



VII CINCCI

VII Colóquio internacional  
sobre Comércio e Cidade

Fortaleza, 03 a 07 de Novembro de 2020

## **O Porto do Mucuripe na encruzilhada das políticas públicas de turismo, projetos urbanos e ZEIS: processos e conflitos socioespaciais.**

*Porto do Mucuripe at the crossroads of public tourism policies, urban projects and ZEIS: socio-spatial processes and conflicts.*

*Porto do Mucuripe en la encrucijada de las políticas públicas de turismo, proyectos urbanos y ZEIS: procesos y conflictos socioespaciales*

PAIVA, Ricardo Alexandre; Doutor; DAUD – PPGAU+D - UFC

[ricardopaiva@ufc.br](mailto:ricardopaiva@ufc.br)

FEITOZA, Rívia Nobre; Graduanda/PIBIC; DAUD - UFC

[rivia.nobre@arquitetura.ufc.br](mailto:rivia.nobre@arquitetura.ufc.br)

COLLARES, Sofia de Sousa; Graduanda/PIBIC; DAUD - UFC

[sofiacollares@arquitetura.ufc.br](mailto:sofiacollares@arquitetura.ufc.br)

### **Resumo**

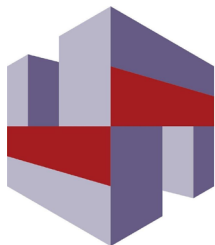
A inauguração do Porto do Mucuripe em 1951, na cidade de Fortaleza - CE, suscitou grandes mudanças na capital e em seu entorno, sendo percebido, por exemplo, um intenso crescimento habitacional. Atualmente, coexistem na região diversas formas de uso e ocupação do solo, como a zona industrial, turística e habitação formal e informal. Nessa última, os moradores evidenciam o reconhecimento do privilégio de ocupar uma região próxima à orla marítima. Devido a esse potencial locacional, o entorno do Porto do Mucuripe atrai investimentos em infraestruturas industriais e sobretudo turísticas em paralelo à uma realidade ainda de luta por regularização fundiária e à delimitação de ZEIS. Nesse contexto, o artigo objetiva discutir criticamente os processos e conflitos socioespaciais no Porto do Mucuripe, enfatizando uma análise crítica quanto às políticas públicas de turismo, às legislações urbanísticas e aos projetos urbanos, buscando apontar e assimilar possíveis conflitos entre dimensões turísticas, econômicas e sociais.

**Palavras-chave:** Mucuripe. Turismo. Políticas públicas. ZEIS. Conflitos.

***Porto do Mucuripe at the crossroads of public tourism policies, urban projects and ZEIS: socio-spatial processes and conflicts.***

### **Abstract**

*The inauguration of Porto do Mucuripe in 1951, in the city of Fortaleza, the state capital of Ceará, caused great changes in the capital and in its surroundings,*



VII CINCCI

VII Colóquio internacional  
sobre Comércio e Cidade

Fortaleza, 03 a 07 de Novembro de 2020

*such as an intense housing growth. Currently, various forms of land use and occupation coexist in the region, such as the industrial area, the tourist area, the formal residencial area and the informal residencial área. In the latter, residents recognize the privilege of occupying a region close to the seafront. Due to its renting potential, the surroundings of Porto do Mucuripe attracts investments in industrial infrastructures, and mainly, in tourist infrastructures, whereas the residents are still struggling with regularization and delimitation of their lands, so that these lands become ZEIS. In this context, the article aims to critically discuss the socio-spatial processes and conflicts in Porto do Mucuripe. The emphasis is to show a critical analysis of public tourism policies of urban projects and urban legislations and to point out and assimilate possible conflicts between tourist, economic and social dimensions.*

**Keywords:** Mucuripe. Tourism. Public policies. ZEIS. Conflicts.

### **Porto do Mucuripe en la encrucijada de las políticas públicas de turismo, proyectos urbanos y ZEIS: procesos y conflictos socioespaciales**

