

# Há vagas! O negócio dos vazios urbanos industriais em Fortaleza-CE

There are vacancies! The business of industrial urban voids in Fortaleza, State of Ceará, Brazil

Emanuel Ramos Cavalcanti [I]  
Angélica Tanus Benatti Alvim [II]

## Resumo

Os vazios urbanos destacam-se na (re)produção da cidade contemporânea. Os processos de formação e transformação desses espaços, sistematicamente estudados nas últimas décadas, associam-se a fenômenos e agentes variados e a estratégias públicas e privadas. Este artigo relaciona as transformações recentes dos vazios urbanos industriais em Fortaleza-CE aos negócios imobiliários e ao planejamento urbano. Busca-se evidenciar o papel dos agentes envolvidos e as implicações dos empreendimentos e novos usos no ambiente construído, bem como da aplicação da legislação. Apresenta-se estudo de caso de um conjunto de vazios urbanos localizados na antiga periferia industrial oeste de Fortaleza, onde se comprova que o processo de transformação dos vazios industriais se associa às ações do mercado imobiliário e consequente geração de novos negócios.

**Palavras-chave:** vazios urbanos; periferias industriais; transformação urbana; planejamento urbano; mercado imobiliário.

## Abstract

*Urban voids stand out in the (re)production of the contemporary city. Formation and transformation processes of these spaces, systematically studied in the last decades, are associated with varied phenomena and agents and with public and private strategies. This article relates recent transformations of industrial urban voids in Fortaleza, State of Ceará, to real estate businesses and urban planning. It highlights the role of the agents involved and implications of developments and new uses to the built environment, as well as consequences of law enforcement. A case study of a set of urban voids located in the city's old industrial Western periphery is presented. It was found that the transformation process of industrial voids is associated with the real estate market's actions and the consequent generation of new businesses.*

**Keywords:** *urban voids; industrial peripheries; urban transformation; urban planning; real estate market.*



## Introdução

Os processos de metropolização e desconcentração industrial das últimas três décadas do século XX foram decisivos para o surgimento de vazios urbanos industriais em diversas cidades brasileiras. Em Fortaleza, capital do Ceará, o fenômeno, decorrente do deslocamento das indústrias, ocorrido principalmente no final dos anos 1980, para municípios da região metropolitana e do interior do estado, expressa-se por obsolescência, fechamento e arruinamento progressivo das estruturas industriais, inclusive ferroviárias e portuárias.

Na última década, esses espaços passaram por um novo momento, o de sua transformação. A reconversão recente dos vazios urbanos industriais para novos usos em Fortaleza suscita alguns questionamentos. Que usos têm predominado nessas transformações? Quais os agentes envolvidos e que estratégias têm sido utilizadas? Qual a relação dessas novas construções com o ambiente construído preexistente?

Tem pesado, nessas transformações, o fato de esses espaços serem, hoje, cada vez menos periféricos e mais integrados às redes viárias e de transportes e aos equipamentos urbanos, sendo perpassados por ou conectados com novas centralidades, para além da relação histórica com a área central de Fortaleza, adjacente.

Nesse cenário, é evidente o protagonismo dos agentes privados, especialmente, do mercado imobiliário. Os vazios urbanos industriais, normalmente grandes glebas e ainda situados em áreas de menor valor do solo ou de valorização recente em relação à outras

áreas da cidade, têm sido objeto de produtos imobiliários de significativo retorno financeiro: condomínios residenciais verticalizados e grandes empreendimentos comerciais (*shoppings centers* e supermercados). Além disso, a implementação de projetos atrativos em áreas de menor valor contribui para alavancar novos empreendimentos e a contínua valorização do metro quadrado da região, parte de um “círculo vicioso”.

Além disso, agentes públicos, em especial o município, têm atuado de forma pontual, somando-se a isto a precariedade da legislação local no que diz respeito à não regulamentação da maioria dos instrumentos previstos pelo Plano Diretor, de 2009. Recentemente, o município vem priorizando instrumentos urbanísticos voltados para estimular a ocupação dos vazios urbanos de Fortaleza, com destaque para as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), que buscam, através da parceria público-privada, associar intervenções urbanas aos negócios imobiliários, predominantemente o interesse do mercado.

Este artigo pretende relacionar as transformações recentes dos vazios urbanos industriais de Fortaleza aos negócios imobiliários e ao planejamento da cidade, cujo alinhamento ao mercado é preponderante. Busca-se evidenciar o papel dos agentes envolvidos e as implicações, no ambiente construído, dos novos empreendimentos e usos e, ao mesmo tempo, entender de que forma a legislação urbana é aplicada (ou não).

Parte de uma pesquisa maior,<sup>1</sup> apresenta-se a análise do universo de um conjunto de 24 vazios urbanos localizados na antiga periferia industrial oeste de Fortaleza. O recorte

justifica-se por este ter se constituído como o território de maior expressão da atividade industrial em Fortaleza, conformado desde o final do século XIX. Além disso, atualmente, a presença de vazios ou áreas obsoletas nessa área da cidade têm se associado às ações transformadoras do mercado imobiliário, voltadas para empreendimentos de grande porte e usos diferenciados.

O artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira, conceitua-se o termo vazio urbano, articulando-o aos cenários internacional e brasileiro e destacando sua qualidade polissêmica expressa nas diversas definições, categorias e abordagens. Em seguida, para o contexto urbano de Fortaleza, apontam-se algumas causas para a formação de vazios urbanos e a ocorrência geográfica desses espaços na cidade.

Na segunda parte, identificam-se os agentes principais envolvidos nos processos de produção e transformação dos vazios urbanos industriais de Fortaleza, apontando suas ações, estratégias e relações entre si. Na terceira parte, articula-se o *modus operandi* dos agentes identificados com as transformações recentes dos vazios urbanos industriais na antiga periferia industrial de Fortaleza, protagonizada por empreendimentos privados. Por fim, na quarta parte, escolheram-se, para aprofundamento, dois exemplos de empreendimentos que reconverteram antigas indústrias para novos usos, residenciais (condomínios verticais) e comerciais (*shopping center*).

A metodologia empregada resultou da identificação/caracterização da pesquisa em questão que selecionou 24 vazios urbanos industriais para a antiga periferia industrial

oeste de Fortaleza. O uso de critérios de ordem histórica, espacial e conjuntural (transformações ocorridas ou em via de), especialmente auxiliados pela análise da cartografia histórica e de imagens de *Google Earth/Street View*, produziu dados que foram sistematizados e analisados detalhadamente.

## Antigas periferias industriais e a formação de vazios urbanos

O termo “vazio urbano” vem sendo aprofundado por diversos autores a partir dos anos de 1980, principalmente quando ocorrem as primeiras ações de reconversão dos vazios urbanos nos EUA e Europa. Nesses continentes, as intervenções em antigas áreas industriais/portuárias/ferroviárias resultaram, dentre outras causas, dos processos de desindustrialização/desconcentração industrial acirrados com a crise capitalista dos anos 1970. Embora o poder público atue em parceria com o setor privado, a preservação do interesse público tem sido determinante para o sucesso de importantes projetos urbanos e intervenções.

No Brasil, o interesse pela temática é recente. A formação dos vazios urbanos em antigas áreas industriais de Fortaleza, assim como em diversas cidades brasileiras, decorre do contexto de reestruturação produtiva da indústria brasileira no âmbito de um capitalismo tardio. O tema provoca ampla discussão, especialmente no contexto do cumprimento da função social da cidade e da propriedade, conceitos difundidos a partir da Constituição Federal de 1988.

## Vazio urbano: conceitos e abordagens

Abordar a temática dos vazios urbanos requer situar esses espaços em dois universos que são inter-relacionados: da produção do conhecimento, acadêmico e institucional, e da produção da cidade contemporânea, articulando agentes, ideários, estratégias e processos envolvidos. Historicamente, a sistematização do conhecimento da temática ocorreu a partir dos anos 1970, quando uma crise mundial do capitalismo passou a produzir uma quantidade enorme de vazios urbanos, em especial, nas áreas industriais/ferroviárias/portuárias obsoletas.

