodolfo Góis.

Quanto à divulgação dos trabalhos para a sociedade civil, como exposto no capítulo 3, a minuta da LUOS, desenvolvida pelos técnicos contratados, foi apresentada em 21 de agosto de 2015 no VIII Fórum Adolfo Herbster, único evento de divulgação oficial do instrumento, que contou com a presença de público formado por técnicos na área da construção, arquitetos e urbanistas, representantes do mercado imobiliário e funcionários públicos.

Por sua vez, os trabalhos de elaboração do Fortaleza 2040 foram divulgados entre março e abril de 2015 nas sete regionais de Fortaleza e também em eventos para representantes de instituições públicas e privadas. Por conta disso, o número de participantes, nessa fase de divulgação do plano, é elevado, aproximadamente 2.231.

As diferenças quantitativas entre Fortaleza 2040 e LUOS 2016 continuam nas instâncias participativas criadas para o envolvimento do público. Como observamos, para o plano estratégico foram estabelecidos núcleos de participação territorial, setorial e governamental. Semelhante ao que foi o processo do PDPFOR em 2009, no qual os envolvidos foram divididos em segmentos: entidades profissionais; organizações não-governamentais; entidades trabalhistas/sindicatos; entidades acadêmicas e de pesquisa; entidades empresariais; movimentos sociais e populares.

Os núcleos de participação, sobretudo o territorial, do Fortaleza 2040, tinham tamanhos variados e encontros realizados em diversificados espaços, como em associação de moradores, praças, escolas, domicílios e comércios. Nessa instância, verificou-se a ausência de técnicos das regionais que auxiliassem os moradores nas discussões e na organização dos núcleos.

Mostramos que a espacialização da participação revelou que o número de bairros envolvidos com o Fortaleza 2040 foi caindo durante as três fases do plano: na primeira fase, 66 áreas da cidade, totalizando 1795 pessoas; na segunda fase apenas participaram 39 bairros, somando 1198 cidadãos, e na última fase, 27 bairros com 300 participantes.

O mapeamento também mostra que o leste da cidade esteve praticamente ausente do processo de elaboração do Fortaleza 2040 em comparação com o oeste da urbe. Parte das áreas que não se envolveram com o plano eram os bairros considerados nobres. Conforme relatou a diretora de planejamento do IPLANFOR, tais áreas foram responsáveis pelo déficit de 25% de cadernos não devolvidos ao Instituto.

Por conta disso, foi criada uma plataforma *on-line* chamada Fórum Fortaleza 2040 para que os interessados pudessem contribuir com a construção do mapa colaborativo, responder os questionários e debater sobre os estudos desenvolvidos no âmbito do plano. Contudo, apesar de ter tido 2 mil acessos frequentes, não observamos registros de discussão dos usuários na plataforma.

Também percebemos a existência de plataformas *on-line* no processo da LUOS 2016 como instância participativa, porém essa não foi plenamente usada pelos participantes para debater os conteúdos da minuta. Os debates ocorriam em reuniões quinzenais no auditório da SEUMA e as propostas dos interessados eram encaminhadas por ofícios. Porém, foi observado que segmentos do setor privado tiveram agendas de reuniões com representantes da SEUMA para tratar do escopo do instrumento. Nesse caso, destacamos o Sindicato da Indústria e Construção Civil do Ceará (SINDUSCON-CE), que ao longo do processo contava com uma equipe de especialistas, ativa nos encontros de discussão da minuta e presente nas audiências públicas na Câmara Municipal de Fortaleza.

A despeito das diferenças dos espaços de participação e do número de participantes no âmbito dos trabalhos de elaboração do Fortaleza 2040 e da LUOS 2016, é no final da cadeia do DNA que ambos os processos vão apresentar uma forte semelhança: ausência de diagnóstico.

O plano estratégico não mostra relação com os conteúdos postos para discussão nos Cadernos de Trabalho. O Fortaleza Hoje, nome da publicação que é posta como

diagnóstico do plano estratégico, apresenta uma miscelânea de assuntos e dados que não constrói uma visão sintética do quadro atual da capital. Por sua vez, no âmbito dos trabalhos da LUOS, apesar das cobranças da sociedade civil e Ministério Público do Estado do Ceará, não foi apresentado diagnóstico de cada ZEDUS proposta e nem registros de processo participativos que envolvessem a população no estabelecimento dos limites do zoneamento. Por conta dessas supressões, consideramos que não foram elaborados diagnósticos para ambos os instrumentos de planejamento.

### Semelhanças e diferenças do Fortaleza 2040 e LUOS 2016 quanto a dimensão territorial.

O fato de os processos de planejamento não apresentarem um diagnóstico como resultado das leituras comunitárias e técnicas acaba tanto por colocar em cheque o caráter democrático e de justiça social do plano, como também por levantar dúvidas, quanto às orientações advindas dos produtos gerados, uma vez que as concepções que norteiam as propostas de intervenção no espaço urbano dizem mais respeito à demanda de uma minoria do que aos anseios da maioria.

Figura 37 - Semelhanças e diferenças na dimensão territorial: Fortaleza 2040 e LUOS 2016



Elaboração: Rodolfo Góis.

A escala da região metropolitana é um tema ausente nos instrumentos gerados. O plano estratégico, como observado em seu PMUM, traz para a escala intraurbana a interpretação da dispersão urbana, fenômeno que, segundo a bibliografia apresentada no capítulo 4, está mais associado a processos de natureza ampla, ou seja, em escala regional. Tal

ponto revela fragilidades conceituais nas proposições formuladas pelos responsáveis pelo Fortaleza 2040.

Apesar da presença de representantes das cidades da RMF no lançamento do Fortaleza 2040 para os órgãos governamentais, não se tem registro durante o processo de discussões sobre formas de planejamento e gestão metropolitana que englobassem pautas relativas a problemas e potencialidades comuns a caracterização da região como recomendado por Rolnik e Pinheiro (2004).

A elaboração de Planos Diretores em municípios que integram uma microrregião, aglomeração urbana ou região metropolitana pode contribuir para a construção de uma agenda metropolitana ou microrregional. Além disto, os municípios podem elaborar em conjunto uma caracterização da região, discutir problemas e potencialidades comuns. [...] (ROLNIK; PINHEIRO, 2004, p.136).

Uma caracterização não foi possível, uma vez que ao estabelecer uma região expandida de análise de um raio de 100 km, o PMUM deixou de realizar uma leitura mais acurada da Região Metropolitana de Fortaleza, sobretudo uma leitura daquilo que é inerente a um dos objetos do instrumento: a mobilidade urbana.

Para Rolnik e Pinheiro (2004), os sistemas de mobilidade e transportes devem ser tratados de forma compartilhada entre os municípios para que o espaço regional torne-se um tecido mais coeso, social, ambiental e economicamente. Entretanto, o PMUM visualiza ações somente considerando a mobilidade endógena da cidade, vide as propostas de Unidades de Vizinhaça e Planos Específicos, que intencionam aumentar o adensamento populacional das áreas adjacentes aos eixos viários com o fito de otimizar a quantidade de viagens e passageiros transportados, e esquece que os principais eixos viários da cidade também passam os fluxos provenientes da região metropolitana.

Em 12 de janeiro de 2015, foi instituída a Lei nº 13.089 denominada de Estatuto da Metr pole. Em suas diretrizes aponta que as cidades das regiões metropolitanas já existentes devem observar a integra o dos seus instrumentos de ordenamento urbano, entre eles os de parcelamento, uso e ocupa o do solo.

Apesar de Moura e Hoshino (2015) anteverem a dificuldade da tarefa de compatibiliza o das normas entre as cidades de uma região por considerarem que o processo já conflituoso dentro de um único município, não houve qualquer a o no processo de elabora o da LUOS que indicasse um esforço em atender a nova legisla o.

Quanto aos usos e   ocupa o do solo, a semelhança entre esses dois instrumentos de planejamento é que ambos v o buscar resgatar padrões de ordenamento passados como

referenciais e justificativas para as suas propostas. O Fortaleza 2040 olha para as Unidades de Vizinhaça do plano de 1963 através das lentes do *New Urbanism* acreditando que este seja o modelo de planejamento mais adequado para combater os efeitos da dispersão urbana causada por formas de zoneamento funcional – que não corresponde a lógica do macrozoneamento atual – que privilegiaram a circulação do automóvel.

O PMUM, além de ver na conectividade do tecido urbano por Corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público a solução para os problemas da capital cearense, orienta a delimitação de aproximadamente 106 km<sup>2</sup> do território de Fortaleza como áreas de Planos Específicos. Tais recortes objetivam catalisar o “potencial estratégico” de áreas do município.

É visível que o *New Urbanism*, adotado como espírito do PMUM por perseguir diretrizes estabelecidas pela *Charter of New Urbanism*, que em seu conteúdo não mostra abertura para a participação social, contribui para o distanciamento do planejamento de Fortaleza dos ideais do planejamento de matriz reformista.

Por sua vez, o referencial da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade procura justificar as ZEDUS através dos Corredores de Adensamento provenientes da LUOS N° 5122 – A do Plano Diretor Físico de Fortaleza de 1979 e das Áreas de Urbanização Prioritária da LUOS de 1996. Acredita-se estarem corrigindo uma incompatibilidade gerada no processo de transição entre as normatizações.

Contudo, os interesses dos grupos do setor privado ligados ao ramo imobiliário e da construção civil no estabelecimento na formulação da LUOS, e sobretudo das ZEDUS, explicitam a natureza mercadofila do novo instrumento de ordenamento urbano da cidade, que servirá de indicativo de quais partes da cidade poderão receber investimentos.

