




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



O plano normativo e o plano estratégico: similaridades e diferenças entre a revisão da luos e o Fortaleza 2040 quanto ao predomínio dos projetos urbanos na capital cearense

The normative plan and the strategic plan: similarities and differences between the review of luos and Fortaleza 2040 on the predominance of urban projects in the cearense capital

Rodolfo Anderson Damasceno Góis, Doutorando em Geografia - UFC, rodolfo.geoufc@gmail.com

RESUMO

Na última década, multiplicaram-se os projetos urbanos nas grandes cidades, os quais decorrem de uma política urbana inclinada para a promoção do desenvolvimento econômico. Essa política compreende a cidade como espaço de ações estratégicas, implicando em uma gestão de tendência empresarial, promovendo atração de investimentos, flexibilização das diretrizes do planejamento normativo, promoção de planos estratégico e predileção por projetos urbanos. Em Fortaleza, cada vez mais, constata-se que grandes intervenções urbanas são realizadas, as quais pouco consideram o plano diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Atualmente, há na capital cearense dois processos de planejamento em curso. O primeiro, ainda vinculado ao Plano Diretor Participativo de 2009, trata da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS, em substituição à lei de 1996; o segundo, chamado Fortaleza 2040, busca orientar o desenvolvimento do município no longo prazo mediante a formulação de propostas de grandes intervenções urbanas. As análises presentes neste trabalho revelam que, apesar de ambos estarem sendo realizados por equipes de órgãos diferentes, e vinculados a consultorias distintas, ambos se mostram associados na medida em que viabilizam grandes intervenções urbanísticas em Fortaleza. Assim desta maneira favorecendo os interesses do setor privado em detrimento dos interesses da coletividade.

Palavras Chave: Lei de Uso e Ocupação do Solo; Fortaleza 2040; Planejamento Urbano.

ABSTRACT

In the last decade, urban projects have multiplied in large cities, which are derived from an urban policy that is inclined to promote economic development. This policy comprises the city as a space for strategic actions, implying a management of business trends, promoting attraction of investments, flexibilization of normative planning guidelines, promotion of strategic plans and preference for urban projects. In Fortaleza, more and more, it is verified that great urban interventions are realized, which little consider the master plan and the Land Use and Occupancy Law. Currently there are two ongoing planning processes in the capital of Ceará. The first, still linked to the Plano Diretor Participativo de 2009, deals with the revision of the Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS, replacing the 1996 law; The second, called Fortaleza 2040, seeks to guide the development of the municipality in the long term through the formulation of proposals for major urban interventions. The analyzes presented in this study reveal that, although both are carried out by teams of different organs, and linked to different consultancies, both are associated to the extent that they make possible major urban interventions in Fortaleza. Thus in this way favoring the interests of the private sector to the detriment of the interests of the collectivity.

Keywords: (Land Use and Occupancy Law; Fortaleza 2040; Urban Planning.

INTRODUÇÃO

A propensão por projetos urbanos de efeitos pontuais na política urbana, somados à negligência para com os planos e a morosidade na aprovação de suas leis complementares vêm contribuindo para o agravamento de problemas urbanos em uma metrópole considerada a primeira mais populosa do Norte-Nordeste, conforme o IBGE 2016. É ainda a sexta maior região metropolitana do Brasil com 4.019 mil habitantes espalhados em 19 municípios que a compõem. Do contingente populacional metropolitano, conforme as projeções do IBGE para 2016, 2.609 mil habitam Fortaleza, pondo a capital cearense como a quinta maior cidade do país.

Esses dados refletem um longo processo histórico em que a capital e sua área de influência têm sido o destino de fluxos migratórios, investimentos governamentais e privados, que são destinados ao incremento de infraestrutura e serviços urbanos. Por sua vez, essa concentração de investimentos colaborou para a macrocefalia da região metropolitana, fenômeno verificado pela pouca expressividade das outras cidades na região.

O tecido urbano de Fortaleza já se encontra em processo de conurbação com cidades do seu entorno imediato desde os anos 1980. Este processo foi desencadeado a partir das mudanças ocorridas na distribuição espacial das atividades produtivas da capital. Estas, inicialmente, pontuam (Dantas e Silva, 2009), concentravam-se nos anos 1950, na Zona Industrial Francisco Sá, situada na porção oeste da cidade e beneficiada com as atividades do Porto do Mucuripe, construído no final dos anos 1940.

Em 1970, com a reestruturação produtiva, é instalado em Maracanaú o Distrito Industrial de Fortaleza, e para lá foram direcionadas as atividades da Francisco Sá, que, como consequência direta, foi sendo esvaziada e empobrecida.

A concentração industrial nesse distrito desencadeou o crescimento populacional nos municípios vizinhos à Fortaleza, tais como Caucaia e Maracanaú. Nessas cidades, grandes conjuntos habitacionais foram construídos através de recursos do Banco Nacional de Habitação – BNH a partir dos anos 1970 e prolongando-se até a década seguinte.

Na década de 1990 um novo eixo de industrialização surge às margens da BR-116, levando a expansão das atividades secundárias para a porção sul da RMF na direção de Eusébio, Horizonte e Pacajus. No litoral oeste da metrópole, mais precisamente entre os municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, assenta-se o Complexo Industrial e Portuário do Pecém, tendo como destaque o complexo siderúrgico que iniciou suas atividades em 2015.

Quanto ao setor de serviços, este vem crescendo ao longo dos anos sobretudo no centro tradicional, que atende principalmente à demanda da porção oeste da metrópole, onde há uma presença forte do comércio informal voltado a confecção. A dinâmica comercial do centro vem se ampliando seguindo as vias de maior fluxo como Av. Bezerra de Menezes ao oeste e Av. José Bastos que levam ao bairro da Parangaba a sudoeste. Já na direção leste e sudeste há os bairros considerados nobres onde se verifica a presença de centros de evento, parques, serviços especializados e grandes *shoppings centers*.