A complexidade crescente do fenômeno do vazio urbano passou a exigir definições e categorizações. Inicialmente, com conotações negativas, surgiram termos como *brownfields*, *wastelands*, *derelict lands*, *blight areas* dentre outros, identificado com a tradição anglo-saxã, de norte-americanos e ingleses. Também as definições de *friche urbaine* e, especificamente, de *friche industrielle*, pelos estudos franceses (Borde, 2006). Em geral, essas definições apontam para características quanto à integridade do solo (contaminação), quanto ao abandono dos imóveis, quanto às vacâncias prolongadas e especulativas e quanto aos usos originais que, após finalizados e não reconvertidos, iniciam processos de esvaziamento e arruinamento.

A sistematização desse conhecimento embasou as primeiras intervenções mais destacadas, escolhidas, via de regra, para as antigas áreas industriais obsoletas. São exemplos pioneiros o *Gas Works Park*, em Seattle, e o *Inner Harbor*, em Baltimore, ambos nos Estados Unidos, e as *Docklands*, em Londres,

Inglaterra, dentre outros. Já, nos anos 1980, o caso de Barcelona tornar-se-ia paradigmático e celebrado como modelo pelas realizações preparatórias para os Jogos Olímpicos de Verão de 1992. Espaços característicos da industrialização como o *Moll de la Fusta* e o *Port Vell* foram regenerados/reconvertidos para espaços públicos de destaque.

A experiência catalã consagrou o Planejamento Estratégico e os Grandes Projetos Urbanos – GPUs (Portas, 2003) que orientaram as intervenções em outras realidades. Em simultâneo ou em sequência a isso, destacam-se as intervenções na França do período Mitterrand (1981-1995), como a nova centralidade de *La Défense* e a regeneração do *Quartier de la Gare* (antiga periferia industrial); em Bilbao, a construção do icônico museu Guggenheim; em Sevilha e em Lisboa, as intervenções regenerativas de espaços industriais degradados para as Exposições de 1992 e 1998, respectivamente, dentre tantas outras.

A partir do provocante *Terrain Vague* de I. de Solà-Morales Rubió, publicado pela primeira vez em 1995, a noção de vazio urbano foi renovada e ampliada. Às conotações negativas do termo, mais identificadas com a noção de *brownfield*, foram incorporadas novas perspectivas, positivas, ampliando as expectativas de apropriação e intervenção dos vazios urbanos para universos como o da arte, especialmente, a fotografia e o cinema (Barron e Mariani, 2014). Assim, o vazio urbano passou a representar um fenômeno de natureza dupla:

A relação entre a ausência de uso, de atividade, e o senso de liberdade, de expectativa, é fundamental para compreender

todo o potencial evocativo que os terrains vague das cidades possuem na percepção da mesma nos últimos anos. Vazio, portanto, como ausência, mas também como promessa, como encontro, como o espaço do possível, de expectativa. (Solà-Morales Rubió, 2002, p. 187; tradução nossa)

Essas abordagens mais amplas e fluídas têm sido especialmente apropriadas através de intervenções artístico-culturais que têm utilizado os vazios urbanos de forma experimental e marginal. Assim, edifícios e terrenos abandonados têm sido utilizados como substrato para ensaios fotográficos de ruínas, como espaços expositivos de arte, como áreas verdes informais para o lazer e a contemplação, como ocupações para fins habitacionais, questionando, através dessas representações/apropriações, os modelos formais do planejamento e do projeto urbanos (Barron e Mariani, 2014; Edensor, 2005).

Embora de abordagem recente, a temática dos vazios urbanos tem permeado as questões sobre a cidade contemporânea na América Latina e no Brasil. O caso paradigmático das intervenções regeneradoras em Puerto Madero, Buenos Aires, a partir dos anos 1990, motivou as formas de apropriações dos modelos estrangeiros para a realidade latino-americana. No Brasil, intervenções semelhantes, como a Estação da Docas, em Belém-PA, e a Usina do Gasômetro/Cais Mauá, em Porto Alegre-RS, de modo semelhante à experiência argentina, reverteram espaços industriais/portuários degradados.

Mais recentemente, a partir dos anos 2000, destacaram-se as experiências de

intervenções em orlas ferroviárias e antigas áreas portuárias nas cidades de São Paulo-SP e Rio de Janeiro-RJ, na forma de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). A OUC do Porto Maravilha, na capital fluminense, maior desse tipo no País, tem mostrado alinhamento com as estratégias internacionais, marcadas pelos projetos imobiliários de grande porte e pelo recurso aos projetos icônicos (Museu do Amanhã) de forte apelo turístico.

O uso de instrumentos urbanísticos como as OUCs remete-nos à centralidade que o tema dos vazios urbanos possui no âmbito do Estatuto da Cidade (EC), Lei n. 10.257/01. A legislação urbana federal tem como diretriz principal o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Para que esta se realize, é fundamental o combate à retenção especulativa do solo urbano e a divisão do ônus da urbanização entre agentes públicos e privados. Para além da simples reativação dos usos de imóveis vazios, ação mais pragmática, devemos considerar um cenário mais abrangente, no qual também sejam assegurados espaços públicos de qualidade, habitação de interesse social, respeito à paisagem e ao meio ambiente urbanos, preservação/conservação do patrimônio cultural.

Por fim, é fundamental para o enfrentamento dessa problemática a identificação, a categorização e a sistematização dos dados sobre os vazios urbanos. Além disso, faz-se também necessário o esclarecimento de causas formadoras, que apontam para mudanças estruturais (economia). Assim, como forma de introduzir o estudo de caso objeto deste artigo, identificamos, a seguir, alguns processos formadores de vazios urbanos industriais para Fortaleza.

## Formação dos vazios urbanos em Fortaleza

De modo similar à diversas cidades brasileiras, a industrialização de Fortaleza, fenômeno intensificado em fins do século XIX, posicionou-se em espaços periféricos ao núcleo central, localizados ao longo da malha ferroviária e de algumas vias principais que conectavam esses espaços produtivos à área portuária. Até a primeira metade do século XX, esses espaços, denominados periferias industriais,<sup>2</sup> consolidar-se-iam, incrementados sistematicamente por força de trabalho migrante sertaneja, por indústrias maiores e novos ramos produtivos, pela intensificação da urbanização por loteamentos e vila operárias e pela favelização.

A partir da segunda metade do século XX, os processos de metropolização e de desconcentração industrial<sup>3</sup> foram decisivos para a transformação dos espaços industriais em Fortaleza. Dentre os aspectos que contribuíram para o acirramento da metropolização e da desconcentração industrial em Fortaleza, podemos citar: I) no plano econômico, a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), respectivamente, em 1952 e 1959, que foram fundamentais para o desenvolvimento econômico e para o financiamento da atividade industrial; II) no plano político, um conjunto de administrações estaduais do período militar, identificadas com a modernização do estado, que teve início no governo de Virgílio Távora em 1963 (Amora, 2005; Bernal, 2004).

Se, por um lado, esses canais de financiamento e de melhoria geral das infraestruturas (energia, rodovias, etc.) trouxeram novas e

animadoras perspectivas de desenvolvimento/recuperação do parque industrial em Fortaleza; por outro, abriram-se também perspectivas de interiorização da atividade industrial, em especial, para a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), criada em 1973. Fato decisivo e grande contribuinte para tanto foi a implantação, a partir dos anos 1960, do Distrito Industrial de Maracanaú, município da RMF vizinho à capital, para onde diversas indústrias passaram a se implantar ou se deslocar a partir de Fortaleza.

Esses fatores de ordem superior, associados a outros como crises econômicas gerais ou setoriais (ramos industriais), falências por dificuldades financeiras ou por incapacidade concorrencial, notadamente no incremento tecnológico (obsolescência), dentre outros, contribuíram sistematicamente para o processo de esvaziamento da atividade industrial em Fortaleza. A formação de vazios urbanos industriais,<sup>4</sup> processo contínuo a partir das décadas finais do século XX, foi contribuindo tanto para a descaracterização das antigas periferias industriais como para a reconfiguração desses espaços, a partir das transformações recentes abordadas no capítulo seguinte.