Nesse sentido, os recortes dos planos se assemelham na seleção de grandes porções do território da cidade, sobretudo na porção oeste de Fortaleza. Vislumbramos, além dessa semelhança, uma relação à nova lei de ordenamento urbano e o plano estratégico: a LUOS, com parâmetros construtivos mais permissivos a grandes adensamentos viabiliza intervenções urbanísticas, não só do PMUM do Fortaleza 2040 como também dos programas Fortaleza Competitiva e Fortaleza Cidade Sustentável.

Em suas propostas, os instrumentos de planejamento apresentam áreas de intervenção e flexibilização de parâmetros superpostos ao zoneamento atual do PDPFOR, assim como suprimem áreas definidas como Zonas Especiais de Interesse Social desde 2009, mas que ainda não passaram por processos de regulamentação. Soma-se a esse cenário as políticas de reassentamento involuntário do Programa Fortaleza Cidade Sustentável, que

seguindo as políticas do Banco Mundial sinalizam para um quadro de remoções nas áreas de implementação dos grandes projetos que virão.

### **Novas questões se apresentam.**

Vale destacar que esta pesquisa não pretendeu sanar todas as lacunas existentes quanto aos processos de planejamento em Fortaleza, porém permite-nos lançar outras questões dentro das três dimensões desta tese que se desdobrarão em agenda de pesquisa futura.

### **Dimensão Institucional**

- Dados os encontros e desencontros entre Fortaleza 2040 do IPLANFOR e a LUOS da SEUMA, como será a compatibilização de funções entre esses órgãos durante o processo de elaboração do Plano Diretor de 2019?
- Haverá necessidade de contratação de novas consultorias ou seleção de técnicos para a elaboração do Plano Diretor de 2019?
- No transcurso final dessa pesquisa, em 15 de maio de 2018 no Centro de Eventos do Ceará, o Governo do Estado lançou o Ceará 2050, plano de longo prazo com estratégias pensadas para horizonte de 30 anos. Inspirado no plano estratégico da capital, o governo estadual buscará bases para o plano em escala estadual. Dessa forma, como será feita a apropriação da experiência de Fortaleza 2040 pela gestão estadual?
- A competitividade é um atributo perseguido pela gestão urbana da cidade. Em vista disso, quais serão os reflexos dessa postura no novo Plano Diretor?

### **Dimensão Política**

- Ainda na perspectiva do Estatuto da Metrópole, como será o envolvimento das demais cidades da RMF no processo de elaboração do Plano Diretor de 2019?
- Em se tratando da participação social, quais metodologias serão adotadas no envolvimento da população? Elas permitirão uma participação para além da consulta e informação?

- Plataformas *on-line* substituíram os espaços presenciais durante o processo de elaboração do plano de 2019?
- Em vista da exigência do Estatuto da Metrópole na compatibilização dos planos urbanos de cidades componentes de regiões metropolitanas, como pensar a correspondência dos planos da capital cearenses com as demais cidades da RMF uma vez que os planos desenvolvidos apresentam uma ausência da temática metropolitana?
- Quais são os caminhos a se percorrer para desenvolver processos de planejamento e gestão urbanos mais democráticos e incluídos diante do avanço de planos de matriz estratégica e da postura de gestão empresarial que cada vez mais tomam conta das administrações municipais? Ainda é plausível pensar em ideais de reformistas no planejamento contemporâneo?

### **Dimensão Territorial**

- Quais as implicações das intervenções urbanísticas na dinâmica imobiliária das áreas de abrangência da LUOS, Planos Específicos do PMUM do Fortaleza, Fortaleza Competitiva e Fortaleza Cidade Sustentável?
- Face ao quadro de projetos que se apresentam para a capital, quais riscos de remoções eles representam para as populações mais carentes?

Possivelmente essas questões exigirão novas análises, podendo demandar um olhar para além das três dimensões com o propósito de melhor compreender e contribuir na discussão da temática junto a academia, movimentos sociais, sociedade civil e poder público.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. In: VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. **Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR**. Recife: A Preencher, 1997. v. 3, p. 1735 - 1759. Disponível em: <<http://anpur.org.br/project/anais-do-vii-encontro/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ABERS, R. **Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000. 269 p. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=EsGuox4whwMC&printsec=frontcover&dq=inauthor:"Rebecca+Abers"&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwj119aV3tTXAhULgJAKHbNKDYgQ6AEIMTAB#v=onepage&q=implementation&f=false](https://books.google.com.br/books?id=EsGuox4whwMC&printsec=frontcover&dq=inauthor:)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

ACÇÃO conjunta Estado e Prefeitura iniciam mutirão no dia 25. **O Povo**, Fortaleza, 16 maio 2013. Radar, p.19.

ACCIOLY, V. M. **Planejamento, planos diretores e expansão urbana: Fortaleza 1960-1992**. 2008. 294 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

ÁGUEDA Muniz homenageada pelo setor da construção. **O Povo**, Fortaleza, 08 novembro 2014. Disponível em:<<http://www2.opovo.com.br/app/opovo/economia/2014/11/08/noticiasjornaleconomia,3344707/aguada-muniz-homenageada-pelo-setor-da-construcao.shtml>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

ALEMÃ Fraport arremata aeroporto de Fortaleza por R\$ 425 milhões. **O Povo**, Fortaleza, 16 março 2017. Disponível em:<<http://www.opovo.com.br/noticias/economia/2017/03/alema-fraport-leva-aeroporto-de-fortaleza-por-r-425-milhoes.html>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

ALTSHULER, Alan; LUBEROFF, David. **Mega-projects: The changing politics of urban public investment**. Washington: D.C./Cambridge, Mass, Brookings Institution Press/Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

ARÃO, M, R.M S. **Orçamento participativo em Fortaleza: práticas e percepções**. 140 f. Dissertações (Mestrado em Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade), UECE – Fortaleza: 2012.

ARAÚJO, E. F. **As políticas públicas do turismo e os espaços litorâneos na região metropolitana de Fortaleza**. 2012. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ASCHER, F. **Metapolis: acerca do futuro da cidade**. Oeiras, Editora Celta, 1998.



BASSUL, J. R. O Estatuto da cidade dez anos depois. In: **Estatuto da cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana**. Brasília, Senado Federal, 2011. p. 7-14.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 68/2011 e pelas Emendas Constitucionais de revisão, nº 1 a 6/64. Ed. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Brasília:2012.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 05 abr.2014.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Ação civil pública 99/2004. Agravantes: Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF. Advogados: Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito. Agravado: Município de Fortaleza, Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin – ASTEF, Universidade Federal do Ceará – UFC. Fortaleza, out 2004.

BRENNER, N.; THEODORE, N. **Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”**. Antipode. V. 34-3. Pgs. 349-379. Blackwell Publishers, 2002.  
CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Parecer ao projeto de lei nº 240/1997.  
Disponível em:  
<[http://216.59.16.201:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/1477\\_texto\\_integral](http://216.59.16.201:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/1477_texto_integral)>.  
Acesso em: 15 setembro 2017.

CÂMARA retoma votação da nova Lei de Uso e Ocupação. **O Povo**, Fortaleza, 08 agosto 2017. Disponível em:<<http://mobile.opovo.com.br/jornal/politica/2017/08/camara-retoma-votacao-da-nova-leide-uso-e-ocupacao.html>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

CARDOSO, A. L; QUEIROZ, RIBEIRO, L. C. de. Os municípios e as políticas habitacionais. In: Coletânea Habitare, vol. 1. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em:  
<<http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/81.pdf>> Acesso em: 01 mar. 2017.  
CASTELLS, M; BORJA, J. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos: CEBRAP, São Paulo, n.45, p. 152 - 166; jul. 1996.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo, Editora Unesp, 2005.

CONGRESS FOR THE NEW URBANISM. **Charter of New Urbanism**. 1996. Disponível em: <<https://www.cnu.org/who-we-are/charter-new-urbanism>>. Acesso em: 07 mar. 2018.  
CONGRESS FOR THE NEW URBANISM. **What is new urbanism?**. Disponível em:  
<<https://www.cnu.org>>. Acesso em: 01 set. 2016.

CORRÊA, R.L. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1995.

COURB. **Estudo para Identificação de novas centralidades (Polos/Corredores) de atividades não residenciais no município de Fortaleza.** Fortaleza: Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano, 2013. 35 p. Disponível em: <[https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/relatorio\\_de\\_identificacao\\_de\\_novas\\_centralidades\\_-\\_zedus.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/relatorio_de_identificacao_de_novas_centralidades_-_zedus.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2018.

CRIADAS há 20 anos, Regionais estão esvaziadas. **O Povo**, Fortaleza, 06 fevereiro 2017. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/02/criadas-ha-20-anos-regionais-estao-esvaziadas.html>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

CS Imobiliária elege presidente e secretários. **Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A.** Disponível em: <<http://www.adece.ce.gov.br/index.php/sala-deimprensa/noticias/46-imobiliaria/44618-cs-imobiliaria-elege-presidente-e-secretarios>>. Acesso em 28 dez. 2017.

DANTAS, E. W. C. **Maritimidade nos trópicos: por uma geografia do litoral.** Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DANTAS, E. W. C. **Mar a vista: estudo da maritimidade em Fortaleza.** Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará, 2002.

DANTAS, E. W.C (Org.); SILVA, J. B; COSTA, M. C. L; SOUZA, M. S. Cidade a Metrôpole: (Trans) formações Urbanas em Fortaleza. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DANTAS, E. W.C; FERREIRA, A. L; CLEMENTINO, M. L. M. **Turismo Imobiliário nas metrópoles.** Rido de Janeiro:Letra Capital, 2010.

