

# ARTICULAÇÕES ENTRE ESTADO E GRANDES PROPRIETÁRIOS FUNDIÁRIOS NA CONSTITUIÇÃO DO EIXO SUDESTE DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA EM FORTALEZA-CE

SANTOS, Elizete de Oliveira<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa o processo de constituição do vetor sudeste de valorização imobiliária da metrópole Fortaleza, destacando as articulações entre Estado e grandes proprietários fundiários. Os procedimentos metodológicos adotados foram: sistematização dos dados do Cadastro de Loteamentos cotejada com entrevistas qualitativas; análise da legislação que regulou a implantação de loteamentos; mapeamento de equipamentos polarizadores e de transformações na estrutura viária do sudeste; e revisão de textos acadêmicos sobre a temática. O texto estrutura-se em três partes: a primeira discute os fundamentos teórico-metodológicos da produção do espaço urbano referenciada na realidade de Fortaleza; a segunda analisa o processo de constituição do setor sudeste enquanto projeto de valorização imobiliária a partir de 1950; e a terceira apresenta as transformações recentes no sudeste de Fortaleza, com relação à legislação urbana e à estrutura viária.

**Palavras-chave:** Produção do espaço urbano. Valorização imobiliária. Estado. Propriedade fundiária.

## JOINTS BETWEEN STATE AND BIG LANDOWNERS IN THE CONSTITUTION OF REAL ESTATE VALUATION SOUTHEAST AXIS IN FORTALEZA-CE

**ABSTRACT:** This paper examines the process of constitution of real estate valuation southeast axis in Fortaleza metropolitan, highlighting the joints between State and big landowners. The methodological procedures used were: the systematization of data from the Allotments Cadastre collated with qualitative interviews; review of legislation that regulated the allotments establishment; mapping of equipment polarizers and changes in southeast road structure; and academic papers review about the subject. This paper is structured in three parts: the first discusses the theoretical and methodological foundations of the production of urban space referenced in the reality of Fortaleza; the second examines the process of southeast axis formation as a project of real estate valuation since 1950; and the third presents recent changes in the southeast of Fortaleza, related to urban legislation and road structure.

**Key words:** Urban space production. Real estate valuation. State. Land ownership.

<sup>1</sup>Mestranda em Geografia na Universidade Federal do Ceará – UFC. Email: [elizeoliver7@yahoo.com.br](mailto:elizeoliver7@yahoo.com.br).

## **INTRODUÇÃO**

A história da produção do espaço em Fortaleza, capital cearense, já foi discutida por vários cientistas sociais (COSTA, 1988, 2009; DANTAS, 2009; PEQUENO, 2002; SILVA, 1992, 2009; SILVA, 1999; SOUSA, 2009). Entre os diversos caminhos teórico-metodológicos e recortes temáticos que se poderia adotar para discutir a produção do espaço em Fortaleza, o presente trabalho propõe-se a analisar o processo de constituição do vetor sudeste de valorização imobiliária, destacando as articulações entre Estado e grandes proprietários fundiários.

Entende-se que a propriedade privada da terra é um dos fundamentos da valorização fundiária desigual, que assegura a reprodução do processo de segregação socioespacial ao garantir o seletivo e restrito acesso à terra apenas pelos mecanismos de mercado. Desse modo, a análise da evolução do processo de implantação de loteamentos permite compreender, por um lado, a concentração da propriedade privada da terra que viabiliza o processo de especulação fundiária e, por outro, a segregação socioespacial produzida pela expansão e valorização desigual da cidade.

Como procedimentos metodológicos adotaram-se: sistematização dos dados do Cadastro de Loteamentos (1930-2000) cotejada com entrevistas qualitativas, destacando aspectos relativos à evolução temporal e espacial da implantação de loteamentos e à concentração da propriedade fundiária no processo de expansão no sudeste da cidade; análise dos planos municipais e das legislações que regularam a implantação de loteamentos a partir de 1930; mapeamento de equipamentos urbanos polarizadores (públicos e privados) e das transformações na estrutura viária do sudeste; e leitura de textos acadêmicos sobre a produção do espaço urbano em Fortaleza, enfocando o processo de constituição do vetor sudeste de valorização imobiliária.

Este texto estrutura-se em três partes. A primeira discute os fundamentos teórico-metodológicos da produção social do espaço urbano referenciada empiricamente na realidade de Fortaleza, sustentando que a questão da propriedade privada da terra está no cerne dos processos de especulação imobiliária e segregação socioespacial. A segunda analisa o processo de constituição do setor sudeste enquanto projeto de valorização imobiliária a partir de 1950, evidenciando as estratégias e os conflitos entre os agentes produtores do espaço urbano que participaram dessa história, destacando o Estado e os grandes proprietários fundiários (loteadores e incorporadores). A terceira apresenta as transformações recentes no sudeste de Fortaleza, decorrentes de alterações na legislação urbanística e da ampliação da infra-estrutura e de equipamentos urbanos polarizadores, que sinalizam para o acirramento dos conflitos pela terra urbana

em virtude da consolidação do projeto de valorização imobiliária cujos fundamentos foram lançados desde a década de 1950.

## PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO: AGENTES, ESTRATÉGIAS E CONFLITOS

O espaço urbano é uma realidade concreta – o que não quer dizer apenas material, pois abarca também o simbólico, as ideologias e as representações – que caracteriza a atual sociedade (LEFEBVRE, 2006; 2008). E é como realidade que ele se impõe enquanto desafio teórico-metodológico e coloca na ordem do dia para várias disciplinas parcelares o imperativo de buscar estudá-lo. Uma importante contribuição da abordagem geográfica vem sendo desenvolvida por Carlos (1994), para quem:

[...] a discussão do urbano transcende a idéia deste como aglomeração de capitais, meios de produção e população. O espaço, modo de vida da sociedade, é produto de lutas surgidas a partir das relações contraditórias, criadas e aprofundadas pelo desenvolvimento do capital, que tende a criá-lo cada vez mais em função de interesses distantes dos da população. As contradições do processo de produção espacial voltada para a realização da mais-valia, dirigida a uma fração pequena da sociedade, conduz à degradação do meio ambiente e das condições de vida, e concorre para a articulação e organização da população na luta por seus direitos. Assim, no embate entre essas forças do que é bom para o capital e do que é bom para a sociedade, o espaço urbano se (re) produz (CARLOS, 1994, p.190).

O referencial teórico-metodológico que ilumina esta pesquisa fundamenta-se na discussão da *produção social do espaço urbano* (CARLOS, 1994, 2007, 2011; GOTTDIENER, 1997; LEFEBVRE, 2008, 2006; SANTOS, 1996). Nessa perspectiva, o espaço urbano é entendido como condição, meio e produto da reprodução da sociedade (CARLOS, 1994, 2007, 2011). Em outros termos, o processo de (re) produção do espaço é, simultaneamente, condição e produto da (re) produção humana – enquanto meio de consumo – e da (re) produção do capital – como condição geral de produção sob a forma de capital fixo (CARLOS, 1994, p. 98). Assim, rejeita-se a idéia de exterioridade do espaço em relação à sociedade, pois o “espaço é materialidade social; ele não é *organizado* pela sociedade, como assume o positivismo, mas *produzido* por ela através do trabalho” (ABREU, 1994, p. 57). É importante ter clara a diferença basilar entre as concepções de “organização” e “produção” do espaço. Essa distinção, longe de ser mero jogo de palavras, aponta para mudança de conteúdo teórico-metodológico, como salientou Carlos (1994):

A essa noção de espaço como palco da atividade do homem, organizado em função das necessidades dos grupos humanos, entendendo a terra como morada, contrapõe-se a idéia de espaço produzido pela sociedade onde o trabalho, como atividade produtora, tem o caráter de mediador da relação. Portanto, à idéia de exterioridade do espaço geográfico em relação ao homem contrapõe-se a idéia de produção humana, histórica e social. O espaço geográfico não é humano porque o homem o habita, mas antes de tudo porque é produto, condição e meio de toda a atividade humana (CARLOS, 1994, p.33).

A partir da teoria geral da produção social do espaço, iniciada por Lefebvre, Carlos (1994, 2007, 2011) desenvolve ampla reflexão teórica sobre a (re) produção do espaço urbano. A autora evidencia que na discussão do espaço como produto social e histórico se faz necessário articular dois processos: o de produção e o de reprodução. Enquanto o primeiro se refere ao processo específico, o segundo considera a acumulação do capital através de sua reprodução, permitindo apreender a divisão do trabalho em seu movimento. Estudando especificamente o espaço urbano da metrópole, Carlos (2007) mostra que esses dois processos encontram na propriedade privada da terra, ao mesmo tempo, um fundamento e um obstáculo à expansão capitalista:

A ocupação do espaço da cidade, submetida à existência da propriedade privada do solo urbano, é produto da expansão da urbanização capitalista apoiada na generalização do valor de troca no espaço, fazendo com que o acesso à cidade seja mediado necessariamente, pelo mercado imobiliário. A disseminação da propriedade da terra na cidade está assentada, nas sociedades capitalistas, no direito à propriedade, isto é, no acesso privado à vida na cidade, fato que se constitui como uma base sobre a qual se assentam as relações sociais. Portanto, a produção do espaço urbano metropolitano realiza o espaço enquanto mercadoria, logo a metrópole se encontra ocupada privadamente (CARLOS, 2007, p.73).