A Figura 1 representa, na escala da cidade, a posição de suas periferias industriais e áreas portuárias associadas. É nesses espaços que prevalece a incidência dos vazios urbanos industriais formados principalmente a partir das décadas finais do século XX. No entanto, como objeto deste artigo, consideram-se apenas os vazios incidentes na antiga periferia industrial oeste, nosso recorte espacial. Justifica-se a escolha dessa área da cidade principalmente pelo fato de ser a de maior expressão da atividade industrial na capital cearense. Por essa razão, tem concentrado tanto um

Figura 1 – Periferias industriais e áreas portuárias em Fortaleza



Fonte: Imagem *Google Earth Pro*, modificada pelos autores.

Legenda: 1 – Centro; 2 – Periferia industrial oeste; 3 – Periferia industrial sul; 4 – antigo Porto da Prainha; 5 – Porto do Mucuripe; divisão atual dos bairros (amarelo); Limite municipal (ciano); Ferrovias (vermelho).

maior número de vazios urbanos como também um conjunto de importantes transformações/reconversões recentes para novos usos nesses espaços. Nas outras áreas, portuárias e na antiga periferia industrial sul, a atividade foi de expressão bem menor, com poucas indústrias e com maior incidência de armazéns e galpões de estocagem de matérias-primas (áreas portuárias) ainda hoje em uso, como no porto do Mucuripe.

Nas Figuras 2 e 3, que detalham a antiga periferia industrial oeste, está ilustrado, esquematicamente, seu processo de consolidação ao longo do século XX. Nota-se uma primeira expansão, até meados dos anos 1950, quando se conformaram as indústrias mais antigas (a maioria já desaparecida), com destaque para

o setor têxtil (fiação e tecelagem). A partir da segunda metade do século XX, a atividade industrial prosseguirá sua expansão até praticamente os limites ocidentais da cidade. Em ambos os momentos, os vetores históricos da ferrovia e da avenida Francisco Sá foram decisivos para a localização da atividade industrial nessa área.

Amora (1994 e 2005) distingue três períodos que caracterizam a industrialização de Fortaleza: I) de fins do século XIX até os anos 1950; II) dos anos 1960 aos anos 1980; e III) dos anos 1990 aos dias de hoje. Referencia-se a identificação/caracterização dos vazios urbanos industriais a partir dessa periodização. Assim, associa-se cada vazio urbano industrial a um período no qual surgiu a antiga indústria

Figura 2 - Abrangência da periferia industrial oeste na primeira metade do século XX (divisão atual dos bairros em amarelo) e eixos de estruturação



Fonte: Imagem *Google Earth Pro*, modificada pelos autores.

Legenda: 1) Jacarecanga; 2) Farias Brito; 3) Estação Central; 4) Centro; 5) Carlito Pamplona; 6) Álvaro Weyne; Estrada de Ferro de Baturité (EFB) – sul (ciano); Estrada de Ferro de Sobral (EFS) – norte (vermelho); antiga ligação ferroviária ao porto de hidroaviões (azul); avenida Francisco Sá (verde).

Figura 3 - Abrangência da periferia industrial oeste na segunda metade do século XX (divisão atual dos bairros em amarelo) e eixos de estruturação



Fonte: Imagem *Google Earth Pro*, modificada pelos autores.

Legenda: 1) Jacarecanga; 2) Farias Brito; 3) Estação Central; 4) Centro; 5) Carlito Pamplona; 6) Álvaro Weyne; 7) Cristo Redentor; 8) Barra do Ceará; 9) Floresta; 10) Pres. Kennedy; 11) Padre Andrade; 12) Antônio Bezerra; Estrada de Ferro de Baturité (EFB) – sul (ciano); Estrada de Ferro de Sobral (EFS) – norte (vermelho); antiga ligação ferroviária ao porto de hidroaviões (azul); avenida Francisco Sá (verde); avenida Presidente Castelo Branco-Leste Oeste (laranja).

que, depois de desativada, lhe deu origem. Notadamente, o surgimento dos vazios urbanos industriais é fenômeno recente, embora seja oriundo da desativação/fechamento de indústrias dos dois primeiros períodos.

No primeiro período, estão concentradas as indústrias mais antigas que remontam ao processo de industrialização iniciado em fins do século XX. Os exemplares desse período estão quase completamente desaparecidos, tendo encerrado suas atividades ao longo da segunda metade do século XX e iniciado o processo de transformação nos anos 2000. Destacam-se indústrias como a Brasil Oiticica (óleos), ainda existente, subutilizada, e a Fábrica São José (com vila operária associada), transformada para uso comercial e melhor detalhada no último capítulo deste artigo.

No segundo período, estão as indústrias incentivadas e/ou recuperadas com os incentivos estaduais e/ou da Sudene e do BNB. A partir dos anos 1960 e até os anos 1980, surgiram várias plantas industriais de grande porte e com maior capacidade produtiva, resultado principalmente dos investimentos em tecnologia. São exemplares de destaque desse período a Fiação Jangadeiro, a Finobrasa, a Pompeu Têxtil e a Esplanada/Esplanord, as últimas detalhadas no capítulo final.

No último período, estão as plantas industriais mais recentes que, apesar da interiorização da atividade industrial, em especial, para a RMF, continuaram a se instalar, mesmo que em menor intensidade, na antiga periferia industrial oeste. Os incentivos da Sudene, refundada nos anos 2000, foram decisivos para tanto. Os exemplares desse período tendem a estar ainda ativos, não se configurando como

vazios urbanos. No entanto, no âmbito da pesquisa, manteve-se o período para que o enquadramento histórico da industrialização fosse completo e como recurso metodológico para a análise continuada da formação dos vazios urbanos industriais, já que a atividade industrial em Fortaleza tende a ser cada vez mais rara.

## Vazios urbanos em Fortaleza: agentes e processos

Para a identificação dos agentes relacionados aos processos de formação e transformação dos vazios urbanos em Fortaleza, dividiu-se os grupos entre aqueles que atuam no poder público municipal e na iniciativa privada, em especial, e os grupos ligados ao mercado imobiliário.

Busca-se esclarecer as ações da Prefeitura através da identificação do conhecimento que possui da problemática dos vazios urbanos e da legislação vigente incidente sobre esses espaços. Assim, identificam-se recentes levantamentos sobre os vazios urbanos e enquadram-se esses espaços na legislação municipal, relacionando o planejamento municipal e a regulamentação/implementação (ou não) de instrumentos urbanísticos.

Com relação à iniciativa privada, a análise centrou-se nos produtos imobiliários que foram realizados na área de estudo, buscando evidenciar estratégias de atuação em novas fronteiras de expansão dos negócios imobiliários, pontuadas de vazios urbanos, áreas generosas, disponíveis e bem-localizadas/infraestruturadas.

## Agentes do poder público municipal

A identificação e os conteúdos das ações da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) sobre os vazios urbanos industriais estão vinculados ao enquadramento que esses espaços possuem na legislação municipal e à produção, pela mesma PMF, de levantamentos recentes sobre o tema. No PDPFor, os vazios urbanos estão definidos nas seguintes categorias:

Art. 209 – Para fins desta Lei, consideram-se: I) solo urbano *não edificado*: os terrenos ou glebas com área igual ou superior a 400m<sup>2</sup> [quatrocentos metros quadrados], quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero; II) *imóveis subutilizados*: imóveis edificados, com área igual ou superior a 400m<sup>2</sup> [quatrocentos metros quadrados], cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para a zona ou que apresentam mais de 60% [sessenta por cento] da área construída da edificação ou do conjunto de edificações sem uso há mais de 5 [cinco] anos; III) *imóveis não utilizados*: terrenos ou glebas edificados, cujas áreas construídas não sejam utilizadas a mais de 5 [cinco] anos. (Fortaleza, 2009b, p. 22; grifos nossos)

Embora o PDPFor detalhe as modalidades de vazios urbanos, estabelecendo parâmetros com relação a uma área mínima, ao tempo de vacância e ao aproveitamento do terreno, elementos essenciais, os instrumentos urbanísticos para a garantia de sua função social, não foram regulamentados. Instrumentos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Peuc) e o IPTU Progressivo no Tempo, por exemplo, não foram regulamentados e, portanto, não têm sido aplicados, fato que tem

contribuído para que os vazios urbanos sejam preferencialmente reconvertidos através da iniciativa privada.

