



METROPOLIZAÇÃO
e MEGAEVENTOS

Fortaleza

OS IMPACTOS DA COPA DO MUNDO 2014

Organizadores

MARIA CLELIA LUSTOSA COSTA
RENATO PEQUENO
VALÉRIA PINHEIRO

Fortaleza

OS IMPACTOS DA COPA DO MUNDO 2014

EQUIPE

Coordenação:

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Orlando Alves dos Santos Junior.

Equipe Nacional:

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Coordenação)
Orlando Alves dos Santos Junior (Coordenação)
Christopher Gaffney (Coordenação)
Carolina Pereira dos Santos
Erick Silva Omena de Melo
Juciano Martins Rodrigues
Patricia Ramos Novaes

Núcleo Fortaleza:

Maria Clélia Lustosa Costa)
(Coordenadora Observatório das Metrôpoles/Fortaleza)
Renato Pequeno
Valéria Pinheiro
Clarissa Freitas Sampaio
Vera Mamede Accioly
José Borzacchiello da Silva
Alexandre Queiroz Pereira
Cleiton Marinho Lima Nogueira
Bruno Rodrigues da Silveira.
Enos Feitosa de Araújo.
Victor Iacovini.



Fortaleza

OS IMPACTOS DA COPA DO MUNDO 2014

Maria Clelia Lustosa Costa
Renato Pequeno
Valéria Pinheiro
(organizadores)

Copyright© Maria Clelia Lustosa Costa, Renato Pequeno e Valéria Pinheiro (Org.), 2015.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem
os meios empregados, sem a autorização prévia e por escrito do(s) autor(es).

DIAGRAMAÇÃO

Larri Pereira

CAPA

André Mantelli

REVISÃO

Simone Souza

Fortaleza : os impactos da copa do mundo 2014 /Maria Clelia Lustosa
Costa, Renato Pequeno, Valéria Pinheiro [organizadores].- Fortaleza:
Expressão Gráfica Editora, 2015.

324p.:il.

ISBN 978-85-420-0628

1. Copa do Mundo, Fortaleza- 2014 2. Jogos- Futebol 3. Competição
internacional I. Costa, Maria Clelia Lustosa II. Pequeno, Renato
III. Pinheiro, Valéria IV. Título

CDD: 362.7(81)

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5ª andar - Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 - Rio de Janeiro, RJ

Tel/Fax 55-21-3938-1950

www.observatoriodasmetrosoles.net

Sumario

Apresentação-----9

Orlando Alves dos Santos Junior e Christopher Gaffney

Projetos e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza ----17

Renato Pequeno

1. Introdução -----18
2. Fortaleza em sua estruturação urbana: de que cidade estamos falando? -----20
3. A cidade sem planejamento e a Copa 2014: Projetos versus planejamento -----33
4. Considerações finais -----51
- Referências -----54

A copa de 2014 em Fortaleza: obras de mobilidade urbana e transformações na configuração espacial metropolitana -----57

Maria Clélia Lustosa Costa, Vera Mamede Accioly e Cleiton Marinho Lima Nogueira

1. Introdução-----57
2. A dinâmica da metropolização em Fortaleza -----59
3. Mobilidade e desigualdade socioespacial na metrópole -----63
4. Obras de mobilidade urbana para Copa 2014 e centralidades-----67
5. Projetos governamentais não incluídos na matriz da Copa 2014 -----76
4. Conclusão -----77
- Referências -----79

Cidade, turismo e Copa 2014: da infraestrutura aos eventos em Fortaleza-CE -----83

Alexandre Queiroz Pereira, Enos Feitosa de Araújo e Bruno Rodrigues da Silveira

1. Introdução-----83
2. Turismo, megaeventos e intervenções urbanas -----85
3. Desdobramentos das estratégias públicas e o turismo em Fortaleza -----89
4. Novas estratégias públicas diante dos megaeventos: manutenção ou reestruturação de fluxos turísticos? -----94
5. Considerações finais -----101
- Referências -----103

A cidade em movimento: arranjos institucionais, arenas decisórias e resistências urbanas em função do projeto copa em Fortaleza----- 105

Valéria Pinheiro

1. Introdução -----105
2. A organização institucional para efetivar o projeto Copa na “Terra da Alegria”----- 107
3. A coalizão que determina o que é prioritário na cidade----- 122
4. A organização popular em resistência aos impactos negativos da Copa ----- 126
5. Considerações finais ----- 140
- Referências ----- 142

Copa do mundo de 2014 e seu impacto na ordem jurídica: alterações legislativas para viabilizar o megaevento ----- 145

Henrique Botelho Frota

1. Introdução----- 145
2. A criação de uma legislação municipal de exceção para a copa das confederações de 2013 e a copa do mundo de 2014 em Fortaleza ----- 148
3. A concessão de benefícios tributários para a Fifa e seus parceiros ----- 151
4. A remoção de comunidades afetadas pelo Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) ----- 155
5. Considerações finais ----- 160
- Referências ----- 162

Passe valorizado: o mercado imobiliário nos bairros próximos à arena Castelão ----- 163

Rodolfo Anderson Damasceno Góis

1. Introdução-----	163
2. Os jogadores da partida: agentes produtores do espaço.-----	164
3. Projetos de melhoria urbana, dinâmica imobiliária e segregação socioespacial no entorno do Castelão -----	169
4. Considerações finais -----	190
Referências -----	191

Copa do mundo de 2014 em Fortaleza: segregação socioespacial e acentuação da informalidade urbana----- 193

Clarissa Sampaio Freitas

1. Introdução-----	193
2. Ampliação da segregação urbana na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) -----	195
3. Intervenção em assentamentos informais -----	203
4. Considerações Finais-----	211
Referências -----	212

Comércio informal no jogo formal: a dinâmica do comércio nos circuitos da economia urbana na Copa do Mundo 2014, em Fortaleza/CE ----- 215

José Borzacchiello da Silva, Eciane Soares da Silva e Marlon Cavalcante Santos

1. Introdução-----	215
2. A importância do circuito inferior na capital cearense -----	219
3. Fifa Fan Fest Copa Brasil 2014 – Praia de Iracema -----	221
4. Dinâmica urbana na arena Castelão no período da Copa 2014 -----	223
4. O entorno do Mercado Central e a Feirinha da Beira-Mar -----	226
5. Considerações finais -----	229
Referência -----	230

Investimentos públicos e privados e as transformações na zona leste de Fortaleza ----- 233

Anna Emília Maciel Barbosa

1. Introdução-----	233
2. A produção do espaço em Fortaleza -----	234
3. O terminal marítimo de passageiros – porto de Fortaleza -----	238
3. Veículo Leve sobre Trilhos -----	243
4. O Shopping RioMar-----	246
5. Considerações finais -----	248
Referências -----	249

Mobilidade urbana, transportes e VLT Parangaba/mucuripe: histórico, conceitos, conflitos e impactos sócio-espaciais ----- 251

Victor Iacovini

1. Introdução-----	251
2. Fortaleza: crescimento, inércia administrativa, engavetamento de planos, descontinuidades e congestionamentos – da (in)ação ao discurso -----	255
3. “50 anos em 5” – O PAC Copa de Fortaleza: do discurso à ação? -----	265
4. Mobilidade urbana e sistemas de transporte público coletivo – capacidades, conceitos e modais -----	269
5. VLT de “Vai Levando Tudo”? – O embate entre moradia e mobilidade, seus conflitos e impactos sócio-espaciais -----	278
6. Conclusão: entre novos e velhos paradigmas -----	289
Referências -----	291

O porto, a cidade e a Copa-2014: a implantação do Terminal Marítimo de Passageiros em Fortaleza-CE. ----- 297

Alexandre Queiroz Pereira e Gabriela Bento Cunha

1. Introdução-----	297
2. A construção do Porto do Mucuripe: o indutor de transformações -----	300
3 A implantação do Terminal Marítimo de Passageiros: uma nova dinâmica espacial e portuária? -----	306
5 Conclusão-----	315
Referências -----	317

Autores ----- 319

Apresentação

O projeto nacional “Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo e das Olimpíadas nas metrópoles brasileiras”, coordenado pelo INCT Observatório das Metrópoles, teve como objetivo ampliar o espectro analítico sobre as transformações físico-territoriais, socioeconômicas, ambientais e simbólicas associadas a estes megaeventos. Especial ênfase foi dada à distribuição dos benefícios e dos custos nas diversas esferas que envolvem o processo de adequação da cidade às exigências infraestruturais para a realização dos referidos eventos, partindo-se de um ponto de vista comparativo em relação a experiências internacionais similares anteriores. Assim, combinando uma metodologia qualitativa e quantitativa, o projeto investigou as transformações urbanas ocorridas nas cidades-sedes onde se realizaram os jogos da Copa do Mundo e das Olimpíadas (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Brasília, Salvador, Recife, Fortaleza, Natal, Manaus e Cuiabá), bem como seus desdobramentos socioespaciais. Visando alcançar este objetivo, a análise pautou-se pela utilização de quatro eixos interligados, quais sejam: (i) desenvolvimento econômico; (ii) esporte e segurança; (iii) moradia e mobilidade; e (iv) governança urbana. A pesquisa evidenciou que os megaeventos esportivos no Brasil estão associados a implementação de grandes projetos urbanos e vinculados a projetos de reestruturação das cidades. Desta forma, não é possível separar a Copa do Mundo e as Olimpíadas dos projetos de cidade que estão sendo implementados. E isso se traduz no próprio orçamento que foi disponibilizado e nos investimentos realizados. A análise da pesquisa até o momento confirma a hipótese inicial de que associado aos megaeventos estaria em curso o que pode ser chamado de “nova rodada de mercantilização” das cidades, traduzida na elitização das metrópoles brasileiras associada à difusão de uma certa gover-

nança urbana empreendedorista de caráter neoliberal e do fortalecimento de certas coalizões urbanas de poder que sustentam esse mesmo projeto. É preciso registrar que esta é uma análise do ponto de vista nacional, que deve levar em consideração diferenças significativas entre as cidades-sede. O presente livro ressalta exatamente os resultados desta análise do ponto de vista de Fortaleza.

No processo de preparação da Copa do Mundo, fica evidenciado que a gestão pública teve um papel central na criação de um ambiente propício aos investimentos, principalmente aqueles vinculados aos setores do capital imobiliário, das empreiteiras de obras públicas, das construtoras, do setor hoteleiro, de transportes, de entretenimento e de comunicações. Tais investimentos seriam fundamentais para viabilizar as novas condições de acumulação urbana nas cidades brasileiras. Nesse sentido, a reestruturação urbana das cidades-sedes da Copa deve contribuir para a criação de novas condições de produção, circulação e consumo, centrada em alguns setores econômicos tradicionais importantes. Estes setores são, principalmente, os de ponta e o setor de serviços, envolvendo o mercado imobiliário, o sistema financeiro de crédito, o complexo petrolífero, a cadeia de produção de eventos culturais (incluindo o funcionamento das arenas esportivas), o setor de turismo, o setor de segurança pública e privada, e o setor automobilístico. Este último, aquecido com as novas condições de acumulação decorrente dos (des)investimentos em transporte de massas. Nessa perspectiva, o poder público tem adotado diversas medidas vinculadas aos investimentos desses setores, tais como: isenção de impostos e financiamento com taxas de juros reduzidas; transferência de patrimônio imobiliário, sobretudo através das parcerias público-privadas - PPPs - e operações urbanas consorciadas; e remoção de comunidades de baixa renda das áreas urbanas a serem valorizadas. De fato, a existência das classes populares em áreas de interesse desses agentes econômicos torna-se um obstáculo ao processo de apropriação desses espaços aos circuitos de valorização do capital vinculados à produção e a gestão da cidade. Efetivamente, tal obstáculo tem sido enfrentado pelo poder público através de processos de remoção, os quais envolvem reassentamentos das famílias para áreas periféricas, indenizações

ou simplesmente despejos. Na prática, a tendência é que esse processo se constitua numa espécie de transferência de patrimônio sob a posse das classes populares para alguns setores do capital. Além disso, no que diz respeito à governança urbana, percebe-se a crescente adoção dos princípios do empreendedorismo urbano neoliberal, nos termos descritos por David Harvey, pelas metrópoles brasileiras, impulsionada em grande parte pela realização desses megaeventos. Esse projeto empreendedorista de cidade que está em curso parece ser marcado por uma relação promíscua entre o poder público e o poder privado, uma vez que o poder público se subordina à lógica mercantil de diversas formas, entre elas, através das parcerias público-privadas. Mas esta não é a única forma verificada de subordinação do poder público. Por exemplo, a Lei Geral da Copa, replicada em todas as cidades-sedes tanto por meio de contratos firmados entre as prefeituras e a Fifa como por meio de leis e decretos municipais, expressa outra forma de subordinação, pelo fato de o Estado adotar um padrão de intervenção por exceção, incluindo a alteração da legislação urbana para atender aos interesses privados. Por tudo isso, parece evidente que as intervenções vinculadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas envolvem transformações mais profundas na dinâmica urbana das cidades brasileiras. Com isso, torna-se necessário aprofundar a análise dos impactos desses megaeventos esportivos a partir da hipótese, aqui exposta, de emergência do padrão de governança empreendedorista empresarial urbana e da nova rodada de mercantilização/elitização das cidades.

No caso de Fortaleza, quando as propostas passaram a ganhar forma, percebeu-se que os benefícios pretendidos viriam acompanhados de fortes impactos. Rapidamente, constatou-se a concentração espacial destas intervenções, promovendo mudanças na estrutura urbana da metrópole. Percebeu-se também que mais uma vez seriam priorizadas determinadas localizações levando a que algumas comunidades relembassem o seu passado quando vieram a ser ameaçadas de remoção.

Desta forma, novos embates socioespaciais tornaram-se perceptíveis na paisagem urbana diretamente vinculados à emergência de

conflitos territoriais. Sob o comando do Estado, as intervenções passaram a revelar novas velhas dinâmicas socioespaciais dentre as quais: a formação de parcerias dos governos com o setor imobiliário; o reconhecimento de discrepâncias entre o projetado e a realidade denunciando a fragilidade dos nossos instrumentos de planejamento; a efetuação de pressões junto aos grupos socialmente vulneráveis; a sobreposição dos projetos por sobre os processos; a eclosão de reações e práticas de resistência promovendo alterações nos movimentos sociais urbanos.

Ao adotar este tema como nova frente de pesquisa, o núcleo do Observatório das Metrópoles de Fortaleza, buscou, desde o seu início, promover a construção de banco de dados. Este tinha como principais fontes: o material produzido pelos governos estadual e municipal, amplamente divulgado em eventos públicos nos quais se procurava transmitir a ideia de transparência e eficiência, mas cujas informações eram bastante superficiais; as matérias veiculadas através da mídia local, tendo como focos: a difusão da marca de eficiência do Estado na execução das obras da Arena Castelão; a inserção definitiva do problema da mobilidade urbana na agenda política; os impactos causados sobre as comunidades atingidas; o contato dos pesquisadores com as comunidades ameaçadas de remoção.

Além disso, buscou-se encaminhar estudos de pós-graduação e de graduação, assim como programas de extensão, de modo a inserir a temática no dia a dia dos laboratórios de pesquisa em que seus pesquisadores desenvolvem suas investigações científicas e assessorias técnicas aos movimentos sociais urbanos. Disto resultou um maior envolvimento com determinadas questões, levando à realização de estudos mais aprofundados, os quais se apresentam.

Este livro reúne um conjunto de capítulos, tendo como objeto de estudo a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Trata-se de uma coletânea cujos autores trazem contribuições com olhares particulares da geografia, do direito, do planejamento urbano, da arquitetura e do urbanismo. Contudo, seu somatório proporciona ao leitor uma compreensão abrangente dos impactos que atingiram a metrópole em sua configuração socioespacial.

O primeiro capítulo, escrito por Renato Pequeno, denomina-se **Projetos e Obras da Copa de 2014 diante da Política Urbana de Fortaleza**, busca inicialmente apresentar a Região Metropolitana de Fortaleza - em sua estruturação - e o atual zoneamento da cidade de Fortaleza. Com isso, o autor analisa, segundo um olhar do planejamento urbano, o conjunto de intervenções classificadas como grandes equipamentos e intervenções urbanísticas no campo da mobilidade urbana segundo os seus respectivos papéis na estrutura urbana, suas interfaces junto à política urbana e seus conflitos frente as comunidades atingidas.

Em seguida, no segundo capítulo, intitulado **A Copa de 2014 em Fortaleza: obras de mobilidade urbana e transformações na configuração espacial metropolitana** e assinado por Maria Clélia Lustosa Costa, Vera Mamede Accioly e Cleiton Marinho Lima Nogueira, tem-se uma análise compreensiva da reconfiguração urbana promovida pela realização das obras, principalmente as de mobilidade, mediante olhares entrecruzados oriundos da Geografia e do Urbanismo. Para tanto, a análise pauta-se na escala urbana-metropolitana, verificando-se desde as últimas décadas a emergência de um novo padrão de governo fundado na governança empreendedorista voltado para a construção e projeção de uma imagem positiva da cidade.

O terceiro capítulo **Cidade, Turismo e Copa 2014: da infraestrutura aos eventos em Fortaleza**, elaborado por Alexandre Queiroz Pereira, Enos Feitosa de Araújo e Bruno Rodrigues da Silveira, analisa os vínculos entre as intervenções da Copa de 2014 com as novas estratégias do turismo que visam diversificar os fluxos, ampliar e consolidar o público de congressos e feiras, revelando complementações junto ao turismo de sol e mar, inclusive numa abordagem regional.

O livro segue com o seu quarto capítulo sob a autoria de Valeria Pinheiro, tendo como título: **A cidade em movimento: arranjos institucionais, arenas decisórias e resistências urbanas em função do projeto Copa em Fortaleza**. A partir de um olhar cuidadoso sobre as coalizões de forças políticas e sociais, suas arenas de debate e

os embates acontecidos, a pesquisadora identifica um conjunto de contradições e transformações na governança urbana, demonstrando alterações nos movimentos sociais urbanos que renascem no contexto metropolitano.

O quinto capítulo escrito por Henrique Botelho Frota: **A Copa do Mundo de 2014 e seu impacto na ordem jurídica: alterações legislativas para viabilizar o megaevento**, analisa os impactos na legislação do Município de Fortaleza e do Estado do Ceará em virtude dessas competições internacionais. Para tanto, aborda a criação de legislação municipal específica para a Copa das Confederações e para a Copa de 2014, num evidente caso de lei de exceção. Além disso, trata da concessão de benefícios fiscais para a Fifa e seus parceiros e dos processos de remoção de comunidades denunciando a ambiguidade do Estado na condução do processo.

O sexto capítulo denominado **Passé Valorizado: o mercado Imobiliário nos bairros próximos à Arena Castelão** corresponde a resultados obtidos por seu autor, o geógrafo Rodolfo Anderson Damasceno Góis, em sua pesquisa de mestrado. Tendo como alvo de suas análises o bairro da Arena Castelão e os demais do seu entorno, o autor apresenta inicialmente o quadro de agentes produtores do espaço, seus papéis e interesses. Posteriormente, aborda-se o quadro de dinâmicas imobiliárias vinculadas à segregação socioespacial neste setor, sinalizando para a abertura e consolidação de um novo *front* para o mercado imobiliário.

A seguir, tem-se o sétimo capítulo denominado **Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza: Segregação socioespacial e acentuação da informalidade urbana**, escrito por Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas, no qual a autora investiga os impactos das obras da copa junto às comunidades atingidas, desde uma abordagem geral onde dialoga com o processo de segregação espacial na metrópole. Dimensiona o problema quanto ao número de famílias atingidas e a localização dos espaços propostos para o seu reassentamento. Além disso, faz uso de estudo de caso sobre a Comunidade Lauro Vieira Chaves, no qual trata das questões associadas à informalidade urbana e dos mecanismos adotados para a regulação urbanística.

O oitavo capítulo intitulado **Comércio Informal no Jogo Formal: A Dinâmica do Comércio nos Circuitos da Economia Urbana na Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza** dá prosseguimento aos estudos sobre a informalidade urbana, desta feita associado ao setor terciário em Fortaleza, na forma como este enfrentou as formalidades exigidas por ocasião da Copa de 2014. Assinado pelos geógrafos José Borzacchiello da Silva, Eciane Soares da Silva e Marlon Cavalcante Santos, o artigo trata de atividade econômica que abriga enorme contingente de trabalhadores, analisando alguns setores da cidade onde a mesma se concentrou durante este megaevento.

Posteriormente, o nono capítulo denominado **Investimentos Públicos e Privados: as transformações na Zona Leste de Fortaleza**, sob a autoria da geógrafa Anna Emília Maciel Barbosa, discute o processo de produção do espaço em determinado recorte espacial da cidade, o qual abrigou intervenções urbanísticas promotoras de valorização imobiliária. O conjunto de empreendimentos e obras de mobilidade urbana estudados - Terminal Marítimo de Passageiros, Veículo Leve sobre Trilhos e Shopping Rio Mar - tende a incrementar as ligações deste setor com o restante da cidade, mediante a inserção de novos usos, e por meio de sua interligação a outras partes de Fortaleza.

O décimo capítulo, **Mobilidade urbana, transportes e o VLT Parangaba/Mucuripe - histórico, conceitos, conflitos e impactos socioespaciais** faz parte dos resultados obtidos pelo geógrafo Victor Iacovini. Com ênfase no projeto do Veículo Leve sobre Trilhos, o autor aborda historicamente a descontinuidade dos planos de mobilidade e dos seus respectivos programas de intervenções na estrutura viária da cidade, revelando os problemas da dissociação entre as políticas urbana e de mobilidade. Além disso, traz importante contribuição para os estudos sobre os impactos de obras de mobilidade sobre comunidades por elas atingidas.

Este livro termina com o décimo primeiro capítulo, **O Porto, a Cidade e a Copa: A implantação do terminal marítimo de passageiros em Fortaleza**, sob a autoria de Alexandre Queiroz Pereira e Gabriela Bento Cunha. Seus autores investigam as transformações decor-

rentes da implantação deste terminal apontando para processos de mudança de uso do solo, substituição residencial, especulação imobiliária e verticalização.

O projeto desenvolvido pela Rede Observatório das Metrôpoles contou com uma rede de pesquisadores e o engajamento de diversas instituições de pesquisa e universidades espalhadas pelo país. Em Fortaleza, a pesquisa contou com o apoio do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional - LAPUR, Laboratório de Estudos em Habitação - LEHAB DAU UFC e do Comitê Popular da Copa de Fortaleza. O projeto contou com o apoio nacional da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, a quem a equipe do projeto agradece, e sem o qual não seria possível desenvolver tal estudo. Além disso, cabe um agradecimento especial aos Comitês Populares da Copa, organizados nas cidades-sedes, e a Articulação Nacional dos Comitês Populares (ANCOP), que se constituíram em interlocutores privilegiados dos resultados da pesquisa ao longo do seu desenvolvimento.

Orlando Alves dos Santos Junior

Christopher Gaffney

*Coordenadores do Projeto Metropolização e Megaeventos:
impactos da Copa do Mundo e das Olimpíadas nas
metrópoles brasileiras*

Projetos e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza

Renato Pequeno

Resumo

Ao ser anunciada como uma das sedes da Copa de 2014, Fortaleza foi surpreendida com um amplo quadro de intervenções reunindo grandes equipamentos e intervenções no sistema viário, algumas das quais voltadas para inserir Fortaleza no circuito turístico internacional. Entretanto, passado um ano da realização desse megaevento, nem todas elas foram concluídas. Neste capítulo, pretende-se analisar os impactos desses projetos e obras considerando os seus papéis na estruturação da cidade, as suas interfaces com a política urbana, os seus efeitos sobre as comunidades de baixa renda situadas nas proximidades e a forma como transcorreram os processos decisórios e a participação social na definição das melhores soluções. Parte-se da hipótese de que os processos de planejamento urbano promotores de uma cidade menos desigual e atrelados à garantia de participação da sociedade civil passaram a ter seus conteúdos suprimidos, de modo a viabilizar a implementação de programas de intervenções urbanísticas, visto que essas interferências requerem menor controle dos instrumentos legais de regulação, maior opacidade nos processos decisórios e maior flexibilidade na definição dos índices urbanísticos, garantindo com isso maior rentabilidade dos investimentos em termos de valorização imobiliária. As análises tiveram foco nos projetos da Arena Castelão, do Centro de Eventos do Ceará, do Terminal Marítimo de Passageiros do Porto do Mucuripe, no segmento de corredor exclusivo para ônibus da Avenida Alberto Craveiro e do Veículo Leve sobre Trilhos. O quadro de constatações revela os seguintes fatores: o crescimento do processo de segregação na cidade; o atrelamento das obras à valorização imobiliária, abrindo novas áreas para a expansão do setor imobiliário; as dificuldades na implementação da política urbana reformista e incluyente; as tendências de deslocamento residencial dos mais pobres para a periferia.

Palavras-chave: Intervenções urbanísticas, segregação, política urbana, Plano Diretor, remoção.

1. Introdução

Desde o anúncio de Fortaleza como uma das sedes da Copa de 2014 em meados de 2009, diversos projetos passaram a compor uma agenda de intervenções na cidade, revelando a coesão entre as diferentes esferas de governo e a abertura de espaço para novas parcerias com o setor privado. Todavia, as escolhas localizacionais feitas pelos tomadores de decisão, considerando os equipamentos e as intervenções viárias, trouxeram à tona uma série de conflitos, levando os movimentos sociais urbanos a se rearticular, em especial devido às imposições trazidas com os projetos em termos de remoção.

Considera-se que Fortaleza, como a maioria das cidades brasileiras, passou por processos de planejamento urbano na década de 2000, os quais buscaram incluir princípios e instrumentos presentes no Estatuto da Cidade. Essa lei federal, como afirma Rodrigues (2004), apresentou, como principal virtude, o fato de explicitar as contradições presentes na produção das cidades no mundo contemporâneo, especialmente no que se refere às condições desiguais como o espaço intraurbano vem sendo produzido, esclarecendo conflitos, dando nomes e endereços aos envolvidos, evidenciando seus papéis e seus respectivos interesses.

Com isso, pela primeira vez na história do planejamento de Fortaleza, algumas constatações vieram a ser debatidas, tais como: o crescimento da ilegalidade fundiária; a necessidade de terras urbanizadas para a implantação de novos assentamentos; a valorização exacerbada de setores da cidade melhor providos de infraestrutura em detrimento de outras partes onde remanesce a condição de assentamento precário. Essas partes, por sua vez, evidenciaram a necessidade premente de associar as políticas urbana e habitacional.

Fato é que, ao longo de quase toda a década de 2000, a cidade passou por um árduo processo de revisão de seu plano diretor, motivado especialmente pela participação da sociedade civil. Os debates levaram à conformação de dois campos distintos: por um lado, reunindo os órgãos governamentais e o setor privado vinculado ao mercado imo-

biliário e da construção civil; por outro, representantes dos movimentos sociais, de entidades profissionais, de ONGs e de universidades (MACHADO, 2012).

Em meio a esse embate, e apesar das resistências de boa parte dos representantes do poder local, alguns avanços foram obtidos, a saber: a retirada do primeiro Projeto de Lei de revisão encaminhado no início de 2005 graças à uma ação junto ao Ministério Público; a retomada do processo atendendo às pressões por maior participação da sociedade; a inclusão das zonas especiais de interesse social (Zeis) mediante a identificação dessas zonas dos tipos favela, vazios urbanos e conjunto habitacional irregular. Isso graças às oficinas de capacitação voltadas para o campo popular e à inclusão de diretrizes no capítulo da política habitacional, indicando que, em caso de remoção, fosse garantido o reassentamento nas proximidades, de preferência no mesmo bairro.

Entretanto, desde 2009, quando o plano foi aprovado pela Câmara, esses avanços passaram rapidamente a perder sua validade, dada a morosidade como os planos e as leis complementares vieram a ser conduzidos. Para tanto, contribuiu o anúncio da candidatura de Fortaleza como cidade-sede da copa de 2014, o que fez com que a implementação do plano diretor de Fortaleza, principal instrumento da política urbana local, ocorresse de maneira mais negligente, configurando-se uma ampla articulação em torno da supremacia de um conjunto de projetos urbanísticos intervencionistas sobre o processo de planejamento urbano de cunho reformista.

Com isso, levanta-se aqui a hipótese de que os processos de planejamento urbano promotores de uma cidade menos desigual e atrelados à garantia de participação da sociedade civil passaram a ter seus conteúdos suprimidos, de modo a viabilizar a implementação de programas de intervenções urbanísticas, tendo em vista que essas intervenções requerem menor controle dos instrumentos legais de regulação, maior opacidade nos processos decisórios e maior flexibilidade na definição dos índices urbanísticos, de forma a garantir maior rentabilidade dos investimentos no que se refere à valorização imobiliária.

Ainda que não seja o foco deste trabalho, as ideias aqui apresentadas se dão no contexto da emergência de novas resistências, buscando no passado recente encontrar os vínculos dessas intervenções às tentativas de implementação de uma política urbana pautada na justiça social.

Este capítulo se organiza em três partes. Primeiro, a partir da realidade da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), pontuam-se algumas dinâmicas vinculadas às atividades econômicas e aos agentes da produção da moradia. Além disso, apresentam-se os conteúdos da política urbana local, na forma como se apresenta o seu zoneamento urbano e suas Zeis. Munido dessas partes iniciais, as quais esclarecem o leitor sobre a produção e a organização do espaço metropolitano de Fortaleza, pretende-se, na parte seguinte, analisar os projetos vinculados à Copa 2014 e seus impactos, com ênfase na sua importância na estruturação da cidade, nas suas interfaces com a política urbana, nos seus impactos em termos de remoção e reassentamento das famílias atingidas, e na forma como foram conduzidos os processos decisórios.

2. Fortaleza em sua estruturação urbana: de que cidade estamos falando?

Fortaleza polariza a região metropolitana, considerada a 8ª maior aglomeração urbana no Brasil em termos de contingente demográfico, totalizando, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010, mais de 3,6 milhões de habitantes. Considerando o Ceará, a RMF abriga mais de 40% da população do estado, resultado de sua histórica condição como ponto de convergência de fluxos migratórios e foco de concentração de investimentos voltados para a implantação de infraestruturas e de serviços urbanos. Com relação ao seu papel na rede urbana regional, a RMF mostra-se macrocefálica, mostrando a distribuição desequilibrada da urbanização na sua região de influência, onde poucas cidades médias e alguns centros regionais podem ser destacados.

Composta por 15 municípios, a RMF reúne mais de 70% da sua população na capital. A representatividade dessa concentração

demográfica ganha ainda maior importância se for considerada a ampla superfície metropolitana ante o tecido urbano contínuo e denso que atrela Fortaleza aos municípios fronteiriços. Disso decorre a importância em compreender o processo de conurbação na metrópole a partir das alterações ocorridas na distribuição espacial das suas atividades produtivas, na forma como interferem e induzem a expansão urbana.

De modo a melhor compreender o processo de estruturação das cidades brasileiras, Villaça (1998) sugere alguns elementos de análise: os vetores de crescimento urbano e a forma como se deu a conurbação na metrópole associados à localização das suas atividades produtivas; as condições de circulação e transporte; a presença de eixo de segregação residencial. No caso deste capítulo, também foi incorporada a compreensão das condições de moradia, reconhecida como variável que melhor explicita as desigualdades socioespaciais, mediante a identificação de processos que caracterizam a forma como atuam os diferentes agentes da produção habitacional (PEQUENO, 2010).

As atividades industriais, outrora concentradas em alguns bairros de Fortaleza lindeiros às ferrovias e próximos ao porto do Mucuripe, passaram por intensas mudanças localizacionais vinculadas ao processo de reestruturação produtiva.

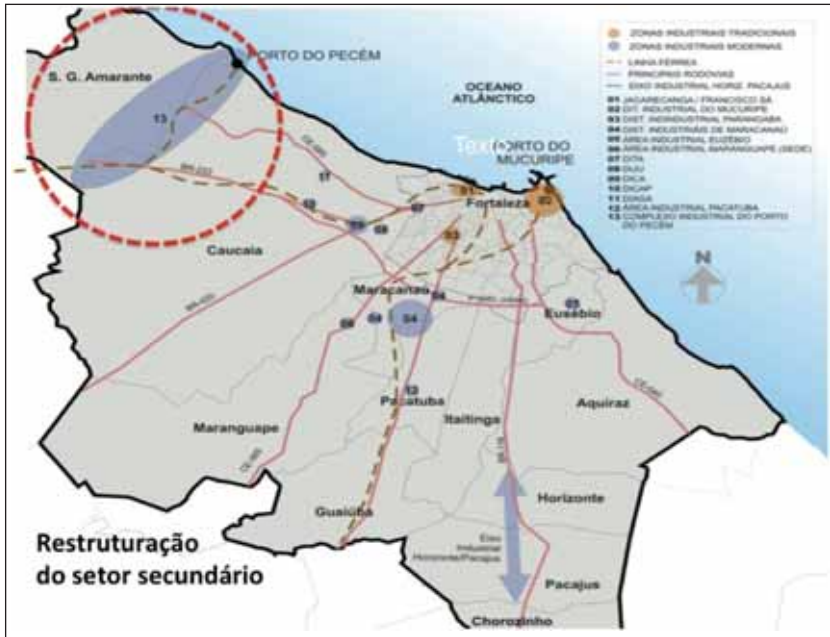
Esse processo se inicia em meados dos anos 1970 com a criação de distrito industrial em Maracanaú, para onde se transferiram algumas indústrias de Fortaleza e outras provenientes do Sul e do Sudeste. Essa concentração industrial promoveu o crescimento da população de Caucaia e Maracanaú - municípios vizinhos a Fortaleza - mediante a implantação de grandes conjuntos habitacionais produzidos com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH) através da Companhia Estadual de Habitação (Cohab-CE). Somado aos grandes conjuntos das bordas sudoeste e oeste de Fortaleza, configurou-se um intenso processo de conurbação diretamente vinculado ao deslocamento residencial dos mais pobres do centro para a periferia.

Em seguida, desde meados dos anos 1990, além da consolidação desse distrito industrial, tem-se a implantação de eixo industrial na direção sul da RMF ao longo da BR- 116, abrindo-se novas frentes para a industrialização na metrópole, desta feita na ausência de políticas habitacionais complementares.

Complementa o processo de reestruturação produtiva do setor secundário a implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, no litoral oeste da metrópole, o qual passa a abrigar, além de um porto *off-shore*, grandes plantas de indústrias de transformação e de base, com destaque para um complexo siderúrgico, ainda em construção. Vale ressaltar que os deslocamentos industriais de Fortaleza para os municípios vizinhos disponibilizaram grandes áreas para empreendimentos comerciais e residenciais, especialmente por sua localização próxima às centralidades e às facilidades de transportes (Figura 1).

Por sua vez, a distribuição espacial do setor terciário também interfere profundamente na estrutura da RMF. Primeiro, por sua forte concentração no centro tradicional e nos bairros vizinhos ao leste, para onde o comércio, os serviços e mesmo as instituições governamentais passaram a se deslocar desde os anos 1970, através de centros empresariais e *shopping centres*, e consolidando-se como centralidade expandida; segundo, em função de seus vínculos aos eixos de expansão urbana da metrópole, cujos padrões de consumo refletem o perfil socioeconômico das respectivas áreas de influência; por último, tem-se a emergência de vários *shopping centers* em bairros pericentrais, o que promove uma nova forma de expansão do centro tradicional (Figura 2).

Figura 1. Espaços industriais na RMF: distritos, eixos e complexos portuários



Fonte: organizada pelo autor.

Figura 2. Expansão dos espaços terciários na RMF: centralidades e corredores



Fonte: organizada pelo autor.

Soma-se a essas atividades econômicas, a presença do turismo como setor de investimentos, o qual tem promovido intensas transformações na estrutura urbana da RMF vinculadas à localização de empreendimentos, das facilidades e dos atrativos dessa região, em sua maioria na faixa litorânea. No entanto, algumas diferenças podem ser apontadas entre as áreas que concentram essa atividade turística, demonstrando forte associação ao setor imobiliário (DANTAS, 2012). Inicialmente, tem-se os bairros litorâneos a leste do centro, para onde se transferiram as elites, que passam a receber empreendimentos hoteleiros; em seguida, destacam-se os municípios litorâneos, onde se localiza a maior parte dos atrativos turísticos e dos loteamentos voltados para segunda residência; por último, a implantação de parques temáticos e *resorts* desde o final dos anos 1980, especialmente concentrados no litoral leste da RME, evidenciando novos padrões de ocupação.

Resultante da junção dessas dinâmicas socioespaciais, observa-se, desde os anos 1990, a configuração de eixo de segregação residencial na direção sudeste, interligando o centro expandido com o litoral leste do estado, detentor de maior atratividade turística. Esse eixo passa a abrigar novos empreendimentos do setor terciário, complementado por instituições das diferentes esferas de governo e poderes. Somados e justapostos, esses usos refletem a concentração de investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos, ampliando sua valorização imobiliária (PEQUENO, 2002).

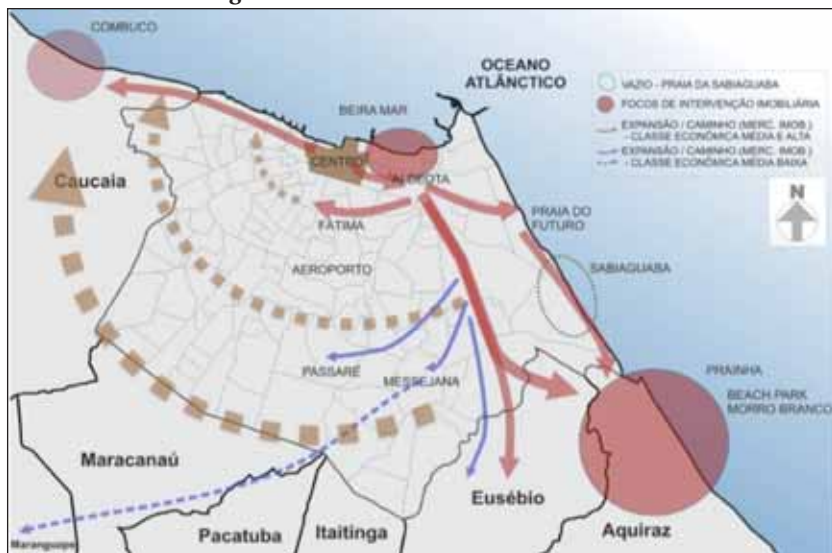
No âmbito da produção do espaço habitacional, destaca-se a necessidade de pontuar alguns processos, classificados segundo os agentes que atuam como protagonistas: o mercado imobiliário; o Estado e os grupos excluídos.

A atuação do setor imobiliário se manifesta de diversas formas. Concentrada em poucos bairros até meados dos anos 2.000, a verticalização passa a se expandir, emergindo em volta de centralidades que se reconfiguram por meio da implantação de novos centros comerciais e de serviços, assim como ao longo do eixo de segregação ao sudeste, revelando a especulação imobiliária decorrente de grandes terrenos vazios.

Por outro lado, a forma de condomínio horizontal se alastra nos bairros periféricos e nos municípios conurbados a Fortaleza. Isso evidencia a maior atuação do mercado imobiliário em bairros outrora estigmatizados e demonstra a ampliação do espectro de sua demanda, graças a recursos públicos disponibilizados através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (Figura 3).

No que se refere à produção da moradia pelo Estado, constata-se que passado o período de implantação de grandes conjuntos até meados dos anos 1980, esse tipo de produção sofreu substancial redução no porte dos empreendimentos, desde a extinção do BNH em 1986. Os anos seguintes ficaram marcados por pequenos conjuntos habitacionais produzidos através de programas dos governos estadual e municipal, assim como por intermédio de algumas intervenções pontuais de caráter demonstrativo em favelas, priorizando-se aquelas melhor localizadas. Todavia, desde meados da década de 2000, quando se consolida a municipalização das políticas habitacionais, nota-se que o poder local passou a adotar as áreas de ocupação em situação de risco como alvo preferencial, as quais têm como única alternativa a remoção e o reassentamento em conjuntos.

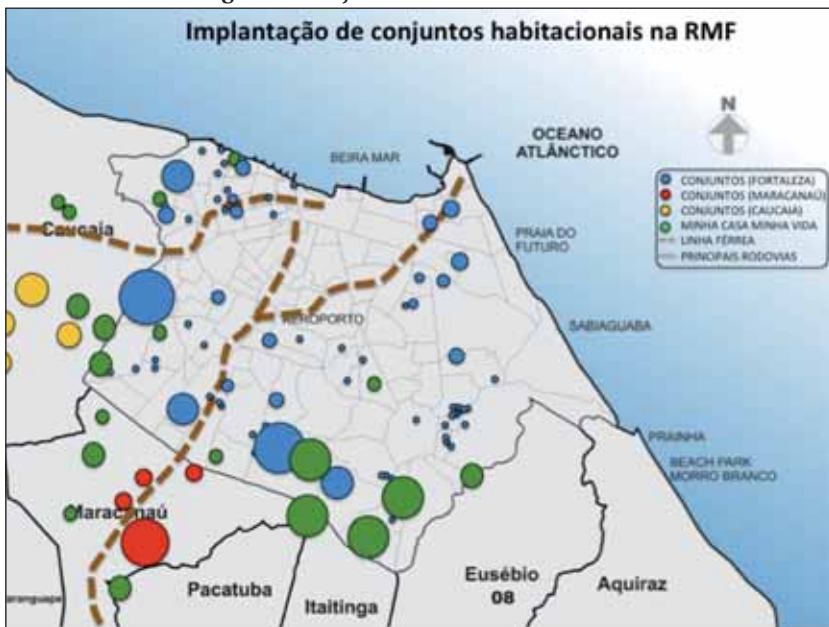
Figura 3. Dinâmicas imobiliárias na RMF



Fonte: organizada pelo autor.

Posteriormente, em decorrência do PMCMV, são retomados os grandes conjuntos habitacionais, os quais se direcionam para as franjas periféricas de Fortaleza, complementando a conurbação e apontando sérios problemas de inserção urbana. Pequeno e Rosa (2015), em estudos recentes, apontaram que os empreendimentos desse programa têm levado ao crescimento da segregação espacial, através da negação do acesso aos benefícios que a cidade proporciona, da produção de novas frentes de expansão da cidade e da monofuncionalidade (Figura 4).

Figura 4. Conjuntos habitacionais na RMF

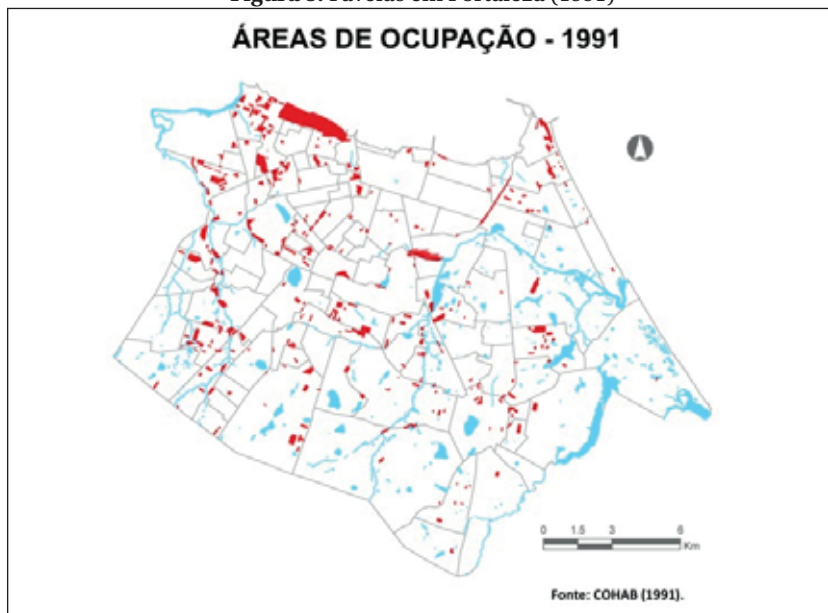


Fonte: organizada pelo autor.

Entretanto, apesar da expansão do setor imobiliário e da maior atuação do poder local, observou-se, ao longo das últimas décadas, a intensa disseminação de áreas de favela que, juntamente aos loteamentos populares, compõem o universo de precariedade urbana prevalente na paisagem urbana de Fortaleza e dos municípios vizinhos. A primeira contagem de favelas realizada pela Fundação de Serviço Social em 1973 apontava que mais de 34 mil famílias viviam em 81 áreas. Posteriormente, um novo estudo em 1991

conduzido pela Cohab e pela Secretaria de Ação Social revelou o rápido crescimento das favelas, cujo total de áreas (314, abrigando mais de 108 mil famílias) indicou que o número teria mais que triplicado (Figura 5).

Figura 5. Favelas em Fortaleza (1991)



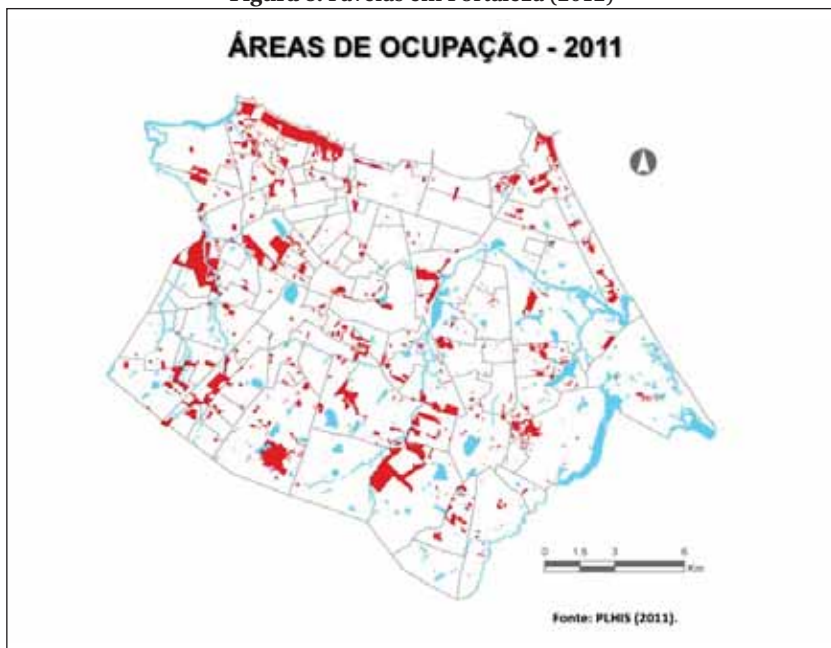
Fonte: COHAB, 1991.

Mais recentemente, a identificação de assentamentos precários, empreendida pelo Plano Local de Habitação de Fortaleza (Plhisfor) em 2012, apontou a duplicação das favelas e do número de domicílios nos últimos 20 anos. Esse novo censo aponta que já são 619 favelas em Fortaleza, onde estima-se que atualmente vivem mais de 225 mil famílias dispersas pela cidade (Figura 6).

Os dados revelam que, além do crescimento da coabitação, do encortçamento e do conseqüente adensamento das favelas bem localizadas, tem-se a desconcentração dessa forma de moradia, a qual se direciona cada vez mais nos bairros periféricos. Destaca-se ainda a diversidade presente nessas áreas em função de diversos fatores, entre outros: localização na cidade; porte – seja em área seja em população –; morfologia; composição socioocupacional.

Ressalta-se, ainda, que todo esse crescimento urbano desordenado e desigual da RMF ocorre à margem dos processos de planejamento em suas diferentes escalas quer regional metropolitana, local, quer municipal.

Figura 6. Favelas em Fortaleza (2012)



Fonte: PLHIS, 2012.

Ainda que muitos recursos tenham sido investidos na confecção de planos diretores municipais em diferentes rodadas desde os anos 1960, esses processos de planejamento apresentaram como características comuns: a lógica da adoção do plano como estratégia para a identificação de projetos estruturantes; a implementação do controle urbano restrito aos bairros mais valorizados ou em vias de valorização; a dissociação da política urbana das demais políticas setoriais, especialmente a política habitacional. Disso decorre uma série de problemas que precarizam a qualidade de vida e reduzem a habitabilidade urbana, comprovados tanto pela carência no acesso às redes de infraestrutura e serviços urbanos e pela ausência de equipamentos sociais, assim como também pelo aumento dos problemas de mobilidade urbana.

Ante essa realidade marcada pelas disparidades socioespaciais, e na ausência de instrumentos de planejamento urbano eficazes, Fortaleza tornou-se alvo de um conjunto de intervenções pontuais compondo um programa de ações, simulando inter-relações entre elas e a escolha do município como sede da Copa de 2014. Dessas intervenções, poucas foram realizadas e algumas ainda se encontram incompletas e suspensas, todavia foram suficientes para demonstrar que elas cada vez mais se sobressaem diante dos processos de planejamento, cujas normas e evoluções tornam-se revogadas ou suprimidas em função dos projetos.

2.1 A Cidade e seu planejamento antes da Copa 2014: projetos versus planejamento

Com o intuito de analisar os projetos implementados por conta da Copa de 2014, pretende-se aqui inicialmente apresentar as condições em que se encontra a política urbana municipal através de breve análise de seu plano diretor.

Conforme apontado na introdução deste capítulo, Fortaleza teve ao longo da década de 2000 uma árdua revisão do seu plano diretor. Aprovado em 2009, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor)¹ representa o resultado de processo em que ficou evidente a competição desleal em torno de disputas territoriais, quando as elites dominantes junto a seus representantes nos governos foram confrontadas por entidades e movimentos sociais que compunham o chamado campo popular.

Disso resultou um plano bastante ambivalente, o qual contém, por um lado, um zoneamento urbano que traduz os interesses do mercado imobiliário na forma como a cidade foi compartimentada, e, por outro, identifica um conjunto de Zeis dos tipos: I - favela; II - conjuntos habitacionais precários; III - vazios urbanos.

O zoneamento proposto para Fortaleza parte de uma diferenciação entre duas grandes zonas, a urbana e a ambiental, sugerindo que a chamada macro-zona ambiental, predominantemente concentra-

1 O PDPFor pode ser visto na íntegra como Lei Complementar Nº 062, de 02/02/2009, publicada no Diário Oficial do Município em 13/03/2009.

da na porção litorânea a leste, fosse alvo de políticas mais restritivas quanto ao uso do solo. Vale mencionar que essa macro-zona encontra-se subdividida em zonas de preservação, de recuperação e Zona de Interesse Ambiental (ZIA), diferenciadas quanto às condições de qualidade do ecossistema urbano e com recortes específicos associados aos recursos ambientais a serem protegidos.

Numa segunda classificação, o zoneamento apresenta uma compartimentação considerando os fatores: densidade demográfica; presença de infraestrutura e serviços urbanos; estágio de consolidação da urbanização; intensidade da ocupação do solo urbano. Para cada uma das zonas são definidos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano, estabelecendo-se índices como taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, gabarito, tamanho dos lotes, entre outros (Figura 7).

A chamada Zona de Ocupação Consolidada (ZOC) corresponde aos bairros mais verticalizados a leste do Centro tradicional, os quais concentram os principais serviços e áreas comerciais. Em sua volta, encontram-se as Zonas de Ocupação Prioritária (ZOPs 1 e 2), apontadas como alvo para empreendimentos residenciais em função das infraestruturas disponíveis e da proximidade dos bairros centrais. Para essas zonas, incentiva-se o maior aproveitamento do solo e a maior altura dos edifícios.

Na direção sudeste, do centro para a periferia, tem-se as Zonas de Ocupação Moderada (ZOMs 1 e 2), diferenciadas quanto à proximidade do Centro e a presença de infraestrutura urbana. No caso, a moderação na sua ocupação corrobora o padrão de ocupação vigente, cujos lotes mínimos de 300 m² impediriam padrões populares de ocupação do solo.

Por sua vez, na direção sudoeste, tem-se as Zonas de Requalificação Urbana (ZRUs 1 e 2), as quais são oficialmente reconhecidas como desprovidas de infraestrutura urbana e de serviços, correspondendo àquelas onde a urbanização sem cidade é a regra, revelando o lugar onde os pobres predominam. A diferenciação entre as ZRUs 1 e 2 decorre justamente da potencialidade construtiva presente na-

quela mais próxima ao centro, tanto pela presença de galpões industriais assim como pela proximidade com a faixa de praia.

Consta também do zoneamento a Zona de Orla, subdividida em 7 trechos, os quais seguem os padrões de ocupação presentes no entorno imediato, constatados desde a realização do Projeto Orla em 2005.

Além desse zoneamento, o PDPFor propõe um conjunto de zonas especiais: zonas ambientais especiais (ZAE), zonas especiais do projeto orla (ZEPO), zonas especiais de dinamização urbanística e socioeconômica (Zedus), zonas especiais de preservação do patrimônio paisagístico, histórico, arqueológico e cultural (ZEPH), zonas especiais institucionais (ZEI) e zonas especiais de interesse social (Zeis). Dessas zonas, destacamos as chamadas Zeis, classificadas em 3 tipos. Primeiro, as Zeis de favela, as quais foram apontadas a partir de ação orientada pelas entidades que compunham o campo popular. No caso, após processo de capacitação, representantes de comunidades organizadas formularam propostas de reconhecimento de seus territórios como Zeis, as quais, além da situação fundiária similar, apontavam como características comum à grande maioria a proximidade de grandes intervenções e as tentativas no passado de remoção.

Da mesma forma, as Zeis de vazios urbanos corresponderam a sugestões das mesmas entidades, destacando-se a complementariedade dessas zonas de vazios às de favela, entendendo-se que, em caso de urbanização, haveria demanda por terra urbanizada nas proximidades para reassentamento, ou mesmo para a provisão habitacional de interesse social. Por último, tem-se as Zeis de conjuntos habitacionais precários construídos pelo município, porém ainda em situação fundiária irregular (Figura 8).

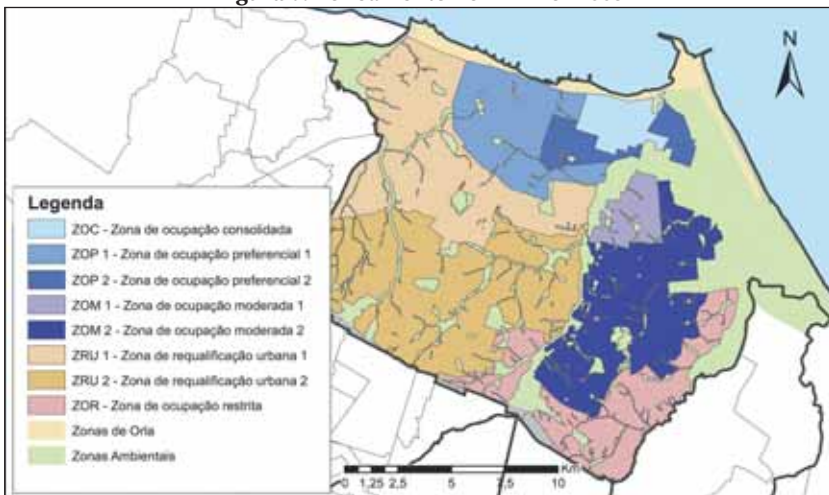
Passado a etapa de elaboração do PDPFor, o processo permaneceu por mais de dois anos até a sua aprovação, sofrendo muitas alterações. Primeiramente, na Procuradoria Geral do Município, quando foi formulado o projeto de lei encaminhado pelo executivo; em seguida, na Câmara de Vereadores, remanescendo a necessidade de regulamentação.

Todavia, desde a aprovação do plano, constatou-se a presença das pressões do setor imobiliário contra os avanços obtidos, especialmente as Zeis. No caso, através de investigações científicas associadas a programa de extensão, foi possível constatar que enquanto se debatiam os conteúdos do plano na Câmara, teria ocorrido a aprovação de projetos e a realização de obras em várias Zeis de vazios urbanos, como atestam os documentos referentes ao imposto por transferência de bens imóveis emitidos entre 2006 e 2009.

Outras dificuldades podem ser mencionadas com relação à implementação desse plano. Percebeu-se a ocorrência de conflitos internos entre as secretarias envolvidas com o planejamento e o controle urbano, bem como a falta de recursos humanos e a precariedade administrativa ampliada com a terceirização de suas atribuições às consultorias.

Sobre os planos setoriais e as leis complementares referentes à regulamentação dos instrumentos urbanísticos trazidos do Estatuto da Cidade para o PDPFor, vale destacar que os prazos estabelecidos não foram cumpridos. Exceção feita ao Plano Local Habitacional de Interesse Social, concluído com atraso em fins de 2012, todos os demais tiveram sua elaboração e encaminhamento ao legislativo transferidos para a gestão seguinte.

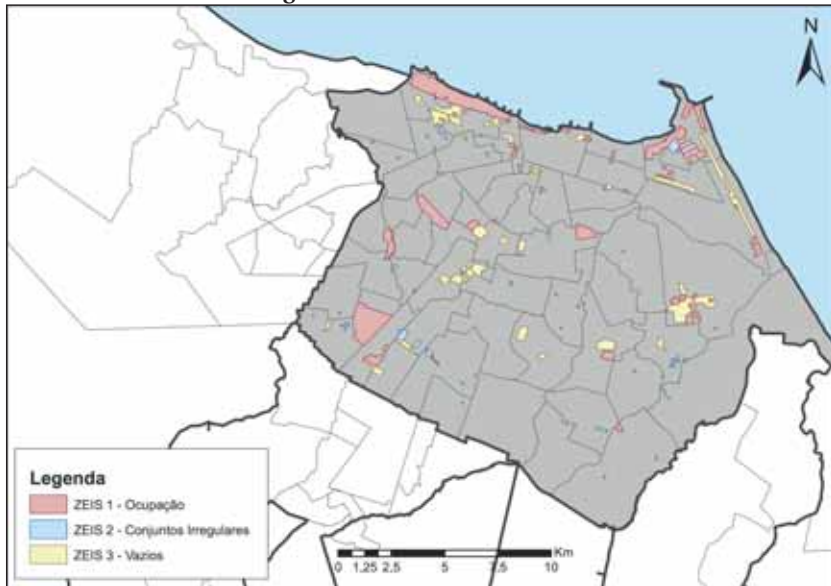
Figura 7. Zoneamento no PDP For 2009



Fonte: Plano Diretor Participativo, 2009.

Contudo, somente em 2015 os projetos de lei complementares começaram a ser encaminhados ao legislativo, com destaque para aqueles associados à indução do desenvolvimento e à valorização imobiliária, como a transferência do direito de construir e a outorga onerosa do direito de alterar o uso do solo.

Figura 8. Zeis no PDP For 2009



Fonte: Plano Diretor Participativo, 2009.

3. A cidade sem planejamento e a Copa 2014: Projetos versus planejamento

Em consequência a essa situação, Fortaleza foi surpreendida com um amplo quadro de projetos propostos para a Copa de 2014, os quais se defrontaram com uma cidade sem planejamento e sem controle. Pior ainda, esses projetos mostraram-se desconectados uns dos outros, revelando que se tratava de um conjunto de ações pontuais que privilegiavam determinados setores da cidade, de modo a favorecer a valorização de vazios e a especulação imobiliária.

Numa primeira abordagem, é possível classificar os projetos propostos em dois grupos. Primeiro, o grupo dos que tomam parte da matriz de responsabilidades e que se encontram diretamente

envolvidos com a Copa de 2014: a Arena Castelão; as obras de mobilidade que interligam o estádio aos setores turísticos e aos diferentes modais de transporte - Veículo Leve sobre os Trilhos (VLT), Bus Rapid Transit (BRTs), Bus Rapid Service (BRSs), estações; o terminal de passageiro marítimo; a expansão do Aeroporto Internacional Pinto Martins². No segundo grupo, estão os projetos já previstos ou encaminhados, independentemente da realização dos jogos em Fortaleza, mas que acabaram ganhando maior relevância e destaque no cenário urbano. Nesse grupo podem ser apontados, entre outros equipamentos: o Centro de Eventos do Ceará (CEC); o Aquário³; a reforma urbanística da Praia de Iracema; a Nova Beira-Mar; a requalificação da Praia do Futuro,. É importante perceber que, exceção feita ao CEC, que se posiciona no eixo de segregação sudeste, todos os demais empreendimentos se concentram na faixa litorânea leste, dando prosseguimento às ações governamentais ocorridas na faixa oeste através do Projeto Vila do Mar, finalizado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Numa segunda abordagem, independentemente de sua inserção na matriz de responsabilidades, os projetos se diferenciariam em três categorias: a categoria dos concluídos, a dos que permanecem

2 As obras de reforma, ampliação e modernização do Aeroporto Internacional Pinto Martins foram iniciadas sob a responsabilidade do Consórcio Novo Fortaleza (Consbem Construções, Paulo Octávio Investimentos Imobiliários e MPE Montagens e Projetos Especiais) após vencer licitação feita em 2012, por meio de Regime Diferenciado de Contratação (RDC). No momento, encontram-se suspensas desde maio de 2014. Porém, uma nova licitação foi realizada em abril de 2015, vencida pela Empresa Paranaense Sial Construções Civas, a qual terá pouco mais de 4 anos para realizar as obras.

3 O Aquário de Fortaleza corresponde a um empreendimento da Secretaria Estadual de Turismo que tem sido acompanhado de controvérsias desde o seu lançamento. Em 2013, o coletivo “Quem dera ser um peixe”, juntamente com moradores da Comunidade do Poço da Draga, situada nas proximidades, desencadearam atividades em repúdio ao uso de grande soma de recursos nesse empreendimento, assim como à maneira como o projeto foi imposto e às ameaças de remoção. Da mesma forma, o Ministério Público impetrou ações por conta da forma como se deu a licitação conduzida pelo governo estadual, entre outras irregularidades. Em fevereiro de 2015, as obras foram parcialmente suspensas por determinação do Secretário Estadual de Turismo em função de questionamentos realizados pela Empreiteira com relação à medição dos serviços executados. Atualmente discute-se a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito em torno da contratação das obras em razão de irregularidades apontadas junto à Procuradoria Geral de Justiça.

em curso e a categoria dos que foram interrompidos. No caso, observou-se que poucos foram finalizados antes da Copa revelando, desde já, a incapacidade gerencial dos governos em suas diferentes esferas.

A partir dessa segunda abordagem, selecionamos algumas intervenções representativas para análise. Entre os equipamentos concluídos, estão a Arena Castelão, o CEC e o Terminal Marítimo de Passageiros do Porto do Mucuripe, este último vindo a ser utilizado durante a Copa, mesmo sem ter chegado ao seu término, mas já finalizado desde janeiro de 2015.

No âmbito das obras de mobilidade urbana, somente as obras viárias, associadas ao entorno da Arena, e o corredor exclusivo de ônibus (BRT) da Avenida Alberto Craveiro foram concluídos, embora este último ainda não se encontre em funcionamento. Quanto às obras que foram suspensas, merece destaque o VLT, intervenção bastante impactante em termos de remoção de comunidades. Outras, por sua vez, remanescem na condição de projeto, como a via expressa da Avenida Raul Barbosa, os BRTs das avenidas Dedé Brasil e Paulino Rocha e as duas estações de metrô da linha sul.

A redução das intervenções pode ser comprovada pelas alterações na matriz de responsabilidade, sinalizando que, em grande parte, os atrasos decorreram de problemas de projeto e gestão, especialmente por não considerarem os impactos junto ao entorno.

A seguir, serão analisados alguns desses projetos considerando algumas variáveis: o papel da intervenção na estruturação da cidade; os conflitos associados aos instrumentos da política urbana; os impactos associados à remoção e ao reassentamento; a condução de processos decisórios; a participação da sociedade. Os projetos foram classificados como grandes equipamentos, enquanto pontos de convergência, e obras de mobilidade urbana, como vias por onde os meios de transporte se deslocam.

3.1 Grandes equipamentos

Inicialmente, a **Arena Castelão**, cujo conteúdo programático se subdivide em três partes: a reconstrução do estádio no mesmo local; a reforma urbanística das vias e dos espaços livres do seu entorno; a implantação de equipamento esportivo complementar nas proximidades.

Quanto ao seu papel na estruturação da cidade, observa-se que o Castelão tenderia a adquirir características de centralidade, especialmente por sua condição como ponto de convergência de vias que foram reestruturadas no sistema viário básico, assim como por sua posição no centro geográfico da cidade. Entretanto, dada a sazonalidade de seu uso – restrita aos dias de jogos e a poucos eventos de entretenimento – e diante da presença de amplos terrenos e glebas vazias nos bairros adjacentes, denota-se muito mais a tendência de abertura de nova frente de expansão para o setor imobiliário. Essa expansão torna-se ainda mais provável se considerarmos os investimentos realizados em mobilidade urbana, aproximando esse setor das centralidades, dos eixos terciários mais significativos e das principais vias da cidade.

Situado na ZRU 2, considerada zona precária em termos de acesso às redes de infraestrutura urbana e serviços, o setor que abrange a Arena Castelão e seu entorno revela a dinamicidade do crescimento/desenvolvimento da cidade, aproximando-se das características e dos objetivos previstos para as zonas de maior interesse do setor imobiliário. Pela presença de grandes vazios urbanos no entorno e ao longo das vias de acesso, percebe-se que esse setor, que compreende os bairros da envoltória do estádio, tendem a se converter em ZOP, especialmente se levarmos em consideração a valorização imobiliária.

Tal fenômeno se estende até a Parangaba, impactada por novos centros comerciais e de serviços e em via de ser beneficiada com obras de mobilidade e terminais. O mesmo vale para os bairros intermediários entre o Castelão e a Parangaba, caso o BRT da Avenida Dedé Brasil seja construído. Além disso, as duas estações de metrô

que foram incluídas – Montese e Padre Cícero – na linha sul entre a Parangaba e o Centro, tendem a intensificar a mudança de uso do solo e a atrair a verticalização.

Todas essas melhorias tendem a ampliar o valor imobiliário, o que para o caso de bairros populares pode significar um processo de gentrificação, impedindo, por um lado, a permanência daqueles que moram de aluguel e, por outro, obstruindo o acesso aos novos imóveis residenciais, cujos valores mostram-se exorbitantes⁴.

O quadro positivo da valorização imobiliária com a reforma do Castelão ganha novos contornos quando se considera a remoção de centenas de famílias, vivendo em assentamentos precários nas proximidades, e sua substituição por parques lineares às margens do Rio Cocó. No caso, para além da remoção, essas famílias sofrem impactos negativos, como o reassentamento em conjunto habitacional do Preurbis⁵, nas proximidades do aterro sanitário do Jan-gurussu, o qual, apesar de desativado, ainda requer um tratamento ambiental que biorremedeie os efeitos perversos trazidos àquele sítio, que por décadas funcionou como área de deposição de resíduos sólidos sem qualquer tratamento.

Vale ainda mencionar que, como principal foco das intervenções do Estado, a Arena Castelão tornou-se alvo de intensa campanha de *marketing* visando demonstrar a imagem de eficiência do governo na execução de obras. Em princípio, essa ampla divulgação poderia até se confundir com transparência na gestão. Mas, ao levarmos em conta as remoções e a relocação em situação ambientalmente inadequada, constata-se que as famílias atingidas ficaram à margem dos processos decisórios, sem que lhes fosse dada outra alternativa de reassentamento, apesar da presença de terrenos vazios nas proximidades.

4 Sobre a valorização imobiliária recomenda-se a leitura da Dissertação de Rodolfo Anderson Damasceno Góis apresentada em 2013 junto ao Programa de Pós-graduação em Geografia da UFC, intitulada: A Metrópole e os Megaeventos: implicações sócioespaciais da Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza.

5 Sigla de Programa de Requalificação Urbana e Inclusão Social da Prefeitura de Fortaleza, que atinge 16 comunidades de áreas de risco das bacias dos rios Cocó, Maranguapinho e da vertente marítima com ações de provisão habitacional, implantação de infraestruturas (saneamento, mobilidade e urbanismo) e controle ambiental.

Ainda que não faça parte das obras diretamente envolvidas com a Copa 2014, o CEC, ganhou destaque como equipamento voltado para inserir Fortaleza no circuito internacional de turismo de negócios. Sua conclusão buscava atrair para Fortaleza outras atividades vinculadas aos jogos, como o sorteio de grupos da Copa de 2014.

Considerando sua localização na estrutura urbana de Fortaleza, este Centro se soma a outros equipamentos localizados no eixo de expansão na direção sudeste, o qual sofre dificuldades com os congestionamentos que impedem a mobilidade urbana. Todavia, sua construção inaugurou a reestruturação viária fragmentada e pontual, mediante a construção de túneis especificamente direcionados a determinados equipamentos. Sua localização promoveu a valorização do seu entorno, induzindo sua rápida verticalização. Além disso, somado a outras obras viárias, como uma ponte estaiada sobre o Rio Cocó e a implantação de via arterial (Av. Evilásio Miranda) prevista desde o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992, esse empreendimento tende a ampliar ainda mais a especulação imobiliária à sua volta.

Contudo, se levados em consideração os propósitos do PDPFor, a partir da análise do seu zoneamento, é possível perceber alguns problemas. Localizado em ZOM 1, considerada zona em que a ocupação deva ser moderada, a presença de mais um equipamento de grande porte gerador de tráfego, situado entre o maior *shopping center* da cidade e a maior universidade privada da região, mostra-se contraditória, notadamente, ante a perspectiva de adensamento trazida com os novos empreendimentos imobiliários residenciais e empresariais.

O mesmo problema é percebido se considerarmos as Zeis situadas no bairro Edson Queiroz, em que o Centro se localiza, e no bairro vizinho - Sapiranga - Coité. As Zeis de favelas, ao invés de regulamentadas, foram totalmente esquecidas, sofrendo, isso sim, fortes impactos e pressões com as novas vias. Da mesma forma, as Zeis de vazios não vêm sendo utilizadas para reassentar famílias removidas de comunidades em processo de urbanização.

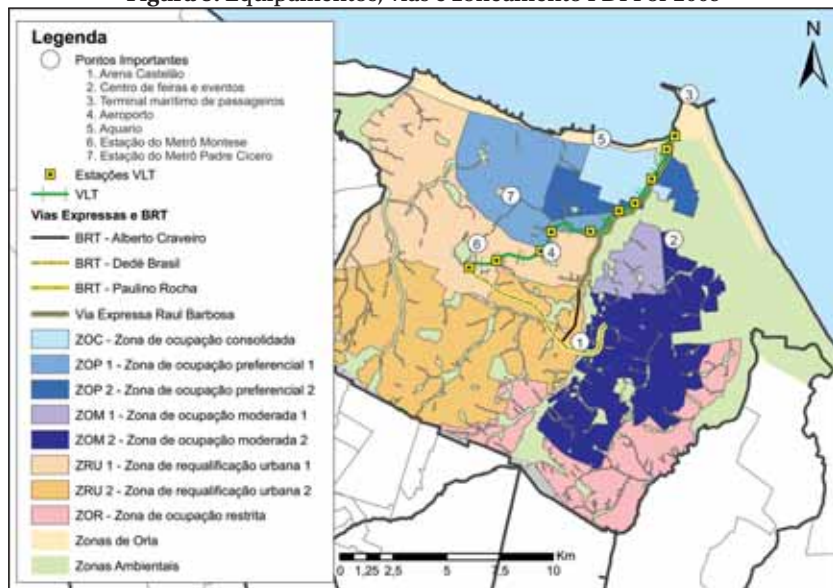
Considerando os impactos do CEC junto às comunidades posicionadas no seu entorno, destaca-se a comunidade do Dendê, a qual tornou-se alvo de projetos especiais com o reassentamento de centenas de famílias nas proximidades. No caso, a urbanização e o reassentamento denotam a ausência de uma política habitacional criteriosa, indicando que o critério para a escolha dessa área teria sido a localização próxima de equipamento turístico.

Fato é que, apesar das críticas associadas à localização desse equipamento, anteriormente prevista para as proximidades do centro tradicional, a sua realização não foi alvo de debates nem audiências públicas, muito menos de concurso público de projetos.

Complementa o grupo de equipamentos finalizados, o **Terminal Marítimo de Passageiros do Porto do Mucuripe**, concluído desde janeiro de 2015. Voltado para atender à demanda de cruzeiros internacionais e melhorar a inserção de Fortaleza no circuito turístico, o terminal foi utilizado durante a copa, mesmo sem ter sido concluído, recebendo navios transatlânticos onde milhares de torcedores ficaram hospedados.

Sua localização ocorre na chamada Praia Mansa, um sítio artificialmente construído em decorrência da implantação de molhes e pontões destinados a impedir o assoreamento do canal de acesso ao porto do Mucuripe, correspondendo a uma extensão do terminal marítimo de cargas. Situado na extremidade do ramal ferroviário, sua utilização tende a ser restrita a poucos dias no ano, tendendo a funcionar esporadicamente para a realização de eventos, podendo vir a ser contemplado com uma estação do VLT.

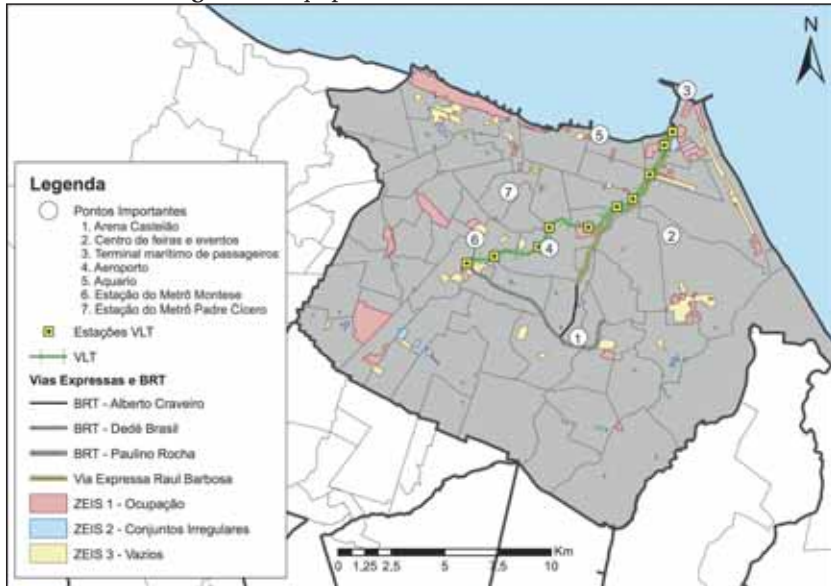
Figura 9. Equipamentos, vias e zoneamento PDPFor 2009



Fonte: organizada pelo autor.

Segundo as diretrizes do plano diretor especial da zona portuária, o terminal veio a ser construído tirando-se partido de seu acesso independente em relação aos berços de atracação de navios cargueiros. Mas, segundo o zoneamento do PDPFor, o equipamento foi implantado em zona de preservação ambiental.

Sua implantação mostra-se também associada ao Projeto Aldeia da Praia, o qual prevê a remoção de centenas de domicílios das Comunidades do Titanzinho e do Serviluz. Com recursos do PAC 2, esse projeto aponta como objetivos integrar a Beira-Mar à Praia do Futuro. Além disso, pretende melhorar a qualidade de vida e viabilizar o uso turístico da área, mediante a abertura de vias paisagísticas, alargamento de avenidas e vias locais, construção de praças, resultando na remoção de mais de 3.000 famílias, as quais seriam reassentadas no Conjunto Habitacional Alto da Paz, situado em gleba sobre as dunas, onde, em 2014, ocorreu o uso da força policial para remover famílias que haviam ocupado esse sítio.

Figura 10. Equipamentos e Zeis no PDPFor 2009

Fonte: organizada pelo autor

Vale aqui destacar que esse projeto integra situação de maior complexidade, a qual reúne, além do Terminal Marítimo de Passageiros – a cargo do Governo Federal / Companhia Docas do Ceará –, o Projeto Aldeia da Praia, realizado com recursos do PAC, tendo à frente inicialmente a Secretaria de Turismo de Fortaleza, em parceria com outras secretarias e atualmente sob o comando de Coordenadoria Especial de Projetos do Gabinete do Prefeito. Toda essa complexidade aumenta a dificuldade das famílias atingidas, no que se refere ao acompanhamento dos processos decisórios e no atendimento às suas reivindicações para participar de discussões.