ENDEAVOR BRASIL. **Índice de Cidades Empreendedoras - Brasil 2017.** Disponível em: <<https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/6588/1512651268AF-REAL-ICE-2017-web.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

ENTREVISTA sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo. **O Povo**, Fortaleza, 06 agosto 2016. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/imoveis/2016/08/06/notimoveis,3643641/entrevista-sobre-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo.shtml>>. Acesso em: 06 ago. 2016.  
FCPC, Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura - **Plano Mestre Urbanístico de Mobilidade: produto 3.0 – Interpretação da Forma Urbana de Fortaleza – Urbanismo e Mobilidade.** Fortaleza: Iplanfor, 2015. 414 p.

FDiINTELLIGENCE. **American Cities of the Future 2017/18 Winners.** 2017. Disponível em: <<https://www.fdiintelligence.com/Locations/Americas/fDi-American-Cities-of-the-Future-2017-18-FDI-Strategy-winners>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

FELDMAN, S. O Zoneamento ocupa o lugar do plano. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7.**, 1997, São Paulo. *Anais...* Recife: MDU/UFPE, 1997. 13 páginas.

FLYVBERG, B. **What you should know about megaprojects and why: An overview.** University of Oxford, 2014.

**FORTALEZA 2040: cidade conectada, acessível e justa.** Fortaleza: Iplanfor,; v3, n. 1, 2016.

**FORTALEZA 2040:** Fortaleza hoje. Fortaleza: Iplanfor, v. 2, n. 4, 2015c.

**FORTALEZA 2040:** iniciando o diálogo. Fortaleza: Iplanfor, ano.II, n 2, 2015a.

**FORTALEZA 2040:** Núcleo dos bairros olhar dos moradores. Fortaleza: Iplanfor, ano. II, n. 3, 2015b.

**FORTALEZA 2040:** Planejamento participativo por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora. Fortaleza: Iplanfor, ano. I, n. 1, 2014.

FORTALEZA fica em 8º lugar em ranking de cidades do futuro. Diário do Nordeste, Fortaleza, 07 julho 2017. Disponível em:  
<<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/fortaleza-fica-em-8-lugar-em-ranking-de-cidades-do-futuro-1.1783726>>. Acesso em: 08 jul 2017.

FORTALEZA. Decreto n. 10.576, de 09 de agosto de 1999. Regulamenta a integração das atribuições e competências do Instituto de Planejamento do Município – IPLAM à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial – SMDT e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, 09 ago. 1999. Ano XLVII, nº. 11656.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 13.841, de 01 de jul. de 2016. Cria como Parque Tecnológico e Criativo de Fortaleza a área que indica do bairro Praia do Futuro. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, 30 jun 2016. Ano LXII, nº. 15800, p. 13-14. Disponível em:  
<<http://apps.fortaleza.ce.gov.br/diariooficial/download-diario.php?objectId=workspace://SpacesStore/58283f7a-0ee5-4798-b323-dcad997d3a2e;1.0&numero=15800>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 036, de 11 de agosto de 2017. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 11 ago. 2017. Ano LXIII, nº16.078.

\_\_\_\_\_. Lei nº 0106, de 18 de abril de 2012. Cria o Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza (IPLANFOR) e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 18 abr. 2012. Ano LIX, nº14.773.

\_\_\_\_\_. Lei nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 13 mar. 2009. Ano LVI, nº14.020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 0137, de 08 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 08 jan. 2013. Ano LX, nº 14952.

\_\_\_\_\_. Lei nº 0176, de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 19 dez. 2014. Ano LXI, nº 15429.

\_\_\_\_\_. Lei nº 0184, de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a competência, estrutura e organização do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), criada pela Lei Complementar nº 0106 de 18 de abril de 2012 e dá outras providências. Poder Executivo Municipal. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 19 dez. 2014. Ano LXI, nº 15429.

\_\_\_\_\_. Lei nº 0211, de 22 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e dá outras providências. Disponível em: <[https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei\\_0211\\_-\\_cria%C3%A7%C3%A3o\\_fundurb.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei_0211_-_cria%C3%A7%C3%A3o_fundurb.pdf)>. Acesso em 11 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10074, de 28 de junho de 2013. Altera a Lei Municipal nº 7.909/1996, que disciplina o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 28 jun. 2013. nº 15064

\_\_\_\_\_. Lei nº 10232, de 07 de julho de 2014. Dispõe sobre a criação do Conselho da Cidade de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 18 jul. 2014. Ano LXI, nº 15321.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.312, de 29 de dezembro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa do município para o exercício financeiro de 2015. Poder Executivo Municipal. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 29 dez. 2014. Ano LXI, nº 15433.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10332, de 01 de abril de 2015. Altera a Lei nº 10.274 de 19 de setembro de 2014 na forma que indica. Poder Executivo Municipal. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 09 abr. 2015. Ano LXI, nº 15499.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10635, de 27 de outubro de 2017. Estabelece o horário de funcionamento do comércio varejista e atacadista no município de Fortaleza. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 01 nov. 2017. Ano LXIII, nº 16113.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10645, de 23 de novembro de 2017. **Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o quadriênio 2018–2021**. Disponível em:<[https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/ppa\\_2018\\_final.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/ppa_2018_final.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5122-A, de 13 de março de 1979. **Legislação Básica do Plano Diretor de 1979**.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 6805, de 16 de janeiro de 1991. Redefine as competências dos órgãos e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 24 jan. 1991. Ano XXXVIII, nº 9542.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7813**, de 30 de outubro de 1995. Dispõe sobre a composição, atribuições, organização e funcionamento da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD, e dá outras providências. Disponível em <[http://216.59.16.201:8080/sapl/default\\_index\\_html](http://216.59.16.201:8080/sapl/default_index_html)>. Acesso em: 04 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7909**, de 17 de junho de 1996. Disciplina o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano previsto no art. 6 da lei nº 7061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: < [http://216.59.16.201:8080/sapl/default\\_index\\_html](http://216.59.16.201:8080/sapl/default_index_html)>. Acesso em: 30 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8000, de 29 de janeiro de 1997. Dispõe da organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 29 jan. 1997. Ano XLIV, nº 11032.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8047, de 24 de julho de 1997. Altera os incisos I e II do art.2º da Lei nº7813, de 30 de outubro de 1995, que dispõe sobre a composição, atribuições e funcionamento da Comissão Permanente de avaliação do Plano Diretor- CPPD.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8089, de 10 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a extinção da Superintendência Municipal de Obras e Viação (SUMOV) e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 01 dez. 1997. Ano XLV, nº 11241.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8108**, de 15 de dezembro de 1997. Altera os incisos I e II do art. 2º da Lei nº7.813, de 30 de outubro de 1995, que dispõe sobre a composição, atribuições e funcionamento da Comissão Permanente de avaliação do Plano Diretor - CPPD.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8283, de 30 de junho de 1999. Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), na forma que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 30 jun. 1999. Ano XLVII, nº 11628.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8608, de 29 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 26 dez. 2001. Ano XLIX, nº 12241.

\_\_\_\_\_. Lei nº7.061 de 16 de janeiro de 1992. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992**. 1992b.

\_\_\_\_\_. Mensagem Nº 47, de 24 de dezembro de 2014. **Paço Municipal da Prefeitura de Fortaleza**. Fortaleza, 2014.

\_\_\_\_\_. Mensagem nº49 de 24 de novembro de 2014. **Paço da Prefeitura Municipal de Fortaleza**, 2014

\_\_\_\_\_. Pedido de Dispensa de Processo Licitatório contratação de pessoa jurídica especializada para serviços de consultoria e assessoria em políticas públicas na área de gestão urbana visando a elaboração da revisão do plano diretor urbano da cidade de Fortaleza. EMPRESA CONTRATADA:POLIS. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 06 fev. 2006. Ano LIII, nº13.261.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. **Síntese Diagnóstica**. 1992a.

\_\_\_\_\_. Ratificação de dispensa de licitação. Processo nº 1410112937123/2013-IPANFOR/PMF. OBJETO: Constitui objeto do presente instrumento contratual a prestação de serviços pela Fundação para coordenar, supervisionar e executar diretamente e/ou através de parcerias, as atividades relativas a elaboração do Plano Estratégico Fortaleza 2040, composto

de Plano Mestre Urbanístico (integrado com Plano de Mobilidade) e Plano de Desenvolvimento Econômico, **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 29 jan. 2014. Ano LXI, nº 15.2010.

\_\_\_\_\_. Secretário de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura **Síntese Diagnóstica**. 2004.

GESTOR que Capital mais competitiva. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 02 janeiro 2017. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/politica/gestor-quer-capital-mais-competitiva-1.1679692>> Acesso em: 12 set. 2017.

GÓIS, R. A.D. **A metrópole e os megaeventos**: implicações socioespaciais da copa do mundo de 2014. 181 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza: 2013.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

GRAZIA, G; SILVA, C. F. **Conselho das Cidades**: um exercício de gestão democrática. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

HARVEY, D. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio”, In: **Espaço & Debates**, Número 39, NERU, 1996, p.48-64.

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

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLANDA, B; ROSA, S. V. 16 anos de operação urbana em Fortaleza: um olhar das diferentes gestões e da flexibilização urbana. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 1, 2017, São Paulo. **Anais do 17º Encontro Nacional da ENAPUR**. São Paulo. Disponível em: <[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-01.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-01.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

IACOVINI, V; LUSTOSA, C. L. C. A(s) territorialidade(s) de Fortaleza/CE (2002-2012): A cidade, governo, grupos sociais, o plano diretor e a copa do mundo. **Caderno Prudentino de Geografia**, São Paulo, n. 35, p. 39-57, 2014.