Outro instrumento importante para a temática, previsto no PDPFor, as Zonas Especiais de Interesse Social 3 (Zeis 3), conhecidas como Zeis de vazio, também não estão regulamentadas. Na legislação municipal foram estabelecidos 34 desses espaços, nove em nossa área, que estão definidos no PDPFor como:

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 da elaboração de plano específico.* (Ibid., p. 16; grifos nossos)

Além da não regulamentação, estudo recentemente realizado pela Prefeitura constatou a perda de área de Zeis 3 na cidade, fato relacionado diretamente com a não regulamentação do instrumento e com dispositivo previsto no PDPFor, de 2009, que previu a liberação compulsória de construções nas áreas de Zeis 3 (Fortaleza, 2009b e 2015). Assim, a possibilidade de esses espaços atuarem como um estoque de terra para provisão de Habitação de Interesse Social (HIS) tem sido preterida em nome de outros usos, privados, especialmente residenciais verticalizados e/ou comerciais de grande porte.

Com relação ao conhecimento dos vazios urbanos na forma de levantamentos, a PMF elaborou dois importantes estudos: o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHISFor),

de 2013, e o Fortaleza 2040, de 2016. Nesses planos, foram considerados apenas os terrenos vazios, deixando de fora os imóveis edificadas, não utilizados ou subutilizados. Embora importante, esse entendimento limitado do significado dos vazios urbanos reduz a importância e o alcance dos estudos. Outro importante estudo, o Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza, de 2009, apesar de ter contemplado essas três categorias, limitou sua área de atuação apenas ao bairro Centro.

Destaca-se que a PMF tem demonstrado recente entusiasmo com os instrumentos urbanísticos mais associados à intensificação dos usos do solo e, assim, tem dado grande atenção à sua definição e detalhamento, mesmo que estes ainda não tenham sido regulamentados. Invariavelmente, esses instrumentos exercem grande atração nos agentes privados, com a permissão de empreendimentos com flexibilização de parâmetros e que, por sua localização vantajosa, apresentam boa possibilidade de lucrativos negócios.

Os instrumentos em questão são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (Zedus). Vale ressaltar que, no PDPFor, estas últimas estão definidas como

porções do território destinadas a implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade. (Fortaleza, 2009b, p. 17)

Essas zonas especiais e as OUC, de certa forma, confundem-se; e no próprio PDPFor, por exemplo, há uma recomendação com relação à compatibilização entre este instrumento e aquele:

Parágrafo Único – Lei municipal específica definirá os limites de cada operação [OUC] nas áreas prioritárias, compatibilizando-as com os planos e projetos específicos das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica [Zedus] e as Zonas Especiais de Interesse Social [Zeis]. (Ibid., p. 24)

O interesse e o entusiasmo da Prefeitura com esses instrumentos residem no fato da elaboração recente de amplo estudo,<sup>5</sup> no nível da cidade, para identificação de áreas para implementação de OUCs, onde foram identificadas oportunidades de investimentos do mercado imobiliário. Foram preponderantes também as experiências de OUCs já executadas na cidade, como a OUC Lagoa do Papicu, considerada caso de sucesso. Entretanto, alguns estudos têm questionado esses resultados positivos, apontando para a não recuperação de mais-valias por parte das OUCs (Albuquerque, 2015).

Como resultado do estudo, foram definidas 15 poligonais, seis destas consideradas prioritárias a curto e médio prazo. Para a área de estudo, estão previstas duas grandes OUCs, a Parque Rachel de Queiroz e a Leste Oeste, ilustradas na Figura 4, em que também estão posicionadas as poligonais dos vazios urbanos industriais no universo de análise. Além das OUCs, também estão definidas as Zedus Centro – T2, Antônio Bezerra, Carlito Pamplona e Francisco Sá, de um universo de 23 poligonais definidas para Fortaleza pelo PDPFor.

Ambos os instrumentos não foram ainda regulamentados. Entretanto, ao fato da elaboração do supracitado estudo sobre as OUCs e da corrente elaboração dos seis planos prioritários, soma-se a revisão recente da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos), de 1996, resultando

Figura 4 – Relação espacial vazios urbanos (amarelo) e OUCs previstas (azul)



Fonte: Imagem *Google Earth Pro*, modificada pelos autores, a partir de dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lpuos), lei complementar n. 236 de 11 de agosto de 2017. Nessa Lei, as Zedus foram ampliadas no número de poligonais, e algumas chegaram a ter seus parâmetros definidos, como as Zedus “Centro” e “Montese” (Fortaleza, 2017). Esses fatos demonstram que, a uma definição maior das áreas de OUCs e Zedus, devem seguir um maior detalhamento desses instrumentos e, conseqüentemente, sua regulamentação.

Por fim, ao encontro dessas iniciativas, veio a definição de operações urbanas (não necessariamente OUCs) e de projetos específicos no contexto do Plano Fortaleza 2040. Nesse plano, um conjunto de projetos específicos juntaram-se às OUCs e Zedus, inclusive coincidindo suas poligonais com a daqueles instrumentos, aumentando a superposição de áreas e interesses em nossa área recorte. Quanto às

operações urbanas definidas no Plano 2040 e que interferem em nossa área recorte, temos a OU Oficina do Urubu.

Nesta proposta, é possível observar o interesse na intensificação dos usos do solo ao longo dos eixos de comércio e serviços e de transportes existentes na área de estudo, principalmente ao longo das avenidas Francisco Sá e Dr. Theberge. A sugestão da reconversão dos antigos vazios industriais para novos usos está expressa nas volumetrias propostas. Em destaque, o redenho da Oficina do Urubu (edifício subutilizado) e do terreno vacante onde funcionou a antiga Fábrica Iracema (castanhas), além da reconfiguração espacial de assentamento informal ao longo da avenida Dr. Theberge, adjacente aos empreendimentos do *Boulevard Residence Service* e do *shopping* RioMar Kennedy, assunto dos capítulos seguintes.

## Agentes da iniciativa privada

Em Fortaleza, é nas porções leste e, mais recentemente, sudeste, que os negócios imobiliários são mais expressivos e lucrativos. Nesses espaços, em bairros como Aldeota, Meireles, Mucuripe e, mais recentemente, Cocó, Guarapes e Luciano Cavalcante, destacam-se os empreendimentos de condomínios residenciais e grandes empreendimentos comerciais de médio e alto padrões, com destacada verticalização. Os valores de metro quadrado do solo, aí, são os mais elevados da cidade.

No entanto, recentemente, outras áreas da cidade têm surgido como novas fronteiras para o mercado imobiliário, especialmente bairros nas proximidades da área central ou ao longo dos principais corredores de comércio e serviços e de transportes. Nesses cenários, bairros como Fátima e Parquelândia têm se destacado. Na área em estudo, dada a extensão dos bairros que selecionados para análise, onde estão os vazios urbanos industriais identificados, o interesse do mercado imobiliário também é recente, acirrado na última década, porém já vem impactando tanto no ambiente construído preexistente, como nos preços de compra, venda e aluguel de imóveis, terrenos e edificações.

O papel dos vazios urbanos industriais tem sido decisivo nesse processo de valorização e de surgimento sistemático de empreendimentos, majoritariamente residenciais e comerciais. A não regulamentação dos instrumentos urbanísticos do PDPFor torna frágil o combate à retenção especulativa do solo na área recorte e o anúncio das diversas OUCs, Zedus e afins pode ensejar um interesse crescente dos setores imobiliários em investir nesses espaços.