3.2 Obras de mobilidade urbana

Dentre as obras de mobilidade urbana previstas para serem entregues antes da Copa, apenas alguns trechos foram parcialmente concluídos. Ainda, passado mais de um ano da data prevista para o seu término, ainda não se encontram em pleno funcionamento. De acordo com a matriz de responsabilidades, seriam realizados

três trechos de BRT⁶ a serem articulados com outros de BRS⁷ em vias de implantação, assim como uma via expressa ao longo da Avenida Raul Barbosa, a qual interligaria o setor hoteleiro da Beira-Mar ao Castelão.

Na verdade, essas obras se somam a outras previstas em programas de intervenção no sistema viário de Fortaleza, concebidos desde os anos 1990, visando melhorar a mobilidade urbana, os quais vem sendo lentamente implementados. Porém, desde o anúncio da condição de Fortaleza como sede do Mundial da Fifa, algumas alterações foram promovidas favorecendo a posição da Arena Castelão como novo ponto de convergência de fluxos, e objetivando a sua conexão com terminais intermodais próximos e vias expressas⁸.

Além disso, observa-se que, por ocasião da revisão do PDPFor aprovado em 2009, as questões de mobilidade urbana vinculadas ao ordenamento territorial não se constituíram em pontos centrais, questão transferida para planos setoriais complementares. Com isso, mais uma vez, promove-se o nefasto círculo vicioso dos planos geradores de planos e projetos, em que, ao invés de resolver problemas, servem para abrir portas para novas consultorias ou para adiar a busca por soluções em função da incapacidade técnica dos responsáveis.

Assim, na ausência desse plano de mobilidade, prevaleceram os projetos previstos nos programas de intervenções previamente

6 O sistema BRT garante exclusividade ao ônibus no espaço urbano através de corredores (canaletas) totalmente separados dos demais veículos sobre rodas. Por conta disso, pode promover maiores estações para embarque e desembarque, as quais podem ser dotadas de sistema de pré-embarque, com pagamento da passagem de ônibus antes da entrada no veículo, o reduzindo o tempo de parada de ônibus, assim como painéis de informação em tempo real sobre linhas, horários e o próximo ônibus que está chegando.

7 O sistema BRS é compreendido como intermediário entre o BRT e o tráfego de ônibus em vias comuns. Corresponde a um sistema de transporte coletivo feito em ônibus utilizando faixas preferenciais que não são totalmente segregadas do trânsito.

8 A partir do caso do VLT, o geógrafo Victor Iacovini desenvolveu trabalho monográfico junto ao Departamento de Geografia da UFC, no qual destaca a falta de continuidade dos processos de planejamento e de intersectorialidade, considerando a mobilidade urbana. Para mais informações, recomenda-se a leitura deste trabalho: *Plano sem projeto (PDP-For) e projeto sem plano (VLT Parangaba/Mucuripe): descaminhos da política urbana em Fortaleza/CE.*

concebidos, os quais vêm sendo realizados de forma fragmentada. Ainda que se sobreponham a vias existentes, os trechos previstos tenderiam a interferir na estruturação da cidade por conta do alargamento das avenidas e do modal de transporte a ser utilizado nos corredores exclusivos de ônibus.

Um ano após a Copa, apenas o trecho de BRT ao longo da Avenida Alberto Craveiro foi concluído, porém ainda não foi posto em uso. O outro trecho, ao longo da Avenida Dedé Brasil, interligando a Arena Castelão ao futuro Terminal Intermodal da Parangaba (ônibus, metrô e VLT), em função da necessidade de desapropriações ainda não foi implantado, antevendo-se a adoção de BRS como alternativa menos impactante e economicamente viável.

Da mesma maneira, a Via Expressa da Avenida Raul Barbosa, tem enfrentado dificuldades na sua construção por causa da necessidade de remoções de centenas de famílias.

Juntas, essas obras viárias trariam aos bairros do entorno do Castelão enormes potencialidades para investimentos imobiliários, inclusive favorecendo o seu adensamento. Todavia, essas transformações nem sempre se coadunam com aquilo que foi estabelecido no zoneamento proposto no PDPFor de 2009, sinalizando novas frentes de crescimento urbano mediante o adensamento populacional.

Por um lado, no sentido leste-oeste, ao integrar ZOM 2 com ZRUs 1 e 2, destaca-se que elas requerem maiores investimentos prévios em infraestrutura urbana, tendo em vista as condições precárias em que se encontram, ou considerando suas fragilidades ambientais. Por outro, no sentido nordeste-sudoeste, ao atravessar diversas zonas (ZOC; ZOPs 1 e 2; ZRUs 1 e 2; ZIA) a Via Expressa da Avenida Raul Barbosa interligada ao BRT da Avenida Alberto Craveiro traz para o balcão de negócios imobiliários uma considerável quantidade de vazios urbanos de diversos tamanhos, atraindo para o seu entorno novos investimentos.

Os conflitos com o Plano Diretor de Fortaleza de 2009 tornam-se ainda mais visíveis quando as intervenções viárias são confrontadas às Zeis e às comunidades que passaram a ser atingidas com o desenvolvimento dos projetos urbanísticos (figura 9 e 10).

No caso da conversão de trecho da Avenida Raul Barbosa em via expressa, haveria a remoção de cerca de 600 famílias da Comunidade do Lagamar em função da implantação de um complexo de viadutos em diferentes níveis. Essas famílias seriam contempladas com unidades habitacionais no Residencial Cidade Jardim do PMCMV situado a quase nove quilômetros das suas áreas de origem.

Essa comunidade, que ao longo de sua história sofreu várias tentativas de remoção, passou por forte mobilização, logo após a aprovação do Plano Diretor de 2009, postulando sua inclusão como Zeis, o que só ocorreu através de Lei Complementar 076, em 18 de março de 2010. Entretanto, conforme aponta o 5º art. dessa lei⁹, essa Zeis teve sua regulamentação condicionada à realização de projetos e obras de infraestrutura que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014, sejam eles conduzidos por quaisquer esferas de governo.

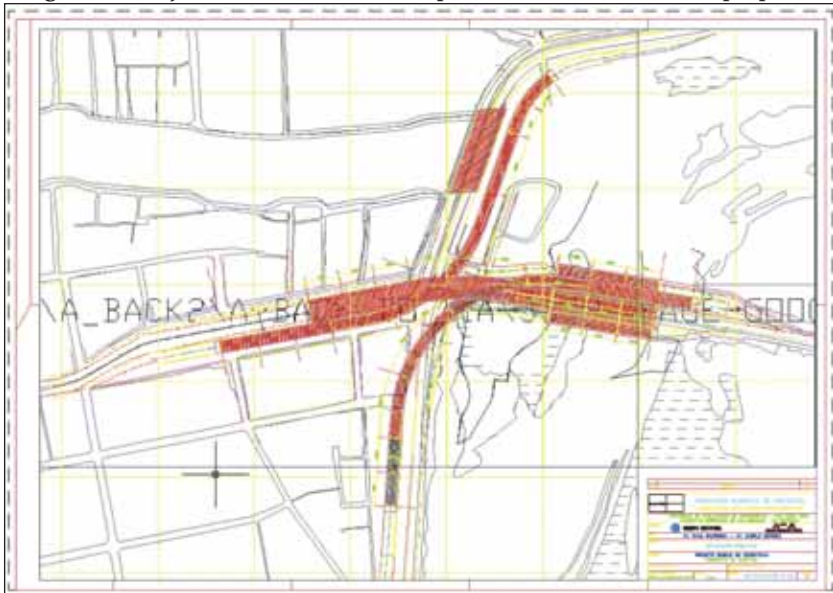
Tratando-se da primeira Zeis de favela de Fortaleza a instituir o seu conselho gestor em 2011, composto por moradores e representantes do poder local, a comunidade do Lagamar se deparou com nova ameaça de remoção de alto impacto causada pelos viadutos da via expressa, simultânea à implantação do VLT, a ser discutida posteriormente neste capítulo. Entretanto, a organização e a resistência local levaram à reorganização do projeto, atrasando assim a realização das obras, de modo a amenizar os efeitos perversos trazidos com a retirada de centenas de famílias.

9 Art. 5º - Fica o Chefe do Poder Executivo, em consonância com o que estabelece o art. 4º desta Lei, autorizado a, por decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a Zeis 1 do Lagamar, quando o interesse público justificar, ou quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental ou ainda quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014, sede Fortaleza. § 1º - A possibilidade instituída pelo caput do presente artigo não se limita a projetos do Município de Fortaleza, podendo os mesmos serem de titularidade ou interesse do Governo do Estado do Ceará e da União. § 2º - A titularidade dos projetos distinta do Município não dispensa a necessidade de edição de ato do Chefe do Poder Executivo, a quem compete decidir sobre a conveniência e oportunidade de implementar a exceção constante deste artigo.

Assim, nova proposta foi apresentada, reduzindo o número de famílias atingidas para 198, graças à concepção de projeto alternativo que inclui rotatória e viaduto. Para estas, a Prefeitura oferece indenizações negociadas a partir de visitas de técnicos, considerando-se o porte da necessidade de remanejamento ou mesmo o reassentamento em programa de provisão habitacional de interesse social.

Sem dúvida, isso significa um exemplo positivo de resistência comunitária diante das imposições de projetos de engenharia urbana feitos em gabinete, os quais desconsideram aspectos sociais em seu desenho (Figuras 11 e 12). Remanesce, o desafio da implementação do processo integrado de regularização fundiária e urbanística.

Figura 11. Projeto de viadutos da Via Expressa Av. Raul Barbosa: 1a proposta



Fonte: SEINF / PMF (Prefeitura Municipal de Fortaleza)

Figura 12. Projeto de viadutos da Via Expressa Av. Raul Barbosa: 2a proposta

Fonte: SEINF / PMF (Prefeitura Municipal de Fortaleza)

Por fim, tem-se o projeto do VLT, cuja implantação ocorre mediante o aproveitamento de ramal ferroviário de cargas que atravessa parte da cidade, desde a linha sul, na altura da Parangaba, indo em direção ao Porto do Mucuripe no sentido sudoeste - nordeste, passando pelo aeroporto e pelo terminal rodoviário de ônibus interurbano. Desde o seu lançamento, esse projeto tem sido permanentemente contestado pelas comunidades atingidas e por entidades, em função do alto número de remoções.

Ainda que haja controvérsias quanto à real demanda a ser atendida por esse modal, a substituição desse ramal ferroviário de cargas pelo VLT promoverá intensas alterações na estrutura urbana de Fortaleza, potencializando novas localizações como alvo de investimentos imobiliários. Inicialmente, a Parangaba, graças à implantação de terminal intermodal reunindo ônibus, metrô e VLT, ampliará sua importância como centralidade.

Além disso, ao atravessar 13 bairros - pericentrais ou intermediários -, o VLT promoverá mudanças no entorno das suas 10 esta-

ções onde tende a haver a expansão das atividades do terciário, mediante a ocupação de terrenos vazios ou através da substituição de uso de lotes residenciais unifamiliares, inclusive através da verticalização.

A recente construção de dois grandes *shopping centers* no entorno da Estação da Parangaba, assim como a emergente verticalização nos bairros próximos, ilustram a especulação imobiliária em curso em torno das obras do VLT.

Ante os instrumentos da política urbana, constata-se que o VLT atravessa diferentes zonas. Partindo da Zona de Orla 6, percorre as bordas da ZOC, da ZOP 1 e da ZIA, ingressa na ZOP 2 e termina na ZRU 1. Dentre os instrumentos previstos para essas zonas, vale destacar que a possibilidade de utilização da outorga onerosa do direito de construir se restringe à ZOP 2, onde o índice básico de aproveitamento é de 2,0 e o máximo, de 3,0. Isso revela que a valorização imobiliária decorrente da implementação do VLT beneficiará os proprietários de imóveis situados nesse eixo de desenvolvimento urbano graças aos investimentos públicos. Com isso, o município desperdiça a possibilidade de resgate da mais valia obtida por especuladores imobiliários que, há décadas, retêm terrenos vazios, ou passaram a adquirir residências em lotes unifamiliares¹⁰.

Além disso, ressalta-se que a demora na regulamentação dos instrumentos urbanísticos que promovem a indução do desenvolvimento urbano e combatem a especulação imobiliária favoreceu à dinamização do mercado imobiliário nessa nova frente de expansão da verticalização, cuja forma de ocupação aumenta ainda mais o lucro dos incorporadores.

No que se refere às controvérsias geradas com as necessidades de remoção por conta das obras do VLT, merecem realce as 23 comunidades que se tornaram alvo de pressões do governo estadual, através do Metrofor e da Secretaria de Infraestrutura, juntamen-

10 Vale aqui mencionar que, ao comparar a primeira versão do plano diretor submetida ao debate no Congresso da Cidade em 2007 com a outra aprovada na Câmara de Vereadores em 2009, RUFINO (2012) demonstra que os índices de aproveitamento previstos para a ZOC, a ZOM 1 e as taxas de ocupação na Zona de Orla foram alterados.

te com as empresas de consultoria em engenharia e de assessoria em trabalho social. Essas instituições públicas e privadas vieram a imprimir verdadeiro terror em meio às áreas atingidas, passando a adotar diferentes formas de resistência, sejam elas isoladas sejam em grupo.

Salienta-se que, dado o impacto social desse projeto do VLT, a cidade passou a assistir a mudanças nos movimentos sociais urbanos, substituindo velhos atores e antigas práticas, mediante ações insurgentes que ganharam maior força nas chamadas jornadas de junho de 2013, no período que antecedeu à Copa das Confederações.

De forma aparentemente difusa, essas comunidades passaram a ser alvo de medições realizadas por técnicos do governo estadual e de empresas terceirizadas, tendo seus direitos violados. Em contrapartida, diversas ações de resistência foram realizadas envolvendo entidades, coletivos de ativistas, movimentos sociais, projetos de extensão das universidades públicas, assim como políticos com orientação de esquerda, a defensoria e o Ministério Público. Mas prevaleceram as práticas de resistência isoladas, confrontando-se às pressões governamentais, as quais estão descritas em outros capítulos deste livro¹¹.

No caso deste capítulo, as análises se concentram nos impactos do VLT sobre a Comunidade do Lagamar, onde ocorreram as apresentações do projeto à comunidade e as audiências públicas dos estudos de impacto. Essa mesma comunidade foi alvo de programa de extensão¹² voltado à discussão do processo de regulamentação das Zeis em Fortaleza. Nesse projeto buscava-se discutir as seguintes questões: a importância das Zeis como instrumento urbanístico garantidor de inclusão social inserido; o papel do instrumento no combate à especulação imobiliária tendo em vista

11 Os capítulos de Valéria PINHEIRO, Victor IACOVINI e Clarissa FREITAS, presentes neste livro, caracterizam algumas dessas resistências. Para aqueles que pretendem aprofundar esse tema, sugerimos também a leitura da dissertação de mestrado em planejamento urbano de Valéria Pinheiro, apresentada no IPPUR, e a monografia de graduação em Geografia pela UFC.

12 Programa de Extensão aprovado junto ao MEC/MCidades - edital PROEXT de 2010, tendo como objetivo maior contribuir com a regulamentação das Zeis em Fortaleza através da implementação de projeto demonstrativo na comunidade do Lagamar.

sua localização na cidade; a análise da área considerando seus aspectos econômicos, sociais e ambientais; os elementos da forma urbana e as condições do sítio; as condições de moradia e as possibilidades de melhoria.

Estimava-se que mais de 200 famílias seriam removidas somando-se as que se encontravam nas margens da via férrea e outras no local onde seria construída a estação. Além disso, a passagem do VLT pela área incorpora à comunidade um muro de isolamento junto à via férrea, fazendo com que um setor do Lagamar possa ficar extremamente prejudicado, espremido entre essa nova barreira e o canal (Figura13).

Figura 13. Remoções causadas pelo VLT na Zeis do Lagamar



Fonte: PROEXT / ArqPET, organizado por Clarissa Freitas

Tratando-se de intervenções simultâneas, foram frequentes as demandas da comunidade com vistas a obter esclarecimentos sobre os impactos dessas obras e as possibilidades de amenizá-los. Acreditava-se que sua condição legal como Zeis corresponderia a um limitante para tais intervenções. No entanto, sem a vontade política da prefeitura na implementação da Zeis do Lagamar, as pressões do Estado foram mais fortes, as quais se apoiaram na urgência da realização das obras para a Copa de 2014.

Com isso, passamos a assessorar a comunidade em suas práticas de resistência, participando de audiências públicas e reuniões de apresentação dos projetos, bem como realizando oficinas de capacitação de seus representantes sobre a regulamentação desse instrumento e discutindo seus objetivos, conteúdos e alcances, tendo em vista a possibilidade de regularização fundiária e urbanística.

Através dos estudos realizados nesse programa de extensão, ficou claro que a implementação das Zeis requer um diagnóstico em torno de temas como: a compreensão das condições socioeconômicas das famílias e da organização comunitária; a análise das condições de parcelamento e do sistema viário local; a identificação da situação fundiária; o reconhecimento das precariedades urbanísticas e habitacionais a serem enfrentadas.

O acompanhamento desse processo mostrou que, diante das ameaças e pressões, antigas lideranças comunitárias retomaram seu papel de modo a contribuir com os novos representantes, que vivenciavam pela primeira vez as tentativas de remoção a partir do Estado. Além disso, verificou-se que o Lagamar apresenta compartimentações de diversas naturezas tais como: nas representações comunitárias, configurando-se diferentes territórios; no uso do solo, constatando-se a predominância do uso terciário nas suas bordas; no porte das moradias; nas condições de vida, verificando-se setores hierarquicamente mais precários em situação de risco ambiental.

Em consequência da remoção para a realização das obras do VLT, dezenas de famílias foram removidas, as quais tiveram como alternativas a pura e simples indenização e o aluguel social pelo período de aguardo da construção de apartamentos no Residencial Cidade Jardim, as mesmas opções oferecidas para as demais comunidades impactadas pelo VLT. No caso, percebe-se que a situação se repete, revelando que, para além da dissociação das políticas urbana e habitacional, tem-se a inexistência de uma política habitacional no município, voltada para atender às diferentes demandas seja mediante a provisão habitacional, seja por meio da urbanização de assentamentos precários.

Atualmente, dezenas de famílias encontram-se atendidas pelo aluguel social, o que levou ao aquecimento do mercado de locação na comunidade e nos bairros próximos. Ademais, observa-se que os valores oferecidos nas indenizações impedem a aquisição de outra moradia nas vizinhanças, fazendo com que as famílias percam seus vínculos sociais historicamente construídos. Da mesma forma, tem-se o comprometimento da sustentabilidade econômica daqueles forçados ao deslocamento para bairros distantes.

A situação descrita para a comunidade do Lagamar se repete em muitas outras comunidades atingidas pelas obras do VLT, mas o equipamento se encontra suspenso desde maio de 2014, quando 50% das obras já estavam construídas. Em vários casos, verifica-se a presença de trechos das comunidades demolidas, lado a lado às estações em situação de abandono.

Atualmente, o projeto passa por novo processo licitatório, o qual subdividiu o restante das obras em três segmentos. As comunidades atingidas ainda estão mobilizadas, buscando novas estratégias de resistência que amenizem os impactos que hão de vir. No momento, foi estabelecido um grupo de trabalho junto ao governo estadual como canal de negociação com a participação de entidades que atuam na defesa dos direitos humanos, sinalizando como impacto positivo dessas obras o renascimento das articulações em defesa do direito à cidade e à moradia digna.

4. Considerações finais

Neste capítulo, apresentou-se num primeiro momento a realidade da RMF, considerando suas atividades econômicas e as diferentes formas de produção de moradia segundo seus agentes. A análise integrada desses elementos evidenciou, entre outros, os seguintes processos: a intensa verticalização nos bairros que concentram o terciário mais qualificado; a conformação de eixo de segregação ao sudeste ao longo de corredor terciário rumo a setores que concentram condomínios horizontais; a emergência de novas centralidades para onde o setor imobiliário começa a se deslocar; a distribuição espacial de conjuntos habitacionais ao sul e ao sudo-

este próximos de áreas industriais, reunindo empreendimentos do BNH, com outros posteriores do PMCMV; a disseminação de favelas, reconhecendo-se seu adensamento em áreas melhor localizadas e sua descentralização rumo à periferia.

Esse conjunto de processos fica melhor compreendido, em suas interrelações, quando analisados diante dos conteúdos da política urbana de Fortaleza, mediante a abordagem do zoneamento proposto no PDPFor e da distribuição espacial das Zeis. No caso, constatou-se que o zoneamento representou os interesses do setor imobiliário. Da mesma forma, depreendeu-se que o zoneamento includente proposto através das citadas zonas remanesce no papel, denunciando a falta de interesse político dos gestores em garantir terra urbanizada para habitação de interesse social em promover a regularização das comunidades reconhecidas como alvos prioritários da política urbana.

A espacialização dessas dinâmicas revelou uma cidade dividida em grandes compartimentos com delimitações difusas: um compartimento que concentra investimentos públicos e privados, permeado por áreas de ocupação em permanente resistência ante as pressões do setor imobiliário; outro, densamente ocupado, que se constitui num amplo setor homogêneo quanto às carências e incompletudes no acesso aos benefícios trazidos pela urbanização, porém composto por inúmeros fragmentos e dotado de ampla diversidade social. Graças a essa caracterização das condições de crescimento urbano, buscou-se, em seguida, analisar o quadro de projetos lançados desde a divulgação de Fortaleza como sede da Copa.

A partir das análises empreendidas, foi possível reconhecer diversas dinâmicas socioespaciais diretamente associadas às intervenções realizadas na cidade motivadas pela Copa de 2014, constituindo-se em elementos para uma agenda de pesquisa. No que se refere ao papel dessas intervenções na estruturação da cidade constata-se a concentração das intervenções em determinados setores da cidade ampliando as condições de segregação, como também se observa a abertura de novas frentes de expansão do setor imobiliário vinculadas às intervenções, evidenciando-se a apropriação dos benefícios

trazidos com as obras por proprietários de terra e investidores do setor imobiliário.

No diálogo dos projetos junto às políticas urbana e habitacional, percebe-se: a fragilização dos instrumentos da política urbana, sinalizando o predomínio do projeto sobre os processos de planejamento; a total dissociação das políticas urbana e habitacional, esta última cada vez mais incapaz de atender às demandas associadas ao *deficit* e às condições inadequadas de moradia; as dificuldades para implementar os instrumentos urbanísticos incluídos que se contrapõem às estratégias de especuladores, como as Zeis, mostrando o poder do setor imobiliário.

Considerando os impactos dessas intervenções sobre as populações de baixa renda, averigua-se que as relações de proximidade física entre os projetos e os assentamentos precários, bem como a forma autoritária como se deu o diálogo com as comunidades, levaram as resistências a buscarem o fortalecimento mediante parcerias. Por outro lado, infere-se que o diálogo entre as partes torna-se cada vez mais difícil, refletindo os desequilíbrios nas relações de força.

Ao abordar as proposições oriundas do Estado, o quadro é de indefinição. Constata-se que os gestores públicos pouco fizeram com o intuito de promover a melhoria das condições de moradia das famílias vivendo nessas áreas, de garantir o pleno direito à cidade e de valorizar os vínculos sociais construídos ao longo de décadas. Ao contrário, as opções indicam intenções de remoção, seja através de uma segregação involuntária mediante o reassentamento em conjuntos periféricos, seja por meio de indenização, consistindo uma solução de curto prazo capaz de atender a problemas imediatos de famílias vulneráveis, que, via de regra, buscam um sítio distante para ocupar.

O quadro de dinâmicas sinaliza para um cenário cada vez mais desigual, percebendo-se que as intervenções realizadas por conta da Copa de 2014 contribuem com o acirramento das disparidades sociais, interferindo diretamente na estruturação da cidade cada vez

mais segregada e fragmentada. Além disso, verificou-se o verdadeiro desmanche da política urbana no pouco que havia avançado, bem como a subutilização dos muitos instrumentos presentes na lei do plano diretor, fazendo com que o município venha a desperdiçar os ganhos com a valorização imobiliária

Uma constatação que nos deixa otimista diz respeito ao impacto positivo das intervenções junto aos movimentos sociais. Afinal, anos e anos de discussão em torno da política urbana através de processos de capacitação também podem ser positivamente avaliados, se considerarmos a utilização dos conhecimentos adquiridos em defesa das Zeis. Percebe-se ainda, que definitivamente, os movimentos passaram por uma reestruturação de suas práticas e renovação de seus quadros de atores. Com isso, tem-se a emergência de novas forças marcadas pela insurgência que o período requer, as quais se contrapõem às formas tradicionais de fazer política até então adotadas.

Referências

DANTAS, E. C. FERREIRA, A., CLEMENTINO, M. L. (orgs). **Turismo e imobiliário nas Metrôpoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.

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, Número 14.020.

GÓIS, R. A. D. **A Metrôpole e os megaeventos**: implicações socioespaciais da copa do mundo de 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia), UFC - Fortaleza: 2013.

MACHADO, E. G. **Planejamento Urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008), 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza: 2011.

IACOVINI, V. **Plano sem projeto (PDP-For) e projeto sem plano (VLT Parangaba/Mucuripe)**: descaminhos da política urbana em Fortaleza/CE. Monografia (Bacharelado em Geografia). Departamento de Geografia, UFC, Fortaleza: 2013.

PEQUENO, L. R. B. **Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAUUSP. São Paulo: 2002.

PEQUENO, L. R. B. **Condição de moradia: retrato das desigualdades socio-espaciais.** In: José Aldemir de Oliveira (Org.). Cidades Brasileiras: Territorialidades, Sustentabilidade e Demandas Sociais. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010.

PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C. F. S. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza.** Cadernos Metr pole (PUCSP), v. 14, p. 485-506, 2012.

PEQUENO, L. R. B., e ROSA, S. V. **Inserção urbana e segregação espacial: análise do programa minha casa minha vida em Fortaleza.** In: Caio Santo Amore, Lucia Z. Shimbo, Maria Beatriz C. Rufino (Org.). **Minha casa... e a cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PINHEIRO, Valéria. **A Luta coletiva pelo direito   cidade no contexto dos megaeventos em Fortaleza.** Disserta o (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, Rio de Janeiro: 2014.

RODRIGUES, Arlete Moyses. **Estatuto da Cidade: fun o social da cidade e da propriedade.** Alguns aspectos sobre popula o urbana e espaço. In: Cadernos Metr pole. N. 12, pp. 9-25, 2  sem. 2004

RUFINO, M. B. C. **A incorpora o da metrópole:** centraliza o do capital no imobiliário e nova produ o do espaço em Fortaleza. 2012. Tese (Doutorado em Habitat) – FAUUSP. São Paulo, 2012.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

A copa de 2014 em Fortaleza: obras de mobilidade urbana e transformações na configuração espacial metropolitana

*Maria Clélia Lustosa Costa
Vera Mamede Accioly
Cleiton Marinho Lima Nogueira*

Resumo

Fortaleza foi uma das quatro metrópoles nordestinas que receberam os jogos da Copa do Mundo Fifa-2014. Para a realização do evento, os governos locais planejaram a implantação de nove obras de infraestrutura que constituíram uma espécie de “legado” positivo que beneficiaria a cidade. Entre as principais obras preparatórias para a copa estavam intervenções associadas à mobilidade urbana. Este capítulo objetiva discutir o impacto dos projetos de mobilidade e transporte público na reestruturação urbana em Fortaleza por ocasião da Copa de 2014. Utilizam-se como principais fontes de dados a análise de projetos e documentos, trabalhos de campo e visitas técnicas em órgãos públicos (secretarias de infraestrutura). Pretende-se, como ponto de partida, avaliar os projetos apresentados na matriz de responsabilidade confrontados com as políticas urbanas relacionadas à mobilidade urbana e as locais, como o Plano Diretor Participativo. Como ponto de chegada, objetiva-se analisar o impacto dos projetos de mobilidade na reestruturação urbana a partir da compreensão dos processos atuais de transformações das metrópoles contemporâneas, em especial das aglomerações periféricas, a exemplo de Fortaleza.

Palavras-chave: Mobilidade urbana, configuração espacial, Copa de 2014, reestruturação urbana.

1. Introdução

No final do século XX, novas práticas de planejamento e gestão foram redefinidas em grande parte dos espaços metropolitanos, redirecionando as políticas urbanas sob a influência do mercado. Essas

políticas, fortemente pautadas na economia, incorporaram novos agentes e interesses e introduziram outros marcos jurídicos, alterando as relações entre público e privado. Entre as principais características de tais políticas está a concentração de investimentos na construção e projeção de uma imagem positiva das cidades.

A participação do Brasil como sede de megaeventos esportivos – em especial a copa do mundo da *Fédération Internationale de Football Association* (Fifa), em 2014 – foi apresentada pelos gestores públicos como uma das principais oportunidades de dinamização das economias metropolitanas, mediante a ampliação de empregos, a atração de novos investimentos privados, a maior facilidade na obtenção de financiamentos para obras e a ampliação de diversas atividades de consumo, sobretudo aquelas relacionadas ao turismo internacional. Além da promoção de uma imagem mais qualificada da cidade no âmbito internacional e da atração de turistas com elevado poder aquisitivo, a retórica fundante desses grandes projetos esportivo-midiáticos também garantia que os investimentos em infraestrutura viária e transportes coletivos, realizados em decorrência dos megaeventos, formariam um “legado”, que resultaria em uma melhora na qualidade de vida dos moradores das metrópoles brasileiras.

Fortaleza foi uma das quatro metrópoles nordestinas que venceu a disputa para sediar os jogos da Copa do Mundo Fifa-2014. Segundo dados do Ministério do Turismo, a capital do Ceará receberia um volume de investimentos acima de R\$ 1,5 bilhões. Esses recursos seriam empregados na realização de nove obras preparatórias para o evento, concentrando parte significativa dos investimentos, aproximadamente um terço, em mobilidade urbana.

A fim de atender às exigências da Fifa para a realização da Copa de 2014, equipamentos e obras de mobilidade foram projetados visando facilitar o deslocamento dos turistas e torcedores entre quatro polos: a Arena Castelão¹, o Aeroporto Internacional Pinto Martins,

1 O Estádio Governador Plácido Castelo, após a reforma para a copa, passou a ser conhecido como Arena Castelão.

o terminal de passageiros do Porto do Mucuripe e os espaços de lazer e turismo da RMF. Todas as obras propostas concentraram-se na cidade-núcleo, e parte significativa delas não foi concluída antes da realização dos jogos da copa.

O presente trabalho objetiva discutir o impacto dos projetos de mobilidade urbana para a copa 2014 na configuração socioespacial da RMF, e principalmente de Fortaleza. Inicialmente, serão abordadas as transformações da metrópole na contemporaneidade, no contexto da reestruturação produtiva e da globalização, visando entender o papel das obras de infraestrutura, e em especial, as de mobilidade na expansão urbana. Em seguida, será utilizado um indicador construído a partir dos dados sobre tempo de deslocamento casa-trabalho em Fortaleza com o objetivo de apreender as diferenciações espaciais associadas às condições de deslocamento na metrópole. Posteriormente, serão apresentadas as obras de mobilidade para Fortaleza, inseridas na matriz de responsabilidade da copa de 2014, discutindo os atuais e possíveis impactos na configuração metropolitana, tais como a formação ou o fortalecimento de centralidades.

2. A dinâmica da metropolização em Fortaleza

As últimas décadas do século XX são marcadas por crises das economias centrais que se irradiam para as demais redes de metrópoles globais ou de espaços globalizados², cuja intensidade e estratégias de superação dependem da história de cada cidade e da dinâmica de suas forças endógenas. Na atual conjuntura histórica, as metrópoles tornaram-se *locus* preferencial de convergência de atividades/setores mais modernos, das ações e dos investimentos públicos e privados.

2 Para Hidalgo e Borsdorf (2011), os efeitos da globalização se dão de forma diferenciada. De um lado temos os chamados “lugares globais”, com a presença de consórcios mundiais (*global player*), sedes de empresas transnacionais, de centros de inovação tecnológica e eventualmente nós de indústrias pós-fordista. Do outro lado, os “lugares globalizados”, centros do setor terciário, orientados para as empresas, centros *offshore*, locais de indústria de fabricação sem desenvolvimento tecnológico e de produção de massa, centros de produção mineira ou agrícola para o mercado mundial e destinações turísticas internacionais, onde se situam os atores globalizados.

As reestruturações urbanas atuais, necessárias à inserção das cidades na rede de competição global, produzem imagens comuns, no entanto o processo de metropolização não acontece de forma homogênea, diferenciando-se em função do modo como cada aglomeração participa da economia globalizada. Processos, típicos das sociedades urbanas contemporâneas, são expressos pela mobilidade do capital, das pessoas, das mercadorias e das informações, pela intensificação da conurbação entre cidades, independentemente dos limites institucionais, pela expansão dos aglomerados metropolitanos e pela alteração das áreas de influência das metrópoles, independentemente da proximidade física. Tendências que se destacam nas metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro e outras, também acontecem nas metrópoles periféricas ou em aglomerações com setores globalizados, a exemplo de Fortaleza.

Ciccorella (2012), ao discutir os diversos processos resultantes da nova configuração política e econômica, destaca algumas tendências que se revelam nas metrópoles periféricas: tendência ao poliocentrismo; expansão da base econômica sustentada em comércio e serviços; difusão e disseminação de novos objetos urbanos (*shopping center*, centros empresariais, condomínios fechados, etc); suburbanização difusa (grupos sociais classe A e D); incremento ou consolidação da segregação.

Ao analisar o papel de Fortaleza e da RMF na rede urbana brasileira, Costa e Amora (2015) discutem as transformações na metrópole no contexto da formação socioespacial do estado do Ceará e o seu papel de intermediária entre as regiões produtoras e os lugares globais. Demonstram como a “[...] gestão pública e empresarial e a complexidade das atividades comerciais e de serviços, presentes na metrópole, viabilizam a realização das atividades produtivas no território sob seu comando, típicas de espaços globalizados”. (2015, p. 36)

O Ceará inseriu-se na nova dinâmica econômica em meio à globalização da produção e do consumo, assumindo um novo papel na divisão social do trabalho, principalmente a partir da década de 1980, com políticas públicas pautadas na economia de mercado, passando, assim, por uma reestruturação econômica e territorial. A econo-

mia cearense, centrada em três eixos principais (indústria, turismo e agronegócio) incorporou novos agentes e interesses, alterando as relações entre público e privado. O discurso modernizador, o *marketing* político, os grandes projetos turísticos, agrícolas, industriais e culturais, a implantação de infraestrutura básica e a ousadia política colocaram o estado em evidência na mídia nacional.

No entanto, mesmo diante desse quadro de transformação econômica no estado, a participação do PIB cearense no PIB brasileiro mantém-se em torno de 2%, desde a década de 1960, caindo em períodos de grandes estiagens, enquanto a população do Ceará corresponde a 4,7% da brasileira (IBGE, 2010).

Em Fortaleza, polo regional, as funções tornaram-se mais complexas e os setores da economia urbana desenvolveram-se para atender a demanda de sua área de influência, que extrapola os limites administrativos do Ceará, atingindo os estados do Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte (IBGE, 2008). Além das tradicionais atividades de comércio e serviços, a cidade destaca-se no cenário nordestino por sediar empresas privadas e deter elevado número de instituições financeiras, do setor saúde e de ensino superior. Como um centro de gestão do território, abriga órgãos públicos da administração municipal, estadual e federal, fortalecendo o seu papel polarizador. Novos fluxos são gerados em direção ao polo, transformando e consolidando o espaço metropolitano, com a formação de outras centralidades (COSTA e AMORA, 2015).

Fortaleza torna-se também um centro polarizador de eventos culturais, esportivos e econômicos. Segundo Costa e Amora (2015):

Como aconteceu com a dispersão das atividades produtivas e o controle das atividades comerciais por empresas multinacionais, também os eventos culturais e esportivos, até então concentrados nos países centrais, seguem esta mesma lógica, a exemplo das copas e das olimpíadas nos chamados BRICS³. Ainda no referente à condição de Fortaleza como centro de grandes eventos internacionais (feiras de negócios e de atividades culturais, congressos cien-

3 Grupo político de cooperação formado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

tíficos, dentre outros), cabe ressaltar a reunião dos BRICS, em julho de 2014, na capital do Ceará (p. 33).

Essas diversas funções da metrópole dinamizam a economia local refletindo na reestruturação do espaço intraurbano, com a ampliação da malha urbana, a elevação da densidade construída, um maior índice de aproveitamento dos terrenos e o crescimento do setor terciário para atender as demandas de empresas e da população local, metropolitana, que se desloca cotidianamente, como também a de sua área de influência.

Portanto, a dinâmica metropolitana de Fortaleza reflete as transformações da economia cearense, que cada vez mais se insere na economia globalizada. Amplia-se a divisão social do trabalho na RME, fortalecendo o papel da capital como centro de decisão econômica e política, com a redistribuição de atividades e funções urbanas para outros municípios. Isso provoca uma reconfiguração espacial, com alguns municípios recebendo equipamentos que a metrópole já não comporta, por conta das normas administrativas e jurídicas e dos impactos negativos ou pelo elevado preço da terra, tais como: distrito industrial, termoelétrica, armazenamento de água, aterro sanitário, *out-let*, grandes condomínios e conjuntos habitacionais. Para outros municípios também se desloca a população de baixa renda, já que não tem condições de ter acesso às mercadorias terra e habitação. Esse fato é reforçado pela política urbana, que constrói grandes conjuntos habitacionais nas áreas mais periféricas.

Na RME, as políticas públicas, os incentivos fiscais e a modernização de infraestrutura rodoviária, aérea e portuária propiciam o surgimento de outros eixos industriais (PEREIRA JR., 2005), a urbanização litorânea turística (DANTAS, 2013), a implantação de equipamentos de grande porte e a produção imobiliária. Esse propalado dinamismo econômico não foi suficiente para reduzir as desigualdades sociais e espaciais, que se cristalizam na paisagem metropolitana.

As estratégias políticas do governo, que visam a atração de capitais privados para o espaço metropolitano, geram outro tipo de relação

entre as esferas pública e privada, envolvendo o capital nacional e internacional, especialmente nas atividades de turismo e do setor imobiliário. A metrópole é reestruturada objetivando a integração ao movimento de mundialização do capital. Desse modo, parte das mudanças na sua configuração espacial constitui-se em adaptações aos interesses de agentes externos, objetivando a formação de um ambiente favorável ao desenvolvimento de novos negócios (ACCIOLY, 2008).

O esforço na disputa de sediar eventos de grande porte, como a Copa do Mundo Fifa 2014, representa uma dessas estratégias de viés empreendedor. Os agentes promotores defendem a realização desses eventos acreditando serem eles indutores de um processo de geração de benefícios futuros para as cidades-sede, incluindo melhorias nas condições de circulação da população no espaço urbano, mediante a implantação de grandes projetos de mobilidade, cujo objetivo principal seria facilitar o acesso dos turistas e torcedores às áreas de realização do evento.

Neste artigo, destacamos o indicador de mobilidade urbana para evidenciar as áreas com piores condições de acessibilidade em função dos deslocamentos cotidiano da população na metrópole, e, portanto as que deveriam ser priorizadas na destinação de investimentos. No entanto, o levantamento das obras de infraestrutura e da localização de grandes equipamentos demonstra que as áreas mais carentes não foram beneficiadas pelas obras de mobilidade. Contraditoriamente, as obras elencadas na matriz da Copa contemplam estes bairros, com centralidades já consolidadas, reforçando a valorização imobiliária.

3. Mobilidade e desigualdade socioespacial na metrópole

Assim como na maioria das metrópoles brasileiras, o ciclo de crescimento econômico do Brasil na primeira década dos anos 2000, associado às políticas públicas de incentivos fiscais, à desoneração do IPI para vários produtos, dentre eles automóveis e motos, ao aumento real do salário mínimo e ao crescimento de fontes cada vez

mais liberais de crédito, repercutiu intensamente sobre o aumento do transporte motorizado na RMF, principalmente, em Fortaleza. Um relatório do Observatório das Metrôpoles (2012), organizado com base nos dados do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), comprovou que a capital do Ceará foi uma das metrôpoles que apresentou a maior elevação de transporte motorizado entre os anos de 2001 e 2011. Segundo os dados desse relatório, Fortaleza mostrou um crescimento da frota de automóveis na ordem de 89,7%, o que representa um incremento de 296.964 veículos no período mencionado⁴.

O acelerado crescimento da frota motorizada na capital do Ceará, associado à carência dos transportes públicos, às ações governamentais pautadas no modelo rodoviarista e à baixa eficiência do planejamento urbano, agravou os problemas de deslocamento cotidiano da população, penalizando os usuários dos transportes públicos coletivos e de transporte individual. Não por acaso, a “crise da mobilidade” em Fortaleza tornou-se uma das principais pautas da campanha nas eleições para prefeito no ano de 2012, ocupando parte significativa da propaganda político-partidária⁵.

Ao se analisar os indicadores de mobilidade⁶, elaborado com base no tempo de deslocamento casa-trabalho, percebe-se que nas áreas periféricas do setor sudoeste e sul de Fortaleza (bairros como Siqueira, Grande Bom Jardim e José Walter) estão concentradas as piores condições de deslocamento da metrópole, mesmas áreas em

4 Segundo os dados do Relatório *Metrópole em números: crescimento na frota de automóveis e motocicletas nas metrôpoles brasileiras (2001/2011)* a média nacional do crescimento dos automóveis foi de aproximadamente 77,8%.

5 O candidato eleito apresentou como uma das principais propostas de campanha a melhoria dos transportes, incluindo a implantação de um bilhete único de integração (temporal) entre ônibus da frota de Fortaleza. Uma das principais críticas apresentadas ao candidato da situação foi o lento avanço das obras de mobilidade preparatórias para a Copa de 2014. O candidato eleito (oposição) implantou em 2013 uma secretaria especial da copa objetivando uma maior celeridade nas obras de mobilidade.

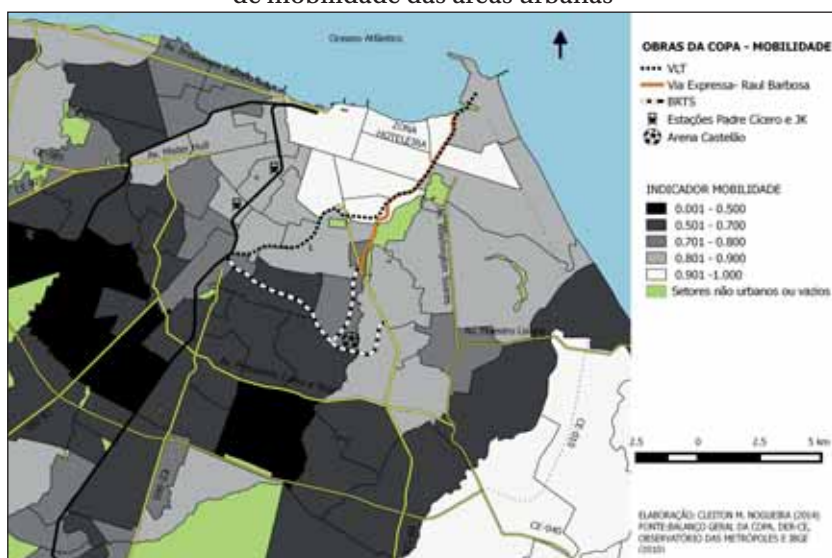
6 O indicador de mobilidade foi elaborado pela rede de pesquisas Observatório das Metrôpoles, como parte integrante da pesquisa sobre o Bem-Estar Urbano das metrôpoles brasileiras. Esse indicador é calculado a partir da variável tempo de deslocamento casa-trabalho, presente no censo 2010. “Utiliza-se a proporção de pessoas ocupadas que trabalham fora do domicílio e retornam para casa diariamente que gastam até 1 hora no trajeto casa-trabalho” (Ribeiro; Ribeiro, 2013). Quanto mais próximo do valor um, são melhores as condições de deslocamento.

que se verifica um baixo grau de acesso aos benefícios da urbanização (Figura 2.1). Estas áreas não foram foco de nenhuma intervenção prioritária em mobilidade, apesar de apresentarem péssimos indicadores. Por se tratar de setores com população de baixo poder aquisitivo, considera-se que estes trabalhadores recorram, sobretudo, ao transporte público coletivo ou a formas alternativas de transporte como a bicicleta. Nesta situação, o tempo de deslocamento tende a ser mais elevado, quando se considera a distância e as dificuldades de acesso aos bairros onde estão as principais centralidades de Fortaleza, penalizando ainda mais os trabalhadores em desvantagem econômica.

Em contraposição, as áreas do setor centro-leste-sudeste apresentam os melhores indicadores de mobilidade (Figura 2.1). Este setor possui elevado prestígio social e concentra parte significativa dos edifícios de escritórios de grandes e médias empresas, assim como de repartições públicas (entre elas a Câmara dos Vereadores, a Assembleia Legislativa, o Fórum Clóvis Beviláqua). Vale salientar, que neste setor estão localizadas importantes centralidades - Centro, Aldeota e Guararapes/Edson Queiroz (Figura 2.3). A presumível proximidade dos locais de moradia e trabalho dos grupos de alta renda e a maior utilização de transportes individuais talvez ajudem a explicar o baixo tempo de deslocamento e o bom indicador de mobilidade. No entanto, foram nesses bairros que ocorreu o maior montante de investimentos em obras de mobilidade urbana e em equipamentos de grande porte, elevando o padrão de urbanidade, e reforçando ainda mais a valorização imobiliária. Fatos estes que contribuem para a expulsão da população de menor poder aquisitivo.

Ao se analisar os dados de mobilidade expostos, constata-se um processo intitulado por Villaça (2011) de dupla segregação, já que ela “[...] não se manifesta apenas nas áreas residenciais, mas também nas áreas de trabalho”. Nota-se uma “superposição” das áreas residenciais e áreas de trabalho para famílias de alta renda, minimizando seu tempo de deslocamento, enquanto nas áreas com população mais pobre verifica-se uma tendência oposta.

Figura 1. Localização das obras de mobilidade da Copa 2014 e indicador de mobilidade das áreas urbanas



Elaboração: Cleiton Nogueira (2013)

Fonte dos dados: Balanço da copa (2012), IBGE, Observatório das Metrópoles e DER-CE.

Com a confirmação da capital como sede do megaevento, as obras do setor centro-leste-sudeste ganharam prioridade embora, algumas das obras de mobilidade já estivessem em projetos do estado e do município, antes da inclusão de Fortaleza como cidade-sede (como o VLT e os BRTs). Os BRTs faziam parte do Programa de Transporte Urbano da Prefeitura Municipal de Fortaleza (TRANSFOR), que prioriza a implantação de corredores exclusivos para transporte público, proposto ainda na administração do Prefeito Juraci Magalhães (1997-2004). Atualmente, o projeto foi reestruturado e prevê a implantação de mais cinco corredores exclusivos para ônibus na cidade.

A criação de corredores exclusivos para ônibus que beneficiaria bairros mais periféricos, como Conjunto Ceará e Granja Portugal (bairros com péssimos indicadores de mobilidade), embora estivessem previstos há anos, não foi incluído nas obras prioritárias de mobilidade para a Copa e o seu início foi anunciado apenas para o segundo semestre de 2015, com conclusão prevista para 2018⁷.

7 Com investimentos do PAC da mobilidade do governo federal.

A análise das obras de mobilidade urbana, no contexto da metropolização, vai evidenciar o surgimento de novos agentes na execução dos projetos para atender as demandas da Copa. Neste contexto, governos federal, estadual e municipal, empreiteiras, empresários do turismo, promotores de eventos, agenciadores dos equipamentos e especuladores imobiliários assumem papéis diferenciados nas mudanças urbanas em Fortaleza associadas a este evento.

4. Obras de mobilidade urbana para Copa 2014 e centralidades

Na esteira da realização da Copa do Mundo 2014, e diante dos problemas de mobilidade agravados na última década, as três esferas governamentais (federal, estadual e municipal), seguindo as recomendações da Fifa, apresentaram, entre os principais projetos preparatórios para a realização do megaevento esportivo, intervenções associadas à mobilidade urbana.

De acordo com os discursos oficiais, a realização de jogos da copa do mundo trariam benefícios permanentes para a população, incluindo a melhoria das condições de transporte público na metrópole. Com este argumento, os governos articularam-se, valendo-se do emprego de recursos públicos relacionados a vultosos financiamentos dos bancos (BNDES e CEF), para a execução dos projetos considerados necessários para a realização do evento.

O grupo de obras de mobilidade e outras infraestruturas para a copa foi anunciado no ano de 2010, três anos depois da confirmação do Brasil como país sede, constando para Fortaleza nove intervenções urbanas, seis destas de mobilidade.

Tabela 1. Fortaleza: obras de mobilidade associadas à Copa do Mundo Fifa 2014

Obra	Investimento	Execução
Mobilidade - VLT Parangaba/Mucuripe	Total: R\$ 273,8 milhões Gov. Estadual: R\$ 103,8 mi (38,0%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 170,0 mi (62,0%).	Governo Estadual
Mobilidade - Eixo Via Expressa/Raul Barbosa	Total: R\$ 151,6 milhões Gov. Municipal: R\$ 9,9 mi (6,5%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 141,7 mi (93,5%)	Governo Municipal
Mobilidade - BRT Av. Dedé Brasil	Total: R\$ 41,6 milhões Gov. Municipal: R\$ 20,0 mi (48,1%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 21,6 mi (51,9%)	Governo Municipal
Mobilidade - BRT Av. Alberto Craveiro	Total: R\$ 33,7 milhões Gov. Municipal: R\$ 10,0 mi (29,7%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 23,7 mi (70,3%)	Governo Municipal
Mobilidade - BRT Av. Paulino Rocha	Total: R\$ 34,6 milhões Gov. Municipal: R\$ 15,0 mi (43,4%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 19,6 mi (56,6%)	Governo Municipal
Mobilidade - Duas estações do Metrofor	Total: R\$ 35,0 milhões Gov. Estadual: R\$ 1,8 mi (5,1%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 33,2 mi (94,9%)	Governo Estadual
Reforma do Estádio Castelão	Total: R\$ 518,6 milhões Gov. Estadual: R\$ 167,1 mi (32,2%) Gov. Federal (financ. BNDES): R\$ 351,5 mi (67,8%)	Governo Estadual
Aeroporto Pinto Martins	Total: R\$ 195,8 milhões	Governo Federal
Terminal Marítimo de Fortaleza (Mucuripe)	Total: R\$ 149,0 milhões	Governo Federal

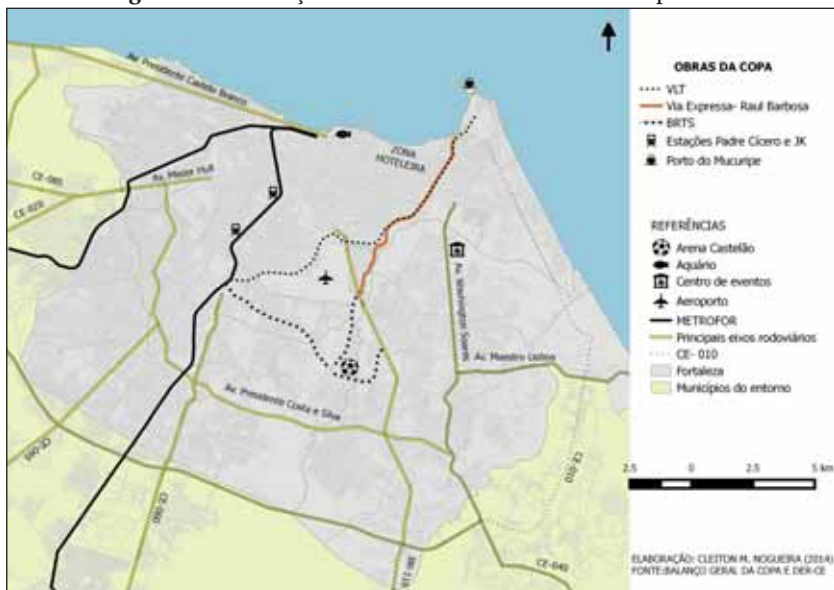
Fonte: Balanço de Ações para Copa (2012)/Governo Federal.

Em tese, os projetos de mobilidade urbana, na perspectiva do desenvolvimento socioespacial das cidades, deveriam disponibilizar meios de locomoção (redes viárias, passeios de pedestres, ciclovias e sistema de transportes coletivos), de acordo com os princípios do Estatuto da Cidade, dos Planos Diretores Participativos e da Lei de Mobilidade Urbana, acompanhados de planos de gestão pautados em estudos de viabilidade técnica e em análise de custo-benefício,

de forma a assegurar os efeitos redistributivos da urbanização. Além disso, as políticas urbanas, em especial de mobilidade, deveriam ser elaboradas em articulação com as políticas econômico-financeiras no contexto da dinâmica da metropolização no Brasil.

No entanto, ao analisar as ações de mobilidade urbana destinadas à copa, comprova-se que os projetos foram elaborados sem atender as exigências das legislações pertinentes, tais como a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Plano Diretor Participativo (Lei Complementar nº 062/2009) e sem os estudos técnicos necessários com objetivo de priorizar as áreas de intervenções, ancorados em pesquisa de origem destino, relacionada às condições de vida da população e as demandas da RMF⁸. Como os projetos são realizados pelas empresas vencedoras das licitações, em regime diferenciado de contratação (Lei nº 12 462 de 04.08.2011), não se submetem às exigências das legislações supracitadas.

Figura 2. Localização das obras de mobilidade da Copa 2014



Elaboração: Cleiton Nogueira (2013).

Fonte dos dados: Balanço da copa (2012), IBGE e DER-CE.

⁸ O último estudo sobre origem e destino foi realizado em 1970, na ocasião do Plano de Desenvolvimento Integrado de Fortaleza (PLANDIF).

Estas obras seguiram a tendência verificada na maior parte dos projetos para as cidades-sede, com predomínio de investimentos em corredores de ônibus do tipo *Bus Rapid Transit* (BRT), em veículos leves sobre trilho (VLT) e em estações de metrô. As obras elencadas na Matriz de Responsabilidade tiveram financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), concentrando-se no município-sede, principalmente no entorno da arena.

Nesta área foi proposta a implantação de um complexo esportivo e de entretenimento, parcialmente executado, formado pela Arena Castelão e o Centro de Formação Olímpica (CFO), localizado no bairro Dias Macedo. Apesar deste complexo não se enquadrar na tipologia de mobilidade urbana, é destacado neste artigo por ser uma das áreas da cidade que mais recebeu obras de mobilidade no seu entorno, com impacto na valorização imobiliária dos bairros adjacentes, o que pode alterar o uso e o perfil socioeconômico dos moradores. Bairros como Messejana e Passaré passaram por uma aceleração da dinâmica imobiliária, nos últimos anos, e após o anúncio da copa ocorreu uma intensificação da produção de imóveis voltados para segmentos de média renda. As pesquisas realizadas por Damasceno (capítulo 6) mostram a valorização do solo urbano e a especulação imobiliária no entorno do Castelão, destinado às residências multifamiliares da classe média. Esta dinâmica imobiliária, comprovada no Castelão, está ocorrendo em outras áreas de Fortaleza, que também foram objeto de investimentos públicos, como já demonstrou Rufino (2012).

A Arena Castelão, concluída em dezembro de 2012, transformou o antigo estádio em uma arena “multiuso, moderna e autossustentável”, com outra programação de uso e gestão que inclui espaços de distinção (VIPS), de *shows*, restaurantes e *shoppings*, no entanto, foi insignificante a ampliação de sua capacidade, passando de 60.326 para 63.903 torcedores. Ao seu lado, interligada por passarela, está sendo construído um Centro de Formação Olímpica (CFO), área total de 85.922,12 m², com espaços destinados a diversas modalidades olímpicas e não olímpicas. Este equipamento, como também

a Arena Castelão, está projetado para receber grandes eventos.⁹ Até o momento não é possível avaliar o impacto deste futuro complexo esportivo e vislumbrar a formação de uma centralidade nesta área. Na Arena, além de jogos de campeonato estadual e nacional, ocorreram eventos pontuais de grande porte, como os jogos das Confederações, a Copa 2014 e os mega-shows (Paul McCartney, Beyoncé, Elton John). Em termos de legado, o Castelão, ainda não apresenta programações rotineiras destinadas à população local.

No entorno destes dois equipamentos estão sendo implantados três BRTs, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Fortaleza, visando dar maior fluidez ao transporte público. Já foram viabilizadas melhorias na malha viária, na drenagem e na iluminação pública, mas não foram implantados os corredores de transporte. Em 7 de outubro de 2011, a PMF lançou o edital de licitação para a execução de serviços de reforma de três corredores expressos para ônibus, que dão acesso direto ao Castelão: o BRT Alberto Craveiro, o BRT Dedé Brasil (atual Silas Munguba) e o BRT Paulino Rocha, além da via expressa Corredor Norte-Sul, incluindo a Avenida Raul Barbosa. No entanto, houve demora na execução das obras e alteração dos projetos.

No BRT da Avenida Alberto Craveiro, a proposta de construção de túnel no cruzamento com as avenidas Dedé Brasil (atual Silas Munguba) e Paulino Rocha foi substituída por uma rotatória, e a avenida foi alargada para 45 metros, sem ter havido a implantação do modal de transporte coletivo. As calçadas não foram uniformizadas e nem adaptadas às pessoas com necessidades especiais, como também não foram construídas as passarelas. No BRT da Avenida Dedé Brasil (atual Silas Munguba), foi prevista a implantação do complexo viário da Parangaba e a construção de viadutos nos cruzamentos com as avenidas Osório de Paiva e Germano Frank e do túnel do cruza-

9 O CFO terá piscina olímpica e de salto ornamental, campo e pista de atletismo, pistas de skate e BMX, quadras de vôlei de praia e de tênis, edifício de treinamentos com sala de lutas, espaço para ginástica olímpica e rítmica, academia, refeitório e sala das federações. Além de hotel para abrigar 248 atletas e ginásio climatizado que comportem até 21 mil pessoas, com arquibancada retrátil, conterão telão de quatro faces, camarotes, bares e estúdios de TV. (<http://globoesporte.globo.com/ce/noticia/2014/12/incompleto-centro-de-formacao-olimpica-e-inaugurado-em-fortaleza.html>).

mento com o metrô da linha sul, ainda não concluídas. Portanto, foram priorizadas as obras viárias, reforçando a tendência histórica das políticas de mobilidade no Brasil, o modelo rodoviarista.

Uma das obras mais polêmicas foi à construção de uma linha do VLT, de aproximadamente 12,7 quilômetros, projetada para ligar a área litorânea (porto do Mucuripe) ao bairro Parangaba. O veículo passará por 22 bairros da cidade, dentre eles, o da Estação Rodoviária e do Aeroporto e transportará aproximadamente 100.000 passageiros por dia.¹⁰ O projeto do VLT prevê também a reforma do corredor viário da Via Expressa, incluindo a implantação de quatro túneis nos cruzamentos com as avenidas Santos Dumont (concluído), o da Avenida Padre Antônio Thomaz (iniciado em março de 2015) e o da Alberto Sá (sem previsão de término), reduzindo, dessa forma, o tempo de deslocamento. Esta foi, certamente, a obra mais controversa da matriz de responsabilidades, já que sua realização envolve a retirada de parte da população em desvantagem econômica, que reside nas proximidades do percurso onde passará o veículo, em bairros nobres do setor leste da cidade (ver capítulos 1, 4 e 7). As obras do VLT foram suspensas em maio de 2014, com aproximadamente 50% executadas. Certamente ao ser implantado, o VLT induzirá a criação de novas centralidades no entorno das estações, irradiando sua influência para os bairros adjacentes. Conforme indica a Figura 2.2, os BRTs do entorno da Arena Castelão atenderão, sobretudo, ao crescente tráfego e viabilizarão o acesso às centralidades - Parangaba e Aldeota¹¹ (Figura 2.3).

Em paralelo, as articulações dos modais VLT, do trem metropolitano e do BRT da Av. Dedé Brasil tenderão a fortalecer a já expressiva centralidade dos bairros Montese e Parangaba (Figura 2.3), tendo o último passado a ser foco de interesses imobiliários para a construção de grandes edifícios a partir da década de 1990 (LOPES, 2012). A construção de dois *shoppings centers*, em 2013, a presença

10 De acordo com dados divulgados no site oficial do governo do estado do Ceará. Site: <<http://www.seinfra.ce.gov.br/index.php/transportes/ramal-do-vlt-parangaba-mucuripe>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

11 Centralidade, aqui, entendida como resultante do processo de centralização, em que ocorre a concentração das principais atividades comerciais e de serviços, bem como terminais de transporte intraurbano, formando uma área central (CORRÊA, 2005).

de lojas varejistas de grande porte e de novos produtos imobiliários (condomínios fechados) têm acelerado as transformações urbanas no bairro. A existência de novos modais de deslocamento (Trem metropolitano, VLT e BRT) certamente faz parte desse processo de fortalecimento da centralidade em curso, que já possui estações de metrô e um terminal de integração de ônibus.

Únicas obras da matriz da copa, fora do eixo centro-sudeste são as duas estações do Metrofor da linha sul, Padre Cícero, no Porangabussu, e Juscelino Kubitschek, no Montese. Estas estações, ainda não concluídas, objetivam fazer a integração destes bairros a outros modais (VLT e ônibus) e possivelmente reforçarão as centralidades em áreas de elevadas densidades populacional, como o Montese, localizado nas adjacências do Aeroporto Pinto Martins. A ampliação do aeroporto, que fazia parte da matriz de responsabilidade da copa, fundamental para o evento, teve apenas 16% das obras realizadas. Para atender as necessidades do evento, foi construído um anexo no aeroporto para receber os turistas, sendo denominado popularmente de “puxadinho”.

O VLT, que corta a cidade no sentido nordeste - sudoeste, contará com duas estações na zona litorânea (Mucuripe e Iate), articulando esta área, na qual foi construído Terminal Marítimo de Passageiros (TMP), a outros bairros da cidade, através das linhas e dos terminais de ônibus do Papicu e Parangaba, onde se encontram outras estações.

Nos bairros do Mucuripe, Vicente Pinzon e Cais do Porto, está ocorrendo elevada demanda imobiliária. No Mucuripe e Vicente Pinzon, áreas antes ocupadas por moradias de pescadores, trabalhadores do porto e de atividades industriais e de serviços, por pequenos restaurantes, bares, frigoríficos, fábricas de gelo, comércio e pela própria sede Colônia de Pescadores Z-08 de Fortaleza, cederam lugar a condomínios verticais de luxo e hotéis. Nestes espaços convivem edifícios de luxo com favelas nas dunas (Castelo Encantado, Morro do Teixeira) e na orla marítima (Serviluz, Praia do Futuro 1). No Cais do Porto, onde se encontra o Porto do Mucuripe e foi construído o TMP, estão situados três grandes moinhos de trigo (J Ma-

cedo, Jereissati e Dias Branco), Fábrica de Asfalto Fortaleza (Asfor), Fábrica de Margarina e grandes depósitos de combustíveis com locais para recebimento, armazenamento e expedição de produtos inflamáveis, como Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), gasolina, álcool e óleo. A transferência destes últimos estabelecimentos para o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), nos municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, prevista para dezembro de 2014, foi estabelecida no Decreto nº 31.034/2012. A justificativa está na presença de 42 mil famílias, residindo no seu entorno, sujeitas à possibilidade de incêndio de grandes proporções. Para este bairro foi elaborado um projeto de reurbanização e moradia “Aldeia da Praia”, da Secretaria de Turismo da PMF, que propõe remoções e abertura de vias, induzindo a mudança de uso e ocupação do solo e no perfil socioeconômico dos moradores.

O Terminal Marítimo de Passageiros (TMP), já previsto antes da Copa de 2014, projeto do governo federal, em parceria com a Companhia Docas do Ceará, foi construído na área portuária na enseada do Mucuripe, localizado na Praia Mansa, com recurso do PAC 2. A implantação do TMP objetivou fornecer estrutura adequada para o desembarque de cruzeiros e consolidar esse mercado na cadeia turística local, além de incorporar uma nova faixa de praia na orla de Fortaleza, com a criação de uma zona de lazer e gastronomia atrelada ao porto. O projeto foi elaborado de forma que os usuários desfrutassem de uma visão panorâmica da orla marítima norte e funcionasse como “cartão de visita na chegada dos turistas”

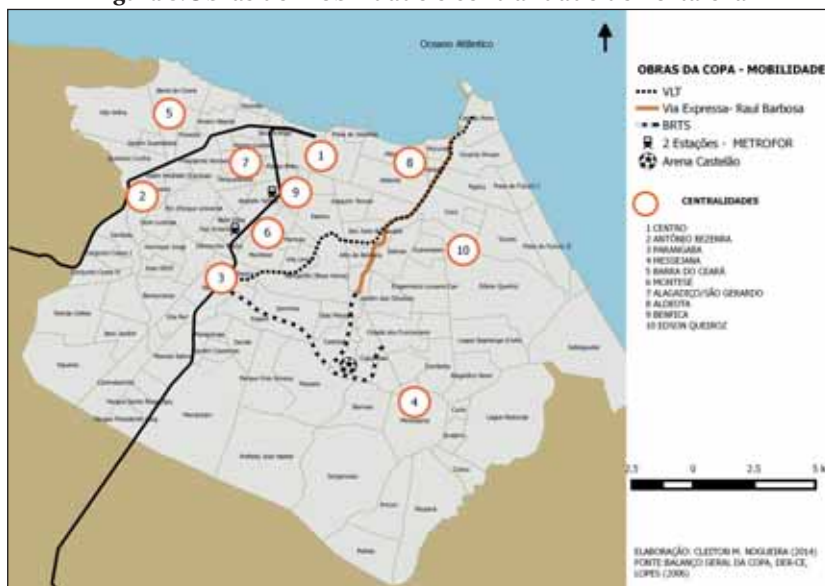
Esse terminal compreende dois elementos: infraestrutura portuária e terminal de passageiros, propriamente dito. O TMP consiste em uma estrutura de multiuso constando de serviços para passageiros e operadores de cruzeiro. Os espaços multiusos poderão abrigar diferentes eventos e convenções, os quais foram projetados para permitir a expansão interna do terminal e se transformar em espaço exclusivo de embarque. A estação de passageiros será dotada de áreas comerciais, restaurantes, cafés, ambulatório e representação de todos os órgãos de operação turística e alfandegária. Este terminal foi inaugurado recebendo um cruzeiro proveniente da cidade do Mé-

xico durante a Copa. Neste equipamento, no primeiro semestre de 2015 ocorreram dois eventos: a 9ª edição da Feira Internacional de Energias Renováveis - *All About Energy* 2015; e a temporada 2015 do Dragão Fashion Brasil (DFB) 2015, “maior evento de moda autoral do País”, com a presença de 32 estilistas.

A localização do TMP, a futura liberação das áreas industriais, a restauração do Farol Velho pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) associado a outros projetos de reurbanização, futuramente, poderá promover a gentrificação dos bairros da área, propiciando a criação de uma nova centralidade ao longo da orla marítima, atraindo equipamentos turísticos e atividades correlatas.

Outro importante projeto na área litorânea é a requalificação do calçadão da Avenida Beira Mar, realizada parcialmente, concomitante à construção do terminal de passageiros do porto do Mucuripe, também, reforça esta centralidade ligada ao turismo e lazer nos bairros de Meireles e Mucuripe, que poderá integrar ainda mais outros trechos da zona litorânea.

Figura 3. Obras de mobilidade e centralidade de Fortaleza



Elaboração: Cleiton Nogueira (2013). **Fonte:** Balanço da copa (2012), IBGE e DER-CE e Lopes (2016).

5. Projetos governamentais não incluídos na matriz da Copa 2014

Além dessas obras apontadas na matriz de responsabilidade da Copa, os demais projetos do Transfor, o Centro de Feiras e Eventos do Ceará (CEC) e outras obras de mobilidade estavam previstas pelos governos estadual e municipal, as quais favoreceram o fortalecimento da centralidade ao longo da Avenida Washington Soares, saída para as praias do leste pela rodovia CE-010, conhecida como rodovia Sol Nascente.

No eixo viário Washington Soares (Figura 2.3), foram construídos quatro túneis (Deputado Edson Queiroz Filho, Pintor Antônio Bandeira, Sérgio Nogueira e Olga Barroso), via de acesso ao Centro de Eventos, à Unifor e ao Litoral leste, e um viaduto no cruzamento com a Avenida Antônio Sales (Celina Queiroz). O projeto deste viaduto foi objeto de manifestação pública, por invadir área de preservação do Rio Cocó. Na realidade, estas intervenções viárias embora não realizadas de acordo com as exigências da Lei de Mobilidade Urbana, quanto às passagens de pedestres (passarelas provisórias) e às calçadas para pessoas com necessidades especiais, melhoraram a fluidez dos veículos particulares e motos, entre as duas centralidades - Aldeota e Guararapes/Edson Queiroz (Figura 2.3). Em síntese, até o momento, as obras públicas destinaram-se a intervenções viárias sem contemplar o transporte coletivo, reforçando, portanto o ideário do modelo rodoviarista em dissonância com a política de Mobilidade Urbana do governo federal. Estas ações foram importantes para a atração de investimentos privados destinados à construção e modernização da área ao longo do eixo de expansão sudeste, como o Hotel IBIS (em construção), a loja de departamento *Leroy Merlin* e as concessionárias de automóveis de luxo nacionais e importados. A construção de novos *shoppings* (*Shopping Reserva*) e a modernização de *malls* já existentes e a ampliação do megashopping Iguatemi, aliadas à construção de condomínios verticais multifamiliares e de centros empresariais com heliportos fortalecem a centralidade linear no eixo sudeste em direção aos municípios limítrofes de Fortaleza, o Eusébio e Aquiraz.

Obra de maior porte do Governo Estadual foi o alargamento da Avenida Maestro Lisboa, facilitando o acesso às praias ao leste da RMF onde se concentram condomínios de luxo, casas de veraneio e equipamentos de turismo e lazer, tais como o Beach Park, em Aquiraz. Esta avenida, também, faz a articulação com o 4º Anel Viário, em construção, que se constitui uma obra estruturante da RMF, estabelecendo a ligação do Porto do Mucuripe com o Porto do Pecém, passando pelos municípios do Eusébio, Caucaia, Maracanaú, Maranguape, objetivando retirar a circulação de carga do interior do núcleo urbano. Obra polêmica quanto ao processo de elaboração do projeto e definição do trajeto da via sem obedecer às legislações vigentes, o Plano Diretor do Eusébio e o Plano Diretor de Fortaleza. A obra, ainda em execução, foi objeto de audiências públicas e sustados os trabalhos, por desconsiderar a legislação ambiental que definiu a área de preservação ambiental (APA do Sabiaguaba) e, ainda mais, incluir no trajeto da via paisagística da Praia do Futuro o tráfego de carga.

Esses planos de ação do Governo Estadual envolveram projetos de grande porte, os quais reforçaram as centralidades, principalmente ligadas ao setor moderno da economia, impactando na reestruturação urbana. Por outro lado, as desapropriações das áreas atingidas pelo empreendimento, realizadas sem contemplar as determinações institucionais vigentes no Estatuto da Cidade, Lei nº 10 257 e no Plano Diretor Participativo, beneficia a especulação imobiliária em detrimento da população local.

4. Conclusão

Como na maioria das cidades brasileiras, a estratégia espacial de localização dessas obras de mobilidade urbana, expressa no Dossiê da Copa 2014 em Fortaleza, revelou os interesses específicos da Fifa e dos governos ao preparar a cidade para a realização do evento, priorizando os investimentos em obras que facilitassem o acesso entre à zona hoteleira da cidade, às áreas de desembarque de turistas e à arena esportiva. Em virtude do próprio escopo das obras, suas localizações restringiram-se a alguns setores do município polo da RMF, ligando os quatro polos: Arena Castelão,

Aeroporto Internacional Pinto Martins, Terminal Marítimo de passageiros do porto do Mucuripe e os espaços de lazer e turismo da RMF,

A análise das experiências nem sempre acenam resultados positivos. Ainda mais, a flexibilização dos aparatos jurídicos-administrativos (parcerias público privada, regime de licitação diferenciado) promove o desmonte das políticas públicas distributivas (Lei da Transparência, Licitação Pública, Estatuto da Cidade, Plano Diretor Participativo, Lei da Mobilidade) em razão da implantação de um regime de exceção para elaboração e execução das obras e realização dos eventos cuja justificativa seria a celeridade necessária para preparação da cidade. Esta passa a ser regida por uma ordem externa-global, negando as especificidades e realidades locais em favor de um padrão único, respeitando as diretrizes das grandes corporações, implantando ilhas de modernidade, na produção de um espaço fragmentado, vigiado e excludente.

Os legados resultados de projetos orientados pelas grandes corporações internacionais destinam-se a parcela da população localizada nos espaços globalizados e promovem uma valorização diferenciada entre as áreas da cidade. Em Fortaleza, as intervenções beneficiaram notadamente, bairros onde estão concentrados grupos de maior renda, de equipamentos e serviços modernos e lazer (centro-leste) e as áreas em que se verificou o aumento recente da dinâmica imobiliária (sudeste) e próximas à Arena Castelão (centro-sul), reforçando a valorização dos imóveis nestes setores. Esta dinâmica urbana também foi induzida por outras obras e projetos, em execução, pela administração pública e o setor privado.

Verifica-se que os investimentos constantes do Dossiê da Copa destinaram-se à construção da Arena, do Terminal Portuário e da infraestrutura viária (BRTs e o VLT) de acesso a estes equipamentos. Essas obras foram realizadas sem os estudos técnicos necessários exigidos nas legislações pertinentes e sem plano de gestão, baseados em análise de custo-benefício que justifiquem os investimentos públicos.

Conforme exposto anteriormente, todas as intervenções preparatórias deste megaevento foram realizadas com utilização de recursos públicos, os quais comprometem as finanças e prejudicam a realização de outras obras promotoras do desenvolvimento socioespacial da RMF. Por outro lado, a maioria destas obras não foi concluída, como o Aeroporto, os BRTs e o VLT, obras que poderiam supostamente beneficiar a população.

A realização destas obras, principalmente de mobilidade urbana, promove uma reestruturação urbana, cujos benefícios atingem parcela privilegiada da população, agravando a segregação e as diferenças sociais existentes. Inicia-se, assim, um novo ordenamento urbano, focado nas exigências de grandes corporações, do turismo e do correlato setor de serviços articulado com o mercado global.

As obras no sistema viário são indutoras da ocupação do solo urbano e atraem investimentos do mercado imobiliário. No entanto, ainda não foi possível aquilatar o impacto destas obras nas áreas beneficiadas pelo PAC-Copa, pois sua implantação parcial é muito recente e não permite avaliação competente.

Depreende-se que, ao contrário do que seria um dos principais legados da copa, as obras de mobilidade propostas e realizadas não asseguram o direito à cidade como preconiza a política de mobilidade urbana, assentada no transporte coletivo, que beneficiariam todos os extratos sociais. Estes projetos são indutores de valorização imobiliária e beneficiam parcela restrita da população e estão associados às políticas econômicas que reforçam o rodoviarismo, comprometendo a dinâmica urban em decorrência dos congestionamentos, da poluição e dos acidentes.

Referências

ACCIOLY, V. M. (2008). **Planejamento, planos diretores e expansão urbana**: Fortaleza 1960-1992. 2008. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

BORJA, J.; CASTELLS, M. (1997). **Local y global**: la gestión de las ciudades em la era de la información. Madrid: Taurus,.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Balances da Copa** (2012). Disponível em: <www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/12272012_balanco_fortaleza.pdf>. Acesso em: 12 maio 2013.

CICCORELLA (2012), Pablo. Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, 1 Setembro 2012, núm. 8, p. 9-21.

CORREA, R.L. (2005). O espaço urbano In: CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

COSTA. M. C. L. (2007). Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço. In: SILVA. J. B. CAVALCANTE. T; DANTAS. E. (Org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha.