Como já assinalado, o espaço geográfico, por ser produzido pelo processo de trabalho humano, não é exterior à sociedade, mas um produto, feito à sua imagem e semelhança, e, portanto, prenhe de contradições e conflitos entre os diversos agentes de sua produção.

Os agentes produtores do espaço urbano são aqui entendidos como “agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORRÊA, 2011, p.43). Carlos (2011) prefere falar em sujeitos da ação na produção do espaço: o *Estado*, como aquele da dominação política; o *capital*, em suas múltiplas estratégias de reprodução (frações do capital industrial, comercial e financeiro e suas articulações com outros setores da economia, como o mercado imobiliário); e os “*sujeitos sociais* que, em suas necessidades e seus desejos

vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição, meio e produto de sua ação” (CARLOS, 2011, p.64).

Há várias classificações para os agentes/sujeitos sociais da produção do espaço urbano, algumas extremamente específicas em relação à referência empírica de análise, outras de caráter mais geral. Neste trabalho, será adotada a formulação de Carlos (2011). A escolha metodológica de estudar os vários agentes que produzem o espaço urbano reunindo-os em três grupos (o Estado, o capital e os sujeitos sociais/moradores), apesar da diversidade existente dentro de cada grupo, justifica-se pelo fato de que todas as outras classificações podem ser acomodadas nesses três grupos, dado seu caráter amplamente geral. Assim, cabe refletir rapidamente sobre esses agentes.

Reconhecido como agente produtor do espaço urbano em todas as classificações conhecidas pela autora, o *Estado* é fundamental por concentrar grandes recursos (financeiros e políticos; materiais e imateriais) para atender suas principais funções: produzir infra-estruturas e equipamentos urbanos essenciais para a reprodução tanto do capital como da sociedade; planejar e normatizar os padrões de uso da terra; implementar políticas públicas tanto econômicas quanto sociais; e fiscalizar o uso e ocupação do solo de forma espacialmente diferenciada. O Estado (capitalista) já foi tema de extensas reflexões teóricas (LOJKINE, 1997; CASTELLS, 1983; HARVEY, 2005; LEFEBVRE, 2006; TOPALOV, 1979). Sobre as contradições dentro do próprio Estado, Lojkin (1997) já assinalava:

Ora, o Estado representa justamente, aos nossos olhos, não só o produto mais elaborado dessa “socialização” monopolista, como também a confissão de seu fracasso. Forma mais desenvolvida da socialização capitalista, a planificação estatal representa com efeito a resposta mais coerente do modo de produção capitalista para “acertar” as contradições econômicas e sociais que o solapam; mas na medida em que ela se mostra incapaz, a longo prazo, de dominá-las realmente, na medida em que a planificação estatal aparece subordinada não a uma lógica de controle racional, pela sociedade, de seu desenvolvimento coletivo mas sim à lógica de acumulação do capital privado, a planificação assim como o conjunto da política estatal age menos como instrumento de regulação do que como revelador de uma sociedade retalhada pelo conflito de classes antagônicas (LOJKINE, 1997, p.343).

O papel do Estado na reprodução das relações sociais de produção no seio do Capitalismo aparece como uma resposta à multiplicidade de processos privados de apropriação do espaço. Como cada capitalista só investirá no que é diretamente rentável para a sua apropriação e como há valores de uso que interessam a todos os capitalistas, mas a nenhum em particular, sendo esses valores de uso necessários à reprodução da força

de trabalho, recai sobre o Estado a responsabilidade de prover esses valores de uso complexos, através das políticas públicas. Isso foi bem explicado por Rodrigues:

Como o capital não produz elementos necessários aos valores de uso do complexo urbano que não estejam diretamente vinculados às condições de sua rentabilidade, tais como a infra-estrutura e os equipamentos de consumo coletivo; como os salários pagos à maioria dos trabalhadores não permitem adquirir todas as mercadorias necessárias (por mínimas que sejam) à reprodução da força de trabalho, será o Estado, através de todas as suas instancias, que se encarregará do financiamento, da produção e do gerenciamento, enfim, da provisão de determinados valores de uso – os meios de consumo coletivos – necessários à produção, que viabilizem a cooperação capitalista e a reprodução da força de trabalho (RODRIGUES, 1988, p. 93).

Além disso, “ao definir onde e o que produzir e ao administrar, o Estado (re) produz e (re) define os valores de uso da cidade e portanto também a renda diferencial dos terrenos nas cidades” (RODRIGUES, 1988, p. 93). Todavia, uma ressalva precisa ser feita: evidenciar como o capital se apropria de várias maneiras da ação do Estado para se reproduzir não significa entender o Estado como um bloco monolítico de poder de uma classe (ou fração de classe)<sup>2</sup>. Nesse ponto, este trabalho fundamenta-se na compreensão de que:

Assim como a tese do “Estado-árbitro”, a tese do “Estado-instrumento do capital” é uma interpretação do Estado como sujeito dotado de vontade: se fixam metas, decidem os meios, reina. Um discurso de esquerda pode perfeitamente desenvolver-se sobre essas bases, mas esta concepção do Estado-sujeito me parece um dos piores obstáculos para um processo de investigação: não há nada mais que explicar, porque todos os fenômenos são remetidos por postulado a uma causa única. O fenômeno A e o fenômeno não-A são ambos funcionais, então; ambos explicados inclusive antes de que se produzam. A baixa dos salários aumenta a mais-valia; a alta dos salários aumenta a produção e portanto a mais-valia. A falta de escolas e moradias permite ao Estado economizar dinheiro o custo dos trabalhadores; a provisão deste equipamento coletivo permite integrar a classe operária ao sistema, etc. (TOPALOV, 1979, p.82, tradução nossa).

Quanto ao *capital*, neste trabalho serão destacados os agentes envolvidos diretamente na produção material do espaço mediante a atuação do mercado imobiliário. Entre os vários agentes que compõem o circuito imobiliário urbano –

---

<sup>2</sup>Como asseverou Sousa (2002, p. 85-86): “Estranho destino o daqueles que, pretendendo-se inspirados em uma Filosofia da práxis e da contradição como o marxismo (ela mesmo, aliás, contraditória), agem como se o próprio Estado, em vez de ser uma condensação de uma relação de forças contraditórias, fosse sempre apenas uma instância petrificada que viabiliza, em caráter exclusivo e sem fissuras ou atritos, as demandas das classes dominantes.”

empresários da construção civil, equipes multidisciplinares dos projetos de engenharia e arquitetura, incorporadores imobiliários, empresas imobiliárias, corretores imobiliários, agentes financeiros (bancos, fundos de pensão) e proprietários fundiários – este artigo discute especificamente as estratégias e ações dos grandes proprietários fundiários e dos incorporadores imobiliários. A escolha justifica-se porque a correlação de forças entre esses dois agentes e suas articulações com o Estado são fundamentais na constituição de grandes projetos de valorização imobiliária, como é o caso do sudeste da metrópole Fortaleza.

E, finalmente, com relação aos *sujeitos sociais* (moradores), o foco será a produção social de sua existência que impõe a utilização de perversos expedientes de reprodução social no tocante à habitação (ocupações, favelas, conjuntos habitacionais precários, loteamentos populares). Nesse amplo e genérico conceito de *sujeitos sociais*, incluem-se os movimentos sociais urbanos, os movimentos comunitários e os vários níveis associativos encontrados no objeto estudado, bem como aqueles sujeitos que não participam de movimentos sociais e acreditam procurar solução individual ao seu problema pessoal relativo à habitação. Entende-se que todos esses sujeitos, de diferentes maneiras, estão inseridos e imbricados nas relações sociais de produção do espaço – um espaço desigual, contraditório e marcado pelo conflito.

Tendo clara a compreensão dos agentes sociais produtores do espaço urbano, impõe-se como imprescindível explicitar os conflitos de interesses e de estratégias nas relações sociais estabelecidas entre eles. Carlos (2001, p.38) chama a atenção para os conflitos pelo uso do solo urbano, exacerbado pelo obstáculo da propriedade privada da terra, sustentando que a localização de uma atividade só pode ser entendida no contexto urbano como um todo, na articulação da situação relativa dos lugares na metrópole. Assim, o uso remete à análise das relações sociais estabelecidas na produção do espaço, pelas quais os mecanismos do mercado determinarão o acesso à propriedade privada, pela possibilidade de pagamento do preço do solo urbano.

Referindo-se especificamente aos conflitos entre os agentes da produção do espaço, Carlos ainda assinala que:

No momento atual, a máxima iniciativa é deixada à empresa privada (no quadro da realização da política neoliberal), projetando-se no domínio do espaço, normatizando-o por meio de ações sistematizadas que articulam os diferentes níveis de estratégia. O capital produz o espaço como condição (e produto) de sua reprodução; o Estado intervém por mecanismos de gestão que criam o espaço como meio de dominação, e o setor financeiro se utiliza da produção do espaço como meio de investimento lucrativo. Na outra vertente, há os interesses do cidadão, que vê a cidade como condição (e



produto) da reprodução da vida. Nesse sentido os interesses em jogo entram em conflito no plano da prática socioespacial, apontando o choque entre o espaço que se produz como valor de troca e o que se produz como valor de uso; entre a dominação da troca e os modos de apropriação pelo uso (CARLOS, 2001, p.113).