Conforme (Pequeno, 2009), esse aponta que as áreas mais bem servidas de infraestrutura como a porção sudeste, conectando o centro expandido ao litoral leste do estado, áreas mais atrativas para as atividades turísticas, vem se configurando desde os anos 1990 como eixo de segregação residencial. Investimentos governamentais e do setor privado têm contribuído para que essas

áreas tenham alto valor imobiliário. O mercado imobiliário é um dos agentes que se destacam na produção habitacional na capital e no processo de expansão urbana de Fortaleza. (Pequeno, 2009) identifica frentes de expansão desse agente. Primeiro nas faixas litorâneas, segundo nas franjas periféricas e terceiro na porção leste de Fortaleza, onde prevalece moradias para população de maior poder aquisitivo. Mais recentemente em razão do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, voltam a ser construídos grandes conjuntos habitacionais na periferia de Fortaleza. (Pequeno; Rosa, 2015) apontam que esses empreendimentos apresentam sérios problemas de inserção urbana, contribuindo para o agravamento da segregação espacial, pelos seguintes aspectos:

[...] primeiro, por conta de uma localização na qual o direito à cidade não é garantido, ou seja, onde a acessibilidade às redes de infraestrutura e aos serviços urbanos seja inexistente ou negada; em seguida, quanto à sua localização periférica, ao complementar espaços residuais ou mesmo ao abrir novas frentes de expansão, observando-se com isso o agravamento da segregação pela fragmentação territorial e pela vulnerabilidade socioambiental; por fim, a abordagem se dá pela homogeneidade do tecido social produzido, onde os efeitos perversos da monofuncionalidade e da guetificação se entrelaçam e atingem de modo nefasto aqueles deslocados para estas áreas. (PEQUENO; ROSA, 2015, p.148).

Todo esse crescimento urbano desordenado, tanto de Fortaleza e sua região metropolitana, ocorre sem o acompanhamento de planejamento, apesar dos esforços na confecção de alguns planos, que se baseiam no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza de 1992 e no Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009. Estes dois últimos adotando uma tendência de controle urbano nas áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário. Portanto, estas áreas são mais bem assistidas de infraestruturas e serviços urbanos, no entanto desarticuladas com as demais políticas setoriais e favoráveis à implantação de projetos estruturantes, que possuem efeitos pontuais e restritos a alguns setores de Fortaleza.

Alguns estudiosos¹ vêm apontando que nas últimas décadas multiplicaram-se os projetos urbanos nas grandes cidades, como resultantes de uma política urbana inclinada para a promoção do desenvolvimento econômico, pautados nas intervenções concentradas. Essa política compreende a cidade como espaço de ação estratégica, implicando em um planejamento e gestão de tendência empresarial, consubstanciando atração de investimentos, flexibilização das diretrizes do planejamento normativo, promoção de planos estratégicos e predileção por projetos urbanos.

Os projetos urbanos são compreendidos pelas administrações municipais como principais meios de atração de recursos e indutores de desenvolvimento econômico. Contudo, as intervenções urbanísticas muitas vezes atendem mais aos interesses privados do que aos interesses da coletividade. Desse modo, os projetos urbanos tendem a se sobressair ao planejamento, então o resultado é a dissociação da política urbana com as demais políticas setoriais.

Esse artigo traz algumas reflexões iniciais sobre pesquisa desenvolvida no curso de doutorado em Geografia da Universidade Federal do Ceará - UFC sobre as similaridades e diferenças na revisão

¹ Harvey (1996), Vainer (2000), Altshuler e Luberoff (2003), Compans (2005), Novais (2007), Sánchez (2010), Moura (2016) e Lungo (2016).

da Lei de Uso e Ocupação do Solo - em substituto a lei de 1996² - e na elaboração do Fortaleza 2040 no que concerne a predileção por projetos no processo de planejamento.

Inicialmente faremos uma contextualização teórica sobre a política urbana, planejamento e projetos urbanos. Em seguida exploraremos o desenrolar dos processos de planejamento na capital cearense.

Desta forma dividimos o trabalho em cinco partes. A primeira, buscamos evidenciar as mudanças ocorridas na política urbana a partir de concepções neoliberais em meio a um período de crise econômica.

Assim, na sequência, mostramos como essas mudanças colocaram em dúvida a capacidade do planejamento regulatório em garantir desenvolvimento conforme os ditames do mercado, abrindo espaço para formas de planejamento miméticos ao mundo empresarial.

Deste modo, na terceira parte, exploramos os desdobramentos das posturas de planejamento análogas ao mundo dos negócios e sua contribuição na ascensão dos projetos urbanos que passaram a ter destaque na política dos governos locais. Movimento esse observado em Fortaleza.

Na quarta parte analisamos as similaridade e diferenças dos processos de revisão do projeto de LUOS 2016 e do Fortaleza 2040 no que concerne ao tipo de política urbana que vem sendo feita, os agentes beneficiados pelos processos de planejamento, e a possibilidade dos planos viabilizarem projetos estruturais ou pontuais no espaço urbano de Fortaleza.

Por último, temos as Considerações Finais, que buscam sintetizar as análises e resultados parciais da pesquisa.

Como arcabouço teórico para as reflexões aqui expostas recorreu-se especialmente aos trabalhos de: (Friedmann, 1992), (Harvey, 1996), (Souza, 2001), (Brenner; Theodore, 2002), (Altshuler; Luberoff, 2003), (Vainer, 2000), (Sánchez, 2010) (Vainer; Oliveira; Lima júnior, 2012) e (Compans, 2015).

Também foram feitos levantamentos dos documentos pertinentes aos processos de formulação dos planos bem como acompanhamento das discussões nos espaços de debates como: audiência públicas, fóruns temáticos, seminários e outros.

Reorientação da política urbana

No Brasil, os problemas urbanos – apesar destes temas já estarem no debate no bojo da reforma urbana nos anos 60 – somente foram incorporados à questão social por volta da década de 80. (RIBEIRO, 2001).

Graças às lutas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, principal protagonista das lutas por políticas urbanas pautadas em ideais de justiça social e democracia, a Assembleia Constituinte recebeu proposta de emenda à Constituição Federal de 1988, conhecida como Emenda Popular da Reforma Urbana da qual resultou a inclusão do capítulo da política urbana presente nos artigos 182 e 183.

² A lei atual de Fortaleza ainda é de 1996 que por sua vez regulava o plano de 1992. A prefeitura em 2015, através de uma minuta iniciou o processo de revisão da lei sob o número 01/2016.

Posteriormente, em 10 de julho de 2001 o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 regulamentou os artigos 182 e 183 da constituição, garantido assim 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 possibilita colocar a cidade real nas discussões das políticas urbanas.

Contudo, como aponta Ribeiro (2001) os possíveis ganhos para a política urbano advindos de uma tendência reformista perdem prestígio face ao avanço da agenda neoliberal, que passou a interpretar os problemas urbanos não com relação às questões sociais, mas em relação aos imperativos da lógica econômica global. Diante disto, o autor aponta que as ações dos governos locais, cada vez mais, se voltam para os interesses do mercado.