Por sua vez, os vazios urbanos industriais, notadamente grandes glebas bem-localizadas e cobertas por infraestruturas e serviços urbanos básicos e, ainda, com preços de metro quadrado mais acessíveis que as áreas mais valorizadas da cidade, ao invés de atuarem como estoque de terra para empreendimentos públicos, têm sido aproveitados quase totalmente pelos empreendimentos privados. Os produtos imobiliários predominantes, nesses cenários, têm sido os condomínios residenciais verticalizados e grandes empreendimentos comerciais como varejistas, especialmente, *shopping centers* e supermercados.

As torres residenciais dos condomínios têm impactado, mesmo que com pouca intensidade, no ambiente construído preexistente horizontalizado, marcado por edificações de 1-3 pavimentos, oriundas, majoritariamente, da profusão de loteamentos surgidos ao longo do século XX. Na Figura 5, apresentam-se dois exemplos de empreendimento desse tipo, realizados nas últimas duas décadas, muitos deles reconverteram antigos vazios urbanos industriais. Coexistem iniciativas mais modestas e menos verticalizadas com empreendimentos mais arrojados, cada vez mais destinados a públicos de médio e médio-alto padrões econômicos. Além do impacto em altura, o fato de esses empreendimentos conformarem áreas privativas cada vez maiores, não raro ocupando quarteirões inteiros, também exerce grande impacto no ambiente construído preexistente. Esses empreendimentos estão invariavelmente ao longo (ou nas adjacências) dos principais corredores de comércio, serviços e transportes da área recorte, notadamente as avenidas Francisco Sá, Sargento Herminio, Dr. Theberge e Bezerra de Menezes.

Figura 5 – Exemplos de condomínios residenciais na área de estudo



Fonte: Google Earth Pro.

Acompanhando os empreendimentos residenciais e a elitização que têm trazido aos bairros de nossa área recorte, estão os empreendimentos comerciais, notadamente *shopping centers* e supermercados. Essas construções certamente impactam nos comércios locais tradicionais, opondo a cultura do automóvel à do andar a pé, como no trânsito e na oferta de transportes. Da mesma forma que os condomínios residenciais, alguns vazios urbanos industriais propiciaram, com suas generosas áreas, comércios varejistas de grande porte, como o supermercado Hiper Bompreço, este no lugar da antiga Usina Gurgel (óleos), e o *shopping* RioMar Kennedy, no lugar da antiga Esplanada/Esplanord (têxtil), ambos analisados em maior detalhe no capítulo seguinte.

Por fim, a realização desses empreendimentos pressiona os preços de compra, venda e aluguel dos imóveis nessa região, fluxo comum nessas situações. Esse processo tende a ser tornar crescente, tendo em vista que os resultados positivos dos empreendimentos já realizados, salvos os momentos de crise do setor imobiliário/construção civil, ajudam a incentivar a chegada de novos empreendimentos.

É sintomático disto a incorporação de bairros localizados na antiga periferia industrial oeste, como o Jacarecanga e o Álvaro Weyne, aos destaques da valorização do solo na cidade, já se posicionando como metros quadrados com valores acima da média.<sup>6</sup>

## A antiga periferia industrial oeste de Fortaleza e o processo de transformação dos vazios urbanos industriais

A metodologia utilizada para a definição, na antiga periferia industrial oeste de Fortaleza, de um universo de vazios urbanos industriais decorre da definição de critérios históricos, espaciais e conjunturais (transformação) e da análise através de imagens e da cartografia histórica. Como resultados desses procedimentos, sintetizados em mapa geral e em tabela temática com os principais números da pesquisa, aprofunda-se a identificação anterior com dados como as categorias/subcategorias às quais as áreas pertencem, sua relação com

o zoneamento da cidade e, principalmente, discorrem-se sobre os dados relativos à transformação (ou não) dessas áreas.

## Metodologia

Para demonstrar como ocorreu o processo de transformação dos vazios urbanos industriais em Fortaleza e quais agentes envolvidos, sistematizou-se um universo de 24 áreas que se apresentam ou se originam de “vazios urbanos industriais” localizados na antiga periferia industrial oeste. Importante ressaltar que parte dessas áreas, hoje, já não se caracteriza mais como vazios urbanos, pois estes foram transformados ou reconvertidos para novos usos. No entanto, no âmbito da pesquisa, manteve-se o termo “vazio urbano”, visto que o foco foi entender o processo que envolve a etapa do fechamento da indústria até sua transformação.

A escolha das áreas a serem analisadas envolveu os seguintes critérios: I) histórico, identificando, por períodos, as indústrias e/ou edificações/terrenos com atividade ferroviárias e logísticas; II) espacial, imóveis localizados ao longo da orla rodoferroviária correspondente aos vetores históricos da avenida Francisco Sá e da antiga Estrada de Ferro de Sobral – EFS; e, principalmente, III) possuir transformação (realizada ou em vias de acontecer) recente. Apesar de o último aspecto ser determinante, foram acrescidos, ao levantamento, áreas vazias ou imóveis vagos/subutilizados que ainda não haviam sido objeto de transformação.

A metodologia utiliza análise de imagens, orbitais e do ponto de visão em nível do solo, disponíveis nos *softwares Google Street View*

e *Google Earth Pro*. Deste último, a ferramenta “imagens históricas” ofereceu condições de identificação do processo de transformação no intervalo de 2003 a 2017, que de fato é o período no qual as transformações mais expressivas ocorreram. Sempre que necessário, as informações analisadas, nas imagens e fotos, foram conferidas com a observação de campo.

Como recurso auxiliar, recorreu-se à cartografia oficial de Fortaleza, tendo como parâmetros a carta de 1945 (Serviço Geográfico do Exército) e os levantamentos aerofotogramétricos de 1973 (Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF, Companhia Telefônica do Ceará – Teleceará e Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece) e de 1995 (também da PMF). Essas bases foram consultadas como forma de acompanhar a situação das glebas industriais ao longo desses intervalos de tempo.

Todos os dados foram sistematizados em fichas. Os vazios urbanos industriais foram classificados conforme algumas categorias e subcategorias (“situação físico-jurídica”, por exemplo), além de estabelecidos critérios adicionais de classificação (“propriedade”, por exemplo). A classificação, por sua vez, foi anteriormente estabelecida por observação e coleta de dados direcionados aos processos, agentes e resultados das transformações e reunidos nos seguintes grupos: I) antigas fábricas reconvertidas por projetos do setor privado, em especial, usos comerciais e residenciais; II) antigas fábricas reconvertidas por planos e projetos do setor público como a construção de Habitação de Interesse Social (HIS); III) antigas fábricas e/ou espaços de domínio da ferrovia ainda não impactados por transformação; e IV) espaços de domínio da antiga ferrovia (linha férrea, oficinas, galpões, estações, etc.) ou usos logísticos

reconvertidos tanto por planos/projeto públicos como privados.

## Resultados

A Figura 6 representa a espacialização dos “vazios urbanos” identificados na antiga periferia industrial oeste de Fortaleza. Do conjunto, foram identificados 22 vazios originários do uso industrial, um ligado à atividade ferroviária e outro ao uso logístico. A Tabela 1 apresenta a situação de cada um dos “vazios urbanos” levantados conforme as seguintes características: zoneamento de acordo com o estabelecido pelo PDPFor; período em que o imóvel foi construído; situação físico-jurídica; propriedade, se pública ou privada; situação em relação à transformação.

O universo dos 24 vazios urbanos industriais totalizou uma área de 1.120.524m<sup>2</sup> (1,12km<sup>2</sup>), o que representa 0,35% da área total da cidade de Fortaleza (314,93m<sup>2</sup>). Em média, esses espaços possuem 46.668,50m<sup>2</sup>, o que confere grande impacto na estrutura urbana na qual se encontram. Apenas dois vazios, uma edificação ferroviária subutilizada (Oficina do Urubu) e uma fábrica desaparecida transformada em loteamento (antiga Finobrasa, têxtil), representam 30% do universo levantado. Respectivamente, possuem 165.691m<sup>2</sup> e 162.431m<sup>2</sup>.