A referência empírica da realidade de Fortaleza será analisada neste trabalho iluminada por estas reflexões teóricas, contribuindo para a compreensão dos processos, dos agentes e dos conflitos que fundam a produção social do espaço urbano.

## **CONSTITUIÇÃO DO SETOR SUDESTE ENQUANTO PROJETO DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA**

Vários estudiosos já trataram do processo de constituição da centralidade linear no eixo da Av. Washington Soares a partir dos anos 1970, que conduziu a expansão de investimentos imobiliários para o sudeste da metrópole Fortaleza (BERNAL, 2004; COSTA, 2009; FUCK JUNIOR, 2002; MONTEIRO, 2007; PEQUENO, 2002; SILVA, 1992; SOUZA, 2009). Entre esses trabalhos, destacam-se dois que ofereceram contribuição fundamental para esta pesquisa: o de Fuck Junior (2002), que estudou a expansão espacial do sudeste de Fortaleza, buscando explicar o papel do mercado imobiliário na acumulação capitalista e na própria configuração territorial intra-urbana que se processa nessa expansão espacial; e o de Monteiro (2007), que estudou os *deslocamentos* das formas urbanas na zona sudeste de Fortaleza. Articulando essas duas contribuições específicas (uma geográfica e a outra urbanística), propõe-se refletir sobre os fundamentos do processo de formação do vetor sudeste de expansão imobiliária da metrópole.

A produção de loteamentos constitui-se num importante ramo do setor imobiliário pelo papel significativo que desempenha no contexto da formação econômico-social capitalista, pois, além de contribuir no combate à tendência de queda da taxa média de lucro, conduz à valorização do solo urbano ao transformar seu uso e trazer mudanças na esfera das localizações, provenientes da adição do trabalho social à terra urbana (FRESCA, 2002). Assim, um dos caminhos para estudar a expansão urbana e a valorização desigual na cidade de Fortaleza, mais especificamente no setor sudeste, é analisar a ampliação territorial da base fundiária, resultante da incorporação de novas terras ao tecido urbano pelo processo de implantação de loteamentos.

Nesse sentido, a base de dados do Cadastro de Loteamentos, disponibilizada pela Secretaria de Infraestrutura do Município de Fortaleza (SEINF/PMF), constitui fonte



importante para a compreensão da expansão da cidade. Essa base de dados contém o desenho dos perímetros dos loteamentos associado às seguintes informações: registro; nome do loteamento; tipologia; bairro; Secretaria Executiva Regional; quadrícula na cartografia oficial; aerofoto; data de aprovação; proprietário; cartório; memorial descritivo. Todavia, algumas ressalvas metodológicas precisam ser feitas em relação a essa base de dados: ela não é completa, pois não contém o mapeamento de todos os loteamentos de Fortaleza, contendo apenas os loteamentos cujas plantas são de conhecimento da SEINF; ela não faz a distinção clara entre os tipos de parcelamento do solo (*loteamento e desmembramento*), chamando-os todos de loteamentos; há muitos parcelamentos com informações incompletas (principalmente quanto à data de aprovação e à propriedade fundiária). Em que pese essas limitações, essa é a única base de dados disponível a que se teve acesso. Face à inviabilidade de desagregar os parcelamentos em loteamentos e desmembramentos, adota-se o termo genérico loteamento para todos, como consta no Cadastro da SEINF.

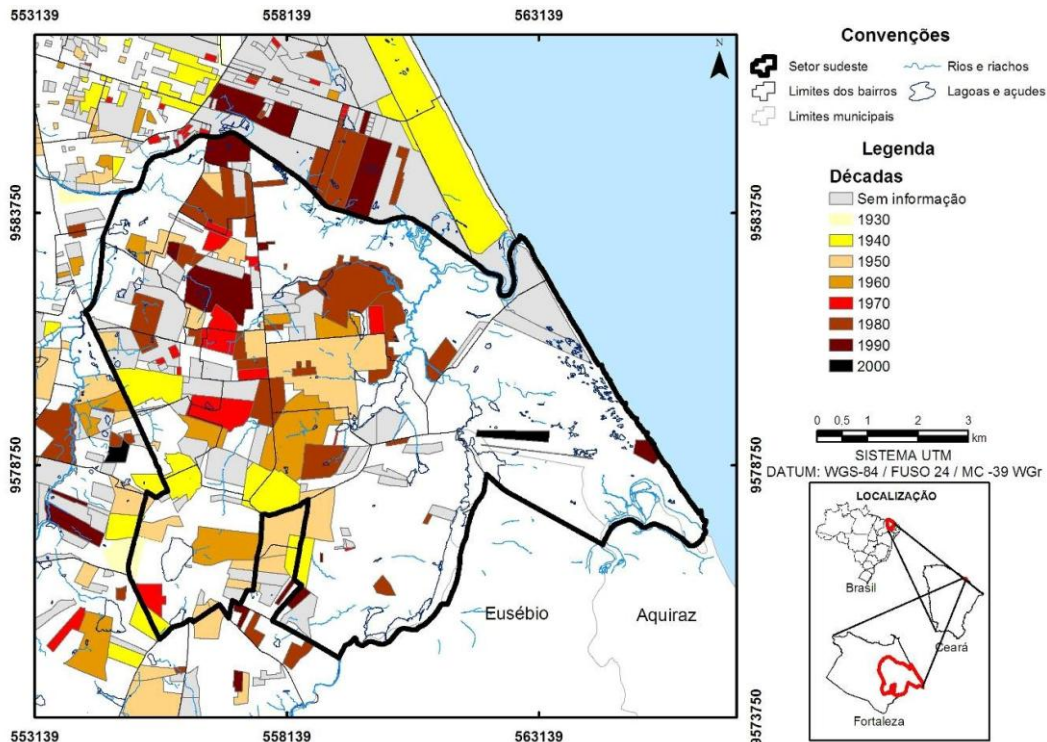
A tabela 1 e o mapa 1 apresentam a evolução do número e da área dos loteamentos implantados no sudeste de Fortaleza em todo o período registrado (1939-2002), por década.

Tabela 1: Evolução do nº e da área dos loteamentos implantados no setor sudeste de Fortaleza (1939-2002), em números absolutos e relativos

Décadas	Nº de loteamentos implantados	% do nº de loteamentos	Área dos loteamentos (km <sup>2</sup> )	% da área incorporada
1930	1	1,16%	0,41	1,74%
1940	6	6,98%	3,10	13,21%
1950	15	17,44%	6,31	26,92%
1960	8	9,30%	3,29	14,03%
1970	18	20,93%	2,43	10,35%
1980	23	26,74%	5,69	24,26%
1990	14	16,28%	1,97	8,41%
2000	1	1,16%	0,25	1,08%
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>100,00%</b>	<b>23,46</b>	<b>100,00%</b>
Sem data de aprovação	69	-	9,47	-
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>-</b>	<b>32,92</b>	<b>-</b>

Fonte: Organização da autora a partir do Cadastro de Loteamentos da PMF/SEINF, 2011.

Como se observa na tabela, não há registro na base de dados da data de aprovação com relação a 44% dos loteamentos implantados. Dessa forma, a análise que se segue toma como referência apenas os loteamentos cujas datas de aprovação são conhecidas.



Mapa 1: Evolução dos loteamentos implantados no sudeste de Fortaleza (1939-2002)

Fonte: Base cartográfica e Cadastro de Loteamentos da SEINF/PMF, 2011. Org. SANTOS, Elizete de Oliveira.

Verifica-se que as décadas de 1970 e 1980 concentraram quase metade do número de loteamentos implantados no sudeste, indicando que esse foi o período de maior expansão nessa área. Todavia, em termos de área incorporada, as décadas de 1940 e 1950 superam os anos 1970 e 1980 por demarcar o início do processo de parcelamento da área, com a disponibilidade de enormes sítios rurais que seriam convertidos em área urbana.

Até a década de 1960, a maioria dos loteamentos aprovados na cidade (especialmente no sudeste e no sudoeste) localizava-se em áreas ainda não definidas como urbanas pelos planos municipais. A atividade de implantação de loteamentos era regulada apenas em nível local até a década de 1970, quando foi aprovada a chamada Lei do Loteamento (Lei nº 6766/79) em nível federal. Dessa forma, a política de expansão

urbana estava totalmente nas mãos do poder local, que geralmente se articulava com os grandes proprietários de terras ou detentores de capital, que quase sempre eram os mesmos.