Desde os anos 1970, e sobretudo na década 1980, observa-se que a perspectiva neoliberal³ vem influenciando a política urbana e o planejamento regulatório em outras partes do mundo. Naquele momento, nos Estado Unidos, observou-se o esgotamento do sistema fordista, derivando no fechamento de unidades fabris, na crise do estado fiscal marcado pela falta de recursos para o provimento de programas nacionais de combate à pobreza e oferta de habitação. (COMPANS, 2005).

Conforme (Sousa, 2001), em meio a esse contexto as críticas ao planejamento regulatório se avolumaram refletindo o descontentamento quanto à ação estatal, no tocante a sua capacidade de garantir o crescimento econômico, assim como de prover investimentos. Para este autor, a simples intervenção estatal não se constituía em entrave ao desenvolvimento dos negócios dos investidores como apregoava parte das críticas conservadoras da época. Em muitas situações é possível verificar que os benefícios decorrentes dos investimentos públicos resultam em valorização imobiliária. No caso, torna-se emblemático que o Estado requisite terras para obras de infraestrutura valorizando os empreendimentos próximos ou mesmo quando o poder público realizava parcerias com o setor privado. (COMPANS, 2005).

Segundo (Brenner; Theodore, 2002), essa relação entre o privado e o público se configura numa característica de dependência do capital em relação ao Estado, apesar da ideologia do Estado mínimo⁴, no qual os investimentos do setor público e as regulações institucionais buscam viabilizar maiores ganhos do capital. Desta forma as políticas urbanas, os planos, os projetos e a cidade, como um todo, transformam-se em um meio de transferência de fundos públicos para o setor privado.

Em 1981, tendo como referência o governo Reagan, a política urbana passou por um redirecionamento mais drástico devido às ações conservadoras diante do momento econômico. 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 outros.

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.

³ Conforme (Brenner; Theodore, 2002), o ponto neofrálgico da ideologia neoliberal é a crença de que a abertura econômica, a competitividade, a desregulamentação do mercado, representam o mecanismo ideal para o desenvolvimento econômico.

⁴ Conforme (Maricato, 2015) a redução da ação estatal é mais restrita na redução dos investimentos em políticas sociais.

CRÍTICAS AOS MODELOS DE PLANEJAMENTO VIGENTES

De acordo com (Brenner; Theodore, 2002), é nesse momento que as cidades, passam a considerar as demandas do mercado em suas políticas locais, e estabelecer inovações nas formas de planejamento, atividade essa entendida por (Friedmann, 1992): “[...] como aquela prática profissional que visa especificamente conectar as formas de ação e as formas de conhecimento no domínio público.” (FRIEDMANN, 1992, p. 84, tradução nossa). Para (Maricato, 2000), o planejamento se configura em uma legislação que implica padrões de produção do meio urbano. (Souza, 2001) vai mais além ao indicar que o planejamento:

[...] sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. (SOUZA, 2001, p.46).

Contudo, conforme o autor, devido à incompreensão desse termo e influência de concepções neoliberais, o termo gestão passou a ser invocado no contexto da política urbana como mais adequado, e condizente com os objetivos do mercado. “A gestão, de acordo com essa perspectiva fortemente ideológica, seria mais ‘flexível’ e até mais ‘democrática’ e ‘participativa’ que o planejamento.” (SOUZA, 2001).

Para (Compans, 2005), devido aos cenários de incerteza, instabilidade e interdependência econômica produzidos pelo processo de globalização, o planejamento com seus prognósticos sobre as cidades ficou comprometido pois muitas das mudanças nas cidades se deviam a fatores que extrapolavam a escala e as forças políticas locais.

Conforme (Friedmann, 1992), dentro desse contexto de mudanças rápidas, busca ajustar a concepção de planejamento à de gestão, quando afirma que a escala temporal de trabalho com o planejamento deve se remeter ao tempo presente, momento em que os planejadores podem ser mais eficientes atuando em tempo real. Esse raciocínio leva em consideração o que o autor chama de “colapso do continuum espaço-tempo” desencadeado pela globalização que privilegia iniciativas de curto prazo de implementação de ações governamentais.

Tais ações tomadas em um curto prazo implicam crescente seletividade e fragmentação espacial da intervenção pública na urbe, pondo paulatinamente de lado o planejamento “normativo” (COMPANS, 2005). Friedmann (1992) advoga o abandono do planejamento normativo diante do quadro de competitividade que as cidades são submetidas:

O modelo de planejamento técnico que nos serviu durante este período, a sua inclinação para tomar decisões e planejar com antecedência e reivindicada superioridade sobre outras formas de processos devido ao seu caráter científico de tomada de decisão, não é mais válido e deve ser abandonado. (FRIEDMANN, 1992, p.85, tradução nossa).

Ainda nesta direção, para (Harvey, 1996), identifica um novo modelo de política urbana chamado por ele de “empresariamento urbano”. Modelo esse apontado por (Ascher, 1998) o modelo correspondia ao “gerenciamento público urbano”. O primeiro sublinhou como características basilares a formação de parcerias público-privadas e o desenvolvimento de uma cidade atrativa aos negócios. O segundo indicou tratar-se de um modelo no qual o poder público local passou a

adotar uma postura negociadora e flexível, mais voltada ao acompanhamento do mercado do que à sua regulação.

Por sua vez, (Souza, 2001) afirma que o planejamento normativo é cada vez mais posto de lado pelos governos locais e as cidades passaram a adotar formas “mercadófilas”⁵ de planejamento. Para ele essas formas de planejamento se constituem em 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.

Essas influências são reforçadas, como aponta (Sánchez, 2010), através de agências multilaterais, como Banco Mundial, por exemplo, que se voltam cada vez mais para a escala da gestão urbana, e impondo aos governos municipais: “[...] elaboração de planos estratégicos ou mudanças organizacionais como requisito para conceder financiamentos para os projetos de renovação urbana.” (SÁNCHEZ, 2010, p. 263).

Conforme (Maricato, 2015), essas agências têm se esforçado para formar - sobretudo nos países em desenvolvimento - elaboradores de políticas no campo do “*capacity building*”, ou seja, estratégias de desenvolvimento que coadunem com os seus ideais de racionalidade econômica e que por vezes desconsideram a importância das políticas sociais. Com isso, formas de governança participativa e controle social sobre as políticas locais vêm sendo enfraquecidas em detrimento da eficiência e do engajamento das concepções e interesses dos *stakeholders*.