IBGE. **Áreas urbanizadas do Brasil**: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 100 p.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico Brasileiro 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** - PNAD Contínua 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?&t=resultados>>. Acesso em 22 dez 2017.

IPLANFOR. **Plano mestre urbanístico e de mobilidade - Fortaleza 2040**: Interpretação da Forma Urbana de Fortaleza – Urbanismo e Mobilidade (VERSÃO PRELIMINAR) – TOMO I. Fortaleza: Iplanfor, 2015e. 252 p.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. 3. ed. São Paulo: Editora Wmf Martins Fontes, 2011. (Coleção cidades). Tradução de: Carlos S. Mendes Rosa.

JUNIOR, S; UZZO, N. Y. K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Ciudades para todos, Experiencias, Marco Legal**. 2011. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em 01 maio 2017.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 11-22, 1998.

JUNQUEIRA, L. A. P; INOJOSA, R. M; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. **El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones**, p. 63-124, 1997.

KAUFMAN, L; JACOBS, H. **A public planning perspective on strategic planning**. Disponível em: <<https://urpl.wisc.edu/sites/urpl.wisc.edu/files/people/jacobs/Kaufman%20%26%20Jacobs%20-%201987%20-%20Strategic%20Planning%20-%20JAPA.pdf>> Acesso em: 13 out 2016.

LACERDA, N; *et al.* Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s.l.], v. 7, n. 1, p.55-72, 31 maio 2005. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR). Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/135/119>>. Acesso em: 31 dez. 2017.  
Legislação urbanística de Fortaleza será atualizada. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, Cidade, 05 dez. 2002.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LIMONAD, E. Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana? **Revista Formação**, São Paulo, v. 1, n. 14, p.31-45, 2006. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/705>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

LUNGO, M. **Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas**. In: SMOLKA, Martin O.; MULLAHY, Laura. **Perspectivas urbana: Temas crítico en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute Of Land Policy, 2007. Cap. 5. p. 293-299. Disponível em: <[https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1180\\_639\\_Chapter 5.pdf](https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1180_639_Chapter%205.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

MACHADO, E. G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003- 2008)**. 2011. 450 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Sociologia, Centre de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

MARICATO, E. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: o planejamento urbano no Brasil**. In: VAINER, Carlos B.; ARANTES, Otilia & MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.  
\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.214 p.

MOREIRA, A. F. M. **O Processo de Participação Popular do Plano Diretor de Fortaleza**. 35 f. Monografia (Especialização em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

MOURA, R. Grandes projetos urbanos e planejamento territorial. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v. 1, n. 1, p.7-30, 2011. Quadrimestral. Disponível em: <<http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/22>>. Acesso em: 20 jan. 2016

MOURA, R; HOSHINO, T. A. P. **Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à urbanização brasileira?** Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/estatuto\\_metropole\\_artigo\\_rosa.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2016.

MUNIZ, Águeda. “Fortaleza, uma cidade competitiva.” **Tribuna do Ceará**, Fortaleza, 22 agosto 2017. Disponível em: <<http://tribunadoceara.uol.com.br/opiniaio/aguada-muniz/aguada-muniz-fortaleza-um-cidade-competitiva/>>. Acesso em 22 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. “Planejamento urbano como promotor do ambiente de negócios”. **Tribuna do Ceará**, Fortaleza, 04 outubro 2016. Disponível em: <<http://tribunadoceara.uol.com.br/opiniaio/aguada-muniz/aguada-muniz-planejamento-urbano-como-promotor-do-ambiente-de-negocios/>>. Acesso em: 05 out. 2016.

NÉRI, Arlen Medina. Aeroporto terá plano de desenvolvimento. **O Povo**, Fortaleza, 31 março 2017. Disponível em: < <https://www.opovo.com.br/jornal/economia/2017/03/aeroporto-tera-plano-de-desenvolvimento.html> >. Acesso em: 31 mar. 2017.

NOVAIS, P; OLIVEIRA, F. L; BIENENSTEIN, G; SÁNCHEZ, F. **Grandes Projetos Urbanos: Panorama da Experiência Brasileira**. *Anais do Encontro Nacional da ANPUR*, 2007.

NUNES, D. **Participação popular e Controle Social**. UNESCO/Quarteto, 2002.

OTÍLIA, A; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.192.

PEQUENO, L. R (Org.). **Como anda Fortaleza**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório da Metrópoles, 2009.

PEQUENO, L. R. B. **Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza**. 2002. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. Projetos e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza. In: COSTA, M. C. L; PEQUENO, L.R.B; PINHEIRO, V. **Fortaleza: os impactos da Copa do Mundo de 2014**. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015. P.17-55.

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



PEQUENO, R; ROSA, S.V. 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 programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 131-164.

PERDIGÃO, L. Relatório da participação popular no PDP. Fortaleza: Iplanfor, 2015.

Disponível em:

<<http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=workspace://SpacesStore/7e6e6eb2-935d-4210-b96a-f7131b824acc>>. Acesso em: 11 de nov. de 2016.

PEREIRA, A. Q. **Veraneio marítimo e expansão metropolitana no Ceará:** Fortaleza em Aquiraz. 2006. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

PESCATORI, C. Cidade compacta e cidade dispersa: ponderações sobre o projeto do Alphaville Brasília. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 17, n. 2, p.40-62, ago. 2015. Quadrimestral. Disponível em:

<<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4995>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil:** uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000.

PINHEIRO, V; LESSA, L.G; VERAS, F.F.M. Encontro de Comunidades e Observatório de Remoções: experimentações de uma práxis educativas em Fortaleza. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Caderno de Resumos - XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.** São Paulo: FAUUSP, 2017.

PORTFÓLIO mostrará potencial do Ceará. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 19 setembro 2015. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/portfolio-mostrarapotencial-do-ceara-1.1390521>> Acesso em: 18 jul 2017.

PREFEITO de Fortaleza viaja nesta terça-feira para a Europa. **O Povo**, Fortaleza, 17 fevereiro 2015. Disponível em: <<http://blogdoeliomar.com.br/prefeito-de-fortaleza-viaja-nesta-terca-feira-para-europa/>>. Acesso em 24 abril 2017.

PREFEITO fala para investidores globais em Nova York. **Prefeitura Municipal de Fortaleza.** Fortaleza, 09 junho 2015. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-fala-para-investidores-globais-em-nova-iorque>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

PREFEITO Roberto Cláudio realiza visita técnica no aeroporto de Frankfurt. **Prefeitura Municipal de Fortaleza.** Fortaleza, 30 março 2017. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-diz-que-fraport-e-latam-iniciam-proxima-semana-negociacao-para-hub-em-fortaleza>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

PREFEITURA de Fortaleza recebe certificado do índice de Competitividade do Ministério do Turismo. **Prefeitura Municipal de Fortaleza.** Fortaleza 21 dezembro 2015. Disponível em:

<<http://www.fortaleza.ce.gov.br/turismo/noticias/turismo/prefeituradefortaleza-recebecertificadodoindicecompetitividade-do>>. Acesso em: 09 maio. 2016.

PREFEITURA de Fortaleza terá cooperação internacional em ações de urbanismo e mobilidade. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**. Fortaleza 19 fevereiro 2015. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-teracooperacao-internacional-em-aco-es-de-urbanismo-e>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

PREFEITURA debate LUOS na Câmara Municipal. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**, Fortaleza, 24 maio 2016. Disponível em <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-debate-luos-na-camara-municipal>>. Acesso em 05 agosto 2017.

PREFEITURA lança hoje o Fortaleza Competitiva. **O Povo**, Fortaleza, 25 agosto 2017. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/jornal/economia/2017/08/prefeitura-lanca-hoje-o-fortaleza-competitiva.html>>. Acesso em: 25 agosto 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Caderno de Trabalho**: bairros. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Trabalho**: núcleos setoriais. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Trabalho**: políticas públicas. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

\_\_\_\_\_. **Fortaleza 2040**: governança municipal, modelo de gestão e participação da sociedade na elaboração do plano. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <[http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_volume-8-governanca-municipal-e-participacao\\_06-03-2017.pdf](http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_volume-8-governanca-municipal-e-participacao_06-03-2017.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Marco de reassentamento**: Programa Fortaleza Cidade Sustentável. Fortaleza, 2016. **QUIXERAMOBIM. Projeto de lei**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, PDDU, de Quixeramobim e dá outras providências. Secretaria de Infraestrutura, 2000.

REGIONAIS enfrentam problemas. *Diário do Nordeste*, Fortaleza, 24 julho 2012. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/politica/regionais-enfrentamproblemas-1.550613>> Acesso em: 04 jul. 2017.

REIS, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RETORNO do Iplam não é prioridade para a Prefeitura. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 30 março 2010. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/politica/retorno-do-iplam-nao-prioridade-para-a-prefeitura-1.44973>>. Acesso em: 09 junho. 2017.

RIBEIRO, L. C.Q. **Cidade, nação, mercado**: gênese e evolução urbana no Brasil. In: SANCHS, I; WILHEM, J; PINHEIRO, P. S (Org). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo. Companhia das Letras, 2001. P. 133-161.