Segundo informações colhidas em entrevista com técnicos do Cadastro de Loteamentos da SEINF/PMF, a implantação dos loteamentos era aprovada com base nos Códigos de Postura até 1962 (Código de Postura de 1893, de 1932 e de 1948), quando foi aprovado o primeiro Código Urbano de Fortaleza. Posteriormente, a regulamentação dos loteamentos passou a ser prevista pelas Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (lei 4.486 de 1975, e lei 5.122-A de 1979, que vigora até hoje com relação ao parcelamento do solo, com algumas modificações introduzidas pelos planos diretores posteriores). Desse modo, aprovaram-se muitos loteamentos em áreas rurais, desconectadas da malha urbana e de expansão urbana, previstas nos planos de remodelação de 1933 e de 1947 e no plano diretor de 1963. Assim, verifica-se o descompasso entre essas legislações que disciplinam o uso do solo e os planos diretores, fragilizando o processo de planejamento na cidade.

A partir da década de 1940, acelerou-se o processo de conversão de sítios de uso rural em loteamentos urbanos no sudeste de Fortaleza, à época desconectados da cidade. Uma das maiores propriedades rurais que circundava Fortaleza na época, Fazenda São Paulo, pertencia ao latifundiário e político de grande influência local Cel. Álvaro Soares, irmão de Washington Soares. O latifúndio de 870 ha, que fora comprado em 1928 de Amácio Philomeno Ferreira Gomes e sua esposa Maria Augusta Linhares Ferreira Gomes, começava à margem direita do rio Cocó e seguia até a lagoa da Precabura. Esse latifúndio ficou aos cuidados de seu irmão Washington Soares até a morte do Cel. Álvaro Soares em 1947, quando a Fazenda São Paulo foi dividida entre seus sete filhos, que posteriormente transferiram ao capital imobiliário essa herança. A Imobiliária José Gentil adquiriu várias glebas, algumas mais tarde loteadas. Outra imobiliária que comprou parte dessas terras foi a INCORPA, do Grupo Patriolino Ribeiro. Uma parte remanescente desses terrenos hoje compõe o Parque Ecológico do Cocó, objeto de disputa judicial entre a família Gentil e o Governo do Estado, em torno do valor da desapropriação para implantação do parque. Também originária da Fazenda São Paulo, é a área onde foi edificado o Shopping Iguatemi, de propriedade do grupo empresarial Jereissati (MOREIRA, 2004; HISTÓRIA, 2010).

No final da década 1940, foi implantado o loteamento da Praia do Futuro, de propriedade da família Diogo, que foi significativo para intensificar a expansão no sentido leste da cidade, eixo de valorização imobiliária em formação na época. Nesse período, outras famílias que são grandes proprietárias de terras urbanas passaram a

investir na atividade de parcelamento do solo, transformando antigos sítios e chácaras em loteamentos. Destacam-se famílias como Gentil, Diogo, Patriolino Ribeiro e Manoel Sátiro. Sobre a expansão urbana a partir de 1940, Fuck Junior (2002) lembra que:

[...] a partir dos anos 1940 aumentou o processo de incorporação de novas áreas a leste da Cidade, realizado por empresários e proprietários fundiários, que se apropriavam de terrenos localizados na periferia urbana, loteando antigos sítios de uso rural, como o Cocó o Alagadiço Novo, o Cambeba, o Estância (Dionísio Torres), o Colosso, o Tunga (na “Água Fria”). Por exemplo, o sítio Cocó, da família Diogo (à margem esquerda do rio), deu origem a um loteamento na Praia do Futuro (na década de 1950), e à Cidade 2000 (a partir de 1971). Já no lado de Messejana (margem direita do rio), os Srs. Patriolino Ribeiro e Edson Queiroz possuíam terras que se estendiam do rio Cocó ao mar. Ao mesmo tempo, muitos terrenos “centrais” ficavam sem uso, à espera de valorização, demonstrando que a *especulação fundiária e imobiliária* é também “histórica” (FUCK JUNIOR, 2002, p. 79).

Segundo Monteiro (2007), nas décadas de 1940 e 1950, os loteamentos implantados na área tinham sua localização atrelada de certa forma à BR-116 e à sede do distrito de Messejana, elementos que constituíam, à época, polarizações de importância reconhecida. A partir de 1960, é que se efetiva a dispersão dos loteamentos implantados em direção leste da zona sudeste, afastando-se da polarização de Messejana e aproximando-se da polarização da Av. Perimetral (Av. Washington Soares).

No processo de expansão em direção sudeste, teve grande importância a implantação da Av. Perimetral entre 1962 e 1965 proposta pelo plano Helio Modesto de 1962. A essa época, a maioria dos loteamentos futuramente situados na porção norte da zona sudeste sequer existiam, o que leva a crer, também por conta da denominação que assume – Av. Perimetral – que esta via tenha sido idealizada inicialmente para cumprir o objetivo principal de ligação alternativa (e semi-anelar) entre as zonas oeste e leste da cidade. Assim, no trecho em questão funcionaria como limite leste de contenção da ocupação. Porém, ao ultrapassar o antigo limite do Rio Cocó, a Av. Perimetral acaba “por desempenhar o papel de facilitadora da efetivação, na década seguinte, dos deslocamentos para aquela que constituiria a zona sudeste de Fortaleza” (MONTEIRO, 2007, p. 108).

Embora a incorporação da zona sudeste à expansão urbana tenha se iniciado na década 1940, apenas na década de 1970 o planejamento urbano reconheceria oficialmente esse processo, como se evidencia no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF) de 1972. Como salientou Costa (2009), o PLANDIRF propunha a incorporação de novas áreas à cidade, com aberturas

de vias e construção de pontes sobre o Rio Cocó, uma antiga barreira à expansão urbana na direção sudeste. Finalmente, “a cidade ultrapassaria a linha férrea Mucuripe-Parangaba e o Rio Cocó, incorporando o Sítio Cocó e as terras além do rio, o atual bairro da Água Fria” (COSTA, 2009, p.160).

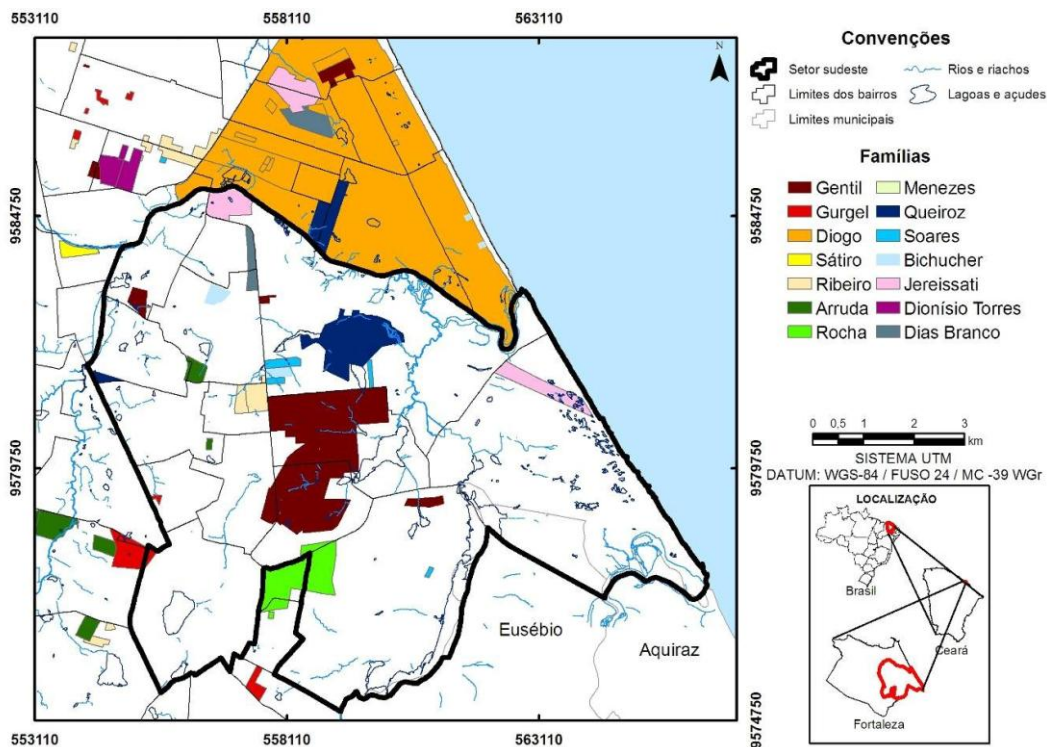
Com base no PLANDIRF (escala metropolitana), foi elaborada a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza, lei nº 4.486 de 12/03/75. Essa lei contemplava os aspectos de zoneamento, sistema viário e parcelamento do solo. Propunha a acentuação do esquema radioconcêntrico da cidade, expandindo o sistema viário para o leste e para o sudeste, corroborando o “acelerado processo de especulação imobiliária abrindo-se novos loteamentos, sem nenhuma fiscalização do Poder Municipal e sem nenhuma infraestrutura, construindo-se residências de alto padrão em lotes de grandes testadas” (COSTA, 2009, p. 161). Essa lei foi substituída pela lei nº 5.122-A, de 13 de março de 1979, visando adequá-la às transformações na cidade e à regulamentação em nível federal da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79). A lei nº 5.122-A/79 apresentava um zoneamento mais detalhado: zonas residenciais diferenciadas por densidade; zonas e corredores de uso misto; zonas de uso estritamente industrial; zonas de preservação ambiental e de interesse paisagístico; e zonas especiais de praia, renovação urbana e institucional. O zoneamento residencial proposto induzia claramente a expansão urbana para leste e sudeste ao definir essas áreas como de alta densidade (ZR-3), diferentemente da lei aprovada em 1975 (COSTA, 2009).