De acordo com (Compans, 2005), as Parcerias Público-Privado – PPPs tornaram-se mais frequentes nas administrações locais e resultaram em mudanças na escala do planejamento, promovendo projetos em áreas específicas do espaço urbano em agravo a amplas zonas da cidade. Isso tem repercutido diretamente na escala de atuação dos mesmos nas cidades, privilegiando projetos em relação aos planos.

A intervenção nas cidades por meio de grandes projetos urbanos passou a ganhar uma nova importância, podendo-se dizer que, nos anos 90, o Master Project tomou boa parte do espaço reservado ao Master Plan, que prevalecera na década anterior. Essa passagem do plano para o projeto é justamente do que trata boa parte da literatura contemporânea sobre o planejamento urbano. (NOVAIS; OLIVEIRA; BIENENSTEIN; SÁNCHEZ, 2007, p.4).

ASCENSÃO DOS PROJETOS URBANOS

Na literatura referente aos projetos urbanos, podemos encontrar diversas definições, que evidenciam que não há um consenso estabelecido sobre a temática. Em uma perspectiva mais geral, autores como (Althusser; Luberoff, 2003) usam como parâmetro de definição o tamanho e volume de investimento dos grandes projetos, estipulando valores na casa dos milhões de dólares. Eles estabelecem esses parâmetros com base no cenário americano do pós guerra no período de 1950 e início dos 1960 em que a economia crescia rapidamente e custos dos projetos urbanos aumentava. Para (Althusser; Luberoff, 2003), os megaprojetos chegam a ser tão complexos que as estimativas dos custos iniciais tornam-se suposições dentro de limites orçamentários muito amplos.

⁵ “O planejamento mercadófilo [...] 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).

Para (Moura, 2011), tais projetos incluem processos de requalificação, reabilitação, revitalização e gentrificação, por vezes associados a grandes eventos esportivos, culturais e religiosos e produtores de ícones arquitetônicos e urbanísticos.

Segundo (Flyvbjerg, 2014), os grandes projetos urbanos envolvem quatro dimensões: a primeira, relativa ao campo tecnológico e das técnicas o que implicaria em importação de modelo de planejamento urbanístico; a segundo, tem relação com a política, onde os projetos são desenvolvidos para dar visibilidade a grupos políticos; a terceira dimensão é relativa à economia, em que os projetos são indutores de desenvolvimento econômico; a quarta e última, a dimensão simbólica que busca contribuir com a construção de uma imagem positiva para a cidade.

Para (Lungo, 2016), grandes projetos urbanos envolvem complexas inter-relações de impactos políticos e socioeconômicos. Com isso ele apresenta outras quatro características dos grandes projetos:

Uma estrutura de gestão urbana que envolve a associação de diversos agentes públicos e privados, nacionais e internacionais; as necessidades de financiamento substanciais que requerem complexas formas de inter-relações entre esses atores; a concepção e introdução de novos processos urbanos que visam transformar a cidade; o questionamento da perspectiva de planejamento urbano tradicional, uma vez que estes projetos tendem a ultrapassar o âmbito das regras e políticas vigentes. (LUNGO, 2016, p. 293, tradução nossa).

Quanto à quarta característica levantada pelo autor, a consequência do questionamento ao planejamento, resulta em negligência das diretrizes urbanas postas pelas leis de uso e ocupação do solo em detrimento dos potenciais ganhos que o projeto poderá trazer para a cidade.

Por sua vez a definição de (Vainer; Oliveira; Lima Júnior, 2012) nos parece mais completa abarcando a essência do termo em análise. Grandes projetos urbanos configuram uma intervenção que causa rupturas no espaço social multidimensional que é a cidade. Os autores identificam tais rupturas da seguinte forma: rupturas institucionais, urbanísticas, legais, na dinâmica imobiliária, políticas, simbólicas e escalares.

No que se refere às rupturas institucionais, Vainer *et all* se refere à implantação ou desenvolvimento de novos arranjos institucionais e administrativos configurando em várias formas de parcerias público. Já a ruptura urbanística corresponde à geração de espaços com qualidades singulares, monumentalidades, distintos da paisagem urbana adjacentes. Por sua vez, as chamadas rupturas legais, se caracterizam pela exigência que os grandes projetos 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 de 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, estão quase sempre relacionadas a uma gestão ou às coalizões políticas. 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. 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.

Em suma, com base nas características apontadas (Vainer; Oliveira; Lima Júnior, 2012) conclui-se que:

[...] os grandes projetos urbanos desencadeiam rupturas nos espaços físico e social, em suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, caracterizadas por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local. (VAINER, OLIVEIRA, LIMA JÚNIOR, 2012, p. 16).

O efeito da reconfiguração dos grandes projetos urbanos, incidem em negligência às normas de ordenamento urbano em função da lucratividade da cidade mercadoria (VAINER, 2000), onde ocorre simultaneamente em seu espaço a circulação de outros produtos, conforme os ditames do capital. Esse fato, para (Souza, 2001), expressa que o papel do Estado, e também do poder municipal, é cada vez menor no contexto das políticas neoliberais da globalização, principalmente no que se refere à economia. Logo a cidade é pensada à imagem e à semelhança do capital, gerida e planejada por uma única dimensão que é a do valor de troca em detrimento do valor de uso para o cidadão. (LEFEBVRE, 2001). O resultado dessa lógica pautada na inserção dos grandes projetos urbanos resulta muitas vezes em fragmentação do tecido urbano, no deslocamento forçado ou em remoções de populações pobres das áreas onde ocorre valorização imobiliária, contribuindo para a segregação socioespacial.

Em Fortaleza a predominância de projetos sobre os processos de planejamento vem contribuindo para um agravamento de problemas urbanos – como a segregação e a forte especulação imobiliária. A gravidade se intensifica por se tratar de uma cidade que historicamente, ao nível das práticas, em relação às dimensões da política urbana, do planejamento e dos projetos não se alinham plenamente aos ideais de inclusão e justiça social.

POLÍTICA URBANA, PLANEJAMENTO E PROJETOS EM FORTALEZA

A partir deste tópico, Fortaleza, objeto de análise desta pesquisa será aqui apresentada a partir da análise de seu processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS de 1996 e da elaboração do Plano Fortaleza 2040.