COSTA, M.C.L.; AMORA, Z. B. (2015) Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade a metrópole. In: COSTA, M.C.L.; PEQUENO, Fortaleza: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora/ Observatório das Metrôpoles.

DANTAS, E. W. C. (2013). Metropolização Turística em Região Monocultora Industrializada. **Mercator** (Fortaleza. Online), v. 12.

GOIS, R. A. D. (2013). **A metrópole e os megaeventos: implicações socioespaciais da copa do mundo de 2014**. Dissertação de Mestrado em Geografia (PPGGEO - UFC),

HIDALGO, Rodrigo; BORSODORF, Axel (2011). La ciudad fragmentada en América Latina y la globalización: resultados de Santiago. In: LENCIONI, Sandra et al. **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUSP.

IBGE (2010). **Censo Demográfico**, Rio de Janeiro: FIBGE.

INCT/Observatório das Metrôpoles (2012) **Metrôpoles em número: crescimento da frota de automóveis e motocicletas nas metrópoles brasileiras 2001/2011**. Relatório. Rio de Janeiro.

LOPES, Francisco Clébio Rodrigues. **A centralidade de Parangaba como produto da fragmentação de Fortaleza** (CE). 2006. Dissertação de Mestrado em Geografia/UFC. Fortaleza, 2006

O POVO Jornal. DFB: maior evento de moda autoral do País agita Terminal Marítimo de Passageiros, Fortaleza, 08.05.2015. <http://www.opovo.com.br/app/divirta-se/2015/05/08/noticiasdivirtase,3434641/dfb-maior-evento-de-moda-autoral-do-pais-agita-terminal-maritimo-de-p.shtml> . Acessado 12.08.15 2015

PEREIRA JÚNIOR, Edilson (2005). **Industrialização e reestruturação do espaço metropolitano: reflexões sobre o caso de Horizonte - Pacajus - CE**. Fortaleza: EdUECE.

RIBEIRO, Luiz C. Queiroz, RIBEIRO, Marcelo G.. (Orgs.). IBEU: índice de bem-estar urbano. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RUFINO, M. B. **Incorporação da metrópole**: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese de Doutorado. FAUSP. São Paulo, 2012.

SENAI. All About Energy 2015 começa nesta quarta-feira. <http://www.senai-ce.org.br/?st=exibir&c=87751>. Acessado 12.08.15 2015

VILAÇA, Flávio. A problemática do transporte urbano no Brasil. *In*: SILVEIRA, R. S. (Org.). **Circulação, transporte e logística**: diferentes perspectivas. São Paulo: Outras expressões, 2011.

Cidade, turismo e Copa 2014: da infraestrutura aos eventos em Fortaleza-CE

*Alexandre Queiroz Pereira
Enos Feitosa de Araújo
Bruno Rodrigues da Silveira*

Resumo

Desde os anos 1990, o turismo apresenta-se como um importante vetor econômico do estado do Ceará, privilegiado por várias políticas governamentais federais e estaduais. Nesse contexto, o turismo consegue ter um papel relevante na produção espacial das cidades no Ceará, notadamente as litorâneas, e em destaque sua capital, Fortaleza. Como subsede da Copa de 2014, várias infraestruturas urbanas foram construídas no intuito de colocar a cidade num patamar turístico que ultrapassasse os atrativos já conhecidos do *turismo de sol e praia*, e, com isso ampliase os fluxos turísticos, até então consideráveis. Neste escrito, objetiva-se analisar as novas estratégias de consolidação e ampliação dos fluxos turísticos na metrópole cearense. São analisados, principalmente, dados fornecidos pela Secretaria de Turismo do Estado do Ceará e outros relatórios de investimentos. Conclui-se que o aumento de público em congressos e feiras é resultado sobremaneira do crescimento econômico da região Nordeste na última década, todavia ainda de forma embrionária e complementar aos fluxos turísticos direcionados ao *turismo de sol e praia*.

Palavras-chave: Planejamento, metrópole, lazer.

1. Introdução

A imagem do Ceará moderno é elaborada, principalmente, pela promoção da identidade turística da cidade de Fortaleza, especificamente associada às práticas desenvolvidas na sua orla marítima (DANTAS, 2008). Processo iniciado mais incisivamente na década de 1990, a organização da atividade turística no Ceará tem como condição importante o convencimento da sociedade local acerca da vocação turística do estado, notadamente a face litorânea da

metrópole. Para tanto, o principal argumento do governo estadual está relacionado aos desdobramentos econômicos da atividade, em destaque o aumento das taxas de emprego e a elevação da renda da população. Tal estratégia é relevante para consolidar politicamente um projeto que nasce dos gestores/planejadores e carece da alocação de significativo volume de recursos públicos.

No ano de 2009, com a divulgação da inclusão da cidade de Fortaleza como subsele do Campeonato Mundial de Futebol (COPA Fifa 2014), surge a “oportunidade” para a ampliação do *hall* de atrativos ditos turísticos (além do sol e da praia). Nesse contexto, o governo estadual (em consonância com o planejamento do governo municipal) faz uso político da propaganda e do *marketing* desse acontecimento, promovendo Fortaleza não mais como cidade do semiárido, mas como metrópole moderna e apta a organizar eventos com desdobramentos mundiais.

Na concepção dos planejadores públicos e privados, o turismo apresenta-se como uma atividade econômica estratégica para o desenvolvimento do estado. Concomitantemente, e já como desdobramentos, os projetos privados adensam-se nas áreas mais bem servidas de infraestrutura, pré-requisito básico para a efetivação das práticas turísticas de massa no litoral. A engrenagem da elaboração de projetos e da alocação de recursos passa por várias fases e escalas governamentais, desde a municipal até a federal.

A análise aqui proposta partirá da compreensão do papel do turismo como vetor estratégico do planejamento da cidade, desde a proposição de políticas públicas até sua projeção nas dimensões metropolitana e regional. Dessa forma, faz-se, inicialmente, uma discussão teórica sobre o empreendedorismo urbano e a relação entre planejamento e turismo (turismo, cidade e planejamento governamental). Em seguida, discute-se a atividade turística pela análise dos fluxos e fixos (empreendimentos e circulação de visitantes) e, por fim, analisam-se as recentes estratégias vinculadas ao turismo de eventos, que se apresenta como nova possibilidade de ampliação dos fluxos de visitantes no Ceará. Utiliza-se, assim, um

discurso turístico relacionado à lógica da metrópole, destacando-se a cidade de Fortaleza como o principal espaço gerador e atrativo da dinâmica turística.

2. Turismo, megaeventos e intervenções urbanas

As ações públicas e privadas de turistificação das cidades objetivavam o desenvolvimento econômico, produzindo novas formas do/ no espaço urbano. As “cidades” disputam turistas. A princípio, nos Estados Unidos e na Europa, e mais recentemente nos países latino-americanos, surgem projetos de renovação urbana, principalmente em áreas centrais e frentes marítimas que ao longo do tempo passaram por processos de esvaziamento e transformação de uso. Esses projetos demonstram o esforço em inserir a cidade na competição global do turismo, sob a lógica do mercado, tornando-a dependente dos grandes empreendedores (PASSOS, 2014). De acordo com Vainer (2011), as práticas de intervenção e planejamento da cidade seguiram um viés mercadológico e transformaram a sua configuração espacial. A promoção dos megaeventos esportivos insere-se nessa lógica de reestruturação do espaço urbano das metrópoles. O caso das Olimpíadas de Barcelona em 1992 é um dos exemplos mais descritos e reconhecidos.

Para Mascarenhas (2008), o caso da cidade de Barcelona tornou-se paradigmático, já que os jogos olímpicos foram utilizados como “ponto inicial” para o desenvolvimento urbano. Nesse caso, “[...] o governo local investiu vultosas quantias e implementou projetos urbanísticos de elevada envergadura, redefinindo centralidades e constituindo um verdadeiro marco na evolução urbana” (p. 116). As Olimpíadas de Barcelona também foram utilizadas para projeção de uma imagem positiva da cidade, incrementando o turismo e atraindo investimentos externos.

No Nordeste do Brasil, precisamente na década de 1990, a atividade turística foi pensada por sua dimensão econômica. É nessa década que emergiram, do poder público federal, várias ações destinadas a organizar o setor no país e criar condições necessárias à sua expansão (CRUZ, 2005). Percebe-se uma íntima ligação entre os princí-

pios do empreendedorismo urbano e as propostas de turistificação das cidades, principalmente nas capitais nordestinas associadas às práticas marítimas modernas. Nesse contexto de turistificação, os megaeventos tornaram-se expressões nítidas do urbanismo neoliberal por permitir, em curto tempo, transformações associadas a interesses locais e nacionais. Na maior parte das vezes, não se trata de um evento de grandes proporções, mas de um conjunto de atividades esportivas, econômicas e culturais que exijam, para sua realização, a construção de grandes projetos urbanos e a formação de consensos públicos (SILVA, 2014).

Na visão de Vainer (2007), talvez esta seja, hoje, uma das ideias mais populares entre os planejadores urbanos: “[...] a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda” (p. 78). Nessa perspectiva, os administradores da cidade (governadores e prefeitos) utilizam as mais variadas opções do *marketing* urbano para promover, turisticamente, os aglomerados urbanos. Harvey (2008) conclui que as cidades estão cada vez mais se inovando para acelerar a reprodução do capital, e a consequência disso é um falso modelo de desenvolvimento urbano e um menosprezo aos direitos sociais:

Las innovaciones definen nuevos deseos y necesidades, reducen el tiempo de rotación del capital y mitigan la fricción de la distancia, lo cual limita el ámbito geográfico en el que el capitalista puede buscar suministros ampliados de fuerza de trabajo, materias primas y demás insumos productivos (HARVEY, 2008, p. 24).

Ainda de acordo com este autor, as cidades são vistas como “atores políticos” que necessitam adequar-se às normas do mercado para desenvolver suas economias. Dessa forma, a globalização exige das cidades conteúdos normativos e projetos de urbanismo para atrair capital, em especial o de origem turística.

Para Ribeiro (2000), desde o final da década de 1980, as grandes cidades são revalorizadas por trabalhos de conteúdo normativo, contendo diagnósticos, modelos, regras e recomendações para

resolver os seus problemas materiais e imateriais, aumentar a sua competitividade no cenário mundial e, assim, inseri-las na rota da recuperação e do desenvolvimento. Castells e Borja (1996) afirmam que as grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Ressaltam os autores que essas cidades, somente gerando uma capacidade de resposta a esses propósitos, poderão, por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, e, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar.

Um estudo inédito feito pelos Ministérios da Cultura e da Economia da França deu um grande destaque ao efeito dos eventos culturais para a atração de novos investimentos e o aumento do turismo. A chamada “indústria cultural” contribuiu sete vezes mais com o PIB francês do que a indústria automobilística, como destaca o jornal francês La Tribune:

Dans un rapport commun au ministère de la Culture et au ministère de L’Economie inédit, le gouvernement constate que l’impact de l’industrie culturelle total atteint 104 milliards d’euros, soit près de 6% de la valeur ajoutée dégagée em France. La culture contribue 7 fois plus au PIB français que l’industrie automobile avec 57,8 milliards d’euros de valeur ajoutée par an. Son coût total pour la collectivité approche 21,5 milliards d’euros sur le même sujet (La Tribune, 2014, économie France).

A partir dessas premissas, o Estado, em países como o Brasil, atua de maneira a incrementar políticas urbanas para promover reuniões, feiras, eventos e shows com certa periodicidade nas grandes cidades dos “negócios”, dos “eventos” e da “cultura”. Os governos públicos e o setor privado unem-se para promover uma imagem de cidade moderna e eficiente na economia global. O Estado permanece como principal indutor da organização espacial do território brasileiro. Santos (2004) observa que o Estado altera suas regras e feições num jogo combinado de influências externas e realidades internas.

No Ceará, o turismo é uma das atividades econômicas consideradas estratégicas, tendo em vista os recursos empreendidos em marketing local e em infraestrutura urbana nos espaços com maior fluxo de visitantes. A forma do planejamento turístico no estado vincula-se aos princípios do empreendedorismo e do planejamento urbano-metropolitano. Dessa forma, compreender a teia de relações entre o urbano e o turismo é relevante para entendermos o papel das ações na/da Copa para as capitais nordestinas, principalmente a capital cearense.

As intervenções de turismo pós-copa em Fortaleza que queremos demonstrar neste artigo estão ligadas ao discurso de consolidação da imagem litorânea da metrópole e sua ampliação, incluindo a capacidade de sediar eventos e feiras de negócios. No *trade* turístico de Fortaleza, os eventos são considerados como a nova realidade da atividade, possibilitando o desenvolvimento de novos destinos, de capitais e municípios com estrutura já ambientada ou em via de projeção para a sua independência econômico-financeira. Coutinho afirma que

Um evento pode ser considerado um mix de atividades e serviços, com diversos fatores que promovem a prática da atividade turística e pode alavancar economicamente uma cidade, um bairro, uma rua, tornando-se uma excelente oportunidade de desenvolvimento para o setor (COUTINHO, 2007, p. 3).

Outra ramificação que desponta com o turismo pós-copa é o de negócios, que na capital cearense tornou-se ponto fundamental na gestão do governo do estado nas intervenções na cidade - implantação do Centro de Eventos do Ceará, reforma do Centro de Convenções do Ceará e criação do calendário para eventos no estado (Setur, 2014). Para Pícolo (2011), “[...] o turismo de negócio é praticado por homens de “negócios” que viajam por diferentes partes do mundo no intuito de realizarem atividades de interesse pessoal ou empresarial. Tais viagens podem ocorrer de maneira individual ou em grupos”.

Ao longo dos anos 2000, estudos detalharam os resultados dos programas federais que nortearam os investimentos públicos nos

polos turísticos nordestinos (DANTAS, 2008). Conclusivamente, as análises indicam o papel relevante das ações e dos investimentos efetuados a partir das versões do Prodetur (I, II e Nacional) para consolidar o espaço litorâneo (e, mais especificamente, o metropolitano) como espaço turistificado. No Ceará, o litoral oeste (grande parte do total) e o litoral leste receberam tais recursos. O projeto caracterizou-se pela reestruturação da infraestrutura em todo o litoral, especialmente direcionado ao oeste, já que essa faixa litorânea não apresentava fluxos turísticos consolidados como o litoral leste.

A atuação do setor público e privado no Ceará, nos últimos cinco anos, reforça os argumentos de um governo que buscou na Copa do Mundo de 2014 um “legado”: fortalecimento da imagem positiva da cidade de Fortaleza e de seus demais atrativos associados, em especial o litoral. Dessa forma, partimos da premissa da metrópole enquanto produto histórico, para projetos de desenvolvimento urbanístico que agregam não apenas dimensões tecnológicas/arquitetônicas, mas também os vieses político, social e econômico. O empreendedorismo urbano, os megaeventos e as novas facetas da atividade turística promoveram efeitos não somente na capital, e essa é uma questão central e relevante. A dinâmica abarca uma escala mais abrangente: a do espaço litorâneo metropolitano.

3. Desdobramentos das estratégias públicas e o turismo em Fortaleza

Os desdobramentos das estratégias e políticas governamentais demonstram a relevância do turismo na produção espacial das cidades, juntamente com os novos eventos esportivos, reforçados pelos discursos governamentais sobre os investimentos em infraestrutura urbana. Em outras palavras, “planeja-se a cidade” muito em função do turismo.

É importante perceber a relação de continuidade entre os investimentos para a Copa do Mundo (intitulado PAC da Copa) e os programas anteriores, na medida em que apresentam relação direta (Prodetur/NE I, II e Nacional) e indireta (PAC) com o planejamento do território em função da turistificação. Observa-se, dessa maneira,

ra, a trajetória de planejamento governamental: a) nos anos 1990 se inicia com o Prodetur/NE I - investimentos em infraestrutura; b) em 2003, tem-se o Prodetur/NE II; c) em 2012, o Prodetur Nacional. A última fase do programa turístico privilegia cidades do porte de Fortaleza, pois somente municípios com população igual ou superior a um milhão de habitantes estavam aptos a submeter um plano individual turístico, denominado Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS).

Fortaleza recebeu investimentos oriundos dos planos governamentais de âmbito federal e estadual e posteriormente, com o Prodetur Nacional, elaborou, na esfera municipal, seu “planejamento”, propondo a consolidação dos investimentos anteriores. O governo municipal escolheu suas ações através dos planos turístico-urbanos. Assim, o reforço da infraestrutura urbana tinha como foco ampliar a gama de serviços como de fixos e fluxos existentes na cidade, atendendo principalmente à demanda gerada inicialmente durante a Copa do Mundo de 2014, e vislumbrando acréscimos nos fluxos nos anos posteriores. Concomitantemente a essas ações, o discurso econômico acerca do potencial turístico cearense e a implantação de obras de infraestrutura (notadamente em espaços litorâneos) promovem mudanças na imagem do Ceará, divulgadas tanto na propaganda oficial (estado) quanto na mídia local.

No Prodetur/NE I, a principal obra foi a ampliação do Aeroporto Pinto Martins. Os serviços de reforma iniciaram-se em 1996, num montante de US\$ 73 milhões, tornando o aeroporto internacional - oficialmente classificado como tal em 1997, quase um ano antes mesmo de sua inauguração - e permitindo o atendimento a 2,5 milhões de passageiros/ano. O aeroporto consolidou-se como o 12º maior do Brasil, com fluxos de aproximadamente seis milhões de passageiros/ano (Infraero, 2015), dos quais três milhões são turistas (Setur, 2014).

O Prodetur/NE I privilegiou a cidade de Fortaleza na alocação de recursos. Uma das metas do então governo Tasso Jereissati (gestão 1995-2002) era evidente: inserir Fortaleza no *hall* de cidades modernas e equipadas do país, concebendo o Projeto Fortaleza Atlân-

tica (CEARÁ, 2000). Ou seja, o planejamento turístico do Ceará era notadamente metropolitano, elevando Fortaleza a centro emissor e distribuidor de turistas, com infraestrutura, imagem moderna de “cidade globalizada”. Essa era a pretensão. Tal contexto reflete os interesses dos grupos políticos ascendentes desde 1986, de maneira especial os empresários do Centro Industrial do Ceará (CIC).

Destarte, a cidade de Fortaleza, no período de gestão de Jereissati, teve um incremento significativo no número de turistas, além de investimentos privados em empreendimentos turísticos, ou seja, a principal meta do governo fora alcançada. O Ceará, principalmente Fortaleza, passou a ser um dos destinos turísticos mais importantes e conhecidos do Brasil (ARAUJO, 2013)

No Prodetur II, Fortaleza recebe mais recursos voltados ao Patrimônio Histórico, sobretudo na restauração do Teatro Carlos Câmara, do Seminário da Prainha, além de investimentos diretos no fortalecimento institucional da Secretaria de Turismo de Fortaleza (Setfor) e da Secretaria de Turismo do Ceará (Setur/CE).

Através dos recursos do Prodetur Nacional são investidos US\$ 100 milhões na cidade de Fortaleza em intervenções urbanas em bairros turistificados. Assim, planeja-se a reforma e a ampliação da Setfor, a revitalização de trechos urbanos da área central de Fortaleza (Praia de Iracema, Av. Monsenhor Tabosa, Av. Beira-Mar, Conjunto e Morro Santa Teresinha - no Mucuripe). Além disso, destacam-se também a implantação de sistema de informações e indicadores turísticos, a nova “orla” da Beira-Mar, alterações na Central de Artesanato, na Praia de Iracema, e um incremento na infraestrutura da Praia do Futuro.

Quadro 1. Obras de intervenção urbana e/ou de infraestrutura na cidade de Fortaleza (Programas turísticos, 1991 - 2015)

Bairro de Fortaleza	Prodetur/NE I	Prodetur/NE II	Prodetur Nacional	PAC COPA
Aeroporto	Reforma e ampliação do Aeroporto Pinto Martins			Reforma e ampliação do Aeroporto Pinto Martins
Centro		Restauro do Teatro Carlos Câmara e do Seminário da Prinha		
Praia de Iracema			Revitalização urbana da orla marítima e das áreas centrais	VLT Parangaba-Mucuripe, Eixo Via Expressa
Mucuripe				Terminal Marítimo de Fortaleza
Praia do Futuro			Centro de Informações ao Turista (CIT). Melhoramento na infraestrutura urbana	
Castelão				Reforma e ampliação da Arena Castelão, da BRT Av. Dedé Brasil/Paulino Rocha/Alberto Craveiro

Fonte: BNB, 2015; Gabinete da Presidência, 2015.

A escolha de Fortaleza como uma das subsedes da Copa do Mundo em 2014 incluiu a cidade na divisão de investimentos na ordem de R\$ 220 bilhões. Setores e obras foram hierarquizados e temporizados em duas fases iniciadas em 2011: na primeira fase, foram determinados investimentos considerados prioritários para 2014 e

relacionados diretamente com a Copa, e, na segunda, definiram-se os desdobramentos no pós-Copa, relacionados à “infraestrutura” necessária à cidade.

No caso de Fortaleza, os investimentos foram estimados em R\$ 20 bilhões e assim distribuídos: mobilidade urbana (VLTs, BRTs, vias urbanas); reforma e ampliação de terminal de passageiros do Aeroporto Pinto Martins; construção do terminal marítimo no Mucuripe; reforma do estádio Governador Plácido Castelo, conhecido como “Castelão”, única obra totalmente concluída (Quadro 1).

Consolida-se esse planejamento governamental nas áreas propícias e/ou relevantes para a atividade turística em Fortaleza. As áreas “nobres” da cidade coincidem com as áreas turísticas fortalecidas (Praia de Iracema, Mucuripe), com as submetidas a processo de expansão (Praia do Futuro) e as relacionadas às novas atividades asseguradas com a reforma da Arena Castelão, em especial os novos eventos como shows, seminários, assembleias, entre outros, além dos usos tradicionais (jogos de futebol locais e os realizados durante a Copa das Confederações e a Copa do Mundo 2014). Tal conjuntura pautada em investimentos federais através dos planejamentos estaduais e municipais não excluíram “investimentos específicos” realizados pelo Tesouro Estadual. Nesse sentido, destaca-se a construção do Centro de Eventos do Ceará, inaugurado em 2012, com o custo de R\$ 486,5 milhões.

Assim, novas dinâmicas e mais eventos urbanos são propostos, no intuito de diversificar o turismo em Fortaleza, atraindo outros fluxos e fixando a cidade como destino nacional e internacional. Reafirmam-se esforços governamentais na busca por novas estratégias turísticas objetivando a vinculação cada vez mais forte dessa atividade à lógica urbana como a imagem da cidade.

Figura 1. Investimentos e ações governamentais turísticas na cidade de Fortaleza (1991-2015)



Fonte: IBGE (2015); MTUR (2015).

4. Novas estratégias públicas diante dos megaeventos: manutenção ou reestruturação de fluxos turísticos?

Desde o Governo das Mudanças¹, os investimentos destinados à atividade turística – notadamente de origem estadual e posteriormente federal – pretendiam, entre outros objetivos, o aumento do fluxo de turistas. A criação da Setur, ainda na década de 1990, relete a prioridade do turismo como vetor de desenvolvimento do estado.

1 Denominação relacionada ao período governado por Gonzaga Mota, que já sinaliza as circunstâncias propícias ao começo de mudanças, mas deixa o estado do Ceará com pagamentos atrasados para o funcionalismo e sem controle nas contas públicas. Seu candidato, o empresário Tasso Jereissati, consegue se eleger com a promessa de modernizar a administração pública (afastando-se do clientelismo das gestões anteriores), de promover a austeridade fiscal e de desenvolver a economia estadual. A nova gestão passa a se autodenominar “Governo das Mudanças”. Nas duas décadas seguintes, Jereissati e seus aliados passam a deter a hegemonia política no estado.

Tais ações alavancaram os fluxos turísticos do Ceará, principalmente após o ano de 1998, com a efetivação da Setur e de sucessivas ações construídas pelo Prodetur/NE I. O Ceará passa de 761.777 turistas ainda em 1995 para quase 3,2 milhões em 2013 e registra um aumento de 420% em 18 anos, perfazendo uma média de crescimento de 23% ao ano.

Quadro 2. Demanda turística via Fortaleza (1995-2013)

DEMANDA TURÍSTICA VIA FORTALEZA 1995/2013							
Anos	Total		Nacional		Internacional		Participação (%)
	Turistas	IA	Turistas	IA	Turistas	IA	
1996	773.247	100	733.038	100	40.209	100	5,2
1997	970.000	125,1	914.710	121,8	55.290	137,5	5,7
1998	1.297.528	167,8	1.218.379	166,2	79.119	196,8	6,1
1999	1.388.490	179,6	1.296.850	176,9	91.640	227,9	6,6
2000	1.507.914	195	1.387.281	189,3	120.633	300	8
2001	1.631.072	210,9	1.458.178	198,9	172.894	430	10,6
2002	1.629.122	210,7	1.446.927	197,4	182.495	453,9	11,2
2003	1.550.857	200,6	1.356.539	185,1	194.318	483,3	12,5
2004	1.784.354	230,8	1.534.544	209,3	249.810	621,3	14
2005	1.968.856	254,6	1.703.060	232,3	265.796	661	13,5
2006	2.062.493	266,7	1.794.369	244,8	268.124	666,8	13
2007	2.079.590	268,9	1.830.039	249,7	249.551	620,6	12
2008	2.178.395	281,7	1.956.285	266,9	222.110	552,4	10,2
2009	2.466.511	319	2.256.858	307,9	209.653	521,4	8,5
2010	2.691.729	348,1	2.472.299	337,3	219.430	545,7	8,2
2011	2.848.459	368,4	2.628.361	358,6	220.098	547,4	7,7
2012	2.995.021	387,3	2.761.412	376,6	233.618	581	7,8
2013	3.141.406	406,3	2.895.646	395	245.760	611,2	7,8

Fonte: Setur, 2014.

Nota: **IA = Índice Acumulado. O índice é baseado no primeiro ano, em comparação com os demais.

Por outro lado, os fluxos turísticos no estado cearense - apesar da propaganda e do *marketing* aspirando, principalmente, os turistas internacionais, mantém-se, predominantemente, os visitantes procedentes de estados brasileiros. Tanto em 2009 como em 2013 o número de turistas originários de outras nacionalidades não alcançou mais de 8% do total de visitantes no estado.

As transformações no volume dos fluxos turísticos estão relacionadas a intervenções e cenários locais/nacionais e internacionais, produzindo, dessa maneira, efeitos distintos na produção do espaço vinculados, predominantemente, ao turismo. Analisando os fluxos de turistas durante o período (1995-2013), verificamos três grandes acréscimos significativos (Figura 2).

a) 1997-1998: *Período de acréscimo de turistas*. Consequência direta da ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins, realizado até então no Governo Tasso Jereissati, o que aumentou, significativamente, o número de passageiros para 2,5 milhões/ano.

Figura 2. Evolução do número de turistas no Ceará (1995-2012)



Fonte: Setur, 2014.

2003-2004: *Crise internacional e fortalecimento nacional*. Com a crise internacional, relacionada aos atentados em Nova York (2001), a curva do fluxo turístico internacional passou por uma inflexão, apresentando resultados desfavoráveis nos anos posteriores. Contudo, para o contexto brasileiro, após o primeiro mandato do governo Lula, houve crescimento econômico acima dos anos anteriores, favorecendo e intensificando os fluxos nacionais.

2008-2009: *Manutenção de tendência*. Período de crise dos EUA e do Japão, porém, com a estabilidade financeira no Brasil, os fluxos nacionais continuaram em crescimento.

Como anteriormente citado, as estratégias estaduais para o incremento nos quantitativos dos fluxos turísticos na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) permeiam a consolidação de infraestrutura urbana. Com a solidificação de Fortaleza como subsede da Copa 2014, é engendrado um conjunto de ações, voltado a um novo patamar de estratégias turísticas no Ceará. Desta vez, o discurso ressalta as seguintes bandeiras: a manutenção e/ou ampliação dos fluxos turísticos; o fortalecimento da imagem da cidade como centro organizador de eventos nacionais/internacionais voltados para os negócios (seminários, congressos, feiras); o entretenimento de massa (shows e competições nacionais).

A priori, mesmo antes da realização da Copa Fifa 2014, o planejamento estatal associou os usos da Arena e do Centro de Convenções (principais equipamentos já concluídos) como evidências de uma nova etapa das atividades turísticas no estado, ou melhor, na metrópole. A organização local de eventos nacionais e internacionais é ação relevante para a fixação da imagem metropolitana de Fortaleza, diante, inclusive, de outros centros da região Nordeste. Acredita-se que este é o maior desafio da cidade: tornar-se competitiva e atrativa aos turistas nacionais diante de suas concorrentes na região: Salvador e, principalmente, Recife (e seu litoral).

O processo de transformação do estádio Plácido Aderaldo Castelo em arena “padrão Fifa” é significativo para entender o objetivo dos governos locais em demarcar a eficiência como marca da cidade. Estabeleceu-se o cronograma, e a cada boletim parcial descritivo do andamento das obras alardeava-se o caso cearense como o único que seguia os prazos estabelecidos pelo Comitê Organizador Local da Copa (COL). A antecipação da data de inauguração transformou-se num marco, à medida que se propagou - nacional e internacionalmente - que a Arena da cidade de Fortaleza seria a primeira a ser concluída, o que ocorreu em dezembro de 2012. Vale mencionar que nesse mesmo ano, no mês de agosto, fora inaugurado em Fortaleza o Centro de Eventos do Ceará (CEC), classificado pela publicidade estatal como o mais moderno da

América Latina e o segundo maior em território brasileiro. Esses foram os maiores argumentos para inserir a cidade como subde do evento preparatório para a Copa (a Copa das Confederações em 2013) e sediar pelo menos cinco jogos durante o Mundial em 2014. Era também pretensão do governo estadual organizar o sorteio para a formação dos grupos de seleções participantes do mundial. No que tange aos jogos, o resultado foi exitoso, todavia para o sorteio das seleções a Costa do Sauípe (no litoral baiano) foi o lugar selecionado.

Logo após a inauguração do CEC, o governo estadual divulgou, através do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), o relatório técnico indicativo dos impactos econômicos do empreendimento. Para os técnicos, a operacionalização anual gerará um incremento de 0,9% do PIB estadual, com gastos na ordem de R\$ 39,6 milhões e geração de 1,5 mil empregos (Quadro 3). O estudo faz uma relação direta entre os dividendos originários da realização de shows, feiras, congressos e convenções e os gastos dos visitantes na chamada cadeia de produtos e serviços turísticos.

Quadro 3. Impactos econômicos da operacionalização do Centro de Eventos do Ceará (CEC)

IMPACTOS DA NOVA ESTRUTURA COM A PRODUÇÃO DO EVENTO								
Gastos por milhões	Variável	Efeito direto, indireto e induzido (milhões)				Composição regional (milhões)		
		direto	Indireto	induzido	total	CE	NE	RBR
39,6	Produção	39,6	20,7	117	177,3	98,1	11,4	67,8
	Valor adicionado	25,3	10,4	57,6	93,3	59,6	5,4	28,2
	Tributos	6,3	3,2	16,2	25,7	14	1,5	10,1
	Salários	10	3,3	17,7	31	20,6	1,6	8,8
	Empregos (em milhares)	1,4	0,4	3,3	5,1	3,6	0,4	1,1

Fonte: Ipece (2012).

Quadro 4. Demanda turística - Ceará (2012)

DA DEMANDA DO TURISTA - CEARÁ - 2012								
Gastos por milhões	Variável	Efeito direto, indireto e induzido (milhões)				Composição regional (milhões)		
		direto	Indireto	induzido	total	CE	NE	RBR
541,2	Produção	541,2	305,3	1561,6	2408	1296,5	162,6	948,9
	Valor adicionado	341,6	139,3	769,4	1250,3	777,9	78	394,5
	Tributos	77	41,6	216,2	334,8	172,1	21,9	140,9
	Salários	163,1	43,4	236,6	443,1	297,8	23,2	122,2
	Empregos (em milhares)	54,7	7	44	105,7	84	6,5	15,2

Fonte: Ipece (2012).

Quadro 5. Demanda turística via Fortaleza (2009 a 2013)

Demanda	2009	2010	2011	2012	2013
Passeio	1.257.921	1.275.880	1.315.988	1.411.255	1.470.178
Visita Parente/ amigo	485.903	519.504	521.268	557.074	593.726
Negócios/Trabalho	446.438	570.647	623.813	649.920	656.554
Congresso/eventos	180.055	218.030	262.058	311.482	361.262
Outros	96.194	107.669	125.332	65.292	59.687
TOTAL	2.466.511	2.691.729	2.848.459	2.995.023	3.141.406

Fonte: Setur, 2014.

É óbvio que os dados oficiais são estimados. Desse modo, é necessário um recorte temporal acima de 5 anos para avaliar a viabilidade e o real impacto desse fluxo no contexto econômico do estado. Em curto prazo, nota-se um aumento dos fluxos turísticos em todas as modalidades na cidade, tendo os setores de negócios e eventos um acréscimo contínuo na série histórica destacada.

O governo estadual mantém os investimentos em infraestrutura no litoral para a manutenção do Ceará como um destino competitivamente vantajoso em relação aos demais estados da região Nordeste. Simultaneamente, os investimentos na Arena Castelão e no CEC representam tentativas de inserção da capital cearense na “disputa” não mais estritamente regional. Todavia, o estado mantém-se em patamar bem inferior aos dois principais polos metropolitanos do país. A estratégia mencionada alinha-se com uma dinâmica recente, mas preexistente à inauguração dos fixos destacados. A empresa brasileira Brasilturis salientou que a capital cearense se destacou

nacionalmente na realização de eventos internacionais durante o ano de 2012.

Em um ano, a capital cearense salta da 15ª para a 10ª posição entre as cidades brasileiras que mais realizam eventos internacionais. Fortaleza obteve a 5ª colocação no *ranking* de cidades brasileiras que mais receberam eventos internacionais, segundo levantamento da ICCA (International Congress & Convention Association). Em 2012, a cidade recepcionou oito eventos que cumpriram os rigorosos critérios da ICCA. Com isso, a capital cearense obteve um crescimento de 60% em relação ao ano anterior e chegou à 10ª posição (BRASILTURIS, 2013).

No levantamento do número de shows internacionais realizados na cidade de Fortaleza, nota-se que a Arena Castelão e o CEC são alocados como palco de eventos internacionais. No caso desse tipo de evento, não se vislumbra o fortalecimento do fluxo turístico nacional, visto que os shows não são exclusivos nem no país nem na região Nordeste. Outro indicador é o conjunto de espectadores, cuja origem é da capital e dos demais municípios do próprio estado.

Quadro 6. Apresentações artísticas internacionais em Fortaleza (2010 a 2014)

Artista	Local	Público (mil)	Empresa promotora
Black Eyed Peas (EUA)	Marina Park Hotel	25	D&E Entretenimento
50 Cent (EUA)	Clube Siará Hall	5	Lens Entretenimento
Jennyfer Lopez (EUA)	Centro de Eventos	17	Art Music Produções
Plácido Domingo (Esp.)	Centro de Eventos	3	Governo Estado do Ceará
Evanescence (EUA)	Marina Park	25	Festival Ceará Music
Paul McCartney (Ing.)	Arena Castelão	55	Arte Produções
Beyoncé (EUA)	Arena Castelão	35	Arte Produções
DJ. David Guetta (FRA)	Centro de Eventos	16	Plus Talent
Elton John (Ing.)	Arena Castelão	40	Arte Produções
Guns N' Roses (EUA)	Centro de Eventos	20	Social Music

Fonte: Governo do Ceará, 2014 (organizado pelos autores).

Mesmo que os governantes insistam em afirmar que a realização desses eventos já indique um novo nível para a atividade turística de Fortaleza, não é possível pressupor a continuidade e a abrangência dessas ações. Com a realização da Copa do Mundo de 2014, avalia-se que os efeitos dos investimentos para a realização dos jogos e as consequências dessa política de produção da imagem turística da cidade não revelam taxa de crescimento distinta do que ocorreu em período anterior. A própria discussão sobre o denominado “legado” pós-copa vem minguando, restando como argumento, já bastante contestado, a difusão internacional de imagens positivas sobre a cidade e o estado.

Ao avaliar as características dessa tentativa de diversificação da atividade turística em Fortaleza e região metropolitana, torna-se evidente o papel dos investimentos públicos. Na realização de eventos, shows e congressos de grande porte não há opções consideráveis a não ser as construídas via recursos públicos. A realização dos shows e eventos internacionais (como a Cúpula dos Países Emergentes, BRICS) ainda não pode ser avaliada como perspectiva contínua e consolidada para a metrópole cearense. A hipótese, de que o aumento de público em congressos e feira é resultado, fundamentalmente, do crescimento econômico da região nordeste na última década é plausível, mas o que se mantém como principal chamariz para o fluxo turístico no Ceará refere-se ao turismo de sol e praia, consolidado também pelos investimentos privados, em sua maioria, localizados nos espaços litorâneos.

5. Considerações finais

O período de 2009 a 2014 nas metrópoles brasileiras é caracterizado pelas grandes intervenções urbanas associadas à Copa do Mundo, demonstrando a importância do poder público na produção do espaço. A adequação da cidade às principais demandas do evento funcionou como argumento para acelerar a implantação de obras e captar recursos para projetos que, em muitos casos, já estavam previstos, independentemente da realização do megaevento esportivo. Todavia, as políticas públicas em função do turismo proporcionam mudanças pontuais na organização territorial das cidades,

geralmente alicerçadas na justificativa de atrair e solidificar o fluxo turístico pós-copa.

Durante o anúncio de Fortaleza como cidade-sede da Copa do Mundo de 2014, o governo do estado teve uma preocupação de associar a imagem turística de Fortaleza de sol, praia, e belezas naturais a uma visão de modernidade dos serviços e dos equipamentos urbanos, incorporando como estratégia o turismo de negócios e de eventos na capital cearense. Esse turismo faz parte de um novo projeto que dinamiza as estruturas da política urbana na cidade. Remoções de habitantes, complementação da malha ferroviária nos municípios da RMF, construção de pontes, porto de passageiros, centro de convenção e modernização dos estádios de futebol são partes desse momento na cidade. A cidade de Fortaleza torna-se, então, não somente relevante para o estado do Ceará, mas apresenta-se como um importante polo comercial, financeiro e de serviços da região Nordeste em que o turismo coloca-se como uma prática de lazer/econômica de atratividade de fluxos de capitais, de mercadorias e de pessoas. Assim, o turismo de eventos atrela-se às novas estratégias dos setores comerciais, financeiros e industriais, com outros eventos não diretamente relacionados ao turismo. Tal consequência pode ser percebida no crescimento econômico de Fortaleza nos últimos anos.

Segundo o IBGE (2013) a capital cearense é a mais rica do Nordeste brasileiro, com PIB de R\$ 42,6 bilhões, ultrapassando capitais tradicionais como Recife e Salvador. Desse modo, percebemos a concentração de serviços, capitais e recursos na cidade, o que justifica o planejamento urbano-turístico a partir da capital, contrariando outras capitais, que possuem o tecido metropolitano mais coeso e articulado.

Como consequência dessa política, o governo, em parceria com a iniciativa privada, promove a cidade como imagem da cultura local, dos negócios bem-sucedidos e dos grandes shows internacionais. Esse ponto é fundamental para se compreender a organização do espaço das cidades nordestinas e nos novos arranjos da hierarquia urbana regional, principalmente no que tange às novas fun-

ções urbanas e à expansão das áreas de polarização da metrópole Fortaleza. Em termos estaduais, as ações vinculadas ao turismo e ao volume de investimentos públicos e privados derivados propiciam a consolidação do processo iniciado no século XX: o aumento da concentração de riquezas na RMF.

Referências

ARAÚJO, E. **As políticas públicas do turismo e os espaços litorâneos na Região Metropolitana de Fortaleza**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Departamento de Geografia - Programa de Pós Graduação em Geografia, Fortaleza, 2012, 187 f.

BRASILTURIS. **Fortaleza entra no top 10 de eventos no Brasil**. Disponível em: <www.brasilturis.com.br>. Acesso em: 15 out. 2013.

CASTELLS, M; BORJA, J. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos Nº 45. Conferência Habitat II. 1996. Disponível em: <www.novos-estudos.com.br>. Acesso em: 9 jun. 2013.

COSTA, M. C. L. A produção do espaço urbano em Fortaleza. **Revista da sociedade cearense de Geografia e História**, v. 2007/2, p.11-21, 2008.

COUTINHO, H. P. M. Turismo de Eventos como alternativa para o problema da sazonalidade turística. **Revista Eletrônica Aboré**. Edição 03/2007.

CRUZ, R. C. Ariza da. Políticas Públicas de Turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul** (UFSC), Florianópolis, SC, V. 20, nº 40, p. 27-43, 2005.

DANTAS, E. W. C; PEREIRA, A. Q; PANIZA, A. Urbanização litorânea e vilegiatura marítima nas metrópoles nordestinas brasileiras. **Cidades** (Presidente Prudente), V. 5, p. 14-34, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano Plurianual de Metas 1999-2003**. Fortaleza, 1998.

HARVEY, D. **El derecho a la ciudad**. Madrid: AKAL, n. 53, 2008, p. 23-40.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). Impactos Econômicos da Operacionalização do Centro de Eventos do Ceará (CEC). **Informe**. Fortaleza, n. 40, set. 2012. Disponível em <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Ipece_Informe_40_06_setembro_2012.pdf>. Acesso em: 12 jan 2015.

MASCARENHAS, G. O ideário urbanístico em torno do olimpismo. Barcelona (1992) e Rio de Janeiro (2007): os limites de uma apropriação. In: Elson Manoel Pereira (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008.

METROFOR. Governo adapta projeto da linha Parangaba-Mucuripe para diminuir impactos. Disponível em: <www.metrofor.ce.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2013.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. Matriz de responsabilidades da Copa do Mundo. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/Matriz_consolidada_dez_2014.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2015.

MOLINA, F. S. A produção da “cidade olímpica” e o contexto do empreendedorismo urbano no Rio de Janeiro. R. B. **Estudos Urbanos e Regionais**. V. 16, N. 2, p. 63-79, Nov. de 2014.

PASSOS, F. D. R. L. **O espetáculo dos espaços públicos:** vivências e expressões culturais na zona portuária do Rio de Janeiro. R. B. **Estudos Urbanos e Regionais**. V. 16, N. 2, p. 81-96/ Nov. de 2014.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra (Org.). **Como anda Fortaleza.** Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2009.

PICCOLO, D. R. **Territorialidades do turismo:** As modalidades de negócios e eventos em Maringá/PR. *Boletim de Geografia*, v. 29, n. 1, p. 77-86, 2011. Disponível em: <www.periodicod.uem.br>. Acesso em: 15 fev. 2014.

PLANO PLURIANUAL (2012-2015). **Economia para uma vida melhor.** Disponível em: <www.transparencia.ce.gov.br>. Acesso em 15 out. 2013.

RIBEIRO, L. C. de Queiroz. **O futuro das metrópoles:** desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro, RJ: FASE, Revan, 2000, 630p.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. 11ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2004.

SETUR. **Setur apresenta agenda 2013 de promoção turística.** Disponível em: <www.centrodeeventos.ce.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2013.

SILVA, A. F. C. **Coalizões Urbanas no país do futebol:** Relações entre o Megaevento Copa do Mundo 2014 e o mercado imobiliário. R. B **Estudos Urbanos e Regionais**. V. 16, N. 2, p. 13-26, / Novembro de 2014.

TRIBUNE. LA. **La culture contribue sept fois plus au PIB que l'industrie automobile.** Disponível em: <www.latribune.fr>. Acesso em: 20 fev. 2014.

VAINER, C. B. Planejamento territorial e Projeto Nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9. p. 9-23, 2007.

VAINER, C. B. Pátria, Empresa e Mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O (Org.). **A Cidade do Pensamento Único:** desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011, p. 75-103.

A cidade em movimento: arranjos institucionais, arenas decisórias e resistências urbanas em função do projeto copa em Fortaleza

Valéria Pinheiro

Resumo

A preparação de Fortaleza enquanto sede da Copa do Mundo de 2014, para além das transformações físicas que viriam por conta dos projetos previstos, causou diversos impactos sobre a governança urbana e sobre a coalizão de forças sociais e políticas. O desenvolvimento de uma análise referente a esses pontos mostra-se fundamental para a compreensão dos processos mais amplos vivenciados neste ciclo de desenvolvimento urbano marcado, conforme teoriza Harvey, por uma governança urbana empreendedorista empresarial. A partir da análise de documentos, de participação em audiências, reuniões e atos, acompanhamento de movimentos sociais urbanos, pesquisa bibliográfica, e de leitura de materiais da imprensa, a autora registra como se deu a implementação do “Projeto Copa” na cidade de Fortaleza em termos de arranjos institucionais criados, espaços de gestão e reorganização das resistências locais. Com base no levantamento feito, percebe-se que os movimentos populares, os quais carregam uma rica história de mobilizações e resistências em Fortaleza, diante do acirramento das contradições urbanas, se adaptam a essa conjuntura e reagem, apontando para mudanças significativas no que diz respeito à luta pelo direito à cidade.

Palavras-chave: Megaeventos, governança urbana, movimentos populares, direito à cidade.

1. Introdução

A partir da pesquisa “Metropolização e Megaeventos: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016”, conduzida pelo Observatório das Metrôpoles em seus diversos núcleos, construiu-se em Fortaleza uma reflexão cujo conteúdo tratou de Governança Urbana e Metropolização, considerado como Eixo 4 da pesquisa.

Essa reflexão foi desenvolvida pela autora em sua dissertação, com o apoio de outros pesquisadores e pesquisadoras no estudo desse tema no âmbito do Observatório das Metrôpoles Núcleo Fortaleza, utilizando-se de observação participante, levantamento de dados oficiais e junto à imprensa – oficial e alternativa e pesquisa bibliográfica.

Este artigo apresenta-se subdividido em três seções – além deste item introdutório e da conclusão, que tratam, respectivamente, dos seguintes assuntos: 1) das arenas decisórias e dos arranjos institucionais de gestão urbana criados em torno das intervenções vinculadas aos eventos esportivos, identificando os principais agentes que delas participavam e analisando o grau de abertura para a inclusão de segmentos atingidos pela Copa nas decisões; 2) dos segmentos que determinam o que é prioritário na cidade, a partir de suas relações privilegiadas com os poderes públicos locais, reforçando a instrumentalização do espaço na reprodução de seus capitais; 3) dos movimentos sociais surgidos no contexto de resistência aos impactos negativos do megaevento, ou que já existiam mas que direcionaram sua atuação para essa seara, buscando registrar quais formas de articulação foram desenvolvidas, que segmentos da sociedade civil participaram desse processo, que interações ocorreram entre o movimento social e o governo e quais são os impactos dessas ações sobre a realidade das comunidades¹.

Importa registrar desde já a concordância com a ideia do que Harvey chama de “governança empreendedorista empresarial”, como padrão que emerge nas metrópoles brasileiras e que referencia a leitura da cidade feita na pesquisa. Esse padrão é caracterizado pela centralidade da noção de “parceria público-privada”, pela atração de fontes externas de financiamento, crença na possibilidade de grandes investimentos e geração de empregos, e pelo seu caráter especulativo. A esse processo se associa a neoliberalização das cidades, tendo como alusão as formulações de Neil Brenner,

1 Também esteve incluído como objeto de análise no eixo da Governança Urbana as alterações nas legislações urbanas e fiscais ocorridas na cidade, tendo em vista as intervenções previstas por conta da Copa do Mundo, mas tal assunto foi desenvolvido em outro artigo presente neste livro, de autoria de Henrique Botelho Frota.

através da qual se observa a implementação de diversos projetos com impacto no território, em função das decisões político econômicas de coalizão de frações do capital que comandam as cidades.

Las ciudades se han transformado en lugares estratégicamente centrales para el avance irregular de los proyectos reestructuradores neoliberales, para su constitución y resistencia tendencial. Las ciudades definen algunos de los espacios en que echa raíces el neoliberalismo, un proyecto geográficamente variable, pero interconectado translocalmente. Es también en el ámbito urbano donde se da el reiterado fracaso de las políticas neoliberales y algunas esporádicas resistencias a ellas, con lo que también se hacen visibles ciertos límites potenciales del proyecto neoliberal (BRENNER *et al.*, 2009, p.3)².

Nesse cenário de grande integração da iniciativa privada com os governos locais, percebe-se um retrocesso na agenda de democratização das gestões assegurada na Constituição Federal de 1988, e a esse processo liga-se diretamente um aumento nas violações do direito à cidade, legitimadas por um discurso ancorado no desenvolvimento e no progresso incontestes que os megaeventos trariam.

Para assegurar o sucesso desse modelo de governança, são necessárias mudanças na produção e na gestão da cidade, que ocasionam também discordâncias e resistências dos segmentos mais vulneráveis.

2. A organização institucional para efetivar o projeto Copa na “Terra da Alegria”

A aprovação do Plano Diretor na Câmara de Vereadores talvez não tenha sido o fato mais impactante de 2009 para a cidade de Fortaleza, em termos de gestão urbana. Três meses depois desse acontecimento, a *Fédération Internationale de Football Association* (Fifa)

2 “As cidades têm se transformado em lugares estrategicamente centrais para o avanço irregular dos projetos reestruturadores neoliberais, para sua constituição e resistência tendencial. As cidades definem alguns dos espaços em que finca raízes o neoliberalismo, um projeto geográfico variável, mas interconectado translocalmente. É também no âmbito urbano onde se dá o reiterado fracasso das políticas neoliberais e algumas esporádicas resistências a elas, com o que também se fazem visíveis certos limites potenciais do projeto neoliberal”. (tradução da autora)

anunciou que Fortaleza seria uma das 12 sedes do campeonato mundial de futebol que seria realizado no Brasil em 2014.

Ao submeter-se à candidatura para ser sede da Copa 2014, o governo brasileiro assumiu compromissos com a Fifa, entidade organizadora e detentora dos direitos referentes ao campeonato mundial de futebol.

Em carta ao Presidente da Fifa, Sr. Joseph Blatter, datada de 15 de junho de 2007, o então presidente Lula e o ministro dos esportes Orlando Silva afirmam, “com satisfação”, a candidatura do país à Copa das Confederações 2013 e à Copa do Mundo 2014, confirmando:

[...] d) o Governo Federal se compromete perante a Fifa a adotar todas as medidas e caso seja necessário e de acordo com a Constituição, aprovar ou solicitar ao Congresso Nacional, às autoridades estatais ou municipais que aprove todas as leis, decretos, portarias, ou regulamentos nacionais, estaduais ou municipais que possam ser necessários para assegurar o cumprimento de todas as garantias governamentais emitidas pelos órgãos do Governo brasileiro à Fifa para, dentro do possível, permitir o sucesso das competições (BRASIL, 2007)³.

Assim, compromissos firmados pelo governo federal, inclusive como pré-requisitos para a candidatura (listados no Caderno de Encargos da Fifa), enredaram o país em torno de um projeto pretensamente consensuado - Oliveira (2012) fala em um “caráter autoritário do consenso” - na perspectiva de um crescimento econômico nunca antes visto, orgulho nacional e projeção internacional.

Uma comissão da Fifa chegou em fevereiro de 2009 à Fortaleza a fim de avaliar o seu projeto para a Copa. Em maio deste mesmo ano a cidade foi escolhida como subsede do mundial, junto com 11 outras cidades (Manaus, Recife, Salvador, Natal, São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Brasília e Cuiabá).

3 Trecho de carta do Governo Federal para a Fifa, 2007, mimeo.

Já no dia 26 de junho do mesmo ano, em palestra na Secretaria de Planejamento do Estado, a prefeita Luizianne Lins (PT), junto ao governador Cid Gomes (PSB), apresentou a “Programação Sistêmica de Investimentos para Suporte à Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014 no Ambiente Metropolitano – Fortaleza e Entorno”, que previa gastos da ordem de R\$ 9,4 bilhões – dos quais 61,67% já estavam garantidos, segundo o secretário de esportes da época, Ferruccio Feitosa (que posteriormente tornou-se Secretário da Copa). Cid Gomes complementou que a demanda restante de recursos seria levada ao presidente Lula.

Figura 1. Obras previstas na Matriz de responsabilidades

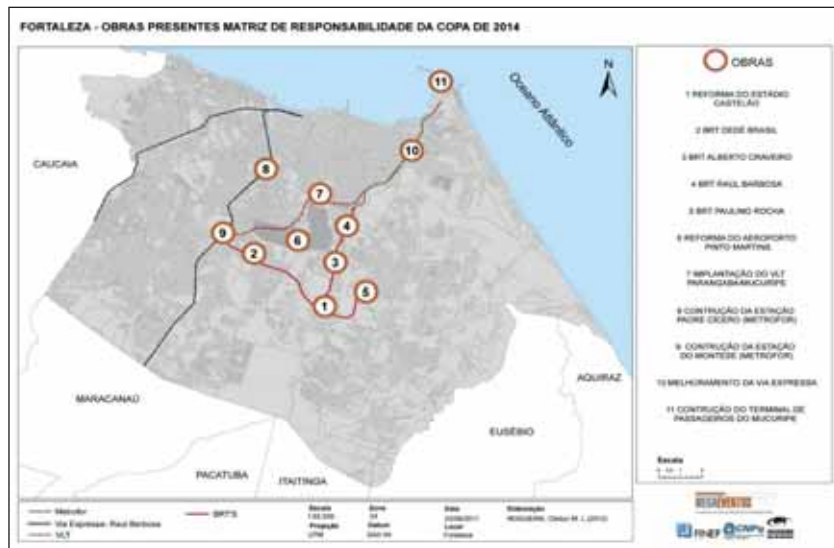


Figura 2. Obras do “Projeto Copa” não previstas na Matriz de Responsabilidades

Além das obras da Matriz e do Plano de Investimentos do governo do estado, havia ações da Prefeitura de Fortaleza que independem da Copa do Mundo, mas que foram ligadas ao evento. Foram organizadas no “Portfólio da Copa do Mundo 2014”.

Não nos cabe neste artigo detalhar a execução das obras, assunto já presente em outras análises neste livro. Aqui se pretende discorrer sobre como se deu o rearranjo institucional para que essas obras fossem tocadas de maneira a garantir as condições para a realização do campeonato e, para além disso, proporcionar um legado espetacular de produção de cidade.

De uma declaração do governo federal em seu portal da Copa 2014 na *Internet*, observamos o discurso ambicioso em torno dos resultados positivos que viriam:

Hoje, o que ganha mais visibilidade na mídia é a situação dos estádios em que ocorrerão os jogos, que estão sendo modernizados ou reconstruídos. Porém, paralelamente, muito mais está sendo feito. O objetivo do Governo Federal é coordenar um programa de investimento que transformará algumas das capitais mais importantes do país, de norte a sul e de todas as regiões: Belo Horizonte, Brasília

lia, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Para todos os brasileiros, qualquer que seja o resultado da Copa, ficará um relevante legado em infraestrutura, criação de emprego e renda e promoção da imagem do país em escala global (BRASIL, 2013, s/p).

A escolha de Fortaleza como sede de um megaevento esportivo adequou-se perfeitamente à consolidação da opção pelo “empreendedorismo” na gestão urbana, analisado por Harvey e já citado neste trabalho.

Tornou-se imediatamente o grande objetivo político a ser alcançado: atender com sucesso as exigências feitas pela Fifa para o megaevento.

O problema é que esta pressão para uma violenta política de “fazer cidade” inscreveu o processo na chave do aproveitamento máximo segundo o evangelho da economia de mercado, na mais pura ótica do capitalismo imobiliário em suas articulações atualizadas com os demais mercados: do entretenimento, do esporte, do turismo e da cultura (SANCHEZ et al., 2010, p. 18).

2.1 Arenas decisórias e arranjos institucionais

Em reunião com a presidenta Dilma, em maio de 2011, Luizianne Lins, à época prefeita de Fortaleza, ao considerar as tratativas do governo federal quanto aos projetos da Copa, se pronuncia:

Não defendo que não haja as iniciativas de controle, mas, por incrível que pareça, com a quantidade de burocracia e de órgãos fiscalizando, o processo fica mais demorado, chega até a parar, e, lá na frente, é preciso acelerar e atropelar algumas etapas. O que era para ser correto acaba ficando ruim (DIÁRIO DO NORDESTE, 2011).

Em Fortaleza, cabe lembrar que no percurso de preparação para a copa, houve mudança no Executivo municipal. O início da preparação da cidade se deu sob o comando da prefeita Luizianne Lins (PT) e do governador Cid Gomes (que era do PSB e posteriormente filiou-se ao PROS), aliados políticos até o pleito municipal, ocasião em que divergiram e se tornaram opositores eleitorais. Em janeiro de 2013, tomou posse Roberto Cláudio (PSB, posteriormente se

filiando ao PROS), candidato do governador, voltando ao alinhamento político dos três níveis federativos.

No caso ora em estudo, têm-se os seguintes arranjos institucionais⁴:

Tabela 1. Arranjos institucionais em nível estadual e municipal

Órgão	Criação e caráter	Composição	Atribuições	Soc. Civil
Comissão Técnica de Fiscalização e Acompanhamento das obras da Copa -TCECE	Acompanhamento e fiscalização Judiciário Estadual 26 de junho de 2010	Cinco servidores do TCE, definidos pelo presidente do Tribunal	Acompanhamento e fiscalização das obras da Copa 2014: 1) Reforma do Castelão 2) VLT Parangaba-Mucuripe 3) Estações Padre Cícero e Montese (Metrofor) Relatórios de Inspeção das Obras (mensais)	NÃO
Secretaria Especial da Copa (Secopa)	Deliberativo Executivo Lei Nº 14.869, de 25 de janeiro de 2011	Secretário Ferrúcio Feitosa	- Planejamento, coordenação, articulação, gerenciamento e controle das ações necessárias à realização da Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014 no Ceará; - Coordenação e acompanhamento das ações do Gov. estadual, - Interlocução com o Comitê Organizador Local/Fifa. - Geração impactos diretos para a população local” por meio do estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais - realização projetos de capacitação para micro e pequenas empresas, empreendedores e trabalhadores, visando o desenvolvimento econômico do Estado.- captação de eventos relacionados à Copa 2014 e divulgação das potencialidades do Ceará em eventos nacionais e internacionais ligados ao tema.	NÃO

4 Informações coletadas por ocasião da Pesquisa Metropolização e Megaeventos, do Observatório das Metrôpoles (2011-2014), por Victor Iacovini e Valéria Pinheiro.

Órgão	Criação e caráter	Composição	Atribuições	Soc. Civil
Comissão Especial da Copa 2014 (Cecopa)	Consultivo e Acompanhamento Legislativo Municipal Fevereiro de 2011	Oito vereadores (todos da base do prefeito)	Acompanhamento dos investimentos públicos, mobilização de recursos financeiros para infraestrutura, integração com o trabalho de outras comissões relacionadas ao evento e realização de audiências públicas com secretarias municipais envolvidas com o evento*.	NÃO
Comitê de Acompanhamento das Ações relativas à Copa 2014 (CAPCOPA)	Consultivo Legislativo Estadual Maio de 2011	Parlamentares e Dirigentes de Instituições públicas e privadas. Das 32 instituições, 9 são da sociedade civil	Acompanhamento e discussão do andamento das obras e ações de preparação para a Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza e no Ceará.	SIM
Secretaria Extraordinária da Copa (Secopafor)**	Executivo Municipal Decreto 13.120 de abril de 2013.	Domingos Gomes de Aguiar Neto (substituído em fevereiro de 2012 por Patrícia Macêdo)	Objetivo de ser um instrumento de planejamento, coordenação, articulação, gerenciamento e controle das ações necessárias à realização da Copa do mundo de Futebol - Fifa 2014, contribuindo para a melhoria da qualidade da vida urbana, da prestação de serviços públicos e da promoção e divulgação do município, visando maximizar o legado econômico e social da Copa do Mundo de Futebol - Fifa 2014. (FORTALEZA, 2013, s/p).	NÃO

Fonte: Observatório das Metrôpoles-UFC

*As informações referentes aos itens Criação, Objetivo e Competências estão disponíveis em: <<http://wp.cmfor.ce.gov.br/cmfor/leonelzinho-presta-contas-das-acoes-da-comissao-especial-da-copa-de-2014/>>

**Em algumas matérias na imprensa se fala, até o fim de 2012, em GECOPA - Gerência Executiva da Copa Fortaleza, mas não foi mais possível encontrar detalhes sobre sua criação e atribuições. Acredita-se que na mudança de gestão muitas informações foram deletadas junto com o site anterior da prefeitura.

Percebe-se a concentração de decisões de grande impacto na cidade nos altos escalões do executivo, por onde circulam com facilidade segmentos do capital imobiliário.

As exigências da Fifa não foram responsáveis pelo desencadeamento deste processo concentrador de poder, uma vez que ele já vinha se desenhando no Brasil há um tempo. Dagnino (2004) fala da confluência perversa entre distintos projetos políticos em constante embate, do qual têm resultado retrocessos no campo do planejamento urbano que, da construção democrática e participativa consensuada - ao menos nos discursos -, passa para a priorização de procedimentos e mecanismos que em muito aproximam a gestão da cidade de uma gestão empresarial.

Fortaleza não dispõe de Conselho Municipal da Cidade (ConCidades), apesar de uma intensa pressão do fórum local de reforma urbana durante e um pouco após a longa revisão do Plano Diretor⁵ (2002-2009). Existe um Conselho Municipal de Habitação Popular (Comhap) que poderia, na falta do ConCidades, ter sido um espaço de debate e deliberação sobre os casos de remoção. Mas esse Comhap, no período em que funcionava, nunca teve as obras da Copa entre as suas pautas.

No primeiro ano da gestão Roberto Cláudio (que criou uma Coordenadoria de Participação Popular, ao mesmo tempo em que interrompeu o processo do Orçamento Participativo), voltou o debate para a criação do ConCidades. Os movimentos populares e outros segmentos foram convidados pela prefeitura para uma série de reuniões para construção da proposta. Numa dessas reuniões, foi apresentado um levantamento dos conselhos existentes no município, de cujos dados destacava-se que 54% dos conselhos estavam inativos, e, dos ativos, 86% não tinham um plano de trabalho.

Isso posto, nota-se a falência dos instrumentos “clássicos” de democratização da gestão urbana, que não foram valorizados sequer na gestão petista, a qual se colocava como democrático-popular

5 O Plano Diretor Participativo de Fortaleza é a Lei Complementar No. 062 de 02/02/2009, publicada no Diário Oficial do Município em 13/03/2009.

e podia se beneficiar do alinhamento político com os outros dois níveis de governo, uma ampla maioria na Câmara de Vereadores e uma base social consistente. Após o início da gestão de Roberto Cláudio, essa perspectiva foi ficando cada vez mais distante, com a aproximação e o fechamento de acordos com o capital imobiliário.

Voltando à conjuntura no mandato de Roberto Cláudio e a essa nova tentativa citada de implementação do ConCidades, a proposta da gestão era a criação de um “Conselhão” de caráter consultivo, com dezenas de entidades representadas, assessorado por um grupo de “notáveis” e que contemplaria todas as pautas que permeavam os embates municipais: educação, mobilidade, saúde, meio ambiente, moradia, entre outros setores. Houve resistência dos movimentos do campo da reforma urbana presentes nessas discussões (FBFF, CMP, Cearah Periferia, para citar alguns), que afirmaram a necessidade de manutenção do ConCidades conforme o Nacional, deliberativo, com as pautas definidas das políticas urbanas e com a representação dos seis segmentos (movimentos populares; ONGs; empresários; poder público; trabalhadores e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa). Após esse embate, o processo de construção da proposta ficou estagnado, sendo retomado apenas após o fim da Copa⁶.

Observando as novas arenas decisórias e os arranjos institucionais, acredita-se que o caso do CapCopa merece um registro mais apurado, por ser o único espaço em que a sociedade civil tinha assento – apesar de ser apenas consultivo. Criado em 2011 no âmbito da Assembleia Legislativa Estadual, era composto por 32 entidades⁷, das quais nove não são do poder público: Central Única das Favelas (Cufa) e Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) (movimentos populares); Associação Cearense de Imprensa (ACI), Centro de Dirigentes Lojistas (CDL), Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pe-

6 O Conselho das Cidades, órgão consultivo, de assessoramento do prefeito, tomou posse apenas em 22 de abril de 2015, é composto por mais de 100 pessoas escolhidas pelo gestor, e tem previsão de reunir-se apenas de 6 em 6 meses.

7 Trecho de apresentação do CapCopa, na Memória da primeira reunião, de agosto de 2011, p.07. Na Memória da reunião do dia 25 de abril de 2013, fala-se em 37 integrantes, apesar da contagem das entidades listadas conter 32. A novidade é a Federação Cearense de Futebol.

quenas Empresas (SEBRAE) (entidades empresariais); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará (Crea), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/CE (entidades profissionais).

A primeira reunião do Capcopa aconteceu em agosto de 2011 e, a partir daí, esses encontros tinham a previsão de acontecer mensalmente, sempre com um assunto específico escolhido dentre os seus “temas essenciais” - receptivo, mobilidade urbana e infraestrutura desportiva, mais especificamente: hotelaria, gastronomia, cultura, comércio e serviços, lazer, saúde, segurança, meio-ambiente, turismo e capacitação.

Até o início de 2014 realizaram-se dez encontros, nas datas e com os temas abaixo descritos:

- 1°. 18 de agosto de 2011 – Tema: Infraestrutura para a Copa de 2014
- 2°. 22 de setembro de 2011 – Tema: Turismo para a Copa de 2014
- 3°. 27 de outubro de 2011 – Tema: Comércio e Serviços para a Copa Mundial de 2014
- 4°. 8 de dezembro de 2011 – Tema: Balanço das atividades do CapCopa em 2011
- 5°. 7 de março de 2012 – Tema: Infraestrutura de saúde na Copa 2014
- 6°. 31 de maio de 2012 – Tema: Balanço geral dos projetos
- 7°. 6 de dezembro de 2012 – Tema: Segurança na copa 2014
- 8°. 23 de maio de 2013 – Visita do Comitê ao entorno do Castelão
- 9°. 25 de abril de 2013 – Tema: Capacitação para copa 2014
- 10°. 10 de dezembro de 2013 – Tema: Balanço do desenvolvimento dos projetos e obras para a Copa 2014

A partir da leitura da memória de todas as reuniões ocorridas (com exceção da última, a cujo relato não se obteve acesso) e da presença da pesquisadora em algumas delas, infere-se algumas características desse “espaço de participação”:

- a. Os temas que poderiam ser objeto de polêmica e desagravo não são contemplados como “essenciais”. Moradia (remoções e alternativas habitacionais); fiscalização da utilização dos recursos públicos (os aditivos às obras, por exemplo); mudança nas obras prioritárias da matriz; alterações legislativas e a própria questão de transparência e controle social são alguns exemplos que passam ao largo da única arena com participação oficial da sociedade civil, com grande presença do poder público, dos órgãos do Judiciário e de segmentos importantes, além de ter uma grande atenção da imprensa. Ao pautar apenas temas consensuais, serve como legitimação das ações do Estado.
- b. Ainda no registro dos temas debatidos, é importante citar que a questão das remoções aparece em algumas reuniões, apenas em meio às falas dos componentes do CapCopa, não como temas de pauta. Por parte do poder público, é colocado como justificativa para atrasos o “problema nas desapropriações”. Para outros componentes, inclusive vereadores, aparece a preocupação com a situação das famílias.

O maior ponto de atenção diz respeito às dificuldades relacionadas às desapropriações, com várias reações adversas dos moradores, ao longo da área. (Carlos Sérgio Mota Silva, especialista em gerenciamento de projetos e mentor da metodologia do CAPCOPA, 1ª reunião)⁸

(...) apelou como médico que atende à população, para que não desloquem as pessoas do lugar onde residem para outro lugar de moradia distante. Isso é muito ruim e atinge, emocionalmente, a população. Requereu uma rediscussão com a Prefeitura Municipal para tentar colocar os moradores “do trilho” em áreas mais próximas, para evitar traumas psicológicos. (Vereador Iraguassu Teixeira, 1ª reunião)

Concordou com o Vereador Iraguassu Teixeira de que toda desapropriação é um problema bastante traumático. Citou que devem mudar alguns conceitos em relação à distância, pois, distâncias são relativas. Ao se falar acerca da proposta de moradias das famílias atingidas pelas obras da Copa, o local seria o bairro José Walter, que

⁸ Essas falas, bem como todas seguintes deste item, foram retiradas dos relatos das reuniões do CapCopa, registrados em “Memórias”, pelo Inesc, ao qual a autora teve acesso.

na opinião do Coordenador é uma área nobre. Mesmo que as pessoas não queiram sair do seu local de moradia, as casas junto ao VLT estão em área de risco. E complementou que o VLT vai transportar a população, não os turistas da Copa. (Geraldo Bandeira Accioly, GECOPA, 1ª reunião)

Na questão da desapropriação, levar em consideração os moradores. Não se pode pensar em Copa só no vil metal, tem que ser antes de tudo uma questão social. (Chico Lopes, deputado federal, 2ª reunião).

Em sua opinião, as desapropriações não devem ser tratadas por nenhuma entidade, mas debatidas com as associações locais e com os moradores. Propôs que o Comitê escute as comunidades. (Gorete Fernandes, presidenta da FBFE, 2ª reunião)

Em relação às desapropriações, disse que o CREA/CE em parceria com a Universidade Federal tem um escritório de tecnologia social que pode prestar serviços gratuitos às famílias que serão desapropriadas, parcialmente, como necessidade de ampliar suas residências para cima. Outra preocupação do CREA/CE é que grandes investimentos estão acontecendo na cidade e havia três pontos negros em Fortaleza: a região do Titanzinho, da Praia Mansa e do Pirambu que estão sendo contemplados nos projetos (...). (Antônio Salvador da Rocha, CREA, 2ª reunião)

[...] em referência às desapropriações, o Governo do Estado propôs às 2.700 famílias afetadas pelas intervenções um acordo vantajoso. (Ferrúcio Feitosa, secretário do Estado, 4ª reunião)

Há determinação judicial impedindo que desapropriações sejam realizadas se locais de destino não estiverem prontos e não há expectativa disso em curto prazo. (Carlos Sérgio Mota Silva, 4ª reunião)

- c. Ao observar as vagas dos representantes da sociedade civil, temos, no geral, entidades com bastante proximidade com o poder instituído (constatação baseada em episódios anteriores de debate sobre a cidade, bem como nos posicionamentos dessas entidades no CapCopa), como a OAB e a FIEC. O IAB possui uma maior variação nas falas, podendo ser crítico às ações do Estado em alguns momentos.

[...] sugeriu que seja realizada uma verdadeira reforma urbana, irrestrita e ampla. Apontou que em relação ao plano setorial de desenvolvimento urbano, em torno do trilho, não concorda com a desapropriação urbana ou o deslocamento das pessoas para longe de suas moradias. Ao invés disso, porque não são construídos prédios verticais, questionou. Mostrou, ainda, dúvidas sobre a licença ambiental da Secretaria do Meio Ambiente do Ceará - SEMACE ou do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA. (Odilo Almeida Filho, presidente do IAB, primeira reunião).

- d. As duas entidades que são do movimento popular são a Cufa e a FBFF. A primeira entidade tem uma atuação pouco crítica no que diz respeito à Copa. Seus posicionamentos, tanto nas reuniões do CapCopa como em eventos diversos em que o tema aparece, é de exaltação dos projetos e de reiteração das ações do governo, considerado “parceiro” do movimento. A FBFF, apesar do histórico combativo, também tem atuação mais na linha de colaboração e parceria do que de confronto (seja na gestão Luizianne, seja na gestão Roberto Cláudio). Todavia, em alguns momentos de discussão, a sua presidenta - militante do campo da reforma urbana, membro do ConCidades Nacional - até deixou clara a preocupação com as pessoas que estavam perdendo suas casas sem a assistência devida e colocou críticas perante as autoridades presentes. Destacam-se algumas falas sintomáticas:

Pedi a cooperação da CUFA para fazer uma comunicação com a população e, ainda, dialogar com as pessoas sobre a desapropriação, numa conversa harmônica. O Governador Cid Gomes fez isso, quando Prefeito de Sobral: conversava e negociava com as pessoas o valor da desapropriação e obteve ótimos resultados. Está construindo em Fortaleza esse canal de diálogo. (Ferrúcio Feitosa, secretário do Estado, 1ª reunião)

Ressaltou a necessidade de a CUFA dar mais informações, pois não quer criminalizar os mais pobres, os trabalhadores que pagam impostos. Eles devem ser indenizados, o que significa um retorno para os movimentos populares. (Chico Lopes, deputado Federal do PC do B, 4ª reunião)

Em relação à reivindicação da CUFA de intermediar o processo de desapropriações, foi conversado com os secretários e a mesma já está sendo convidada para todas as ações de desapropriações do Ceará. (Ferrúcio Feitosa, secretário do Estado, 2ª reunião)

Falou que já fez reuniões junto com o Secretário Ferrucio para levar orientações às comunidades e mediar conflitos na questão das desapropriações. (Herivelto Teixeira (Del), representante da CUFA, 4ª reunião)

Em alguns momentos de debates em comunidades, chegou a informação de que o trabalho da Cufa estava ocorrendo mais no sentido de convencer as pessoas a saírem de suas casas, dificultando o processo de resistência e melhoria das condições oferecidas. Essa prática comprometida com o poder dominante tem similaridade com o que Gondim classifica como “muito mais próximas da ideia de paralisação do que de movimento”.

Nem mesmo quando informações tão nitidamente questionáveis são apresentadas, há contestação por parte dos movimentos populares. Como exemplo, cita-se quando o Secretário de Turismo, Bismarck Maia, listou, durante a 2ª reunião, em meio às obras, dois exemplos de utilização do recurso público financiando empreendimentos privados: saneamento básico e infraestrutura pública para o Vila Galé Resort (Cumbuco); infraestrutura pública para o Aquiraz Golf Resort (Aquiraz) (está registrado na página 32 da Memória).

Outro exemplo, quando o titular da Secopafor, Domingos Neto, informou na 8ª reunião que “o portador de ingresso para os jogos, poderá utilizar o transporte regular e os especiais, gratuitamente, nos dias de jogos” (informação verbal). O alinhamento com o Projeto Copa é tal que nem entidades que lidam cotidianamente com o drama do transporte público precário e das graves carências em mobilidade na cidade contrapõem-se à tal “cortesia” financiada pela população aos torcedores.

Uma exceção à avaliação acima feita sobre a Cufa foi quando o tema tratado era Segurança na Copa. Após falas que demonstravam um

aparente consenso da necessidade de condenar as torcidas organizadas e super dimensionar a força policial, o presidente da entidade teve um posicionamento contra o Estado policial e a criminalização da juventude pobre e negra.

Temos uma população vulnerável na cidade, não apenas idosos. Temos viciados adolescentes, abandonados. Um estado policial pode “higienizar” a cidade para tirar essa gente da vista da imprensa estrangeira, mas não se terá legado social a comemorar, porque essa população excluída continuará após a Copa a fazer a mesma coisa. (Preto Zezé, CUFA, 7ª reunião)

- e. A questão da falta de diálogo com a população em geral também surge em alguns momentos, mas não houve mudança alguma na postura do governo depois das poucas ponderações feitas no CapCopa.
- f. A cada encontro, um dos assuntos era apresentado por um especialista e/ou componente do poder público responsável pelo mesmo nos projetos da Copa, e posteriormente, abria-se para debate. As apresentações feitas no CapCOPA são as mesmas realizadas em outros momentos de exposição dos projetos. Eram superficiais, padronizadas e sem espaço para modificações, além de não receber previamente as informações para que as entidades pudessem contribuir, opinar e se posicionar.
- g. A metodologia das reuniões também nos parece bastante rígida. Pela leitura dos relatos, destacam-se algumas importantes sugestões, mas que nunca foram efetivadas. Elas simplesmente somem na reunião posterior e não são mais tratadas. Exemplos: “Incluir o tema Legados Pós-Copa; “Criar a Ouvidoria da Copa na Câmara dos Vereadores”; “o Comitê Popular da Copa vem realizando debates com as comunidades e deveria estar presente ao encontro do Comitê de Acompanhamento das Ações Relativas à Copa de 2014” (fala de Gorete Fernandes da FBFF), entre outras.