Do zoneamento de uso e ocupação do solo previsto na lei nº 5.122-A/79, destaca-se o estabelecimento de corredores de adensamento de atividades ao longo de importantes vias da cidade. Na área em estudo, apenas a rodovia federal BR-116 foi definida com esta categoria. No setor sudeste da cidade, esta lei assegurou a manutenção de ocupação residencial de baixa densidade, à exceção de faixas de média densidade (localizadas às margens do citado corredor, em trechos do bairro Cidade dos Funcionários) e de alta densidade (no bairro Cocó, correspondente atualmente aos bairros Guararapes e Engenheiro Luciano Cavalcante). Assim, a lei nº 5.122-A/79 revela uma espécie de dupla intenção: de um lado, o deslocamento da ocupação para estas áreas; do outro, o controle dos padrões de adensamento que ali se estabeleceriam (MONTEIRO, 2007).

Outro elemento importante na análise é a propriedade fundiária dos loteamentos implantados. O mapa 2 apresenta os loteamentos implantados no sudeste de Fortaleza de propriedade dos grandes proprietários fundiários. É importante ficar claro que esse não é o quadro atual da propriedade fundiária em Fortaleza, mas remete à propriedade quando da implantação dos loteamentos. A



concentração imobiliária nas mãos de grandes famílias é muito maior do que aparece nessas tabelas referentes aos loteamentos. Todavia, o banco de dados do Cadastro Imobiliário da Secretaria de Finanças de Fortaleza (SEFIN), que permitiria analisar o quadro atual da propriedade fundiária na cidade, não foi disponibilizado para esta pesquisa, pois a SEFIN considera esses dados sigilosos e estratégicos. Destarte, a análise baseia-se apenas em dados referentes à propriedade fundiária no processo de implantação dos loteamentos.



Mapa 2: Principais famílias proprietárias dos loteamentos implantados no sudeste de Fortaleza (1939-2002)

Fonte: Base cartográfica e Cadastro de Loteamentos da SEINF/PMF, 2011. Org. SANTOS, Elizete de Oliveira.

Para elaboração desse mapa, utilizou-se como critério para classificar os proprietários em grupos familiares o sobrenome de famílias reconhecidas na literatura estudada (BERNAL, 2004; COSTA, 1988, 2009; FUCK JUNIOR, 2002; SILVA, 1992; SOUSA, 2009) como grandes proprietárias fundiárias. Há muitas empresas imobiliárias e construtoras no banco de dados da PMF/SEINF das quais não se conhecem os proprietários, sendo inviável incluí-las. Além disso, pode haver o caso de algum proprietário indicado no banco de dados pertencer a uma dessas famílias, mas não

levar o sobrenome; como é inviável apurar caso a caso, esses também não foram incluídos. Observa-se o destaque das famílias Gentil, Rocha e Jereissati.

Segundo Moreira (2004), além da Imobiliária José Gentil, outros grupos empresariais destacaram-se pelo controle sobre grandes áreas e também pela atuação no mercado de terras urbanas. É o caso da Imobiliária Waldir Diogo e do grupo empresarial Patriolino Ribeiro. Portanto, a expansão urbana ocorreu sob a égide de um mercado fortemente oligopolizado, que impunha regras próprias e submetia a crescente demanda aos interesses mercantis de poucos proprietários. Em decorrência da concentração de terras, algumas áreas da cidade ficaram sob controle de grupos, dentre as quais citamos a região do Bom Jardim (Imobiliária João Gentil), os bairros Dionísio Torres e Água Fria (Gentil e Patriolino Ribeiro) e a Praia do Futuro (Imobiliária Waldir Diogo).

Bernal (2004) destaca a relação entre os grandes proprietários fundiários e o Estado na valorização das terras do sudeste de Fortaleza:

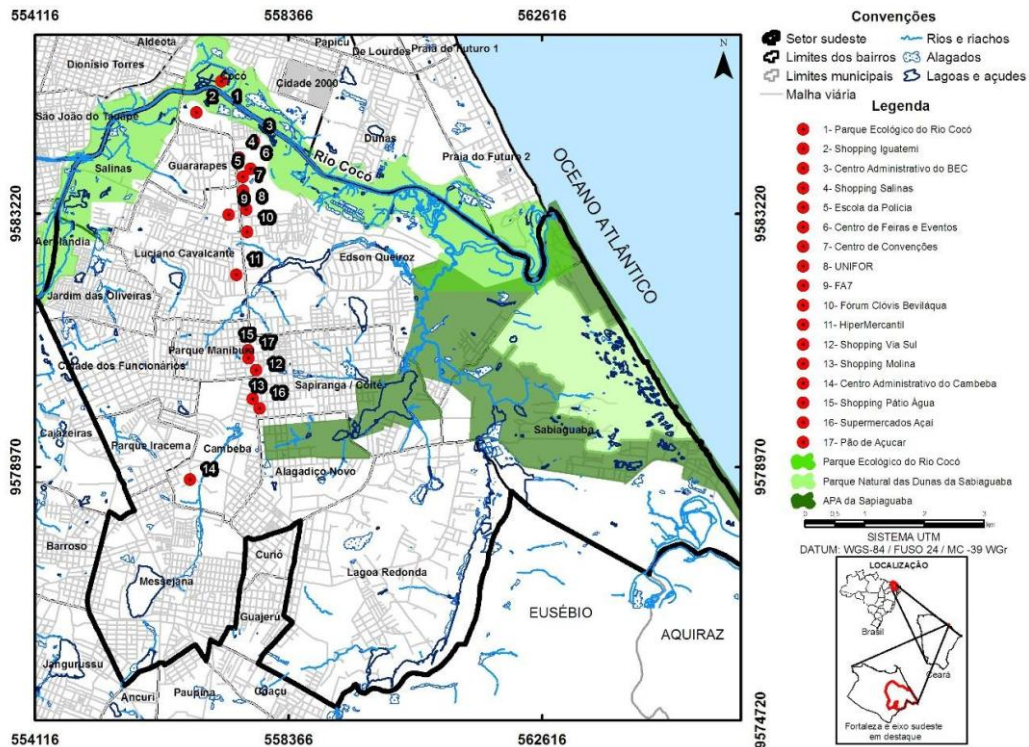
Desde o final da década de 1960, esta região [sudeste], que se constituía de sítios pertencentes à incorporadora ENCORPA [sic], foi loteada desde o rio Cocó até as imediações do Sítio Colosso, na Avenida Perimetral. A incorporadora cedeu lotes para o Grupo Edson Queiroz, onde foi construída a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), e anos depois, construído o Shopping Center Iguatemi; e para o Estado, onde se construiu a Imprensa Oficial, hoje desativada, o Centro de Convenções, o parque do Cocó, como área de preservação ambiental e, finalmente, o Centro Administrativo do Cambéba, que foi sede do Governo do Estado por 16 anos. A partir destas intervenções do Estado e de grupos privados, a especulação imobiliária tomou conta desta região, que hoje está loteada até as imediações da Messejana, onde já se observam sinais de verticalização (BERNAL, 2004, p.171).

Dessa forma, revela-se que a incorporação do sudeste à cidade foi resultado de ação conjunta entre Estado e incorporadores, através de doações pelos Grupos Edson Queiroz e Patriolino Ribeiro de terrenos para construção de grandes obras públicas (como o Centro de Convenções e Imprensa Oficial do Ceará), instalação de infraestrutura e equipamentos urbanos, em atendimento às proposições do PLANDIRF (COSTA, 2009).

A instalação desses equipamentos (mapa 3) fez com que o governo, usando o dinheiro do contribuinte, levasse água, telefone e asfalto até lá, atravessando áreas ainda não habitadas, seguindo a lógica especulativa da urbanização aos saltos (CAMPOS FILHO, 1989). Em outros termos, apesar da ação dos agentes privados, é o Estado capitalista que assegura as condições concretas para o processo de urbanização, ora controlando a população em seus movimentos de apropriação do solo, ora decidindo



onde serão criados e localizados os serviços e a infra-estrutura urbana, que em Fortaleza são direcionados para as zonas leste e sudeste da cidade.



Mapa 3: Equipamentos polarizadores do eixo sudeste de Fortaleza

Fonte: Base cartográfica da SEINF/PMF e trabalhos de campo, 2011. Org. SANTOS, Elizete de Oliveira.