ROBERTO Cláudio recebe prêmio de destaque do ano de construtoras e empreiteiras. **O Povo**, Fortaleza, 26 novembro 2013. Disponível em:<

<http://www20.opovo.com.br/app/politica/2013/11/26/noticiaspoliticas,3168539/robertoclaudio-recebe-premio-de-destaque-do-ano-de-construtoras-e-empreiteiras.shtml>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

ROBERTO Cláudio Rodrigues Bezerra: “Uma Fortaleza Global em Parcerias”. **O Povo**, Fortaleza, 10 maio 2017. Disponível em: <  
<https://www.opovo.com.br/jornal/opiniao/2017/03/roberto-claudio-rodrigues-bezerra-uma-fortaleza-global-em-parcerias.html> >. Acesso em: 11 maio. 2017.

RODRIGUES, A.M. **Estatuto da Cidade**: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. In: Cadernos Metr pole. n.º.12, p. 9-25, 2.º sem.2004.

ROLNIK, R; PINHEIRO, O. M. (Orgs). **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 1 ed. Brasília: Ministério das Cidades/CONFEA, 2004. 160 p.

ROLNIK, R; SAULE JUNIOR, N. **Estatuto da cidade**: Novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo, Polis, 2001.

RUFINO, M. B. C. **Incorporação da Metr pole**: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. 2012. 332 p. Tese (Doutorado -  rea de Concentração: Habitat) – FAUUSP, São Paulo, 2012.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. 2.ed. Chapecó: Argos, 2010.

SANTOS, M. Espaço e Método. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS JUNIOR, O. A. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S; FERNANDES, A (Org.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo**: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA; São Paulo: UNESP, Anpur, 2007. p. 293-313.

SANTOS JÚNIOR, O. A; MONTANDOM, D.T. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JÚNIOR, O. A; MONTANDOM, D.T. (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais p s-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SILVA, E. O Planejamento Estratégico sem plano: uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil. **Revista de Geografia e ordenamento do território**, n. 2, p. 279-306, 2012.

SILVA, E. S. **Dinâmica socioespacial do comércio popular de confecção no centro de Fortaleza**. 2013. 155 f. Disserta o (Mestrado em Geografia), Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza: 2013.

SILVA, J. B. da. Governança metropolitana em Fortaleza. In: COSTA, M. C. L; PEQUENO, R (Orgs.). **Fortaleza**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 11, p. 377-397.

SILVA, J. B. **Os incomodados não se retiram**: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992. 192 p.

SOARES, J. A; BARREIRA, I. B. (Coord.) **Os desafios da gestão municipal**. Recife. Instituto Polis, 1998

SOUSA, A. L. O Território da Habitação no Processo do Plano Diretor Participativo da Cidade de Fortaleza/Ce, Brasil. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 14, 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-9.htm>>. Acesso em: 01 set. 2016.

SOUTO, V. **Participação popular e cultura política em Fortaleza (2004-2012)**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2013.

SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, M. L; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismo sociais**. São Paulo: Unesp, 2004. 136 p. (Coleção paradidáticos).

SOUZA, M. S. Meio ambiente urbano e saneamento básico. **Mercator: revista de Geografia da UFC**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p.41-52, 2002. Mensal. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/194>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

TACHIEVA, G. **Sprawl repair manual**. Island Press, 2010.

ULTRAMARI, C; REZENDE, D. A. Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: Referenciais e Bases de Aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 3, p. 717, 2008.

VAINER, C. B; OLIVEIRA, F, L; LIMA JÚNIOR, P, N. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, F. L; CARDOSO, A. L; COSTA, H.S.M; VAINER, C.B. VALTER. **Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte**. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2012.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. 2005. Disponível em: <<http://www.fau.usp.br/>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Lincon Institute, 2001.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. **Processos de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp/Fupam, 2004.

VISITA do prefeito Roberto Cláudio à China sinaliza com ações inovadoras para Fortaleza. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**. Fortaleza, 31 agosto 2017. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/visita-do-prefeito-roberto-claudio-a-china-sinaliza-com-aco-es-inovadoras-para-fortaleza>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

APÊNDICE A – MATRIZ METODOLÓGICA TRIDIMENCIONAL

		<b>Processo</b>		<b>Dimensão Institucional do Planejamento Urbano de Fortaleza</b>	
		Trajetória institucional do planejamento urbano de Fortaleza		Reforma administrativa	
				Instâncias decisórias da política urbana	
				Responsabilidade técnica pelos Planos Diretores	
				Instrumentos de natureza contábil	
				Programas de desenvolvimento urbano financiados por agências multilaterais	
<b>Dimensão Política do Planejamento Variável</b>		- Marcos regulatórios favoráveis ao ambiente de negócios; - Discurso dos gestores focado em competitividade.		- Leis que alteram a organização administrativa da PMF; - Nº de órgãos de planejamento criados ou extintos.	
				- Leis que criam regulam órgãos colegiados; - Orgão de planejamento; - Consultorias contratadas; - Valor das consultorias.	
<b>Processo</b>				- Leis que criam regulam fundos de desenvolvimento urbano.	
				- FCS - BIRD - NDB - Valor dos empréstimos.	
<b>Dimensão Territorial do Planejamento Urbano de Fortaleza</b>				- Nº de premiações e posições obtidas em rankings; - Publicações, jornais - Fortaleza Online.	
				<b>Indicador</b>	
<b>Processo</b>		Publicidade dos processos de trabalho		- Nº de eventos e participantes em apresentações dos planos; - Nº de publicações divulgando os planos; - Anúncio rádios; - Folders; - Redes Sociais.	
		Instâncias participativas criadas		- Divisão por núcleos; - Nº de eventos; - Nº de participantes; - Nº de participantes; - Espacialização dos participantes; - Plataforma online.	
<b>Dimensão Política do Planejamento Variável</b>		Correspondência dos diagnósticos com as leituras comunitárias		- Nº de tópicos dos diagnósticos relativos aos temas discutidos pela população; - Nº de mapas gerados a partir da soma das leituras comunitárias e técnicas.	
<b>Processo</b>		Padrões de uso e ocupação do solo.		- Dispersão Urbana; - Cidade Compacta; - Unidade de Vizinhaça; - Forma Urbana; - Corredores de Urbanização; - Corredores de Adensamento; - Área de Urbanização Prioritária.	
		Recortes territoriais indicados pelos planos.		- Nº de áreas de intervenção previstas; - Tamanho das área de intervenção; - Espacialização dos recortes; - Discriminação dos recortes dos planos face ao indicado por outros programas municipais; - Supressão do zoneamento do PDPFOR 2009 face ao recortes previstos.	

Elaborada por Rodolfo Góis.

## **ANEXO A- NOTA DE DENÚNCIA E REPÚDIO AO PROJETO DE LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO (LUOS) DE FORTALEZA**

Nota de Denúncia e Repúdio ao Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de Fortaleza

Fortaleza, 22 de novembro de 2016.

No momento, o município de Fortaleza tem passado por diversos processos diferentes de planejamento e pela implementação de projetos, em órgãos diversos, com equipes diferentes e formulação e revisão de legislações. Muitos desses processos são bem novos e abertos a um tipo de participação altamente questionável, tanto pela pouca divulgação, por suas atividades ocorrerem em horários de expediente de trabalho, durante a semana, e principalmente como a falta de metodologia e nenhuma preocupação de tradução do conteúdo especializado para o cidadão comum, que, apesar de não terem conhecimento técnico, serão afetadas diretamente pelos resultados de tais processos.

A etapa de participação na revisão da LUOS e do Código da Cidade iniciou sem uma explicação detalhada do que foi alterado com relação à legislação anterior e qual a justificativa social, ambiental e técnica para isso, e sem o repasse do diagnóstico elaborado para a construção dessas atualizações, tantas vezes solicitado.

- Como essa participação funciona sem uma metodologia definida e clara, com espaço para esclarecimentos e contribuições da sociedade, conforme é exigido por lei?
- Como falar que houve participação popular sem que essa própria sociedade possa definir o que entra e o que não entra, ao invés da própria Prefeitura decidir o quê das propostas novas é considerado bom ou ruim?

As reuniões sobre a LUOS que ocorreram na SEUMA e contaram, em geral, com a participação de técnicos da própria instituição, um ou outro arquiteto que trabalha com aprovação de projetos, construtores e uma equipe do SINDUSCON dedicada a acompanhar esse processo. O reflexo disso são as próprias contribuições à minuta, antes do envio à Câmara, onde predominam sugestões desses profissionais. E os demais arquitetos, geógrafos, professores, movimentos sociais, sociedade civil em geral? Será que eles não têm interesse em participar? Ou será que é difícil participar de um processo, que é necessário faltar ao trabalho e para o qual não se foi sensibilizado para perceber a sua importância?

Além da pseudoparticipação ocorrida no processo de revisão da LUOS, foram observadas inúmeras IRREGULARIDADES no corpo da lei e na forma como ela foi pensada.

Porém, primeiramente, é importante deixar claro que o a Lei de Uso e Ocupação do Solo é prevista na Lei Orgânica no município de Fortaleza e na sua Lei do Plano Diretor. Tanto na Lei Orgânica, como no Plano Diretor, a LUOS é reconhecida como parte integrante desse último, entendendo, assim, que deve apenas detalhá-lo, complementá-lo e nunca alterá-lo. O Plano Diretor é, inclusive, o instrumento básico da política urbana do município, segundo a Constituição Federal. Ou seja, é a principal lei urbana.