Parte-se do pressuposto que apesar da revisão da LUOS de 1996 e da elaboração do Fortaleza 2040 serem realizadas por órgãos distintos e mediante procedimentos diferentes, ambos vão viabilizar a realização de grandes intervenções urbanísticas que promoveram maior lucro dos investidores no espaço urbano em detrimento do interesse coletivo da cidade.

REVISÃO DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE 1996 E A ZEDUS

O plano mais recente de Fortaleza entrou em vigor em 13 de março de 2009, o qual em seu processo de revisão ficou evidente o desequilíbrio de disputas territoriais, quando as elites locais junto aos seus representantes na administração municipal foram confrontadas por entidades e movimentos sociais urbanos. (MACHADO, 2010).

O resultado é um plano ambíguo, que contém um zoneamento urbano que reflete os interesses do mercado imobiliário e por outro lado que identifica zonas especiais para moradias de interesse social.

A cidade foi submetida a um macrozoneamento que divide o seu território em dois compartimentos: macrozoneamento de proteção ambiental e de ocupação urbana. O primeiro, situado predominantemente na porção litorânea a leste, possui políticas mais restritivas quanto ao uso do solo. Subdivide-se em: Zona de Preservação Ambiental – ZPA; Zona de Recuperação Ambiental – ZRA e Zona de Interesse Ambiental – ZIA.

O segundo macrozoneamento engloba aspectos do ambiente construído, como: sistema de saneamento, sistema de mobilidade; áreas comerciais, industriais, serviços; espaços públicos, verdes, de lazer, equipamentos públicos e infraestrutura urbana e espaços voltados à habitação. Cada subdivisão do macrozoneamento urbano possui seus parâmetros específicos de ordenamento do solo no que se refere às características, aos objetivos, aos índices e aos instrumentos urbanísticos permitidos para a zona.

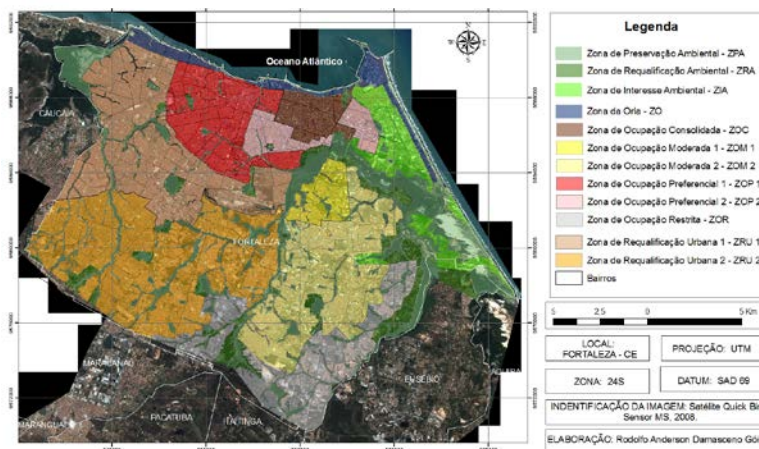
Os bairros mais verticalizados situados na porção leste do centro tradicional onde existem os principais serviços e áreas de comércio, foram enquadrados como Zona de Ocupação Consolidada – ZOC. Nas adjacências dessa zona há às áreas identificadas como prioritárias para empreendimentos residenciais devido a infraestrutura urbana disponível, essas áreas foram denominadas como Zonas de Ocupação Prioritária – ZOP 1 e 2.

Na direção sudeste, do centro para a periferia de Fortaleza, temos as Zonas de Ocupação Moderada – ZOM 1 e 2. Definem-se pela insuficiência de infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, pela carência de equipamentos, espaços públicos e pela incidência de núcleos habitacionais de interesse sociais precários. Destina-se à requalificação urbanística e ambiental e à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade.

Na porção sudoeste da cidade vamos encontrar áreas desprovidas de infraestrutura urbana e de serviços, lugar onde a população mais carente habita. Constituem-se nas Zonas de Requalificação Urbana – ZRU 1 e 2.

Nas faixas litorâneas da cidade temos a Zona de Orla, dividida em 7 trechos. Compreendem uma área contígua à faixa de praia, que pelas características de solo, pelos aspectos paisagísticos, pelas potencialidades turísticas e pela função na estrutura urbana, demandam parâmetros urbanísticos singulares.

Macrozoneamento urbano ambiental de Fortaleza



Fonte: Plano Diretor Participativo de Fortaleza 2009.

O plano diretor também identifica um conjunto de zonas especiais que são áreas do território, que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento, entre elas temos as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica – ZEDUS.

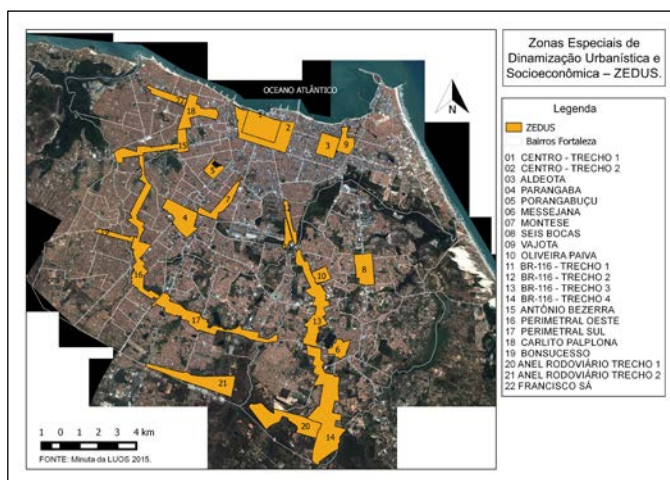
Em 2015, iniciou-se o processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, através da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA. Para o desenvolvimento dos trabalhos foi realizada uma seleção pública com o intuito de contratar por tempo determinado profissionais para atuar no processo de revisão.

No desenvolvimento dos trabalhos de atualização da LUOS,⁶ a ZEDUS ganha destaque pela expressão que toma diante das demais zonas especiais. Conforme o Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 – PDPFor 2009, a ZEDUS corresponde a uma porção do território destinada à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas.

Esse zoneamento faz parte da política de desenvolvimento econômico apontado pelo PDPFor 2009, no qual se estabelece, que nas ZEDUS serão promovidas ações de geração de emprego e renda por meio de programas de microcrédito e incentivos fiscais.

⁶ A regulamentação da LUOS vem sendo acompanhada por pesquisadores e professores do Laboratório de Estudos da Habitação - LEHAB do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC, estes pesquisadores constituíram um grupo de trabalho que tem se dedicado à investigar o andamento da formulação, discussão e aprovação da LUOS seja no âmbito da SEUMA, seja da Câmara Municipal de Fortaleza.