Dentre os equipamentos com grande poder polarizador implantados na área entre as décadas de 1970 e 1980, estão: Universidade de Fortaleza - UNIFOR (1973), Centro de Convenções (1978), Imprensa Oficial do Ceará, Academia de Polícia Militar do Ceará, Centro Administrativo do Banco de Estado do Ceará, Museu do Automóvel, Centro de Treinamento da Secretaria Estadual da Educação, Centro Administrativo do Cambéa<sup>3</sup> (1978-1982) e Shopping Center Iguatemi (1982). Destaca-se esse último

<sup>3</sup>Segundo Moreira (2004), muitos loteamentos localizados nas proximidades da Av. Perimetral foram alvos de processos de desapropriação para abrigar escolas, hospitais e conjuntos habitacionais. Um bom exemplo do cruzamento do interesse privado com a ação estatal foi o referente às desapropriações realizadas pelo governo estadual em 1968, para fins de execução do Plano de Ação Integrada do Governo (Plaig), no tocante ao problema habitacional de Fortaleza. Esse plano previa a construção de conjunto habitacional, a cargo da COHAB-CE, na região do Cambéa, meta nunca atingida, sendo substituída mais tarde pela construção do Centro Administrativo do Governo do Ceará.

como um dos elementos mais importantes para a constituição do vetor sudeste inicialmente como uma espécie de prolongamento da zona leste, cujo principal símbolo é Aldeota, bairro mais “nobre” da cidade. Isso é confirmado pelo fato de que “parte das antigas áreas de Dionísio Torres, Água Fria e Cidade dos Funcionários, são locacionalmente denominadas de Aldeota Sul” (SOUZA, 2009, p.46). Sobre o potencial polarizador e estruturador dos *shoppings centers*, Villaça esclarece que:

Um subcentro tradicional leva décadas para se constituir e seu impacto se produz lentamente, sendo absorvido lentamente pela vizinhança, que aos poucos também se transforma. O shopping Center, ao contrário, é produzido instantaneamente, sem dar tempo à vizinhança de a ele se adaptar. A instantaneidade – mais que a dimensão - dos empreendimentos imobiliários característicos dessa nova era de alta concentração de capital imobiliário (produção de pacotes imobiliários) é que está provocando uma revolução nas áreas nobres de nossas cidades e em nosso urbanismo (VILLAÇA, 2001, p. 307).

O Shopping Center Iguatemi foi implantado sob forte mobilização por parte das entidades que protestavam contra a construção deste grande equipamento na planície fluviomarinha do Rio Cocó. Construído numa área de mangue que tinha sido desmatada e usada durante muitos anos como salinas, a instalação desse centro comercial demonstra o claro desrespeito à lei dos recursos hídricos no Estado do Ceará e a força dos grupos econômicos. Sobre o Shopping Center Iguatemi, Silva (1992) lembra que:

O Shopping Center Iguatemi quando foi construído (1982) é um exemplo de espaço que não era ocupado e que, devido as suas características físicas, não possuía valor corresponde aos espaços localizados nas suas imediações. Nesse caso, o espaço ocupado por este enorme complexo comercial e de serviços da cidade foi resultado de aterros e terraplenagem de um grande volume de terra que elevou o nível da várzea do rio Cocó. Está localizado entre a margem direita do rio e a Av. Washington Soares, num ponto próximo à ponte que atravessa esse rio, colocando o bairro da Água Fria, localizado à Sudeste, em contato com a Zona Leste de Fortaleza (SILVA, 1992, p.54).

Todavia, se inicialmente a zona sudeste era tida como prolongamento da zona leste, desde o final da década de 1980 e principalmente na década de 1990 ela “tem sua imagem desvinculada da Aldeota (e da zona leste) e reconstruída (deslocada) sobre referências ao lazer, à segurança e à qualidade de vida supostamente proporcionada por certa aproximação com a natureza” (MONTEIRO, 2007, p.126). Esse processo de criação de uma imagem própria da zona sudeste pode ser lido nas mudanças de referências utilizadas nos nomes de loteamentos da área, que revelam grande carga ideológica. Por exemplo, os loteamentos Jardim Aldeota (aprovado em 1970), Grande Aldeota (aprovado em 1974), Planalto Aldeota Sul (aprovado em 1982) são loteamentos

que apontam para a construção de uma imagem a partir da elasticidade do sentido de *status* anterior atribuído ao bairro Aldeota. A partir de meados de 1980 surgem estrangeirismos, alusões ao meio ambiente e a elementos pitorescos compoem a nomenclatura dos novos loteamentos como Village Colosso (aprovado em 1985), Alpha Village (aprovado em 1994), Cidade Ecológica (aprovado em 1999), Lago Dourado (aprovado em 2002) etc., que buscam dar identidade própria ao sudeste. Essa “identidade” mercadológica do sudeste articula elementos da “suburbanização do capital”, realizado no Brasil a partir da “busca pela classe média por modelos segregados de moradia” (LOPES, 2010, p. 2) enquanto consumo de um novo estilo de vida, pautado em representações como o verde, a privacidade, o *status* e a segurança.

A natureza, enquanto raridade, torna-se mercadoria e entra nos circuitos de valorização do capital imobiliário (CARLOS, 2001) como se evidencia na análise do marketing imobiliário dos empreendimentos do sudeste, que ressalta a proximidade do Parque Ecológico do Rio Cocó, como representação do verde. Em resposta à especulação imobiliária na área, foram criadas em 2009 as unidades de conservação Parque Natural das Dunas de Sabiaguaba e Área de Proteção Ambiental (APA) da Sabiaguaba, sendo a primeira de proteção integral e a segunda de uso sustentável. As transformações nesse espaço apontam para as pressões do mercado imobiliário, que lançou como estratégia de *marketing* e inovação imobiliária uma “nova forma de morar”: morar perto do verde, em constante contato com a natureza, com loteamentos em áreas de preservação e condomínios fechados (CARLOS, 2003). Sobre a forma dos condomínios fechados e a emergência dos novos padrões do morar, a autora ressalta:

O momento da reprodução de espaços para a habitação produz a forma dos condomínios na metrópole, enquanto áreas fechadas, muradas, pretensamente homogêneas, como uma das formas da segregação no espaço - revelando uma estratégia imobiliária que se realiza sob o "discurso" da necessidade de um "outro modo de vida" capaz de fazer frente, ou melhor de isolar/ poupar e proteger os indivíduos numa metrópole que se torna congestionada e violenta e de outro, a necessidade de se morar em meio ou próximo ao verde, que a metrópole, em seu crescimento, destruiu (como aparece nos folhetos de venda de imóveis). Nesta direção, a estratégia imobiliária cria também um discurso "anti-cidade", para continuar reproduzindo a metrópole (CARLOS, 2003, s.p.).

A história da constituição do eixo sudeste de valorização na metrópole tem na propriedade privada da terra elemento fundamental, sendo os ganhos fundiários o componente mais importante do lucro composto dos incorporadores (ABRAMO, 1989). Nesse sentido, é importante lembrar que os principais proprietários fundiários

urbanos (família Gentil, família Diogo, Patriolino Ribeiro, entre outros), guiados por uma visão global do processo de estruturação urbana da cidade, adotaram para os loteamentos do distrito de Messejana o instituto da *enfiteuse*<sup>4</sup>, garantindo uma parcela da renda fundiária urbana para o futuro. Com efeito, até hoje as transações de comercialização de imóveis nas áreas enfiteuticadas<sup>5</sup>, cujo direito de uso foi transferido para outros promotores imobiliários e/ou simples compradores, geram para esses incorporadores o direito ao *laudêmio*, um tributo que o senhorio cobra sobre o valor da transação envolvendo terceiros, que pode chegar a 2,5% do valor da transação (MOREIRA, 2004, p.86-87). Mais uma vez, as articulações diretas e indiretas entre o Estado e os incorporadores/latifundiários permitiram que a propriedade fundiária passasse de *obstáculo a impulso* à valorização do capital imobiliário, numa contradição dialética. Esse quadro delineou os contornos da significativa concentração fundiária em Fortaleza.

## **TRANSFORMAÇÕES RECENTES: ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E AMPLIAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA**

A década de 1990 é marcada pela intensificação da ocupação do setor sudeste induzida pela extensão de obras de infra-estrutura, notadamente viária. Por exemplo, em 1998 é concluído o trecho da Av. Washington Soares (antes, parte da Av. Perimetral) que se estende até a Av. Ministro José Américo. Várias obras foram realizadas desde a sua transformação em Rodovia Estadual em 1999 – CE 040, Rodovia do Sol Nascente – principal via regional turística de acesso aos municípios do litoral leste, recentemente duplicada até Beberibe, a 80 km da capital (SEINFRA, 2010).

---

<sup>4</sup>A enfiteuse ou aforamento é um instituto que desmembra a propriedade da terra mediante contrato perpétuo, no qual seu proprietário (senhorio) confere ao comprador (foreiro) apenas o direito de uso da terra (domínio útil), mantendo consigo o domínio direto, ou seja, aquele que compra terra sob essas condições não adquire o domínio pleno dela, obrigando-se ao pagamento ao senhorio de uma pensão anual (foro). Data do final do século XVII, a instituição do foro no Brasil inspirada na legislação portuguesa de fortes traços medievais. Vale lembrar que a legislação civil no Brasil acolheu a enfiteuse, não obstante o Novo Código Civil não mais permitir a constituição de novas enfiteuses. No entanto, os contratos enfiteuticos já existentes continuarão em vigor, com os conseqüentes benefícios pecuniários aos seus proprietários. (SMITH, 1990; AMORIM, 2002).