Segundo o nosso Plano Diretor vigente, aprovado em 2009, a LUOS deveria ser revisada em um prazo de até 2 anos após a publicação do primeiro, de modo a adequá-la a ele e à Lei Federal do Estatuto da Cidade. Desse modo, como podemos aceitar uma LUOS em que a prefeitura justifica o seu conteúdo com base em intenções previstas no Plano Diretor da década de 1970 e da de 1990, mesmo essas contrariando a matéria de lei vigente do atual Plano? Tais justificativas podem ser vistas nos vídeos das audiências públicas, em declarações da servidora responsável por apresentar o conteúdo na Câmara, depois de já ter sido cobrada inúmeras vezes pelo diagnóstico que embasou a formulação do Projeto de Lei – e suas correções. Mais recentemente, no Fórum Adolfo Hebster, a mesma servidora, com aval da secretária da SEUMA, complementou com a ajuda do presidente da ASBEA que a LUOS já está formulada visando atender o NOVO Plano Diretor, que seria feito em 2019. Novo Plano Diretor? Prefeitura começou a revisão do Plano Diretor, que deve contar com participação popular obrigatória por lei, e esqueceu de avisar à sociedade civil?

Como se não bastasse esse processo nebuloso, ao analisar o conteúdo da nova LUOS, nos deparamos com uma proposta voltada para o atendimento de interesses de uma pequena parcela da sociedade, não considerando em sua formulação que Fortaleza é uma cidade onde aproximadamente 40% da sua população vive em assentamentos precários, ocupando menos de 12% do território, e onde mais de 110 mil famílias com até 3 salários mínimos declaram estarem dentro do déficit habitacional.

Dessa forma, apontamos ainda diversas irregularidades no projeto de lei, como:

- 1) A proposta cria 20 novas ZEDUS (Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica) que, segundo a o Plano Diretor (Lei nº 62, Art. 151), só poderiam ser criadas por Lei específica;

- 2) Essas 20 novas ZEDUS ocupam aproximadamente 12% do território, o que corresponde a uma área maior, por exemplo, que a correspondente a toda a Regional IV; ou ainda maior que a correspondente a zonas definidas pelo PD, como a Zona de Ocupação Restrita (ZOR – Ancuri, Pedras, São Bento etc.) e a Zona de Ocupação Consolidada (ZOC – Aldeota, Varjota, Meireles, Dionísio Torres, Cocó etc.). Todas as ZEDUS somadas chegam

a ser uma área 4 vezes maior que a da ZOC. Assim, o P.L. da LUOS não trata a ZEDUS como um zoneamento especial, mas sim como uma nova zona do macrozoneamento do município, o que seria ilegal, já que a LUOS não pode alterar o zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor;

3) Para as ZEDUS, estão sendo propostos NOVOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS, que muitas vezes duplicam e triplicam potenciais construtivos dos terrenos, através do aumento do índice de aproveitamento. Aumentam também altura máxima permitida para as edificações, taxas de ocupação do terreno, e diminuem recuos exigidos aos edifícios novos e taxas de permeabilidade exigidas aos seus terrenos. Tudo isso sem apresentar NENHUM DIAGNÓSTICO, NENHUM PARECER TÉCNICO EMBASADO que justifique essas alterações e sem considerar os impactos urbanos e ambientais decorrentes;

4) Essas alterações de parâmetros através das ZEDUS se CONTRAPÕEM A VÁRIOS OBJETIVOS DAS ZONAS definidas pelo Plano Diretor nas quais estão inseridas, contrariando, assim, matéria de lei. Assim, por exemplo, tenta-se dinamizar e oferecer mais potencial construtivo em áreas com infraestrutura básica e viária já saturadas, como a ZOC. Por que propor uma zona de dinamização urbana e socioeconômica na área da cidade mais dinâmica? E no outro extremo do município, tem ZEDUS proposta no anel viário com potencial construtivo igual ao triplo do definido no Plano Diretor e com gabaritos de 72m de altura, em área onde só são hoje permitidos 15m. Todos esses casos violam matéria definida na Lei do Plano Diretor;

5) É importante mencionar que o Plano Diretor obriga que a DELIMITAÇÃO das ZEDUS seja feita de forma PARTICIPATIVA e que para cada uma seja feito um ESTUDO TÉCNICO PRÉVIO para identificar e justificar a sua existência, além de lhes associar um PLANO URBANÍSTICO! Nada disso foi feito!;

6) Foram observadas também omissões no zoneamento vigente nos mapas da LUOS, contrariando o disposto no Plano Diretor, como o desaparecimento da ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) do Poço da Draga e de duas importantes áreas de ZRA (Zona Especial de Recuperação Ambiental), onde a Prefeitura aprovou empreendimentos como a ampliação do Shopping Iguatemi a construção da Loja Leroy Merlin, desconsiderando que esta é a ZRA é uma área de proteção ambiental (Macrozona de Proteção Ambiental). Tais erros foram apontados por escrito e em diversas audiências públicas, sendo, inclusive, admitidos pela gestão;

7) Constatou-se a sobreposição das ZEDUS às ZEIS e ZEPHs (Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico), que, por mais



que o texto do projeto de lei afirme que as segundas prevalecem sobre a ZEDUS, sabemos que o posicionamento atual da gestão Roberto Cláudio desconsidera na prática as ZEIS de vazios, e que tanto as ZEIS como as ZEPHs ainda não foram regulamentadas e são **CONSTANTEMENTE AMEAÇADAS** e sem real efetividade!

Todavia, uma nova versão do projeto da Lei de Uso e Ocupação do Solo corrigido nunca foi entregue aos vereadores pela SEUMA. Então, vereadores estão promovendo audiências públicas e vão levar a plenário uma lei com diversos **ERROS**, demonstrando a irresponsabilidade da equipe responsável pela elaboração da LUOS.

Existem diversos outros processos que poderiam ser listados, dos quais destacamos a **OMISSÃO E NULA IMPORTÂNCIA** dada às Zonas Especiais de Interesse social (ZEIS) no conteúdo do Projeto de Lei em questão, o que poderia servir para garantia de áreas para moradia popular. Nesse sentido, após críticas ao projeto, houve uma tentativa de incorporar o instrumento **COTA DE SOLIDARIEDADE**, nomeado no projeto como **COTA DE HABITAÇÃO**. Porém, como foi definida pela Prefeitura, não garante nem boa localização das habitações de interesse social, nem o incentivo à diversidade e interação entre diferentes grupos sociais, objetivos do instrumento. Com isso, perde-se mais uma vez a oportunidade de redução das desigualdades e de promoção de **JUSTIÇA SOCIAL** em Fortaleza, por meio dos instrumentos urbanísticos.

Assim, apesar de apoiarmos as emendas propostas em grupo pela sociedade civil, as quais o LEHAB assina, destacamos que reconhecemos o processo de revisão da LUOS como **ILEGÍTIMO** e seu conteúdo, **ILEGAL!**

Por último, aproveitamos este espaço para declarar nossa posição contrária ao Conselho Permanente do Plano Direto (CPPD), constituído na década de 1990 e que vem funcionando de maneira ilegítima aprovando projetos “especiais”, mas que não se enquadram como tal na definição da Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente (1996), e, sim, como projetos ilegais, contrariando diversos aspectos da legislação urbana municipal e, às vezes, até federal.

Assinam esta nota de **DENÚNCIA** e **REPÚDIO** ao Projeto da LUOS-2016 uma diversidade de coletivos/instituições e movimentos, bem como 146 moradores de Fortaleza, de 41 bairros diferentes: Aldeota, Antônio Bezerra, Bairro de Fátima, Benfica, Cambeba, Cajazeiras, Centro, Cidade dos Funcionários, Conjunto Palmeiras, Cocó, Damas, Dionísio Torres, Guararapes, Jacarecanga, Jangurussu, João XXIII, Joaquim Távora, José Bonifácio, Lagamar, Lagoa Redonda, Luciano Cavalcante, Meireles, Mondubim, Mucuripe, Papicu, Parangaba, Parque Araxá, Parque Iracema, Parque Manibura, Pici, Pio XII, Praia de Iracema, Praia do

Futuro, Rodolfo Teófilo, São João do Tauape, Sabiaguaba, Sapiranga, Varjota, Vicente Pinzón, Vila Pery, Vila União.

**Deve-se ainda registrar que, dentre estes 140 que subscrevem a denúncia ao projeto da LUOS bem como as propostas de emendas, há mais de CINQUENTA profissionais / técnicos / pesquisadores / estudantes / professores / doutores em Urbanismo / Planejamento urbano de Fortaleza. E além desses, diversos gabaritados profissionais de áreas correlatas, como Geografia e Direito.**

**Movimentos/comunidades/entidades:**

1. ArqPET - Programa de Educação Tutorial de Arquitetura e Urbanismo da UFC
2. Associação Comunitária Raízes da Praia - Praia do Futuro
3. Associação de Geógrafos (as) Brasileiros Seção Fortaleza - AGB Fortaleza
4. Canto - Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo UFC
5. Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU UFC
6. Centro de Defesa da Criança e do Adolescente no Ceará (CEDECA Ceará)
7. Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa - Bom Jardim
8. Ciclanas - mulheres de bicicleta no trânsito de Fortaleza
9. Coletivo Audiovisual do Titanzinho – Serviluz
10. Coletivo Servilost – Serviluz
11. Coletivo Urucum - Direitos humanos, Comunicação e Justiça
12. Coletivo Verdejar
13. Comunidades Eclesiais de Base – Pici
14. Comunidade Zeis Mucuripe
15. Comunidade ZEIS Lagamar
16. Comunidade ZEIS Bom Jardim
17. Comunidade ZEIS Praia do Futuro
18. Comunidade João XXIII
19. Conselho Regional de Psicologia da 11a Região
20. Direitos Urbanos Fortaleza
21. Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar
22. Fórum Permanentes de Entidades de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes (Fórum DCA)
23. Frente de Luta por Moradia
24. Fundação Marcos de Bruin – Lagamar
25. Grupo de desenvolvimento familiar e comunitário – Pici