ZEDUS proposta pelo Projeto da LUOS 2016.



Fonte: Minuta do Projeto de Lei LUOS 2016.

Pela proposta desenvolvida pela SEUMA, as ZEDUS cobririam aproximadamente 12% do território do município, sendo que a área somada destas zonas chega a ser aproximadamente de 40 km².⁷

A ZEDUS, como um tipo de zoneamento especial, institui novos parâmetros urbanísticos, que se sobrepõem aos da zona no qual está inserido. Entre os parâmetros que serão mais alterados temos: índice de aproveitamento⁸ máximo e a altura da edificação.

Vale mencionar que o plano diretor não aponta para a ZEDUS aumento dos parâmetros construtivos como único meio na promoção do desenvolvimento econômico e social; o plano também estabelece a necessidade de um processo participativo com a sociedade, bem como apresentação de estudos que justifiquem a criação do zoneamento. Esses aspectos não são considerados na revisão da LUOS, que é uma lei complementar ao plano diretor, portanto a sua atualização deve observar as diretrizes do plano sem desvirtuar a redação original.

Diante desse quadro, num esforço de exemplificação das grandes alterações que esse processo questionável possa advir desta nova LUOS, através da inclusão das ZEDUS, faremos um levantamento dos seus efeitos no espaço urbano da cidade.

Observa-se para os bairros da Aldeota e Varjota, áreas nobres da cidade localizadas na ZOC, no quais o índice de aproveitamento máximo é 2,5 e altura máxima das edificações é de até 72 metros. Todavia, com os novos parâmetros apontados para a ZEDUS Aldeota, o índice passaria a ser 4 e a altura máxima das edificações passaria a ser 92 metros. Para a ZEDUS Varjota o índice passaria a ser 3 e sem alterações na altura máxima das edificações.

⁷ Conforme apontado por análises da equipe do LEHAB.

⁸ Também conhecido como Coeficiente de Aproveitamento (CA), trata-se da relação entre a área construída e a área total do lote.

Nesses dois bairros a ZEDUS abrange 25% da ZOC. Essa nova parametrização da LUOS permitirá maior adensamento, portanto uma contradição, tendo em vista que o objetivo da ZOC é a contenção de ocupação intensiva do solo por conta da saturação da ocupação residencial, comercial e de serviços.

De acordo com o mapa, a ZEDUS, que corresponde a BR-116, trecho 4, por exemplo, tem aproximadamente 5,92 km², maior do que outros 105 bairros fortalezenses, considerados individualmente e menor do que 11 bairros do total de 116 do município⁹.

Essa zona especial está situada na Zona de Ocupação Restrita – ZOR, que, conforme o plano diretor, é uma área de ocupação esparsa com carência ou inexistência de infraestrutura, equipamentos públicos, como também de incidência de glebas e terrenos não utilizados. Portanto, o plano prevê que zona tenha a função de inibir, controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas, de tal modo que possa evitar inadequações urbanísticas e ambientais. A ZOR, que corresponde a 34,71km² do território de Fortaleza, apresenta, por exemplo, parâmetros urbanísticos como índice de aproveitamento máximo 1 e altura máxima da edificação até 15 metros, contudo com a ZEDUS estes índices passariam respectivamente para 2 e 48 metros.

O bairro do Centro, por exemplo, que possui aproximadamente 4,85 Km², a ZEDUS que o engloba correspondem a 4,58 Km² da sua área. O Centro está inserido na ZOP 1 onde os índices como: de aproveitamento máximo é 3 e altura máxima da edificação é 72 metros. Com a ZEDUS esses índices passam respectivamente para 4 e 95 metros. Apesar dos objetivos que o plano diretor aponta para ZOP 1, relativos a possibilitar a intensificação do uso e ocupação do solo e a ampliação dos níveis de adensamento construtivo, isso só poderá ser realizado observando à disponibilidade de infraestrutura. É válido afirmar também que o plano estabelece que a implantação da ZEDUS deva levar em consideração o atendimento dos princípios da sustentabilidade. Como a equipe de técnicos da SEUMA não apresentou estudos sobre os impactos da ZEDUS no centro tradicional, os seus efeitos na área não poderão ser mensurados com o mínimo de precisão.

Nas proximidades do Aeroporto Internacional Pinto Martins, que está inserido na ZRU 1, existem as ZEDUS BR-116, trechos 1 e 2, que estabelecem índices de aproveitamento máximo 4 e altura máxima das edificações de 95 metros. O PDPFor 2009 previa para aquela área índice de aproveitamento máximo 3 e edificações com no máximo 48 metros. Nesse aspecto o adensamento da área e a sua verticalização pode pôr em risco os bairros adjacentes ao aeroporto durante os pousos e decolagens de aeronaves.

Os técnicos da prefeitura informaram, durante audiências públicas realizadas no primeiro semestre de 2016, que os índices apresentados para tais ZEDUS estavam errados¹⁰ e que a correção já foi realizada, entretanto os dados corretos não foram apresentados para a sociedade civil, apesar da insistência de pedidos realizados por ativistas urbanos e grupos de pesquisas do LEHAB.

Através dos exemplos expostos, verificamos que a ZEDUS, pelas características de tamanho e parâmetros mais permissivos para o adensamento, se assemelha a um macrozoneamento

⁹ Conforme análises preliminares da equipe do LEHAB.

¹⁰ De acordo com técnicos da SEUMA em audiências públicas, tratou-se de um erro de digitação das tabelas que acabou sendo repetido sem observação nas ZEDUS próximas ao aeroporto.

alterando desta forma o que foi estabelecido pelo Plano Diretor Participativo de 2009. Estas características acabam por beneficiar projetos do setor privado, sobretudo do mercado imobiliário e construção civil.

FORTALEZA 2040 E OS CORREDORES DE URBANIZAÇÃO ORIENTADOS PELO TRANSPORTE PÚBLICO

Simultaneamente a revisão da LUOS, temos no Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR¹¹, outro processo de planejamento, o Fortaleza 2040, que ocorre paralelo ao processo de revisão da LUOS e sem uma aparente interação entre ambos. Trata-se de uma proposta de desenvolvimento pautado em estratégias de curto, médio e longo prazo, que foram pensadas até o ano de 2040. O projeto é apresentado pela prefeitura como sendo um Plano de Estado¹², que transcende os Planos de Governo limitados ao período dos quatro anos da gestão municipal e também os períodos de revisão do plano diretor.