<sup>5</sup>Áreas dos loteamentos no sudeste que foram objeto de enfiteuse nas décadas de 1950 a 1970.

O novo desenho definido para a via reforça-a como eixo linear de crescimento da cidade, acelerando, ao longo dela, o deslocamento da classe média egressa da zona leste, que passa, notadamente a partir dos anos 2000, a escoar para os municípios vizinhos de Eusébio e Aquiraz, que fazem parte da Região Metropolitana de Fortaleza. O processo de expansão de condomínios fechados horizontais na direção de atrativos turísticos no litoral leste vem sendo delineado desde a década de 1980, quando foram implantados o Parque Aquático Beach Park e o loteamento de luxo Porto das Dunas, em Aquiraz. Sobre a importância da Av. Washington Soares na estruturação do setor sudeste, Monteiro (2007) assevera que:

A Av. Washington Soares certamente amplia a acessibilidade à zona sudeste ao inverter, pela economia de tempo que proporciona, o sentido da distância, aproximando uma área anteriormente reconhecida como desconexa do restante da cidade. No entanto, à parte os deslocamentos materiais que enseja, há de se considerar a sua implantação no contexto de construção ideológica da zona sudeste, possibilitado pela atuação do Governo das Mudanças. Concebida como a infra-estrutura por excelência de incentivo ao turismo, a via tem a sua imagem fortemente associada às idéias de modernidade e novidade, referenciais promovidos através de ostensiva propaganda veiculada pelo Estado. E é importante mencionar que o processo de deslocamento ideológico da Av. Washington Soares (e da própria zona sudeste) desloca, com ele, não apenas a representação que se tem da área; desloca, principalmente, o valor e a procura por imóveis ali implantados (MONTEIRO, 2007, p.112).

O modelo espacialmente concentrado quanto à distribuição de equipamentos e infraestruturas em Fortaleza deixa fortes marcas socioespaciais na cidade. O exemplo mais recente foi a escolha da localização do Centro Multifuncional de Feiras e Eventos (posteriormente chamado ExpoCeará), anunciada em 2009: Av. Washington Soares, entre o Shopping Salinas e o Centro de Convenções, em uma área de 173 mil m<sup>2</sup>, com orçamento calculado em R\$ 279 milhões, visando a atender até 30 mil pessoas em único evento, segundo dados publicados pelo jornal Diário do Nordeste (DIÁRIO DO NORDESTE, 2009). Esse empreendimento está sendo construído em uma área já saturada de equipamentos e com trânsito caótico.

Além disso, há um projeto de uma nova ponte sobre o rio Cocó (por trás do Centro de Convenções ou no loteamento Cidade Ecológica), que ligaria a Av. Evilásio Miranda à zona leste da cidade, até a praia do Futuro. Matéria publicada em 04/06/2008 no Diário do Nordeste já anunciava o projeto dessa nova ponte, que se localizaria atrás da UNIFOR, conforme figura 1.

Segundo matéria publicada em 29/03/2011 no Diário do Nordeste, o projeto da nova ponte sobre o rio Cocó, que fará a ligação entre Av. Washington Soares e o bairro



Cidade 2000<sup>6</sup>, já se encontra em estudo na SEINFRA. A ponte partirá das imediações da Avenida Paisagística, logo atrás do ExpoCeará. Com a execução dessa obra, já serão cinco pontes sobre o rio Cocó, cortando o Parque Ecológico, evidenciando a clara intenção de superá-lo enquanto barreira física de expansão da cidade e ao mesmo tempo valorizá-lo enquanto mercadoria, natureza como raridade. A execução dessa ponte disponibilizará mais terras para a especulação imobiliária, viabilizando que finalmente a Av. Evilasio Miranda – prevista desde o plano diretor de 1992 e ainda não implantada – cumpra o papel de importante eixo norte-sul da zona sudeste. É importante lembrar que a Av. Evilasio Miranda corta no sentido norte-sul muitas favelas que resistem no sudeste. Dessa forma, as remoções que serão necessárias para realizar esse grande projeto de valorização imobiliária entrarão em choque com as determinações do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), que define grande parte dessa área como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Mas a correlação de forças políticas e econômicas é que desenhará o curso da história.

## cocó

### Nova proposta de demarcação do Parque

O projeto é dividido em seis principais segmentos

- 1 - Da BR-116 até a Avenida Murilo Borges
- 2 - Da Avenida Murilo Borges até a Avenida Engenheiro Santana Júnior
- 3 - Da Engenheiro Santana Júnior até a Av. Sebastião de Abreu
- 4 - Da Av. Sebastião de Abreu até a futura ponte (por trás da Unifor)
- 5 - Da ponte prevista até a ponte da Sabiaguaba
- 6 - Da ponte da Sabiaguaba até a foz do Rio Cocó

O Parque do Cocó está sendo tratado como Unidade de Conservação (UC) de proteção integral, em que, em seu interior existem várias Áreas de Preservação Permanente (APPs).



Figura 1: Nova proposta de demarcação do Parque do Cocó, com destaque para a nova ponte  
Fonte: Diário do Nordeste (2008)

<sup>6</sup> O bairro Cidade 2000 teve sua formação associada à implantação de um grande conjunto habitacional em 1972, chamado Cidade 2000. Na época de implantação desse conjunto, a área onde hoje está localizado era isolada da malha viária básica da cidade. Por isso, o conjunto habitacional foi utilizado como pretexto

Outro projeto viário importante para essa área é o alargamento da Av. Maestro Lisboa, iniciado em 2009. Esta via interliga a Washington Soares às praias turísticas do município de Aquiraz como Prainha e Porto das Dunas, onde se localiza o Beach Park. Inicialmente destinada ao fluxo turístico e aos antigos sítios, a via foi rapidamente incorporada ao crescimento urbano do setor sudeste, em virtude do grande número de condomínios de alto padrão instalados nas proximidades.

Outra obra estruturante para a área é a ponte de Sabiaguaba, cujos trabalhos foram retomados em julho de 2009, após cinco anos de embargo em virtude de irregularidades no projeto de infraestrutura, constatação de ausência de projeto de preservação ambiental, falta de licenciamento ambiental e ações do Ministério Público Federal, conforme matéria do jornal O Povo (O POVO, 2010). A construção da ponte sobre a foz do rio Cocó tem como objetivo formar um eixo turístico entre as áreas litorâneas da praia do Futuro e a de Sabiaguaba, além de constituir-se futuramente em um novo acesso de Fortaleza para Aquiraz. Essa ponte está inscrita no território de duas unidades de conservação (APA da Sabiaguaba e Parque Natural das Dunas da Sabiaguaba), o que trará grandes impactos para os elementos ambientais protegidos (campo de dunas, manguezal, apicuns, gamboas e mata de tabuleiro), além de impactos sociais em virtude da valorização fundiária e imobiliária que essa obra viabilizará, corroborando a segregação socioespacial.

As transformações na dotação de infra-estrutura no sudeste foram acompanhadas por mudanças na legislação urbana da cidade. Comparar os parâmetros propostos pelo PDPFor (FORTALEZA, 2009) aos definidos pela legislação de uso e ocupação do solo vigente para o município de Fortaleza – Lei de Uso e Ocupação do Solo (FORTALEZA, 1996) – permite perceber, notadamente com relação à Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM-1), na macrozona de ocupação urbana, e à Zona de Interesse Ambiental (ZIA), na macrozona ambiental, uma ampliação das possibilidades de ocupação na zona sudeste pelo estímulo a maiores densidades e gabaritos. Trecho da ZOM-1, nos bairros Guararapes e Luciano Cavalcante, por exemplo, passa por significativas modificações quanto ao gabarito máximo permitido (elevado de 48m para 72m) e ao índice de aproveitamento máximo permitido (elevado de 1,0 ou 2,0 para 2,5). O mesmo ocorre em trechos da ZOM-2, nos bairros Alagadiço Novo e

---

para o prolongamento da Avenida Santos Dumont, importante via que estrutura o eixo de valorização imobiliária no setor leste da cidade. Os aspectos ligados à sua implantação e às características de vários momentos da vida do conjunto foram o objeto de estudo de Costa (1988).



Sapiranga/Coité, onde o gabarito máximo foi ampliado de 15m para 48m e o índice de aproveitamento máximo permitido de 1,0 para 1,5.

Uma das principais inovações do PDPFor foram as ZEIS, foco de conflitos entre os agentes envolvidos no processo de elaboração do plano entre 2006 e 2009: polo estatal, polo popular e polo empresarial. A forte articulação do grupo de empresários liderado pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON), ainda que só tenha aparecido no final do processo, teve peso suficiente para mudar os rumos das negociações e fragilizar as conquistas do chamado “pólo popular”, entre elas as ZEIS.