A generosidade dessas áreas, quando comparada com os potenciais para a construção na área onde estão os vazios, apresenta-se como grande vantagem para os negócios imobiliários. Do conjunto de imóveis ou glebas levantadas, 15 estão localizados na Zona de

Figura 6 – Espacialização dos vazios urbanos industriais identificados



Fonte: imagem *Google Earth Pro*, modificada pelos autores.

Tabela 1 – Quantitativo de vazios urbanos por característica identificada, Fortaleza, 2018

Características	Vazios urbanos (quantidade)
Plano Diretor (zoneamento)	
ZOP - 1	15
ZRU - 1	9
Período Histórico	
Fins do século XIX - anos 1950	11
Anos 1960 - anos 1980	13
Anos 1990 - dias atuais	0
Situação Físico-jurídica	
Edifício vacante	15
Edifício subutilizado	4
Terreno vacante	2
Não identificado	3
Propriedade	
Pública	5
Privada	19
Transformação	
Sim	14
Não	8
Em vias de	2

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1) que possui os melhores índices/parâmetros da cidade – Índice de Aproveitamento máximo de 3,0 e mínimo de 0,25, e gabarito máximo de 72m – se configurando como a situação ótima para a intensificação do uso do solo na cidade. Os demais imóveis estão na Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU – 1) na qual o Índice de Aproveitamento máximo é de 2,0 e o mínimo de 0,20 e gabarito máximo de 48, portanto, mais restritiva, mas ainda interessante do ponto de vista dos negócios imobiliários. No PDPFor, de 2009, essas zonas estão definidas como:

Art. 79 – A Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1) caracteriza-se pela disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos e pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados; destinando-se à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo.

[...]

Art. 91 – A Zona de Requalificação Urbana I (ZRU1) caracteriza-se pela insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, carência de equipamentos e espaços públicos, pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados

e incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários; destinando-se à requalificação urbanística e ambiental, à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade de mobilidade e à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo dos imóveis não utilizados e subutilizados. (Fortaleza, 2009b, pp. 12-13)

Com relação aos períodos históricos, as áreas identificadas foram edificadas como indústrias ou usos afins em dois períodos de modo equilibrado: 11 datam de fins do século XIX até os anos 1950 e 13 datam do período dos anos 1960 aos anos 1980. Não foram identificados imóveis construídos dos anos 1990 aos dias atuais. Imóveis identificados nesse último período concentram indústrias ainda ativas, mas que, apesar dos investimentos que ainda as sustentam na área, já enfrentam a restrição desse uso no planejamento oficial da cidade. Se acompanharem a tendência de deslocamento da atividade para a RMF e interior do estado, novos vazios em grandes glebas e com ótimos índices/parâmetros poderão surgir, fazendo-os juntarem-se aos demais vazios identificados.

Com relação à situação-físico jurídica, a quase totalidade dos vazios (19) é de edifícios vacantes ou subutilizados, há dois terrenos vacantes resultantes de antigas fábricas demolidas, sendo um deles uma gleba de 81.846m<sup>2</sup>. Há, ainda, três vazios para os quais não foi possível realizar o enquadramento quanto à situação físico-jurídica, mas que eram fábricas antes de sofrerem transformação para novos usos.

Quanto à propriedade, observamos que 19 são “vazios” de propriedade privada e apenas cinco são de propriedade pública, equivalentes à quatro conjuntos habitacionais e à

Oficina do Urubu, propriedade da União operada através de concessão pública por duas empresas privadas. Ao associar esses dados aos da transformação, tem-se reforçado o caráter privado da reconversão dos usos na área.

Em relação à transformação, do conjunto, 16 vazios foram transformados ou encontravam-se em vias de transformação na ocasião da pesquisa; oito não sofreram transformação alguma, sendo, em sua maioria, edifícios vacantes ou subutilizados. Do conjunto dos vazios que sofreram alguma transformação, 12 são de origem privada, quatro de origem pública, do Governo do Estado ou Prefeitura, e foram ocupados com a construção de conjuntos habitacionais

Um dado acerca das transformações dos “vazios urbanos” nessa região da cidade é a natureza dos novos usos. Destacam-se os usos residenciais (12) e comerciais (4) relativos aos vazios que foram transformados ou estão em vias de transformação. A maioria dos usos residenciais é de condomínios privados, que têm contribuído para a verticalização da área, notadamente de ocupação horizontal (predominância de 1-3 pavimentos). Quanto aos usos comerciais, embora em bem menor número, representam grande empreendimentos comerciais como *shopping centers* e unidades de redes de supermercados.

Ao verificarem-se as perspectivas de cumprimento da função social desses vazios urbanos industriais, esbarra-se em dois problemas: I) a ação tímida da municipalidade, sem respaldo da regulamentação dos instrumentos urbanísticos no PDPFor, mas com entusiasmo no planejamento orientado pelo mercado; e II) e o protagonismo das ações privadas; o setor

privado é com certeza o maior beneficiário do esvaziamento industrial da antiga periferia industrial oeste, pois, ao se apropriar desses imóveis, implementa novos usos e incrementa os seus negócios imobiliários.

## Exemplos de empreendimentos privados

A título de detalhamento e exemplificação das ações dos agentes privados, foram selecionados dois empreendimentos recentes que reconverteram vazios urbanos industriais em novos usos, ligados ao mercado imobiliário. O primeiro, o *shopping center* Centro Fashion Fortaleza, significou o desaparecimento completo da antiga fábrica São José que se considera o mais significativo exemplar arquitetônico, junto à vila operária homônima, do período inicial da industrialização em Fortaleza (de fins do século XIX aos anos 1950). O segundo, um empreendimento de associação entre dois grupos empresariais para a construção de torres residenciais e de um *shopping center*, o RioMar Kennedy, que também substituíram, por completo, antigas fábricas exemplares do período dos anos 1960 aos anos 1980, marcados pelo desenvolvimento da atividade industrial via financiamento estatal, como destaque para os aportes da Sudene.

### Da antiga Fábrica São José ao atual Centro Fashion Fortaleza

A Fábrica São José (FSJ), fundada em 1926 e inaugurada em 1928, foi uma das maiores

expressões da atividade fabril, com destaque para a indústria têxtil em Fortaleza. Como era comum à época, oferecia habitação (Vila São José, vizinha) e diversos serviços essenciais, como educação, a seus funcionários.

Após dificuldades financeiras na segunda metade do século XX, quando apostou no ramo das confecções para se manter competitiva no mercado, a FSJ encerrou suas atividades em 1983. Após o encerramento, o imóvel passou por período de subutilização, sendo parcialmente utilizado por empresa arrendatária de suas instalações, até seu fechamento por completo e consequente desmonte/arruinamento a partir dos anos 2000. Essa trajetória sugere um tempo considerável de vacância ou subutilização desse imóvel de grandes dimensões, contribuindo para o processo de retenção especulativa do solo sem oposição da legislação municipal.

A FSJ foi fundada por e sempre pertenceu ao grupo empresarial Philomeno Gomes, tradicional família associada à indústria e à promoção imobiliária. Entre 2015 e 2017, iniciaram-se as obras do futuro Centro Fashion Fortaleza (CFF). Esse *shopping center*, voltado ao comércio popular de confecções, foi desenvolvido no sentido de se apropriar da demanda comercial e de consumidores, nesse ramo, criada com intenso e sempre em expansão comércio de rua na área central da cidade, adjacente ao empreendimento. O CFF (Figura 7) possui, não apenas as áreas ordinárias para os lojistas e praça de alimentação, como outros serviços importantes, tanto para consumidores como para empresários, como estacionamento para automóveis e ônibus e até serviço de hotelaria.