Esses são alguns recortes do espaço denominado Capcopa, propagandeado pelo governo como democratização do projeto copa.

Diante do exposto, houve pouco ou nenhum espaço para o contraditório nos processos ligados às obras da Copa em Fortaleza. A participação foi confinada aos espaços e às formas predeterminadas pelo poder público e para esses apenas foram convidados quem oferecia pouco ou nenhum risco de contradizer os discursos oficiais. E os movimentos, as articulações e até os indivíduos que não aceitavam submeter-se a estas regras, perdem legitimidade e força política no trato com o Estado. É um movimento cíclico, pois os espaços tradicionais de disputa de poder são enfraquecidos, de forma que os movimentos que antes utilizavam desses prioritariamente para suas lutas, perdem força. Ao mesmo tempo, os movimentos populares numa conjuntura com pouco vigor nas bases, bem como na relação com o Estado, tornaram os espaços tradicionais de participação pouco combativos, pouco eficazes e representativos.

3. A coalizão que determina o que é prioritário na cidade

Pela grande capacidade de coesão e legitimação imbuídos no discurso acionado para justificar as obras da Copa, um “contrato” de cooperação – informal – entre o poder público e os setores dominantes do capital em Fortaleza é assinalado, a fim de garantir o sucesso e a perpetuação das estratégias necessárias para a governança urbana empreendedorista na cidade.

A correlação de forças que se consolida no processo de elaboração do Plano Diretor⁹ e se fortalece na nova conjuntura, estava entranhada no governo municipal que se dizia de esquerda desde a sua eleição¹⁰. Apesar de ter sido eleita com uma plataforma de cam-

9 Para mais detalhes sobre este processo, sugere-se consultar MACHADO, E. G., **Planejamento Urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**, 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza: 2011, e a dissertação de mestrado em planejamento urbano de Valéria Pinheiro apresentada no IPPUR.

10 Obviamente antes da vitória eleitoral de Luizianne Lins os privilégios concedidos, a facilidade de acesso às mais altas instâncias de poder por parte do capital, entre outras condições, já existiam. Mas era de se esperar que tal ciclo fosse senão rompido, ao menos enfraquecido com a chegada do Partido dos Trabalhadores à prefeitura, pelo perfil de sua candidatura.

panha que prometia um governo permeado pelo poder popular, as alianças eleitorais (principalmente a partir do segundo turno, quando a disputa interna do PT é deixada de lado) indicaram que esse projeto popular talvez não tivesse caminho livre na gestão. Ao assumir o governo, em 2005, Luizianne Lins o faz com uma ampla aliança partidária¹¹, para garantir a “governabilidade”. Mas tal fator, que lhe daria vasta base de apoio na Câmara de Vereadores, somado ao grande apoio popular construído para e durante a eleição, não serviu para que a prefeita implementasse seu projeto político que – pelo menos no discurso, contemplava a inversão de prioridades nos investimentos públicos. O que se viu foi a reiteração de práticas políticas de cooptação e clientelismo.

As construtoras sinalizam sua identidade e proximidade com a gestão desde a eleição. Reportagem de novembro de 2008 informa que construtoras que têm contratos com a Prefeitura de Fortaleza foram as maiores doadoras da campanha à reeleição da petista. Lista então a Construtora Beta, a EIT, a Trana, a Engexata, a G&F, a maioria envolvida em obras de habitação. Um detalhe interessante: as quatro últimas citadas só doaram após o resultado da eleição¹².

Não é novidade que as classes dominantes fazem suas disputas econômicas e políticas fora dos espaços da participação popular em Fortaleza (SOUTO, 2013). Por terem trânsito livre e boa capilaridade nas altas instâncias dos governos, ao campo empresarial não se faz necessário o desgaste de participar de conselhos, conferências, audiências públicas, pois têm seus projetos aprovados por outros caminhos.

De acordo com dado citado na tese de RUFINO (2012), a partir de reportagem do Diário do Nordeste, de 17 de fevereiro de 2011, “[...] o ano de 2010 foi o melhor de todos os tempos para a construção

11 PSB, PC do B, PMDB, PTN, PHS, PSL, PMN, PRB, PV, PP, PPS, PR, DEM, PRP, PTB, PRTB, PSDB, PT do B (SOUTO, 2013, p. 88).

12 Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/11/473392-construtoras-bancaram-campanha-de-luizianne-em-fortaleza.shtml>>

civil brasileira. E o Ceará foi o estado nordestino que mais cresceu nesse setor”. Essa fala de um dos maiores empresários do campo da construção civil em Fortaleza confirma:

O investimento em infraestrutura é um dos pilares do crescimento e desenvolvimento de nosso País. O Brasil amadureceu nas últimas duas décadas e apresenta um ambiente empresarial muito melhor. Nesse contexto, a construção civil tem apresentado excelentes resultados quando comparados a indicadores gerais da economia. Certamente, esses resultados são frutos de investimentos em inovação, na capacitação de nossos colaboradores e na modernização dos processos, além da própria gestão dos negócios. [...] Para consolidar esse cenário, o poder público deve aprofundar reformas que são essenciais para o fortalecimento do setor empresarial, importante motor para o crescimento. Vemos uma postura séria e firme dos governantes, mas devemos ficar vigilantes para que velhas práticas intervencionistas não contaminem o saudável ambiente da livre iniciativa e limitem a criatividade e a ousadia dos que investem. (JORNAL O POVO, 2012)¹³

Essa citação é sintomática da visão dos empresários sobre a cidade como espaço pródigo para o desenvolvimento dos seus negócios e do quão mal vistas são as possíveis ações estatais que limitem a sua capacidade lucrativa.

As relações de proximidade com o ramo da construção se dão também no âmbito estadual. Um episódio sintomático foi a conversa do Governador Cid Gomes com alguns empresários durante uma confraternização da Cooperativa da Construção Civil, em 23 de novembro de 2011. A conversa¹⁴ foi filmada por um rapaz presente no evento e propagada na internet. Nela, ao comentar sobre a obra da Linha Leste do Metrofor, se acerta de maneira informal a

13 Carlos Fujita, empresário e sócio-diretor da Fujita Engenharia, depoimento em reportagem no Jornal O Povo, de 30.12.2012, intitulada “Por que acreditar no Brasil e o que esperar de 2013?”. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2012/12/29/noticias_jornalopiniao,2979599/por-que-acreditar-no-brasil-e-o-que-esperar-de-2013.shtml>.

14 É possível acessar o vídeo nestelink: <http://www.youtube.com/watch?v=CuNLLuPu8WU>

verticalização da área, o Estado assume ali mesmo o compromisso de desapropriar, e fala-se em “rolo”.

Em novembro de 2012, o secretário de Infraestrutura, Francisco Adail Fontenele, foi agraciado com o Prêmio da Construção Civil, categoria desenvolvimento setorial, promovido pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (Sinduscon-CE). Já em 2014, a secretária de Urbanismo e Meio Ambiente recebe o prêmio de “Personalidade do ano 2014” pela Cooperativa da Construção Civil do Estado do Ceará.

Rufino (2012) trata em sua tese da migração das grandes empresas do setor imobiliário do centro-sul para Fortaleza e dessa reestruturação que houve no setor. Percebendo as tendências de valorização, o maior número de lançamentos e quais as novas áreas que estavam surgindo em termos de vocação do setor imobiliário, na Região Metropolitana, fica clara a inação do Estado diante dessa forma de produção da cidade, pela incorporação.

Esse processo de crescimento, que continuará exercendo um papel determinante na diferenciação das áreas mais valorizadas da metrópole, tem como novidade a incorporação de novas áreas, a partir da intensificação da construção de empreendimentos turísticos e para o segmento econômico, que se constituem como duas frentes do desenvolvimento metropolitano conduzido pelo setor imobiliário. Esse projeto de “incorporação da metrópole” é fortalecido pelo discurso da importância do crescimento econômico gerado pela construção civil e pelo turismo e da necessidade de resolução do déficit habitacional. (RUFINO, 2012, p. 301)

A quantidade de debates sobre a Copa do Mundo 2014 que ocorreram no âmbito empresarial é bastante representativa, ao mesmo tempo em que o acesso à informação e o diálogo com os diretamente atingidos é quase nulo. Até mesmo o evento de encerramento do processo de construção do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) ocorreu na sede da Fiec, em dezembro de 2010.

Se já não bastassem tantos elementos que comprovam as relações privilegiadas de alguns agentes com os poderes locais, tem-se, em fevereiro de 2014, a escolha da nova secretária da Secopa/for: Patrícia Macêdo, sobrinha do presidente da Fiec.

Assim, as relações privilegiadas desses agentes com o poder público, associadas à forte valorização imobiliária concentradora de renda reforçam a instrumentalização do espaço na reprodução de seus capitais.

Para além do desenho governamental para a ingerência da Copa do Mundo e da coalizão dos setores privilegiados, movimentações ocorreram no outro lado da estrutura social. De forma mais acen-tuada observando o Comitê Popular da Copa e os movimentos pró-ximos a esse, desenvolve-se este próximo item.

4. A organização popular em resistência aos impactos negativos da Copa

Desde já se pontua a centralidade da luta pelo “direito à cidade” no decorrer desta análise, conceito ainda em via de consolidação, mas que acumula um sentido histórico e atual bem afinado com os problemas urbanos. Sua origem remonta a Henri Lefebvre, que, em 1968, em uma complexa elaboração teórica e filosófica, constrói uma ideia de utopia, a ser construída e conquistada pelas lutas populares, visando o direito coletivo de criação e a plena fruição do espaço social.

Segundo a Carta Mundial pelo Direito à Cidade¹⁵, “é um direito coletivo de todas as pessoas que moram na cidade, a seu usufruto equitativo dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”.

Tal formulação está garantida inclusive no Plano Diretor de Fortaleza (Lei Complementar 062/2009), no seu artigo 3º, §1º, II, como uma das funções socioambientais da cidade que, por sua vez, é um dos princípios da política urbana do PDPFor.

15 Documento que foi sendo construído desde o 1o. Fórum Social Mundial, em 2001 e aprimorado em diversos eventos de debate sobre o direito à cidade, cuja versão final foi lançada em janeiro de 2005, em Porto Alegre.

Nas cidades-sede, sob o argumento de modernizar suas infraestruturas e promovê-las mundialmente, presenciaram-se processos de violações de direitos legalmente constituídos nacional e internacionalmente, assim como de desrespeito aos pactos firmados em espaços institucionais de discussão sobre a cidade. Tais informações podem ser constatadas em documentos de denúncias elaborados por entidades da sociedade civil, como é o caso do dossiê “Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil”¹⁶ e de recomendações feitas pela Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia¹⁷.

Cientes das ameaças ao direito à cidade, viram-se aparecer em todo o país reações a esse modelo de intervenção urbana. Surgiram novas articulações e movimentos urbanos tradicionais incorporaram o tema dos megaeventos às suas agendas.

Acredita-se que cidade é o palco privilegiado das contradições políticas, econômicas e sociais. E é com a exasperação dessas contradições, que surgem condições objetivas de acirramento das práticas reivindicativas dos setores que não foram/não estão sendo beneficiados com as grandes obras. De acordo com Santos Jr. e Santos,

Há muitas contradições nesse processo que abrem novas possibilidades de ação política. Sem aprofundar aqui essas contradições e oportunidades, vale destacar um efeito político relevante indicado por Harvey. Para o autor, a tentativa de criação de uma imagem positiva em torno da cidade, requerida pela competição interurbana, poderia envolver a construção de uma identidade local e o engajamento dos diferentes grupos sociais nas discussões que envolvem as intervenções urbanas, abrindo possibilidades de processos de politização em torno do projeto de cidade. (SANTOS JR.; SANTOS, 2009, p.5)

Mostrando-se contrárias à destinação dos recursos públicos para reformas de estádios em detrimento dos investimentos em políti-

16 Elaborado pela Articulação Nacional dos Comitês Populares (Ancop), reúne informações sobre os impactos de obras e as transformações urbanas realizadas para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016.

17 Como exemplo: Resolução13/2010 sobre megaeventos e direito à moradia. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/?page_id=1200&lang=pt>. Acesso em: 3 mar. 2013.

cas sociais prioritárias, à política de segurança para o evento, à falta de controle social e ao discurso do desenvolvimento e progresso a qualquer preço, tais resistências constituídas no contexto dos megaeventos podem sinalizar uma transformação nas lutas coletivas na cidade, pois os principais fóruns de conflitos/disputa não são os tradicionais do campo do movimento de reforma urbana¹⁸.

Não cabe aqui retratar toda a trama organizacional da população que sofre com os problemas urbanos e se mobiliza por melhorias. Decidiu-se focar o olhar, para fins desta reflexão, para os agentes que, a partir de 2009, mais atuaram na resistência aos impactos negativos das obras da Copa do Mundo em Fortaleza, fazendo uma relação com os movimentos urbanos outrora mais atuantes. Para fins desta reflexão, vamos considerar apenas aquelas articulações que estão diretamente relacionadas com reivindicações que expressem, sob diversas formas, as resistências aos impactos negativos da Copa do Mundo 2014, analisando de maneira acentuada o Comitê Popular da Copa local.

4.1. O fórum de reforma urbana pós-Plano Diretor

Nacionalmente, o Fórum Nacional de Reforma Urbana enfrenta um período de menor expressividade e, conseqüentemente, menor poder político. Some-se a isso a gradativa mudança que vinha sofrendo o Ministério das Cidades, com a saída paulatina dos técnicos ligados ao campo da reforma urbana, por insatisfação com os rumos das políticas para as cidades, e que culminou com a saída do Ministro Olívio Dutra para a entrada de Márcio Fortes (PP) e maior esvaziamento político do Conselho Nacional das Cidades (Machado), grande aposta do campo da reforma urbana.

O FNRU se fazia representar em Fortaleza pelo Núcleo de habita-

18 Este campo tem no FNRU sua principal articulação. Tem caráter de coalizão, suas entidades são autônomas e está organizado em diversas cidades brasileiras, fundamenta-se a partir de três princípios: o direito à cidade, a gestão democrática das cidades e a função social da cidade e da propriedade urbana. Tem forte presença junto a espaços institucionais de discussão das políticas urbanas, como as Conferências das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades. Em Fortaleza, o Fórum de Reforma Urbana se concretizou na articulação denominada Nuhab, ativa principalmente entre os anos 2002 e 2010.

ção e Meio Ambiente (Nuhab) e, no âmbito do Ceará, pelo Fórum Estadual de Reforma Urbana (Feru), compostos basicamente pelas mesmas entidades.

A partir do fim de 2008, o Nuhab investe em “uma maratona de negociações” entre o campo popular, o setor empresarial e a prefeitura no que dizia respeito a índices do macrozoneamento e a limitações das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), tendo algumas importantes perdas advindas da coalizão dominante no município, incorporada na base governista da Câmara de Vereadores. E em 13 de março de 2009 é lançado o novo plano diretor da cidade.

O Nuhab dá prioridade também ao monitoramento da questão das áreas de risco e na efetivação do Conselho Municipal das Cidades, que não entrara na lei do plano diretor.

Uma das últimas ações do Nuhab no que diz respeito à luta pelo direito à cidade em Fortaleza foi o ato de um ano da sanção do plano diretor (março de 2010), no Paço Municipal, quando, exigindo a regulamentação das leis complementares previstas e o atendimento às demandas de políticas urbanas prioritárias das regiões mais vulneráveis da cidade, houve conflito, bombas e spray de pimenta que atingiu os muitos idosos e crianças presentes, bem como representantes do Nuhab que estavam na linha de frente da negociação com a guarda municipal.

Após esse episódio, a rede voltou a se reunir apenas em agosto – com exceção de debate interno de avaliação do ato – e, nesse dia, contou com a presença de moradores dos trilhos (ameaçados pelas obras da Copa) e da Organização Resistência Libertária (ORL), grupo anarquista que assessorava as comunidades dos trilhos. Interessante perceber que a pauta da Copa surgindo no Nuhab, com a presença desses novos sujeitos na reunião, faz com que o projeto da rede para busca de financiamento para o próximo ano contemplasse dois eixos prioritários: PD/Zeis e Copa (prevendo análise técnica dos projetos, leitura comunitária dos impactos e elaboração de um dossiê de violações). Esse projeto não foi aprovado para financiamento.

O último registro de atividade das entidades do Nuhab que se tem conhecimento é de maio de 2012, mas cujo manifesto, por exemplo, nem fora assinado enquanto Nuhab¹⁹. Trata-se da reação a mais uma tentativa da gestão municipal de enfraquecer o instrumento das Zeis, através de um projeto de lei enviado para a Câmara.

Por fim, nesta descrição da situação do Fórum de Reforma Urbana local no período de preparação da cidade para a Copa, importa registrar o grande envolvimento das entidades dos movimentos populares na busca por acessar recursos do Minha Casa Minha Vida (MCMV), a partir da abertura do governo federal que vislumbrou esta possibilidade. A coordenação e a execução dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida no Ceará têm uma enorme interferência na vida dos movimentos, exigindo do seu quadro de dirigentes maior qualificação técnica, manejo burocrático e bastante disponibilidade de tempo para cumprir todas as exigências do programa.

A inclusão da Copa como item de primeira importância na agenda política recente não convenceu os movimentos tradicionais da reforma urbana locais, até porque, próximos que estavam da dinâmica institucional, isso lhes exigiria um posicionamento de questionar e enfrentar quem, no momento, lhes dava condições de “sobrevivência”.

Diante da melhoria de renda proporcionada à população mais pobre do país e do padrão de relações de “cooperação” estabelecidas nos últimos anos com os movimentos do campo da reforma urbana, o Estado brasileiro tinha a expectativa de encontrar no conjunto de forças políticas da cidade uma hegemonia de concordância com o seu projeto para a Copa do Mundo de 2014. Provavelmente esperava encontrar apenas parceiros que tornassem administráveis os possíveis conflitos e demandas, compartilhando os ônus políticos dessa escolha. Diante do provável consenso em torno das ações estatais para o megaevento, os movimentos poderiam ser úteis, re-

19 Manifesto de 15 de junho de 2012, intitulado “Ataque às zonas especiais de interesse social em Fortaleza”, assinado por Movimento dos Conselhos Populares (MCP), Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), Cearah Periferia, Rede Nacional de Advogados Populares (Renap/CE), Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA) e FBFE, mimeo.

duzindo suas demandas de políticas públicas, readequando suas reivindicações e compartilhando a responsabilidade para o sucesso do evento no país do futebol. Mas algumas articulações não aceitaram esse papel.

4.2. Comitê Popular da Copa: unidade de diversidades

A ideia de criação do Comitê Popular da Copa é gestada dentro do Cearah Periferia, ONG com décadas de atuação na defesa do direito à moradia em Fortaleza, componente dos Fóruns de Reforma Urbana em todos os seus três níveis. Durante a realização de um curso de desenvolvimento urbano para lideranças comunitárias, em 2009, diante da reiterada apresentação dos projetos para a Copa 2014 pelo poder público, percebeu-se, pela dimensão e número de obras previstas, o impacto que tais intervenções teriam na cidade. O assunto também começava a surgir em algumas comunidades articuladas a entidades do Nuhab. O seminário de encerramento do curso tem como tema então “Megaeventos e Desenvolvimento Urbano” – com a presença de um militante do Comitê Social do Pan do RJ e nele é feita a proposta da mesa de iniciar uma articulação da sociedade civil visando debater as ações voltadas para a realização de jogos da Copa de 2014 e lançar propostas de estratégias de monitoramento dessas ações, a fim de que se combatassem possíveis violações ao direito humano à moradia e a tantos outros direitos. A primeira reunião aconteceu em novembro de 2009 e, a partir daí se seguiram-se dezenas de outros encontros e ações.

O Comitê Popular da Copa de Fortaleza²⁰ foi o primeiro a ser criado no Brasil²¹, a partir do exemplo do Comitê Social do Pan do RJ.

Observando a quantidade de entidades, indivíduos e articulações que participaram, em maior ou menor grau, do Comitê Popular da Copa nos seus quase cinco anos de existência, registra-se a dificuldade de definição de sua composição, que é fluida e bastante variável.

20 No início era chamado de Comitê Social de Acompanhamento da Copa 2014.

21 Na dissertação de mestrado da autora, já citada, pode-se visualizar de maneira mais detalhada este percurso do Comitê Popular da Copa e outros atores, em termos de composição, pautas e estratégias.

No primeiro ano de funcionamento do Comitê, as entidades de assessoria, bem como as comunidades, eram as mais próximas da articulação do Nuhab. São mobilizadas também algumas entidades do campo da defesa da criança e do adolescente, da acessibilidade, do movimento estudantil, alguns autonomistas e também militantes de alguns partidos de esquerda (PSOL, PSTU e POR), bem como entidades ligadas à Igreja Católica, catadores, movimento da população de rua e grupos das Universidades. Há uma primeira tentativa de mobilização na região do entorno do Castelão.

O Comitê realiza alguns seminários internos de formação e atividades sobre regularização fundiária e desapropriação nas comunidades, e surgem discordâncias em relação à presença de representantes de parlamentares e do perfil da articulação – estabelecendo-se um consenso de que o papel do comitê é diferente do papel dos movimentos populares. Os anarquistas começam a se afastar desse espaço e procuram o Nuhab propondo a formação uma “rede de atingidos pela Copa 2014”. A proximidade com o Nuhab não tem prosseguimento e a partir daí (meados de 2010), o movimento junto às comunidades dos trilhos vai se formando e eles não mais participam do Comitê – e fazem críticas ao mesmo em outros espaços.

No ano de 2011 o Comitê Popular da Copa consegue manter uma frequência mensal de reuniões e continua a sua pressão cotidiana por informações oficiais e completas sobre as ações por vir, há já problemas nas obras e nos seus estudos prévios. Surge também a pauta da importância de uma articulação nacional. Ocorre a aproximação esporádica da representação local da Associação Nacional dos Torcedores (ANT) e de pessoas ligadas ao audiovisual e jornalistas, são realizados cineclubes em comunidades para estimular o debate - com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) - e constituídos núcleos de produção audiovisual em três áreas, para envolvimento da juventude²². Acontece uma tentativa de aproximação com comunidades no entorno do Castelão, mas é uma área historicamente mobilizada pela FBFF, e torna-se muito difícil articular um discurso crítico às obras, há uma certa “blindagem”.

22 Projeto do Coletivo Olho Mágico, parceiro do Comitê.

Interessa registrar que em uma das reuniões, com a presença de pessoas novas, é feito um histórico do Comitê e, pela leitura do relato, percebe-se o desconhecimento da história dessa articulação, pois é repassado aos presentes que o início se deu a partir da luta contra o Estaleiro, no Serviluz, daí ampliando as pautas para a luta contra megaobras, megaeventos e pelo direito à cidade. Já se ouviu também em outra oportunidade mais recente (plenária ampliada de janeiro de 2014) que o Comitê surgira da luta por um transporte público de qualidade, e de uma proximidade com o Movimento Passe Livre local, o que também não corresponde à realidade. Talvez essa falha na memória coletiva do movimento seja exatamente a dificuldade de perceber as conexões e continuidades da luta do comitê com a luta da reforma urbana, apesar do mesmo ter sim surgido por sugestão e articulação das principais entidades do Nuhab.

Entidades ligadas ao Comitê começam a sofrer perseguição política (Escritório de Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar ameaçado de fechamento). Há uma reaproximação do Comitê e da articulação das comunidades dos trilhos, agora já denominada Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM). Estão presentes alguns movimentos populares tradicionais (Central dos Movimentos Populares CMP, Movimento dos Conselhos Populares MCP, rede de catadores...), ONGs, Pastorais Sociais, e comunidades como Aldaci Barbosa. Uma aproximação também ocorre no momento das greves dos trabalhadores da construção civil. Há diálogo com os Ministérios Públicos e a Defensoria do Estado e da União, e registra-se em uma plenária a vitória que foi a desistência do alargamento de três das cinco avenidas previstas, diminuindo o impacto nas moradias no entorno do Castelão.

O início das obras estruturais é adiado pela terceira vez, e a fala do governo na imprensa não reconhece os conflitos, a resistência, tudo aparentemente são entraves burocráticos. Nas poucas vezes em que o governo reconhece a existência de resistências organizadas nas comunidades, é no sentido de criminalizá-las e ameaçá-las:

Infelizmente, eu apelo às pessoas que deem espaço pra que a gente possa chegar onde as pessoas estão residindo. A gente já identifi-

cou, nós vamos tomar as providências rigorosas, porque estão tentando levar as pessoas pra uma ação até certo ponto irresponsável. Estão mentindo, dizendo que a gente não tem o licenciamento pra executar a obra... (Entrevista do secretário de Infraestrutura do estado, Adail Fontenele, na TV Verdes Mares)

Em 2012, o projeto de cartografia social do Flor de Urucum (entidade componente do Comitê) é aprovado no Fundo Brasil de Direitos Humanos. Há ainda diversas outras ações, entre outras: uma visita da Presidenta Dilma às obras, ocasião em que é bastante vaiada; encontro de comunidades contra as remoções (numa perspectiva de ampliar a articulação); ato denunciando os impactos das grandes obras na exploração de crianças e adolescentes, organizado pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca), componente do Comitê; visita do GT da Moradia Adequada, composto no âmbito do governo federal, com a participação da sociedade civil²³; visita da Relatoria da ONU pela Moradia Adequada. É o ano em que a comunidade Caminho das Flores aproxima-se e passa a compor o Comitê, em novembro.

Já no ano de 2013, se obtém uma vitória parcial na Justiça, que ordena a paralisação de todas as obras referentes ao Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) enquanto não estivesse resolvido o reassentamento dos moradores. O Esplar, entidade componente do Comitê, lança a campanha “Copa 2014: o que as mulheres têm a ver com isso?”, inserindo o debate de gênero. Organiza-se uma partida de futebol no Centro, Fifa x O povo. Ocorre a visita da presidenta às obras e, em outro momento, da secretaria de controle interno da Presidência da República.

Deve-se citar aqui também os atos de rua, cujo ápice foi junho de 2013, na proximidade da Copa das Confederações, evento teste da Fifa. Considera-se que não há o distanciamento necessário ainda para se analisar com propriedade esses atos, dada sua proximida-

23 A Ancop deliberou por participar deste GT e André Lima, do Comitê Fortaleza foi seu representante. O GT visitou diversas cidades-sede, e sua ação resultou em um relatório bastante questionado pela Ancop, apesar da atuação crítica do seu representante.

de, complexidade e novidade. Mas é fato incontestável que as palavras de ordem mais recorrentes dos movimentos, de norte a sul do país, tiveram relação com a Copa do Mundo.

De forma resumida, pode-se afirmar que esse fenômeno – das multidões terem ido às ruas exigir direitos – teve envolvido tanto o que se poderia considerar como componentes das massas desorganizadas, como movimentos sociais, partidos, trabalhadores organizados, com suas pautas mais diversas possíveis. Não cabe aqui deter-se sobre as dezenas de aspectos relevantes sobre as manifestações: suas origens, motivações, composição, repressão policial, falta de resposta dos governos, violações de direito à manifestação, cerceamento de liberdades, entre outros. A reiterada disposição da multidão em se manifestar e demonstrar seu desagravo à priorização das obras da Copa diante de tantos outros problemas no país causou impactos ao projeto Fifa.

O Comitê Popular da Copa localmente apoiou e participou dos atos de rua, levando suas pautas, bem como sendo provocado pela imprensa a se posicionar sobre essas pautas, de maneira mais ampla. As críticas feitas há tantos anos, que antes pareciam isoladas e sem razão de ser, adquirem total sentido diante da conjuntura. Mas não há mudança concreta no trato com as comunidades atingidas.

Em 2014, além das pautas e estratégias já relatadas na trajetória acima, somam-se a questão da violência policial contra os manifestantes, a criminalização dos movimentos sociais, a concretude da realização do evento e a maneira como se organizariam durante o mesmo, entre outras. Um coletivo bastante diversificado se aproxima e as plenárias passam a contar com mais de 50 pessoas, numa tentativa de autoproteção, de solidariedade à luta contra os impactos negativos da Copa e de reverberação das demandas.

Durante a Copa, foi bastante difícil a mobilização. Pela perseguição direta aos membros mais ativos do Comitê, pelo cansaço das comunidades e pela conjuntura de desmobilização das massas, após tanta violência estatal e aparato repressor para garantir a Copa da Fifa.

A dimensão da coalizão - inclusive internacional, constituída para sustentar o projeto Copa, leva o Comitê Popular a valorizar a articulação nacional e internacional, que fortalece e potencializa suas denúncias.

Não foi possível se relatarem aqui com detalhes as pautas, agendas e estratégias, apenas se exemplificaram algumas ações, ano a ano. Mas pode-se afirmar que o repertório de ações do Comitê Popular da Copa foi voltado mais para o problema imediato de proteção do direito à moradia das pessoas ameaçadas e à falta de controle social. Apesar de outros temas surgirem (direito das mulheres, exploração infantil, danos ao meio ambiente, precarização do trabalho, violência...), é o tema das remoções que domina a pauta e as intervenções, pela velocidade com que o Estado avança e a urgência das respostas. Algumas de suas ações buscam dar visibilidade às críticas ao modelo de desenvolvimento urbano e colocam de maneira bastante clara o jogo de forças que constitui as cidades. Ações através das quais se declara a não aceitação das decisões tomadas que violam os direitos constituídos. Em hipótese alguma o Comitê e suas entidades consideram os governos, nos seus três níveis, como possíveis parceiros, aliados.

Diversas vitórias podem ser registradas como resultado direto da pressão exercida por articulações de resistência, como o Comitê e as demais listadas neste capítulo. As ações de formação, de mobilização, os atos nas ruas, a articulação com parlamentares de esquerda, a produção de material de contra-informação, a incidência em audiências e outros debates públicos, todo esse repertório causou mudanças nas propostas governamentais, levando a, concretamente, uma diminuição no número de atingidos. Cita-se como exemplo a mudança no projeto no trecho que atingiria em cheio a comunidade Lauro Vieira Chaves, que foi modificado, e mais de uma centena de casas saíram da área de risco de remoção. Na Caminho das Flores, na Parangaba, há muitos relatos de ganhos obtidos nos valores das indenizações, quando os moradores resistiram a sair na primeira pressão. Na Aldaci Barbosa, após meses apontando a existência de um terreno vazio do outro lado da comunidade, o go-

verno cede e muda o projeto da Estação do VLT para lá, diminuindo o número de remoções necessárias de mais de 200 para apenas 20.

Além dessas numericamente mensuráveis, deve-se registrar a organização comunitária propiciada e estimulada a partir da inserção no Comitê. Exemplificamos com o caso de 40 famílias na Parangaba, que antes sequer se reconheciam como comunidade. O caso da comunidade Lauro Vieira Chaves também é sintomático:

Antigamente não existia essa organização, afinal nunca teve grandes ameaças contra a comunidade. Quando veio essa história de Copa do Mundo, quando vieram pessoas do governo bater fotos das casas, fazer algumas medições, não sabíamos para o que era. [...] Depois tivemos acesso ao Comitê Popular da Copa e a outras comunidades, começamos a nos organizar melhor e ver de que forma íamos agir. (informação verbal)²⁴

Em todos esses casos, repete-se, não se pode imputar a vitória à atuação de apenas uma ou duas articulações. Foi o conjunto de ações e falas contrárias propondo alternativas, o acúmulo de pressão das lutas anteriores e o envolvimento protagonista de moradores, que tornou isso possível.

Mas ainda sobre o Comitê, cabe uma reflexão sobre uma das tensões na sua trajetória, que é a que diz respeito ao perfil eminentemente técnico atribuído a ele, a reclamação de que não se conseguia colocar uma “cara popular” para o Comitê.

Às vezes ficava muito a sensação de que o comitê tava virando muito uma coisa ongueira, intelectual, técnica... Às vezes algumas pessoas de outros núcleos iam pras atividades e depois ficavam reclamando, dizendo que não tinham entendido o que tava sendo debatido... [...] Isso sempre foi um problema pra gente, até pras pessoas que estão fora, nos enxergarem como um Comitê que tá em luta, e não um Comitê que tá só discutindo os projetos²⁵.

24 Depoimento de Samuel Queiroz, morador da comunidade Lauro Vieira Chaves e componente do Comitê Popular da Copa, para a Revista Ecos da Cidade.

25 Entrevista realizada com Ercília Maia, moradora da comunidade Aldaci Barbosa, ex militante do MCP e atual Unidade Classista, e componente do Comitê Popular da Copa, em 15 de janeiro de 2014.

Isso guarda relação com o papel dos mediadores, nestas articulações. Tal ponderação encontra sua razão de ser no fato de que apenas em meados de 2011 passou-se a ter uma participação mais continuada de comunidades diretamente atingidas no Comitê – no caso, a Lauro Vieira Chaves e Aldaci Barbosa, principalmente, e a Caminho das Flores, que só entra na lista de atingidos em novembro de 2012, quando procura o Comitê. Antes disso, conforme se apreende no histórico, o movimento popular presente consistia em comunidades ligadas às entidades do Nuhab, depois núcleos dos movimentos participantes (que não eram diretamente atingidos), e uma breve participação de moradores dos trilhos.

Enfim, apesar de algumas dificuldades e tensões, o Comitê possibilitou um repertório de linguagem comum para quem o compõe. Sua fortaleza foi sua amplitude e diversidade, principalmente nos últimos meses, pois não se restringe às reivindicações setoriais, desarticuladas com outras mobilizações, se contrapondo à histórica fragmentação dos movimentos, por moradia, por transparência, por mobilidade, entre outras reivindicações. Sua composição plural, fluida e flexível possibilitou o agregar de diversas dimensões da luta pelo direito à cidade, não se fechando em si mesmo.

E como se pode perceber, há um deslocamento do repertório de ação em relação ao movimento da reforma urbana organizado em torno do Fórum da Reforma Urbana. Deslocamento no sentido de que uma agenda centrada nas políticas urbanas e nos espaços institucionais é substituída por uma agenda centrada nos conflitos com o Estado e nos espaços de mobilização social.

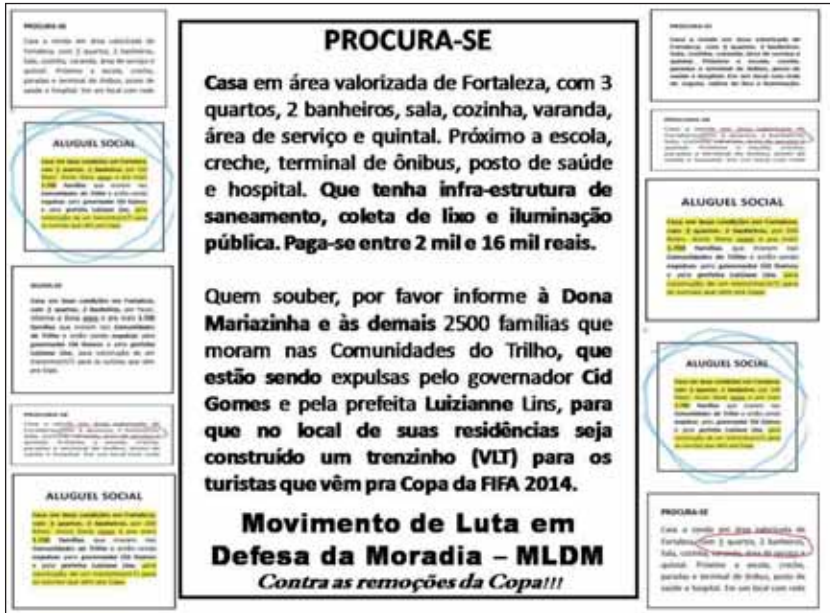
Articulação Nacional

Importante registrar-se também que a partir de 2010, com a multiplicação de comitês populares nas cidades-sede, começou a tomar corpo a Ancop, cuja constituição foi um fator crucial de fortalecimento, visibilização e otimização das lutas locais. Havia comitês constituídos nas doze cidades-sede, com suas pautas específicas mais fortes e outras não, mas que encontram identidade política nas discussões e ações da ANCOP, que tornou-se o principal sujeito

político na contestação do discurso oficial, na produção de materiais consistentes e na defesa dos atingidos pela Copa²⁶.

4.3. Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM)

Figura 3. Panfleto do MLDM



Ao tratar neste trabalho das “comunidades dos trilhos”, estão sendo assim consideradas as comunidades a saber: Trilha do Senhor, Aldaci Barbosa, Dom Oscar Romero, São Vicente, João XXIII, Pio XII, Jangadeiros, Rio Pardo, Canos, Lagamar, Mucuripe, Vila União e Lauro Vieira Chaves, que se distribuem ao longo da via férrea, por diversos bairros da cidade, a maioria estando em localizações bastante privilegiadas. São comunidades que datam da década de 1940 em diante, ocupadas por famílias que, em sua maioria, vinham do interior fugindo da seca e da falta de oportunidades de trabalho. Uma forte vida comunitária foi ali gestada, tendo a proximidade com a Igreja, através das Comunidades Eclesiais de Base, importante papel nisso.

Com a divulgação dos projetos de mobilidade para a Copa do Mundo de 2014, surgiu a apreensão dos moradores. O Estado voltava

26 Para conhecimento das ações da Ancop: www.portalpopulardacopa.org.br

seu olhar para suas comunidades, não para urbanizá-las, regularizá-las e melhorar a qualidade de vida, mas para retirá-las por conta da obra do VLT.

Alguns moradores dos trilhos, por causa da proximidade com pastorais da Igreja Católica, começaram a buscar apoio para travar essa outra resistência. No dia 19 de julho realizam um ato público para chamar a atenção para o problema. Em alguns momentos participaram, como já foi dito, de reuniões do Comitê Popular da Copa e do Nuhab. E em meados de 2010, se organizaram na articulação chamada de “Movimento de Luta em Defesa da Moradia” (MLDM) apoiados, desde o princípio, por militantes de uma organização anarquista, a ORL, e posteriormente por grupos ligados às Universidades.

Suas principais bandeiras são: alteração do projeto do VLT e permanência das comunidades; em caso de necessidade de remoções, reassentamento em moradias adequadas e em local próximo. Realizaram assembleias populares e atos nas ruas, atividades de formação e articulação e ações diretas. Desde o início há um contato com o Ministério Público, e a participação em audiências na Câmara de Vereadores e na Assembleia Legislativa, tentando reverter as ameaças aos seus direitos.

A articulação de moradores do Trilho e seus apoiadores enfatizaram a importância da participação direta dos atingidos, e resistiram à ideia de institucionalização e de mecanismos de representação. Desde o princípio também se definiu como estratégia característica a resistência à realização dos cadastros e medições das casas e a não consideração da possibilidade de sair de suas casas. Inclusive a abertura das comunidades mais ligadas ao Comitê da Copa a apreciar propostas de mudanças para terrenos (inicialmente distantes e depois alternativas mais próximas) era criticada, como um acordo com o Estado.

5. Considerações finais

Neste cenário de contradições, Fortaleza faz um convite à reflexão sobre o espaço urbano, sobre quem a constrói, quem padece dos problemas e quem decide o modelo de cidade que se tem atual-

mente. Conclui-se que as políticas urbanas estariam sendo guiadas pelos interesses imobiliários e financeiros privados, sendo as cidades modificadas continuamente por projetos pontuais e vultuosos. Assim, suas ações estariam sendo preferencialmente direcionadas para o fomento do desenvolvimento econômico notadamente concentrador de renda, subordinando todas as políticas à lógica do mercado (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2012). Tal direcionamento tende a passar ao largo dos espaços institucionais desenhados para o exercício da gestão democrática das políticas urbanas (como o ConCidades, por exemplo).

O que aconteceu em Fortaleza ao campo da reforma urbana tradicional, cujos componentes principais perderam grande parte de sua potencialidade de crítica e denúncia ao comprometerem sua estrutura institucional na execução de políticas governamentais, não é fato isolado. A sua priorização e a aposta na disputa política institucionalizada em Conselhos e Conferências também não são fatos isolados. Ressalve-se aqui que a crítica não se trata de uma condenação taxativa dessas estratégias. Afinal, elas são opções válidas, dentro da construção de regimes democráticos. Mas depender do suporte governamental para existir tira-lhes o caráter de acontecimento próprio da ação política, de força questionadora. Talvez ainda seja tempo de os movimentos sociais tradicionais do campo da reforma urbana repensarem o uso desses caminhos, as formas de sua apropriação, os recursos com os quais se poderia expandi-lo como forma de potencializá-lo, novamente, como agentes de transformação social e política.

Considerando essa experiência de relações de poder na cidade e o papel dos movimentos sociais urbanos nessa conjuntura, conclui-se que há em Fortaleza um conjunto de atores que sustentam o ideário da reforma urbana. Estes atores citados contêm uma expressão das novas contradições da dinâmica urbana, atualizando de certa forma a agenda da reforma urbana, com uma nova configuração de componentes. Assim, conclui-se pela existência de rupturas e continuidades do movimento de reforma urbana na cidade e que esse fato traz consigo perspectivas interessantes de

avanço na luta pelo direito à cidade, na medida em que foca sua denúncia na mercantilização da cidade, buscando espaços para explorar de maneira mais consciente e direta as contradições do Estado e do capital.

O que também se pode afirmar é que o projeto Copa da Fifa sofreu uma grande derrota política. O que antes parecia ser consenso – discurso da coesão e legitimação da Copa como progresso – hoje se mostra em toda sua complexidade de críticas taxativas e ressalvas, ganhando dimensão inclusive mundial, com as denúncias de corrupção na Fifa e a prisão dos seus principais dirigentes.

O impacto de centenas de milhares de brasileiros criticando a Copa do Mundo²⁷, no país do futebol, durante o seu evento teste (Copa das Confederações) é imensurável. Porém mesmo com a dificuldade de análise desse objeto tão recente pode-se afirmar uma grande vitória – pelo menos subjetiva – dos coletivos que há anos passaram a denunciar os efeitos negativos do megaevento no Brasil. Isso tem uma reverberação clara no fortalecimento das bandeiras dos que lutam pelo direito à cidade, e pode mudar as condições de disputa política após a Copa 2014.

Referências

BRENNER, N; PECK, J; THEODORE, N. **Urbanismo neoliberal**: la ciudad y EL IMPERIO de los mercados. In: Temas Sociales nº 66, 2009.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, ano 3, v. 3, n. 5, out. 2004. p. 139-164.

GONDIM, L. M. P. Os movimentos sociais urbanos: organização e democracia interna. **Sociedade e Estado**, v. VI, n. 2, jul.-dez. 1987, p. 129-159.

_____. Quando os Movimentos Sociais se Organizam: Burocracia Versus Democracia nas Associações de Moradores. In: BARREIRA, Irllys; NASCIMENTO, Elimar. (Org.). **Brasil urbano**: cenários da ordem e da desordem. Rio de Janeiro: NOTRYA, 1993, v. p. 67-91.

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

27 Em Fortaleza, a manifestação no entorno do Castelão reuniu de 85 a 100 mil pessoas, segundo a polícia militar.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2011. 166p.

OLIVEIRA, N. G. de. **O poder dos jogos e os jogos do poder: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo**. 2012. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

ROLNIK, R.; RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T.; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P. (Org.). **Quem planeja o território?** Atores, arenas e estratégias. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012, v. -, p. 87-104.

RUFINO, M.B.C. **Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova lógica de produção do espaço de Fortaleza**. 2012. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2012.

SÁNCHEZ, F. ; MARTINS, T.; SANTOS, R. R. O.; HERDY, F. H. A Cidade Olímpica como Construção Política e Simbólica: notas sobre o projeto Rio 2016. In: Conferência Internacional Megaeventos e a Cidade, 2010, Niterói. **International Conference Mega-events and the City**, Conferência Internacional Megaeventos e a Cidade, 2010. p. 41-62.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; SANTOS, M. R. M. Megaeventos e o Direito à Moradia: questões e reflexões a partir do contexto do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, F. L. de; CARDOSO, A. L.; COSTA, H. S. de M.; VAINER, C. B. (Org.). **Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 287-313.

SOUTO, V. **Participação Popular e Cultura Política em Fortaleza** (2004-2012). 1. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013. v. 1. 150 p.

Copa do mundo de 2014 e seu impacto na ordem jurídica: alterações legislativas para viabilizar o megaevento

Henrique Botelho Frota

Resumo

Os compromissos assumidos pelo Brasil para a realização da Copa das Confederações e da Copa do Mundo em 2013 e 2014, respectivamente, demandaram uma série de medidas para que o país atendesse as exigências da Fifa. Dentre as adaptações realizadas, muitas afetaram a legislação de forma significativa, com a aprovação de novos decretos e leis nos âmbitos federal, estadual e municipal. No caso do município de Fortaleza uma das sub-sedes de ambos os eventos esportivos, constatou-se uma mobilização do aparato político-institucional que resultou em uma legislação com o objetivo de proteger os interesses comerciais da Fifa e de suas empresas parceiras na promoção das competições, além da concessão de benefícios fiscais. As mudanças legislativas visaram também a viabilizar grandes obras, como a implantação do veículo leve sobre trilhos. O presente artigo analisa essas alterações, considerando, ainda, a efetivação da legislação urbanística pré-existente, em especial no que diz respeito às zonas especiais de interesse social. Os objetivos foram: identificar a eventual alteração de leis fiscais; identificar de que forma tais alterações ocorreram, considerando possíveis irregularidades nesses processos; e identificar a legislação e os parâmetros urbanísticos que tenham sido ignorados ou alterados para viabilizar os projetos da Copa do Mundo.

Palavras-chave: Copa do Mundo, alterações legislativas, Fortaleza.

1. Introdução

A realização da Copa das Confederações e da Copa do Mundo de Futebol no Brasil, em 2013 e 2014, respectivamente, justificou uma série de intervenções urbanísticas de grande magnitude, especialmente nas cidades que sediaram os jogos. Além disso, mobilizou

um grande aparato público para garantir padrões de segurança e rentabilidade em benefício não só da *Fédération Internationale de Football Association* (Fifa), mas de todos os seus parceiros comerciais e patrocinadores.

Tendo em vista que a Administração Pública tem como princípio básico a legalidade, só podendo atuar nos termos e limites da norma jurídica, o Estado brasileiro aprovou toda uma legislação com o intuito de viabilizar a realização do megaevento. Esse fenômeno ocorreu em todos os níveis federativos, de forma que a produção de novas leis não se restringiu ao âmbito federal. Estados e municípios, especialmente aqueles que sediaram jogos, também passaram por um movimento de alteração do quadro legislativo, com a aprovação de vantagens excepcionais para os promotores das duas Copas.

O município de Fortaleza, que sediou jogos em ambas as competições, não ficou imune a essa tendência, até porque as alterações legislativas em âmbito local compunham parte do “pacote de exigências” da Fifa para viabilizar seus interesses comerciais.

O presente artigo destina-se a analisar os impactos na legislação do município de Fortaleza e do estado do Ceará em virtude dessas competições internacionais. Os resultados apresentados derivam da pesquisa nacional “Metropolização e Megaeventos” do Observatório das Metrôpoles, cujo eixo 4 tinha como parte de seus objetivos: identificar a eventual alteração de leis fiscais; identificar de que forma tais alterações ocorreram, considerando possíveis irregularidades nesses processos; e identificar a legislação e os parâmetros urbanísticos que tenham sido ignorados ou alterados para viabilizar os projetos da Copa do Mundo.

Como metodologia de pesquisa, foram feitos levantamentos nos diários oficiais do município e do estado, nos sistemas de acompanhamento legislativo da Câmara Municipal e da Assembleia Legislativa, bem como em notícias veiculadas pela mídia local acerca de possíveis modificações na legislação relacionadas à Copa das Confederações e à Copa do Mundo.

De uma maneira geral, a garantia dos privilégios da Fifa e de suas empresas parceiras demandou a articulação política em diversas esferas, e a manipulação de uma série de instrumentos jurídicos, que vão desde leis propriamente ditas a decretos, instruções normativas e convênios.

As alterações legislativas operadas nos âmbitos local e estadual visaram à proteção de interesses comerciais e financeiros da Fifa, suspendendo a aplicação das normas relativas a emissão e venda de ingressos, comercialização de produtos e realização de eventos. Mas não só isso. Para viabilizar o megaevento e assegurar que Fortaleza seria uma das cidades-sede, muitas outras vantagens foram operacionalizadas por meio de normas excepcionais. Assim, percebe-se também um grupo de normas de natureza tributária concedendo isenções, outro de ordem administrativa para viabilizar desapropriações em massa e um terceiro relacionado a segurança pública e repressão de manifestações¹.

Do ponto de vista urbanístico, não foram detectadas normas expressamente vinculadas aos megaeventos. Entretanto, alguns institutos foram completamente ignorados por serem entendidos como obstáculos à realização das obras, como é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), instituídas pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor)². Isso revela que não só foi produzida uma legislação nova para viabilizar a Copa do Mundo, como também se deixou de efetivar leis já existentes, em uma demonstração da aplicação seletiva do Direito em favor de grupos econômicos.

Uma característica comum a todos os processos foi a celeridade com que a aprovação dessas leis foi conduzida, algumas em regime de urgência, desprezando a necessidade de debate público e ignorando as obrigações relativas à transparência.

1 Foram identificadas também normas jurídicas relacionadas à organização administrativa, visando ao rearranjo institucional, com a criação das Secretarias Extraordinárias da Copa e de grupos de acompanhamento tanto no âmbito estadual quanto municipal. Esse aspecto, entretanto, não foi trabalhado no presente artigo por ter sido objeto de análise de outro sub-eixo da pesquisa.

2 Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009. Publicada no Diário Oficial do Município nº 14.020, de 14 de março de 2009.

Os tópicos que se seguem trazem uma descrição e uma análise desses processos, considerando os diferentes temas e âmbitos impactados pela nova legislação.

2. A criação de uma legislação municipal de exceção para a copa das confederações de 2013 e a copa do mundo de 2014 em Fortaleza

Seguindo a tendência de alterações legislativas operadas em âmbito nacional, o município de Fortaleza aprovou as Leis Municipais nº 9.986 e 9.987, ambas sancionadas em 28 de dezembro de 2012³.

Apresentada pelo Poder Executivo, a Mensagem nº 64/2012, contendo os projetos de lei, foi enviada à Câmara Municipal em 20 de dezembro de 2012. Ao ser recebida, a matéria foi classificada como “não-polêmica”, indicando que o Poder Legislativo não a submeteria a qualquer tipo de debate público.

Embora tenham tramitado em regime ordinário, os projetos de lei foram apreciados pela Câmara Municipal com extrema velocidade, o que é bastante incomum nos protocolos da Casa Legislativa. Distribuídos para a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, foi designado como relator o então líder do governo municipal, vereador Ronivaldo Maia (PT), que emitiu parecer favorável no mesmo dia. Em seguida, em convocação de sessão extraordinária, os projetos de lei foram submetidos ao Plenário e obtiveram uma aprovação com grande adesão, inclusive de diversos vereadores da oposição⁴.

Não só a agilidade com que os projetos de lei foram aprovados – menos de quarenta e oito horas –, mas também a esmagadora votação favorável são reflexos da forte coalização que se construiu em torno do megaevento. A realização da Copa do Mundo Fifa na cidade mobilizou, sem grandes críticas, setores variados do cenário político local. Independentemente das divergências partidárias, a ideia de que a cidade ganharia muito com o evento foi amplamente defendida.

3 Publicadas no Diário Oficial do Município nº 14.951, de 7 de janeiro de 2013.

4 Apenas os vereadores João Alfredo (PSOL) e Eron Moreira (PV) votaram contra os projetos de lei.

Além disso, a indisposição em realizar audiências ou consultas públicas, a convocação de sessão extraordinária e a aprovação nos últimos dias do ano legislativo, quando há uma evidente desmobilização social, revelam a intenção dos Poderes Executivo e Legislativo em garantir uma legislação de exceção a qualquer custo.

O conteúdo das normas aprovadas em âmbito local em muito se aproxima daquele já consignado pela Lei Geral da Copa - Lei Federal nº 12.663/2012 - com nuances próprias das competências municipais. Portanto, compuseram o “pacote legislativo” necessário para garantir vantagens diversas para a Fifa e seus parceiros na realização da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014. Sem as alterações propostas na legislação, os compromissos que o país havia firmado com a entidade promotora dos dois megaeventos não poderiam ser cumpridos, e uma parte significativa disso cabia aos municípios que sediaram os jogos.

A Lei Municipal nº 9.986/2012 estabeleceu que não se aplicariam às competições as normas municipais que dispõem sobre distribuição, venda, publicidade, propaganda ou comércio de alimentos e bebidas no interior dos locais oficiais de competição, nas suas imediações e principais vias de acesso, inclusive as que restringiam o consumo de bebidas alcoólicas, salvo as proibições destinadas a menores de 18 (dezoito) anos (art. 3º).

Afastou também a aplicação das normas municipais no caso de preços e comercialização dos ingressos dos jogos, inclusive quanto à concessão de gratuidades, redução de preço, meia-entrada, ou qualquer outra forma de subvenção a consumidores (art. 4º), transferindo essa prerrogativa à Fifa.

Já a Lei Municipal nº 9.987/2012, mais extensa, também transfere à Fifa o poder de estabelecer regras e limitações que julgar convenientes para assegurar a realização dos eventos. O acesso e a permanência nos locais oficiais, por exemplo, só poderiam ocorrer por pessoas credenciadas pela entidade, não se aplicando nenhuma norma municipal ao caso (art. 3º). Portanto, delegou-se a essa federação internacional de futebol a possibilidade de estabelecer regras

de acesso aos locais oficiais de competição, o que inclui não apenas a Arena Castelão, onde realizaram-se os jogos, mas também os centros de treinamento, de credenciamento e de mídia, as áreas de estacionamento, de transmissão de partidas e de lazer, bem como qualquer outro local designado para os torneios.

No caso de oferta e comercialização de ingressos, ficaram igualmente sem aplicação as normas municipais que regulam preços, descontos, meia-entrada, atendimento preferencial e percentuais de ingressos para categorias de pessoas (arts. 4º e 5º).

Nos dias dos jogos, exceto as pessoas que estivessem impedidas de comparecer a eventos esportivos em decorrência de lei ou de decisão de autoridade competente, nenhum torcedor com ingresso poderia ter seu acesso impedido, sob pena de o Poder Público responder por perdas e danos ao detentor do ingresso e à Fifa (art. 6º).

Entretanto, apesar de atribuir tantas vantagens à Fifa, os ônus decorrentes das atividades de segurança nos locais oficiais, inclusive seus custos e responsabilidades, foram suportados integralmente pelo Poder Público (art. 7º).

Estabeleceram-se as chamadas “zonas exclusivas”, em um raio de até 2 (dois) quilômetros no entorno de cada um dos locais oficiais de competição, para prática de atividades comerciais e de publicidade pela Fifa e por pessoas por ela indicadas nos dias de eventos e em suas respectivas vésperas. Assim, a publicidade e a comercialização de produtos tanto nos locais oficiais de competição quanto em seus arredores não se submeteram às normas municipais, mas apenas às determinações da citada federação de futebol. Para assegurar a exclusividade, as autoridades competentes do município de Fortaleza ficaram autorizadas, no exercício do poder de polícia, a adotar medidas de repressão, podendo, inclusive, confiscar materiais (art. 10).

A lei restringiu também a realização de eventos abertos organizados por terceiros sem envolvimento com a Copa do Mundo de 2014. Nesses casos, o município só autorizaria o evento se comprovada-

mente não ficassem comprometidos a segurança e o acesso às partidas e aos locais oficiais de competição, e contanto que tais eventos não competissem com os jogos nem se associem a eles com o fim de obter vantagem econômica, comercial ou de imagem (art. 16)¹¹.

A mesma lei autorizou que o Governo Municipal declarasse feriados nos dias em que ocorressem os eventos em seu território, o que efetivamente ocorreu tanto em 2013 quanto em 2014.

Assim, as normas municipais aprovadas em favor da Copa das Confederações e da Copa do Mundo revelam uma explícita intenção em proteger os interesses comerciais da Fifa e de seus parceiros. Para isso, restringiram direitos fundamentais de ordem constitucional, como a liberdade de expressão, a liberdade de locomoção e a livre iniciativa. O município de Fortaleza excepcionou, para ambas as competições, suas principais normas relativas à comercialização de ingressos e demais produtos, assumindo um papel nitidamente de subordinação aos interesses privados dos realizadores dos megaeventos. Todos esses fatores revelam que a legislação aprovada constituiu-se como genuína autorização de um “estado de exceção” na cidade.

3. A concessão de benefícios ributários para a Fifa e seus parceiros

Em relação à legislação fiscal, foram identificadas alterações nas esferas municipal e estadual, objetivando beneficiar não apenas a Fifa mas também empresas patrocinadoras, fornecedores e prestadoras de serviços relacionados à Copa das Confederações de 2013 e à Copa do Mundo de 2014.

No caso de Fortaleza, em 20 de dezembro de 2012, foi enviada à Câmara Municipal a Mensagem de Lei nº 64/2012 oriunda do Poder Executivo, na qual se propunha projeto de lei para instituir incentivo de benefícios fiscais relacionados com os megaeventos esportivos citados. A tramitação seguiu exatamente os mesmos procedimentos e prazos das Leis Municipais nº 9.986/2012 e 9.987/2012, de forma que sua aprovação ocorreu em menos de dois dias.

Em 28 de dezembro de 2012, a Lei Municipal 9.988 foi sancionada pela prefeita Luizianne Lins (PT), passando a vigor entre o dia 7 de janeiro de 2013 (publicação em Diário Oficial) e o sexagésimo dia após o encerramento do mundial de 2014.

Em seu texto, a Lei Municipal 9.988/2012 isentou da incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) os serviços prestados pela Fifa ou pelas entidades por ela credenciadas para a concretização das atividades necessárias aos dois eventos (art. 2º). Note-se que a referida lei não deixa claro quais seriam as empresas beneficiadas, transferindo para a Fifa o poder de indicá-las nos moldes de um suposto Regulamento da Secretaria de Finanças do Município. Esse documento, entretanto, não foi disponibilizado para consulta pública, de modo que não se conhecem os procedimentos adotados e as empresas isentas.

Como ocorre em muitas administrações locais, o ISS é o tributo de maior arrecadação no município de Fortaleza. Para se ter uma ideia, no ano de 2013, a receita tributária foi de R\$ 1,027 bilhão, e mais da metade disso decorreu do imposto em questão – R\$ 523 milhões⁵. Situação semelhante pôde ser constatada no exercício de 2014, quando a receita tributária total foi de quase R\$ 1,375 bilhão, dos quais pouco mais de R\$ 606 milhões decorreu do ISS⁶.

A Secretaria de Finanças do Município não divulgou dados referentes à arrecadação, que deixou de auferir em razão da isenção do ISS. Entretanto, considerando o volume e os valores dos serviços prestados durante os megaeventos, pode-se supor que a perda de receitas foi significativa. A Tabela 1 traz os montantes da receita tributária do município nos últimos seis anos, revelando que, a despeito da realização das competições nos anos de 2013 e 2014, não houve incremento significativo da arrecadação.

5 FORTALEZA. Relatório Técnico sobre a Prestação de Contas de Governo – Balanço Geral 2013. Disponível em: <http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco_2013.pdf>. Acesso em: 23 abr 2015.

6 FORTALEZA. Relatório Técnico sobre a Prestação de Contas de Governo – Balanço Geral 2014. Disponível em: <http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco_2014.pdf>. Acesso em: 23 abr 2015.

Entre 2014 e 2013, a variação da arrecadação do ISS foi de 15,84%, percentual inclusive menor do que os verificados nos anos que antecederam a Copa das Confederações e a Copa do Mundo. Portanto, a hipótese de que os megaeventos seriam positivos para a cidade por gerarem uma maior arrecadação tributária não se confirmou. Pelo contrário, verificou-se uma privatização de recursos públicos mediante o mecanismo da isenção.

Tabela 1. Receita Tributária e Arrecadação do ISS pelo município de Fortaleza (em milhões de reais)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Tributária	532,31	685,99	847,51	1065,32	1103,53	1374,85
Arrecadação ISS	294,52	363,77	427,46	495,74	523,60	606,56

Fonte: Relatórios Técnicos sobre a Prestação de Constatas do Governo – 2009 a 2014.

Além do ISS, o município de Fortaleza também isentou a Fifa e suas empresas credenciadas de taxas não tributárias e custas cobradas para a concessão de autorização de licenças, alvarás e quaisquer outros documentos necessários ao válido e regular exercício de atividades comerciais dentro dos limites municipais, conforme disposto pela já mencionada Lei nº 9.987/2012.

Já no tocante à legislação estadual, foi celebrado o Convênio ICMS 134, em 16 de dezembro de 2011, para instituir isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para as aquisições de mercadorias ou bens por empresas responsáveis pela realização das obras elencadas na Matriz de Responsabilidades. Basicamente, as obras beneficiadas pela medida foram aquelas relacionadas a mobilidade – veículo leve sobre trilhos (VLT) e *bus rapid transit* (BRT).

Tal convênio foi ratificado e incorporado à legislação tributária estadual pelo Decreto nº 30.873, de 10 de abril de 2012⁷, e pela Instrução Normativa nº 22/2012 da Secretaria da Fazenda, que, em apenas dois artigos, estabeleceu:

⁷ Publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará em 12 abr. 2012.

Art. 1º. Ficam as obras abaixo listadas, consideradas como projetos de Mobilidade Urbana na Matriz de Responsabilidades firmada entre os Entes Federativos, albergadas pelo disposto no Convênio ICMS 134, de 16 de dezembro de 2011, ratificado e incorporado à legislação tributária cearense pelo Decreto nº 30.873, de 10 de abril de 2012:

I - Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), linha Parangaba a Mucuripe;

II - Estações Padre Cícero e Montese;

III - Corredor Norte/Sul (Via Expressa);

IV - BRT Avenida Dedé Brasil;

V - BRT Avenida Raul Barbosa;

VI - BRT Avenida Alberto Craveiro;

VII - BRT Avenida Paulino Rocha.

§ 1º A isenção do ICMS prevista no Convênio ICMS 134, de 16 de dezembro de 2011, reporta-se tão somente às aquisições de mercadorias ou bens por empresas responsáveis pela realização das obras elencadas nos incisos do caput deste artigo e fica condicionada ao cumprimento dos requisitos previsto em legislação específica.

Art. 2º. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

A exemplo do que se verifica no plano municipal com o ISS, o imposto de maior arrecadação estadual é o ICMS. No ano de 2014, o Estado do Ceará teve uma arrecadação total de R\$ 10,1 bilhões, sendo que mais de 93% decorreu diretamente do ICMS - R\$ 9,4 bilhões⁸. Portanto, mais uma vez, a Fazenda Pública abre mão de uma importante fonte de receita em benefício de empresas privadas envolvidas com obras da Matriz de Responsabilidades.

Nas duas situações, tanto o Município quanto o Estado aprovaram as isenções sem que houvesse qualquer discussão com a população. Some-se a isso o fato de que não são transparentes as informações a respeito dos beneficiários e do montante que se deixou de arrecadar, o que dificulta o controle social.

A falta de transparência evidencia mais um aspecto de que as mu-

8 CEARÁ. Arrecadação Total do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/inffinanceira/ArrecadacaoEstadual/ArrecadacaoEstadual.asp>>. Acesso em: 23 abr 2015.

danças legislativas relacionadas com a Copa do Mundo inserem-se em um contexto de subordinação do interesse público aos interesses privados dos promotores da competição.

4. A remoção de comunidades afetadas pelo Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)

Dentre as obras previstas na Matriz de Responsabilidades para a cidade de Fortaleza, a de maior investimento (R\$ 307,5 milhões)⁹ e impacto social, é a implantação do VLT Ramal Parangaba-Mucuripe. Essa obra faz parte de um programa de implantação de linhas metroferroviárias em Fortaleza que prevê o estabelecimento de quatro sistemas até o ano de 2025.

Embora estivesse prevista anos antes do anúncio da Copa do Mundo no Brasil, em antigos planos da administração pública, a obra não foi levada adiante. Com o anúncio de que Fortaleza seria uma das sedes do megaevento, o Governo do Estado vislumbrou a hipótese de alavancar recursos para sua realização.

A ideia de um projeto para a implantação de um sistema de transporte de passageiros sobre trilhos no ramal ferroviário de carga Parangaba-Mucuripe é antiga, remonta à última década do século passado, quando, pela primeira vez, foi tentado pela então Prefeitura de Fortaleza, junto à Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, a implantação de um sistema de passageiros sobre trilhos, utilizando ônibus adaptados com rodas de carros ferroviários.

Devido a inviabilidade operacional e também ao conflito de competências, a ideia não foi adiante. [...]

A escolha de Fortaleza como uma das sedes da Copa do Mundo de 2014 (Fifa), evento esportivo de caráter mundial, trouxe a oportunidade da obtenção de financiamento para a implantação imediata do ramal Parangaba-Mucuripe¹⁰.

9 Matriz de Responsabilidades Consolidada. Publicada no Diário Oficial da União em 24 dez. 2014.

10 CEARÁ. **Projeto Ramal Parangaba-Mucuripe – VLT**: um grande passo para melhorar a mobilidade urbana (cartilha). p. 10. Disponível em: <http://issuu.com/impresametrofor/docs/cartilha_final>. Acesso em: 23 ago. 2014.

O VLT Ramal Parangaba-Mucuripe será implantado a partir da linha férrea já existente, que é utilizada apenas para transporte de cargas atualmente. Passará por 16 bairros da cidade de Fortaleza e terá 12,7 km de extensão, sendo 11,3 km em superfície e 1,4 km em elevado. O projeto prevê também a construção de dez estações de embarque e desembarque de passageiros onde se prevê a integração com outros modais e a realocação da via de carga.

Em relação aos impactos sociais, o de maior dimensão certamente é a remoção das famílias que residem em imóveis localizados às margens da linha férrea. Desde o anúncio das obras, em 2009, o Governo do Estado fez diferentes estimativas em relação ao número de afetados. Inicialmente, calculava-se a desapropriação de 3.500 imóveis¹¹, passando a 2.700 em 2011¹², tendo havido, posteriormente, uma redução para 1.700 famílias¹³. Essas famílias fazem parte de inúmeras comunidades que, há décadas, estabeleceram-se naquela região¹⁴.

Para viabilizar juridicamente a remoção das famílias, a solução encontrada pelo Governo do Estado foi a desapropriação dos imóveis localizados na faixa de domínio da antiga RFFSA. Em razão disso, editou o Decreto nº 30.263/10, no qual declarou de utilidade pública uma área total de 381.592,87 m² do município de Fortaleza.

Após a declaração de utilidade pública da área, o Poder Executivo estadual enviou projeto de lei para apreciação da Assembleia Legislativa, cuja tramitação ocorreu em regime de urgência sem qualquer debate público. Com isso, no final de 2011, foi sancionada a Lei Estadual nº 15.056/2011 (alterada pela Lei Estadual nº 15.194/2012). A nova lei autorizou a Secretaria da Infraestrutura a “executar programa de apoio ao trabalho de desapropriação, inde-

11 **Obra do Metrofor na Via Expressa gera polêmica.** Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=889613>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

12 **Aprovado Rima do VLT; famílias questionam.** Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1036321>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

13 **Governo adapta projeto da linha Parangaba-Mucuripe para diminuir impactos.** Disponível em: <<http://www.metrofor.ce.gov.br/index.php/noticias/43839-governo-adequa-projeto-da-linha-parangaba-mucuripe-para-diminuir-impactos>> Acesso em: 20 dez. 2014.

14 Apontam-se as seguintes comunidades: Trilha do Senhor; Aldacir Barbosa; Dom Oscar Romero; São Vicente; João XXIII; Pio XII; Jangadeiros; Rio Pardo; Canos; Lagamar; Mucuripe; Vila União; Lauro Vieira Chaves.

nização e remoção das famílias abrangidas pelo Projeto denominado VLT - Parangaba/Mucuripe”¹⁵.

A Lei estadual faz uma distinção entre o que chama de proprietários devidamente regularizados e posseiros. O critério de distinção não é claro, mas supõe que proprietários sejam apenas aqueles que detêm o registro do imóvel em cartório. Com isso, a norma ignora todas as situações de famílias que, embora não possuam seu imóvel registrado, ocupam-no há anos, tendo direito à usucapião ou à concessão de uso especial para fins de moradia.

A principal consequência dessa distinção é a forma de cálculo das indenizações, pois, no caso daqueles que são considerados posseiros, é considerada tão somente a benfeitoria, mas não o terreno (art. 5º). Isso fez com que a maior parte das indenizações oferecidas pelo Governo do Estado tenha sido de valores bastante baixos em comparação com o preço do metro quadrado das áreas afetadas, como destacado em pesquisa realizada por Iacovini:

Resultado: as primeiras pessoas que aceitaram o acordo receberam indenizações baixíssimas, entre R\$ 4.000,00 e R\$ 16.000,00, isso para os posseiros; para quem morava de favor ou alugava, somente uma Bolsa-aluguel de R\$ 200,00 mensais. O caso de Zé Maria, morador da Lauro Vieira Chaves é emblemático: pelos valores de mercado, sua casa valeria R\$ 185.000,00 (DN, 03/09/11). Pela avaliação do METROFOR, apenas R\$ 17.000,00. Os baixos valores das indenizações aumentam ainda mais a resistência popular¹⁶.

Para os imóveis avaliados em até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), a Lei Estadual 15.056/2011 determina que as famílias recebam a indenização e mais uma unidade residencial, a ser viabilizada pelo Poder Executivo por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) ou de outro financiamento, cujas parcelas serão pagas

15 CEARÁ. Lei 15.056/11, de 06 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a executar Programa de apoio ao trabalho de desapropriação, indenização e remoção das famílias abrangidas pelo projeto denominado VLT Parangaba/Mucuripe e dá outras providências. **Assembleia Legislativa**. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2011/15056.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

16 IACOVINI, Victor. **Plano sem Projeto (PDP-FOR) e Projeto sem Plano (VLT Parangaba/Mucuripe)**: descaminhos da política urbana em Fortaleza/CE. Monografia (Departamento de Geografia), Universidade Federal do Ceará, 2013. p. 177.

pelo próprio Estado. Por sua vez, quando a avaliação superar esse valor, também é prevista a indenização e uma unidade habitacional do PMCMV, cujo custeio das prestações da unidade residencial, até a sua inteira quitação, caberá à própria família. Nos casos em que os moradores não aceitarem as unidades residenciais, receberão o valor da indenização acrescido de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) como forma de “auxílio social”.

Se o proprietário devidamente regularizado não morar no imóvel, receberá a indenização em dinheiro, mas não a unidade habitacional (art. 4º). Solução semelhante foi dada aos casos em que o imóvel não for utilizado para moradia e sim para fins exclusivamente comerciais, quando “o desapropriado receberá a indenização correspondente em dinheiro, considerando unicamente as benfeitorias e o valor equivalente ao valor da terra nua ocupada pelo estabelecimento comercial, a título de indenização social” (art. 8º).

No caso de moradores enquadrados como locatários ou ocupantes, desde que residam no imóvel há 12 meses contínuos antes da publicação da Lei, a solução encontrada foi o recebimento de uma unidade residencial do PMCMV ou de outro financiamento, em local definido pela Secretaria da Infraestrutura, cabendo ao inquilino ou ocupante beneficiário, na hipótese deste artigo, o custeio das prestações da unidade residencial, até a sua inteira quitação (art. 7º).

Por fim, em relação ao imóvel residencial ou misto com avaliação em até R\$40.000,00 (quarenta mil reais), o art. 9º da lei prevê o pagamento de um aluguel social no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por mês, para o beneficiário de unidade residencial do PMCMV, ou outro financiamento, até o recebimento do imóvel.

Apesar de aparentar certo avanço, pois prevêem uma dupla indenização em vários casos – dinheiro acrescido de uma unidade habitacional –, a legislação e o processo de desapropriações foram objeto de diversas críticas. A principal delas foi a forma autoritária como a demarcação das áreas a serem desapropriadas foi feita, sem qualquer diálogo com os moradores. Essa prática se refletiu na postura das equipes de cadastramento, que praticamente não forneciam

informações às famílias, gerando ainda mais insegurança e insatisfação entre os moradores.

Além disso, o recebimento de unidades habitacionais prometido pela citada lei depende do enquadramento das famílias nos critérios do ente financiador, o que pode não ocorrer em vários dos casos.

Como solução habitacional, o Governo do Estado, propôs construir um conjunto habitacional com mais de cinco mil unidades – o Conjunto Habitacional Cidade Jardim – a ser implantado no bairro Prefeito José Walter, que dista cerca de 15 km (quinze quilômetros) de várias das comunidades afetadas. “O deslocamento trará uma série de impactos econômicos e sociais negativos decorrentes da quebra de vínculos dos moradores com as áreas originalmente ocupadas”¹⁷.

Essa medida viola a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, que prevê:

Art. 149 – A política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará:

I – a urbanização e a regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores salvo:

a) em área de risco, tende neste casos o Governo Municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro ou nas adjacências, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal;

b) nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro; (grifo nosso)

Verifica-se também um desrespeito à legislação urbanística na medida em que a obra afeta áreas demarcadas como Zeis, como é o caso da comunidade do Lagamar. De acordo com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº62/2009), a prioridade deveria ser a permanência das famílias com a regularização fundiária

17 ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho (org.). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas.** São Paulo: IBDU, 2015, p. 99.

dessas áreas, e não a remoção. Além disso, o Plano Diretor estabelece que todos os projetos que afetem uma Zeis deverão ser submetidos ao seu Conselho Gestor, composto por representantes dos moradores e do Poder Público. Isso nunca ocorreu no caso do VLT.

Por fim, é importante considerar que a previsão para a conclusão das obras do Conjunto Cidade Jardim não corresponde ao cronograma das obras do VLT, de forma que as famílias desapropriadas necessitarão receber aluguel social até a conclusão das unidades habitacionais, gerando ainda mais instabilidade e insegurança. O auxílio no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) é bastante criticado pelos moradores, pois é incapaz de proporcionar uma moradia nas mesmas condições ou em uma localização razoável¹⁸.

5. Considerações finais

Os compromissos assumidos pelo governo brasileiro para a realização da Copa das Confederações e da Copa do Mundo de Futebol no país exigiram alterações legislativas para atender às exigências da Fifa e de seus parceiros comerciais. As modificações promovidas por meio da aprovação de novos decretos e leis ocorreu não só no âmbito federal, alcançando também estados e municípios. Para isso, foi fundamental a adesão dos governos e parlamentares estaduais e locais, permitindo que o projeto de realização das duas competições fosse viabilizado.

No caso do Ceará e de Fortaleza, percebeu-se um alinhamento total da gestão pública com os megaeventos. De uma maneira geral, a escolha da cidade como uma das sedes dos jogos foi celebrada como uma grande oportunidade de promover melhorias urbanas, atrair turistas e gerar recursos e empregos. E, em razão disso, justificou-se uma série de modificações legislativas que suspenderam e violaram direitos de uma parcela significativa da população.

Para proteger os interesses comerciais e assegurar as taxas de lucratividade dos promotores privados das competições, suspendeu-se toda a legislação referente a comercialização e preços de ingressos, meia-entrada, acesso aos locais de competição e atividades comer-

18 ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho (org.), op. cit., p. 100

ciais ligadas às competições. Por outro lado, as fazendas públicas municipal e estadual isentaram a Fifa e todas as empresas por ela indicadas do pagamento dos impostos sobre serviços – ISS e ICMS –, que gerariam uma enorme arrecadação caso fossem pagos. Com isso, os benefícios tributários para os cofres públicos foram significativamente comprometidos em favor de instituições privadas.