O Fortaleza 2040 intenciona ser um “mega plano” que orientará todas as ações das políticas urbanas – inclusive na formulação do próprio plano diretor¹³ – e ações do setor privado na cidade através de indicações de projetos para Fortaleza por meio de produtos por ele gerado como: Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade – PMU/PMOB e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social¹⁴.

Assim como na SEUMA, que possui uma equipe para realizar os trabalhos de revisão da LUOS, junto ao IPLANFOR há uma de consultores contratados para realizar o desenvolvimento do Fortaleza 2040¹⁵. Dentre os trabalhos de elaboração dos planos estratégicos, podemos destacar o Plano Mestre Urbanístico por ser o elemento que intenciona grandes intervenções no espaço urbano de Fortaleza por meio de projetos.

Entre seus estudos e proposições destacam-se: cidade compacta, forma urbana almejada pelo Fortaleza 2040, que articulam variadas formas de usos do solo e suas intensidades; e como meio para articular várias partes dessa cidade compacta a proposta de corredores de urbanização orientados pelo transporte público. Projeto que prevê alta densidade populacional nos territórios ao longo das vias, conformando corredores de adensamento.

Essas orientações partem da concepção¹⁶ de que Fortaleza passou por um processo de urbanização dispersa, entendida como padrão de urbanização baseado em zoneamento funcional que separou a moradia do trabalho e no ordenamento espacial que priorizou o atendimento às

¹¹ O órgão foi (re)criado em 2012 no último ano da gestão da prefeita Luizianne Lins do PT – que têm 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 à cidade.

¹² Segundo (Pfeiffer,2000) o apoio a um Plano Estratégico tende a ser mais amplo, quanto menos ele estiver identificado com um grupo ou partido político.

¹³ Conforme mencionou Luiza Perdigão, 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.

¹⁵ Conforme o Diário Oficial do Município publicado em 24 de janeiro de 2014 a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura – FCPC foi contratada para coordenar, supervisionar e executar diretamente e/ou através de parcerias, as atividades relativas a elaboração do Plano Estratégico Fortaleza 2040 pelo valor de R\$ 10.572.205,92.

¹⁶ As concepções de cidade compacta, dispersão urbana e corredores de urbanização são defendidas pelo arquiteto Fausto Nilo que é coordenador do Plano de Urbanismo e de Mobilidade do Fortaleza 2040.

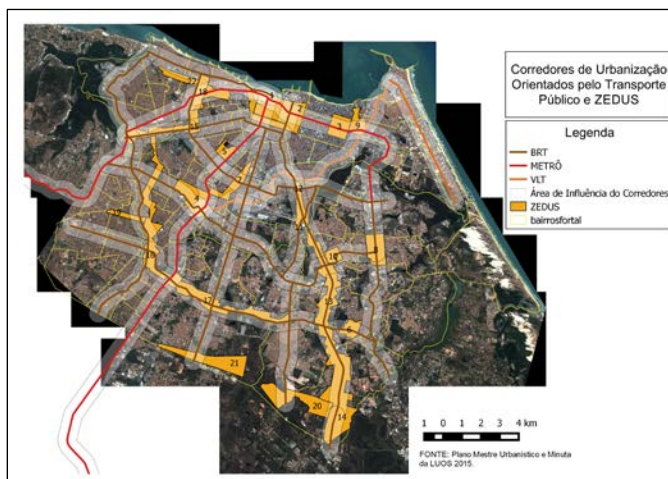
necessidades de circulação dos veículos automotores. Logo, o modelo de cidade compacta é apontado pelo plano como a forma ideal para sanar os efeitos negativos da dispersão urbana.

A transposição desse modelo de urbanização para o cenário de Fortaleza nos parece “uma ideia fora do lugar”¹⁷ na medida em que o padrão de cidade compacta foi pensado via *New urbanism* para o contexto norte-americana no final da década de 1980. (SOUZA, 2001).

Ainda destoante da realidade da capital cearense no que compete ao ramo imobiliário, esse padrão de urbanização, conforme apontou (Souza, 2001), busca exercer uma atitude mais “pedagógica” – um posicionamento mais moderado em relação ao mercado – junto a este setor uma vez que tenta orientar sua dinâmica no sentido de colaborar com a compactação da urbe.

Outra questão a ser levantada consiste no fato de que os corredores para viabilizar os projetos como base no *mix* de funções urbanas vão demandar modificações no zoneamento e conseqüentemente nas normas de uso e ocupação do solo. Dimensões essas que são de competência da SEUMA, órgão que não participa ativamente da elaboração do plano estratégico e que se dedica na tarefa de revisar a LUOS.

Sobreposição dos Corredores de urbanização e ZEDUS



Fonte: Minuta da LUOS 2016 e Plano Mestre Urbanístico do Fortaleza 2040.

Quando analisamos o traçado dos corredores, notamos que há aqueles que se sobrepõem a ZEDUS e outros que não. Às ZEDUS que margeiam a BR-116 é uma das que mais entra em contato com os corredores propostos pelo Fortaleza 2040.

Outra sobreposição ocorre na porção sudoeste da cidade com a ZEDUS da Perimetral que tem boa parte de sua área compartilhada com um corredor. A ZEDUS da Parangaba, Montese e do Parangabussu encontram-se atravessadas por corredores.

¹⁷ Expressão cunhada por Roberto Schwarz, crítico literário, e que dá nome um de seus ensaios sobre a política e sociedade brasileira. Também inspirou o texto “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” de Ermínia Maricato no livro *A cidade do pensamento único: desmanchando consenso*. Publicado pela Editora Vozes em 2002.

No outro lado da cidade na porção leste a ZEDUS Oliveira Paiva e da Seis Bocas devido suas dimensões reduzidas são completamente envolvidas por três corredores.

As áreas já consideradas saturadas pelo plano diretor como Aldeota e Varjota situadas na ZOC além de serem inseridas nas ZEDUS propostas pela SEUMA também são atravessadas pelos corredores de urbanização do Fortaleza 2040, que por sua vez seguem ao encontro da ZEDUS do centro tradicional. Saindo do Centro esse mesmo corredor vai em direção oeste atravessando a ZEDUS Carlito Pamplona e Francisco Sá. Outro corredor que também sai do Centro vai na direção da ZEDUS do Antônio Bezerra.