Inicialmente, o projeto do CFF previu a manutenção de parte das empenas da antiga

Figura 7 – Centro Fashion Fortaleza (construção e implantação, 2015-2017)



Fonte: imagens Google Earth Pro, modificadas pelos autores.

fábrica, voltadas para a avenida Philomeno Gomes, principal acesso do *shopping*. Entretanto, por razões que não conseguimos identificar, a construção foi finalizada sem essa particularidade. Além disso, a edificação do *shopping* aproveita maximamente a implantação no terreno, inclusive em conflito com a legislação tanto ambiental como patrimonial da cidade.

Com relação à primeira, a edificação está implantada sobre parte do riacho Jacarecanga, recurso hídrico dos mais importantes da cidade, principal vetor histórico da ocupação de parte da área oeste de Fortaleza. No PDPFor, de 2009, a área do riacho é definida como Zona de Preservação Ambiental 1 (ZPA 1). Já, na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lpuos), lei complementar n. 236 de 11 de agosto de 2017, que atualizou a lei mais antiga, de 1996, a área da ZPA 1 do riacho Jacarecanga, dentro do terreno do CFF, foi retirada do macrozoneamento ambiental da cidade.

Com relação à legislação patrimonial, a edificação do CFF está inserida em uma Zona Especial de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (Zeph) Jacarecanga, definida no PDPFor como:

[...] áreas formadas por sítios, ruínas, conjuntos ou edifícios isolados de relevante expressão arquitetônica, artística, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística, considerados representativos e significativos da memória arquitetônica, paisagística e urbanística do município. (Fortaleza, 2009b, p. 17)

A Zeph Jacarecanga não foi estabelecida inicialmente no PDPFor de 2009. Sua inclusão, na legislação ambiental, aconteceu no âmbito da Lpuos, de 2017. Nessa nova lei, a edificação do CFF também está em conflito com o disposto em seu texto, especialmente com relação às condições para a construção.

Art. 165 [...]

§ 1º Os projetos de novos empreendimentos e/ou reformas em Zeph serão submetidos à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente [Seuma], devendo ser ouvida a Secretaria de Cultura de Fortaleza [Secultfor], visando à manutenção das características do patrimônio, em observância à Lei Municipal nº 9.347/2008 [Lei do Patrimônio], no que couber.

§ 2º Ficam proibidas demolições até que sejam definidos os parâmetros urbanos

de ocupação do solo para cada Zeph. (Fortaleza, 2017, p. 53)

Assim, como resultado final do projeto do CFF, foi suprimida a única fábrica em vias de proteção patrimonial na legislação municipal, inserida na poligonal da Zeph Jacarecanga. O patrimônio industrial tombado na cidade, nas três esferas governativas, são antigas estações de trem, como a Engenheiro João Felipe, no Centro, e a Estação da Parangaba, em bairro homônimo. Do ponto de vista ambiental, a supressão de trecho do riacho Jacarecanga contribuiu para sua degradação em curso ao longo das últimas décadas. O fato conflita, inclusive, com as diretrizes principais da OUC leste oeste, onde o CFF está inserido, que prevê a recuperação ambiental do riacho.

### Das indústrias Pompeu Têxtil S.A. e Esplanada Confecções do Nordeste S.A. – Esplanord aos atuais Boulevard Shopping Residence e RioMar Kennedy

O período dos anos 1960 aos anos 1980 foi marcado pela recuperação de antigos grupos empresariais e pela incorporação de novas plantas fabris, maiores e mais complexas, com introdução de maquinário de alta tecnologia. São exemplares de destaque desse período a Esplanada/Esplanord (ESP) e a Pompeu Têxtil S.A. (PTSA), fundadas respectivamente em 1972 e 1982.

Na época do início de suas atividades, essas indústrias estavam situadas na porção mais a oeste de nosso recorte espacial, bem distantes do centro, em área com urbanização rarefeita, mas integrada à ferrovia e ao sistema

viário principal da cidade. Pertenciam a grandes grupos empresariais locais, a ESP ao Abrão Otoch e Cia., mais conhecidos com o alcance regional de suas lojas Esplanada (venda de confecções), e ao grupo Tomaz Pompeu Têxtil, pioneiro na industrialização em Fortaleza, com abertura da Fábrica Progresso ainda em 1884.

Ambas as indústrias representaram a hegemonia do ramo têxtil, ratificada no período de atuação da Sudene. A partir dos anos 2010, com as dificuldades financeiras enfrentadas por esses grupos empresariais, as fábricas começaram a encerrar suas atividades, e as edificações passaram por processo de desmonte/arruinamento até a demolição total, que renunciou a construção dos empreendimentos a reconverter os antigos usos industriais.

A PTSA deu origem ao Boulevard *Shopping Residence* (BSR), condomínio residencial com quatro torres projetadas, sendo duas entregues e duas atualmente em construção. A ESP originou o RioMar Kennedy (RK), inaugurado em 2016. Ambos os empreendimentos foram viabilizados em parceria entre a construtora Moura Dubeux (MD), as torres, e o grupo João Carlos Paes Mendonça (JCPM), o *shopping* (Figura 8). Em 2014, o grupo JCPM já havia inaugurado, no bairro Papicu, zona leste elitizada e verticalizada da cidade, metro quadrado dos mais expressivos, o RioMar Fortaleza associado ao *Evolution Central Park*, empreendimento residencial da MD, portanto, produtos imobiliários e parcerias iguais nos dois casos. Esse *shopping* foi viabilizado pela OUC Lagoa do Papicu, considerado projeto urbano exemplo de sucesso pela Prefeitura (Fortaleza, 2018), e também reconverteu antigo uso industrial, representado pelo vazio urbano da antiga cervejaria Brahma.

Figura 8 – RioMar Kennedy (frente) e *Boulevard Shopping Residence* (fundo)



Fonte: imagem *Google Earth Pro*.

Esses empreendimentos estão situados no bairro Presidente Kennedy, na confluência de dois dos mais importantes eixos viários da cidade, corredores de comércio e serviços das avenidas Theberge e Sargento Hermínio. Além disso, estão no raio de influência dos negócios imobiliários, especialmente condomínios residenciais verticalizados, em ascensão recente no bairro Parquelândia, próximo, e também recebem influência do *North Shopping*, mais antigo e nas proximidades, este na avenida Bezerra de Menezes, outro importante corredor viário da região.

As unidades residenciais do BSR variam de 50 a 94m<sup>2</sup>, sendo estas últimas ofertadas por até R\$590.000,00. O valor do metro quadrado do bairro Presidente Kennedy já está entre R\$6.000,00 e R\$6.200,00. Se compararmos com o bairro vizinho, Vila Ellery, de menor

apelo no mercado imobiliário, os preços do metro quadrado já alcançam entre R\$5.500,00 e R\$5.900,00.<sup>7</sup> O preço médio do metro quadrado para venda, em Fortaleza, era de R\$5.252,00 em março deste ano, indicando a valorização considerável que hoje possuem esses bairros, historicamente identificados com as indústrias e com as populações de mais baixa renda.

Diante dos empreendimentos BSR e RK, observamos a presença de um grande vazio urbano industrial também identificado em nosso levantamento, hoje reconvertido para loteamento, ainda não apresentando construções. Nesse espaço, funcionou a antiga Fábrica Fiação Nordeste do Brasil S/A (Finobrasa), do grupo empresarial Vicunha, que iniciou suas atividades em 1973 a partir de financiamento da Sudene, configurando-se como mais um importante exemplar desse período. A partir de

2010, já desativada, a antiga fábrica entrou em processo de desmonte e demolição total, para o início das obras do loteamento a cargo da Fibra Experts, empresa do ramo imobiliário sediada em São Paulo e pertencente ao mesmo grupo Vicunha.

A antiga Finobrasa é o segundo maior vazio urbano industrial identificado nesta pesquisa (162.431m<sup>2</sup>), sendo superado apenas pela Oficina do Urubu (165.691m<sup>2</sup>). O loteamento já implantado prevê novos empreendimentos residenciais e tem reservado lote de aproximadamente 60.000m<sup>2</sup>, na confluência das avenidas Dr. Theberge e Sargento Hermínio, para futuras instalações de comércio varejista de grande porte.<sup>8</sup> Dessa forma, mesmo que as construções ainda não tenham sido concretizadas, as perspectivas são de que esse empreendimento se some aos efeitos dos demais, contribuindo para a diversificação dos produtos imobiliários e, conseqüentemente, para a valorização do solo na área de estudo.