Mas, além das corporações diretamente relacionadas com a realização das competições, os governos vislumbraram a possibilidade de emplacar projetos e obras até então inviáveis devido à dificuldade de recursos. O caso do VLT é emblemático, uma obra que havia sido projetada há anos e que dificilmente teria a oportunidade de sair do papel se não fosse sob a justificativa da Copa do Mundo.

O impacto social produzido pelo VLT afeta milhares de pessoas, gerando conflitos fundiários e violação de direitos dos moradores das “Comunidades do Trilho”. Contrariando o cronograma originalmente previsto, a obra não foi concluída antes da Copa de 2014 e, até o momento, permanece inacabada. Quase seis anos após seu anúncio pelo Governo do Estado, deixou um rastro de injustiça e insegurança social.

Em todos os casos relatados neste trabalho, foram necessárias alterações legislativas. Uma característica comum desses processos foi a celeridade com que as leis foram aprovadas, sem qualquer debate público ou discussão com a população afetada. Some-se a isso, uma recorrente falta de transparência em relação aos dados e impactos das medidas, sejam elas de ordem tributária, administrativa ou social.

A flexibilização da legislação, a suspensão de direitos fundamentais, a articulação entre escalas no processo de globalização, dentre outros fatores, conduzem ao que Carlos Vainer chama de “cidade de exceção”. Para o autor, os megaeventos, como os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo “[...] realizam de maneira plena e intensa, a cidade da exceção. Nesta cidade, tudo passa ao largo dos mecanismos formais-institucionais”¹⁹.

19 VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: **XIV Encontro Nacional da Anpur**. Rio de Janeiro, 2011.

Entretanto, por mais que os megaeventos catalisem uma quantidade maior de violações, as práticas autoritárias no campo jurídico não se restringem a eles. A efetividade da legislação urbanística na cidade de Fortaleza, independentemente da Copa do Mundo, sempre foi seletiva, restando inaplicáveis os instrumentos que favorecem a regularização fundiária de interesse social e a permanência da população de baixa renda em áreas bem localizadas. A desconsideração das obrigações do Poder Público em implantar as Zeis espelham bem essa realidade, perpassando gestões municipais diferentes.

Os megaeventos sintetizam com intensidade a flexibilização de direitos em prol de interesses privados, mas essa prática já tem sido bastante corrente nas cidades brasileiras muito antes disso.

Referências

CEARÁ. **Projeto Ramal Parangaba-Mucuripe - VLT**: um grande passo para melhorar a mobilidade urbana (cartilha). Disponível em: <http://issuu.com/impresametrofor/docs/cartilha_final>. Acesso em: 23 ago. 2014.

FORTALEZA. **Relatório Técnico sobre a Prestação de Contas de Governo - Balanço Geral 2013**. Disponível em: <http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco_2013.pdf>. Acesso em 23 abr. 2015.

FORTALEZA. **Relatório Técnico sobre a Prestação de Contas de Governo - Balanço Geral 2014**. Disponível em: <http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco_2014.pdf> Acesso em 23 abr. 2015.

IACOVINI, Victor. **Plano sem Projeto (PDP-FOR) e Projeto sem Plano (VLT Parangaba/Mucuripe)**: descaminhos da política urbana em Fortaleza/CE. Monografia (Departamento de Geografia), Universidade Federal do Ceará, 2013.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho (org.). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental**: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas. São Paulo: IBDU, 2015.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: **XIV Encontro Nacional da Anpur**. Rio de Janeiro, 2011.

Passé valorizado: o mercado imobiliário nos bairros próximos à arena Castelão

Rodolfo Anderson Damasceno Góis

Resumo

Este trabalho é parte da dissertação *A Metrópole e os Megaeventos: implicações socioespaciais da Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza*, defendida em agosto de 2013 no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFC. Este artigo aborda as ações dos agentes sociais envolvidos nas transformações no intraurbano de Fortaleza, com destaque para o setor imobiliário na expansão de Fortaleza no contexto da Copa do Mundo de 2014. Adotou-se como recorte espacial os bairros próximos a Arena Castelão. Foi verificado que a direção do crescimento da cidade avança para a sua porção centro-sul, onde está situada a Arena Castelão, palco dos jogos do mundial e um dos símbolos da estratégia de inserção da cidade na economia globalizada por meio do megaevento.

Palavras-chave: Megaevento, mercado imobiliário, socioespacial, intraurbano.

1. Introdução

A ocasião da Copa levantou muitas expectativas em vários setores, entre os quais os do mercado imobiliário. As melhorias urbanas valorizaram os imóveis e ampliaram as opções de investimento do setor. Representantes desse segmento imobiliário visualizaram tais oportunidades para venda e/ou aluguel de imóveis principalmente nas proximidades das áreas beneficiadas com os investimentos para o mundial. As agências imobiliárias aproveitaram o momento para elaborar campanhas de *marketing* valorizando então o patrimônio imobiliário, buscando oferecer os seus produtos às eventuais demandas potencializadas pelo mundial.

2. Os jogadores da partida: agentes produtores do espaço.

No desenrolar dos grandes projetos que ocorreram na cidade para a Copa do Mundo de 2014 estiveram presentes as ações de agentes produtores do espaço, alguns em certos momentos atuando com mais participação e influência que seus pares, e outros por vezes agindo em esforço conjunto com o objetivo de garantir seus interesses incomuns.

Segundo Roberto Lobato Corrêa (1995), agentes sociais que fazem e refazem a cidade são: Estado, grupos de excluídos, promotores fundiários e proprietários imobiliários.

Na preparação para a Copa em Fortaleza, os agentes que mais se destacavam inicialmente foram os governos do estado e o municipal. O primeiro, governo, atuando na organização do espaço com a construção do VLT, com remoções e com a reforma do Estádio Castelão (renomeado para Arena Castelão), e o segundo, nas melhorias das avenidas que se ligam aos equipamentos urbanos relacionados ao evento esportivo.

Os grupos de excluídos no contexto do mundial apareceram como aqueles que são alvo de remoções pelo Estado. São as classes menos favorecidas que não dispõem de poder econômico para adquirir habitações em lugares bem servidos de serviços urbanos. Esses grupos são relegados às favelas, às encostas de morros e às margens de rios e linhas férreas, no caso dos removidos pelo VLT. O contrário ocorre com as classes abastadas, que têm acesso aos melhores locais da cidade, próximos às comodidades que o urbano tem a oferecer. Segundo Villaça (2001), a busca por melhores localizações no espaço urbano reflete a disputa de classes por vantagens locais:

[...] o grande desnível social entre as classes nas metrópoles [...] faz que nelas sejam realçadas aquela faceta da luta de classes que é travada em torno das condições de produção/consumo do espaço urbano, isto é, em torno do acesso espacial às vantagens ou recursos do espaço urbano. (VILLAÇA, 2001, p.47).

Essa disputa é reforçada pela atuação de outros agentes, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários. Os primeiros visam renda fundiária de suas propriedades voltando-as para uso comercial ou residencial para camadas solváveis. Esse último aspecto, em que os proprietários fundiários atuam como promotores imobiliários, ocorre quando o público é abonado e os proprietários fundiários dividem os lotes e constroem casas (CORRÊA, 1995).

Conforme Corrêa (1995, p. 16), os proprietários de terra influenciam na produção do espaço urbano na medida em que exercem pressões junto aos governos, principalmente os municipais, pressões que se traduzem, por exemplo, na formulação de leis de ordenamento do solo urbano. Isso é identificado em Fortaleza, quando Bernal (2003) indica as conclusões de Joaquim Cartaxo sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, de Fortaleza.

Segundo o urbanista Joaquim Cartaxo (2000, pp. 58-59), a Luos obedecendo à lógica dos interesses do capital imobiliário, alterou profundamente os padrões urbanísticos e o tráfego no sistema viário, destacando: as mudanças ocorridas nas avenidas Santos Dumont e Bezerra de Menezes; a verticalização arquitetônica concentrada nos bairros Centro, Aldeota, Meireles, Papicu e Avenida Beira-Mar; a construção de parques urbanos e a urbanização da Beira-Mar, Praia de Iracema e parte da Praia do Futuro; e os novos equipamentos como os *shoppings centers* e *apart-hotéis*. (BERNAL, 2003, p. 176).

Ainda segundo Corrêa (1996), outra forma de pressão exercida pelos proprietários de terra se dá quando eles coagem o Estado a instalar infraestrutura urbana próxima aos seus terrenos, agregando-lhes valor. É o caso do litoral de Fortaleza, onde o setor imobiliário avança para as zonas de praia, adquirindo grandes porções de terras. Pressões são realizadas junto ao poder público: “O Estado passa a se responsabilizar pela construção de vias de acesso e de infraestrutura nas zonas de praia” (DANTAS, 2002, p. 78). Com as vias edificadas, os terrenos passam a fazer parte da malha urbana da cidade “[...] a um contexto urbano e a um conjunto de atividades urbanas [...]” (VILLAÇA, 2001, p. 23), justificando assim sua valorização.

Por sua vez, os agentes imobiliários, atuando na esfera dos capitais constituintes do circuito imobiliário, subdividem-se em capital incorporador, o mais importante nesse circuito, pois:

[...] realiza a gestão do capital-dinheiro na fase de sua transformação em mercadorias, em imóvel; a localização, o tamanho das unidades e a qualidade do prédio a ser construído são definidos na incorporação, assim como as decisões de quem vai construí-lo, a propaganda e a venda das unidades [...] (CORRÊA, 1995, p. 19).

Corroborando esse pensamento, Campos (1989, p. 49) afirma que “[...] o capital incorporador é o ‘maestro’ da sinfonia da produção capitalista da moradia, é o elemento que coordena a participação das várias frações de capitais no circuito imobiliário urbano”.

Há o capital financeiro, que subsidia a produção e a realização da mercadoria habitação. O capital construtor é aquele que realiza a “[...] produção física do imóvel, que se verifica pela atuação de firmas especializadas nas mais diversas etapas do processo produtivo [...]” (CORRÊA, 1995, p. 20). Por último, o capital comercial e de serviços é o responsável pela venda “[...] ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, agora acrescido de lucros; os corretores, os planejadores de vendas e os profissionais de propaganda são os responsáveis por esta operação” (CORRÊA, 1995, p. 20).

Os agentes da produção do espaço urbano – principalmente os relacionados ao imobiliário – influenciam na expansão da cidade. Em relação à expansão de Fortaleza pelo imobiliário, Pequeno identifica várias frentes sob dois aspectos:

[...] primeiro, nas faixas litorâneas pela sua linearidade e densidade orientadas pelos investimentos em infra-estrutura e pelos empreendimentos do setor imobiliário; segundo, nas franjas periféricas, onde ao oeste predomina uma expansão diversificada reunindo o setor imobiliário associado às camadas mais populares, os programas habitacionais públicos e as ocupações espontâneas, e ao leste prevalece o mercado formal voltado às camadas médias e superiores (PEQUENO, 2009, p. 98-99).

Podem-se visualizar melhor os eixos de expansão do imobiliário de Fortaleza relatados anteriormente, onde Pequeno (2008) aponta os fluxos de atuação do mercado imobiliário.

Segundo Pequeno 2008, os eixos de expansão extrapolam os limites da capital direcionando-se principalmente para cidades do litoral oeste e leste. No intraurbano de Fortaleza, o autor mostra que os vetores na direção sul-sudeste são as novas direções tomadas pelo mercado imobiliário¹ que vão de encontro aos bairros: Messejana, Passaré, Dias Macedo, Cajazeiras e Boa Vista², os quais são as mais recentes áreas para a implantação dos projetos imobiliários.

Essas novas áreas valorizadas, segundo Rufino (2012), configuram o que a autora chama de coroa imobiliária ou periférica.

[...] deve-se destacar a consolidação de uma coroa periférica com grande concentração de empreendimentos imobiliários na porção sul e sudoeste do município de Fortaleza. [...] essa nova área de expansão da produção imobiliária está particularmente relacionada ao aumento da produção imobiliária para o chamado segmento econômico³. A existência de importantes eixos viários e equipamentos de mobilidade, além da disponibilidade de lotes de grande dimensão e menores preços, são elementos que explicam a apropriação da área pelo mercado imobiliário (RUFINO, 2013, p. 269).

Rufino (2012) ressalta os eixos viários dessa parte da cidade na qual podem ser destacados aqueles ligados às obras de mobilidade da Copa do Mundo de 2014: a BR- 222 e as Avenidas Aberto Craveiro, Paulino Rocha, Dedé Brasil⁴ e Juscelino Kubitschek. A seguir, no Mapa 1, Rufino (2012) aponta a produção imobiliária em dezembro de 2010 – pontos pretos – e a localização daquilo que a autora denomina coroa imobiliária, que vai nas direções oeste-sul-leste.

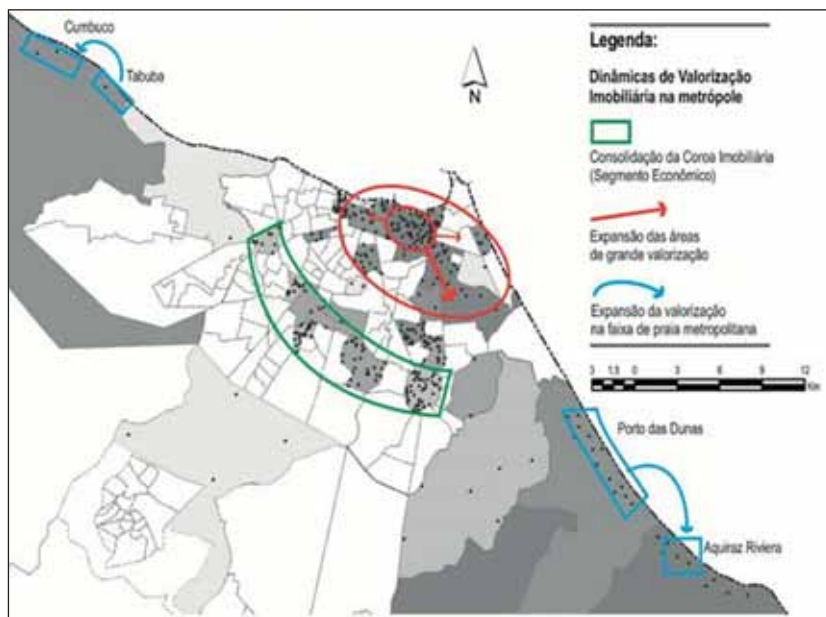
1 Ver figura 3 do capítulo “Projetos e obra da Copa de 2014 diante da política urbana de Fortaleza” (página 25).

2 Unificação do bairro Castelão com o Mata Galinha.

3 Segmento econômico que a autora se refere são as populações com maior poder de compra.

4 Atualmente a avenida é denominada Dr. Silas Munguba.

Mapa 1. Dinâmicas de valorização imobiliária na metrópole e a coroa imobiliária



Extraído de Rufino, 2012.

Fonte: Sinduscon-CE (Relatório IVV – mês de dezembro de 2010); Base Geometropolis. Observatório das Metrôpoles.

Esse setor vem apresentando investimentos imobiliários nas áreas de intervenção urbana para o mundial especialmente as de melhoria do sistema viário e de reforma do Castelão. Esse último pode se tornar um catalisador da valorização imobiliária na área e uma centralidade, uma vez que o projeto para a Arena – uma parceria público-privada – envolve ofertas de serviços com shoppings, restaurantes, cinemas e museus, configurando-se assim como atividades geradoras de fluxos. Sánchez (2010) afirma que ações como essa podem constituir centralidades e gerar aumento do consumo

Na escala da cidade, as intervenções baseadas nas “parcerias público-privadas” constroem novas centralidades, polos de atração que redimensionam o fluxo das pessoas e reordenam o consumo. Elas podem ser interpretadas como a expressão do movimento que transforma o espaço em mercadoria, produzindo o consumo do espaço (SÁNCHEZ, 2010, p.48).

As obras para a Copa entram na lógica de inserção da cidade na economia globalizada, pois, segundo Sánchez (2010), elas coadunam-se com o que a autora chama de imperativos do planejamento urbano

[...] capazes de tornar as cidades 'atraentes e competitivas' [...] modernização de infraestrutura de transporte: portos, aeroportos, terminais e anéis rodoviários capazes de acelerar a mobilidade e garantir a fluidez no território [...] recuperação de frentes marítimas e áreas portuárias, investimentos em espaços públicos tornados emblemas da modernização. [...] produção de espaços residenciais de alto padrão associada à oferta de bens e serviços de topo de mercado, destinadas aos [...] segmentos sociais emergentes [...] (SÁNCHEZ, 2010, p. 60-61).

O conjunto de obras para a Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza, além da finalidade para os jogos e do projeto de cidade competitiva⁵, acarretou o benefício às ações dos agentes imobiliários atuantes nos eixos de expansão da cidade que envolvem os bairros próximos à Arena Castelão.

Observando esse processo em Fortaleza procurou-se averiguar a valorização dos imóveis, as possíveis mudanças de uso do solo e os conflitos entre mercado imobiliário e moradores locais nos bairros próximos à Arena Castelão.

3. Projetos de melhoria urbana, dinâmica imobiliária e segregação socioespacial no entorno do Castelão

Visando aprofundar os estudos referentes à valorização imobiliária na pesquisa, adotou-se como recorte espacial as áreas próximas à Arena Castelão pelos seguintes motivos: primeiro, por ser o Castelão o principal equipamento para a Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza; segundo, por encontrar-se o estádio perfeitamente rodeado pelos bairros Dias Macedo, Boa Vista, Cajazeiras, Barroso e Passaré, o que permitiu estabelecer um raio de atuação desta pesquisa na área; terceiro, por existir uma quantidade de vazios ur-

5 Cidade competitiva foi o termo usado por Manuel de Forn, comissário da prefeitura de Barcelona para o plano estratégico de desenvolvimento econômico e social nas Olimpíadas de 1992; durante a Conferência Internacional sobre Turismo, Desenvolvimento, Inclusão Social e Integração Regional, realizada em 28 e 29 de novembro de 2011 em Fortaleza, no Centro de Convenções da Unifor.

banos e áreas verdes, as quais têm um potencial atrativo da região para incorporadoras; por último, por haver projetos urbanos para a área, como a melhoria da mobilidade urbana, o Bioparque Passaré – que não vigorou – e o plano do Parque Rio Cocó, que atualmente se encontra estagnado.

O Castelão e os bairros na suas vizinhanças estão situados aproximadamente no centro geográfico de Fortaleza, havendo cinco avenidas que dão acesso a essa parte da cidade: ao norte, as avenidas Governador Raú Barbosa e Alberto Craveiro; ao sul, a Av. Juscelino Kubitschek; a leste, a Av. Deputado Paulino Rocha; a oeste, a Av. Dedé Brasil, esta última renomeada para Av. Dr. Silas Munguba.

Ao longo da Av. Dr. Silas Munguba e em direção à Arena Castelão, existe a concentração de depósitos de materiais de construção. Porém, como afirma Villaça (2001, p. 24), “[...] a produção dos objetos urbanos só pode ser entendida e explicada se forem consideradas suas localizações”. Essa concentração de lojas ligadas ao ramo da construção civil é explicada inicialmente pela demanda proveniente tanto das obras dos bairros Passaré, Boa Vista e Dias Macedo – construções principalmente de unidades residenciais, conforme observado em trabalhos de campo – como da expansão da produção imobiliária nas franjas periféricas da cidade.

Num esforço de síntese, são apresentados em seguida alguns elementos presentes no entorno do Castelão, de modo a caracterizar os usos e (des)usos do solo urbano no setor-alvo desta investigação.

Como já foi dito antes, nas adjacências da Arena Castelão há muitas áreas que apresentam vazios urbanos e espaços verdes, como é o caso do terreno pertencente à empresa Fujita Engenharia, localizado próximo à Av. Dr. Silas Munguba.

Esse terreno representa um grande lote de terra numa área em plena valorização imobiliária próxima ao estádio. Villaça (2001) afirma, que nesses casos, tais terrenos têm seus preços atualizados, pois:

[...] terrenos vagos têm seu preço continuamente atualizado; [...] Se o terreno urbano vago apresenta um acréscimo de valor, esse acrés-

cimo deriva de alteração de sua localização e esta, por sua vez, deriva do trabalho social despendido na produção de todo o espaço urbano (VILLAÇA, 2001, p. 79).

Para a Av. Dr. Silas Munguba havia o projeto de reforma no valor de 41,6 milhões com vistas ao BRT, veículo para transporte de passageiros do Terminal da Parangaba à Arena Castelão. Aqui, o trabalho social despendido – apontado por Villaça na citação acima – visa melhorar as condições de mobilidade e conseqüentemente a acessibilidade, o que promove a valorização dos terrenos próximos ao contexto urbano.

A Av. Alberto Craveiro é também conhecida como “Avenida da Copa”, pois integra o equipamento esportivo ao bairro Dias Macedo e o liga à Aldeota, bairro nobre da cidade. Nessa avenida, situa-se o Condomínio Espiritual Uirapuru – CEU, empreendimento pertencente à Igreja Católica e administrado por 12 entidades religiosas, com espaço de 112 hectares de quilômetros quadrados, mais uma grande reserva de espaço verde. O CEU localiza-se entre o estádio e o aeroporto, com excelentes vias de deslocamento para qualquer área da cidade.

A Avenida Alberto Craveiro também recebeu obras para a implantação do sistema BRT, que consistem em duplicação e alargamento com valor orçado em 33,7 milhões de reais; as vias foram duplicadas, porém o sistema BRT não foi implantado no período do mundial.

Por sua vez, a Av. Juscelino Kubitschek – com muitos espaços verdes no seu entorno – possui um grande fluxo de automóveis e interliga o Boa Vista à Av. Presidente Costa e Silva, avenida que leva ao Cemitério Parque da Paz e ao Hospital Sarah Kubitschek. Nas adjacências, surgem novos padrões de imóveis residenciais, principalmente condomínios de dois andares, de padrão moderno, atendendo uma classe média que busca habitação no entorno das vias do estádio.

A Av. Juscelino Kubitschek corta, na direção sul, o bairro Passaré, o qual faz divisa com o bairro Barroso, que apresenta venda e aluguel

de moradias para a população de baixa renda. Essa população, sem alternativas melhores, obtêm imóveis em lugares de difícil acesso e com infraestrutura urbana precária.

Os terrenos mais bem situados dentro do Barroso estão sob a ação de grandes imobiliárias; são áreas próximas à Arena Castelão e à Av. Deputado Paulino Rocha. O Barroso possui, como padrão de habitação, residência unifamiliar com até dois pavimentos, refletindo a morfologia dos loteamentos ofertados para a construção desse padrão pelo mercado imobiliário local.

Com as obras de melhoramento urbano para a Copa do Mundo de 2014 que ocorreram nas proximidades, entra-se no processo de construção do imaginário social do desenvolvimento e da melhoria da qualidade de vida. Um primeiro exemplo é o do loteamento “Terra Nova”, onde o *marketing* tem como *slogan* a frase: “De um lado seu sonho, do outro também”, expressando a vantagem locacional de estar próximo da arena como sonho de morar bem. O segundo exemplo é de um condomínio que incorpora o nome do complexo esportivo como forma de *marketing*: o Arena Condomínio Clube em Cajazeiras.

Villaça (2001) aponta que grande parte das transformações positivas nos atributos de determinados pontos no espaço intra-urbano provém de: “[...] melhoria de acessibilidade. [...], seja nas grandes obras urbanas que introduzem novas acessibilidades [...], ou aproveitam a acessibilidade já existente” (VILLAÇA, 2001, p. 79).

A periferia no entorno da Arena Castelão absorve uma lógica de especulação dos lotes vazios com base no valor potencial que eles eventualmente terão e na melhoria da acessibilidade ocasionada pelas obras de melhoramento da Av. Deputado Paulino Rocha, que acarreta a atualização dos preços. Ainda assim, no período de realização deste estudo, verificou-se que a elevação dos preços do metro quadrado foi módica, quando se analisam os apartamentos no Barroso de acordo com o Gráfico 1.

Gráfico 1. Média do preço do m² no Barroso até agosto de 2012

Fonte: Índice Fipe-ZAP de imóveis⁶.

O índice Fipe-ZAP de preços de imóveis não registrou a valorização de outros tipos de investimentos imobiliários no bairro no período analisado.

Em Cajazeiras, bairro contíguo ao Barroso, o preço do metro quadrado foi mais elevado. Observado em trabalho de campo, o Cajazeiras é um bairro com pouca verticalização, onde a maior parte dos imóveis vendidos são casas em condomínios que, conforme o Gráfico 2 a seguir, apresentaram preço mais elevado que os dos apartamentos.

Gráfico 2. Média do m² em Cajazeiras até janeiro 2013

Fonte: Fipe-ZAP de imóveis.

- 6 O **Índice Fipe-ZAP de Preços de Imóveis Anunciados** é o indicador de preços de imóveis produzidos em parceria entre a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – (Fipe) e o **ZAP Imóveis**. A **Fipe** é ligada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). A Fipe realiza levantamento de dados primários para a elaboração de índices, tabelas de preços médios e de quantidades de uma série de variáveis econômicas. O ZAP é uma empresa da Globo, ligada ao setor de imóveis e parceira da Fipe na elaboração de índices voltados para o ramo imobiliário. O índice Fipe-ZAP de imóveis apresenta registros temporais diferenciados para os bairros analisados nesta pesquisa. Alguns bairros apresentam maior tempo de registro do que os demais.

Já no bairro Boa Vista, onde está situada a Arena Castelão, há infraestrutura urbana deficiente, como, por exemplo, precária pavimentação das ruas e residências unifamiliares de pequeno porte, evidenciando que a megaestrutura da arena esportiva se destaca na paisagem do bairro.

Conforme o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), o bairro está situado na Zona Residencial Urbana 2 (ZRU2), que tem como um dos objetivos:

Art.95. V - promover e incentivar a construção de novas habitações de interesse social e de mercado popular nas áreas com infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos disponíveis ou que estejam recebendo investimentos urbanos para a adequação das condições de habitabilidade; (PDPFOR, 2009).

Figura 1. Vista do Castelão na Rua Padre José Oliveira no bairro Boa Vista



Fonte: Pesquisa de campo no dia 16/11/2012.

Quanto às habitações de interesse social para o mercado popular, não foram encontradas – durante o período da pesquisa – ofertas de unidades na área, podendo tal fato, estar associado aos reduzidos investimentos urbanos para o bairro, destacando-se as obras de sa-

neamento básico e de drenagem próximas às margens do Rio Cocó, que atenderão as comunidades da circunvizinhança.

Segundo a descrição da ZRU 2, há insuficiência ou precariedade de serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, apontando que para o bairro Boa Vista deva-se promover a requalificação do saneamento priorizando as sub-bacias do Rio Cocó que, nesse caso, abrange todo o bairro.

Em virtude da pouca disponibilidade de infraestrutura urbana voltada para saneamento e pavimentação, dificultando o acesso ao bairro, o mercado imobiliário não é atraído para o local, mesmo que seja vizinho ao Castelão.

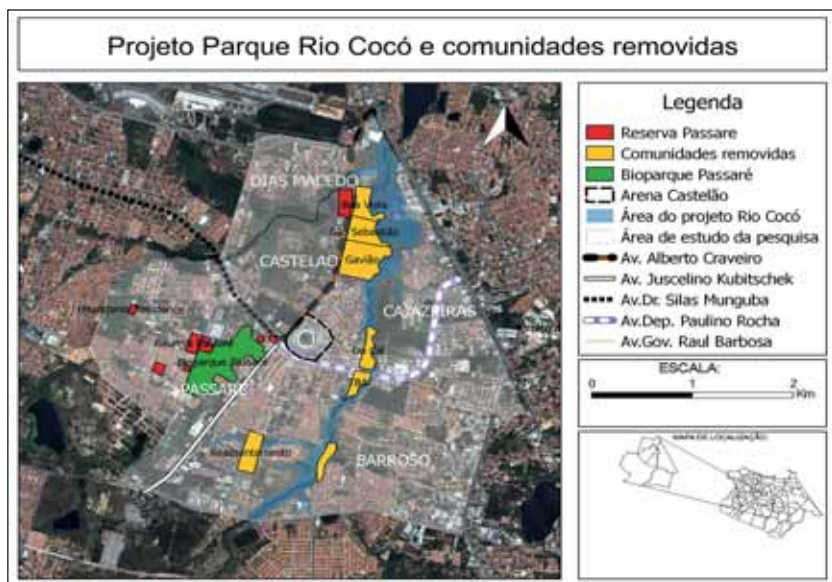
Para os bairros Boa Vista, Barroso, Passaré e Dias Macedo, destaca-se o projeto Parque Rio Cocó – obras ainda não iniciadas –, concebido pela Prefeitura de Fortaleza, através do Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social – Preurbis. O programa prevê atuação em seis comunidades da bacia do Rio Cocó, com o intuito de melhorar tanto a qualidade de vida da população de baixa renda residente às margens do Rio Cocó, mediante a construção de 816 moradias, como também a infraestrutura urbana e os serviços sociais.

As comunidades envolvidas no projeto são Boa Vista, São Sebastião, Gavião, Comunidade do Cal, TBA, Rio Cocó, João Paulo II e Jangurusu, presentes no Mapa 2. Nessas comunidades, existem alguns simplórios estabelecimentos comerciais, e residências de, no máximo, três pavimentos, das quais muitas estão em situação precária, aparentando estar em constante construção.

O projeto Parque Rio Cocó prevê: sede administrativa; anfiteatro; equipamento de ginástica; cafeteria; campos de futebol; *playgrounds*; pista de *skate*; pista de bicicross; praças de convivência; quadras de vôlei; quadras poliesportivas; quiosques de segurança; salas de eventos; unidade de comércio; ciclovia de 5,6 km; estacionamento; passeio arborizado; creche; centro de convivência. O projeto atende os requisitos das zonas ZRU 2 e Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2) – espaços e de lazer e esporte –, entretanto a população

humilde não será plenamente beneficiada por ele em virtude da remoção da localidade para a porção sudeste do Passaré, distante do novo equipamento urbano.

Mapa 2. Comunidades removidas pelo projeto Rio Cocó e empreendimentos imobiliários



Fonte: Elaborado por Rodolfo Góis de acordo com dados do Preurbis Cocó.

Em 1º de março de 2011, uma ordem de serviço foi assinada autorizando o empreendimento. Com valor orçado em mais de R\$ 26 milhões, o projeto compreende obras de urbanização de cerca de 6,5 km da margem do rio. A previsão que se tinha era que as obras estivessem concluídas em novembro de 2012. Um dos motivos do atraso foi a ocupação indevida das 816 unidades habitacionais por moradores do Passaré e de outras localidades não beneficiadas pelo projeto, quando as residências deveriam ser habitadas pelos moradores das comunidades beneficiárias. Essa circunstância impediu a remoção dos moradores das margens do Rio Cocó e o início das obras pela prefeitura, enquanto o impasse não é resolvido, o projeto do parque Rio Cocó encontra-se parado.

Ainda, próximo ao terreno destinado à alocação das famílias, há o aterro sanitário do Jangurussu, desativado, porém ainda exalando

odores, contribuindo para a poluição do Rio Cocó e do lençol freático e transmitindo doenças às populações próximas, de modo a comprometer a qualidade de vida das comunidades ali residentes.

Segundo um representante⁷ da Associação de Moradores Unir e Lutar, da comunidade Boa Vista, a prefeitura realizou reuniões pelo menos uma vez ao ano para tratar do número de residências removidas e das indenizações, porém prazos e valores não foram fixados com precisão. Conforme o Preurbis 2.479 imóveis serão afetados pelo projeto.

A representante da comunidade também informou que, mesmo estando em áreas de risco, alguns moradores não querem de lá sair, pois alegam que a localização de suas residências otimiza o deslocamento para outros pontos da cidade – principalmente o Centro –, uma vez que há linhas de ônibus próximas à comunidade, sobretudo aquelas que passam pelas avenidas Alberto Craveiro e Raul Barbosa.

Esse posicionamento de alguns moradores da citada comunidade encontra respaldo no pensamento de Corrêa (1995), quando afirma que a produção do espaço pelo grupo de excluídos se dá mediante fatores como estratégia e sobrevivência. Esses dois fatores ocorrem com a

[...] apropriação de terrenos usualmente inadequados para os outros agentes da produção do espaço, encostas íngremes e áreas alagadiças. [...] No plano imediato a favela corresponde a uma solução de um duplo problema, o da habitação e de acesso ao local de trabalho (CORRÊA, 1995, p. 30).

Esses moradores afirmam que o local em que serão reassentados – os conjuntos habitacionais foram construídos a 3 km das atuais residências – não é de fácil acesso e longe das linhas de ônibus. Em contrapartida o Projeto Parque Rio Cocó afirma que o local do reassentamento está próximo a vários pontos de ônibus.

Os moradores também alegam que as reformas nas vias próximas ao Castelão beneficiarão mais aqueles que têm automóveis. Segun-

7 Informação colhida da fala de uma moradora pertencente à Associação de Moradores Unir e Lutar, da comunidade Boa Vista, no trabalho de campo do dia 16/11/ 2012.

do Villaça (2001), situações como essas mostram que os pobres são mais dependentes do transporte coletivo e prisioneiros do espaço.

As necessidades e condições de deslocamento, como também a tecnologia de transportes, variam conforme as classes sociais. Quem é obrigado a morar longe do emprego e das compras é forçado a condições mais penosas de deslocamento. Se o Estado privilegia o transporte individual construindo vias expressas, está privilegiando as condições de deslocamento dos proprietários de automóveis. De maneira geral, as camadas populares são mais prisioneiras do espaço do que as camadas de mais alta renda, pois a possibilidade dessas camadas é bem maior. Nas palavras de David Harvey (1976, 171), 'os ricos podem comandar o espaço, enquanto os pobres são prisioneiros dele.' (VILLAÇA, 2001, p. 181).

As vantagens dos ricos em relação à mobilidade são notadas na fala dos corretores de plantão em um empreendimento no então bairro Castelão - hoje renomeado para Boa Vista -, porém tal empreendimento era divulgado como pertencente ao bairro Dias Macedo localizado às margens da Av. Alberto Craveiro. O empreendimento em questão é o Reserva Jardim, em construção pela MRV Engenharia, um edifício com quatro pavimentos e valor médio de 2.200 reais o metro quadrado, cuja característica mais ressaltada nas propagandas é a proximidade com o Arena Castelão e a localização na avenida que facilita o acesso ao Centro⁸.

Essa preferência pela localização que dá melhor acesso ao centro da cidade é explicada por Villaça (2001), quando afirma que o processo de dominação do espaço urbano é capitaneado pela classe dominante, que procura beneficiar-se das vantagens de deslocamento para vários pontos na cidade, preferencialmente o Centro.

[...] o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano. Dentre essas vantagens, a mais decisiva é a otimiza-

8 Informação fornecida pela corretora de plantão do Reserva Jardim, em trabalho de campo realizado em 29 /11/ 2012.

ção dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos dos seres humanos, ou seja, acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano (VILLAÇA, 2001, p.238).

Observou-se que as ações governamentais, como o Projeto do Parque Rio Cocó, não satisfazem os anseios de parte dos moradores das comunidades envolvidas no que se refere às vantagens locacionais, bem diferente dos empreendimentos imobiliários.

Ainda segundo corretores do empreendimento Reserva Jardim, localizado no Dias Macedo, o bairro teve sua valorização associada às obras de melhoria urbana para a Copa do Mundo de 2014 e aos planos de retirada das comunidades, nesse caso Boa Vista, próximo ao condomínio, mais exatamente do outro lado da Av. Alberto Craveiro.

Quanto ao bairro Boa Vista - no período verificado desta pesquisa - a oferta de imóveis é predominantemente de apartamentos, seguida por casas e depois por imóveis comerciais. Em janeiro de 2011, o preço médio do metro quadrado no bairro chegou a 1.750 reais para apartamentos, enquanto para casas foi de 1.056 reais. Os preços foram se igualando até junho de 2011, de 1.826 reais. A partir de então, os valores dos apartamentos e das casas começam a se distanciar, como se vê no Gráfico 3 abaixo, chegando a uma diferença de 1.354 reais em janeiro de 2013.

Ainda assim, os preços no Boa Vista são menores que em outros bairros da cidade. No mesmo ano de 2011, os preços dos apartamentos na Aldeota eram de 3.415 reais o metro quadrado, no Meireles de 3.883 reais e no Porto das Dunas de 3.164 reais. As casas na Aldeota apresentam o valor de 4.688 reais; já no Meireles é de 3.861 reais e, no Porto das Dunas, de 2.144 reais⁹.

9 Conforme dados apresentados no site <www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/>.

Gráfico 3. Preço médio do m² no Castelão¹⁰ até janeiro de 2013

Fonte: Índice Fip-ZAP imóveis.

No site da RMV Engenharia, a propaganda afirma que o empreendimento no “[...] Dias Macedo possui uma completa infraestrutura e está localizado em uma das regiões que mais se valorizam em Fortaleza”. Porém, quando se observam os preços dos apartamentos no Dias Macedo no Gráfico 4, nota-se que eles estão abaixo dos valores dos apartamentos ofertados no Castelão.

Gráfico 4. Média de preço do metro quadrado no Dias Macedo

Fonte: Índice Fip-ZAP Imóveis.

O Gráfico 5 mostra que o Dias Macedo teve o maior preço do metro quadrado no mês de março de 2012, de 2.580 reais. Nos meses seguintes, o preço caiu para 2.405 reais em abril do mesmo ano, e a partir daí teve leves oscilações até fevereiro de 2013, com o valor de 2.453 reais. Quando se comparam os valores do metro quadrado dos apartamentos do Castelão e do Dias Macedo, depreende-

10 O índice FIP ZAP imóveis ainda não registra o Castelão e Mata Galinha como sendo o Boa Vista.

-se que no primeiro bairro houve uma elevação dos preços no início de 2012, aproximadamente 2.153 reais, quando no segundo bairro os preços eram de 2.258 reais. Porém, ao longo de todo o ano de 2012 e início de 2013, os valores no Castelão superaram os do Dias Macedo.

Pergunta-se, então: o que explicaria a associação, pelo *marketing* imobiliário, do empreendimento com o bairro Dias Macedo? Quando se analisa a propaganda do Reserva Jardim, nota-se que ela situa o empreendimento próximo a “diversos pontos comerciais como o Makro”, o qual se localiza de fato no Dias Macedo. Em trabalho de campo, foi verificado que há muitos espaços verdes no antigo bairro Castelão, o que também é explorado na propaganda do Reserva Jardim: “Além disso, o bairro está cercado de verde por todos os lados, para que você e sua família tenham mais qualidade de vida”, é o que afirma o site da empresa.

Segundo Rufino (2012), esse *marketing* é explicado pela carga simbólica que os empreendimentos costumam apresentar.

A impregnação de símbolos no condomínio residencial, reforçada pela aproximação do marketing à produção imobiliária, procura explorar o conjunto de significados econômicos e socioculturais particulares à habitação (RUFINO, 2012, p. 211).

Logo, o empreendimento apresentado procura fazer associação com todas as vantagens existentes no Dias Macedo, como os pontos comerciais e os espaços verdes presentes no então bairro Castelão. Rufino ainda afirma: “Um exemplo do reforço da carga simbólica do condomínio é sua justaposição a nomes como ‘clube’, ‘parque’ e ‘jardim’, que trazem a associação direta do lazer como parte do lugar de moradia” (RUFINO, 2012, p. 212). Não só o empreendimento Reserva Jardim, mas também os demais observados no Passaré têm seus nomes ligados aos ambientes de lazer e à natureza próxima como mostrado na Figura 2.

Figura 2.Anúncio do Reserva Passaré se intitulando como “Condomínio Parque” e fazendo referências à sua proximidade com a natureza e a Arena Castelão. Responsabilidade da Bspar



Fonte: Anúncio publicitário do Reserva Passaré.

No Passaré estão os empreendimentos voltados para camadas mais solváveis - empreendimentos da Bspar¹¹ - e concentrados na Rua Prudente Brasil, próximos ao Zoológico Municipal Sargento Prata, que divide espaço com o Horto Municipal e o Espaço Verde. Para esse complexo ecológico, a prefeitura de Fortaleza, na gestão da ex-prefeita Luizianne Lins, planejou a construção do projeto Bioparque Passaré.

O Bioparque foi um dos 13 presentes prometidos em comemoração aos 280 anos de Fortaleza, em 2006¹². O projeto previa: safári, museus, restaurantes e espaços para prática de arborismo e tirolesa. Esse projeto visava à aproximação das pessoas com a natureza, e também era uma forma de manter o zoológico atual.

11 Os proprietários da empresa Bspar eram antes donos da indústria química Agripec, vendida em 2007 a um grupo multinacional (Nufam). Com a venda da empresa, os empresários voltaram parte de seus capitais ao setor imobiliário (RUFINO, 2012). Aqui se vê a migração de capitais de um setor da economia e da indústria para outro, o imobiliário.

12 De acordo com o site Conclitação, que faz referência à matéria do portal O povo sobre o *Ritmo lento nas obras de Fortaleza*, publicada em 26/10/2009.

Com a aproximação dos jogos, o Bioparque passou a ser planejado para servir como ponto turístico durante o mundial, como indicou o jornal O Povo, um dos informativos diários de maior circulação do estado, em 25 de junho 2011: “Atração Turística na Copa de 2014”. As áreas do zoológico, do horto e da lagoa do Passaré formarão 42 hectares para o bioparque”.

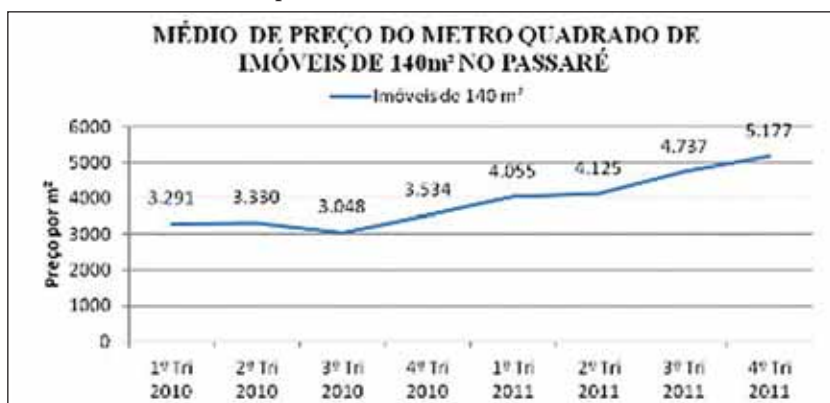
Posteriormente, foi noticiado no mesmo jornal o atraso na realização do projeto em matéria intitulada “Entre o concreto e o que não saiu do papel” enfocando que: “Segundo a Prefeitura, foram gastos cerca de R\$ 4,5 milhões com desapropriações necessárias. O terreno do local foi garantido e os licenciamentos aprovados. Mas, segundo Accioly, faltou verba para tocar a obra” (O Povo, 4/11/2012).

Ainda com atrasos no projeto, a possibilidade de implementação desse equipamento beneficia os empreendimentos imobiliários próximos, que associam a imagem da natureza aos seus produtos. É o caso do empreendimento Horto Residence, situado na mesma rua do Horto municipal.

O bairro Passaré foi considerado pelo Sinduscon-CE um dos bairros nobres da cidade, conforme o Índice de Velocidade de Vendas - IVV de janeiro de 2012. O bairro se transforma, passando de uma população mais pobre para uma mais solvável, e também sofre processo de incorporação imobiliária. O tamanho dos imóveis vendidos variavam entre 56 e 70 m², com preço médio de 3.358,06 reais o metro quadrado. É caso do Vivenda Passaré, que possui apartamentos de 63 m² com valores de 240 mil reais.

Nos anos de 2010 e 2011, as quantidades de imóveis vendidos compreendiam em, sua maioria, casas de 140 m², em média, em condomínios. Apesar de algumas oscilações nos meses do período analisado, os preços mantiveram-se em constante ascensão, como indicado no Gráfico 5, a seguir.

Gráfico 5. Média de preço do metro quadrado de imóveis de 140m² no Passaré por trimestre de 2010 e 2011

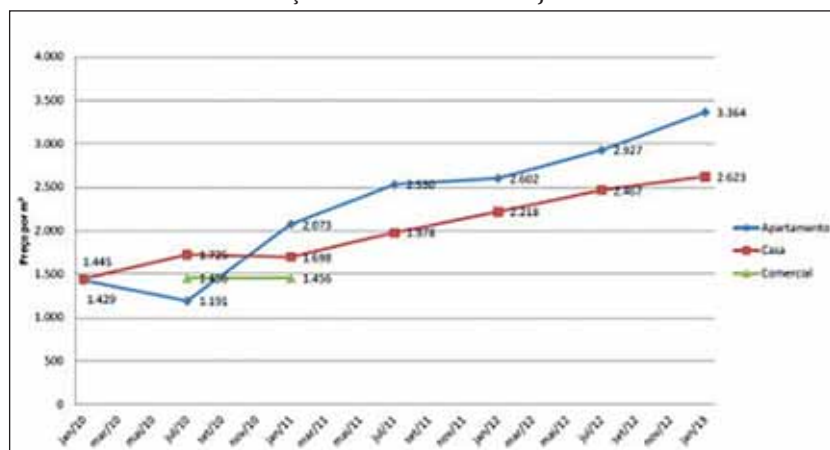


Fonte: Sinduscon - CE (Relatório Índice de Velocidade de Vendas - IVV dos anos de 2010 e 2011).

Como se pode notar, só nos três primeiros trimestres de 2010 os preços não apresentaram valores mais elevados, pois foi nesse período que a oscilação de preços ocorreu com mais frequência. Entre o primeiro trimestre e o segundo, o valor estava estabilizado, mas já para o terceiro trimestre o valor médio do metro quadrado caiu em 282 reais, vindo a se elevar apenas no último trimestre do ano para 486 reais. Já em 2011 os preços adquirem estabilidade no primeiro e segundo semestres e elevaram-se até o final do ano.

É importante destacar que o Sinduscon-CE não registrou o comportamento do mercado imobiliário no bairro em 2009, ano em que Fortaleza foi escolhida para ser subsede dos jogos da Copa do Mundo de 2014. Só nos anos seguintes os relatórios do IVV começaram a apontar com maior frequência a dinâmica de valorização da área.

Em janeiro de 2011, o preço médio do metro quadrado dos apartamentos ofertados começa a superar o preço do metro quadrado das casas, no Passaré, como se pode observar no Gráfico 6 apresentado adiante.

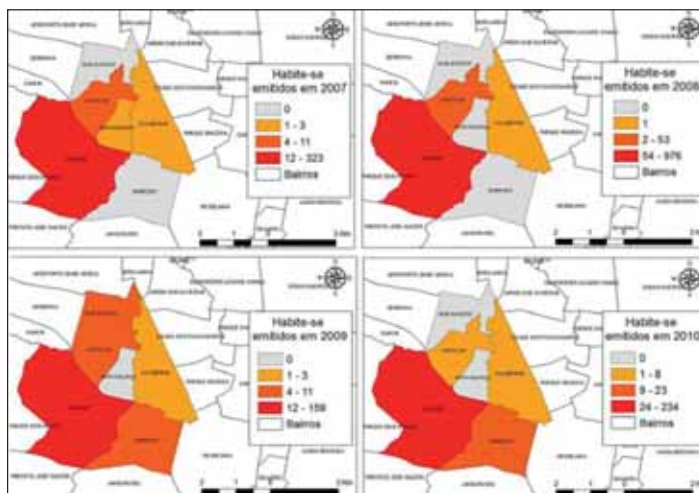
Gráfico 6. Preço do m² do Passaré até janeiro de 2013.

Fonte: Índice Fipe-ZAP imóveis.

Em janeiro de 2010, os valores dos apartamentos de 1.492 reais o metro quadrado estão próximos dos das casas de 1.445 reais. As casas mantêm a hegemonia dos valores até junho de 2010, com o preço médio de 1.725 reais.

Posteriormente, com a gradativa valorização do Passaré, o crescimento da demanda de imóveis no bairro fez acelerar o processo de verticalização¹³. Nos meses seguintes, depois de junho de 2010, os valores do metro quadrado dos apartamentos superaram os das casas, terminando janeiro de 2013 com uma diferença de 741 reais entre o metro quadrado do apartamento e o das casas. Quanto aos imóveis comerciais, o Índice Fipe-ZAP de imóveis não obteve dados suficientes para mensurá-los ao longo dos anos entre 2010 e 2013. Ainda conforme os corretores atuantes no Passaré, a maior parte dos terrenos está sendo incorporada e voltada para a habitação, daí se concluir que a oferta de imóveis no Passaré é majoritariamente residencial.

13 Informação obtida por meio de conversas com corretores imobiliários do empreendimento Reserva Passaré.

Mapa 3. Número de “Habite-se” emitido entre 2007 e 2010

Fonte: Elaborado conforme dados da Secretaria de Finanças de Fortaleza - Sefin.

Os corretores atuantes no Passaré, diferentemente daqueles que estão no Dias Macedo, afirmam que o bairro já estava valorizado antes do anúncio de Fortaleza para a Copa do Mundo de 2014, porém, as melhorias urbanas planejadas para as proximidades, principalmente de mobilidade urbana, potencializaram o mercado imobiliário do bairro. Pode-se verificar tal valorização quando se analisa o número de “Habite-se”¹⁴ emitido por bairros entre os anos de 2007 e 2010 apresentados no Mapa 3.

Os bairros que possuem maior número de certidões de Habite-se emitidas representam as áreas que tiveram mais unidades habitacionais liberadas pela prefeitura para uso efetivo. A dinâmica imobiliária próxima à Arena Castelão pode ser verificada também pelos dados do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI. Segundo pesquisa¹⁵ realizada pela Dr. Clarissa Freitas e pelos

14 Documento expedido pela prefeitura em que se autoriza o uso efetivo de construções ou edificações.

15 Pesquisa de espacialização dos dados do ITBI desenvolvida pelo Programa de Educação Tutorial do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFC (Arqpet) e do programa de extensão “DAU – Direito à Arquitetura e Urbanismo: Zonas Especiais de Interesse Social e Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social financiado pelo MEC/ Ministério das Cidades Proext - 2011”. É um produto das atividades de iniciação científica dos alunos bolsistas. Para saber mais, ver artigo: “Design da Informação e SIG para analisar o comportamento do mercado imobiliário em Fortaleza diante do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis.”

estudantes do Programa de Educação Tutorial da Arquitetura da UFC, “[...] o ITBI é uma maneira eficiente de monitorar a dinâmica da valorização imobiliária, pois é um imposto pago apenas quando ocorre venda ou transferência do imóvel” (SUCUPIRA. et al. 2011, p. 2).

A pesquisa preocupou-se em tornar inteligível dados complexos em informação espacial - mapeamento -, ou seja, “[...] o dado existe em sua forma bruta, mas não está apresentado de uma forma compreensível para os agentes urbanos” (SUCUPIRA. et al. 2011, p. 1). Usando como base a mesma metodologia da pesquisa, elaborou-se um mapa onde foi exposto o número de transações imobiliárias nas áreas próximas ao estádio.

A partir dos dados da Sefin sobre o ITBI, especializou-se esse imposto cobrado para vendas de terrenos em 2010 por face de quadra - quarteirão - dos bairros próximos ao estádio. Notou-se, conforme exposto no Mapa 4, que o número de transações imobiliárias na área de estudo tende a aumentar nas proximidades do Passaré, confirmando também o elevado número de Habite-se emitido no mesmo ano para o bairro.

Mapa 4. Quantidade de terrenos vendidos por quarteirão em 2010



Fonte: Elaboração com base em dados da Sefin.

A valorização dos bairros próximos ao Castelão foi apresentada em matéria publicada no jornal *O Povo* em 25 de outubro de 2011, apontando que o metro quadrado dos terrenos próximos ao estádio valorizou-se em torno de 700% e 1.000% em terrenos próximos ao Passaré e às avenidas em via de reformulação.

O processo é mais intenso na área mais nobre do entorno do Castelão, em especial no bairro Passaré, segundo o sócio-diretor da Viva Imóveis, Paulo Angelim. [...] Quanto mais as obras forem avançando, com mais benefícios para a cidade, a valorização vai continuar”, destacou. José Maria explicou que, mesmo depois do final da Copa do Mundo, os preços da região do entorno do Castelão não deverão cair porque os terrenos estavam sendo comercializados a preços muito baixos (*O Povo*, 25 de outubro de 2011).

Conforme os corretores do Reserva Passaré, as pessoas estão procurando imóveis não só para comprar e morar, como também para investir em forma de aluguel durante a Copa. Os empreendimentos ofertados no bairro são voltados para a classe média alta que possui renda de no mínimo 6 mil reais por mês, afirma os corretores do empreendimento¹⁶.

Os corretores atuantes nos empreendimentos no Passaré explicam ainda que os produtos imobiliários ofertados no bairro são maiores do que os do bairro Castelão¹⁷ e que a valorização no Passaré também se dá pela infraestrutura urbana, como ruas pavimentadas e largas; eles ainda afirmam que os fatores sociais também contribuem, “[...] por ser um bairro com muita presença de verde; bairro de família; seguro, pois há seguranças particulares e as casas e condomínios possuem cercas elétricas e muros altos”¹⁸.

A obsessão de construir muros e cercas fechando os bairros dos mais ricos ocorre não só num momento de incerteza econômica e de medo da criminalidade, mas também quando os mais ricos começam a ficar mais próximos dos pobres e miseráveis excluídos,

16 Informação fornecida pela corretora de plantão do Reserva Passaré, em trabalho de campo realizado em 29/11/2012.

17 Na época, eles não mencionavam Boa Vista, pois a unificação não havia sido oficializada.

18 Fala de um dos corretores do empreendimento no Passaré.

ou seja, quando os ricos começam a ir para a periferia (VILLAÇA, 2001, p. 152).

Os empreendimentos dos bairros Dias Macedo, Boa Vista, Cajazeiras e Passaré, ou seja, os condomínios das áreas próximas à Arena Castelão, se enquadram nesse pensamento. Não há homogeneidade de classes nos bairros próximos ao estádio: há ricos e pobres dividindo o mesmo espaço, porém o que foi observado é que aqueles que podem pagar estão localizados em áreas bem servidas de infraestrutura urbana e beneficiadas pelas obras da Copa, enquanto existem as classes menos favorecidas que foram afetadas negativamente com as obras do mundial. Na Figura 3, se vê, por exemplo, uma casa ameaçada de remoção pelas obras de alargamento da Av. Dr. Silas Munguba.

Figura 3. Protesto de morador contra as remoções do projeto do BRT na Av. Dr. Silas Munguba, no bairro Passaré, a alguns metros do estádio Castelão. Na faixa, leia-se “O maior legado que a Copa pode deixar pra mim seria minha casa”



Fonte: Rodolfo Góis. Trabalho de campo 16/11/2012.

Segundo Corrêa (1995), quando o Estado inicia projetos de renovação urbana permite a conjugação de vários interesses, entre os quais está o proveito do mercado imobiliário:

Através de política conjugada de renovação urbana [como obras de para o megaevento] – abertura de modernas vias de tráfego [como ampliação da Av. Dr. Silas Munguba para a passagem do BRT] – o Estado capitalista viabiliza simultaneamente vários interesses. De um lado, via expulsão dos pobres residentes [...], redireciona a segregação residencial e viabiliza o capital imobiliário que tem oportunidade de realizar bons negócios [...] (CORRÊA, 1995, p. 28).

Os terrenos adjacentes à Av. Dr. Silas Munguba tendem à valorização devido às obras de ampliação da via. Enquanto isso, os pobres que moram perto foram – e ainda são – afetados negativamente, uma vez que se tornam alvo de remoções de projetos de melhorias urbanas. Além disso, os que ficam são compelidos a deixar o local por não poder arcar com os novos valores de aluguéis de imóveis, condição que Souza (2008) vai chamar de “expulsão branca”. A ironia é que as melhorias urbanas, que, em tese, beneficiariam a população, acabam por excluir os mais necessitados das eventuais benesses das obras realizadas na cidade.

4. Considerações finais

O período dos preparativos para o mundial foi de início suficientemente intensos para alavancar mudanças na configuração espacial de Fortaleza. A dinâmica imobiliária é a mais sensível a essas mudanças, principalmente pelas obras de mobilidade urbana, pois o aquecimento do setor, verificado nos índices dos produtos imobiliários, aponta para tal.

O mercado imobiliário avança bem como as desapropriações em duas frentes: primeiro, nos bairros já consolidados, ou seja, aqueles que apresentam infraestrutura urbana consolidada e com melhor acessibilidade e segundo, em áreas de expansão urbana como a porção centro-sul, onde está situada a Arena Castelão, palco dos jogos do mundial e um dos símbolos da estratégia de inserção da cidade na economia globalizada por meio do megaevento.

A realização de um megaevento como a Copa do Mundo 2014 em uma cidade segregada e multifacetada como Fortaleza serviu para catalizar e desencadear inúmeros processos complexos, cujos efei-

tos perdurarão por muito tempo, o que leva a crer que serão necessários mais estudos para vislumbrar com maior plenitude os efeitos desse jogo que não acabou após o apito final.

Referências

BERNAL, M. C. (2003). A Emergência de Fortaleza como Metrópole Periférica: segregação e terciarização. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CAMPOS, P. A. A dinâmica imobiliária. Elementos para o entendimento da espacialidade urbana. Cadernos IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, v. 3, n. especial, 1989, pp. 47-70.

CORRÊA, R. L. O espaço urbano. São Paulo, Editora Ática:1995.

DANTAS, E. W. C. Mar à vista: estudo da maritimidade em Fortaleza. Fortaleza, Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará, 2002.

FORTALEZA. Lei nº 062, de 2 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, Número 14.020.

O POVO. (2011). Metro quadrado na área do Castelão valoriza até 700%. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/economia/2011/10/25/noticiasjornaleconomia,2321827/metro-quadrado-na-area-do-castelao-valoriza-ate-700.shtml>. Acesso em 8 jul. 2012.

O POVO. (2012). Entre o concreto e o que não saiu do papel. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/11/03/noticiasjornalpolitica,2947844/entre-o-concreto-e-o-que-nao-saiu-do-papel.shtml>. Acesso em 26 Mar. 2013.

PEQUENO, R. L. B (Org.). Como anda Fortaleza. Rio de Janeiro, Letra Capital: 2009.

PEQUENO, R. L. B. (2008). Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana de Fortaleza. Mercator - Revista de Geografia da UFC. Fortaleza, v. 7, nº 13, pp.71-86.

RUFINO, M. B. C. (2012). Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese de doutorado. São Paulo. FAUUSP.

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó, Argos: 2010.

SOUZA, M. L. ABC do Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 2008.

SUCUPIRA, L; FROTA, N; FREITAS, C; MARINHO, R; CAVALCANTI, F. (2012). Design da Informação e SIG para analisar o comportamento do mercado imobiliário em Fortaleza diante do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social - Zeis. Disponível em: http://cumincades.scix.net/cgi-bin/works/Show?sigradi2012_161. Acesso em 26 nov. 2011.

TONIATTI, M; GUIMARÃES, Y. (2009). Obras em ritmo lento em Fortaleza. Disponível em: <http://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/noticias/obras-em-ritmo-lento-em-fortaleza/>. Acesso em 26 mar. 2013.

VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo, Studio Nobel: FAPESP: 2001.

Copa do mundo de 2014 em Fortaleza: segregação socioespacial e acentuação da informalidade urbana

Clarissa Sampaio Freitas

Resumo

O artigo avalia os impactos da Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza no que se refere à questão da habitação. A pesquisa apresentada utiliza-se de entrevistas, acompanhamento de audiências públicas e técnicas de manipulação de dados espaciais e tabulares, e análise documental. Tais métodos sugerem que os investimentos da Copa do Mundo em Fortaleza acentuaram o processo da segregação urbana na escala da Metrópole, impondo a transferência populacional de larga escala para bairros periféricos desprovidos de serviços urbanos. Além disso, ao analisar os impactos dos investimentos na escala de um assentamento urbano, percebe-se que a abordagem do estado para viabilizar os investimentos do megaevento retrocede com relação aos avanços recentes da política urbana federal, em particular devido ao não-reconhecimento dos direitos dos moradores em assentamentos informais consolidados de baixa renda.

Palavras-chave: Informalidade urbana, habitação, direito à cidade, megaevento, Fortaleza.

1. Introdução

Este artigo insere-se no projeto “Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo de 2014” do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), Observatório das Metrópoles, particularmente no seu eixo 3 “Moradia, Dinâmica Urbana e Ambiental”. O eixo 3 investiga os impactos dos megaeventos esportivos sobre a configuração socioespacial das cidades-sede, em termos da implantação de equipamentos e serviços coletivos, da ampliação do acesso à moradia, da distribuição dos diferentes grupos sociais na

cidade e dos impactos ambientais das intervenções. Apresenta-se aqui uma breve reflexão sobre os efeitos da Copa de 2014 na dinâmica urbana e habitacional na cidade de Fortaleza, guiada por duas principais questões: (1) Qual a relação dos investimentos da Copa com a atuação do mercado imobiliário em Fortaleza? e (2) Como o processo de implementação dos investimentos da Copa lidam com a questão da informalidade urbana?

Para discutir tais questões, a pesquisa apoia-se nas seguintes etapas metodológicas: análise documental dos projetos das intervenções; análises espaciais que sobrepõem os investimentos planejados com os diversos aspectos da dinâmica socioespacial; acompanhamento de audiências públicas; entrevistas semiestruturadas; visitas de campo. Tais procedimentos metodológicos foram conduzidos durante o período de janeiro 2010 até a realização do megaevento, em junho de 2014.

A investigação desenvolvida em Fortaleza permitiu identificar uma relação entre a implementação das obras de preparação para o megaevento esportivo e a acentuação do padrão pré-existente de exclusão socioespacial, seja através de processos de segregação na escala da Região Metropolitana de Fortaleza, seja por meio dos efeitos territoriais negativos na escala do assentamento atingido. Esses efeitos perversos podem ser entendidos como produtos da desconexão entre as intervenções urbanas e as diretrizes de planejamento sugeridas tanto pelo plano diretor municipal (LC 062/2009), como pela política urbana federal, em particular no que tange à questão do direito à cidade dos moradores de assentamentos informais consolidados.

O artigo organiza-se em duas seções. A primeira seção revela o papel das obras da Copa em acentuar o movimento de periferação da população de baixa renda somando-se a outros fatores pré-existentes. Tendo como base uma análise na escala metropolitana, argumenta-se que as intervenções do megaevento em Fortaleza estimulam um movimento de ampliação da segregação socioespacial, que inclui tanto a retirada de moradores de zonas com um bom acesso a infraestrutura e serviços urbanos na direção da peri-

feria, como a concentração espacial de investimentos urbanos em setores historicamente privilegiados da cidade. A segunda secção do artigo tem como foco os impactos das intervenções na escala dos assentamentos atingidos. Ela revela a desconsideração das necessidades de reprodução social dos moradores das comunidades atingidas, expondo ainda uma espécie de anuência do Estado sobre a urbanização informal. A secção utiliza-se de entrevistas com os moradores dos assentamentos atingidos e visitas de campo, além dos métodos previamente apresentados.

2. Ampliação da segregação urbana na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

2.1 O contexto urbano habitacional pré-existente na RMF

A RMF possui 3.615.767 habitantes em 2010, dos quais 68% são moradores do município de Fortaleza. Além da supremacia no que se refere à distribuição populacional, Fortaleza apresenta grande concentração de atividades econômicas e serviços urbanos. Dos quinze municípios que compõem a Região Metropolitana, apenas seis fazem parte da principal mancha urbana: Caucaia, Maracanaú, Pacatuba, Euzébio Aquiraz e Fortaleza. Esse *continuum* urbano apresenta-se segmentado entre a porção localizada a leste do Centro e no litoral - que constitui a zona nobre da cidade explorada também pela atividade turística - e o restante que constitui espaços com deficiente acesso a serviços urbanos e grande densidade populacional (FREITAS e PEQUENO, 2015).

Desde meados da década de 2000, como resultado do cenário macroeconômico favorável no Brasil, e da maior disponibilidade de financiamentos habitacionais, percebe-se em Fortaleza um processo de acentuação da valorização imobiliária do espaço urbanizado. Com consequências para o fenômeno da exclusão social ainda pouco mensuradas, nota-se a expansão da área de atuação tradicional do mercado imobiliário formal, que antes se limitava a poucos bairros a leste do centro e a porções do litoral. Na segunda metade da década de 2000, os empreendimentos imobiliários avançam na direção das periferias, formando o que Rufino (2012)

identifica como um anel semiperiférico, caracterizado por bairros anteriormente formados por loteamentos com variados graus de consolidação e autoconstrução da moradia. São exemplos desse fenômeno a dinâmica imobiliária recente dos bairros da Maraponga, Cambeba e Passaré em Fortaleza, também classificados pela imprensa local como bairros “emergentes” (FREITAS e PEQUENO, 2015). Introduzem-se nesses bairros tipologias habitacionais anteriormente inexistentes: condomínios horizontais ou verticalizados de pequena altura, e casas produzidas em série, ofertadas para uma população com renda superior àquela existente.

Esse espraiamento da produção imobiliária induz ao aumento do preço da terra nos bairros atingidos e alimenta a periferação da população de baixa renda, fenômeno este que não é novo, mas que tem sido potencializado pela política pública de financiamento imobiliário a partir de meados de 2000. Ao ampliar a oferta de crédito imobiliário, sem que os mecanismos de planejamento urbano que visam o controle do aumento especulativo de preços sejam implementados, o mercado imobiliário formal acaba por impulsionar a segregação das camadas de baixa renda para a periferia. Este processo é descrito em Freitas e Pequeno (2015) a partir da manipulação de dados dos financiamentos imobiliários da Caixa Econômica Federal:

A reserva de terrenos em bairros “nobres” para uma faixa de renda acima de 10 s.m. faz com que a produção imobiliária para as faixas de 3 a 10 s.m. se dê em bairros “emergentes”. Como consequência, a produção para a faixa abaixo de 3 s.m. enfrenta dificuldades de acontecer dentro dos limites administrativos do município de Fortaleza, e acabam sendo empurrados para os municípios vizinhos. (FREITAS e PEQUENO, 2015: 54).

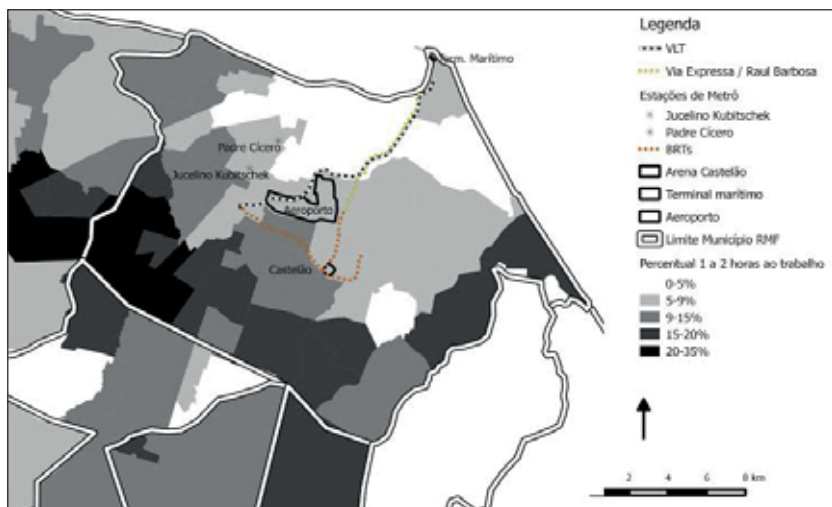
Nesse contexto, o processo de favelização dos espaços urbanizados da metrópole não apresenta sinais de estabilização. Ao contrário, é comum encontrarmos situações em que os empreendimentos imobiliários surgem concomitantemente com novos assentamentos em áreas inadequadas no seu entorno imediato, como leitos viários e espaços frágeis.

2.2 As obras da copa e a valorização imobiliária

Em meados de 2000, no início do processo de expansão da fronteira de atuação do mercado imobiliário em Fortaleza, os bairros “emergentes” ou “semiperiféricos”, apresentam graves deficiências em termos de acesso a infraestrutura e saneamento básico, as quais constituem um entrave para a tendência de elitização de bairros que eram anteriormente produzidos via autoconstrução. A escolha de Fortaleza para sediar o megaevento amplia a disponibilidade de recursos para investimentos urbanos, que passam a ser direcionados para sanar as deficiências de infraestrutura da nova frente de atuação do mercado imobiliário formal.

Se observarmos o padrão de localização dos investimentos da Copa 2014 em Fortaleza percebe-se sua concentração em áreas de forte atuação do mercado imobiliário: sejam aquelas que correspondem à porção turística da cidade – áreas tradicionalmente de interesse da indústria imobiliária – sejam aquelas que abrigam o entorno dos equipamentos aeroportuários e do estádio que formam uma nova frente de atuação desse mercado. Percebe-se, assim, que os investimentos da Copa acomodam-se mais diretamente aos interesses da indústria imobiliária, que no momento estava em busca de novas áreas para investir, do que aos interesses de reprodução social da maior parte da população urbana de Fortaleza, que se concentra espacialmente no vetor sudoeste.

A grande explicação para esse padrão de concentração espacial dos investimentos da Copa 2014 é a necessidade de viabilizar o megaevento. Era preciso, argumentava-se, estabelecer uma conexão entre a porção turística da cidade na zona leste e o aeroporto e o estádio, ambos localizados no centro geográfico do município, exatamente nas novas áreas-alvo do mercado imobiliário.

Figura 1. Fortaleza: tempo deslocamento X investimentos Copa

Fonte: Microdados Censo 2010/Matriz de responsabilidades da Copa em Fortaleza.

Elaboração: Clarissa Freitas.

Entretanto, para cumprir esse objetivo de conexão da porção turística de Fortaleza com o estádio e o aeroporto, os governos estaduais e municipais propõem a superposição entre dois modais de transportes em um grande trecho do setor leste da cidade: O Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) Parangaba-Mucuripe e uma Faixa Exclusiva de Ônibus (BRT, sigla inglesa de Bus Rapid Transit) ao longo da Via Expressa (ver Figura 1). Essa linha corresponde ao ramal ferroviário de cargas construído na década de 50, que de fato constitui uma barreira para a fluidez viária entre o anel central e os bairros em processo de valorização. A transposição dessa linha, por meio da construção de uma série de viadutos para o funcionamento do BRT é bastante interessante à agenda do mercado imobiliário, assim como aos atuais moradores da zona leste, com perfil de renda mais alto que a média da cidade.

Embora o objetivo da conexão entre zona turística e aeroporto/estádio seja bastante pertinente à dinâmica do megaevento, ele perde o sentido se considerarmos as necessidades de reprodução social da maior parte dos moradores da metrópole. Na medida em que os investimentos privilegiam espaços já historicamente privilegiados e possibilitam a abertura de novas frentes imobiliárias, esses investimentos contribuem para a elevação do valor da terra, dificultan-

do a permanência de moradores de baixa renda. A permanência da baixa renda no território valorizado é particularmente ameaçada em casos de comunidades com insegurança jurídica de posse da terra e de famílias moradoras de aluguel.

Talvez o mais claro exemplo do processo de valorização imobiliária e exclusão socioespacial induzido pelos investimentos da Copa 2014 tenha ocorrido no entorno do Castelão, nos bairros Passaré e Castelão, onde se localiza o estádio, rebatizado de Arena Castelão após ter sido reformado para o megaevento.

O processo de urbanização do entorno do estádio inicia-se com a implantação parcial de loteamentos aprovados entre as décadas de 50 e 80. Nessa época, tratava-se de uma área bastante distante da mancha urbana principal da cidade, tendo em vista que o grande influxo populacional de Fortaleza ocorre tardiamente, entre os anos 70 e 80. Alguns desses loteamentos mais antigos permaneceram com um baixo estado de consolidação por várias décadas devido principalmente a práticas especulativas de retenção de lotes vazios e à grande dimensão dos lotes aprovados, que não atendem aos padrões da demanda habitacional efetivamente existente, concentrada na faixa de baixa renda. Sem muitos moradores, essa região permanece sem rede de drenagem, sem pavimentação ou calçadas e com iluminação deficiente até a década de 2000. Os espaços residuais são ocupados por uma população de baixa renda, em particular na várzea do rio Cocó, que atravessa a região.

Com o anúncio das obras no entorno do Castelão em 2010, o valor da terra no bairro sofre significativo aumento, surgindo diversos lançamentos imobiliários destinados a uma faixa de renda superior àquela previamente existente. Esses imóveis vão desde condomínios verticais de pequena altura, a loteamentos fechados e pequenos condomínios. O preço do metro quadrado das unidades habitacionais de dois quartos nos empreendimentos multifamiliares no bairro Castelão chega a 3600 reais em 2014 (em valores atuais), cifra bastante superior ao praticado em 2005, que possuía valor da ordem de 950 reais¹.

1 Valor de 2005 extraído de pesquisas das empresas construtoras afiliadas ao Sinduscon-CE. Valor de 2014 extraído de publicidade na imprensa.

Esse processo de elitização, advindo da valorização imobiliária das áreas que receberam investimentos públicos, inviabiliza a utilização dos vazios urbanos remanescentes para o reassentamento da população removida pelas obras, alimentando a periferização da população de baixa renda. Tal processo ocorre à revelia da proposta do plano diretor municipal, aprovado em 2009, que previu a reserva de áreas ociosas em bairros infraestruturados para a população de baixa renda, por meio da instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) de vazio (FREITAS e PEQUENO, 2015).

2.3 As obras da Copa e a transferência populacional para a periferia

A viabilização do conjunto de intervenções urbanas associadas ao megaevento esportivo em Fortaleza, proposta na matriz de responsabilidades, estava condicionada à demolição de cerca de 3.000 moradias, de acordo com dados da Defensoria Pública Estadual apresentados no Tabela 1, a seguir. Embora habitem assentamentos informais existentes há muito tempo, as famílias atingidas, em sua maioria, não possuem registro do imóvel formalizado, apresentando uma situação de insegurança jurídica de posse da terra.

Tabela 1. Quantitativo de remoções dos projetos da Copa do Mundo

Projeto	Número estimado de famílias desapropriadas
VLT	2185
BRTs Dedé Brasil e Paulino Rocha e Via Expressa/Raul Barbosa	665
Túnel da Via Expressa	45
Total	2995

Fonte: Defensoria Pública do Estado, julho de 2013.

A despeito dos avanços da política urbana nacional no sentido do reconhecimento dos direitos das famílias moradoras em assentamentos informais consolidados, essa condição jurídica de ilegalidade dos moradores torna-se o principal argumento utilizado pelo poder público estadual e municipal para justificar a proposta de transferência das famílias para conjuntos habitacionais localizados na periferia do município de Fortaleza, em uma região classificada pelo Plano Diretor como “Zona de Ocupação Restrita” cuja diretriz

é o desestímulo ao adensamento, devido à ausência de serviços urbanos e de infraestrutura.

Os projetos da Copa 2014 somam-se a uma série de outras intervenções urbanas pré-existentes em Fortaleza, que requerem a transferência da população de baixa renda de áreas dotadas de equipamentos e serviços para espaços que apresentam não apenas insuficiente número de equipamentos e serviços como também grande dificuldade de mobilidade urbana. Trata-se de um processo de periferização em larga escala que atinge mais de 20 mil famílias, de acordo com dados da Defensoria Pública Estadual de 2013². Tal movimento populacional contradiz o interesse público na medida em que impõe um alto custo ao Estado para montar novamente uma rede de serviços urbanos para famílias que já possuíam acesso parcial a esses serviços, em particular aos equipamentos sociais e a condições de mobilidade. Além disso, os recursos disponíveis pelos programas habitacionais destinados a reduzir o *deficit* habitacional deixam de ser utilizados para essa finalidade e passam a atender a um *deficit* induzido pelas intervenções urbanas.