26. Instituto Verdeluz – Sabiaguaba
27. Laboratório Artes e Micropolíticas Urbanas - LAMUR. PPGArtes ICA|UFC
28. Laboratório de Estudo das Relações Humano-ambientais / LERHA – UNIFOR
29. Laboratório de Estudos da Cidade / LEC –UFC
30. Laboratório de Estudos em Habitação / LEHAB – UFC
31. Laboratório de Pesquisa em Psicologia Ambiental / LOCUS – UFC
32. ONG Mediação de Saberes
33. Movimento dos Conselhos Populares
34. Movimento Pro-árvore
35. Movimento Proparque
36. Movimento Quem Dera Ser Um Peixe
37. Movimento Resgatar o Sindicato para os Bancários
38. Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária - NAJUC UFC
39. Ocupação Gregório Bezerra - Conjunto Ceará
40. Pastoral dos Menores – Pici
41. Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável - Bom Jardim
42. Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares
43. Resistência Vila Vicentina
44. Unidade Classista Luta por Moradia – Ceará

**Pessoas físicas (Fortalezenses e/ou residentes em Fortaleza):**

1. Abner Augusto Ramos Macedo Antunes de Souza - Arquiteto e Urbanista UFC
2. Ademir Costa - Jornalista, Movimento Pró Parque, Bairro: Joaquim Távora
3. Adriana Gerônimo Vieira Silva - Assistente social, membro da Frente de Luta por moradia, membro do Conselho Municipal de Habitação, Comunidade do Lagamar, Bairro São João do Tauape
4. Adriano Accioly Vasconcelos de Carvalho - Movimento Nossa Praça Urgente, bairro Cocó
5. Ailton Claécio Lopes Dantas - bancário, Bairro Benfica
6. Alexandre Araújo Costa - Professor Titular da UECE, Bairro Mondubim
7. Aline Maria Costa Barroso - arquiteta e urbanista, doutora pela Universidad Politecnica de Madrid (UPM), professora e pesquisadora na UNIFOR
8. Altamar da Costa Muniz - Historiador, Membro do COMPHIC, representando a UECE, Bairro Damas

9. Amanda Soares Melo - Professora da rede particular de ensino, Bairro: Vila Pery
10. Amíria Bezerra Brasil - Arquiteta e Urbanista UFC, doutora em arquitetura e urbanismo pelo USP, professora da UFRN
11. Ana Cecília de Andrade Teixeira - Arquiteta e mestranda em artes UFC, Bairro Joaquim Távora
12. Andréa Bardawil Campos - coreógrafa e integrante do Conselho Municipal de Políticas Culturais, como membro-titular da área de Dança, Bairro Guararapes
13. Andrea Jeronimo da Silva - estudante/dona de casa: Bairro Benfica
14. André Araújo Almeida - Arquiteto e Urbanista, mestre em Arquitetura e Urbanismo, Professor Universitário
15. André Lima Sousa - economista pela UFC, Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano UFSC, doutorando em Geografia UFG.
16. André Moreira Carneiro - Arquiteto e Urbanista, Bairro Aldeota
17. André Soares Lopes - doutor em Engenharia de Transportes, professor de Arquitetura e Urbanismo da Unifor
18. Antônio Arthur Fortaleza Neves - Arquiteto Urbanista - professor de Arquitetura e Urbanismo da ESTÁCIO
19. Antônio Sérgio Farias Castro - Movimento Pró Árvore, Bairro Meireles
20. Arthur Petrola - Psicólogo, pesquisador e professor universitário, Bairro Luciano Cavalcante
21. Aspásia Mariana Santos Melo, Artista e Cicloativista, Mestre em Belas Artes (arte e novas tecnologias) pela EMA (École Média Art - Fructidor/FR), Bairro Parque Araxá
22. Augusto César Chagas Paiva - Arquiteto e urbanista, Professor da Unifor
23. Bárbara Castelo Branco Monte - Psicóloga, mestre em psicologia pela UFC, Bairro Sapiranga
24. Bruna Luyza Forte Lima Oliveira - Jornalista e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará, bairro Meireles.
25. Bruno Ary Ferreira - Movimento Pró Árvore, Bairro Praia de Iracema
26. Camila Rodrigues Aldigueri - arquiteta e urbanista UFC, mestre em Urbanismo PROURB, Doutoranda FAUUSP, professora da UNIFOR
27. Carla Camila Girão Albuquerque - Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora do Curso de Arquitetura da UNIFOR
28. Carlos Augusto de Lima Oliveira - Coletivo Verdejar, Bairro Joaquim Távora

29. Cibele Moreira Nobre Bonfim - Arquiteta e Urbanista, mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA. Bairro Joaquim Távora
30. Clarissa Sampaio Freitas - professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC, Bairro Dionísio Torres
31. Clayton Mendonça Cunha - Engenheiro Mecânico, Bairro Joaquim Távora
32. Clayton Mendonça Cunha Filho - doutor em Ciência Política UERJ, professor Ciências Sociais UFC
33. Clélia Maria Coutinho Monastério - Arquiteta e Urbanista, representante do IAB no membro do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural de Fortaleza
34. David Araújo - Psicólogo Comunitário que atua no Lagamar
35. Deisimer Gorczewski - Professora e pesquisadora no PPGArtes ICA|UFC
36. Diêgo Paula de Araújo - Projeto Enxame, Pós-graduando em Administração e Negócios, Bairro Mucuripe
37. Emanuel Costa Maranhão – Publicitário, Comunidade do Lagamar
38. Érica Pontes - Profa. Dra em Geografia-Seduc-Ce
39. Erika Pinheiro Gomes Cavalcante - Arquiteta e urbanista UFC, mestranda em Arquitetura na UFRJ, Bairro: Aldeota
40. Ermanno Allegri - Paroquia São João Paulo II
41. Fábio Pinheiro Pacheco - Bacharel em Psicologia (UECE), mestrando em Psicologia (UFC), Bairro Parque Manibura
42. Felipe Silveira de Moraes Pereira - Professor de Geografia - Prefeitura Municipal de Maracanaú, Bairro Parangaba
43. Fernanda Castelo Branco Araújo - advogada, mestre em Direito pela UFC e doutorando em Direito Internacional e Sustentabilidade pela UNB
44. Fernanda Cavalcante Mattos - Arquitetura e Urbanismo na UFC, mestranda em Arquitetura e Urbanismo na USP; Bairro Cidade dos Funcionários
45. Fernanda Meireles - Artista, Educadora e Mestre em Comunicação Social, Parte da ONG ZINCO Centro de Estudo, Produção e Documentação em Mídia Alternativa. Bairro Rodolfo Teófilo
46. Francisco Allef Fragoso Bezerra - estudante publicidade e propaganda UFC - Comunidade doLagamar
47. Francisco de Assis da Silva - comunidade Raízes da Praia, MCP Praia do Futuro
48. Francisco Eliezer Mota de Oliveira Filho - aluno de Arquitetura e urbanismo Unifor, bairro Cambeba

49. Francisco Rérisson Carvalho Correia Máximo, arquiteto e urbanista (UFC), especialista em habitação e desenvolvimento urbano (IHS-Roterdã), mestre em arquitetura e urbanismo (IAU-USP) e professor do IFCE
50. Frederico de Sousa Barros - Arquiteto Urbanista / Restaurador Especialista - Professor da ESTÁCIO - Bairro Jacarecanga
51. Gabriela Pinto Bezerra - aluna concludente do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Unifor
52. Gabriela Soares Gudergues, graduanda em engenharia ambiental e sanitária no IFCE, membro do Instituto Verdeluz, Bairro Centro
53. Gersica Vasconcelos Goes - arquiteta e urbanista UFC, doutoranda em arquitetura e urbanismo UFRN e professora UNIFOR
54. Gilda Wright de Faria Virgilio - arquiteta e urbanista, delegada sindical e militante da Oposição Bancária Ceará
55. Giselle Marques Ribeiro - advogada, Bairro Aldeota
56. Glauciana Alves Teles - professora doutora/curso de Geografia - Uece e pesquisadora do Laboratório de Estudos Urbanos e da Cidade - LEURC/Uece
57. Gustavo Bezerra do N. Costa - Arquiteto e Professor Adjunto do Curso de Filosofia da UECE
58. Helena Lutescia Luna Coelho - Professora Titular UFC - aposentada, Papicu
59. Ihvna Saboya Chacon – graduada em Administração UFC, Professora Doutora em Administração pela Universidade de Barcelona - Espanha, Bairro: Aldeota
60. Jacqueline Alves Soares - bacharel em Direito e professora universitária
61. Jeovah Meireles - Professor UFC, Doutor em Geografia pela Universidade de Barcelona, Bairro Antônio Bezerra.
62. Jessica Fontenele Sales - membro da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares, Bairro Meireles
63. João Paulo Vieira Neto - Historiador e Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural, Rede Cearense de Museus Comunitários, Bairro: Parangaba
64. João Flávio Menezes Amaral - estudante de arquitetura e urbanismo, Bairro Dionísio Torres
65. Joisa Maria Barroso - Arquiteta e Urbanista UFC, Doutora em Planejamento Urbano e Regional UFRJ, Bairro Parque Iracema
66. José Airton Nascimento Diógenes Baquit - Mestrando em Psicologia, Publicitário, pesquisador do LERHA