Para Souza (2002), as ZEIS são importante instrumento para promover a “inversão de prioridades”, passando-se a investir na parte da cidade que nunca havia sido reconhecida pelo planejamento tecnocrático. Rolnik (2001) reconhece as ZEIS como o instrumento síntese das diretrizes e princípios norteadores do Estatuto da Cidade, pois enfrentam os três problemas-chave da questão urbana brasileira: *o combate à especulação imobiliária*, impedindo-se o remembramento de lotes e consolidando-se áreas de ocupação sob pressões do setor imobiliário formal; *a promoção da regularização fundiária* graças à flexibilização dos índices urbanísticos; a adoção de práticas de *gestão democrática e participativa* mediante a formação de conselhos locais que atuam nas diferentes fases de sua implementação.

Um dos principais pontos de fragilização das ZEIS em Fortaleza foi o fato de seu mapeamento ter sido divulgado em 2006, mas a aprovação do PDPFor só ter ocorrido em 2009. Vale ressaltar que a gestão municipal “congelou” as ZEIS tipo favela<sup>7</sup> já em 2006, não permitindo remembramento de lotes ou qualquer aprovação de novos projetos, mas não “congelou” as ZEIS tipo vazio. O resultado perverso é que os proprietários e empreendedores imobiliários apressaram-se em aprovar projetos nas áreas delimitadas como ZEIS tipo vazio, reduzindo o já pequeno montante de terras disponíveis para Habitação de Interesse Social (HIS), como ocorreu nas ZEIS do sudeste, nos focos de pressão imobiliária.

<sup>7</sup>Nos artigos 124 a 133, o PDPFor (FORTALEZA, 2009) prevê uma classificação das ZEIS em três tipos: tipo 1 (ocupações/favelas), tipo 2 (conjuntos habitacionais e loteamentos clandestinos/irregulares) e tipo 3 (vazios urbanos / terrenos subutilizados).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A leitura dos estudos sobre o sudeste de Fortaleza permite conjecturar que a valorização imobiliária do setor sudeste foi um “projeto” dos grandes incorporadores nos anos 1950, inicialmente fracassado, em virtude da estrutura espacial da cidade na época<sup>8</sup>. Somente na década de 1970, o projeto de valorização imobiliária lançou os fundamentos de sua realização, quando esses incorporadores se articularam com o Estado doando ou negociando terrenos para construção de equipamentos polarizadores e grandes obras, que atraíram mais investimentos públicos e privados. O descompasso histórico entre a idealização desse projeto de valorização imobiliária em 1950 e sua efetivação a partir da década de 1980 viabilizou que esse setor se configurasse como espaço de conflito, pois quando as elites deslocaram-se para o sudeste já havia favelas e alguns pequenos conjuntos habitacionais, dando novos conteúdos ao processo de segregação. Como resultado perverso desse desencontro de temporalidades, “as favelas e os poucos conjuntos habitacionais ali localizados estão constantemente ameaçados de transferência ou tendem a ficar cercados como cidadelas ou guetos de pobreza” (SILVA, 1992, p.69).

A partir da análise da evolução da implantação de loteamentos no sudeste de Fortaleza, compreende-se que a expansão da cidade foi conduzida pelos grandes proprietários fundiários e incorporadores imobiliários em diferentes articulações com o Estado. Por exemplo, a escolha do tipo de loteamento a ser implantado em cada localização dependia da informação privilegiada que os loteadores tinham em relação à implantação de infra-estrutura por parte do Estado (especialmente a viária) ou mesmo da pressão que esses loteadores exerciam para direcionar esses investimentos, já que muitos loteadores participaram da máquina pública.

As negociações de terrenos entre Estado e grandes proprietários fundiários (especuladores) para construção de equipamentos polarizadores que valorizariam as terras desses proprietários – como foi o caso emblemático do setor sudeste – também marcou o processo de expansão da cidade. Além disso, a legislação elitista e segregadora que regulou a implantação de loteamentos – códigos de posturas, código urbano e

---

<sup>8</sup> Outro projeto de valorização imobiliária idealizado na década de 1950 pelos grandes proprietários fundiários foi o da Praia do Futuro, como verdadeiro prolongamento da zona leste. Esse projeto, que teve na família Diogo sua grande propulsora, também não foi realizado da maneira esperada pelos incorporadores, dando tempo para que favelas e pequenos conjuntos habitacionais se implantassem nas dunas e faixa de praia dessa área, enquanto sua valorização não se realizava. Atualmente, há graves conflitos fundiários, pois as expectativas de valorização da área estão em vias de realização.

Lei de Uso e Ocupação do Solo – foi aplicada de forma descolada dos discursos e das práticas dos planos diretores. Esse processo confirma o pensamento de Villaça (1999), segundo o qual as leis específicas de zoneamento e parcelamento do solo, separadas dos planos diretores, constituem o principal instrumento legal das elites brasileiras para garantir a segregação socioespacial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. **A dinâmica imobiliária:** Elementos para o entendimento da espacialidade urbana. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ano III, n. especial, p. 47-70, dez. 1989.

ABREU, Maurício de Almeida. Estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação (contribuição à história do pensamento geográfico brasileiro). **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 56, n.1/4, p.21-122, jan/dez. 1994.

BERNAL, Maria Cleide Carlos. **A Metrópole emergente:** a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: Ed. UFC; Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras, seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1989.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **(Re) Produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994.

\_\_\_\_\_. **Espaço-tempo na metrópole:** a fragmentação da vida cotidiana. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

\_\_\_\_\_. A questão da habitação na metrópole de São Paulo. Scripta Nova. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, v. VII, n. 146(046), sem paginação, ago. 2003. Disponível em: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(046\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(046).htm). Acesso em: 16 dez. 2010

\_\_\_\_\_. **O Espaço Urbano:** Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007.

\_\_\_\_\_. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano:** agentes e processos,

escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p.53-73.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COSTA, Maria Clelia Lustosa. **Cidade 2000: expansão urbana e segregação espacial em Fortaleza**. 1988. 295 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

\_\_\_\_\_. Planejamento e Expansão Urbana. In: DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA José Borzacchiolo da; COSTA, Maria Clélia Lustosa. **De cidade à metrópole: (trans) formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009, p.143-185.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011, p.41-51.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Centro de Eventos e os transtornos no trânsito**. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=641547>>. Acesso em: 26 mai. 2009.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Da Fortaleza à região metropolitana. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (org.) **Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

FRESCA, Tânia M. **Mudanças recentes na expansão físico-territorial de Londrina**. Revista Geografia. Londrina, v. 11, n. 2, jul/dez. 2002.

FORTALEZA. **Lei Complementar n. 062, de 13 de março de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, Ano LVI, Nº 14.020, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.987 de 23 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, 1996.

FUCK JUNIOR, Sérgio César de França. **Expansão Urbana e Segregação Espacial no Sudeste do Município de Fortaleza**. 2002. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2002.

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

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

HISTÓRIA da REP Sapiiranga. Disponível em: <<http://www.reservasapiiranga.com.br/fundacao.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Grupo “As (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea. Do núcleo de Geografia urbana da UFMG (do original: La production de l' espace, 4ª éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão início de 2006. No prelo.

\_\_\_\_\_. **Espaço e política**. Tradução de Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOPES, Francisco Clébio Rodrigues. Fortaleza (CE) vai continuar "andando" para o leste: as tramas da produção da "região" da Água Fria. In: XV Encontro Nacional de Geógrafos, 2010, Porto Alegre. **Anais do XV Encontro Nacional de Geógrafos: Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças...** Porto Alegre: AGB, 2010.

MONTEIRO, Emanuela Rangel. **Deslocamentos da forma urbana na zona sudeste de Fortaleza**. 2007. 153 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

MOREIRA, Francisco Giovanni Pimentel. **O capital imobiliário e a produção urbana de Fortaleza: estudo de caso para o período de 1950-1970**. 2004. 108 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2004.

O POVO. **Ponte deve ser concluída em junho**. Disponível em: <<http://opovo.uol.com.br/opovo/fortaleza/945146.html>>. Acesso em: 15 Jan. 2010.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desenvolvimento e degradação do espaço intra-urbano de Fortaleza**. 2002. Tese (Doutorado em Estruturas Urbanas e Ambientais) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moisés. **Na procura do lugar o encontro da identidade: Um**

estudo do Processo de Ocupação de Terras: Osasco. 1988. 333f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1988.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, José Borzacchiello da. **Os incomodados não se retiram.** Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

\_\_\_\_\_. Formação socioterritorial urbana. In: DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA José Borzacchiello da; COSTA, Maria Clélia Lustosa. **De cidade à metrópole:** (trans) formações urbanas em Fortaleza. Fortaleza: Edições UFC, 2009, p. 87-141.

SILVA, Ana Cristina Mota. **A propriedade privada da terra e a produção de novas espacialidades na cidade de Fortaleza.** 1999. 177 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

SOUZA, Maria Salete de. Análise da estrutura urbana. In: DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA José Borzacchiello da; COSTA, Maria Clélia Lustosa. **De cidade à metrópole:** (trans) formações urbanas em Fortaleza. Fortaleza: Edições UFC, 2009, p.13-86.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPOSITO, Eliseu Saverio. **Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente.** 1990. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1990.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista:** algunos elementos para su análisis. México: Editorial Edicol, 1979.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 2001.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp, 1999, p. 169-243.