Para avaliar como tem se dado esse processo de transferência populacional em larga escala em Fortaleza, é importante analisar os termos e as condições impostas aos moradores dos assentamentos atingidos pelas obras. Tais condições foram estabelecidas pelas Leis Estaduais nº 15.056, de 06 de dezembro de 2011, e nº 15.194, de 19 de julho de 2012. Essas normas estabelecem condições diferenciadas para os casos em que a unidade habitacional for avaliada abaixo de 40 mil reais. Para essas famílias, é oferecida a opção de escolher entre a indenização de seu imóvel ou o recebimento de um apartamento construído pelo programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV). A indenização compreende o valor avaliado da edificação acrescido de um “auxílio social” no valor de 6000 reais, além de uma “indenização social” correspondente ao valor da porção do terreno que for utilizado pelo projeto do VLT. A opção de reassentamento inclui, além do apartamento quitado, o valor da edificação existente e um aluguel social mensal de 400 reais.

2 Dados publicados pelo jornal O POVO, em 24/7/2013.

No caso de imóveis acima de 40 mil reais, a família pode optar pelo apartamento do MCMV, porém deve assumir as prestações estipuladas pelo programa, recebendo a indenização correspondente a sua edificação. A essa família também não é oferecido o aluguel social no período compreendido entre a demolição de seu imóvel e a entrega do apartamento do MCMV. Para proprietários de edificações não residenciais, são oferecidos apenas um auxílio social de 6000 reais e a compra de um apartamento do MCMV, mediante assunção das prestações. Ao final do processo, os valores de indenização oferecidos para cada família não tem se mostrado suficientes para adquirir um imóvel regular no mesmo bairro, particularmente diante do acentuado processo de valorização imobiliária que a região atravessou.

A tramitação da legislação que define os termos das remoções foi pouco transparente, pois as associações das comunidades atingidas não tiveram acesso à minuta dessa legislação antes de ela ser aprovada. Assim que tomaram conhecimento desse documento, os moradores passaram a questionar e denunciar as condições que lhes foram impostas pelo Estado. Questionam em particular a não inclusão do valor total do terreno ocupado no cálculo da indenização, o que diminui bastante a indenização, tendo em vista que se trata de casas pequenas em bairros valorizados. Questionam ainda a oferta de indenização para os proprietários do imóvel irregular nos casos em que o imóvel está alugado. Moradores das comunidades atingidas denunciam que essa prática induz os proprietários dos imóveis a expulsarem os inquilinos, e substituírem por alguém de sua confiança, de forma que essa pessoa obtenha a dupla indenização: na condição de proprietário e na condição de inquilino.

Embora não tenha sido questionada pelos moradores, é importante também mencionar a ampliação do prazo para indenização, de janeiro de 2010 para janeiro de 2013, pois ela caracteriza um processo de clientelismo político dos gestores responsáveis pela implementação das obras. Percebe-se, por um lado, um relaxamento das exigências no sentido de ampliar valores de aluguel social e a população passível de ser indenizada, com o objetivo de reduzir a enorme resistência política ao projeto. Por outro lado, as interven-

ções não têm contribuído para a melhoria da qualidade urbanística desses assentamentos. De fato, uma análise dos projetos na escala dos assentamentos atingidos revela que, em muitas situações, as intervenções não ampliam a qualidade de vida do morador do assentamento, introduzindo problemas novos, como será ilustrado no próximo tópico.

3. Intervenção em assentamentos informais

Conforme o Quadro 1 acima, o projeto do VLT, ramal Parangaba-Mucuripe, é responsável pela maior parte das remoções dentre as intervenções da Copa do Mundo em Fortaleza. Esse projeto atravessa 19 comunidades, que possuem uma população estimada em 34 mil habitantes, segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, 2012). Trata-se de uma série de assentamentos de baixa renda já bastante consolidados, que permaneceram “protegidos” dos interesses do mercado imobiliário devido à sua proximidade com o ramal ferroviário de transporte de cargas, ainda em operação.

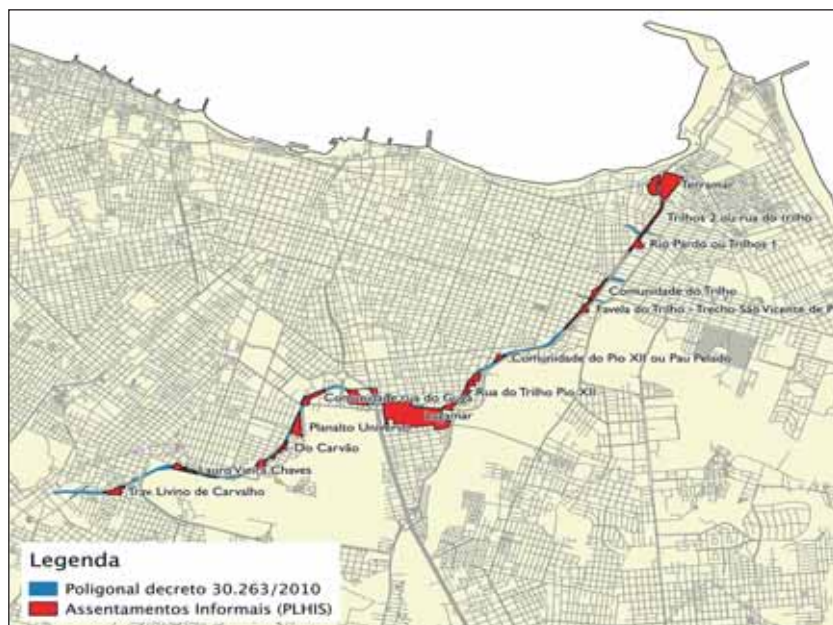
De fato, a condição de irregularidade fundiária dos moradores desses assentamentos é usada como justificativa para a alocação espacial da linha do VLT. O relatório do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do empreendimento afirma que a única opção financeiramente viável para conectar o estádio e a porção turística da cidade se dá pela via férrea, que concentra uma grande quantidade de casas irregulares e, portanto, tem o preço de desapropriação mais barato, se comparado a quaisquer traçados alternativos. Tal escolha revela-se particularmente injusta nas situações em que o projeto opta pela locação da estação do VLT em terrenos ocupados pelas famílias de baixa renda, em detrimento dos terrenos vazios existentes nas proximidades, já que alegadamente a desapropriação de uma série de famílias sairia mais barata que a compra de um terreno vazio.

O projeto do VLT aproveita a faixa de domínio da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), ampliando-a em uma das margens para possibilitar a construção de duas novas linhas de passageiros (sentido ida e volta), paralelas ao ramal de carga existente. Espera-se que sua implantação transforme de forma significativa a dinâmica

urbana de desvalorização dos assentamentos no entorno da linha ferroviária, tendo em vista que ele amplia a acessibilidade urbana nas áreas do entorno das estações além de introduzir uma barreira dividindo e, por vezes, isolando diversos assentamentos. A implantação do VLT impõe ainda uma restrição de acesso à margem do trilho, que, em muitos casos, constitui o único espaço livre dessas comunidades.

As estimativas de quantidade de remoções apresentadas no Quadro 1 correspondem a um número que vem se reduzindo ao longo do processo de negociação com as comunidades desde que a primeira proposta do projeto foi apresentada para a sociedade civil, em 20 de julho de 2011, durante a audiência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do projeto. Inicialmente, foi divulgado um número de 3000 edificações a serem demolidas. A redução para os 2185 se deu como resultado de um longo processo de negociação entre o governo do estado e as comunidades atingidas, intermediado pela Defensoria Pública do Estado, processo esse que gerou alterações no traçado do projeto, como a relocação dos terrenos escolhidos para as estações e até mesmo a mudança do curso do trilho inicialmente previsto.

Figura 2. Comunidades atingidas pelo Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)



Fonte: Elaborada pela autora com base no PLHIS, 2011, e no Decreto Estadual 30263/2010.

Sem dúvida, a redução do número de remoções corresponde a uma significativa vitória dos movimentos de bairros na luta pelo direito à moradia. Entretanto é preciso superar uma visão bastante presente na sociedade civil de que a questão do impacto social dos empreendimentos se encerra na permanência da população em seu local de origem. Esse entendimento equivocado encontra-se presente no próprio documento de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) do VLT, que afirma não haver nenhum impacto social do empreendimento além da remoção das famílias previstas. Trata-se, certamente, de uma questão também presente em outros contextos brasileiros. Siqueira, ao analisar o caso de Porto Alegre, afirma:

É preciso retirar a impressão de que a “não remoção” é solução ao problema da moradia, sob pena de não avançar na luta pelo direito à moradia adequada e o direito à cidade (SIQUEIRA, 2013).

De fato, o direito à moradia não se encerra ao “deixar permanecer” moradias em assentamentos informais na condição de insegurança de posse e precariedade urbanística que eles se encontram. O acompanhamento do processo de implementação do VLT em Fortaleza revela uma certa “anuência tácita” do Estado com relação à informalidade urbana. A urgência da condução das obras da Copa tem justificado a neutralização de avanços prévios da Política Urbana Nacional, e em particular da Política de Regularização Fundiária. Tais avanços constituem não apenas o reconhecimento de direitos dos moradores à permanência no local, mas também a necessidade de obras de urbanização do assentamento no sentido de integrá-los à cidade formal, eliminar situações de precariedade habitacional, além de conferir segurança de posse³. Tais diretrizes da Política Nacional de Regularização Fundiária têm sido consideradas pelas intervenções da Copa de 2014.

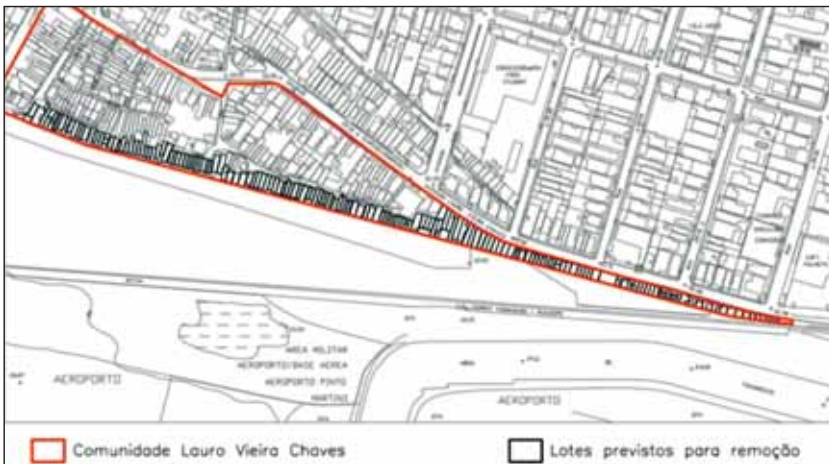
O caso da comunidade Lauro Vieira Chaves pode ilustrar esse retrocesso com relação aos objetivos da política federal de regularização fundiária, revelando os custos urbanísticos e sociais de intervenções urbanas incompletas em assentamentos informais. Trata-

3 Para uma descrição aprimorada dos avanços das políticas de regularização fundiárias brasileiras, ver Fernandes e Pereira, 2010.

-se de uma comunidade de baixa renda que possui cerca de 450 edificações, ocupando uma área aproximada de 3,2 ha, localizada nos bairros Vila União e Montese. Atualmente, é bem servida de transportes e serviços urbanos, particularmente no que se refere aos equipamentos sociais (GONÇALVES, 2013). Uma parte do assentamento é constituída dos fundos de um loteamento aprovado em 1938, e a outra parte ocupa uma gleba onde ainda não há registros de parcelamento nem do proprietário da terra.

O projeto do VLT propõe, inicialmente, a remoção dos 203 edifícios encostados no muro do Aeroporto Pinto Martins. Embora o trilho da linha de carga pré-existente não passe pela comunidade, o projeto prevê o desvio do trilho na direção da comunidade com o objetivo de ampliar a área utilizável da pista de pouso do aeroporto.

Figura 3. Planta com a delimitação da comunidade Lauro Vieira e a marcação das 203 casas atingidas pela proposta inicial do VLT



Fonte: Elaborada por Thaís Sales Gonçalves a partir de EIA/RIMA do VLT e de documentos fornecidos pelo Metrofor aos moradores, além de levantamentos cadastrais em campo e base cartográfica da prefeitura municipal, de 1996.

Assim como em outras comunidades atingidas pelo VLT, na comunidade Lauro Vieira Chaves o projeto sofreu diversas alterações com o objetivo de reduzir o número de remoções. Nesse caso, os moradores questionaram sobre as reais necessidades da demolição das casas, tendo em vista a disponibilidade de terreno vazio e não utilizado pelo aeroporto (FREITAS et al., 2013). A proposta inicial,

que previa a instalação das novas linhas na área ocupada pelas 203 edificações coladas ao muro, foi alterada para uma segunda opção de projeto que desloca em alguns metros a implantação das novas linhas na direção sul, de forma a atingir a porção de dentro do terreno do aeroporto lindeira ao muro. Essa segunda proposta requeria a remoção de apenas 22 edificações no extremo leste da comunidade, onde ela encontra o trilho. Após a apresentação dessa segunda proposta à Infraero e aos outros agentes envolvidos, define-se o cenário final do empreendimento que, de fato, demoliu 53 edificações que possuem frente para a Avenida Lauro Vieira Chaves e fundos para o muro do aeroporto.

Outro avanço na minimização dos efeitos negativos do empreendimento aos moradores refere-se às soluções de reassentamentos para as famílias removidas. Diversos atores ligados à rede de apoio à resistência dos moradores – como a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Defensoria Pública – tomaram conhecimento da existência de um terreno vazio de 3300 m² que seria um bem dominial da Prefeitura Municipal de Fortaleza, e estaria localizado em uma Zeis do tipo 3, definida pelo Plano Diretor como área prioritária para a produção de Habitação de Interesse Social (ver Figura 4). Conforme o texto do Plano Diretor:

Art. 133 – As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - Zeis 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico. § 1º – Caberá ao Poder Público Municipal elaborar Plano de Intervenção para cada Zeis 3, no qual serão delimitadas as áreas precisas de aplicação das diretrizes contidas neste artigo, respeitados os procedimentos sequenciais dos arts. nº 208 a 217 deste Plano Diretor, e em conformidade com os arts. 5º e 8º do Estatuto da Cidade. § 2º - Os proprietários que implementarem projetos habitacionais de interesse social nos terrenos vazios contidos nas Zeis 3 serão beneficiados com a transferência de todo o potencial construtivo da propriedade para as áreas passíveis de

importação deste parâmetro. § 3º - Nas Zeis 3 com predominância de edificações subutilizadas e não utilizadas em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, poderão, conforme o interesse público, além do disposto no *caput*, visar à requalificação urbanística e à dinamização econômica e social.

Art. 134 - São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social 3 (Zeis 3): I - ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda; II - combater o *deficit* habitacional do Município; III - induzir os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social.

Art. 135 - Serão aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social 3 (Zeis 3), especialmente, os seguintes instrumentos: I - parcelamento, edificação e utilização compulsórios; II - IPTU progressivo no tempo; III - desapropriação para fins de reforma urbana; IV - consórcio imobiliário; V - direito de preempção; VI - direito de superfície; VII - operações urbanas consorciadas; VIII - transferência do direito de construir; IX - abandono; X - plano de intervenção.

De posse dessa informação e da cartografia do terreno, os líderes comunitários pressionaram o poder público para utilizar o terreno como opção para reassentamento das famílias necessitadas. Embora posteriormente tenham obtido informações de que o município já teria aprovado um empreendimento residencial de alta renda para o terreno, e ainda outra informação de que o terreno não pertenceria à Prefeitura, o fato é que o governo do estado emitiu um decreto de desapropriação do terreno para fins de utilidade pública em setembro de 2013 (decreto 31.285). Após a emissão do decreto, os representantes do governo do estado declararam que estão elaborando um projeto de construção de um conjunto habitacional do programa MCMV para reassentar as famílias do VLT nesses terrenos.

A despeito dos avanços concretos no sentido de reduzir a quantidade de remoções e do surgimento de alternativas de reassentamento mais próximas da comunidade (ainda que incertas), os impactos da obra aos moradores que permaneceram no assentamento ainda não foram equacionados. Ao contrário de outros casos, como no Lagamar (ver descrição em Freitas, 2015), o VLT não impõe grandes

barreiras urbanas à comunidade Lauro Vieira Chaves, pois o muro do Aeroporto já constituía um limite. Porém, ao construir o VLT na faixa do terreno vazio lindeira ao muro, as cerca de 150 famílias que não foram removidas ficam sem opção de despejo de esgotos, pois a comunidade não é atendida por serviço de coleta, e essas famílias despejavam dejetos no terreno do aeroporto.

Figura 4. Planta com a delimitação da comunidade Lauro Vieira em amarelo e a Zeis em vermelho



Fonte: Elaborada por Thaís Sales Gonçalves a partir de entrevistas com os moradores e do plano diretor de Fortaleza, LC 13/2009.

Ao ser questionados sobre a responsabilidade do projeto referente aos impactos na população que permanece no assentamento informal, representantes do estado afirmam que sua responsabilidade é executar um corredor de transporte, e não solucionar os problemas da cidade. Dessa forma, eles se esquivam da responsabilidade ao afirmar que a obra constitui apenas a construção de um VLT. Para eles, a solução dos problemas urbanísticos do entorno afetado está

fora do escopo do empreendimento. O que se percebe é que tais questões estão não apenas fora do escopo do empreendimento, mas estão também ausentes da agenda de intervenções na cidade. Se os proponentes do VLT não possuem essa responsabilidade, era de se esperar que o processo de licenciamento urbanístico ou ambiental da obra condicionasse a aprovação do empreendimento ao equacionamento de tais questões, entretanto isso não foi levantado por nenhum dos agentes envolvidos.

Outra questão aparentemente menos problemática, porém com consequências negativas futuras talvez mais graves é a posição do Estado com relação aos terrenos remanescentes dos imóveis que foram demolidos. Na comunidade Lauro Vieira Chaves, assim como em várias outras comunidades atingidas pelo empreendimento, ocorreu a derrubada de unidades habitacionais completas, porém o empreendimento somente utilizou parte desses lotes. Perguntados sobre a destinação prevista para a área remanescente, os representantes do Estado responderam que não tinham interesse nessa temática, e que o terreno “era da comunidade”. Tal declaração constitui uma espécie de anuência tácita sobre o processo de produção da cidade via informalidade.

Na comunidade Lauro Vieira Chaves, essas áreas ainda permanecem desocupadas, porém possuem destino incerto. As famílias moradoras daquelas áreas já possuem planos de ocupá-las novamente, o que representa um prejuízo para a comunidade tendo em vista a enorme necessidade de áreas livres públicas e o alto grau de adensamento do assentamento. No caso analisado, tais áreas estão localizadas entre o muro do VLT e a Avenida, constituindo portanto área de fácil acesso e de grandes vantagens locais. Elas não devem permanecer vazias por muito tempo. Entretanto, em outras comunidades, as áreas remanescentes encontram-se em um contexto urbanístico mais desfavorável em termos de acessibilidade e tendem a facilitar o desenvolvimento de práticas ilícitas, como o tráfico de drogas, ou simplesmente depósitos de resíduos.

O Estado, ao afirmar que não tem responsabilidade sobre o controle do uso e da ocupação desses espaços remanescente, acaba

por perpetuar uma situação de descontrole urbanístico, prejudicial não apenas para os moradores das comunidades, como também para a qualidade ambiental da cidade. Perde-se a oportunidade de praticar soluções de urbanização integradas nesses assentamentos, que se constituem na gradual presença do Estado no atendimento a essa população historicamente excluída do processo de produção do espaço urbano. Tais soluções estão previstas na política urbana federal, através da política nacional de regularização fundiária e foram incluídas no plano diretor de Fortaleza, através da delimitação de Zeis. Entretanto, essas medidas de planejamento são atropeladas pela urgência das obras do megaevento esportivo, que acabam por impor práticas que perpetuam a condição de exclusão urbana e social das famílias vulneráveis.

Assim, apesar da ênfase dada às questões urbanísticas neste artigo, é importante abordar a dimensão jurídica do problema da informalidade urbana. O *status* de insegurança de posse das famílias desses assentamentos não foi alterado. No caso da comunidade analisada isso é particularmente grave, pois, em meados de 2014, logo após a realização da Copa, a prefeitura de Fortaleza já entrou em contato com os moradores para comunicar que tem planos de construção de uma linha exclusiva de ônibus, o “Bus Rapid Transit” (BRT), que requer a remoção da parte da comunidade que conquistou a permanência no assentamento.

4. Considerações Finais

As investigações empreendidas neste capítulo permite estabelecer uma relação entre a implementação das obras da Copa 2014 em Fortaleza e a acentuação de um padrão pré-existente de exclusão urbana, seja através da redistribuição espacial dos diferentes grupos sociais na cidade, seja por meio dos efeitos territoriais negativos dos investimentos na escala dos assentamentos atingidos. Se, por um lado, percebe-se um alinhamento dos investimentos urbanos com as demandas do mercado imobiliário, por outro lado temos uma aceitação tácita do processo de produção do espaço via informalidade. Tal abordagem gera dividendos políticos imediatos aos gestores urbanos, e os custos para a qualidade ambiental ur-

bana não são visíveis pela população em geral. Dessa forma, a informalidade permanece como a única opção viável para abrigar a demanda habitacional de baixa renda, na medida em que os investimentos em habitação não são suficientes para atender a enorme demanda habitacional da Região Metropolitana de Fortaleza, que atualmente supera 100 mil unidades.

A urgência da obra acaba por justificar a intensificação dos problemas urbanos como a segregação e a exclusão socioespacial, seja na escala do município, seja na escala dos assentamentos atingidos diretamente pelas obras. O prazo para as obras, embora não tenha sido cumprido no caso do VLT de Fortaleza, serviu para validar a adoção de uma prática de intervenção urbanística pontual e em desconformidade com as diretrizes da política urbana nacional e dos próprios planos urbanos e habitacionais locais. O Plano Diretor, aprovado em 2009, estabelece as Zeis, entre outros instrumentos de inclusão territorial, enquanto o PLHIS, aprovado em 2012, estabelece um grau de priorização de intervenção nos assentamentos informais absolutamente desconsiderados pelos gestores locais.

Referências

FERNANDES, E.; PEREIRA, H. D **Legalização das Favelas: qual o problema de Belo Horizonte?** Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, n. 34. jan./jun. 2010.

FREITAS, C., PEQUENO, L. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, ed. Letra Capital. Recife, UFPE. 17, mai. 2015. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4843>>. Acesso em: 4 jun. 2015.

FREITAS, C. Megaeventos e Informalidade Urbana: o caso do Lagamar em Fortaleza. In: XVI - ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2015, Belo Horizonte. **Anais do XVI – Encontro Nacional da Anpur**, 2015. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

FREITAS, C. et al. Aspectos Urbanísticos da Regularização Fundiária e Direito à Cidade: O Caso da Comunidade Lauro Vieira Chaves em Fortaleza. **Revista Extensão em Ação**, ano

III, v. 2, jul./dez. 2013. ISSN: 2316-400X Pró-Reitoria de Extensão, UFC.

GONÇALVES, T. 2013. **Comunidade Lauro Vieira Chaves: Urbanizando o informal.** Trabalho Final de Graduação, do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará. Orientação Professora Clarissa Freitas.

RUFINO, B. **Incorporação da MetrÓpole:** centralização do capital no imobiliário e a nova produção do espaço em Fortaleza. Tese de doutorado, FAUUSP, 2012.

SIQUEIRA, L.. A questão da moradia em meio às transformações urbanas e a Copa em Porto Alegre. **Boletim Observatório das MetrÓpoles**, março de 2014. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=799%3Aa-quest%C3%A3o-da-moradia-na-copa-em-porto-alegre&Itemid=164&lang=pt>. Acesso em: 22/06/2015.

Fontes de dados:

Fortaleza, Câmara Municipal de. LEI COMPLEMENTAR Nº 062, de 2 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências.

Fortaleza, Prefeitura - Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). 2012.

Defensoria Pública Estadual. Dados publicados no quadro “Desapropriações em Fortaleza”, no Jornal O POVO, em 24/07/2013.

IBGE. Censo 2010. Microdados da Amostra.

Lei Estadual Nº 15.056, de 06 de dezembro de 2011.

Lei Estadual Nº 15.194, de 19 de julho de 2012.

Decreto Estadual Nº 30.263, de 14 de julho de 2010.

Comércio informal no jogo formal: a dinâmica do comércio nos circuitos da economia urbana na Copa do Mundo 2014, em Fortaleza/CE

José Borzacchiello da Silva

Eciane Soares da Silva

Marlon Cavalcante Santos

Resumo

Na realização do megaevento Copa do Mundo 2014, no Brasil, foram escolhidas sedes para o acontecimento dos jogos em todas as regiões do país. Na região Nordeste, as capitais Salvador, Recife, Natal e Fortaleza foram palco de jogos e festas realizadas pela Fédération Internationale de Football Association (Fifa). Neste trabalho, destacamos a capital cearense, Fortaleza, abordando a dinâmica gerada pelo comércio típico do circuito inferior. Assim, consideramos a venda de produtos com temas da copa, como blusas e bandeiras, em locais importantes para o turismo e para a realização dos eventos da Fifa, bem como a proibição do uso indevido dos *slogans* exclusivos da Fifa e de seus colaboradores.

Palavras-chave: Circuitos, copa, economia, urbano.

1. Introdução

A Copa do Mundo 2014, promovida pela Fédération Internationale De Football Association (Fifa) e realizada no Brasil, teve 12 sedes localizadas em todas as regiões do país, capitais de diversos estados. No Nordeste, capitais principais, como Salvador, Recife e Fortaleza, despontam como cidades-sede de jogos e outros eventos da Copa do Mundos, sendo privilegiadas por investimentos como os da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) nas décadas de 1960 e 1970.

Há, no entanto, uma novidade na espacialização e na articulação de investimentos e eventos nos últimos anos. Natal se insere nos investimentos, principalmente do turismo, por meio do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Prodetur (DANTAS,

2009), tornando-se uma cidade atraente para grandes eventos. Assim, o megaevento Copa do Mundo ocorrido no Brasil em 2014 inseriu quatro capitais nordestinas dentro da articulação de turismo, comércio e disponibilidade de diversos serviços.

Em Fortaleza, a principal área de investimentos foi a Arena Castelão e suas imediações, na qual foram feitas diversas intervenções urbanas como criação do órgão público Secretaria Especial da Copa (2012).

Também dentro do município de Fortaleza, outras importantes áreas de atração para a concentração dos eventos da Copa do Mundo 2014 foram a Praia de Iracema e a Beira-Mar, onde se realizou a Fan Fest Copa 2014, integrando-se a equipamentos para o uso turístico como o Mercado Central no Centro da cidade e Feirinha da Beira-Mar na orla marítima.

Mapa 1. Localização das Áreas Analisadas



O Mapa 1 mostra a localização da Fan Fest, Feirinha da Beira-Mar e do Mercado Central, localizados entre o bairro Centro e a Beira-Mar.

Nesse contexto, destacamos o comércio de Fortaleza, o qual se inseriu na dinâmica do evento mundial. Por conseguinte, nossa análise baseia-se na perspectiva da teoria dos dois circuitos da economia urbana de Santos (2008): o circuito superior e circuito inferior;

o qual se dá pelo “[...] conjunto de atividades realizadas em certos contextos e pelo setor da população que se liga a ele essencialmente pela atividade e pelo consumo” (SANTOS, 2008, p. 42), ou seja, cada circuito apresenta uma gama de atividades próprias a sua dinâmica, que abrange determinadas parcelas da população.

Nesse sentido, abordaremos o comércio típico do circuito inferior da economia urbana precisamente o comércio de rua (camelôs e ambulantes). Esse tipo de comércio se caracteriza pela busca de dinheiro líquido, vendendo poucas mercadorias, mas com um lucro significativo para a sobrevivência dos trabalhadores ambulantes e camelôs. Para Santos¹ (2008), o circuito inferior é o subsistema do urbano que acolhe pessoas que não tiveram acesso ao emprego e que, geralmente, têm pouca escolaridade.

Mesmo organizados por uma entidade privada com direitos reservados, a Fifa, muitos comerciantes pertencentes ao circuito inferior da economia urbana – caracterizados por camelos, ambulantes, comerciantes com pequeno aporte de capital e grande força de trabalho exigida (SANTOS, 2008) – inseriram-se no comércio de diversos produtos como: camisas de seleções, bebidas, bandeira e outros adereços para torcedores e turistas. Um fato presente em Fortaleza é a facilidade na reprodução das camisas das seleções. A cidade tem uma significativa produção de confecção, espalhada na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Santos (2014) afirma que a principal cidade produtora de confeccionados no Ceará é Fortaleza. Silva² (1992) assevera que em Fortaleza há com um relevante número de pequenas e médias indústrias de confecção. Através dessa produção, dentro do circuito inferior, há a possibilidade de essas mercadorias terem um baixo preço para sua revenda.

1 Santos (2008) explica o circuito superior e o circuito inferior: o primeiro circuito é caracterizado por um significativo aporte de capital, monopólios, transações comerciais via bancos e lucros significativo. O segundo, o inferior, identifica-se por um pequeno aporte de capital, inúmeros empreendimentos, busca pelo lucro cotidiano para a sobrevivência de pessoas que estão inseridos nesse circuito da economia espacial.

2 Para o mesmo autor, a máquina de costura ocupa um lugar de destaque na residência, estando a mulher intensamente relacionada com a produção confeccionista.

Além do baixo preço, existem estratégias de imitação dos escudos e logomarcas das seleções e empresas patrocinadoras. Essa é uma característica evidenciada por Silveira (2009) quando afirma que “[...] en el período actual, la imitación – uno de los pilares del funcionamiento del circuito inferior” (SILVEIRA, 2009, p. 5), e esse fenômeno vem sendo reforçado após a popularização da publicidade por meio da globalização. Assim, muitas das reproduções são vendidas para torcedores sem necessariamente ser o material oficial.

Esses produtos foram vendidos nos principais locais de organização dos eventos da Fifa, nos jogos, na Arena Castelão, e na Fan Fest, na Praia de Iracema, a qual de maneira indireta influenciou a Feirinha da Beira-Mar, o Mercado Central e seu entorno. A regularização feita pela Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012, a Lei da Copa, que não foi respeitada em todos os seus critérios.

A referida lei, em seu Artigo 11, afirma que Estados, o Distrito Federal e os Municípios que sediaram os eventos da Copa do Mundo 2014 tinham que assegurar, à Fifa e aos seus patrocinadores,

A exclusividade, divulgar suas marcas, distribuir, vender, dar publicidade ou realizar propaganda de produtos e serviços, bem como outras atividades promocionais ou de comércio de rua, nos Locais Oficiais de Competição, nas suas imediações e principais vias de acesso. (Presidência da República, 2012).

A mesma lei também previa uma distância de dois quilômetros de exclusividade para a venda de mercadorias, marcas, propagandas ou qualquer atividade de rua para a Fifa, com a proibição da presença de agentes e mercadorias sem a autorização da entidade organizadora. Todavia o comércio ligado ao circuito inferior da economia urbana se fez presente nos eventos da Copa do Mundo.

Dessa forma, dentro da dinâmica da economia urbana constituída pelos circuitos superior e inferior estão inseridas as cidades em países de capitalismo não desenvolvidos³, como o Brasil (SANTOS,

3 Outros países como China, Índia, Paquistão têm uma significativa presença de indústria de confecção, produzindo mercadorias para diversas partes do mundo.

2008), no caso Fortaleza, como um dos centros urbanos sede da Copa do Mundo.

A presença de megaeventos em países denominados não desenvolvidos como a África do Sul e o Brasil, organiza uma articulação nova para o urbano desses países.

A dinâmica da economia urbana passa a ser interferida por um agente exterior, no caso a Fifa, que possui suas próprias regras de comércio dentro do circuito superior da economia urbana, que compreende o grande capital, investimentos em propaganda, estabelecimentos regularizados por alguma entidade (SANTOS, 2008), sendo muitas vezes reconhecido por leis que não vigoram no país receptor do evento.

Mesmo com a criação da Lei nº 12.663 de 2012, essa exclusividade do comércio com símbolos da Fifa e seus patrocinadores, na prática, não foi exercida em sua totalidade nas cidades sedes da Copa do Mundo 2014, inclusive Fortaleza. Os dois principais locais de eventos da Fifa tiveram presença significativa de comerciantes ligados ao circuito inferior da economia vendendo suas mercadorias. Assim, a existência dos “informais” foi marcante no evento.

2. A importância do circuito inferior na capital cearense

No presente ensaio, trabalhamos a dinâmica da economia urbana numa perspectiva da teoria dos circuitos econômicos, detendo-nos no circuito inferior da economia, especificamente o comércio típico desse circuito, destacando o que se desenvolveram nas ruas, nos pontos turísticos e nos locais dos eventos da Copa do mundo de 2014 na sede Fortaleza. Os dois circuitos são originados da modernização e são intensamente articulados:

Os circuitos da economia urbana podem ser vistos como subsistemas do sistema urbano, no qual todas as formas de trabalho estão integradas. Eles têm a mesma origem, ainda que compreendam resultados diretos e indiretos da modernização. Enquanto expressões das clivagens presentes nas cidades dos países mais pobres, os cir-

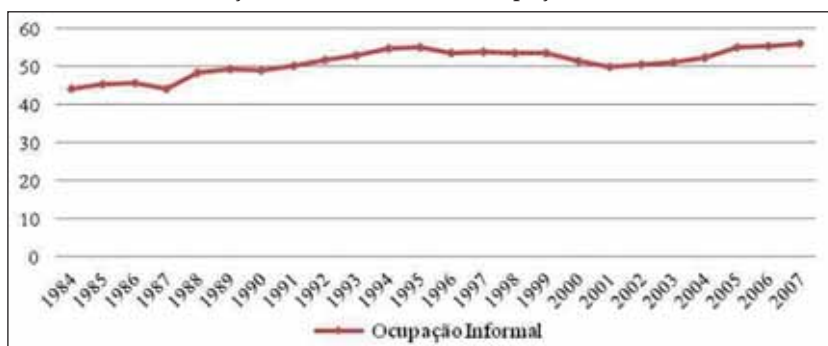
cuitos constituem um retrato da dinâmica da divisão do trabalho. Os circuitos não constituem sistemas fechados em si mesmos, mas estabelecem entre eles relações de complementaridade e de concorrência (MONTENEGRO, 2006, p. 12).

Essa autora discorre sobre a importância do entendimento desses circuitos na produção do urbano em países periféricos, ressaltando que a origem desses dois subsistemas está no fenômeno da modernização e mostrando a condição que esse aporte teórico possibilita para o entendimento da complexidade da cidade.

As atividades que fazem parte do circuito inferior da economia são importantes para a população pobre, que não consegue inserir-se no circuito superior da economia, poupador de mão de obra e detentor de altas tecnologias⁴.

No caso de Fortaleza, o circuito inferior apresenta-se de uma forma significativa na economia da cidade, conforme pesquisa do Sine/CE-IDT, na qual podemos vislumbrar no Gráfico 1 abaixo o peso do “setor informal”⁵ na capital cearense.

Gráfico 1. Evolução dos indicadores de ocupação informais - Fortaleza



Fonte: Sine/IDT 2008.

A pesquisa traz uma análise da evolução nos indicadores do mercado de trabalho da capital cearense, com base em série histórica da Pesquisa Desemprego e Subemprego (PDS), apresentando

4 Santos (2008) afirma que o circuito inferior busca as técnicas tradicionais e uma grande quantidade de mão de obra para suas atividades.

5 Entendemos que toda atividade dita informal faz parte do circuito inferior, no entanto nem toda atividade do circuito inferior pode ser considerada informal.

uma dinâmica da ocupação informal no período entre os anos de 1984 e 2007.

Segundo a pesquisa, mais de cinquenta por cento da população fortalezense estava presente na economia informal, ocorrendo no período de análise um aumento de 11,78% pontos percentuais da população inserida na economia informal na cidade no citado período. Desses habitantes, 49,82% estão inseridos no setor de serviços, 21,43% no comércio, 18,75% na indústria de transformação e 8,89% na construção civil, o que revela a participação de uma parcela expressiva da população nessas atividades, em um desses subsetores, como meio de (re)produção. Ou seja, tais atividades tornaram-se uma estratégia de sobrevivência dos que não estão inseridos no circuito superior da economia.

As dinâmicas recentes do mercado de trabalho brasileiro vêm influenciando na expansão do circuito inferior da economia urbana nas grandes cidades do país.

O fato de a maior parte das ocupações nas metrópoles brasileiras ser gerada atualmente em atividades de “baixa” produtividade, sobretudo em micro e pequenas empresas de baixa capitalização, aponta a capacidade do circuito inferior em se renovar e se expandir no período atual.

3. Fifa Fan Fest Copa Brasil 2014 – Praia de Iracema

A realização da FifaFan Fest, festas promovidas pela Fifa para torcedores, em Fortaleza teve seis edições relacionadas aos jogos na Arena Castelão. A Fan Fest 2014 foi organizada na Praia de Iracema, local tradicional do turismo na capital cearense.

As festas eram realizadas antes dos jogos com atrações locais e nacionais, exposição em telão para a transmissão dos jogos, seguidos de festa até por volta das 21 horas.

Uma estrutura foi montada pela organizadora para a realização do evento, com uma delimitação feita por tapumes decorados com os símbolos da Copa do Mundo e de seus patrocinadores. Providen-

ciou-se um Camarote Fifa para autoridades e outros credenciados à federação, além de equipamentos de infraestrutura provisória para o local como banheiros químicos e atendimento ao torcedor.

A presença do Estado no evento se mostrava ostensiva, principalmente, com a atuação de policiais militares. Havia um deslocamento em massa de militares na Fifa Fan Fest, buscando mostrar certa segurança para o evento, em uma cidade que vem demonstrando crescentes índices de violência nos últimos anos.

Mesmo com o aparato policial feito pela Fifa e pelo Estado, a presença de comerciantes não ligados à instituição organizadora não foi impossibilitada. A existência dos chamados ambulantes esteve na Praia de Iracema a menos de dois quilômetros do evento. Muitos desses ambulantes estavam do outro lado dos tapumes que cercavam a Fifa Fan Fest.

As mercadorias vendidas eram variadas, desde cervejas, não patrocinadoras pelo evento, até bandeiras de seleções. O preço da cerveja era acessível para muitos torcedores, em relação ao valor da bebida vendida nos locais de comércio oficial do evento. Além das bebidas, existia a venda bandeiras, camisas, broches, fitas e outros adereços oferecidos pelos ambulantes por toda a proximidade da festa.

Uma das estratégias feitas pelos comerciantes ambulantes era proporcionar comodidade aos clientes, vendendo cervejas e outras bebidas armazenadas em caixas térmicas contendo gelo. Assim, o torcedor poderia assistir aos jogos comprando bebidas com preços mais baratos e com acessibilidade à mercadoria.

Um aspecto importante observado foi a variação de preços das mercadorias relacionadas aos símbolos das seleções. Geralmente antes dos jogos, os preços se assemelhavam. Quando uma seleção tinha mais prestígio que a outra, o preço dos adereços da equipe de destaque era um pouco superior. No decorrer dos jogos, dependendo do resultado da partida, os preços variavam, a seleção que estava ganhando tinha seus símbolos – como camisas, fitas, braceletes – com maior preço.

Santos (2008) assegura que a variedade de produtos, preço e capitais é uma de características do circuito inferior. Havia vendedores com diversos tipos de produtos em um comércio itinerante com preços variados durante os períodos dos jogos.

Para o circuito inferior, a busca de lucro rápido em dinheiro líquido é essencial para a sobrevivência de seus agentes e garantia de sustendo de seus negócios (SANTOS, 2008). Eram preços individuais acessíveis, mas que em montante representava a sobrevivência de seus negociantes.

A Fan Fest representou para muitos comerciantes ambulantes um acontecimento que possibilitou um maior ganho nas vendas, pois foi um momento de concentração de eventos em um único mês, possibilitando um ganho a mais no período da Copa do Mundo de 2014.

4. Dinâmica urbana na arena Castelão no período da Copa 2014

A Arena Castelão foi o estádio preparado para receber os jogos da Copa do Mundo 2014. A reforma da arena foi uma meta imprescindível para a realização do evento em Fortaleza. Setores do governo e da iniciativa privada investiram para a conclusão do equipamento, tornando-o, juntamente com a Fan Fest na Praia de Iracema, os dois eventos oficiais da Fifa Copa 2014. O Mapa 2 mostra a localização dos dois eventos dentro de Fortaleza.

Mapa 2. Localização da Fifa Fan Fest e Arena Castelão



Como evidenciado no Mapa 2, a Fan Fest ficava localizada na orla marítima local tradicional do turismo em Fortaleza, fortalecendo o circuito turístico da capital nordestina. A Arena Castelão está localizada no Bairro Castelão, provocando no entorno uma forte expansão imobiliária, uma das consequências da Copa 2014.

Dentro da dinâmica dos eventos da Copa 2014, a Arena Castelão ficou exclusiva para a realização dos jogos, e nos seus arredores houve o impedimento da circulação de automóveis que não os dos moradores previamente credenciados.

No bairro Parangaba, o Shopping Parangaba serviu de bolsão⁶, como eram chamados os locais de estacionamento e encontro dos torcedores para seguirem em direção ao local dos jogos.

O acesso à Arena ocorria por meio de ônibus exclusivo para os torcedores providos de seus ingressos. Atentamos para o fato de os ônibus pararem a uma distância de aproximadamente uns dois quilômetros do estádio, tendo os torcedores de percorrer esse trajeto a pé. Ao longo desse caminho, os vendedores ambulantes aproveitaram para vender seus produtos, como reafirma a reportagem do jornal Folha de São Paulo:

Mesmo proibidos pela Fifa de venderem seus produtos nas proximidades do estádio, os ambulantes de Fortaleza conseguiram burlar a segurança e se aproximar dos torcedores que chegavam a pé até as dependências do Castelão [...]. A reportagem encontrou próximos ao estádio vendedores de geladinho, churrasco e cerveja da Schin, que não patrocina o evento (Folha de S. Paulo, 2014).

Assim, percebe-se como a relação do circuito inferior da economia urbana foi bem evidente no percurso para a arena oficial, apresentando resistência ao ignorar as regras “formais” e garantir sua reprodução.

Como foi já ressaltado, na Copa do Mundo 2014 a venda de produtos era exclusividade da Fifa, porém, no decorrer do percurso, a venda

6 Outros pontos da cidade também funcionaram como bolsões para os jogos na Arena Castelão.

de mercadorias por ambulantes também nos cruzamentos era evidente como mostrado na Figura 1: água, boné, camisetas e outros adereços para torcedores.

Figura 1. Ambulantes próximos aos cruzamentos



Fonte: Diário do Nordeste, 2014.

A trajetória e os veículos usados para o transporte de torcedores estavam dentro do circuito superior, tendo os shoppings como local de bolsão, mas no decorrer do percurso houve a presença do circuito inferior, através da presença da oferta de produtos por comerciantes ambulantes. Perto da Arena Castelão, havia um esquema de proibição de pessoas não credenciadas, evitando, portanto, o acesso de ambulantes que, como vimos anteriormente, conseguiram burlar esse esquema.

Por mais que toda a organização da Copa tentasse evitar a venda de réplicas e mercadorias que não fossem as da Fifa, existiu a inter-relação entre o circuito superior e o inferior. Santos (2008) afirma que a articulação desses dois subsistemas constrói o sistema da economia urbana de cidades de países não desenvolvidos.

Dentro da lógica global de expansão de megaeventos para países que até então não recebiam tais eventos, percebe-se uma rearticulação com as cidades de países não desenvolvidos. Nessas cidades,

como afirma Santos (2008), ocorre a presença de agentes ligados ao circuito inferior que se estabelecerem com estratégias fora das condições ditadas pelo Estado na busca de sobrevivência.

4. O entorno do Mercado Central e a Feirinha da Beira-Mar

O comércio característico do circuito inferior é atividade significativa nas cidades brasileiras com grande expressão, principalmente nas metrópoles. No caso de Fortaleza, não é diferente. Uma parcela considerável da população da capital cearense insere-se nessa atividade, que se encontra em pontos estratégicos na cidade, como no Centro e na Beira-Mar.

No Centro, destacamos o comércio de rua, principalmente o que se estruturou nas proximidades do Mercado Central. Na Beira-Mar, salientamos a Feirinha da Beira-Mar. Tanto o mercado como a feirinha são locais de venda de artesanato, pontos importantes para os turistas que visitam a capital cearense.

Assim, considerando que Fortaleza foi uma das sedes da Copa Do Mundo de 2014, analisamos a dinâmica gerada pelo contingente de visitantes que estiveram na capital cearense no período de realização do mundial, levando em conta a dinâmica gerada sobretudo nos locais acima citados.

Construído na década de 1990, o Mercado Central (Figura 2) é o maior ponto de venda de produtos regionais da cidade, oferecendo aos seus visitantes estrutura com restaurantes, estacionamento, entre outras comodidades, contudo não passa despercebido aos visitantes do mercado a movimentação gerada pelo comércio no entorno do equipamento. Tal comércio ligado à produção e venda de confecção foi consideravelmente influenciado pela realização da Copa.

Figura 2. Mercado Central



Fonte: Silva, Santos, 2014.

Destarte, chamamos atenção para a dinâmica desenvolvida no entorno do Mercado Central, especificamente a conhecida Feira da Sé, que teve seu surgimento ligado à transferência do Mercado Central do antigo para atual prédio. A relação entre o surgimento da Feira com o estabelecimento do Mercado Central é mencionada pelos mais antigos feirantes bem como por Gonçalves (2009):

Mesmo com a desativação e a transferência do mercado para um novo prédio, no final dos anos 1990, manteve-se, nas ruas contíguas do antigo prédio do Mercado Central, a venda de artesanato, haja vista a manutenção de lojas no entorno do antigo prédio. Acreditamos que o comércio de artesanato no antigo mercado ensinou, assim, a expansão da atividade que se espalhou para as ruas adjacentes... (Gonçalves, 2009, p. 103).

Dessa forma, a Feira da Sé (Figura 3) teve início no final da década de 1990, com um pequeno aglomerado de artesãos cearenses que comercializavam sua produção nas proximidades do Mercado Central e em frente à Catedral da Sé. Ao longo dos anos ganhou destaque, adquirindo um raio de influência regional com a venda de confecção, abastecendo a capital, sua região metropolitana bem como as regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sudeste do país.

Figura 3. Feira da Sé, Rua José Avelino



Fonte: Silva 2014.

No contexto da Copa do Mundo de 2014, o comércio de confecção ligado à Feira da Sé, como o existente nas ruas (José Avelino, Alberto Nepomuceno) e nos centros comerciais de confecção, voltou-se principalmente para a produção e a venda de peças com as cores da bandeira do Brasil (blusas da seleção, shorts, camisetas, biquínis, entre outras) e temas da Fifa, mesmo com a proibição do uso de produtos com imagens e *slogans* exclusivos da Fifa e seus colaboradores.

Segundo reportagem publicada pelo jornal Tribuna do Ceará, são de uso exclusivo da Fifa palavras como: Fifa, Copa 2014, Brasil 2014, Copa do Mundo 2014 bem como emblemas oficiais e imagem do mascote da copa, “o fuleco”. Contudo a proibição não intimidou os trabalhadores do comércio de rua.

Atentamos ainda para o fato de que essa dinâmica movimentou não somente o comércio, mas também a indústria de confecções e as facções de “fundo de quintal”. Essas indústrias estão espalhadas por todo o município de Fortaleza e Região Metropolitana em uma articulação de fluxos de insumos, mercadorias e pessoas que en-

volve o circuito superior e inferior da economia urbana (SANTOS, 2014), possibilitando, portanto, uma fácil produção e venda de artigos de vestuário para o comércio ambulante.

A Feirinha da Beira-Mar, espaço típico do comércio do circuito inferior, localiza-se em área nobre da cidade, na Beira-Mar, ponto turístico importante da capital cearense.

Durante o período da copa, os trabalhadores da feirinha tiveram, como previsto, as vendas alavancadas, contudo os compradores do artesanato cearense foram os brasileiros e, entre os estrangeiros, os latino-americanos. Segundo os feirantes em entrevista ao jornal Tribuna do Ceará, os europeus não demonstraram interesse pelo artesanato local.

Além disso, os que mais lucraram no comércio da Beira-Mar foram os ambulantes que ofereciam aos turistas produtos com temas da copa demonstrando uma mudança na dinâmica da área, na qual destaca-se a venda do artesanato regional.

5. Considerações finais

A partir das análises feitas acerca da dinâmica dos circuitos da economia urbana na Copa do Mundo 2014, é possível observar a articulação que os circuitos em questão, o circuito superior e o circuito inferior, realizam na produção do espaço urbano de países não desenvolvidos. Nesse contexto, Fortaleza insere-se como uma das cidades-sede e, por conseguinte, articula a sua dinâmica urbana com o megaevento supracitado.

A realização da Copa do Mundo, em países não desenvolvidos, como a África do Sul e o Brasil, mostra a formação de novas relações econômicas e sociais no espaço urbano e aponta de que forma a existência dos circuitos da economia em países de capitalismo periférico possibilita novas dimensões desse espaço. Muitas vezes, há apenas a evidência da dicotomia entre circuito superior e inferior; no entanto, os dois são articulados e passam a influenciar o urbano, inclusive em grandes acontecimentos como o evento mundial discutido. Essa articulação entre os dois circuitos gera a produção

de uma nova dinâmica na cidade, a qual permite a possibilidade de abertura de outras dimensões para eventos que, até algumas décadas, eram realizados apenas em países desenvolvidos.

Conclui-se, então, que, por mais que eventos de organizações privadas internacionais, como a Fifa, tenham estrutura e legislação específica para a sua organização, as articulações que acontecem no espaço urbano de países periféricos redimensionam a dinâmica de tais acontecimentos em seu espaço urbano.

Referência

BRASIL. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/Lei/L12663.htm>. 2012.

DANTAS, E.W.C. Apropriação do espaço público pelo comércio ambulante: Fortaleza-Ceará-Brasil em evidência (1975-1995). **Geo. crítica - Scripta Nova Revista Eletronica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 9, nº 202. 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-202.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. **Maritimidade nos trópicos: por uma geografia do litoral**. Fortaleza: EDUFC, 2009.

_____. **Comércio Ambulante no Centro de Fortaleza/CE (1975 a 1995)**. 1995. 218 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - FFLCH USP, São Paulo, 1995.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. **O mercado de trabalho de Fortaleza 2005 a 2010**. Fortaleza, 2011.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. **Síntese Fortaleza e o emprego formal por bairro**. Fortaleza, 2011.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. Secretaria Regional do Centro de Fortaleza. **Relatório da pesquisa de quantificação dos vendedores e ambulantes da feira da rua José Avelino e seu entorno**. Fortaleza, 2011.

GOLÇALVES, L.A.A. **Traçando mobilidades e tecendo territorialidades: O comércio de artesanato na Beira-Mar Fortaleza/CE**. 2009, 201f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia.

MONTENEGRO, M. R. O circuito inferior central na cidade de São Paulo em sua relação com a densidade de fluxos e com o meio construído. **Mercator** - Revista de Geografia da UFC, Fortaleza, Ano 8, n. 15, p 37-48, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator>>Acesso em: 27 abr. 2013.

_____. **O circuito inferior da economia urbana na cidade de São Paulo no período da globalização.** 2006, 205f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – FFLCH/USP, São Paulo, 2006.

SANTOS, M. **O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.** 2. ed. 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: F. ALVES, 2008.

_____. **Economia espacial: críticas e alternativas.** 2. ed. 2ª reimpressão. São Paulo: EDUSP, 2011.

SANTOS, M. C. **A dinâmica dos circuitos da economia urbana na indústria de confecções em Fortaleza-Ceará.** Mestrado. Universidade Federal do Ceará, 2014.

SILVA, E. S. **Dinâmica Socioespacial do Comércio Popular de Confecção no Centro de Fortaleza.** Dissertação. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

SILVA, A. I. F.; HOLANDA, V. C. C. de. Um estudo dos circuitos da economia urbana na cidade de Cariré-Ce. **Revista Homem, Espaço e Tempo.** Mar. 2009. Disponível em: <http://www.uvanet.br/rhet/artigos_marco_2009/estudo_circuitos.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2012.

SILVA, J. B. Formação Socioespacial Urbana. In: DANTAS, E. W. C.; _____; COSTA, M. C. L. (Orgs.). **De cidade à metrópole: (trans)formações urbanas em Fortaleza.** Fortaleza: Edições UFC, 2009.

SILVA, J. B. Diferenciação socioespacial. **Cidades.** Presidente Prudente v. 4, n. 6, p. 89-100, 2007. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

SILVA, J. B. Adeus Sudene, que Saudade de Celso Furtado. p. 25-32, **Mercartor**, nº 17, vol. 8, Fortaleza, 2009.

SILVA, J. B. O mercado de trabalho e a cidade brasileira. In: VALENÇA, M. M. (Org.). **Cidade (i)legal.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

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

SILVEIRA, M. L. Finanças, consumo e circuitos da economia urbana na cidade de São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 65-76, jan./abr. 2009.

SITES

<<http://tribunadoceara.uol.com.br/videos/jornal-jangadeiro/produtos-da-copa-alavanca-comercio-ceara/>>.

<<http://apublica.org/2014/04/territorio-da-Fifa/>>.

<<http://blogs.diariodonordeste.com.br/transitodiario/tempo-real/acompanhe-o-transito-em-fortaleza-no-dia-de-estreia-da-selecao-brasileira/>>.

<<http://www1.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2014/06/1470542-entorno-do-castelao-tem-vendedores-ambulantes-e-simpatizantes-de-mujica.shtml>>.

Investimentos públicos e privados e as transformações na zona leste de Fortaleza

Anna Emília Maciel Barbosa

Resumo

Fortaleza, bem como muitas metrópoles, está em constante processo de transformação espacial. A cada dia instalam-se novos equipamentos, novas infraestruturas, que dão “cara nova” a cidade. Assim, o objetivo deste trabalho é mostrar a produção espacial do setor leste de Fortaleza, destacando três projetos específicos: Terminal de Passageiros do Porto de Fortaleza, VLT – Ramal Parangaba-Mucuripe e Shopping Center RioMar. Estas obras que aparentemente apresentam finalidades diferentes apoiam-se no interesse da iniciativa privada de acumular e absorver excedentes (HARVEY, 2013). É importante ressaltar que a instalação destes equipamentos e infraestrutura ocorreu no período de preparação da cidade para a Copa do Mundo 2014, intervalo em que as cidades-sede passavam por melhorias urbanísticas.

Palavras-chave: espaço, cidade, Copa do Mundo 2014

1. Introdução

Na busca incessante pela acumulação capitalista e absorção do capital excedente, o espaço urbano está em constante processo de produção. Os projetos de revitalização urbana, os Grandes Projetos Urbanos (GPU), os projetos de embelezamento de áreas, a instalação de infraestrutura e a construção de grandes equipamentos públicos e privados são os tipos de intervenções preferidas pelo capital, que ocorrem no espaço com a finalidade de acumulação.

Os grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, pedem essas transformações no espaço. As cidades precisam adequar-se espacialmente, bem como os seus serviços, a fim de garantir atendimento e deslocamento de equipes e turistas pela cidade-sede, fato que demanda um volume significativo de investi-

mentos em equipamentos, como estádios e sistemas de transporte (BRANSKI; NUNES; LOUREIRO; LIMA JR, 2013). Fortaleza, a partir da indicação da cidade como subsede, em 2010, iniciou uma intensa produção espacial, com a finalidade de preparar a cidade para a Copa do Mundo 2014.

No setor leste de Fortaleza concentrou-se uma série de modificações espaciais, algumas inseridas no contexto da Copa do Mundo 2014, mediadas pelo Poder Público e pela iniciativa privada, que alteraram a dinâmica imobiliária local, bem como a dinâmica social desses lugares. Neste artigo, destacar-se-ão três grandes projetos que se estabeleceram sobre o solo fortalezense, dois voltados para a mobilidade e outro direcionado para o comércio e lazer. Cada um possui suas peculiaridades e oculta, por trás da cortina da modernização, o benefício ao mercado imobiliário.

Ressalta-se, desse modo, o Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Fortaleza, obra que se classifica como um GPU, visto a grandiosidade em tamanho, o investimento público e a dinâmica urbana, correspondendo aos interesses e às pretensões de uso da iniciativa privada. O Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), que, conforme o Portal da Transparência¹, trata-se de um trem urbano de passageiros cujo tamanho permite que sua estrutura de trilhos se encaixe no meio urbano existente. Em Fortaleza, o Ramal VLT Parangaba-Mucuripe servirá de ligação da região hoteleira ao centro da cidade (na integração com a Linha Sul do Metrofor) e região do bairro da Parangaba. E o *shopping center* RioMar, que chega para competir comercialmente com outros *shoppings centers* da capital e traz consigo outros empreendimentos dos setores residencial e de negócios.

2. A produção do espaço em Fortaleza

Fortaleza passou por inúmeras transformações espaciais no decorrer de sua história. Tal fato resulta de fatores como: a dinâmica socioespacial promovida pela ação do capital, do Estado e dos moradores sobre o espaço urbano; mudanças de grupos políticos

1 Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/fortaleza/mobilidade-urbana/vlt-parangaba-mucuripe/>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

no poder local, o que influencia na forma de planejar e produzir a cidade; o uso de recursos públicos destinados à preparação da cidade para a Copa das Confederações e do Mundo, nos últimos anos; a lógica global capitalista de produção e uso dos espaços, que faz e refaz as cidades aplicando o capital excedente.

Silva (2008) afirma que “[...] cidade é, antes de tudo, trabalho. Produzir a cidade é um ato coletivo contínuo de transformação e mudança. [...] Estado, empresas, comerciantes, funcionários, operários e a população, em seu conjunto, atuam de forma decisiva na produção da cidade” (p. 136). O espaço urbano, desse modo, está em constante processo de construção, alternado em sua paisagem fixos modernos e antigos. Esse processo, entretanto, não é aleatório, pois obedece a lógicas políticas, econômicas, bem como a lógicas da necessidade (ABRAMO, 2012), ocorrendo de forma e intensidade diferentes no espaço enquanto totalidade.

Harvey (2013) entende que as cidades são um resultado da concentração geográfica e do excedente da produção. Esse capital excedente, proveniente de empresas, é investido na cidade com a finalidade de promover uma produção espacial que gerará novos excedentes. Assim, à medida que os excedentes crescem, eles necessitam escoar para algum lugar, e a produção do espaço urbano tem sido uma das formas de aplicação desse capital. E assim, o sistema continua sobrevivendo, em meio às crises por que passa.

Desde siempre, las ciudades han brotado de la concentración geográfica y social de un excedente en la producción. La urbanización ha sido siempre, por tanto, un fenómeno relacionado con la división en clases, ya que ese excedente se extraía de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su uso solía corresponder a unos pocos (ya fuera una oligarquía religiosa o un poeta guerrero con ambiciones imperiales). Esta situación general persiste bajo el capitalismo, evidentemente, pero en este caso se ve sometida a una dinámica bastante diferente. [...] Pero también se cumple la relación inversa: el capitalismo necesita la urbanización para absorber el sobreproducto que genera continuamente (HARVEY, 2013, p. 22-23).

Fortaleza, como as demais cidades, apresenta uma produção espacial que atinge toda a cidade, no entanto algumas áreas destinadas à acumulação mais intensa do capital recebem conseqüentemente mais investimentos. O setor leste de Fortaleza é uma região que se constituiu como concentradora de infraestruturas e equipamentos, a partir da década de 1940, com o deslocamento das classes abastadas que habitavam nas áreas mais ao sul e a oeste do Centro. No período de preparação da cidade para o megaevento Copa do Mundo (2010-2014), ela não poderia se apresentar diferentemente. Assim, parte dos grandes projetos e equipamentos, além de outros tipos de investimentos aplicados na cidade, principalmente as obras de embelezamento, localizaram-se nos bairros dessa região.

Entende-se que a dinâmica de produção do espaço urbano é contínua, todavia, no período que precede a Copa do Mundo de Futebol de 2014, houve uma aceleração desse processo em Fortaleza, característica comum das cidades que recebem esse tipo de evento. Desse modo, não se trata de um processo local ou cuja causa maior está na Copa do Mundo, mas refere-se a um fenômeno global, pautado na lógica capitalista de produção do espaço urbano.

Destacando as Olimpíadas, Mascarenhas (2013) afirma que a partir da década de 1980 os grandes eventos esportivos vêm acompanhados de grandes intervenções no espaço urbano, que promovem a valorização da terra e processos de gentrificação. O autor cita o exemplo de Londres, sede dos Jogos Olímpicos de 2012, que impulsionou grandes transformações no setor oeste da cidade, porção onde situa-se o porto e marcado pela presença de moradores de baixa renda, os quais, com a valorização da terra, provocada pelas intervenções, tiveram que sair de seus locais de moradia, acentuando o processo de segregação da cidade. Há ainda outros exemplos que mostram a valorização de determinadas áreas de cidades e intensificação do processo de segregação. Para os jogos Pan-Americanos de 2007, no Rio de Janeiro, a infraestrutura do evento concentrou-se na Barra da Tijuca (BIENENSTEIN, 2011), ponto tu-

rístico carioca e de alto valor de mercado. Em Barcelona, para os Jogos Olímpicos de 1992, os projetos estavam concentrados nas áreas centrais e mais valorizadas da cidade (COMPANS, 2014).

Mascarenhas (2007) afirma que há grande interesse das cidades para sediarem esses eventos, pois os compreendem como forma de dinamizar a economia local, redefinindo a imagem da cidade no cenário mundial, o que permite a competição com outras metrópoles na busca por investimentos e turistas. As consequências desse processo também são semelhantes na maioria das cidades onde ele acontece, destacando os fatores: grandes custos com as obras, onerando os cofres públicos; conflitos entre diferentes segmentos da sociedade; construção de uma cidade cada vez mais desigual e segregada socioespacialmente.

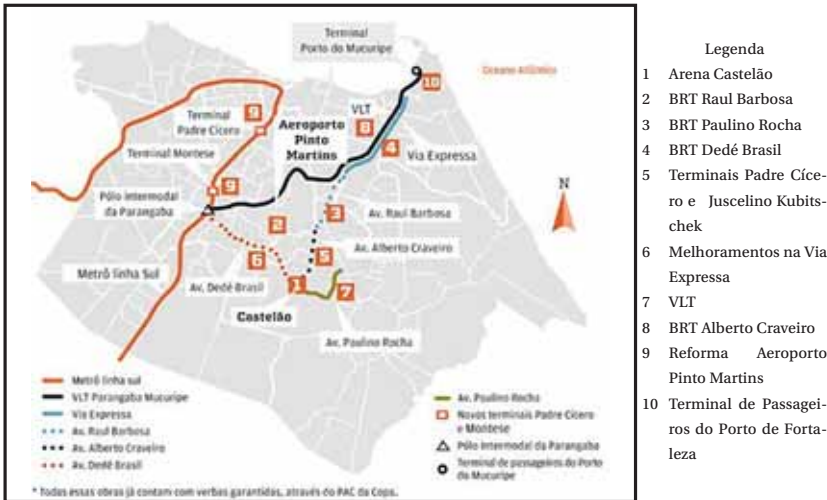
Foram muitos projetos pensados para a cidade, todavia grande parte deles não foram concluídos até o início dos jogos (Figura 1), tendo sido finalizada apenas a Arena Castelão. Dentre os projetos, tem-se: a reforma do Aeroporto Internacional Pinto Martins, o Terminal de Passageiros do Porto de Fortaleza, a Arena Castelão, o Aquário Ceará, o VLT - ramal Parangaba-Mucuripe, as Estações Ferroviárias Padre Cícero e Juscelino Kubitschek, os Bus Rapid Transit (BRTs) - Alberto Craveiro e Paulino Rocha, além da construção de túneis, viadutos e reformas paisagísticas.

As transformações espaciais pelas quais vem passando Fortaleza² podem ser consideradas como uma reforma urbanística, baseando-se nas ideias de Souza e Rodrigues (2004). Conforme os autores, a reforma urbanística é “[...] um conjunto de intervenções físicas no espaço urbano, como obras de embelezamento, construção de praças, monumentos, abertura de ruas e avenidas etc” (p. 61). São obras cujo objetivo é modernizar, distanciar as camadas sociais, preparando a cidade como mercadoria de consumo das classes médias e elites urbanas. Não se percebe na cidade uma preocupação em diminuir os índices de desigualdade social e de segregação

2 Levando em conta que parte desses projetos em 2015 ainda estavam em execução.

socioespacial. A reforma urbanística ocorrida na cidade pontuou poucos bairros da cidade, principalmente os que possuíam corredores que ligavam o aeroporto à área turística ou a áreas de acesso à Arena Castelão. A maioria dos bairros fortalezenses não participou desse processo de produção, revelando uma cidade de desigualdades e contrastes.

Figura 1. Projetos para Copa 2014 em Fortaleza



3. O terminal marítimo de passageiros – porto de Fortaleza

O Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Fortaleza, localizado no bairro Cais do Porto, é um dos GPUs que chegam à cidade no contexto da Copa do Mundo 2014. Trata-se de um projeto do governo federal, oriundo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Copa, em parceria com a Companhia Docas do Ceará (CDC). Foi iniciado em março de 2012 e orçado em aproximadamente R\$ 202,6 milhões. Segundo Caruso Júnior (2011), esse equipamento está localizado na Praia Mansa, ocupando uma área de 9,5 ha, dos quais 4,1 ha destinados a um pátio para contêineres. Haverá, assim, a implantação de infraestrutura portuária e construção do terminal de passageiros, constituído por duas edificações: a estação de passageiros e a área de bagagens.

Segundo Rebouças (2010), houve – em razão da instalação de um prolongamento rochoso na ponta do Mucuripe – uma mudança na dinâmica costeira, o que permitiu o transporte de sedimentos pela corrente de deriva litorânea. Esses sedimentos acumularam-se na bacia portuária, “[...] assoreando o canal do porto e formando um banco arenoso na parte interna do dique de proteção, soterrando o antigo cais dos Petroleiros e formando a Praia Mansa” (p. 31). Na década de 1950, conforme o autor, já existia uma área de 8 ha de praia e, na década de 1970, com cerca de 13 ha, a área foi ocupada por famílias que logo foram removidas para o Serviluz. O uso dessa área, desde então, restringiu-se ao turismo.

O terminal de passageiros oferece serviços para passageiros e operadores de cruzeiros, possuindo um cais preferencial para transatlânticos e transoceânicos. Na estação de passageiros poderão ser encontrados áreas comerciais, cafés, acesso à internet, ambulatórios e representação de todos os órgãos de operação turística e alfandegária (Polícia Federal, Anvisa e Receita Federal) (CARUSO JÚNIOR, 2011). A entrega do terminal foi em junho de 2014, no entanto todo o complexo não foi finalizado, ficando o restante da obra a ser continuada em agosto do mesmo ano. Vários navios já se utilizaram das instalações do terminal, inauguradas com o cruzeiro MSC Divina, por torcedores mexicanos para o jogo Brasil e México, durante a Copa do Mundo. Conforme informações da Companhia Docas³, espera-se, para a temporada 2014/2015, oito atracações de navios de passageiros, entre os meses de janeiro, fevereiro e março de 2015.

A construção do terminal visa a atender o aumento do turismo no município, a partir da evolução na oferta de roteiros, de navios maiores e luxuosos e viagens temáticas. Atualmente, o Porto de Fortaleza opera 10% de suas atividades como Homeport (porto de embarque, porto de origem e retorno de viagem), pretendendo para 2020 um aumento de 20% nessa função (CARUSO JÚNIOR,

3 Em informações disponibilizadas em site oficial, na notícia “Teve início neste mês de novembro a temporada de cruzeiros no Porto de Fortaleza” de 11 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.docasdoceara.com.br/noticias/tem-inicio-a-temporada-de-cruzeiros-no-porto-de-fortaleza>> Acesso em: 21 nov. 2014.

2011). A empresa responsável pela obra é a Constremac-Serveng, atuante em outros projetos portuários no Nordeste – em Alagoas, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Dantas (2006) lembra que as cidades litorâneas tropicais tenderam a constituir-se, no fim do século XX, em cidades turísticas, fortalecendo a valorização do espaço litorâneo, com a adoção de práticas modernas. Dentre as transformações espaciais que ocorrem na cidade, em grande parte as localizadas no litoral, muitas são voltadas para o uso turístico. Silva (2008) entende o turismo como uma atividade lucrativa e da qual as cidades nordestinas não podem abrir mão, no entanto é necessário destacar a forma como o trabalhador é explorado nessa atividade, entre outros impactos socioambientais causados em consequência dos moldes neoliberais de produção do espaço.

A estação de passageiros não será administrada pelo Poder Público, sendo arrendada pela iniciativa privada. Desse modo, tem-se um grande investimento do Estado a ser utilizado para benefício do capital privado, que obterá lucratividade a partir do equipamento. Pode-se afirmar que as intervenções do Estado garantiram o interesse do capital, utilizando uma área valorizada e de pouco uso. O Estado, assim, instala o equipamento e a infraestrutura, concedendo o direito de uso à iniciativa privada, por meio do arrendamento. Após a finalização da obra, pós-Copa, o terminal foi utilizado para eventos de entretenimento.

2.2 Portos do Ceará: Fortaleza e Pecém

A presença do Porto de Fortaleza na zona urbana da cidade, fato que há anos impediu o seu crescimento e incentivou a construção do Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP), foi de grande relevância para a instalação do Terminal de Passageiros, em razão da sua proximidade com o setor turístico da cidade. A localização na Praia Mansa, área não habitada e pertencente à União, facilitou o processo de construção.

Espera-se que o terminal traga maior dinâmica ao porto, pois sua obra vem junto à expansão da área de bagagem, o que favorecerá ao

movimento e acumulado de carga. Estimulará também a competição com o Porto do Pecém, que surgiu da necessidade de ampliação das atividades portuárias no Ceará. Segundo Batista (2005), o porto de Fortaleza não precisava se expandir para funcionar melhor, mas não possuía a infraestrutura adequada para atender o quadro industrial, bem como as pretensões do governo na década de 1990.

Quando pensado o Porto de Fortaleza, a sua localização era um ponto importante, por isso foi construído em uma porção da cidade pouco habitada na época, já que a cidade, ainda pequena, situava-se longe do porto (BATISTA, 2005). Não foram, ainda conforme a autora, tomadas medidas que impedissem a ocupação no seu entorno. Ao seu redor, instalaram-se indústrias, populações que serviam de mão de obra para o porto, ou que dependiam da pesca e da prostituição para sobreviver. Houve, ainda, uma valorização da área, por estar próxima ao setor turístico e hoteleiro da cidade, bem como por ser uma área de marinha, fatores que impulsionaram uma valorização fundiária nos arredores do porto. Existiam, desse modo, interesses de diferentes sujeitos sociais em permanecerem nessa porção da cidade.

As instalações do Porto do Mucuripe estão numa área de 35.072 m². No seu entorno, encontram-se: três moinhos de trigo – Moinho Dias Branco, Moinho Fortaleza e Moinho Cearense; nove distribuidoras de combustíveis; a refinaria Lubnor; o parque de triagem da Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN; uma fábrica de margarina e gordura vegetal hidrogenada (BATISTA, 2005).

A autora destaca que com a Lei nº 8.360/93, cujo objetivo é a modernização dos portos no Brasil, foram realizadas mudanças na estrutura organizacional e operacional do Porto do Mucuripe: “[...] o Porto de Fortaleza foi o primeiro do país a promover a escalação de mão de obra avulsa de forma consensual, através de regras estabelecidas em Convenção Coletiva de Trabalho firmada entre os Sindicatos dos Operadores e dos Trabalhadores, junto à OGM0” (p. 141); “[...] a parceria com a iniciativa privada, o que permitiu obter maior eficiência operacional do porto, ampliação da movimentação de cargas e mobilização de recursos para novos investimentos”

(p. 141); “[...] no campo da gestão e administração, foram modernizados os sistemas de planejamento, informação e controle, implantando o novo modelo de gestão organizacional” (p. 141).

Assim, a partir de 2001, quase todos os serviços do porto eram prestados por empresas privadas, à exceção do armazenamento de mercadorias. Aliados a essas medidas, também foram reduzidos os custos da mão de obra e o valor da tarifa portuária, e foi aumentada a produtividade dos trabalhadores (BASTISTA, 2005). Tais providências acompanham o modelo de modernização, pautado em práticas neoliberais, como o uso de mão de obra terceirizada, a diminuição de gastos por parte do Estado e o aumento de ganhos para as empresas privadas.

O porto, no entanto, não conseguiu atender algumas demandas como: o aumento do calado, pois o existente no porto era de 10 m, batimetria insuficiente para atracamento dos navios atuais; a necessidade de uma expansão, algo impedido pelas ocupações no entorno; o desejo do Estado de também agregar um complexo industrial ao porto, fato também impossibilitado pela restrição de área expansível. É nesse contexto que se cria o projeto do Porto de Pecém.

Para Teles (2013), o CIPP é um grande empreendimento constituído pela integração entre um porto e indústrias de base, que se localiza entre dois municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF): Caucaia e São Gonçalo do Amarante. Idealizado na década de 1960, mas só posto em prática a partir dos anos 2000, com a instalação do porto e da infraestrutura básica para seu funcionamento, o CIPP foi inaugurado em 2002. É na década de 2000, também, que aparecem as primeiras indústrias. Para Batista (2005), o porto foi “[...] projetado no modelo dos portos fordistas, ou seja, com a finalidade de atender grandes indústrias, sobretudo indústrias de base, siderúrgica e refinaria” (p. 147). “O complexo industrial encontra-se, ainda, em fase de consolidação com indústrias já instaladas e em funcionamento e outras em processo de implantação e algumas em previsão” (TELES, 2013, p.11).

É importante ressaltar que os portos cearenses estão sob a administração de grupos diferentes. O Porto de Fortaleza é administrado pela Companhia Docas do Ceará, uma sociedade de economia mista, que, além de administrar, explora comercialmente o porto. Já o Porto do Pecém é administrado e explorado comercialmente também por uma empresa de economia mista, a Companhia de Integração Portuária do Ceará – Cearáportos. Essas companhias trabalham com objetivo de aumentar a lucratividade das atividades portuárias. Conforme CDC, o acumulado do Porto de Fortaleza em 2013 foi de 4,9 toneladas em mercadorias⁴; o Porto do Pecém, segundo a Cearáportos, acumulou 6,3 milhões de toneladas em mercadorias⁵.

3. Veículo Leve sobre Trilhos

O VLT, ramal Parangaba-Mucuripe é um projeto do governo do estado do Ceará. Caracteriza-se por ser um sistema de transporte ferroviário de passageiros que utilizará uma via já existente e, atualmente, usada pela Transnordestina Logística S/A para o transporte de cargas. O Poder Público afirma que a obra é fundamental para a consolidação de uma rede integrada de transporte rodoviário, com a integração do ramal Parangaba-Mucuripe ao Projeto da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor). Promoverá, assim, a ligação da região hoteleira ao centro da cidade (na integração com a linha Sul do Metrofor) e a região do bairro da Parangaba.

A extensão desse veículo é de 12,7 km, compreendendo nove estações ferroviárias: Parangaba, Montese, Vila União, Rodoviária, São João do Tauape, Pontes Vieira, Antônio Sales, Papicu e Mucuripe, passando por 22 bairros de Fortaleza. O traçado do projeto corta várias avenidas de grande fluxo na cidade, como: Germano Franck;

4 COMPANHIA DOCAS DO CEARÁ. Porto de Fortaleza atinge movimentação de 5 milhões de toneladas 3 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.docasdoceara.com.br/noticias/porto-de-fortaleza-atinge-marca-dos-5-milhoes-de-toneladas-de-cargas-movimentadas-em-2013>>. Acesso em: 14 maio 2014.

5 CEARÁPORTOS - Companhia de Integração Portuária do Ceará. Pecém ultrapassa seis milhões de toneladas movimentadas 451 navios operaram no porto do Pecém de janeiro a dezembro de 2013, movimentando 6,3 milhões de toneladas de mercadorias. 16 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.cearaportos.ce.gov.br/index.php/informacoes/listanoticias/529-pecem-ultrapassa-seis-milhoes-de-toneladas>>. Acesso em: 14 maio 2014.