67. José Gleylson Galeno Silva - Técnico em Informações Geográficas e Estatística - IBGE, Bairro Pio XII
68. José Otávio Santos de Almeida Braga - arquiteto urbanista, mestrando na Universidade de Aveiro –Portugal
69. José Stênio Burgos de Macedo - Arquiteto urbanista e artista plástico
70. Juliana de Souza Ferreira Vieira - Mestranda em Psicologia, Psicóloga Escolar, pesquisadora do LERHA
71. Júlio César Nunes de Lucena - aluno concludente do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Unifor
72. Júlio Lira - Jornalista, ONG Mediação de Saberes, Bairro Centro
73. Karinne Góis e Silva. Engenheira civil, estudante de mestrado em Planejamento e Projeto Urbano da Universidade do Porto, Portugal
74. Karla Patrícia Martins Ferreira - Doutora em Psicologia, Pós-doutoranda do Programa de Pós graduação em Psicologia, coordenadora do LERHA
75. Larissa de Alcantara Viana - arquiteta e urbanista Unifor, doutoranda na área de concentração Habitat, FAUUSP
76. Leonardo Jales Leitão de Carvalho - Ambientalista, Bairro Meireles
77. Leonardo Ribeiro - arquiteto e urbanista UFC, Ladrilho Urbanismo e Arquitetura
78. Lia Bezerra Araujo Souza - advogada e diretora do Coletivo Urucum - Direitos Humanos, Comunicação e Justiça
79. Lídia Farias Lima – programadora visual, IFCE, Bairro Aldeota
80. Linda Maria de Pontes Gondim – doutora em Planejamento urbano UFRJ, profa Dra UFC, coordenadora do Laboratório de Estudos da Cidade – UFC, bairro: Varjota
81. Lisa Naira Rodrigues de Souza - Mestranda em Psicologia, Psicóloga, pesquisadora do LERHA
82. Luana Adriano Araújo - Advogada – Bairro Meireles
83. Lucas Golignac Lessa - estudante de arquitetura e urbanismo UFC, Bairro Vila União
84. Lucas Gomes de Sousa - Arquiteto e Urbanista - UFMT, Especialista em Economia Urbana - UNEMAT, Mestre em Planejamento e gestão do Território - UFABC, Doutorando em Planejamento Urbano e Regional - USP, Bairro: Centro
85. Lucas Ribeiro Rozzoline Muniz - arquiteto e urbanista UFC
86. Lucia Pereira da Silva - Frente de Luta por moradia, Bairro João XXIII
87. Luciana Alencar Ximenes - Arquiteta e Urbanista (DAU-UFC), pós-graduanda em Sociologia Urbana

- (PPCIS-UERJ), mestranda em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ)
88. Luisa Marilac de Alencar Pinheiro - mestre em Odontologia UFC, membro do Coletivo Ciclanas, bairro Dionísio Torres
  89. Luisa Vaz Costa - Corretora de textos, Movimento Pró Parque, Bairro: Joaquim Távora
  90. Maísa Vale Moreira - designer gráfico, Bairro José Bonifácio
  91. Marcelo Mota Capasso - Arquiteto-urbanista pela UFC, mestre em Gestão urbana pela TU Berlin, professor-pesquisador do LERHA, UNIFOR
  92. Márca Miranda Sampaio - Arquiteta e Urbanista, empresária - Vice presidente do COEPA-Conselho Estadual do Patrimônio – Secult
  93. Marcos Chastinet Junior - Especialista em Direito Constitucional Ambiental, Servidor Público Federal e Membro do Coletivo Verdejar, Bairro Cambeba
  94. Maria Beatriz Cruz Rufino - Arquiteta e urbanista UFC; Professora FAU USP
  95. Maria Clélia Lustosa Costa - Professora. do Departamento de Geografia da UFC e Coordenadora do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles;
  96. Maria das Graças S. Paula - Frente de Luta por Moradia, Comunidade das Zeis do Mucuripe
  97. Maria de Fátima Moura de Souza - Aposentada, Movimento Resistência Vila Vicentina, Bairro: Dionísio Torres
  98. Maria do Socorro Jeronimo da Silva - dona de casa: Bairro Benfica
  99. Maria do Socorro Silva - comunidade Aldaci Barbosa, bairro de Fátima
  100. Maria Ercilia Mendonça Maia - Assistente Social, Moradora da comunidade Aldaci Barbosa, bairro de Fátima
  101. Maria Linekely da Silva Aguiar - Assistente Social, Bairro: Jangurussu
  102. Marília Diógenes Oliveira - Mestranda em Psicologia, Arquiteta e Urbanista, pesquisadora do LERHA
  103. Marina Viana Rêgo Dantas - Estudante de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR
  104. Marina Xavier de Andrade - arquiteta e urbanista, Bairro Sapiranga
  105. Mayara Moreira Justa - Advogada do Escritório de Direitos Humanos frei Tito de Alencar, membro da Rede nacional de advogadas e advogados populares - Ceará, Bairro Jangurussu
  106. Miguel Rodrigues - Advogado Popular, Bairro Joaquim Távora
  107. Nadja Furtado Bortolotti – professora e advogada, OAB-CE 16514
  108. Naggila Taissa Silva Frota - Arquiteta e Urbanista, mestranda em Arquitetura e Urbanismo e Design UFC



109. Natalia Parente Pinheiro - Mestre em Psicologia, Psicóloga Clínica Escolar, pesquisadora do LERHA
110. Nathalie Guerra Castro Albuquerque - Mestranda em Psicologia, Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo Unifor, pesquisadora do LERHA
111. Olga Gomes de Paiva - Filósofa e pesquisadora, Bairro: Papicu - Vicente Pinzón
112. Pedro Wilson Oliveira da Costa Junior - Graduado em Ciências Sociais UFC; Mestre em Sociologia UFC, Doutorando em Sociologia UnB
113. Piero Oliveira Barbacovi - Advogado, Bairro José Bonifácio
114. Pietro Sartorel - Presidente do Centro de Estudos Bíblicos, Bairro Meireles
115. Priscilla Muritiba Lins - Estudante de Arquitetura e Urbanismo UFC, bairro Cajazeiras
116. Rafaela Melo Penha - Analista de Sistemas, Bairro Lagoa Redonda
117. Rafael Moura – arquiteto e urbanista UFC, Mestrando, Bairro Benfica
118. Raimundo Oswald Cavalcante Barroso - professor universitário/escritor: Bairro Benfica
119. Ravena Alcântara de Holanda Rocha - estudante do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNIFOR
120. Regina Jaqueline da Silva - Comunidade do Lagamar, Bairro São João do Tauape
121. Renata Rola Monteiro da Cruz - Mestranda em Psicologia, Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo, pesquisadora do LERHA
122. Renato Coelho Ribeiro - Publicitário, Bairro Meireles
123. Rodolfo Anderson Damasceno Góis - Mestre em Geografia - UFC; Doutorando em Geografia– UFC
124. Rodrigo Santaella Gonçalves - Professor do IFCE, Bairro Papicu
125. Rodrigo Vieira - Advogado e professor da Universidade Federal Rural do Semiárido, Bairro Meireles
126. Rogerio Costa – psicólogo, rede DLIS Bom Jardim
127. Rosângela Maria Costa Fernandes – doutora em sociologia, professora do Curso de Ciências Sociais da UECE
128. Rosemberg Cariry - Instituto de Intercâmbio e Cooperação Artístico e Cultural - INTERARTE, Bairro Joaquim Távora
129. Rusty Sá Barreto - Museu do Mangue, Bairro Sabiaguaba
130. Sara Vieira Rosa - Mestre em Assentamentos Humanos e meio Ambiente pela PUC-Chile, Doutoranda em arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP, Bairro Benfica
131. Sharon Darling de Araújo Dias - Licenciada, Bacharel e Mestre em Geografia UECE, Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. Membro da Direção

da Associação de Geógrafos Brasileiros (as) Seção Fortaleza (AGB Fortaleza)

132. Simone Farias Cabral de Oliveira- Arquiteta e Urbanista, Mestranda em Arquitetura e Urbanismo e Design UFC, Bairro Benfica

133. Silvia Maria Aragão de Andrade Furtado - trabalha com projetos culturais, Bairro Aldeota

134. Sofia Ximenes Antonácio - estudante de Direito, bairro Praia de Iracema

135. Sylvia Cavalcante - Doutora em Psicologia, Professora do Programa de Pós-graduação em Psicologia/ Unifor, coordenadora do LERHA

136. Talita de Araújo Maciel - advogada, membro do CEDECA

137. Terezinha Façanha Elias - Doutora em Psicologia, Professora do Curso de graduação em Psicologia/ Unifor, coordenadora do LERHA

138. Thais Oliveira Ponte - arquiteta e urbanista Unifor, mestre em Desenvolvimento Urbano UFPE

139. Tais Santos Jardim - Estudante graduação Arquitetura e Urbanismo- UNIFOR pesquisadora Grupo LERHA- UNIFOR e Laboratório da Paisagem- UNIFOR, Bairro Guararapes

140. Thêmis Amorim Aragão - Arquiteta urbanista, mestre em planejamento urbano e regional e doutoranda planejamento urbano e regional IPPUR; Pesquisadora bolsista IPEA - projeto Governança Metropolitana no Brasil, Pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles

141. Thiago Mota Fontelene e Silva - Professor do Departamento de Filosofia da UFC, doutorando em filosofia pela UFC

142. Valéria Pinheiro - bacharel em Direito UFC, Mestre em Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

143. Vanda Maria Martins Souto - movimento feminista, Bairro Meireles

144. Victor Iacovini - Geógrafo (UFC); Mestrando em Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP); bairro: Varjota

145. Vitor Valdir Ramalho Soares – advogado, Bairro Meireles

146. Wayne Tiago - Movimento dos Conselhos Populares, Bairro: Conjunto Palmeiras