## Conclusões

A transformação recente dos vazios urbanos industriais de Fortaleza demonstra o protagonismo da iniciativa privada associado à não regulamentação dos instrumentos urbanísticos e a um planejamento municipal que privilegia os negócios imobiliários. A pouca combatividade à retenção especulativa do solo de imóveis vazios situados em uma antiga periferia industrial, hoje espaço central, infraestrutura e conectado à metrópole, fragiliza o cumprimento da função social por parte dos vazios urbanos.

O levantamento dos vazios urbanos industriais da área de estudo é uma pequena, embora representativa, amostra das transformações que vêm ocorrendo nos vazios urbanos da cidade.

Por meio de empreendimentos, usualmente, residenciais e comerciais e cada vez mais elitizados, os agentes privados, representando de um modo geral o mercado imobiliário, têm aberto novas fronteiras de negócios imobiliários para além do Centro e das áreas mais valorizadas e saturadas da cidade (zonas leste e sudeste), como a antiga periferia industrial oeste de Fortaleza. Nessa região, há grande oferta de terrenos, de tamanhos generosos, custos mais acessíveis e, principalmente, bem-localizados.

Além dessas vantagens, a reconversão dos vazios urbanos industriais tem acontecido em um cenário de instrumentos urbanísticos não regulamentados e de priorização na definição de áreas para OUCs e outros instrumentos afins, contidos na legislação urbana de Fortaleza. A intensificação dos usos do solo ao longo dos corredores de comércio, serviços e transportes, na perspectiva desses instrumentos, envolve um número de áreas consideráveis de vazios urbanos industriais.

Como resultado desse processo, o impacto dos novos usos/empreendimentos no ambiente construído preexistente tende a exercer cada vez mais pressão sobre usos tradicionais, como o residencial horizontalizado e os pequenos comércios locais, característicos da zona oeste da cidade, historicamente associada à presença da indústria e dos estratos populacionais pobres. Soma-se, a isso, o desaparecimento da memória industrial, na figura da supressão de fábricas e estruturas antigas da ferrovia

e, conseqüentemente, das relações socioeconômicas e espaciais a estas associadas.

Por fim, verifica-se que o processo de transformação dos vazios urbanos industriais

em Fortaleza é parte de um negócio atraente para a iniciativa privada, fruto de uma articulação entre mercado imobiliário e poder público.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-3131-7786>**

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Grupo de Pesquisa Urbanismo Contemporâneo. São Paulo, SP/Brasil.  
emanuel.cavalcanti.au@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-7538-2136>**

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.  
angelica.alvim@mackenzie.br

## Notas

- (1) Este artigo é resultado da tese de doutorado, *Cidades vacantes, cidades expectantes: produção e transformação dos vazios urbanos em Fortaleza (2000-2018)*, de autoria de Emanuel Ramos Cavalcanti, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, sob orientação da Profa. Dra. Angélica Tanus Benatti Alvim e co-orientação do Prof. Dr. Jorge Manuel Gonçalves (Cavalcanti, 2018). O doutorado foi financiado pelo Programa de taxa de isenção de mensalidades do Instituto Presbiteriano Mackenzie, e o período de doutorado sanduíche no exterior foi realizado no âmbito dos programas “*Erasmus Mundus* (projeto Smart<sup>2</sup>)” e “*Fórmula de Bolsas de Mobilidade Internacional Santander Universidades – Edição 2016*”. A pesquisa insere-se no Grupo de Pesquisa “Urbanismo Contemporâneo: redes, sistemas e processos”, do CNPq (liderança de Angélica Benatti Alvim).
- (2) Esses espaços surgem, inicialmente, pontuados por edifícios isolados ou dispostos ao longo das principais redes de transportes, como ferrovias e antigos caminhos, associadas às áreas portuárias das cidades. Esses aspectos dominantes de sua forma urbana são complementados por aglomerados residenciais de trabalhadores das indústrias. Foram formados a partir de fins do século XIX e consolidados no século XX quando, nas últimas décadas, entraram em processo de obsolescência/arruinamento (Martins, 2012).
- (3) Cano (2007) e Ipea (2002) são referências para o aprofundamento do fenômeno da desconcentração industrial que, no Brasil, tem sua maior expressão em São Paulo.
- (4) Consideramos inclusos, nessa classificação, os vazios urbanos ferroviários e logísticos.

- (5) O estudo “Identificação de área de interesse para o desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas” foi realizado através do Edital n. 2090/2015 e desenvolvido pela empresa Quanta Engenharia.
- (6) Aproximadamente de R\$5.000,00. Esses dados podem ser encontrados no portal [www.zapimoveis.com.br](http://www.zapimoveis.com.br).
- (7) Dados obtidos no *site* [www.zapimoveis.com.br](http://www.zapimoveis.com.br) a partir de busca filtrada por “compra”, “apartamento padrão” e por “Presidente Kennedy” e “Vila Ellery”, no primeiro semestre de 2018.
- (8) Entrevista com arquiteto urbanista responsável pela fase inicial do projeto.

## Referências

- ALBUQUERQUE, C. C. G. (2015). *Regimes de exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza – CE*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- AMORA, Z. B. (1994). “Aspectos históricos da industrialização do Ceará”. In: SOUZA, S. de (coord.). *História do Ceará*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha.
- \_\_\_\_\_. (2005). “Indústria e espaço no Ceará”. In: SILVA, J. B. da; CAVALCANTE, T. e DANTAS, E. W. (orgs.). *Ceará: um novo olhar geográfico*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha.
- BARRON, P. e MARIANI, M. (2014). *Terrain Vague: interstices at the edge*. Nova York, Routledge.
- BERNAL, M. C. C. (2004). *A metrópole emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza*. Fortaleza, Editora UFC/Banco do Nordeste do Brasil S.A.
- BORDE, A. de L. P. (2006). *Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas*. Tese Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações.
- CANO, W. (2007). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo, Unesp.
- CAVALCANTI, E. R. (2018). *Cidades vacantes, cidades expectantes: produção e transformação dos vazios urbanos em Fortaleza (2000-2018)*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- EDENSOR, T. (2005). *Industrial ruins: space, aesthetics and materiality*. Oxford, Nova York, Berg.
- FORTALEZA (2009a). *HABITAFOR. Plano Habitacional para a Reabilitação da Área Central de Fortaleza*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- \_\_\_\_\_. (2009b). Lei complementar n. 062, de 2 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo. *Diário Oficial do Município*, ano LVI, n. 14.020, Fortaleza, pp. 1-520.

- FORTALEZA (2013). *HABITAFOR. Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Instituto de Planejamento de Fortaleza. Relatório das ZEIS*. Fortaleza, Iplanfor.
- \_\_\_\_\_ (2016). *IPLANFOR. Plano Fortaleza 2040*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Lei Complementar n. 236. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Fortaleza competitiva*. Apresentação oral. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- IPEA. IBGE. UNICAMP. (2002). *Configuração atual e tendências da rede urbana*. Brasília, IPEA. (Série Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, v. 1).
- MARTINS, A. de A. C. (2012). *Transformação urbana: projetando novos bairros em antigas periferias*. Brasília, Thesaurus.
- PORTAS, N. (2003). El surgimiento del proyecto urbano. *Perspectiva urbanas/Urban perspectives*, n. 3, pp. 1-11. Disponível em: <http://www.etsav.upc.es/urbpersp/num03/index.htm>. Acesso em: 19 nov 2018.
- SOLÀ-MORALES RUBIÓ, I. de. (2002). "Terrain vague". In: SOLÀ-MORALES RUBIÓ, I. de. *Territórios*. Barcelona, Gustavo Gili, pp. 181-193.

Texto recebido em 22/nov/2018  
Texto aprovado em 3/dez/2018