Lauro Vieira Chaves; Borges de Melo; Aguanambi; BR-116; Antônio Sales; Padre Antônio Tomás; Santos Dumont; Padre Antônio Tomás; Dom Luís.

Conforme divulgado pela Secretaria de Infraestrutura do Ceará (Seinfra) e pelo projeto Metrofor⁶, o responsável pela obra é o consórcio CPE-VLT Fortaleza, formado pelas empresas Consbem Construções e Comércio Ltda, Construtora Passarelli Ltda e Engexata Engenharia Ltda. A obra foi iniciada em abril de 2013 e terá um custo de R\$ 265,5 milhões⁷.

O reaproveitamento da linha já existente traz como consequência as desapropriações a serem realizadas em áreas de favelas antigas, que historicamente se formaram à margem dos trilhos. Assim, a quantidade de desapropriações prevista chegou a 2.500, caindo para menos de 1.700 o número de casas que serão desapropriadas no entorno do trilho, de acordo com o governo do estado⁸. Ainda conforme vinculado na mídia, a diminuição ocorreu em razão do alto custo das desapropriações e da demora que elas vêm causando ao projeto, uma das justificativas para o atraso na obra. Já os movimentos sociais defendem que a diminuição das desapropriações se deu por causa dos movimentos realizados pelo moradores.

Assim como a maioria das obras para a Copa 2014, o VLT não estava em pleno funcionamento durante o evento. Apenas parte do equipamento foi liberado para uso, mas o restante da obra ainda não tem prazo definido para finalizar.

3.1 A mobilidade e o VLT

A mobilidade nas cidades é uma questão importante, que afeta o desenvolvimento social, econômico e geográfico (BEL; ALBALATE,

6 SEINFRA; METROFOR. Governo adapta projeto da linha Parangaba-Mucuripe para diminuir impactos. Disponível em: <<http://www.metrofor.ce.gov.br/index.php/noticias/43839-governo-adequa-projeto-da-linha-parangaba-mucuripe-para-diminuir-impactos>>. Acesso em 4 maio 2014.

7 Disponível em: <<http://www.portal2014.org.br/andamento-obras/49/VLT+ParangabaMucuripe++CE.html>> Acesso em: 4 maio 2014.

8 <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2012/04/mudancas-no-projeto-do-vlt-diminui-desapropriacoes-diz-governo-do-ce.htm>>.

2010). Em todo o mundo, o consumo e a distribuição dos meios de transporte são alvo de estudos e discussões. E para o megaevento Copa do Mundo é uma das principais exigências. Assim, melhorias de vias e meios que facilitassem o deslocamento de moradores e turistas foram um priorizados na cidade.

Um dos grandes investimentos feitos foi a instalação do VLT na capital. O VLT, meio de transporte sobre trilhos⁹, apresenta uma série de vantagens: capacidade superior a 3.000 viajantes por hora por sentido; velocidade comercial média de 18 km/h a 22 km/h; conforto elevado; custo de implantação menor que o metrô; compartilhamento da via entre os diferentes modos de deslocamento, inclusive com bicicleta e pedestre.

Na França, até o ano de 2010, dezenove cidades possuíam pelo menos uma linha de VLT ou de metrô, destacando-se Paris, Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, Strasburgo, Bordeaux, Nantes, Montpellier, Grenoble, Saint-Etienne, Valenciennes, Rouen, Orléans, Le Mans, Clermont-Ferrand, Mulhouse e Nice.

No Brasil, esse tipo de transporte é uma realidade em algumas cidades. Em Santos, São Paulo, as obras do VLT que ligará Santos a São Vicente ainda estão em andamento, em razão da mudança no traçado do projeto; houve paralisação de um trecho da obra, o que atrasou ainda mais o seu término. Já em Cuiabá, o VLT é uma obra que seria legado da Copa do Mundo 2014, no entanto, conforme os meios de comunicação, a obra se encontra parada desde 2014 em razão do atraso no repasse de verbas por parte do governo do estado. Em João Pessoa, o sistema de VLT já funciona e liga as cidades de Santa Rita a Cabedelo, passando por Bayeux e João Pessoa. No Ceará, já existe um VLT na região do Cariri que liga as cidades de Crato a Juazeiro.

9 MINISTÉRIO DA ECOLOGIA, DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, E DA ENERGIA. In: Folheto realizado com a colaboração do Centro de Estudos sobre redes, transporte, urbanismo (Certu), 2012. Disponível em: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/11001-2_Renouveau-tramway-France_POR.pdf> Acesso: 12 dez. 2014.

4. O Shopping RioMar

As obras do RioMar iniciaram em agosto de 2012, e o *shopping* foi inaugurado em outubro de 2014, no bairro Papicu, mais especificamente onde se localizava a antiga cervejaria Astra (Fábrica da Brahma), implodida em maio de 2010. Trata-se de um bairro de classe média e alta, em acelerado processo de verticalização. Próximos ao *shopping center* estão também os bairros Vicente Pinzón, De Lourdes e Cocó, sendo os dois últimos área de residência de população de alta renda. Nas proximidades do equipamento existem, ainda, áreas de favelas como Verdes Mares e Pau Fininho, comunidades que sofrem grande pressão do mercado imobiliário.

O empreendimento conta com um *shopping center* e uma torre empresarial, com 303 mil m² de área construída num terreno de 114 mil m². São 385 lojas, além de restaurantes, praça de alimentação, cinemas, teatro, academia e área de jogos e lazer. A torre empresarial possui uma área total construída de 16.978m² e 11.895m² de área total privativa, apresentando 304 salas comerciais. O Rio Mar Fortaleza é um empreendimento do Grupo João Carlos Paes Mendonça (JCPM). Fundador da Rede BomPreço, o empresário inicia em meados da década de 1990 atividades voltadas a *shopping centers*¹⁰. Em 2000, vendeu a rede para a Royal Ahold, de quem já era parceiro. Nesse período, cria o Grupo JCPM com sede em Recife e passa a se dedicar à construção de *shopping centers*, torres empresariais, projetos habitacionais e telecomunicações. O RioMar Fortaleza é o segundo maior *shopping* do grupo, que já possui 9 *shoppings* nos estados de Recife, Bahia, Sergipe e São Paulo. O grupo já tem em vista a construção de um novo *shopping center* em Fortaleza, no bairro Álvaro Weyne. Da área total, 97 mil m² serão destinados para a construção de um *shopping center* e 88 mil m² serão utilizados para construção de edifícios residenciais, com aproximadamente 1.500 unidades habitacionais para consumidores das classes B e C (FONTES, 2012).

É importante salientar que o *shopping center* “[...] é uma ‘catedral’ onde uma parcela da população idolatra mercadorias e vivencia la-

10 Informações obtidas a partir do site <<http://www.jcpm.com.br/>>, em 1º abr. 2014.

zeres reificados” (PADILHA, 2006, p. 38). Entendendo o *shopping center* como uma mercadoria, Padilha (2006) afirma que seu acesso é limitado, pois o seu uso vai depender do poder de compra do consumidor, o que restringe o seu acesso a uma parte da população. No espaço urbano, entretanto, sua compreensão vai além, pois sua presença nos grandes centros permite a ocorrência de processos de valorização da terra urbana, de atração de investimentos para a área do entorno, bem como de segregação social.

O Shopping RioMar trata-se de uma operação urbana consorciada, conforme Lei Municipal nº 9857, de 22 de dezembro de 2011, que estabelece a Operação Consorciada Urbana Lagoa do Papicu. A lei institui que, mediante a construção do *shopping center* e dos edifícios de uso comercial e habitacional multifamiliar e de uso misto, sejam efetivadas pelo grupo responsável pelo empreendimento as seguintes responsabilidades: um programa socioeducativo de capacitação profissional de 1.000 pessoas, objetivando a empregabilidade na indústria da construção civil; a manutenção e a instalação do Instituto João Carlos Paes Mendonça, por 10 anos; obras de mobilidade nas proximidades do empreendimento; a construção de 75 unidades habitacionais de interesse social; a instalação e a manutenção de cercas de proteção no entorno da Lagoa do Papicu, bem como a limpeza da lagoa e do seu entorno.

As operações urbanas consorciadas são utilizadas em diversas cidades brasileiras, como também ao redor do mundo. Em Fortaleza destacam-se: a Riacho Maceió (Lei Municipal nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000); a Dunas do Cocó (Lei Municipal nº 8.915, de 23 de dezembro de 2004); a Sítio Tunga (Lei Municipal nº 9.778, 24 de maio de 2011). Conforme o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a operação urbana consorciada faz parte dos Instrumentos da Política Urbana e consiste num

[...] conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2002, p. 30).

As operações urbanas consorciadas são instrumentos legais de renovação e instalação de infraestruturas em determinados espaços da cidade, com a finalidade de intensificar o uso e ocupação do solo urbano (PESSOA; BOGUS, 2008). Segundo os autores, é feita uma parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada, buscando despertar na iniciativa privada o interesse em custear a implantação de obras, melhorias ou equipamentos de interesse público, ou seja, “[...] promover o desenvolvimento urbano a partir da articulação entre agentes públicos e privados, com base em um projeto urbano” (ALVIM, ABASCAL, MORAES, 2011, p.214).

5. Considerações finais

Para se entender a cidade é preciso observar o que vem sendo nela construído e, sobretudo, perceber quem participa dessa construção e a razão dessa participação. Só assim é possível identificar a lógica que rege essa produção espacial continuada, que muda de tempos em tempos. Fortaleza apresenta vários atores que produzem o espaço diariamente, entretanto, dentre as transformações espaciais destacadas neste artigo, o Estado é um ator fundamental, e, oculto nele, o capital.

Nos três projetos analisados, o Estado esteve presente direta ou indiretamente. No Terminal de Passageiros tem-se uma obra pública, de interesse turístico, administrada por uma empresa privada. O VLT, uma obra inacabada, também é uma obra pública a ser gerida pelo capital privado, mas que, além disso, removerá muitas áreas de favelas em áreas que hoje são interessantes ao capital imobiliário. Já o *shopping center*, por ser uma operação urbana consorciada, trata-se de um acordo entre a iniciativa pública e a privada, onde os dois saem beneficiados, o primeiro com a instalação de melhorias indicadas no acordo e o segundo com a permissão de construção do seu equipamento.

Nesta análise, pouco se falou em benefício concreto para a grande massa trabalhadora, que não utilizará o Terminal de Passageiros, que desejam um dia consumir o VLT e que se perdem em meio à fantasia do *shopping center*. O Estado, mais uma vez, apresentou-se conservador, defendendo os interesses do capital e atendendo à população com tímidos projetos.

Referências

ABRAMO, Pedro. La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. **EURE** [en línea]. 2012, vol. 38, no. 114 [citado 2012-05-15], pp. 35-69. Disponible en Internet: <<http://www.eure.cl/numero/la-ciudad-com-fusa-mercado-y-produccion-de-la-estructura-urbana-en-las-grandes-metropolis-latino-americanas/>>. Acesso em: 28 maio 2012.

ALBALATE, D; BEL, G. What shapes local public transportation in Europe? Economics, mobility, institutions, and geography. In: *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, Vol. 46, (5), 2010. pp. 775-790.

ALVIM, A. A. T. B.; ABASCAL, E. H. S. e MORAES, L. G. S. de (2011). Projeto Urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. **Cadernos Metr pole**, v. 13, n. 25, pp. 213-233.

BATISTA, Francisca Gonçalves. **Reestruturação socioespacial do Ceará: o projeto portuário do Pecém**. Fortaleza: UECE, 2005. (Dissertação de Mestrado).

BIENENSTEIN, Glauco "A Exceção como Técnica de Governo Urbano: Apontamentos sobre a Realização de Megaeventos na Cidade do Rio de Janeiro". In: **Anais do Colóquio Metr poles das Américas: Diálogos Jacques Cartier**, 2011.

BRANSKI, R. M. ; NUNES, E. E. F. ; LOUREIRO, S. A. ; LIMA JÚNIOR, O. F. Infraestruturas nas Copas da Alemanha, África do Sul e Brasil. **Cadernos Metr pole** (PUCSP), v. 15, p. 557-582, 2013

BRASIL. Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legisla o Correlata**. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edi es Técnicas, 2002.

CARUSO JR. Estudos Ambientais & Engenharia Ltda. Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Terminal de Passageiros do Porto de Fortaleza - Ceará. Julho, 2011.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. LITORALIZAÇÃO DO CEARÁ: Fortaleza, da "Capital do Sertão"   "Cidade do Sol". In: SILVA, J. B.; DANTAS, E. W. C.; ZANELLA, M. E.; MEIRELES, A. J. A. (Orgs.). **Litoral e Sertão, natureza e sociedade no nordeste brasileiro**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006.

FONTES, Rebecca. Grupo Paes Mendonça anuncia expansão em Fortaleza. In: *Jornal O Povo*. 15 ago. 2012. Disponível em:

<http://www.opovo.com.br/app/opovo/economia/2012/08/15/noticiasjornaleconomia,2899645/2012-1508ec2910.shtml> > Acesso em: 15 ago. 2014.

FORTALEZA. Lei Municipal nº 9857, de 22 de dezembro de 2011. In: Fortaleza, Diário Oficial do Município. Ano LX, Nº 14.808. Fortaleza, 08 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/arquivos/diariosoficiais/2012/06/08062012%20-%2014808.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2014.

HARVEY, David. **Ciudades rebeldes**: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. [Traducción de Juanmari Madariaga]. Ediciones Aka!, S. A.: Madrid, España, 2013.

MASCARENHAS, Gilmar. Londres 2012 e Rio de Janeiro 2016: modelos e conflitos na produção da cidade olímpica. In: Anais Encontros Nacionais da Anpur. v. 15. 2013. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4277/4147>>. Acesso em: 30 maio 2015.

MASCARENHAS, Gilmar. Megaeventos esportivos, desenvolvimento urbano e cidadania: uma análise da gestão da cidade do Rio de Janeiro por ocasião dos Jogos Pan-Americanos - 2007. In: **Colóquio Internacional de Geografia**. Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la Geografía y las Ciências Sociales. Porto Alegre, 28 de mayo - 1 de junio de 2007. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/9porto/gilmar.htm>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

PADILHA, Valquíria. Shopping center: a “cidade artificial” ontem e hoje. In: PADILHA, Valquíria, **Shopping center**: a catedral das mercadorias. São Paulo: Boitempo, 2006.

PESSOA, Laura Cristina Ribeiro; BÓGUS, Lúcia Maria Machado. Operações urbanas - nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espreiada. In: **Cadernos Metrópole**, n. 20, 2º sem. 2008, pp. 125-139.

REBOUÇAS, Roberto Bruno Moreira. **A influência portuária no modelado e reconfiguração da orla**: o caso do Porto do Mucuripe e Praia do Serviluz (Fortaleza, Ceará, Brasil). Fortaleza: UECE, 2010. (Dissertação de Mestrado)

SILVA, José Borzacchiello da. Mercado de trabalho e a cidade brasileira. In: VALENÇA, M. M. (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de, RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Unesp, 2004.

TELES, Glauciana Alves. A mobilidade do trabalho como componente da Metropolização: o Complexo Industrial e Portuário do Pecém na Região Metropolitana de Fortaleza. In: **XII SIMPURB**, UERJ. Rio de Janeiro, 18 a 22 de novembro, 2013. Disponível em: <http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT07_Glauciana.pdf> Acesso em: 14 maio 2014.

Mobilidade urbana, transportes e VLT Parangaba/mucuripe: histórico, conceitos, conflitos e impactos sócio-espaciais

Victor Iacovini

Resumo

O capítulo apresenta uma análise dos projetos de mobilidade urbana - principalmente do VLT Parangaba/Mucuripe - da Copa 2014 em Fortaleza, Ceará. O mesmo foi estruturado em quatro partes: na primeira, consta em resgate do histórico de crescimento e planejamento da cidade; a segunda parte versa sobre o pacote de obras da Copa, suas fases e obras; a terceira aborda o sistema viário e o transporte público: conceitos, capacidades e modais e na última, uma análise crítica dos conflitos e impactos sócio-espaciais decorrentes da implantação do projeto do VLT Parangaba/Mucuripe.

Palavras-chave: Veículo Leve sobre Trilho, Copa do Mundo, planejamento e políticas públicas.

1. Introdução

Fortaleza inicia o século XXI (2010) com uma população de 2.452.185 habitantes distribuídos em seu território de 314,9 km², com densidade demográfica média equivalente a 7.786 hab./km² (IBGE, 2014), o que a torna a capital mais adensada e, de forma geral, o nono município mais denso do país (ESTADÃO, 2010).

O intenso ritmo de crescimento demográfico - em média, 58% por década, entre 1950 e 2000 (RUFINO, 2013) - não foi acompanhado por políticas públicas (habitação, transporte, saneamento, saúde, educação, entre outros setores) capazes de equilibrar de forma mais ordenada e sustentável tal incremento populacional.

O prolongamento do tecido urbano se deu por meio da configuração de uma malha viária de natureza híbrida *radial-concêntrica com ortogonal descontínua*, caracterizada principalmente pela fragmentação, descontinuidade, e pelo subdimensionamento das vias (CAVALCANTE, 2009).

Apesar da existência de atividades “planejamenteiras”, que foram profícuas na geração de diversos planos e estudos para a cidade ao longo do último século, no intuito de qualificar e ordenar a forma que a cidade estava tomando. No entanto, a maioria de suas propostas, diretrizes e recomendações não foram levadas a cabo pelo Poder Municipal (CAVALCANTE, 2009). Não foi priorizada a construção de um sistema permanente de planejamento urbano, o que forjou um padrão de gestão urbana baseado na implementação seletiva e fragmentada de diretrizes, programas, políticas e projetos. Como afirma Accioly (2008), os planos urbanísticos acabavam por não fazer parte dos planos de governo das sucessivas gestões à frente da administração municipal.

Cavalcante (2009) aponta que se, por um lado, não foram implementadas as propostas para o sistema viário (avenidas e vias expressas a serem construídas, e as caixas - largas - propostas para as mesmas), por outro, permitiu-se a verticalização e a concentração indiscriminada de equipamentos, comércios e serviços, Polos Geradores de Viagens (PGVs), ao longo dos principais eixos de deslocamento da cidade. Ou seja, configurou-se uma clara dissociação entre as políticas de uso e ocupação do solo, com a política viária e de transportes.

A dispersão indiscriminada de micro e macro PGVs pela cidade, principalmente ao longo de vias *arteriais (coletoras e até mesmo locais)*, transformadas em “eixos de atividades”, aliada à pequena dimensão da testada dos lotes e a concentração de vagas de estacionamento nas vias e calçadas - cada uma sendo um ponto de acesso (ao equipamento) e conflito (com o tráfego) - geram uma sobrecarga da malha viária e baixa fluidez do tráfego (CAVALCANTE, 2009). Em síntese: “mais *congestionamento* e menos *urbanidade*” (op. cit.).

A evolução da frota automotiva da cidade é alarmante: segundo o Detran-CE (2012), a frota da capital apresentou um crescimento de 102% entre 1980 e 1990; de 67,8% entre 1990 e 2000; de 100% entre 2000 e 2010¹. Segundo dados oficiais (FORTALEZA, 2011), a malha viária da cidade era de 3.887 km em 2010, e a frota, de 707.731 veículos, uma relação de 182 veículos/km. Se atualizarmos essa relação com dados da frota de 2013, de 908.074 veículos (TRIBUNA DO CEARÁ, 2014), têm-se 233,6 veículos/km. Um crescimento alarmante de 28,3% nos últimos três anos.

Os dados disponibilizados (FORTALEZA 2002; 2011) apontam que na última década a frota de ônibus teve um crescimento de apenas 6,8% (com diminuição dos veículos semipesados, - 35% e aumento do número de microônibus, + 345%). Embora o número total de passageiros transportados tenha crescido (8,9%) e a média de passageiros diária de 770.246 passou para 839.424 (961.937 em dias úteis). O Sistema Complementar, as “topics”, manteve a mesma frota, 320 veículos, embora a quantidade de passageiros transportados tenha aumentado. Diariamente, em média, mais de 1 milhão de passageiros transitaram pela cidade pelos 2.171 ônibus (1.851) e microônibus (320) do Sitfor. O equivalente a mais de 40% da população se desloca por meio de 0,3% dos veículos micro-ônibus integrantes do sistema. Isso equivale a: um (1) micro-ônibus do Sitfor para cada 273 veículos, ou um (1) ônibus para cada 193,8 automóveis ou ainda um (1) para cada 71,4 motos (em 2010 – FORTALEZA, 2011).

Enquanto a frota particular cresce ao ritmo de aproximadamente 10% ao ano, o número de usuários diários do Sistema de Transporte Público (STP) parece declinar, a malha viária (descontínua e de baixa capacidade) continua com a mesma extensão e as taxas de congestionamentos batem recordes seguidos e crescentes: a média – para agosto de 2014 – foi de quase 150 km de congestionamentos, às 18:00 horas das quintas-feiras, horário de pico do dia útil mais engarrafado (MAPLINK, 2014)².

1 Os números são: 104.097 veículos em 1980; 210.682 em 1990; 353.620 em 2000; 707.731 em 2010 (DETRAN-CE, 2012).

2 Disponível em: <<http://www.maplink.com.br/CE/fortaleza/Estatisticas>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

Tanto os modais do transporte público quanto os modais particulares estão operando muito acima da capacidade, o que acarreta enormes prejuízos e custos sociais, ambientais e econômicos nos congestionamentos e superlotações corriqueiros nos horários de pico (e até mesmo fora deles). O *binômio rodoviarismo/carrocentrismo*, como paradigma de crescimento, desenvolvimento, mobilidade e liberdade chegou (e ultrapassou) o seu ponto de estrangulamento.

As únicas soluções plausíveis parecem estar no transporte público (diversificação e integração de diferentes modais, ampliação da capacidade), seja do ônibus, trem, metrô, seja do incentivo a quaisquer formas de deslocamento não motorizadas: a pé, de bicicleta, entre outras.

Como será visto adiante, vários planos e estudos apontam, desde as décadas de 1960 e 1970, para a necessidade de transformação do sistema de mobilidade para que se pudesse dar conta do crescimento da demanda de forma eficaz, através da priorização do transporte público de média e alta capacidade (ACCIOLY, 2008; CAVALCANTE, 2009; IACOVINI, 2013). Mas o Poder Público (federal, estadual e municipal) não conseguiu encarar o desafio, e suas ações ficaram muito aquém do necessário. A cidade cresceu embalada pela inércia, letargia e ineficácia com relação aos aspectos de trânsito, transporte e mobilidade. Ações pontuais e paliativas foram tomadas: instalação de trens urbanos, da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU, 1984), as obras da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor, linhas do metrô, 1996-), o BID/FOR (2003), posteriormente Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (Transfor, 2008) e, por último, o Plano de Ações Imediatas de Transporte e Trânsito de Fortaleza (PAITT, 2014). Um conjunto de programas e siglas (até agora) ineficaz.

Quando da definição das cidades-sede da Copa 2014, firmou-se um pacote de obras para “adequar” a precária infraestrutura dessas cidades à realização do evento, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Copa). Para a mobilidade urbana em Fortaleza, foram definidas sete obras – o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) Paranga-

ba/Mucuripe, três Bus Rapid Transit (BRTs), duas estações para o Metrô (Metrofor) e o Eixo Via Expressa/Raul Barbosa.

O texto, para além da Introdução e da Conclusão, foi dividido em quatro partes: na primeira parte, consta um resgate do histórico do crescimento e do planejamento; a segunda parte versa sobre o PAC Copa, suas fases e obras; a terceira, aborda o sistema viário e o transporte público – conceitos, capacidades e modais; na última, é feita uma análise crítica do projeto do VLT Parangaba/Mucuripe.

2. Fortaleza: crescimento, inércia administrativa, engavetamento de planos, descontinuidades e congestionamentos – da (in)ação ao discurso

Nesta seção, faremos um breve resgate sobre o “histórico de planejamento urbano” (leia-se: planos e estudos, gerais e/ou setoriais para a cidade) de Fortaleza, com ênfase nos planos e na questão viária, nos transportes e na mobilidade urbana em geral, assim como também realizaremos um balanço das políticas públicas efetivadas nesses campos.

Villaça (1999), ao fazer uma reflexão sobre o planejamento urbano brasileiro, desde o final do século XIX (1875) até o final do século XX (década de 1990), afirma que o planejamento foi perdendo a sua efetividade enquanto prática de intervenção do Estado no espaço urbano. No período inicial (1875-1930) os planos de extensão, remodelação e embelezamento urbanos eram implementados pelo Estado, enquanto expressão de um projeto de cidade pela e para a classe dominante, apresentados e debatidos de forma explícita. Nos períodos e nas décadas seguintes, como avanço do processo de urbanização, a formação de uma classe popular urbana e uma (maior) tomada de consciência por essa classe, as elites não podiam mais tão facilmente ditar o seu projeto para a cidade. O planejamento urbano e seus instrumentos (o Plano Diretor) perdem sua efetividade enquanto política pública (intervenção do Estado no urbano). Apesar de se tornarem mais complexos, “holísticos” e visarem solucionar todos (ou boa parte) dos crescentes problemas decorrentes do crescimento urbano, os planos na verdade viraram

discurso, ideologia. Uma “cortina de fumaça” para encobrir a verdadeira prática (ação) do Estado em prol dos setores hegemônicos, (re)produzindo práticas desiguais e segregadoras. O projeto dominante para a cidade passa a ser executado de forma implícita, por meio de ações, programas e projetos pontuais.

Fortaleza, embora possua suas especificidades, não foge a essa trajetória geral de transformação dos planos (e do planejamento urbano) “em discurso”, como atestaram Accioly (2008), ao analisar os planos elaborados para a cidade, e Cavalcante (2009), ao analisar as propostas do plano para o sistema viário e sua não efetivação.

O pequeno núcleo colonial da cidade apresentava, até os primeiros anos do século XIX, ruas e caminhos de “traçado orgânico”, sinuoso e adaptado ao terreno (ACCIOLY, 2008; CAVALCANTE, 2009). Mas a instituição da figura do “arruador”, e a influência de profissionais como o Cel. Eng. Antônio Silva Paulet e o Eng. Adolpho Herbster definiram para a cidade o traçado ortogonal (em “xadrez”) para a malha viária a partir de então. O último, já sob influência de Hausmann, traçou um plano de expansão ortogonal para o tecido urbano (em 1875 e 1888) que influenciou o crescimento da cidade até a década de 1930, embora a Planta Cadastral de Raimundo Girão (1932) já tenha constatado um avanço desordenado da malha urbana (CAVALCANTE, 2009).

Os planos seguintes, de Nestor de Figueiredo (1933) e de Saboya Ribeiro (1948) tiveram a sina apontada por Villaça (1999): as estantes empoeiradas das repartições públicas, de onde nunca saíram do papel, apesar de serem peças inovadoras e de alta qualidade técnica (op. cit.). O plano de Figueiredo inovou no sentido de apresentar uma primeira proposta de zoneamento funcional para a cidade; e o de Ribeiro foi o primeiro a propor uma hierarquia viária como um dos elementos estruturadores de um Plano Geral, que incluía sistemas de transportes, avenidas e espaços livres.

A proposta de Hélio Modesto e equipe (1962) foi a primeira a utilizar dados censitários e a considerar características socioeconômicas e a perspectiva regional. Com relação à circulação, foi incluída uma

proposta de classificação viária - vias de penetração, ligação, locais e anéis de circulação. Dentre as vias propostas, estavam a futura Av. Beira-Mar e uma avenida paralela ao Ramal Ferroviário do Mucuripe, a atual Via Expressa. Ela foi realizada apenas parcialmente, com a abertura de algumas avenidas (como as mencionadas acima) e o plano nem chegou a ser aprovado oficialmente na câmara de vereadores (ACCIOLY, 2008).

Dando prosseguimento ao que Deák (1999) chamou de “onda planejanteira”, e provavelmente sendo o seu expoente máximo de ‘Plano tecnocrata’ em âmbito local, veio o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, (Plandirf 1972). Esse plano considerou Fortaleza e seus problemas sob a escala metropolitana, tendo como propostas a polarização regional, o zoneamento urbano (funcional), o sistema viário hierarquizado e a implantação de corredores de atividades (CAVALCANTE, 2009). O zoneamento proposto dividiu a cidade em Zonas Residenciais e Comerciais (ZRs - 1, 2, e 3; ZCs - 1, 2 e 3). As ZCs 1 e 2 correspondem ao Centro. A ZC 3 relaciona-se aos corredores de atividade (e adensamento). O autor reconhece que essa proposta foi efetivada, porém contribuiu para gerar policentralidades caracterizadas por densa ocupação comercial em pequenos espaços de circulação (já que as vias não foram implantadas com as dimensões propostas, mas subdimensionadas). Embora esse plano de desenvolvimento pecasse por dar ênfase excessiva ao desenvolvimento do sistema viário, ele também agregou propostas para um futuro Sistema de Transporte de Massa (STM), baseado nos resultados de um diagnóstico do STP e de uma pesquisa de origem/destino (HENRIQUE, 2004). Isso geraria uma interligação/complementaridade entre o sistema viário principal (vias expressas e coletoras), o ferroviário (metrô) e o rodoviário.

Ou seja, há uma “inversão” na ordem da produção da cidade:

[...] para os planejadores da época a intenção era ocupar, posicionar primeiro as atividades e depois resolver a fluidez e a circulação,

que seria justificada ou justificativa para o zoneamento proposto. Ocorre então uma inversão, a criação de uma forma-espaço de circulação sem a devida previsão de condições de infraestrutura (CAVALCANTE, 2009, p. 208).

Essa inversão na ordem de produção, em que primeiro produz-se a ‘forma-circulação’, sem considerar os impactos, para depois se pensar na dotação da infraestrutura necessária, como aponta o autor, virou um dos aspectos centrais da cultura de gestão urbana em Fortaleza. Instituiu-se uma cultura de *construir, ocupar/adensar e depois (quem sabe um dia) fazer a infraestrutura necessária*.

O plano seguinte – Plano Diretor Físico de Fortaleza 1975/79, Lei 4.486, de 1975, e Lei 5.122-A, de 1979 – representou uma grande inflexão em relação aos anteriores. Ele desvinculou os padrões de uso e ocupação do solo das diretrizes do sistema viário, “prejudicando a relação uso do solo-transporte-sistema viário” (op. cit.). O Plano permitiu e induziu a verticalização e a concentração e criação de Polos de Adensamento. Esses polos deveriam ser interligados por meio de “corredores de transporte rápido os quais deverão acomodar um *futuro* sistema de transporte de massa”, grifo nosso (MUNIZ, 2006 apud CAVALCANTE, 2009). As vias, de acordo com o PDF-For/79, deveriam ter a seguinte largura (caixa): de 35 a 50 metros (expressas e arteriais), de 18 a 24 metros (coletoras) e de 11 a 14 metros (locais). O que se observa atualmente é que a grande maioria das vias (ruas e avenidas), independentemente de sua classificação, possuem caixas entre 10 e 20 metros.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU, 1992) foi o primeiro, dentre os planos do século XX, a ser elaborado majoritariamente por técnicos da prefeitura de Fortaleza (ACCIOLY, 2008). Dentre suas diretrizes, estavam “(1) Direcionar os investimentos em infraestrutura para as áreas em processo de adensamento” e “(2) Assegurar a circulação de transporte público de passageiros interbairros, notadamente entre as áreas de concentração de atividades” (CAVALCANTE, 2009, p. 214). Deles se

emanaram grandes impactos na configuração da malha, fluxos e adensamentos. A dotação de investimentos, infraestrutura e o adensamento em determinadas vias. O transporte público (com a implantação do Sitfor, entre 1993 e 1995) cresce e melhora em termos de linhas e ofertas interbairros. Cria-se um bom momento de mobilidade nas vias de grande fluxo e centros comerciais (op. cit.).

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-For, 2009), em vigor, apresenta muitas fragilidades, principalmente no que diz respeito ao conteúdo para o sistema viário, o de transporte público e o de mobilidade urbana. Como explicitado em outra ocasião (IACOVINI, 2013),

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza, PDP-For, de 2009, embora tenha avançado no sentido da participação popular durante o processo de elaboração, em alguns pontos falha no campo técnico-científico (CAVALCANTE, 2009). No que tange à política de mobilidade, o Plano ao mesmo tempo em que reconhece as fragilidades da gestão institucional, só traz um vago conjunto de diretrizes e ações estratégicas para o tema, o sistema viário e de circulação, não promovendo uma reclassificação viária (proposta que chegou a ser formulada, mas não foi consenso entre os técnicos da gestão e acabou que não foi incluída na versão final do PDP-For) nem prevendo intervenções viárias (IACOVINI, 2013, p. 70).

Com esse breve resgate do histórico de planejamento urbano de Fortaleza é possível perceber que a atual situação crítica em que a cidade se encontra não se deve pura e simplesmente pela “falta de planejamento”, como propagam o senso comum e a grande imprensa. Trata-se, na verdade, da inaptidão do Poder Público Municipal em transformar esses planos em Políticas Públicas e na institucionalização de uma política de gestão urbana, a qual acaba ocorrendo por meio de implementação de ações e projetos pontuais e fragmentados, frutos da conjuntura e das oportunidades.

Um dos grandes fatores limitantes da atuação local foi (e, sob diversos aspectos, continua sendo) a limitada autonomia (política e financeira) e capacidade institucional dos municípios, fator que vem se aprimorando com o processo em curso de descen-

tralização administrativa, desencadeada pela Constituição Federal de 1988 (VASCONCELLOS, CARVALHO & PEREIRA, 2011). A atuação do governo federal então é de vital importância para o transporte público.

O sistema viário (sua configuração e construção) é produto direto e indireto da atuação do Poder Público (prefeitura, governo do estado e gov. federal) por meio do financiamento e regulamentação e da iniciativa privada (loteadores particulares).

O STP – embora regulamentado e fiscalizado pelo Estado – foi inicialmente atrelado a investimentos privados de capital internacional (os sistemas ferroviários nacional e estadual e os bondes elétricos urbanos, entre o final do século XIX e meados do século XX³), passando ao estabelecimento e fortalecimento de empresas privadas locais (a partir da década de 1920, quando vem predominar a frota de ônibus movida a combustíveis fósseis⁴). A partir de meados da década de 1960, ocorre um longo e gradual fortalecimento da atuação (e intervenção) do setor público, embora com a manutenção do sistema de concessões privadas (as empresas de ônibus).

A desativação dos bondes elétricos, o grande crescimento demográfico e a expansão em larga escala do tecido urbano foram fatores decisivos para a consolidação do transporte público por ônibus. As empresas de ônibus se proliferaram, passando de 40, em 1940, para 144, em 1950. A frota de ônibus⁵ de Fortaleza disparou: de 50 veículos, em 1946 (ano de desativação da *Tramway*), para 228, em 1949, e para 300, em 1955 (IACOVINI, 2013).

3 No caso de Fortaleza, tal período foi marcado pelo estabelecimento e pela operação da Cia. Ferro Carril do Ceará (1872), comprada pela Light e transformada na The Ceara Tramway Light and Power Company, entre 1912-1946 (IACOVINI 2013).

4 Localmente, os ônibus foram introduzidos no transporte de passageiros na cidade com o início das operações da Empresa Ribeiro & Pedreira, em 1927. Nas duas décadas seguintes, houve uma verdadeira guerra entre ela e a Ceara Tramway por passageiros e preferência. Com a derrocada da última, durante o período da II Guerra (1946/47), o sistema de ônibus acabou se tornando hegemônico. Símbolo (e também catalisador) do poderio das empresas de transporte coletivo (ônibus) foi a fundação do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Ceará (Setpec) – atual Sindiônibus (IACOVINI, 2013).

5 A frota de automóveis também crescia em ritmo intenso: de 852 automóveis, em 1946, para 1.737, em 1.949 [+ 103,8] e 4.000 em 1952 [+ 230,2%] (IACOVINI, 2013).

Problemas como a superlotação, a demora, o preço das tarifas, as greves e os congestionamentos demandam a intervenção do Poder Público, que respondia com ações pontuais e insuficientes, entre elas, o estudo da transferência dos pontos centrais das linhas de ônibus da Praça do Ferreira para a Praça do Carmo (governo do estado). Já a prefeitura reagiu com a construção do Abriço Central (primeiro terminal de ônibus da cidade, em 1949) e com a criação da Secretaria Municipal de Transportes (SMT), em 1955, ano em que ocorreu uma verdadeira “guerra” entre a prefeitura e as empresas sobre o aumento das passagens, cujo resultado foi a vitória das últimas e a extinção dessa secretaria no mesmo ano (IACOVINI, 2013). Ações mais concretas só aconteceram a partir de 1960.

Em 1964, foi criada a Companhia de Transportes Coletivos de Fortaleza (CTC), com o objetivo de implantar e gerenciar o sistema de ônibus elétricos, bem como regulamentar o serviço do sistema municipal de transportes. A empresa funcionou entre altos e baixos, cujo período áureo foi em 1990, quando chegou a operar 14 linhas, 84 veículos (5ª maior frota do município e 2ª maior arrecadação), tendo recebido o prêmio de melhor empresa pública do Norte/Nordeste. Nos anos seguintes (entre 1990 e 2004) – após ter assumido o controle operacional e o planejamento de todo o STP, entre 1990/93 – a empresa viveu novo ciclo de sucateamento (op. cit). A partir de 2005, a empresa passa a ter a função de realizar o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Dos diversos planos de Fortaleza, o primeiro plano a abordar de forma mais incisiva a questão do transporte público (embora com caráter “rodoviarista”) foi o Plandirf (1972). A partir de suas recomendações, foram realizados alguns estudos nos anos 1970 e 1980, como o *Relatório de Recomendações para Implantação Imediata* (1978) e os *Estudos de Transporte Coletivo TRANSCOL* (1981), que por sua vez subsidiaram o Plano Diretor de Transportes do Município de Fortaleza, em 1983 (HENRIQUE, 2004 apud IACOVINI, 2013). Os documentos tinham foco no STP na dimensão da Região Metropolitana, como atesta a passagem:

O primeiro propunha melhorias na operação do transporte público (TP) e dos veículos em geral e ações em prol do pedestre, especialmente no Centro. O segundo foi o primeiro estudo voltado para o TP na Região Metropolitana, identificando as principais falhas e problemas do sistema (baixa qualidade, intensa utilização de carros no leste, deficiência na circulação de pedestres) e apontando soluções (implantação de um sistema troncal de alta capacidade baseado em corredores com faixas de circulação exclusiva, dentre outras).

O PDTU [Plano Diretor de Transporte Urbano] incorporou esses estudos e consistiu em um plano de desenvolvimento dos transportes na RMF, no intuito de adequar a demanda e a oferta de transportes por meio da integração do uso do solo e dos transportes pela recomendação da implementação de polos e corredores de adensamento homogêneos pela RMF (IACOVINI, 2013, p. 81).

Apesar desses estudos e do PDTU, uma ação mais enfática só veio a ocorrer em meados da década de 1990, com a estruturação do Siftor, implantado entre 1992 e 1995. O sistema – proposto pelo PDDU (1992) – consiste em uma rede tronco-alimentadora integrada, com sete terminais fechados, composto por diversas linhas (troncais, alimentadoras, circulares, complementares, corujão e especiais). Segundo dados de 2010 (FORTALEZA, 2011), são 289 linhas, 1.851 veículos e cerca de um milhão de passageiros transportados diariamente em uma rede de 920 km.

Em 1999, a prefeitura elabora o Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (PTUF), composto pelos Planos de Transporte e de Circulação Viária Metropolitana, com horizonte de 20 anos (IACOVINI, 2013). Para o sistema viário, o plano visava a racionalização do uso das vias bem como uma série de alargamentos, abertura e prolongamentos, pontes e viadutos. Para o transporte público, a redefinição de uma rede estrutural, com propostas de melhorias físicas e operacionais, a integração com novos modais (metrô) e a implantação de corredores exclusivos para ônibus (op. cit.). Um subproduto foi o Projeto BID/FOR1, um conjunto de obras: três faixas exclusivas para ônibus, reforma de terminais e paradas, aquisição de veículos de maior capacidade, implantação da bilhetagem eletrônica e ampliação da área de Controle de Tráfego. Seu cronograma se arrasta

desde então. O Protocolo de Intenção foi assinado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2003, embora o contrato só tenha sido firmado em 2006 e as obras tenham iniciado apenas em 2008, quando o programa foi rebatizado de Transfor, e avançado em ritmo lento.

De uma forma geral, a política urbana foi institucionalizada, em nível federal, a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), entre 1964 e 1986, que financiava a construção de habitações e também de infraestrutura urbana, e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serphau), entre 1964 e 1975, órgão responsável pela assessoria técnica aos entes federativos (principalmente, municípios). Esses foram frutos de uma trajetória de reivindicação pela institucionalização do planejamento urbano “[...] como processo contínuo e técnica administrativa, em todos os níveis de governo”, em curso desde a década de 1930 por profissionais da arquitetura, do urbanismo e da engenharia, principalmente (MOTA, 2007, p. 3).

Para além da Política de Desenvolvimento Urbano (nas instituições BNH e Serphau e seus diversos fundos de financiamento), o governo federal estruturou diversos órgãos para a questão específica do transporte urbano (VASCONCELLOS, CARVALHO & PEREIRA, 2011). O primeiro deles foi a Empresa brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), em 1965, seguida pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), em 1975 – no bojo do Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU) e do Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), instituídos pela Lei 6.261, de 1975 – e pela CBTU, em 1984 (VASCONCELLOS, CARVALHO & PEREIRA (2011).

O período entre meados da década de 1980 e de 1990, marcado pela conjuntura de crise econômica, por ajuste fiscal e pelas Reformas de Estado neoliberais, desencadeou um “[...] claro processo de desmobilização das políticas setoriais urbanas com sensível instabilidade institucional para a política urbana e redução de seus recursos disponíveis” (op. cit.). Os autores assinalam as graves consequências:

Após longo período sem uma atuação federal que fosse mais sistemática no tratamento do transporte urbano, o cenário que se construía da mobilidade nas cidades brasileiras se tornava cada vez mais preocupante. Durante esses anos, observaram-se forte crescimento do transporte individual e do transporte coletivo informal, queda da demanda pelos serviços de ônibus urbanos, sobrecarga do sistema viário das cidades e suas diversas consequências em termos de aumento dos congestionamentos e deterioração dos serviços de transporte coletivo [...] (VASCONCELLOS, CARVALHO & PEREIRA, 2011, p. 50).

O governo federal e o estado do Ceará passaram a intervir diretamente na questão do transporte público na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) a partir de meados da década de 1980. Em 25/9/1987, o governo do estado, a Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) e a CBTU fecharam um contrato para iniciar a operação de trens urbanos de passageiros, por meio da reforma dos antigos ramais férreos, transformados nas Linhas Norte (Fortaleza-Caucaia) e Sul (Fortaleza-Maranguape), segundo Iacovini (2013). O sistema era composto por 21 estações, 7 locomotivas e 45 vagões, e uma rede de 46 km; o intervalo entre trens variava de 30 a 47 minutos. Porém o sistema, devido a várias limitações operacionais (poucos trens em operação e elevado tempo de espera) e financeiras (anos e anos de contenção orçamentária) não conseguiu manter sua atratividade e um número de passageiros condizente com os custos operacionais. O número de passageiros transportados caiu de 12.4 milhões em 1987 para 7.2 milhões em 1998, ano em que a receita não atingiu 25% dos custos de operação do sistema (IACOVINI, 2013).

Entre 1995 e 2002, ocorreu um período de transição do sistema da CBTU para o governo do estado (a chamada “política de estadualização”). Nesse período, foi elaborado o projeto do Metrô de Fortaleza⁶, foi fundada a Metrofor e assinado o contrato do primeiro empréstimo (1997) para o início das obras (1998). Entre 1998 e 2007

6 O projeto consiste no aproveitamento do sistema ferroviário existente, com duplicação e eletrificação dos 43 km de linhas, aquisição de nova frota (18 TUES), novo sistema de comunicação e sinalização, reforma e construção de novas estações. A previsão é de que as linhas atraíam 350.000 passageiros/dia, 225.000 para a Linha Sul e 125.000 para a Linha Oeste, antiga Linha Norte (CBTU, 2008).

(ano em que o projeto foi incluído no PAC), as obras pouco avançaram (devido a uma nova série de contingenciamentos). Entre 2007 e 2011 também, de 1,4% para 68,8% das obras concluídas (op. cit.). A Linha Oeste foi reinaugurada em 2011 e a Linha Sul somente em junho de 2012 (desde então em fase de testes).

3. “50 anos em 5” – O PAC Copa de Fortaleza: do discurso à ação?

A economia brasileira passou por um bom momento nos últimos anos, em grande parte devido à demanda externa por *commodities*, mas também pelos seguintes fatores: crescimento da renda interna; ligeira queda nos níveis de desigualdade de renda e um grande aumento do salário mínimo e do poder de compra da população; baixa na taxa de juros; aumento da disponibilidade de crédito; grande aumento na arrecadação e na capacidade de investimento do Estado. Mesmo com a eclosão da crise provocada pela bolha imobiliária norte-americana em 2007, a economia brasileira conseguiu se manter em níveis relativamente positivos e até mesmo chegou a apresentar altas taxas de crescimento. Devido, em grande parte, à adoção de uma política econômica de cunho keynesiano (na qual fortes investimentos estatais, subsídios e incentivos – PAC, Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), entre outros – protagonizaram a expansão da economia) – durante os mandatos de Lula da Silva (2003/06, 2007/10) e Dilma Rousseff (2010-14).

A “conquista” da Copa de 2014 para o Brasil (em 2007) definitivamente está inserida no “sonho rooseveltiano” (como chamou Singer, 2012) e nas políticas econômicas keynesianas (tanto é que em 2010 foi estabelecido o “PAC da Copa” entrelaçado com o “PAC da Mobilidade”), como demonstra a declaração do governo federal em seu portal da Copa 2014:

Não se trata simplesmente de cumprir as exigências da organização e fazer um bom papel aos olhos do mundo. Desde maio de 2009, quando houve a ratificação das 12 cidades-sede, um trabalho de planejamento e execução de empreendimentos estratégicos desencadeou um processo de desenvolvimento que transcende qualquer parâmetro esportivo.

Hoje, o que ganha mais visibilidade na mídia é a situação dos estádios em que ocorrerão os jogos, que estão sendo modernizados ou reconstruídos. Porém, paralelamente, muito mais está sendo feito. O objetivo do Governo Federal é coordenar um programa de investimento que transformará algumas das capitais mais importantes do país, de norte a sul e de todas as regiões: Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Para todos os brasileiros, qualquer que seja o resultado da Copa, ficará um relevante legado em infraestrutura, criação de emprego e renda e promoção da imagem do país em escala global (BRASIL, 2013, s/p.).

A partir do momento em que foram escolhidas as 12 cidades-sede do evento, o governo federal iniciou o planejamento das intervenções, em (três) “Ciclos de Planejamento”: o **primeiro ciclo** (2009-10) referiu-se aos projetos de infraestrutura (e teve como resultado a “Matriz de Responsabilidades”, na qual os entes federativos pactuaram obras, prazos, custos e responsabilidades); o **segundo ciclo** (2010-11) esteve ligado aos projetos de infraestrutura de suporte e serviços; o **terceiro ciclo** (2011-13) dedicou-se a operações e ações específicas (op. cit.).

Em âmbito local (Fortaleza), ao longo de 2009, foi organizado um Grupo de Trabalho Copa do Mundo 2014 composto por 70 técnicos do governo estadual e municipal que trabalharam no levantamento de dados e na formatação de um plano de investimentos e ações para a cidade. O grupo delineou um megapacote com 90 ações/obras - nas mais diversas áreas - num montante de R\$ 9,4 bilhões (IACOVINI, 2013).

Para gerir todas as centenas de ações para a preparação da Copa foi montada uma estrutura de governança⁷ pelo governo federal e pelos governos estaduais e municipais,

7 Vale ressaltar que todos esses ciclos de planejamento e a “estrutura de governança” envolvem os escalões superiores dos entes federativos (presidência, ministérios, secretarias estaduais e municipais, instâncias do judiciário (TCU e TCEs) e também, em alguns casos, dos legislativos estaduais e municipais), não havendo **nenhum** espaço participativo constituído primordialmente pela sociedade civil onde seja possível o exercício do controle social das ações governamentais.

(...) composta pelo GECOPA (Grupo Executivo), CGCOPA (Comitê Gestor) e os Ministérios em âmbito federal, SECOPA (Secretarias Especiais da Copa) no âmbito estadual e Secretarias Extraordinárias da Copa nos municípios, além da fiscalização pelo TCU (Tribunal de Contas da União) e pelos TCEs (Tribunais de Contas dos Estados). Foram criadas também Câmaras Temáticas (responsáveis pelas “áreas estratégicas” para o evento e pautadas pela proposição de políticas públicas e soluções técnicas): (1) saúde; (2) meio ambiente e sustentabilidade; (3) desenvolvimento turístico; (4) educação, trabalho e ação social e (5) transparência (IACOVINI, 2013).

Os dados consolidados disponíveis no Portal da Transparência da Copa 2014 da Controladoria Geral da União atestam 312 ações/empreendimentos – 31 em aeroportos, 75 em desenvolvimento turístico, 12 estádios, 54 em mobilidade urbana, 7 em portos, 62 na área de segurança e 71 no setor de telecomunicações – o que significa gastos na ordem de R\$ 26,7 bilhões (entre financiamentos e recursos próprios) compartilhados entre a União, os Estados e Municípios e o DF (CGU, 2013).

Na Matriz de Responsabilidades de 2010, foram definidas 10 obras – a reforma do Estádio Castelão (agora Arena Castelão), ampliação do Aeroporto Pinto Martins e a construção do Terminal de Passageiros do Porto do Mucuripe, o VLT Parangaba/Mucuripe (R\$ 273 mi), a reforma do Eixo Via Expressa/Raul Barbosa (R\$ 151,6 mi), o BRT da Av. Dedé Brasil (R\$ 41,6 mi), BRT da Av. Alberto Craveiro (R\$ 33,7 mi), BRT da Av. Paulino Rocha (R\$ 34,6 mi) e as Estações JK e Padre Cícero (R\$ 35 mi) do Metrofor – a um custo de R\$ 1.4 bilhões (R\$ 761 mi de financiamento federal (53%), R\$ 345 mi do Orçamento Federal (24%) e R\$ 328 mi de recursos locais (23%) – prefeitura e governo do estado), (BRASIL 2013). Os investimentos em mobilidade urbana representam 40,67% (R\$ 569,5 milhões) do total investido no município.

As obras em questão conectam a região do Porto do Mucuripe (bairro Cais do Porto) ao bairro da Parangaba (Terminal urbano, *shoppings centers* e comércio e serviços no entorno, uma centralidade “emergente” do município), no caso do VLT e do Eixo Via Expressa/Raul Barbosa, bem como ligam a Parangaba ao Castelão (Av.

Dedé Brasil) e o Castelão à BR-116 (Av. Paulino Rocha) e ao entorno do Aeroporto/Av. Sen. Carlos Jereissati (Av. Alberto Craveiro).

Imagem 1. Localização das obras da Copa 2014 em Fortaleza



Fonte: elaboração do autor.

Ou seja, cerca de R\$ 570 milhões de reais estão sendo aplicados na infraestrutura viária e ferroviária nos caminhos que levam à Parangaba e ao Castelão. Essa área, até então relegada a segundo plano no que diz respeito aos investimentos em infraestrutura (com a exceção da Estação Parangaba do Metrofor), embora também sofra com congestionamentos, não faz parte da “Área Crítica de Congestionamentos” apontada por Cavalcante (2009) – os bairros Centro, Aldeota, Meireles, Varjota, Dionísio Torres, Joaquim Távora. Essas vias, escolhidas para obras de requalificação e implantação de BRTs (Bus Rapid Transit) não estão entre as vias com maior fluxo de automóveis nem concentram muitas linhas de ônibus. O setor de mobilidade urbana do PAC Copa em Fortaleza beneficiou o entorno do Estádio, pouco dialogando com as necessidades reais do sistema viário e de transporte urbano.

A crescente concentração dos investimentos públicos na zona (bairros como a Parangaba, Itaperi, Serrinha, Passaré, entre outros, da porção sul e sudoeste de Fortaleza) coincide com a nova área de expansão da produção imobiliária, a “coroa imobiliária” identificada por Rufino (2012) e por Gois (2013; 2014 – ver Capítulo).

4. Mobilidade urbana e sistemas de transporte público coletivo – capacidades, conceitos e modais

Mas, afinal das contas, o que é mesmo mobilidade urbana? É apenas o somatório dos diferentes meios e formas de transporte de pessoas e de mercadorias? Não.

A mobilidade urbana está sim associada às pessoas e aos bens, às necessidades de deslocamento deles, considerando as dimensões e complexidades envolvidas e inerentes ao deslocamento de massas de pessoas e bens no ambiente urbano (principalmente nas grandes cidades e regiões metropolitanas, onde a grande aglomeração de “fixos e fluxos” impõe os maiores desafios e obstáculos aos deslocamentos em escala milionária).

O sistema de mobilidade então é um conjunto complexo, composto por diversos modais de transporte e modos de deslocamento (trens, carros, ônibus, bicicletas, deslocamentos a pé), assim como os mais diversos papéis desempenhados (motorista, passageiros, ciclista, pedestre, fiscal), interesses e conflitos – entre os modos, modais, agentes e interesses (BORN, 2011; VASCONCELLOS, 2012). Esse sistema ocorre na interação dos agentes, modos e modais com a infraestrutura de circulação, o ambiente urbano e o meio ambiente e também sofrem grande influência dos sistemas sociais, econômicos e jurídicos (op. cit.).

De acordo com os dados registrados pelo Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Públicos (Simob-ANTP), para o ano de 2012, o universo dos municípios com mais de 60 mil habitantes do Brasil foram realizadas 62,7 bilhões de viagens, média de 1,76 viagens por pessoa, por dia (ANTP, 2013), com 432 bilhões de km percorridos, em média, 12,2 km/pessoa em um tempo médio de 38 minutos (op. cit.). Desses deslocamentos, 40% são feitos por transportes não motorizados (36% a pé, 4% de bicicleta); 29% por transportes coletivos (TC, 20% ônibus municipais, 5% ônibus metropolitanos e 4% trens/metrô) e 31% pelo transporte individual, (27% automóveis e 4% motos (op. cit.).

Para os municípios com população superior a 1 milhão de habitantes, o cenário da mobilidade apresenta maiores desafios: maior índice de mobilidade (2,48 viagens/pessoa/dia), maior distância média percorrida (19,9 km), maior tempo médio de viagem (58 minutos), maiores custos (em média R\$ 7,20 pessoa/dia) e mais poluição (675 Gramas Equivalentes de Petróleo/pessoa/dia) (ANTP, 2013).

Para uma cidade como Fortaleza, considerando sua população (2,5 milhões em 2012), esses índices representaram 6.200.458 viagens, 4.833.691 horas, 49.753.681, 5 km percorridos com um gasto de R\$ 18.001.332,00 e geração de 1.687,6 toneladas equivalentes de petróleo diariamente.

Os dados expostos acima atestam a dimensão da insustentabilidade do atual sistema de mobilidade, imposto pelo modelo de desenvolvimento econômico e de urbanização vigentes. Principalmente levando-se em conta que o rodoviarismo predominante nas cidades brasileiras significa que (em média) 56% dos deslocamentos são realizados veículos motorizados. E dos deslocamentos motorizados, 27% (em média) são realizados por automóveis (com ocupação média de 1,5 passageiros), 25% *por ônibus* (pelo menos 80 passageiros) e 4% por motos - 1,1 passageiros (ANTP, 2013; VASCONCELLOS; 2012). De todos os modais de transporte, o automóvel, que apresenta maior tendência de crescimento, (VASCONCELLOS, 2008) é o mais insustentável (nas dimensões social, econômica e ambiental), sendo responsável por 72% do consumo de energia, 60% da emissão de poluentes (49,8 milhões de toneladas de poluentes), 77% dos custos públicos de manutenção (R\$ 7,9 bilhões *versus* R\$ 2,4 bilhões do TC), 79% dos custos pessoais (R\$ 138 bi) - ao ano (ANTP, 2013). Além de ser o modal que ocupa mais espaço - em média 30 m² para sua operação (VASCONCELLOS, 2013)⁸ - em relação à média de passageiros transportados (1,5). O resultado mais visível (empiricamente) da insustentabilidade e dos limites do uso diário, indiscriminado e crescente do automóvel para os deslocamentos

8 "O Estádio e a demagogia dos corredores", ANTP, 2013. Disponível em: < <http://goo.gl/zZFv6r>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

cotidianos são as centenas, milhares de quilômetros de congestionamentos registrados diariamente nas maiores cidades do país (Fortaleza, nesse quesito, beira os 100 km de congestionamento nos horários de pico).

O estabelecimento de um sistema (paradigma) de mobilidade urbana mais sustentável passa pelo incentivo à utilização dos modais de transporte mais sustentáveis – ambientalmente, socialmente e economicamente – *o deslocamento a pé* e de *bicicletas* (embora esses sejam mais indicados para pequenas e médias distâncias) e *o transporte coletivo* (seja ele *sobre pneus* – ônibus, micro-ônibus e *topics* ou *sobre trilhos* – trens (sub)urbanos, metrô e VLTs), de média e alta capacidade. Tudo em detrimento *do transporte individual* (automóveis e motos).

Faz-se necessário um esforço de conceituação (sistema viário – classificação de tipos de vias, BRT, VLT e metrô) e especificação das diferentes capacidades de transporte de cada tipo de via e modal.

De acordo com Paula (2006), a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos, 1996) regulamentou o sistema viário de Fortaleza classificando as vias⁹ como: Via Expressa, Via Arterial I, Via Arterial II, Via Coletora, Via Comercial, Via Local e Via Paisagística. A Luos definiu as tipologias de vias da seguinte forma:

I – via expressa – vias destinadas a atender grandes volumes de tráfego de longa distância e de passagem e a ligar os sistemas viários urbano, metropolitano e regional, com elevado padrão de fluidez;

II – via arterial I e II – vias destinadas a absorver substancial volume de tráfego de passagem de média e longa distância, a ligar polos de atividades, a alimentar vias expressas e estações de transbordo e carga, conciliando estas funções com a de atender ao tráfego local, com bom padrão de fluidez;

III – via coletora – vias destinadas a coletar o tráfego das vias comerciais e locais e distribuí-lo nas vias arteriais e expressas, a servir de rota de transporte coletivo e a atender na mesma proporção o

⁹ A Via Expressa é a que permite a maior diversidade de usos e de porte dos empreendimentos, e a Paisagística, a menor, já que apresenta maiores restrições ao uso do solo (PAULA, 2006 apud IACOVINI, 2013).

tráfego de passagem e local com razoável padrão de fluidez;

IV - via comercial - vias destinadas a atender ao tráfego local nas Áreas de Urbanização Prioritária com baixo padrão de fluidez;

V - via local - vias destinadas a atender ao tráfego local, de uso predominante nesta via, com baixo padrão de fluidez;

VI - via paisagística - via com limitado padrão de fluidez, com o objetivo de valorizar e integrar áreas especiais, preservação, proteção, faixas de praia, recursos hídricos, dunas e orla marítima (PMF 1996 apud PAULA, 2006), [sic], (grifo nosso).

A capacidade de fluxo veicular e de pessoas (por faixa de tráfego) corresponde aos dados propostos por Vasconcellos (2005) conforme Tabela 1 a seguir:

Tabela 1. Capacidade de faixas de tráfego de vias asfaltadas (veículos leves)

Tipo de Via	Capacidade Veicular(veículos/hora/faixa)	Capacidade em pessoas(pessoas/hora/faixa) ¹
Coletora, com semáforos	700 ²	1.050
Arterial, com semáforos	1.000 ³	1.500
Trânsito Rápido	2.000	3.000

1 Considerando 1,5 pessoas por automóvel.

2 Considerando 40% de tempo de verde para a via.

3 Considerando 60% de tempo de verde para a via.

Fonte: VASCONCELLOS (2005).

Essa média pode variar muito, dependendo das condições da via (pavimentação, declividade, largura, número de faixas de tráfego), do aumento ou diminuição da velocidade média dos veículos, dos tempos da sinalização (verde/vermelho) e até mesmo da taxa de pessoas transportadas por veículo.

Dos transportes motorizados, o próximo é o ônibus, a forma mais comum de transporte coletivo nas cidades brasileiras (responsável, em média, por 25% dos deslocamentos). O ônibus possui uma variada capacidade de transporte por veículo - *capacidade física* entre 15 e 220 passageiros (VASCONCELLOS, 2005). Os micro-ônibus têm capacidade para um total de 15 e 36 passageiros (sentados); os ônibus comuns (e trólebus), 80 passageiros (35 sentados e 45 em pé); ônibus articulados, 160 passageiros (70 sentados e 90 em pé); biarticulados, 220 (75 sentados e 145 em pé). A capacidade de

transporte dinâmica (na via, em movimento) também é bastante variável, como demonstra a Tabela 2:

Percebe-se que há uma enorme diferença na capacidade de transporte de passageiros (hora/sentido) entre as linhas de *ônibus circulando sem preferência* na via (9 mil pass.); *em faixa exclusiva* (30% a mais); *em canaleta dupla* (uma capacidade quase 4 vezes maior) e *em via de trânsito rápido* (capacidade 5 vezes maior).

Tabela 2. Capacidade máxima do transporte coletivo (ônibus/metrô)

Sistema de transporte coletivo	Capacidade Máxima(pass./hora/sentido)
Ônibus sem preferência na via	9.000
Ônibus em faixa exclusiva ¹	12.000
Ônibus em canaleta simples ²	20.000
Ônibus em canaleta dupla ³	35.000
Ônibus em via de trânsito rápido ⁴	45.000
Trem/metrô ⁵	60.000

1 Faixa junto ao meio fio.

2 Canaleta junto ao canteiro central, com uma faixa (sem ultrapassagem), ônibus comuns e articulados.

3 Canaleta junto ao canteiro central, com duas faixas nos pontos de parada, permitindo a ultrapassagem entre ônibus; veículos articulados.

4 Faixa única, com todos os passageiros sentados.

5 Composições com capacidade de 1.500 passageiros cada e intervalo entre composições de 90 segundos.

Fonte: VASCONCELLOS, 2005.

Uma faixa para ônibus em via de trânsito rápido equivale a 15 vezes a capacidade de transporte por automóveis (com a média de 1,5 pass./auto.) ou 4,5 vezes (5 pass./auto.).

Um ônibus comum tem em média 35 m² e transporta 80 passageiros, (VASCONCELLOS, 2005); um carro médio, por volta de 10 m² para 5 passageiros, (MOTORDICAS, 2009)¹⁰. É preciso então 16 carros (mais de 160 m²) para transportar a mesma quantidade de passageiros. Se considerarmos a média de 1,5 passageiro/automóvel, são necessários 54 automóveis (mais de 540 m²!) para transportar a mesma quantidade que 1 ônibus comum. Os carros ocupam entre 4,5 e 15,4 vezes mais espaço que o ônibus. Para um ônibus biarti-

¹⁰ “Como se define o tamanho de um carro?”, MotorDicas, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/ddYUUC>>. Acesso em: 15 ago. 2014. Considerou-se um comprimento médio de 5,0 metros por uma largura média de 2,0 metros.

culado (61,2 m², 220 passageiros), no mínimo 44 carros (440 m²) e, em média, 147 carros (1.470 m²). Se esses 147 carros transitassem, como o ônibus em questão, em uma única faixa, eles ocupariam a extensão entre 367 e 882 metros¹¹.

Aplicando-se o mesmo cálculo com relação a uma composição de metrô - capacidade de 1.560 passageiros, (VASCONCELLOS, 2005) - os 1.040 carros necessários para transportar essa quantidade de passageiros criariam uma fila de 6.420 metros (6,2 km), contra 120 metros da composição (trem) do metrô.

Com base nas “continhas de padaria” apresentadas anteriormente, é possível perceber por que as grandes cidades brasileiras registram milhares de quilômetros de engarrafamentos diários, e que a solução para esse problema passa necessariamente pela construção, investimento e operação de sistemas de transporte público de média e alta capacidade (ônibus - faixas exclusivas, BRS e BRTs, trens e metrôs). Nesse contexto, é que várias cidades vêm investindo na implantação de modais de transporte coletivo de média capacidade (BRS, BRT e VLT), no sentido de racionalizar a operação do sistema e aumentar a capacidade de transporte de passageiros nas linhas de ônibus municipais (e, em alguns casos, metropolitanas). Em Fortaleza, existem projetos para a implantação desses modais (BRT e VLT), e um deles já em funcionamento (o BRS nas avenidas Bezerra de Menezes, Santos Dumont e Dom Luís, esses últimos com poucos meses de operação).

O BRT é um sistema de transporte de ônibus de média capacidade, entre 12.000 pass./hora/sentido e 42.000 pass./hora sentido (VASCONCELLOS, 2005; BRASIL, 2008), que consiste na operação de linhas de ônibus em faixas exclusivas ou mesmo (e preferencialmente) segregadas do tráfego comum, com pontos de parada (onde é efetuado o pagamento das viagens) no nível ao veículo e com prioridade de passagem, no nível da superfície, o que configura um serviço rápido e frequente. Atualmente, os maiores exemplos são os de Curitiba (os “Ligeirinhos”) e o de Bogotá, Colômbia (*TransMilênio*).

11 Considerando a soma dos carros (44 e 147) multiplicada pelo comprimento médio (5,0 metros) mais 1,0 metro de distância entre cada automóvel.

O primeiro foi a rede pioneira a ser implantada, entre 1972 e 1975 e o último, a rede com maior capacidade: 42.000 pass./hora/sentido (VASCONCELLOS, 2005; BRASIL, 2008). Para além das vantagens operacionais, o **custo de implantação**¹² é relativamente baixo: entre US\$ 0,5 milhão e US\$ 15 mi por km (embora a maior parte tenha custado até US\$ 5 mi/km) – comparado a média (por km) de US\$ 13 mi a US\$ 40 mi para construção dos VLTs; US\$ 40 e US\$ 100 mi para sistemas elevados e US\$ 40 mi a US\$ 350 mi para sistemas subterrâneos (BRASIL, 2008).

Outro modal que vem tomando corpo nos últimos anos é o Bus Rapid System (BRS), também chamados de “corredores de ônibus”, “serviço de ônibus aprimorado”. O BRS é um sistema de transporte que consiste na operação de linhas de ônibus por meio de *corredores preferenciais* junto ao meio fio e com paradas intercaladas (BRS RIO, 2014). O BRS foi implantado no Rio de Janeiro, em 2011, na Av. Pres. Antônio Carlos/Rua Primeiro de Março e na Av. Rio Branco (op. cit.)¹³. Em Fortaleza, foi implantado um BRS na Av. Bezerra de Menezes em 2012 (FORTALEZA, 2012)¹⁴. Houve um incremento de 4 a 5 km/h na velocidade média (de aproximadamente 15 km/h para 20 km/h) – com picos 10 km/h (de 12 km/h para 24 km/h) (idem).

O VLT, também chamado de *eléctrico* (português castiço) *Light Rail Transit* e *Tramway*, é um modal de transporte (urbano e regional) de média capacidade, apresenta uma capacidade de transporte de passageiros maior que os veículos de passeio e ônibus, embora menor que a capacidade de um metrô pesado, com capacidade entre 15.000 e 35.000 pass./hora/sentido (ALOUICHE, 2010¹⁵). Os

12 Para efeito de comparação, Brasil (2008), fez uma comparação de quantos quilômetros de sistema de transporte poderia se construir de acordo com o custo para os diferentes modais (BRT, VLT, ferrovia elevada e metrô). Com US\$ 1 bilhão seria possível construir: 426 km de BRT (US\$ 2,5/km), 40 km de VLT (US\$ 25/km), 14 km de ferrovias elevadas (US\$ 72,5/km) e 7 km de metrô (US\$ 142,9/km).

13 BRS RIO – Benefícios. Dentre os benefícios, estão o aumento da velocidade operacional, de 13 km/h para 24 km/h, e a redução do tempo de viagem em até 40%. Disponível em: <<http://goo.gl/ePS6SB>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

14 BRS-FOR – Mobilidade com qualidade – Avaliação da Implantação BRS-FOR (Bezerra de Menezes). Disponível em: <<http://goo.gl/30wdQQ>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

15 Apresentação de Peter Alouche – Eng. Elétrico (U. P. Mackenzie) e mestre (PÓLI-USP), trabalhou no Metrô-SP (1972-2007) – no Seminário de Mobilidade Urbana do FIRJAN, em 3/3/2010. Disponível em: <<http://goo.gl/6Jj1TJ>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

VLTs consistem em trens de pequeno porte (transportam até 1.000 passageiros por composição) e podem ser movidos a eletricidade ou a diesel. São considerados a evolução dos antigos bondes elétricos (que circularam em muitas cidades até os anos de 1950) e começaram a ser implantados no final dos anos 1970, chegando aos anos 2000 com mais de 350 sistemas em funcionamento no mundo (RAMALHO, 2003). Para Hatttori (2004), a rigor, apenas 30% desses transportes possam ser considerados VLTs.

Na literatura internacional, a definição de VLT é bem geral, como é perceptível pelas conceituações da *The European Rail Research Advisory Council*, *American Public Transportation Association* e de Ramalho (2003), a mais detalhada:

(...) light rail has to be understood (...) as a public transport system permanently guided at least by one rail, operated in urban, suburban and regional environment with the self-propelled vehicles and operated segregated or not segregated from general road and pedestrian traffic. This broad definition includes all possible forms inside the continuum from a classical tram (not segregated) to a metro (fully segregated) (ERRAC & UITP, 2009, p. 18).

Light rail is a mode of service provided by single vehicles or short trains on either private right-of-way or in roads and streets. Passengers board in stations or from track side stops in streets. Light rail is designed to carry a “light” load of passenger traffic compared to heavy rail (APTA, 2012, p. 32).

O metro ligeiro é um meio de transporte ferroviário de tracção eléctrica, tipicamente urbano e suburbano, constituído por uma frota de veículos com condutor que operam fundamentalmente em plataforma reservada, embora com interferências pontuais com o restante do tráfego de veículos e peões em cruzamento de nível. Não obstante, também podem existir troços de plataforma completamente independente, em superfície, túnel ou viaduto, articulados com troços de plataforma compartilhada com o restante do tráfego. A sua capacidade, custo e qualidade do serviço, situam-se entre o autocarro e o metro convencional, com um largo espectro de valores possíveis. Assim quanto à funcionalidade das redes, construção e

tipo de exploração, este modo de transporte caracteriza-se por uma grande flexibilidade, admitindo pendentes e raios de curvatura que permitem sua perfeita integração nos meios urbanos existentes (RAMALHO, 2003, p. 31-32).

As definições permitem que um amplo conjunto de sistemas de “trem leve” (“ligeiro”) de características bem diversas sejam classificados como VLT, situando-o como um sistema “híbrido”, entre os bondes (*trams*) e o metrô pesado.

O Projeto do VLT Parangaba/Mucuripe se enquadra justamente nessa categoria “híbrida”, já que ele consiste no aproveitamento do leito ferroviário (a Faixa de Domínio) do Ramal Parangaba/Mucuripe para a instalação de dois trilhos suplementares aos do atual trem de carga para a operação dos VLTs.

Uma série de aspectos positivos e negativos é relacionada à implantação de um sistema de VLT nas cidades (Quadro 1).

Quadro 1. Aspectos positivos e aspectos negativos do VLT

Aspectos positivos	Aspectos negativos
É seguro, confortável, rápido e tem movimentos suaves	Inflexibilidade
Perfeitamente adaptável ao meio urbano e à paisagem	Custos de implantação e manutenção altos
Pode ser indutor de um processo de renovação urbana	Operação e manutenção complexas
Baixa emissão de poluentes	Baixo custo-benefício
Integra-se facilmente aos sistemas de ônibus e metrô	Baixo número de passageiros transportados
Compatível com áreas de pedestres e centros históricos	Baixa atratividade de passageiros
Facilita a mobilidade dos pedestres	Alta dependência de subsídios governamentais
Tem um ciclo de vida superior a 30 anos	Conflitos com o tráfego de veículos e pedestres

Fonte: RAMALHO (2003); HATTORI (2004); ALOUCHE (2010). Org. própria.

Pela forma como foi concebido e pela localização, o projeto do VLT Parangaba/Mucuripe inviabiliza alguns possíveis aspectos positivos (mas precisamente 4 deles, destacados no Quadro 1 acima) e 1 dos aspectos negativos (*idem*). Por estar localizado na Faixa de Domínio do Ramal Parangaba/Mucuripe (que foi progressivamen-

te ocupada por assentamentos informais ao longo dos últimos 60 anos e hoje se encontra densamente povoada), a instalação do equipamento pressupõe a remoção de cerca de 2.000 residências (famílias), não sendo, portanto, “Perfeitamente adaptável ao meio urbano e à paisagem”, e sim causa de uma completa alteração desses espaços. A “baixa emissão de poluentes” também será relativa, já que as composições (os trens) não serão movidas a eletricidade, e sim a óleo diesel. A compatibilidade e o incentivo aos pedestres serão muito reduzidos, já que o projeto prevê a instalação de cercas ao longo de toda a extensão do VLT e de passarelas para pedestres apenas nas estações, cuja distância mínima é de 1 km. O ponto negativo mitigado pelo projeto será o “conflito com o tráfego de veículos”, que não correrá, pela localização dentro da via férrea e pela construção de alguns túneis e de um trecho elevado, que deixam o equipamento completamente segregado do tráfego de veículos (e, para o bem e para o mal, do tráfego de pedestres também).

Dentre os projetos de mobilidade urbana para Fortaleza, o VLT é o maior (12,7 km de extensão), mais caro (50% do total gasto) e que – dadas as suas características intrínsecas – gerou os maiores impactos sócio-espaciais.

5. VLT de “Vai Levando Tudo”? – O embate entre moradia e mobilidade, seus conflitos e impactos sócio-espaciais

O equipamento está sendo implantado exatamente na Área de Domínio da Via Férrea Parangaba/Mucuripe, que pertencia à RFFSA e foi desapropriada pelo governo do estado em 2010 (Decreto Estadual Nº 30.263/2010).

O Ramal Parangaba/Mucuripe foi finalizado em 1942 (junto com o Porto), para ligar a Parangaba, então um Distrito e uma centralidade industrial de Fortaleza, com o recém-inaugurado Porto do Mucuripe.

Devido aos sucessivos ciclos de seca e de migração campo-cidade, à estrutura fundiária e às políticas de habitação inacessíveis para muitas das famílias migrantes pobres, a partir de 1950, a Área de

De acordo com o Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima), a *justificativa e os objetivos* seriam “[...] consolidar uma rede integrada de transporte rodoviário com a integração do ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe ao Projeto Metrofor, ampliando a oferta atual de transporte de passageiros tornando-a compatível com a procura existente” (CEARÁ, 2011, p. 2.1) e “[...] o Ramal VLT Parangaba/Mucuripe servirá de ligação da região hoteleira ao centro da cidade (na integração com a Linha Sul do Metrofor) e região do bairro da Parangaba, assim como integração com o ramal Parangaba/Castelão” (op. cit.).

Ao todo são 12,7 km de extensão e 10 estações¹⁶ (uma estação a cada 1,27 km). A frota será composta por 6 composições com 4 carros (vagões) cada, com capacidade para transportar 977 passageiros (208 sentados); cada composição tem 30 metros de comprimento por 2,85 m de largura e são do modelo MOBILE4, do fabricante Bom Sinal (LEHAB, 2014). Para a instalação dos 3 trilhos (2 para o VLT e 1 de carga) e das estações foi definida uma *largura entre 16 e 23 metros* para a nova Faixa de Domínio.

A demanda de passageiros foi estimulada pelo Estudo de Viabilidade elaborado pela EPTISA entre 2006 e 2009 (CEARÁ, 2011) tomando como base os estudos de Origem/Destino do Governo do Estado de 2002. Alguns cenários foram previstos, com variação de trens/hora/sentido e integração ou não com as outras linhas do Metrofor e com o Sitfor.