Há corredores de urbanização que não são coincidentes com as ZEDUS, vemos que há traçados estabelecidos para o litoral leste e para o oeste nos limites da cidade de Caucaia com Fortaleza. Outro corredor proposto pelo Fortaleza 2040 parte do centro tradicional em linha reta atravessando aproximadamente o centro geográfico da cidade e indo para o sul. Merece destacar que esse traçado passa pelo o Aeroporto Internacional Pinto Martins, denotando a intenção já apontado pelo IPLANFOR em eventos de divulgação do Fortaleza 2040 de remover a área do aeroporto para fora da cidade¹⁸.

Com base nas análises até aqui apresentadas é possível apontar a possibilidade de conflitos de usos entre os corredores de urbanização orientados pelo transporte público e as ZEDUS na medida em que ambos foram pensados com intenções diferentes.

Primeiramente o Fortaleza 2040 concebe seus projetos para a cidade pensados para a totalidade do espaço urbano da capital tendo como base as concepções de cidade compacta defendidas por seus proponentes como modelo mais adequado ao crescimento urbano. Os corredores de urbanização orientados pelo transporte público apontam no direcionamento de projetos pautados em um mix de uso do solo associado com alta densidade populacional.

Por sua vez a ZEDUS, é um zoneamento que concebe a cidade pela particularidade de determinadas áreas de Fortaleza onde a finalidade é a concentração de ações do setor privado na dinamização econômica, assim sendo as intervenções no espaço urbano terão uma abrangência reduzida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, apresentamos as reflexões iniciais de pesquisa de doutorado que tem como objetivo investigar as similaridades e diferenças na revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS e na elaboração do Fortaleza 2040 no que concerne a indicação de intervenções urbanísticas na cidade.

Apresentou-se num primeiro momento uma contextualização teórica sobre a política urbana, planejamento e projetos urbanos. A análise desses evidenciou, as mudanças ocorridas na política urbana a partir de concepções neoliberais em meio a um período de crise econômica que acabaram pondo em dúvida a capacidade do planejamento regulatório de garantir desenvolvimento conforme os ditames do mercado. Desta forma, planejamento de tendências mais mercadofílicas e grandes projetos urbanos foram tomando lugar de destaque na política urbana dos governos locais.

¹⁸ O Fortaleza 2040 propõe para a área do atual aeroporto um padrão de uso mistos envolvendo habitação, comércio e serviços voltado para várias faixas de renda. O projeto é intitulado de "Aerolândia Cidade Verde."

O quadro teórico sobre a *démarche* relativa a política urbana, planejamento e projeto fica melhor compreendido quando analisamos essa tríade no contexto de Fortaleza, adotando uma abordagem de leitura crítica sobre os processos de planejamento envolvendo a revisão da LUOS e formulação do Fortaleza 2040.

Em 2015 iniciou-se a regulamentação da LUOS, lei complementar ao PDPFor 2009. Desta sobressai-se com amplo destaque a implementação das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica – ZEDUS.

A regulamentação das ZEDUS é questionável uma vez que não apresenta metodologia clara de participação social e diagnósticos que justifique sua criação. Desta forma, uma política urbana incluyente e com justiça social dificilmente se fará em Fortaleza. A espacialização dessas zonas na cidade revelou que, além de propiciar intervenções pontuais mostrou que através do seu porte e permissividade nos índices construtivos, a ZEDUS corresponderia a uma nova macrozona na medida em que traz uma nova parametrização para 12% do território da cidade, alterando ilegalmente o que está previsto no PDPFor de 2009.

Paralelo e dissociado do processo de revisão da LUOS temos o Fortaleza 2040, também realizado por uma equipe de consultores contratados pela prefeitura, propõe para a cidade os corredores de urbanização orientados pelo transporte público, um projeto de caráter mais estrutural que pretende interligar vários pontos da cidade e incentivar o adensamento e mix de uso do solo.

Os desdobramentos dessas análises iniciais nos trazem questões a nossa agenda de pesquisa. Afinal:

I – Quais os agentes envolvidos na revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo e na elaboração do Fortaleza 2040?

II – Como se dá as formas de participação popular em ambos os processos de planejamento?

III - Quais interesses são atendidos pela revisão da LUOS e elaboração do Fortaleza 2040?

IV - Que tipos de projetos urbanos serão viabilizados por esses planejamentos?

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, 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.

ASCHER, F. **Metapolis:** acerca do futuro da cidade. Oeiras, Editora Celta, 1998.

BRENNER, N.; THEODORE, N. **Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”.** Antipode. V. 34-3. Pgs. 349-379. Blackwell Publishers, 2002.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano:** entre o discurso e a prática. São Paulo, Editora Unesp, 2004.

- DANTAS, E. W. C; SILVA, J. B. A formação histórica da metrópole e principais tendências de desenvolvimento. In: PEQUENO, L.R.B (Org.). **Como anda Fortaleza**. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2009.
- FLYVBERG, B. **What you should know about megaprojects and why**: An overview. University of Oxford, 2014.
- FORTALEZA. Lei nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 13 mar. 2009. Ano LVI, nº14.020.
- FRIEDMANN, J. **Planificación para el siglo XXI**: el desafío del pós-modernismo. Revista EURE, v.18, n.55, p. 79-89, 1992.
- HARVEY, D. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio”, In: **Espaço & Debates**, Número 39, NERU,1996, p.48-64.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. Ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- 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>. 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. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1254/3/2010_Tese_%20EGMACHADO.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.
- 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.
- MARICATO, E. As idéias dora do lugar e o lugar fora das idéias. In: OTÍLIA, A; VAINER, C; MARICATO, E. (ogs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópoles: Vozes, 2000. p.192.
- MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.112 p.
- NOVAIS, P; OLIVEIRA, F. L; BIENENSTEIN, G; SÁNCHEZ, F. **Grandes Projetos Urbanos**: Panorama da Experiência Brasileira. *Anais do Encontro Nacional da ANPUR*, 2007.
- PEQUENO, L.R.B. Análise socioocupacional da estrutura intra-urbana da Região Metropolitana de Fortaleza. In: PEQUENO, L.R.B (Org.). **Como anda Fortaleza**. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2009.

- PEQUENO, L.R.B; 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. (Orgs.). Minha casa...e a cidade? **Avaliação do minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2015.
- PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000.
- 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.
- RODRIGUES, A.M. **Estatuto da Cidade**: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. In:Cadernos MetrÓpole. nº.12, p. 9-25, 2º sem.2004.
- SOUZA, M.L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- 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.