(...) o VLT terá uma demanda entre **39.916 passageiros/dia** e 2.953 *passageiros/hora de pico* (num cenário de 4 trens/hora/sentido, espera média de 8 minutos, sem integração com as linhas Sul e Oeste), **92.085 passageiros/dia** com 7.367 *pass./hora de pico* (12 trens/hora/sentido, espera de 3 min., sem integração) até o máximo de **149.278 passageiros/dia** com 11.944 *pass./hora de pico* (12 trens/hora/sentido, espera de 3 min., com integração), (CEARÁ, 2011; LEHAB, 2014, s/p).

O governo do estado vem divulgando que a demanda será de 90.000 passageiros/dia, tendo adotado então o cenário “médio” de de-

16 Iate, Mucuripe, Papicu, Antônio Sales, Pontes Vieira, S. João do Tauape, Rodoviária, Vila União, Montese e Parangaba.

manda, com 12 trens/hora, espera de 3 minutos, sem integração com as outras linhas do Metrofor e 7.367 pass./hora *de pico* (*menos que a capacidade máxima de passageiros por ônibus sem preferência na faixa, 9.000 pass./hora/sentido*, indicada por Vasconcellos, 2005). Essa demanda representaria cerca de 10% da demanda total de passageiros diários do Sitfor (2010).

O Estudo de Viabilidade considerou um rol de 16 linhas com traçado “coincidente” (4) e “parcialmente coincidente” (11) das quais poderia haver uma demanda potencial mínima¹⁷ de 82.111 passageiros para o VLT. Porém, das linhas selecionadas, apenas uma possui o traçado realmente coincidente com o Ramal - a 69 Via Expressa/Lagoa - cuja demanda diária média em 2010 foi de 4.789 passageiros (dias úteis), para o percurso de 36,6 km e *headway* de 13 minutos (CEARÁ, 2011).

Várias críticas e questionamentos foram tecidos ao projeto por movimentos populares, o Comitê Popular da Copa e o Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM), compostos por moradores das comunidades impactadas, profissionais, estudantes e ativistas. O processo de críticas, questionamentos, resistência comunitária em busca de diálogo e negociação com o governo estadual (entre 2010 e 2014) foi fundamental para a alteração do projeto, a diminuição das remoções, o aumento das indenizações e a ampliação das opções de reassentamento, como será visto mais detalhadamente adiante.

Alguns dos pontos mais questionados do Projeto, pelos movimentos sociais e moradores das comunidades, foram justamente a largura definida da Faixa de Domínio, o tamanho e a localização das estações e dos trilhos. A faixa de **16 metros a 23 metros** significaria a desapropriação de muitos dos imóveis mais próximos dos trilhos; quando se argumentou que a largura prevista para os trilhos e as estações poderiam ser menores, por exemplo, entre **13,5 metros e 19,5 metros**, considerando 3,5 metros para cada trilho, de 2,0 a 4,0 metros para as estações e mais calçadas de 2,0 metros de cada lado, no último caso. As estações foram dimensionadas em 6,0 metros de largura,

17 Para além da demanda originada das linhas de ônibus, teria demanda do Aeroporto (6.000) e da Rodoviária (6.466) e dos automóveis (motoristas, 50.926), (CEARÁ, 2011).

por 100,0 metros de comprimento (para trens de 30,0 m x 2,85 m). Outro ponto de conflito foi a localização da Estação Rodoviária (atualmente Borges de Melo) no mesmo local da Comunidade **Aldaci Barbosa**, quando havia um terreno baldio em frente à Comunidade, do outro lado da avenida (Imagem 3 abaixo, à esquerda, em laranja e vermelho). Com relação à localização dos trilhos, houve questionamento quanto ao posicionamento deles exatamente sobre partes densamente ocupadas das comunidades (Aldaci Barbosa e **Lauro Vieira Chaves**). No caso da primeira, os trilhos foram deslocados um pouco a Leste; na segunda, os trilhos foram relocados da Comunidade (junto à Av. Lauro Vieira Chaves) para dentro do perímetro do terreno do Aeroporto (Imagem 3 abaixo, à direita, em lilás e verde). Essas mudanças reduziram o número de remoções, respectivamente, de 250 para 50 casas e de 220 para 20 casas (G1, 2012¹⁸; PPCO, 2012)¹⁹. Com essas e outras mudanças no traçado, o número total de remoções caiu (inicialmente) de 2.500 para 1.700 imóveis (CEARÁ, 2012)²⁰.

Imagem 3. Mudança da localização da Estação (a) e mudança dos trilhos (b)



18 G1 “Mudança no projeto do VLT diminui desapropriação, diz governo do CE”. Disponível em: <<http://goo.gl/XK1ajH>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

19 Portal Popular da Copa e Olimpíadas (PPCO) “Nota do MLDM sobre alterações no Projeto do VLT Parangaba/Mucuripe”, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/tZzm3p>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

20 CEARÁ - SEINFRA/METROFOR. “Governo adapta projeto de linha Parangaba-Mucuripe para diminuir impactos”, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/FHtL3R>>. Acesso em: 17 ago. 2014.



Fonte: PPCO, 2012; METROFOR, 2013. Org. do autor.

Como foi dito anteriormente, a Faixa de Domínio do Ramal Parangaba/Mucuripe da RFFSA foi sendo ocupada progressivamente por assentamentos irregulares a partir de 1950. Nas décadas posteriores, formou-se um verdadeiro *filão de comunidades* populares, enquanto no entorno se consolidava a ocupação de bairros de padrão médio e alto, como Aldeota, Varjota, Fátima, entre outros, lócus do setor produtivo da construção civil e do mercado imobiliário (o *filé do mercado imobiliário*).

Imagem 4. Localização das Comunidades do Trilho - VLT



Fonte: FORTALEZA (2013); Google Earth (2014). Org.: LEHAB (2014).

De acordo com dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-For), (FORTALEZA, 2013), os assentamentos precários (totalmente ou parcialmente) inseridos na Faixa de Domínio da Via Férrea Parangaba/Mucuripe²¹ são 18, ocupam uma área de 485.542 m², abrigam uma população de 18.874 habitantes - *densidade* demográfica equivalente a 38.872 hab./km² - 4.719 famílias e 4.256 imóveis - média de 4,47 hab./dom. (LEHAB, 2014).

Com relação especificamente ao déficit habitacional, temos:

Detalhadamente, o déficit habitacional dessas comunidades se dá por: necessidade de urbanização, 6.543 unidades (100%); inadequação, 4.005 unid. (61,2%); necessidade de regularização fundiária, 2.524 unid. (38,5%); necessidade de melhorias habitacionais, 558 unidades (8,5%), coabitação, 273 UHs (7,2%) e 321 UHs (4,9%) a serem removidas para obras de urbanização (LEHAB, 2014, s/p.).

No EIA-Rima, há o reconhecimento do *filão de comunidades*, como “*apropriações indevidas da faixa de domínio da ferrovia, imagem de semiabandono e marginalidade*” (CEARÁ, 2011, p. 2.3);

O EIV, embora assuma que a remoção das famílias representa o “principal impacto ambiental do projeto”, mas a justifica devido ao fato de elas estarem em área de “alto risco” e que, mesmo se não fossem removidas por esse projeto, teriam que ser removidas de alguma outra forma:

O projeto do VLT não gerará uma antropização maior nas áreas (...). Deve-se ressaltar que o projeto será desenvolvido sobre um ramal ferroviário implantado há 70 anos e ainda hoje em uso.

A implantação do projeto na verdade terá efeito contrário, pois demanda a desapropriação de imóveis instalados na faixa de domínio (...) da União. Esta ação representa o **principal impacto ambiental** do projeto. A criação da faixa de desapropriação, Decreto Estadual Nº 30.263/2010, implica na **necessidade de remoção** de várias famílias, muitas das quais residentes há mais de 30 anos, quebrando laços de amizade. Por outro lado, as famílias instaladas na área de

21 Estimando-se apenas os imóveis, famílias, área e habitantes na Faixa de Domínio no *Lagamar*; considerada a comunidade inteira, são 7.280 famílias, 29.120 habitantes, 6.543 imóveis em 789.000 m² (LEHAB, 2014).

domínio da União sairão de áreas de risco, ocupações estas que não deveriam de fato ter ocorrido. Portanto, existe também o **benefício de retirar estas famílias de uma área de alto risco**, área esta que não poderia ser ocupada tendo em vista o risco iminente de acidentes. Ressalta-se que com o VLT ou sem ele, as famílias residentes na faixa de domínio da União teriam que ser removidas tendo em vista o risco a que estão expostas (CEARÁ, SEINFRA, GEOPLAN, s/d, p. 4.14) (grifos nossos).

Com base na legitimação forjada pela Copa e pela necessidade de um projeto de mobilidade, e até mesmo pela questão suscitada acima (o risco), o governo do estado agiu para a implementação de projeto por meio de um processo marcado pela falta de diálogo, de informações e negação de direitos da população impactada. Não havia informações oficiais sobre o projeto (por exemplo, quantas e quais famílias seriam removidas). O direito ao reconhecimento da posse dos terrenos foi negado, o que resultou no oferecimento de parcas indenizações, referentes apenas ao “valor das benfeitorias”, sem considerar os terrenos (os valores iniciais oferecidos iam de R\$ 4.000,00 a R\$ 16.000,00).

A partir de 2010, foi desencadeado um processo de resistência comunitária, na qual as comunidades (e as famílias) passaram a barrar o processo de cadastramento social e o levantamento da planta dos imóveis. Também foram criados movimentos como o Comitê Popular da Copa e o MLDM, no intuito de aglutinar as pautas de reivindicação e fortalecer os laços intra e inter comunitários. Tal resistência prosseguiu até meados de 2012, quando, após o início de um tímido processo de negociação com o governo do estado, quando ocorreram as modificações no projeto e passaram a ser oferecidas alternativas de reassentamento para as famílias (inicialmente no bairro Paupina e no José Walter, e depois na Cidade 2000, e em seguida nos bairros Vila União e Fátima, em terrenos bem próximos à Lauro Vieira Chaves e Aldaci Barbosa). No quarto balanço de acompanhamento das obras da Copa (dez./2012)²², 1.970 famílias já estavam Cadastradas, 1.340 já tinham os Laudos de Avaliação,

22 Portal da Copa - Balanços da Copa. Disponível em: < <http://goo.gl/9Ulh0f>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

embora só 19 imóveis (de 2.185) foram efetivamente desapropriados. O último balanço (set./2013) aponta 988 laudos e 482 desapropriações efetivadas.

Órgãos de fiscalização do Judiciário e do Executivo, como a Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPGE/CE), o Ministério Público Federal (MPF/CE) e o Tribunal Estadual de Contas (TCE) receberam denúncias de irregularidade na ação e acionaram o governo. A DPGE/CE abriu, em 19/10/10 um procedimento preparatório (PP) para investigar as remoções, acrescido pelo PP 23/2011; e entrou com Ação Civil Pública (ACP) contra o governo estadual em dezembro de 2011; negada em 21/01/12 (DN, 2011²³; ANADEP, 2011²⁴). O MPF/CE entrou com uma ACP (em 19/04/11) requisitando a suspensão imediata dos atos de desapropriação até que fosse solucionada a questão habitacional (reassentamento). Não desistindo do mérito da causa, o MPF entrou com novas ACPs em 2012, em 20/04/12 e 2013, em 04/09/13 (LEHAB, 2014). O TCE deu início, em 30/06/11, ao Processo 04160/2011-0 para reverificação da conformidade do Licenciamento Ambiental do VLT. Como resultado, foram constatadas várias irregularidades no EIA/Rima (entre elas, falta de diversos estudos comprobatórios, de impactos ambientais, ausência de EIV e desconsideração do zoneamento proposto pelo Plano Diretor municipal). Os responsáveis legais foram acionados para apresentar a complementação dos estudos no prazo de 2 meses ou justificativa plausível em 15 dias. Tal determinação foi descumprida em três ocasiões, quando os responsáveis foram notificados e multados (TCE, 2013)²⁵.

O governo estadual, diante das pressões e dificuldades impostas pelas remoções, conseguiu aprovar duas leis para regulamentar a questão das indenizações, do reassentamento e do auxílio para aluguel. A primeira, **Lei Estadual nº 15.056** (de 06/12/11), definiu duas

23 *Defensoria Pública entra com Ação Civil Pública contra Governo do Estado* - DN, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/6BC0E2>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

24 *Defensoria Pública do Ceará articula ações junto às comunidades atingidas pela construção do VLT* - ANADEP, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/P4fMyx>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

25 TCE - Detalhamento do Processo. Disponível em: <<http://goo.gl/RO5pmj>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

faixas de indenização (abaixo e acima de R\$ 40 mil), onde as famílias enquadradas na primeira faixa teriam direito a uma unidade do PMCMV quitada, e quem fosse enquadrado na segunda também, arcando com o ônus das prestações. Para quem necessitasse de auxílio aluguel, o valor foi fixado em R\$ 200,00 mensais. O impasse com as famílias permanece. O governo então promulga uma nova **Lei, nº 15.194** (de 19/07/12), que altera algumas disposições da lei anterior: quem optar por não receber a unidade habitacional receberá um auxílio social de R\$ 6.000,00 e o valor da Bolsa-Aluguel passa para R\$ 400,00 (até o recebimento do imóvel definitivo). As condições impostas não agradaram a maioria das famílias, o que resultou no saldo de apenas 19 desapropriações até dezembro de 2012.

A alternativa oferecida pelo governo estadual não é inadequada somente do ponto de vista das comunidades, mas também do ponto de vista jurídico, já que, para Barros & Araújo (2012, s/p),

A Lei Estadual em questão fere garantias basilares já consolidadas há tempos pela legislação brasileira no tocante à garantia da moradia e da posse. Constatamos que a proposta de reassentamento da população dista entre 14 a 18 km, solapando a garantia presente na LOM quando aduz que, nos casos em que a remoção seja imprescindível, será assegurado o reassentamento no mesmo bairro (art. 149, I, b).

As violações do quadro jurídico-urbanístico não ocorreram apenas no que diz respeito ao reassentamento (LOM/1990; PDP-For/2009). Das 22 diretrizes estabelecidas pela ONU para que um processo de remoção ocorra em consonância com os princípios do Direito à Moradia Adequada, apenas 3 foram cumpridas parcialmente, como apontei em outra ocasião (IACOVINI, 2013). Diretrizes gerais da política urbana – participação, direito à informação, gestão democrática, regularização fundiária, integração entre as políticas setoriais, entre outras – foram ignoradas. Em âmbito local, o Plano Diretor também foi ignorado. Não foram consideradas as Macrozonas de Proteção Ambiental e de Ocupação Urbana; as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) de Ocupação (1) e Vazio (2) também foram desconsideradas como alternativa de reassentamento.

A fragmentação, a setorialidade e até mesmo a arbitrariedade e uma visão segregacionista, que por vezes caracterizam as intervenções públicas, desde o primeiro momento elegeram a remoção das famílias do perímetro como prioridade inquestionável. Dessa forma, negam as diretrizes do quadro jurídico e as possibilidades de regularização fundiária e a urbanização integral dos assentamentos, que seriam uma alternativa para a efetivação de uma política urbana mais sustentável e justa, nos âmbitos social, econômico e ambiental. Optou-se pela manutenção de velhos paradigmas excludentes: a remoção de assentamentos, que, embora precários, são bem localizados com reassentamento na periferia (na maior parte das vezes distante) sem infraestrutura adequada.

Se o número total de remoções por obras relacionadas à Copa no país foi de 13.558 imóveis (10.804 residências), os números oficiais do VLT foram 2.185 imóveis, 1.940 residências, respectivamente, 16,1% e 19% do total nacional. O VLT aparece como a segunda obra em número de remoções, só “perdeu” para o BRT Transcarioca (RJ), que removeu 2.038 residências (BRASIL, 2014)²⁶.

O reassentamento da maioria dessas famílias deverá ocorrer em dois empreendimentos do PMCMV: no *Residencial Cidade Jardim*, no bairro José Walter e no *Residencial Alto da Paz*, no Vicente Pinzon. O primeiro terá 5.536 apartamentos e área de 245 mil m², previsto para abrigar 24.745 hab. (densidade demográfica equivalente a 979,5 hab./ha); o último, 1.472 apartamentos em 106 mil m² para 6.579 hab. (654 hab./ha) - (LEHAB, 2014). Os empreendimentos estão situados, de acordo com o Plano Diretor respectivamente nas Zonas de Ocupação Restrita (ZOR), que “(...) caracteriza-se pela ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados” (FORTALEZA, 2009, p. 15) e Zona de Interesse Ambiental (ZIA) da Praia do Futuro, que

²⁶ Números divulgados em pronunciamento oficial do Secretário Geral da República, Gilberto Carvalho, no dia 10/07/14. Disponível em: <<http://zip.net/bcn7hX>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

(...) corresponde às áreas originalmente impróprias à ocupação do ponto de vista ambiental, áreas com incidência de atributos ambientais significativos em que a ocupação ocorreu de forma ambientalmente inadequada (FORTALEZA, 2009, p. 12).

Ou seja, esse projeto visa remover milhares de famílias de assentamentos localizados em bairros centrais (consolidados) para reassentá-las em áreas de reconhecida fragilidade socioambiental, de carência de infraestrutura e de localização periférica, contradizendo os princípios e as diretrizes de restrição para a ocupação e o adensamento do PDP-For para essas áreas. Com a ocupação estimada dos novos conjuntos, a densidade demográfica desses bairros (José Walter e Vicente Pinzon) saltaria, respectivamente, de 2.936 hab./km² para 5.109 hab./km² e de 7.322 hab./km² para 9.476 hab./km².

Por um lado, é necessário estabelecer de novos paradigmas de mobilidade e transportes (priorização do transporte público e de modais não motorizados) e, de forma geral, uma política urbana mais justa, democrática e sustentável. Mas, por enquanto, o que se observa é a manutenção de velhas práticas de intervenção e de projeto, que permitem a continuidade de um *paradigma modernizador, excludente e segregacionista* e a (re)produção das periferias distantes, precárias e vulneráveis.

6. Conclusão: entre novos e velhos paradigmas

O padrão *rodoviarista-fragmentado-disperso* que o tecido urbano de Fortaleza assumiu (ainda que de forma incompleta, acanhada) desde 1950 – assim como a falta de priorização e investimento em transporte público de média e alta capacidade – impôs um sistema de mobilidade que apresenta fortes sinais de crise.

A falta de institucionalização e continuidade dos processos de planejamento de forma indissociável à gestão urbana gerou um padrão onde predomina uma prática administrativa por meio da realização de projetos urbanos pontuais, setoriais e fragmentados. A

metropolização, com décadas de crescimento demográfico avassalador, ocorre com a formação (e manutenção) de um tecido urbano e de uma infraestrutura eternamente deficientes. Dentre as deficiências mais perceptíveis, está o exíguo sistema viário e de transporte público, crescentemente congestionados.

A priorização do transporte público, o aumento de sua capacidade e dos investimentos no setor são imprescindíveis, assim como também o são a diversificação e a integração de *novos* sistemas e modais (como BRT, VLT). A implantação desses novos modais – por mais necessária que seja – com a manutenção de velhas práticas de intervenção e projeto públicos (que implicam remoções e reassentamentos massivos no sentido *centro-periferia*) são incompatíveis com a construção (em curso) de um novo aparato jurídico, urbanístico e institucional pautado nos princípios da justiça social, da democracia e do direito à cidade.

Nesse sentido, o embate entre as necessidades de moradia e mobilidade forjado pelo VLT Parangaba/Mucuripe pouco contribui para a consolidação de um novo paradigma de cidade justa, democrática e sustentável. A negligência da participação social, a falta de informações oficiais e de diálogo, bem como as remoções e o reassentamento em porções vulneráveis e periféricas no município, apesar de acarretarem grandes impactos socioespaciais – como a desagregação dos laços familiares e comunitários e o adensamento da ocupação da periferia, por exemplo – terão impactos limitados na resolução dos problemas de mobilidade urbana. Pelo contrário, o reassentamento distante das famílias tende a aumentar as necessidades e as distâncias de deslocamento.

O “*Legado da Copa*”, intensamente utilizado como fator de legitimação das intervenções, especialmente em relação às obras de mobilidade, ainda não se concretizou. As oito obras de mobilidade previstas em Fortaleza sofreram constantes atrasos no Cronograma de Execução e não foram concluídas a tempo para o evento, de acordo com o Portal da Transparência (CGU, 2014). O VLT consta com apenas 49% de execução física, sem previsão de finalização, já que teve o contrato rompido e está sendo alvo de nova licitação. As

estações do Metrofor (Pde. Cícero e JK) estão com 52% de execução e previsão de finalização para dez./2014. O Eixo Via Expressa/Raul Barbosa, com apenas 15% e previsão para dez./2015. Dentre os BRTs, apenas o da Av. Alberto Craveiro está perto da finalização, com 98% de execução e previsão para dez./2014; o da Av. Dedé Brasil está com apenas 9% de execução e previsão para jun./2015, e o Av Paulino Rocha, com 72% de execução e previsão para dez./2014.

Referências

ACCIOLY, V. M. **PLANEJAMENTO, PLANOS DIRETORES E EXPANSÃO URBANA: FORTALEZA 1960-1992**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2008. 294 p.

ALOUCHE, P. **Alternativas sobre Trilhos**. Disponível em: <<http://goo.gl/IXLNM6>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP). **Defensoria Pública do Ceará articula ações junto às comunidades atingidas pela construção do VLT - ANADEP**, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/P4fMyx>>. Acesso em: 18 ago.14.

ANTP. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana (Simob) Relatório Geral 2012**. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/zT5uoI>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

AMERICAN PUBLIC TRANSPORTATION ASSOCIATION. **PUBLIC TRANSPORTATION RIDERSHIP REPORT Fourth Quarter 2012**. Disponível em: <<http://goo.gl/c8qxcx>>. Acesso em: 08 mar. 2013.

BARROS, M. G. S., ARAÚJO, M. F. F. **“Daqui não saio, daqui ninguém me tira”**: uma análise da Lei Estadual N. 15.194 em face da sistemática jurídica de defesa do direito à moradia. Anais do XXXI Encontro de Iniciação Científica, Universidade Federal do Ceará (UFC): Fortaleza, Ceará, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/x6UWBO>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

BORN, L. N. A Política de mobilidade e os Planos Diretores. In: SANTOS JÚNIOR, O. A., MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ: 2011. 295 p.

BRASIL. **Manual de BRT Bus Rapid Transit Guia de Planejamento**. Ministério das Cidades, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/aRVUlj>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/EYusdx>>. Acesso em: 8 jul. 2013.

_____. **PORTAL DA COPA. SITE DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO SOBRE A COPA DO MUNDO DA Fifa 2014**. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

_____. **DESAPROPRIAÇÕES E DESLOCAMENTOS INVOLUNTÁRIOS NA COPA Fifa 2014. 2014**. Disponível em: <<http://zip.net/bcn7hX>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRS RIO. Bus Rapid Transit, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/ePS-6SB>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

CAVALCANTE, A. P. H. **A Arquitetura da Cidade e os Transportes: o Caso dos Congestionamentos em Fortaleza - Ceará**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Nacional de Brasília (UnB). Distrito Federal: 2009. 347 p.

COMPANHIA BRASILEIRA DE TRANSPORTES URBANOS (CBTU). **RELATÓRIO ANUAL DE 2008**. Rio de Janeiro: 1989. 105 p.

CEARÁ, Governo do. **Estudo de Impacto Ambiental - Relatório de Impacto Ambiental** - Projeto do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT - Fortaleza/CE. Tomos A, B e C. Superintendência Estadual do Meio Ambiente: Fortaleza, 2011.

_____. **Estudo de viabilidade do Projeto de enlace ferroviário Fortaleza Mucuripe, Estado do Ceará, Brasil ANEXO DEMANDA**. Fortaleza, 2011. 43 p.

_____. do. Lei Estadual Nº 15.056 de 06 de dezembro de 2011. **Diário Oficial (do Governo do Ceará)**, Fortaleza, CE, Série 3, ano III, Nº 235, 12 de dezembro de 2011. p. 5. Disponível em: <<http://goo.gl/DZjhvf>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

_____. do. Lei Estadual Nº 15.194 de 19 de julho de 2012. **Diário Oficial (do Governo do Ceará)**, Fortaleza, CE, Série 3, ano IV, Nº 140, 24 de julho de 2012. p. 2-3. Disponível em: <<http://goo.gl/85iV6k>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

_____. SEINFRA/METROFOR. **Governo adapta projeto de linha Parangaba-Mucuripe para diminuir impactos**, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/FHtL3R>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

_____. **PROJETO RAMAL PARANGABA-MUCURIPE - VLT**. Um grande passo para melhorar a mobilidade urbana. Fortaleza: 2013. 48 p. Disponível em: <<http://goo.gl/oXKKJb>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

CEARÁ, SEINFRA, GEOPLAN. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. Fortaleza, Ceará. s/d.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://goo.gl/nx221r>>. Acesso em: 14 maio 2013.

_____. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://goo.gl/QuMzev>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

DEÁK, C; SCHIFFER, S. *Prefácio* - O processo de urbanização no Brasil: Falas e façanhas. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM, Edusp, 1999. p. 1-9.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DO CEARÁ. **EVOLUÇÃO DA FROTA 1980-2012**. Disponível em: <<http://goo.gl/5pyGvm>>. Acesso em: 10 out. 2012.

DIÁRIO DO NORDESTE (DN). **Defensoria Pública entra com Ação Civil Pública contra Governo do Estado**, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/6BC0E2>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

ERRAC, UITP. **Metro, light rail and tram systems in Europe**. 2009, p. 18. Disponível em: <<http://goo.gl/bCFIVc>>. Acesso em: 2 ago. 2014.

ESTADÃO. **Censo 2010: quantos somos e quanto crescemos**. Disponível em: <<http://zip.net/bkn7q8>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

FORTALEZA. **Anuário do Transporte Público 2001**. Fortaleza: 2002. Disponível em: <<http://www.etufor.ce.gov.br/Anuarios/2001/Anu%Elrio2001.pdf>>. Acesso em: 12/08/13.

FORTALEZA. Lei nº 062 de 2 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial da Câmara Municipal de Fortaleza**. Fortaleza: 2009.

_____. **Anuário do Transporte Público 2010**. Fortaleza: 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/CQsaso>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. **BRS-FOR – Mobilidade com qualidade – Avaliação da Implantação BRS-FOR (Bezerra de Menezes)**, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/30wdQQ>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-FOR)**. Fortaleza, Ceará, 2013.

G1. **Mudança no projeto do VLT diminui desapropriação, diz Governo do CE**. Disponível em: <<http://goo.gl/XK1ajH>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

HATTORI, S. **Trams Making Way for Light Rail Transit**. Japan Railway & Transport Review, N. 38, mar. de 2004. p. 30-40.

HENRIQUE, C. S. **DIAGNÓSTICO ESPACIAL DA MOBILIDADE E DA ACESSIBILIDADE DOS USUÁRIOS DO SISTEMA INTEGRADO DE**

TRANSPORTE DE FORTALEZA. Dissertação (Mestrado). Programa de mestrado em Engenharia de Transportes. Universidade Federal do Ceará (UFC). Fortaleza: 2004. 165 p.

IACOVINI, V. **Plano sem projeto (PDP-For) e projeto sem plano (VLT Parangaba/Mucuripe):** descaminhos da política urbana em Fortaleza/CE. Monografia (Bacharelado em Geografia). Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza: 2013. 209 p.

IBGE. **CIDADES@Fortaleza.** Disponível em: <<http://goo.gl/z5Nquh>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

LABORATÓRIO DE ESTUDOS EM HABITAÇÃO (LEHAB). **Dossiê VLT Parangaba/Mucuripe** (no prelo). Fortaleza, Ceará. 2014.

MAPLINK. **Estatísticas de trânsito Fortaleza.** Disponível em: <<http://goo.gl/YrRyGS>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

MOTA, J. C. **Uma análise da atuação do Serfhau.** Anais do XII ENANPUR. Belém: 2007.

PAULA, F. S. M. **Proposta de Adaptação da Metodologia do Highway Capacity Manual 2000 para Análise de Vias Arteriais Urbanas em Fortaleza, 2006.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) - Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. 158 p.

Portal Popular da Copa e Olimpíadas (PPCO). **Nota do MLDM sobre alterações no Projeto do VLT Parangaba/Mucuripe,** 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/tZzm3p>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

RAMALHO, R. C. L. **Factores Determinantes no Ressurgimento do Carro Eléctrico.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Engenharia. Universidade do Porto. Porto: 2003. 196 p.

RUFINO, M. B. C. **A incorporação da metrópole:** centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. 2012. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. 332 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Detalhamento do Processo 04160/2011-0.** Disponível em: <<http://goo.gl/MKw3Ic>>. Acesso em: 4 mar. 2012.

TRIBUNA DO CEARÁ. **Não se assuste:** Fortaleza é apenas a 17ª capital com mais carros por pessoa. Fortaleza, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/SYnmqH>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

VASCONCELLOS, E. A. **A cidade, o transporte e o trânsito.** São Paulo: PROLIVROS, 2005. p. 1-62. Disponível em: <<http://goo.gl/cqRDR0>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012. 216 p.

_____. **Mobilidade urbana futura no Brasil Estudo preliminar**. São Paulo: Instituto de Energia e Meio Ambiente, 2008. 19 p. Disponível em: <<http://goo.gl/jhEkJ4>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. **O Estadão e a demagogia dos corredores**, ANTP, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/zZFv6r>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

VASCONCELLOS, E. A; CARVALHO, C. H. R; PEREIRA, R. H. M. **Transporte e mobilidade urbana**. CEPAL-IPEA. Brasília, Distrito Federal, 2011. 74 p.

VILLAÇA, F. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM, Edusp, 1999, p. 169-244.

O porto, a cidade e a Copa-2014: a implantação do Terminal Marítimo de Passageiros em Fortaleza-CE

*Alexandre Queiroz Pereira
Gabriela Bento Cunha*

Resumo:

Em 2014, realizou-se no Brasil o maior evento de futebol do planeta - a Copa do Mundo. Com isso, doze capitais foram selecionadas para receber os jogos do evento. A escolha de Fortaleza como subsede do evento tornou-se um grande álibi para intervenções dentro da malha urbana que buscaram atender as demandas da Fifa. A administração pública realizou obras de infraestrutura, focando em algumas vertentes, como a criação do Terminal Marítimo de Passageiros no Porto do Mucuripe. O principal objetivo deste artigo é analisar o processo de instalação do Terminal Marítimo de Passageiros no Porto do Mucuripe e seus desdobramentos de ordem turística e socioespacial. Marcado por um ambiente de contradições e interesses imobiliários, o Mucuripe tem o seu espaço modificado em atendimento ao megaevento, incrementando novas funções urbanas ao bairro. Diferentemente dos processos iniciais ainda nos anos 1960, a especulação imobiliária e a crescente verticalização da área geram um contraste com a ocupação de outrora.

Palavras-chave: Planejamento urbano, turismo, maritimidade moderna.

1. Introdução

A transformação de Fortaleza em uma cidade litorânea marítima está associada ao seu processo de ocupação que ocorreu da seguinte forma: do interior para o litoral. A descoberta do mar é gradual e sofre modificações ao longo dos séculos XIX, XX e XXI, quando, finalmente, se firma como uma capital do litoral. O desenvolvimento das práticas marítimas em Fortaleza foi similar aos ocorridos na Europa que, inicialmente, buscavam os tratamentos terapêuticos com os banhos de mar e as caminhadas na praia. Isso se consolidou em virtude do clima da Capital e com a crescente busca para tratamento da tuberculose. O uso do espaço para esses fins dá início à

formação de uma sociedade de lazer que se concretizou na composição da sociedade fortalezense atual (DANTAS, 2011).

A construção de um porto, mesmo que precário, fornecia os primeiros pilares para a inserção de Fortaleza no cenário estadual. O desenvolvimento da economia cearense torna-se o principal fator da formação urbana de Fortaleza. Linhares (1995, p. 153) define três fatores como determinantes para o desenvolvimento da capital cearense, sendo eles a “economia pastoril, economia agrícola e hegemonia econômica e político administrativo de Fortaleza”.

As primeiras ocupações na zona costeira de Fortaleza datam do século XIX e remete aos pescadores que, utilizam o espaço para moradia e para sobrevivência, com atividades pesqueiras e também artesanais. Isso se modificou de acordo com o crescimento da cidade de Fortaleza e com os problemas consequentes dele. A ocupação do Meireles, Praia de Iracema, Arraial Moura Brasil, Pirambu e Mucuripe, até as décadas de 1920 e 1930, se dava por comunidades de pescadores e retirantes oriundos do sertão que construam habitações simples – algumas com paredes de pau a pique e cobertura de cipó – e que extraíam do lugar, além da moradia, os meios de sobrevivência (como a pesca e a venda de produtos como o coco).

A transformação mais significativa desses espaços só ocorre após a década de 1930 e com duas orientações distintas. Segundo Dantas (2011, p. 44) “pode-se falar de uma cidade litorânea e possuidora de alma sertaneja, que orienta dois movimentos característicos de valorização das zonas de praia.” Os movimentos abordados anteriormente são delimitados em escala local: com a incorporação gradual da faixa de praia e com a escala ampla de incorporação total da zona litorânea após a década de 1970. De acordo com Dantas (2011, p. 44) “representa a ampliação, a partir de Fortaleza, das novas práticas marítimas, especificamente, com o veraneio, o qual afeta a totalidade dos espaços litorâneos do Ceará”.

Na atualidade, Fortaleza é um dos destinos turísticos nacionais mais demandados. Isso é uma consequência das políticas de turismo implantadas pelo governo do Estado do Ceará estabelecida ao

longo das últimas duas décadas. Os fatores que propiciaram à “Terra da Luz” esse reconhecimento são o *marketing* das belezas naturais do Estado, principalmente as praias e, recentemente, a transformação da Capital em cidade empresarial, sede por “excelência” de grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014.

A escolha do Brasil como sede do evento mobilizou várias capitais estaduais a venderem seus atrativos para receberem os jogos. Doze capitais foram escolhidas como subsedes e tiveram que realizar obras em diversas vertentes para atender as exigências da Federação Internacional de Futebol (Fifa). Em Fortaleza, as obras tiveram foco em mobilidade urbana, reforma e construção de estádios, ampliação de aeroportos e a criação do Terminal Marítimo de Passageiros (TMP) no Porto do Mucuripe, objeto de análise deste artigo.

A incorporação das zonas de praia pelas classes abastadas consolidou um processo conflituoso por espaços de lazer em Fortaleza. Nesse contexto, o Grande Mucuripe se transforma em um espaço de conflitos e incorporação de novas funções. Nesse contexto, a estrutura do artigo busca analisar os impactos de ordem turística e espacial oriundas da implantação do Terminal Marítimo de Passageiros no Porto do Mucuripe e o processo de ocupação da zona costeira da metrópole Cearense. Assim, além da descrição metodológica, este escrito estrutura-se da seguinte forma: breve apresentação sobre a ocupação da zona costeira de Fortaleza e as funções que ela exerce dentro do contexto econômico; transformação da metrópole em uma cidade empresarial e, por fim, a relação do Porto do Mucuripe com a produção do espaço litorâneo.

Para a elaboração deste artigo foram desenvolvidas atividades em três etapas: levantamento bibliográfico, coleta de dados e realização de trabalho de campo. Como produto desse procedimento metodológico, temos produção cartográfica e análise dos resultados. Inicialmente, o levantamento bibliográfico buscou explicar a formação e estruturação do espaço litorâneo na capital cearense e outras cidades. Atenta-se nesse processo para Dantas (2009, 2011), Ferreira (2011), Harvey (2005), Ramos (2003) e Urry (1995). Acrescentam-se como material de análise bibliográfica teses e disserta-

ções que abordam a ocupação da zona costeira de Fortaleza e seu contexto econômico.

Em segundo momento, ocorreu coleta de dados sobre a obra em órgãos públicos e privados (IBGE, Companhia Docas do Ceará, Secretaria de Turismo - SETUR), além de sua zona de impacto, valores e prazo de conclusão. Assim, analisou-se a relação da implantação do equipamento com a atividade turística em Fortaleza, utilizando exemplos ocorridos em outras cidades do mundo.

Na última etapa, foram feitos trabalhos de campo para visualizar os usos propostos para o local, as primeiras transformações de ordem turística e social e confrontá-las com o levantamento bibliográfico.

A elaboração do mapa, produto desse trabalho, busca evidenciar a área em análise e a ordenação espacial do Grande Mucuripe. A utilização da cartografia favorece o entendimento das funções no bairro e como ocorre a ocupação da faixa de praia por grupos sociais distintos.

2. A construção do Porto do Mucuripe: o indutor de transformações

A construção do porto na enseada do Mucuripe surgiu da necessidade que a cidade tinha para se firmar, definitivamente, no cenário cearense. Antes da sua localização atual, o Porto de Fortaleza localizava-se no Poço das Dragas, próximo à praia de Iracema e que devido ao seu baixo calado não oferecia condições adequadas para os desembarques.

Nos anos 1920 o centro original da cidade já não detinha o monopólio da função residencial, principalmente, para as classes mais abastadas. Simultaneamente a esse processo, tem-se a expansão urbana para outras áreas, como as faixas de praia - com diversos usos e divisões - e a formação de favelas por comunidades imigrantes em virtude das estiagens. Ramos (2003, p. 43) explica que “com as secas periódicas e os constantes fluxos migratórios de pessoas de todo o Estado para a Capital, Fortaleza vivia o problema da falta de oportunidades de emprego para absorver toda a massa trabalhadora que chegava do campo”.

O contexto econômico vivido pelo Ceará na década de 1940 com o crescimento na produção do algodão e a consolidação de Fortaleza no cenário cearense, aliado à influência da cultura ocidental nas práticas marítimas, induziram a construção do Porto de Fortaleza na zona do Mucuripe. Antes da sua construção, inúmeros estudos foram realizados, com algumas obras construídas em outras áreas, como a Ponte dos Ingleses, na Praia de Iracema em 1923.

Inaugurado em 1947, o Porto do Mucuripe foi construído para suprir a carência no setor portuário de Fortaleza e assim melhorar o suporte para os navios comerciais que ali desembarcavam. Em 1955, ocorreu a primeira reforma de ampliação do Porto do Mucuripe, que além de incorporar à área novos serviços, gerou impacto ambiental para a comunidade pesqueira, como processos de erosão – percebidos na formação da Praia Mansa e também na praia de Iracema. A ocupação existente no bairro do Mucuripe era, predominantemente, de pescadores, que se apropriaram do lugar em busca de meios de sobrevivência, sobremaneira a pesca. Percebe-se que a instalação do porto alterou a dinâmica da população que ali vivia através dos impactos ambientais e da implantação de novos equipamentos, como a zona industrial.

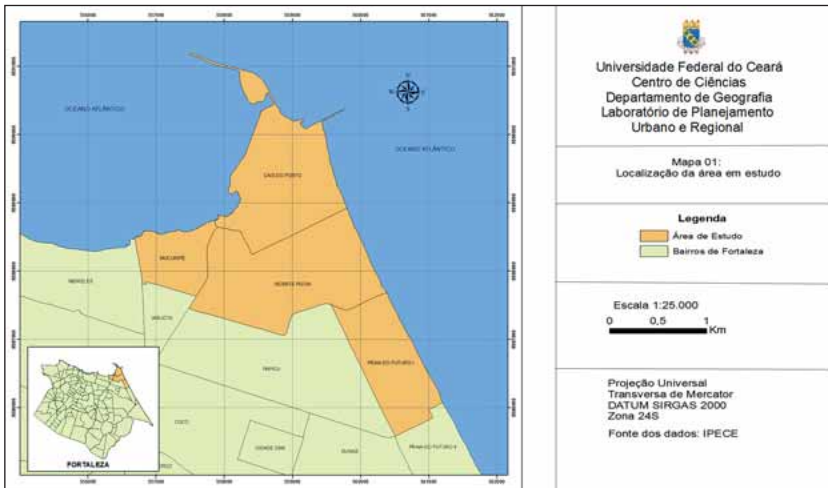
A construção do Porto do Mucuripe propiciou a criação de uma zona marcada por diferentes usos: habitação, industrial e serviços. A ocupação da área foi favorecida pela construção da via férrea Parangaba-Mucuripe, que facilitava o fluxo de pessoas e mercadorias para o local. As comunidades residentes no bairro se aproveitaram da infraestrutura oferecida pelo porto.

A instalação nesse bairro atraiu indústrias, primeiramente, os moinhos de trigo, que ocuparam o local na década de 1950 e permanecem até os dias atuais. A Fábrica de Asfaltos de Fortaleza (Asfor) e os terminais de Gás Butano também se instalaram próximos ao porto. A Petrobrás instalou a Lubrificantes e Derivados do Nordeste (Lubnor) responsável pela produção e refinaria de lubrificantes, o que ocasionou a construção de novas vias de acesso para a área. A construção da termoeletrica e a instalação do Serviço de Energia Elétrica Municipal no entorno do Porto e do Mucuripe,

originou o bairro do Serviluz. Com isso, novas atividades foram incorporadas pelos moradores, como os armazéns, e socialmente, a criação de uma nova zona de prostituição, da precariedade dos arranjos urbanísticos e por moradias sem adequação aos serviços públicos de saneamento.

Entende-se a instalação da atividade industrial como fator determinante para a transformação do espaço. A instalação do Porto de Fortaleza no Mucuripe alterou os meios de produção e as relações sociais. Inicialmente, as ocupações de pescadores ainda predominavam sobre a área, com a implantação das indústrias e as oportunidades de emprego, o bairro começa a ser ocupado por trabalhadores que construíram moradias simples, sem acabamento e ausentes de alinhamento urbanístico, originando um aglomerado no entorno do Porto: O Grande Mucuripe – composto pelos bairros Mucuripe, Vicente Pinzón e o Serviluz (Figura 1).

Figura 1. Localização da zona de impacto da construção do TMP.



Fonte: CUNHA (2014).

A especificidade do Mucuripe – a pesca artesanal e a comunidade pesqueira – não foi preservada em seu território. A ocupação do bairro de forma rápida e adensada originou um aglomerado urbano que sobrevivia da atividade portuária e afins. Até a década de 1980, o grande Mucuripe caracterizava-se unicamente como um bairro de população de baixa renda.

A produção do espaço urbano é resultado de ações acumuladas através do tempo e elaboradas por agentes que produzem e reproduzem o espaço. Com isso, é necessário entender que a cidade e o seu arranjo espacial são consequências da ação desses vários agentes, com destaque para o poder público, a iniciativa privada e a própria sociedade. A impulsão na ocupação das faixas de praia e a sua transformação em espaço de consumo e lazer são reflexos da ação conjunta dos produtores do espaço.

O movimento de urbanização na Praia de Iracema e nas demais praias da cidade de Fortaleza começa a ocorrer nas décadas de 1920 e 1930 estendendo-se até os dias atuais. O poder público agiu no intuito de produzir mecanismos para garantir a concentração de investimentos no litoral, principalmente, em obras de requalificação dessas áreas. O realocamento das classes privilegiadas para a zona leste de Fortaleza ocorreu concomitantemente com investimentos públicos que valorizassem o local, como a elaboração do Plano Diretor de 1962. Esse orientou a cidade para o litoral com a criação, em 1963, da atual Avenida Beira-Mar, gerando uma integração entre a cidade e à zona de praia. Ocorre uma intensificação nesse processo segregador com as ações do setor privado, tais como: a construção de hotéis, barracas de praia, pousadas, além dos loteamentos e os arranha-céus que iniciam o processo de verticalização da avenida e dos bairros como Aldeota e Meireles.

Com o desenvolvimento da atividade turística nas décadas de 1990 - que pode ser considerada mais um processo segregador - as classes menos favorecidas que ocupam o Grande Mucuripe também são afetadas.

A partir de 1980, muitas famílias de pescadores fixaram-se nas encostas dos morros do Teixeira, Morro Santa Terezinha, Castelo Encantado, ou em bairros que estão ligados ao Grande Mucuripe, como Vicente Pinzón (Serviluz e Farol) e Varjota. Essa foi a época em que a atividade turística começou a se desenvolver no Estado do Ceará, originando uma nova reordenação do espaço litorâneo em Fortaleza. A inserção do turismo em espaços antes não valorizados provocou um impacto cultural muito forte nas comunidades pes-

queiras, levando muitas vezes à descaracterização ou ao abandono das atividades tradicionais (RAMOS, 2003, p. 62).

É possível compreender que o espaço é o meio de reprodução das relações sociais. No caso do Mucuripe e da faixa de praia próxima, ocorre o processo de segregação residencial. Próximo à Avenida Beira Mar a verticalização é acentuada e prevalecem os condomínios de luxo das classes nobres. Já próximo à instalação do porto, o que se encontra são moradias construídas de forma improvisada, sem conforto e sem infraestrutura básica ocupando dunas. Como a classe média alta consegue selecionar o seu espaço dentro da cidade, a população de baixa renda se instala em áreas ditas como vazios urbanos.

Pode-se definir, atualmente, que o Grande Mucuripe é composto por dois processos: o de favelização e o de verticalização. Esses são reflexos das atividades econômicas desenvolvidas na área como o turismo, a pesca e a atividade industrial associada ao Porto.

Se por um lado, o Serviluz e o Vicente Pinzón apresentam altos índices de violência, desemprego, tráfico de drogas e problemas com a falta de infraestrutura básica, no Mucuripe ocorre à apropriação do espaço pelos produtores imobiliários e a especulação imobiliária através dos prédios de luxo. A ocupação inicial, caracteristicamente popular, - formada por pescadores e pessoas oriundas do sertão - perde representatividade quando se instala processo de especulação fundiária, formando novas áreas para moradia da burguesia fortalezense.

A constante ação dos promotores imobiliários e o arranjo espacial da cidade tornam a apropriação do solo cada vez mais difícil e com altos custos. O acesso ao solo urbano pelas classes mais pobres na área em estudo é antigo e recebeu grande ajuda da Igreja Católica. Com a ocupação da orla de Fortaleza e suas novas funções, os moradores da comunidade do Mucuripe ficaram à margem desse processo, o que atraiu a atenção de sacerdotes. Estes foram responsáveis por tentar alterar a realidade do bairro. Os investimentos, cada vez mais altos, na zona costeira, intensificam o processo de

segregação residencial e a expulsão, mesmo que de forma lenta, das comunidades originárias.

Os bairros que formam o Grande Mucuripe – Mucuripe, Vicente Pinzón e Serviluz (também conhecido como Cais do Porto) – possuem características socioeconômicas diversificadas. No Conjunto Santa Terezinha, que faz parte do bairro Mucuripe, percebe-se, visualmente, uma ocupação oriunda do processo de remoção das favelas e criação de conjuntos habitacionais. Os primeiros, na década de 1980, possuíam infraestrutura e não abrigavam moradias precárias. A instalação dos moradores no conjunto ocorreu diferente de outras áreas no entorno do porto, como o Serviluz e nas favelas próximas, já que fazia parte de um programa público de erradicação das favelas.

Nas encostas do morro imperam as moradias sem acabamento – barracos, casas sem forro e sem condições básicas de sobrevivência. Essa ocupação irregular acarreta um novo problema: a vulnerabilidade ambiental. O local é propício para deslizamentos de terras, além de inundações para as famílias mais próximas ao riacho Macaió. Já no Cais do Porto, conhecido como Serviluz, a ocupação foi em consequência da instalação de indústrias. No Vicente Pinzón, o processo se repete.

A construção do Porto propiciou novas oportunidades de emprego para as classes menos favorecidas. O impacto social foi rápido e intenso, um aglomerado urbano buscava melhores condições de vida na zona portuária que, até o início da década de 2000, era um espaço desvalorizado na Capital.

Os conflitos por espaços de lazer e moradia existentes na área podem não ser rotineiros, mas estão presente através dos produtores do espaço. Esses alteram a dinâmica do local e o transforma em produto de consumo, principal fator de segregação e de desentendimentos. No caso do Grande Mucuripe, as transformações na área, cada vez mais intensas, estão vinculadas ao novo contexto vivido pela cidade de Fortaleza: o seu empresariamento que a transforma em mercadoria e vende sua imagem em uma escala global.

Se a formação do Mucuripe e seu entorno está associada à instalação do Porto e às atividades desempenhadas por ele, tais como: zona industrial, comércio, exportação e etc. Atualmente não se percebe mais essa ligação tão estreita. A construção do Porto do Pecém, na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), extraiu grande parte da produção comercial e industrial do Porto do Mucuripe. Isso alterou o número de empregos fornecidos no local e a saída de algumas pessoas em busca de novas oportunidades. Aliado ao crescimento do turismo passa por intervenções, transformado para atender a demanda turística e também das classes abastadas. As áreas antes ocupadas pela classe trabalhadora da zona portuária começam a interessar aos produtores que visualizam novas zonas de crescimento imobiliário e instalação de serviços. Além disso, os espaços de lazer litorâneo nessa área, oriundos do impacto ambiental do Porto, como a Praia Mansa e o Titanzinho, foram apropriados pelos pobres, mas que, também, interessa aos especuladores no cenário atual. Com a retirada da concentração de produção portuária do núcleo urbano, agora na RMF, a relação da cidade de Fortaleza com o Porto do Mucuripe sofreu grandes modificações.

3 A implantação do Terminal Marítimo de Passageiros: uma nova dinâmica espacial e portuária?

No fim da década de 1940, período em que o Porto foi inaugurado, a relação de Fortaleza com o mar já estava se consolidando. Nas décadas de 1920 e 1930, as classes abastadas utilizavam o espaço para práticas terapêuticas e de lazer. Em 1940, já se encontravam as primeiras moradias da classe nobre no local e nas décadas de 1960 e 1970, a faixa de praia era um ambiente ocupado por condomínios da classe média alta, com clubes voltados para a mesma e uma oferta de serviços, tais como bares, restaurantes e hotéis criados para atender a crescente demanda.

Antes da zona costeira ser ocupada pelas classes abastadas, o lugar era um espaço de moradia e sobrevivência dos pobres, principalmente, pescadores e fugitivos das secas no interior. A construção do Porto do Mucuripe em um espaço já habitado por essas classes acabou por

delimitar novos espaços na faixa de praia fortalezense. Na praia de Iracema e em toda a extensão da Avenida Beira Mar o que se percebe é a concentração de serviços e de moradia da classe média alta, já no entorno do Porto, uma região historicamente considerada imprópria para “pessoas de bem”, registra a ocupação dos pobres em busca de emprego, moradia e melhores condições de vida, o que pode ser visto atualmente e refletido em dados sobre renda e moradia.

Por muito tempo a relação de Fortaleza com o Porto se baseou na dependência para a exportação e importação de mercadorias. Era através do Porto que a elite viajava para a Europa, que os produtos do Velho Continente chegavam à Capital, como roupas e acessórios, característicos da *Belle Époque* e era por meio dele que ocorria a exportação do algodão e também de alguns produtos industriais produzidos na cidade. Essas relações se modificaram em virtude de vários fatores, mas o principal deles foi à descentralização da indústria e a substituição pela economia de serviços, ambas não acabavam com a concentração de riquezas.

Para Ferreira (2011, p. 165) “as relações porto-cidade têm variado através do tempo. No século XX essas mudanças vêm se mostrando rápidas e profundas.” No cenário cearense, ainda no século XX, o Porto do Mucuripe representava o crescimento econômico da capital. Essa relação de poder só se modificou com a construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, inaugurado oficialmente em 2002 e que escoou grande parte da produção industrial para o seu entorno e para o Distrito Industrial de Maracanaú, ambos na Região Metropolitana de Fortaleza. Essa dinâmica espacial das indústrias e do próprio Porto abrangendo as duas funções é recente e tem sido instaurada em várias partes do mundo. Em contraponto a essa realidade, o Porto do Mucuripe perdeu um pouco de sua população em função da falta de emprego, já que não existe mais uma grande concentração de indústrias, e também pelo avanço do turismo na apropriação dos espaços.

O Grande Mucuripe se encontra entre as duas principais zonas turísticas de Fortaleza: a oeste, se encontra a Avenida Beira Mar e a concentração da rede hoteleira; a leste, se encontra a Praia do Futu-

ro, o maior complexo de barracas de praia da cidade. A governança de Fortaleza em sistema de empresariamento “vendeu” essa imagem e precisa se reformular para atender um mercado que está em constante transformação.

A partir da Copa do Mundo de 2014, o Porto do Mucuripe recebeu o Terminal Marítimo de Passageiros (TMP) que busca consolidar o turismo marítimo na cidade de Fortaleza sendo o acesso mais rápido para os espaços de lazer da orla fortalezense. A implantação do equipamento ocasionou mudanças sociais, com projeto de moradia Aldeia da Praia, além de empreendimentos na Praia Mansa e melhores vias de acesso para o bairro.

Os diversos investimentos voltados para a Zona Portuária do Mucuripe não são pioneiros. Esse novo pensamento urbano teve suas origens na Espanha e ficou conhecido como “Modelo Barcelona”, cidade em que foi implantado. O panorama de transformações busca renovações dentro dos perímetros urbanos. Projetos foram propostos em diversas partes do mundo e acabou por mostrar uma globalização do planejamento contemporâneo.

Na capital cearense, as propostas para o Porto do Mucuripe, também, buscam inseri-lo na cadeia econômica do turismo, diversificando o seu serviço de exportador de granéis, sólidos e líquidos. O mercado turístico necessita de novos acessos e usos, pois quando não se há mais o que vender, a cidade perde o seu atrativo e seus produtores. Urry (1995, p.64) fala que:

Outras características da indústria do turismo encerram a possibilidade de causar dificuldades para os produtores de tais serviços. Estes não podem ser proporcionados em qualquer lugar. Têm de ser produzidos e consumidos em lugares muito particulares. Parte daquilo que é consumido se refere ao lugar no qual se localiza o produtor do serviço. Se determinado lugar não transmite significados culturais apropriados, a qualidade do serviço específico poderá muito bem ficar comprometida. Existe, portanto, uma “fixidez espacial” fundamental no que se diz respeito aos serviços turísticos. Em anos recentes houve um enorme aumento da competição, com o objetivo de atrair turistas.

Compreende-se, assim, que os investimentos na cidade de Fortaleza, principalmente os megaeventos, buscaram criar uma infraestrutura para o turismo. Esse pensamento está associado ao “modelo de sucesso internacional” aplicado em outras cidades, que visam à revitalização das áreas centrais e portuárias, aliando-as com outros atrativos turísticos já incorporados pelo espaço urbano e seus agentes produtores.

A inserção da atividade turística em Fortaleza como fonte econômica ocorreu na década de 1970, principalmente, no governo de Tasso Jereissati. Os investimentos nesse setor partiram do interesse público e se consolidaram com empréstimo no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os estados que recebiam recursos tinham que investir em infraestrutura e serviços para a atividade turística. O Ceará foi o pioneiro nas políticas públicas do Nordeste e lança o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR/NE), que teve diversas etapas e atendeu Fortaleza e municípios vizinhos.

Se até a década de 1960, Fortaleza não conseguia estabelecer uma relação direta com o mar e nem transformá-lo em atividade econômica, hoje é completamente diferente. Os fortes investimentos no setor e a consolidação de zonas turísticas na cidade colocaram Fortaleza em um dos destinos mais procurados no cenário nacional. Para alcançar esse patamar, a capital cearense adotou uma política que investiu em feiras, exposições, grandes shows e eventos esportivos para atrair o turista. O empresariamento da cidade tem ganhado força nas principais metrópoles do mundo e se expandindo para aquelas que têm na oferta de serviços uma grande fonte econômica.

Os investimentos na Capital propõe uma cidade que atenda mais que a demanda turística de sol e mar. A inserção da capital cearense no mercado como uma cidade turística e de negócios pode ser comprovada através dos equipamentos instalados recentemente como o Centro de Eventos e a Arena Castelão. Essas obras são apenas exemplos do novo tipo de gestão da cidade. Fortaleza se insere no cenário nacional como uma cidade capaz de atender diversos

setores do ramo de serviços e ainda oferece atrativos naturais, que são as praias e toda sua infraestrutura.

Os megaeventos esportivos têm crescido de forma mais acelerada nas últimas décadas e propagam o imaginário de uma cidade com grandes projetos urbanos que sirvam de legado para a mesma. A administração pública teve que planejar obras de mobilidade urbana, com a ampliação do terminal aeroportuário (não concluído), sistema viário- Veículo leve sobre trilhos (VLT) e o de transporte urbano (não concluído), reforma de estádios e a construção do Terminal Marítimo de Passageiros.

No que concerne ao pensamento dos megaeventos, Fortaleza foi além de suas obras imediatas: diz respeito às transformações que o espaço vive em função da dinâmica implantada pelo evento com a valorização do preço da terra, especulação imobiliária, formação de novas zonas turísticas e áreas de dominação da classe média alta.

Entende-se, então, que a escolha de Fortaleza como subsede da Copa do Mundo de 2014 é consequência da adoção de uma postura de cidade empreendedora, onde os gestores urbanos buscam atraís investimentos que constituem novos serviços e que possa ser vendida internacionalmente. Mais do que apresentar ao mundo as suas vantagens, a cidade consegue se consolidar na economia capitalista. Harvey (2005, p. 26) diz que em “grande consenso os governos urbanos tinham de ser muito mais inovadores e empreendedores, com disposição de explorar todos os tipos de possibilidades para minorar sua calamitosa situação e, assim, assegurar um futuro melhor para as suas populações”. O que se percebe no cenário atual é que as populações não estão incluídas no processo de planejamento das cidades, sendo também desigual e segregador.

A capital cearense já tem sua imagem consolidada no cenário turístico. A chegada dos visitantes por vias áreas e terrestres acaba por se tornar comum às outras cidades. Com a localização geográfica privilegiada, Fortaleza já se encontra entre os cinco destinos com maior fluxo turístico internacional, tendo um enorme potencial

para atender a demanda dos cruzeiros. Esse diferencial, com a implantação do Terminal, busca consolidar a cidade no turismo marítimo. Segundo a companhia responsável pela administração do Porto, a Docas do Ceará (2012):

Com quase 60 anos de atividade desde a construção do molhe do Titan, o Porto de Fortaleza se destaca nas rotas de cruzeiro ao longo da costa brasileira, sendo também a primeira escala em águas nacionais para navios vindos da Europa e Estados Unidos.

O Porto do Mucuripe não possui uma estrutura adequada para a recepção de grandes cruzeiros e, essa precariedade não está associada apenas ao desembarque, mas também na profundidade para atracação de navios de grande porte. No momento, ele atua prioritariamente como porto de trânsito e, a partir do terminal, a Capital pode se converter na melhor cidade para operações de cruzeiro. Além disso, o seu perímetro de influência compreende parte das regiões Norte e Nordeste do Brasil, atraindo assim mais passageiros. A enseada do Mucuripe possui uma posição estratégica, sendo o ponto de conexão para diversos destinos nacionais.

Se o objetivo inicial da construção do Porto do Mucuripe era suprir a carência portuária, atualmente, a necessidade de implantação do terminal é de fornecer estrutura adequada para o desembarque de cruzeiros e consolidar esse mercado na cadeia turística (Figura 2). O projeto abrange um terminal com múltiplas funções e com impactos diretos no entorno do Mucuripe. A localização do Porto entre dois fluxos turísticos de Fortaleza induz à formação de diversas hipóteses para a área: especulação imobiliária, investimentos privados na Praia Mansa, construção de vias de acesso e, consequentemente, valorização do espaço e formação de novos arranjos espaciais modelados por diversos agentes.

Figura 2. Mosaico com imagens do projeto do Terminal Marítimo de Passageiros no Porto do Mucuripe.



Elaboração: CUNHA (2014).

O que se pode compreender do projeto do TMP é a busca pela consolidação de Fortaleza em mais um vetor da cadeia turística, com o uso do mar em sua totalidade: como espaço de lazer, contemplação e recepção. Em uma cidade pautada no turismo, o impacto da implantação desse equipamento ganha proporções maiores: a visibilidade que o entorno do porto vai receber e que será moldada pelos agentes do espaço através de ações do poder público e da iniciativa privada.

A urbanização litorânea de Fortaleza está associada às práticas marítimas modernas e seu contexto econômico. Na Avenida Beira Mar ocorre a construção de condomínios de luxo e de grandes hotéis, buscando atender o mercado turístico que se formou. Esse contexto vivido por Fortaleza também ocorreu em Recife, Salvador e Natal, mostrando que as capitais nordestinas se apropriaram do mar para consolidar a sua imagem.

No entorno do Porto do Mucuripe, um dos projetos propostos para a área foi o Aldeia da Praia, abrangendo os bairros Serviluz, Praia

do Futuro e Vicente Pinzón. Inicialmente, busca promover a regularização urbanística da Praia do Futuro, integrando-a à Avenida Beira Mar. Seu objetivo é favorecer a atividade turística, criação de novas formas de desenvolvimento socioeconômico e urbano, além de garantir a função social da cidade e da propriedade para quem vive no local. Já no bairro Serviluz, busca-se a melhoria dos aspectos sanitários (coleta de lixo e rede de esgoto) e também da segurança, garantindo o bem estar social de todos. Ele também é pautado na melhoria do sistema viário e nas vias de acesso ao complexo turístico da Praia do Futuro. Outras intervenções pontuais também foram propostas pelo projeto: a urbanização do conjunto Santa Teresinha, criação do Jardim da Praia - revitalização no Farol do Serviluz - e o porto da Luz, um atracadouro para as embarcações dos pescadores que vivem no Serviluz, localizando-se próximo a outra obra pontual: a praça do bairro (Figura 3).

Através de trabalhos de campo, foi possível perceber que na área citada acima nenhuma obra teve início. É válido lembrar que o projeto data de 2012, elaborado na gestão da prefeita Luizianne Lins, do PT. Em 2013, com o ingresso de outro partido na prefeitura da cidade por meio da gestão de Roberto Cláudio, do PRO, ainda não se tem conhecimento sobre a possibilidade de realização do projeto de forma total. Na área da Praia do Futuro, se percebe algumas obras, como a construção de um calçadão, restauração da via de acesso e retirada de algumas barracas. Podem-se considerar as primeiras mudanças oriundas da implantação do Terminal Marítimo.

Figura 3. Mosaico com imagens reais do entorno do Porto e imagens do projeto proposto para o Grande Mucuripe: Aldeia da Praia.



Elaboração: CUNHA (2014).

Outra área que vai sofrer alterações com novos projetos é a Praia Mansa. Consequência de um impacto ambiental decorrente da construção do Porto do Mucuripe e de sua ampliação. O local é utilizado por surfistas que frequentam o local com a justificativa de que a área é propícia para a prática do esporte. Também atrai visitantes pela vista da orla e pelo pôr do sol. É através de sua localização e os atrativos que a Praia Mansa fornece que, a Secretaria de Turismo e o Governo do Estado irão instalar equipamentos que estejam associados ao turismo e práticas culturais.

Os projetos propostos para a área planejam mudanças para o Grande Mucuripe que já ocorrem em virtude da implantação de um equipamento de padrão internacional. O crescimento e valorização desse espaço litorâneo na Capital tende a se consolidar com as alterações que se dão ao longo do tempo como a especulação imobiliária, aumento do preço do solo, apropriação das classes abastadas e, conseqüentemente, a expulsão da população mais carente para outros espaços. Além disso, fortalece a tese que tem como objetivo a transformação dessas áreas e a sua inserção no cenário turístico.

No Serviluz observaram-se duas obras, mas não estão associadas ao proposto pelo projeto Aldeia da Praia. Em visita à área, visuali-

zou-se a construção de um corredor turístico na Avenida Vicente de Castro e a via de acesso à Praia Mansa, conseqüentemente ao Terminal Marítimo e sua infraestrutura. Através de conversas com alguns moradores do entorno, entende-se que a população mais humilde não obtém conhecimento sobre possíveis remoções ou investimentos em moradia para o local.

A implantação do Terminal Marítimo de Passageiros não consolida apenas o turismo marítimo, mas a inserção de uma nova faixa de praia na orla de Fortaleza e, essa, é voltada para atender a demanda das classes mais favorecidas. As hipóteses de especulação imobiliária, de uma nova função portuária e expansão da malha urbana puderam ser visualizadas nos trabalhos de campo e nas propostas de investimentos para a área.

Como a faixa litorânea que abrange a Praia de Iracema e toda Avenida Beira Mar se encontra sem vazios urbanos, a classe média alta, em conjunto com os produtores imobiliários, expandem seus interesses para as áreas mais próximas, como no Grande Mucuripe. A diferença desse espaço é que ele vai sofrer alterações, oriundas de investimentos públicos e privados e que facilitarão a apropriação do solo urbano nessa área.

A valorização do litoral Fortaleza é intensa, pois a produção do espaço urbano nessas áreas é rápida e busca atender a demanda de habitação e lazer para a classe média alta. As implicações desse processo estão diretamente associadas aos produtores do espaço e a organização espacial moldada por eles.

A construção de equipamentos desse porte na cidade consolida a imagem de Fortaleza como litorâneo-marítima pautando a lógica dos investimentos públicos e privados que são responsáveis pela expansão da malha urbana e da apropriação do espaço por determinados grupos sociais.

5 Conclusão

A escolha de Fortaleza como subsede da Copa do Mundo de 2014 proporcionou investimentos em diversos setores. Na implantação

do Terminal Marítimo de Passageiros foi possível analisar os impactos decorrentes desse equipamento. As alterações abrangem vertentes do turismo, social e econômico, além de uma possível refuncionalização da zona portuária de Fortaleza.

O desenvolvimento da atividade turística no estado do Ceará, na década de 1980, propiciou o desenvolvimento de alguns polos turísticos, tanto em Fortaleza como em municípios vizinhos, como em Caucaia e Aquiraz. Mas o que se percebe na nova lógica urbana de Fortaleza é a sua capacidade de atrair investimentos e transformá-la em uma cidade multifuncional, abrigando feiras de negócios, shows internacionais, recepcionando grandes cruzeiros. Para isso, a transformação da governança urbana e a construção de obras caras, foram necessárias para inseri-la no cenário econômico globalizado.

O que se conclui na valorização dos espaços litorâneos em Fortaleza é que existe uma dinâmica da produção do espaço voltada para atender a demanda do turista e das classes mais abastadas. Através da análise histórica de ocupação dessas áreas, percebe-se o mesmo processo: a expulsão lenta e gradual das classes menos favorecidas, cedendo lugar à construção de grandes empreendimentos como os hotéis, restaurantes e condomínios de luxo que abrigam a classe mais nobre da cidade. Os investimentos na zona portuária do Mucuripe indicam a ocorrência desse processo novamente, o que consolida a segregação da faixa litorânea. A imagem de Fortaleza como uma cidade voltada para o turismo, com visão empreendedora e subsede de um megaevento não revelam a cidade segregada e a intensa - mas quase invisível - luta das classes sociais pelo solo urbano.

Outro fator que caracteriza as cidades modernas é a retirada de uma zona portuária ativa de seu centro urbano - Fortaleza já exerceu em partes esse discurso com a construção do Porto do Pecém - e transformá-la em ambiente propício à dinâmica imobiliária, ao fluxo turístico e a oferta de serviços. A implantação do Terminal Marítimo de Passageiros não se justifica apenas pela localização geográfica de Fortaleza e nem pela intensa atividade turística. O

que se percebe é a reinserção dessas faixas de praia na atração pelo mar, ou seja, a transformação oriunda no local para favorecer a atividade turística acaba por fornecer novos espaços de apropriação das classes mais abastadas.

Como já abordamos anteriormente, existe uma expulsão das classes mais pobres dos espaços litorâneos e isso já é um impacto da atividade turística e que o TMP pode ampliar. Isso acarretaria em novas modificações no espaço e, conseqüentemente, na expansão da malha urbana da cidade. Esses processos são agravados através do tempo e da ação dos agentes modeladores.

O que podemos concluir é que a implantação de um equipamento de grande porte como o Terminal em uma área de pouco interesse dos produtores urbanos, ocasiona intensas transformações, oriundas da adoção de novas funções e serviços ofertados para a cidade. No caso do Grande Mucuripe, podemos indicar a função de moradia, possivelmente voltada para as classes mais elevadas; o turismo, através de um equipamento aberto ao público e decorrente das obras de mobilidade; e restauração de alguns bairros, além da criação de um novo corredor turístico: o eixo Praia do Meireles, Mucuripe e Praia do Futuro, ocasionando grandes impactos econômicos para a cidade.

Referências

BATISTA, Francisca Gonçalves; LIMA, Luiz Cruz. **O PORTO NA NOVA ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO MUNDIAL**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

CARLOS, A.F.A; SOUZA, M.L; SPOSITO, M.E.B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Expansão da infraestrutura urbana e dos serviços públicos em Fortaleza (Brasil), na virada do século XIX**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

COSTA, M. C. L. C; DANTAS, E.W.C; SILVA, J.B. **De Cidade a Metrópole – (Trans) formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. Editora Ática: São Paulo, 1995.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Mar à vista: estudo da maritimidade em Fortaleza**. 2ª Edição. Fortaleza: Edições UFC, 2011.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Maritimidade nos Trópicos: Por uma Geografia do Litoral**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DOCAS DO CEARÁ. **Documentos da Autoridade Portuária**. Disponível em <www.docasdoceara.com.br> Acesso em 15 de março, 2015.

FERREIRA, Álvaro. **A cidade do século XXI: segregação e banalização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

GARCIA, Rachel. **Da Rua da Frente à Beira-Mar: história de pescador**. Fortaleza, 2010.

GOIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **Implicações socioespaciais da Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza**. Dissertação (mestrado). UFC, Fortaleza, 2013.

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

LINHARES, Paulo. **Cidade de Água e Sal: por uma antropologia do litoral Nordeste sem cana e sem açúcar**. Fundação Demócrito Rocha: Fortaleza, 1992.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MACHADO, M.S; PACHECO, S.M.M. **Globalização, políticas públicas e reestruturação territorial**. Rio de Janeiro: 7 letras, 2012.

RAMOS, Lidiane da Costa. **Mucuripe: verticalização, mutações resistências no espaço habitado**. 2003. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

URRY, Jonh. **O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas**. São Paulo: Studio Nobel: SESC, 1996.

Autores

Maria Clélia Lustosa Costa

Professora Associada do Departamento de Geografia da UFC, integra o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFC. Mestre em Geografia pela USP e doutora pela Université Sorbonne Nouvelle - Paris III, coordena o núcleo Fortaleza da Rede Observatório das Metrôpoles (INCT-CNPq). Sócia efetiva do Instituto Histórico, Geográfico e Antropológico - Instituto do Ceará. Pesquisadora do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional da UFC (LAPUR) Email: clelialustosa@gmail.com

Renato Pequeno

Professor Associado do curso de Arquitetura e Urbanismo, do Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Design (UFC) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (UFC). Mestre em Planejamento de Infraestruturas - Universitaet Stuttgart / DAAD (1995), doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2002) e pós-doutor pela PUC-SP (2008). Coordena o Laboratório de Estudos da Habitação - LEHAB no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC. Co-líder do grupo de pesquisa GLOBAU (Globalização, Agricultura e Urbanização). Integra a rede de pesquisa Observatório das Metrôpoles e a rede de Pesquisa Cidade e Moradia. Email: renatopequeno@gmail.com

Valéria Pinheiro.

Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Gestão de Projetos Sociais pela UNIFOR. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Pesquisadora do LEHAB/UFC. Email: val_pinheiro999@hotmail.com

José Borzacchiello da Silva

Professor titular do Departamento de Geografia, da Universidade Federal do Ceará, onde integra o corpo permanente da Pós-Graduação em Geografia. Doutor e Mestre em Geografia pela USP. Pós-doutor em Geografia Humana, Université de Paris 4 - Sorbonne. Foi presidente Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) e da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia (ANPEGE) e Coordenador da Área de Geografia na CAPES. Email: borza@ufc.br

Alexandre Queiroz Pereira

Professor Adjunto no Departamento de Geografia da UFC, integra o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFC. Doutor e Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Fortaleza, e coordena o Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (LAPUR) da UFC. Email: aqp@metrowiki.net

Vera Mamede Accioly

Professora Adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (UFC), mestre em Economia pelo CAEN-UFC e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (2008). Pesquisadora do LAPUR (UFC) e membro da rede de pesquisa Observatório das Metrôpoles (CNPq/INCT). Email: veramamede@hotmail.com

Cleiton Marinho Lima Nogueira

Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Ceará e doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Instituto Federal do Sertão Pernambucano, IF-Sertão - Pernambuco. Pesquisador do LAPUR (UFC) e membro da rede de pesquisa Observatório das Metrôpoles (CNPq/INCT). Email: cleitonmarinho10@gmail.com

Henrique Botelho Frota.

Graduado em Direito pela UFC. Mestre pelo Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFC. Mestrando em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Secretário Executivo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Advogado da equipe de Direito à Cidade do Instituto Pólis. Membro Fundador do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Email: henriquefrota@yahoo.com.br

Clarissa Sampaio Freitas

Arquiteta e Urbanista, Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UNB), Professor Adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC, membro do corpo docente do mestrado em Arquitetura Urbanismo e Design da UFC e da rede de pesquisa Observatório das Metrôpoles (CNPq/INCT). Atualmente é professora visitante do Departamento de Planejamento Urbano da Universidade de Illinois (UIUC) nos EUA. Email: urbcla@gmail.com.

Rodolfo Anderson Damasceno Góis.

Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em Geografia; Doutorando em Geografia pela UFC. Pesquisador do LAPUR-UFC e LEHAB-UFC e do Observatório das Metrôpoles; Email: rodolfo.geoufc@gmail.com

Enos Feitosa de Araújo.

Professor do Instituto Federal do Ceará -Campus Aracati. Mestre e doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (PPGGEO - UFC), Professor do Instituto Federal- IFCE. Pesquisador do LAPUR (UFC) e do Observatório das Metrôpoles (CNPq/INCT). Email: enosfeitosa@gmail.com

Bruno Rodrigues da Silveira.

Professor do Instituto Federal Baiano. Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutorando em Geografia (PPGGEO/UFBA), pesquisador do LAPUR (UFC) e do Observatório das Metrôpoles. E Email: brunorgeoufc@yahoo.com.br

Anna Emília Maciel Barbosa.

Bacharel e Licenciada em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE); Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Doutoranda em Geografia (PPGGEO - UFC) . Professora do Ensino Básico da Prefeitura Municipal de Fortaleza, pesquisadora do LAPUR (UFC) e do Observatório das Metrôpoles. Email: emiliamaciel@gmail.com

Eciane Soares da Silva

Graduada em Geografia pela Universidade Federal do Ceará, Mestre e Doutoranda em Geografia (PPGGEO - UFC), pesquisador do LAPUR (UFC) e do Observatório das Metrôpoles. Email: ecianess@gmail.com

Marlon Cavalcante dos Santos

Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Ceará, Mestre e Doutorando em Geografia (PPGGEO - UFC), pesquisador do LAPUR (UFC) e do Observatório das Metrôpoles. Email: marlon_ufc@hotmail.com

Victor Iacovini.

Bacharel em Geografia (UFC), mestrando em Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles e do Laboratório de Estudos em Habitação (LEHAB, DAU/UFC). E-mail: vctriaco@gmail.com.

Gabriela Bento Cunha,

Bacharel em Geografia pela Universidade Federal do Ceará, mestranda em Geografia (PPGGEO - UFC), pesquisadora do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional e do Observatório das Metrôpoles. Email: gabibento.c@gmail.com

FORTALEZA - OS IMPACTOS DA COPA DO MUNDO 2014
foi composto em caracteres Adobe Caslon Pro (miolo)
e Helvetica (OTF) (OTF) (títulos) e impresso
sobre papel offset 75g pela:



Rua João Cordeiro, 1285
(85) 3253-2222 • Fortaleza-CE
www.expressografica.com.br

FILIADA À CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO





METROPOLIZAÇÃO
e MEGAEVENTOS



Ministério da
Ciência, Tecnologia
e Inovação