#### **Resumen**

*La inauguración de Porto do Mucuripe en 1951, en la ciudad de Fortaleza - CE, provocó grandes cambios en la capital y sus alrededores, notándose, por ejemplo, un intenso crecimiento de la vivienda. Actualmente, varias formas de uso y ocupación de la tierra coexisten en la región, como el área industrial, turística y la vivienda formal e informal. En este último, los residentes muestran el reconocimiento del privilegio de ocupar una región cerca del paseo marítimo. Debido a este potencial de ubicación, el entorno de Porto do Mucuripe atrae inversiones en infraestructuras industriales y principalmente turísticas en paralelo a una realidad que todavía lucha por la regularización de los títulos de propiedad y la delimitación de ZEIS. En este contexto, el artículo tiene como objetivo discutir críticamente los procesos y conflictos socioespaciales en Porto do Mucuripe, enfatizando un análisis crítico de las políticas públicas de turismo, proyectos urbanos y legislación urbana, buscando señalar y asimilar posibles conflictos entre las dimensiones turísticas, económicas y sociales.*

**Palabras clave:** Mucuripe. Turismo. Políticas públicas. ZEIS. Conflictos.

## 1 Introdução

Segundo Botelho (2005), a cidade de Fortaleza, durante os séculos XIX e XX, teve como um dos principais impulsos para a sua urbanização o êxodo rural, responsável por um aumento no contingente populacional da capital. Ademais,

O fator preponderante para o início da hegemonia de Fortaleza na segunda metade do século 19, além do fato de ser a sede administrativa, foi a instalação do porto e da ferrovia, responsáveis pela viabilização da exportação do algodão, transformando a cidade em importante entreposto comercial (PAIVA, 2016).

Assim como outras metrópoles litorâneas, o binômio porto-ferrovia foram elementos essenciais na estruturação urbana de Fortaleza. *“O porto passa a marcar um ponto de encontro entre dois sistemas de transporte”* (VILLAÇA, 1998, p. 131). Entretanto, desde o século XIX, o antigo porto de Fortaleza, localizado nas proximidades do centro urbano, apresentava condições precárias do ponto de vista infraestrutural.

Nesse contexto, a construção do novo complexo industrial portuário de Fortaleza a partir da década de 1940 e a sua inauguração em 1951 na enseada do Mucuripe significou um incremento para a modernização da cidade, sendo ainda um fator determinante para a conformação da região e no zoneamento funcional da cidade.

Ao longo do século XX, a oferta de empregos suscitada pelo Porto e as atividades tradicionais de pesca contribuíram para a formação de assentamentos espontâneos e precários nos arredores do sítio, como no Mucuripe, no Vicente Pinzón e nos arredores do Farol Velho, conformando o território do Serviluz (Figura 1).

No século XXI, a área continuou em evidência, sendo alvo de interesses turísticos devido às amenidades ambientais e paisagísticas e à localização na “esquina” de Fortaleza, na interseção e inflexão entre a orla turística principal, representada pela Avenida Beira Mar e, a orla turística secundária, que se desenvolve ao longo da Praia do Futuro. Devido à atratividade do lugar, muitos instrumentos de gestão e planejamento urbano, como os últimos planos diretores de Fortaleza, o Projeto Orla e a LUOS, constituem parte das políticas de turismo concebidas para área em questão.

Além disso, desde a última década do século passado, a área tem sido alvo de grandes projetos urbanos, apostando na produtividade e competitividade urbana como catalisadores da atividade turística. As intervenções mais marcantes são: Projeto Fortaleza Atlântica – Ícone de Fortaleza (1999-2000) na Praia Mansa; a construção do Terminal Marítimo de Passageiros (2014) e o Mercado dos Peixes (2011), inserido no projeto de requalificação da Beira Mar de Fortaleza (2010), com obras em andamento.

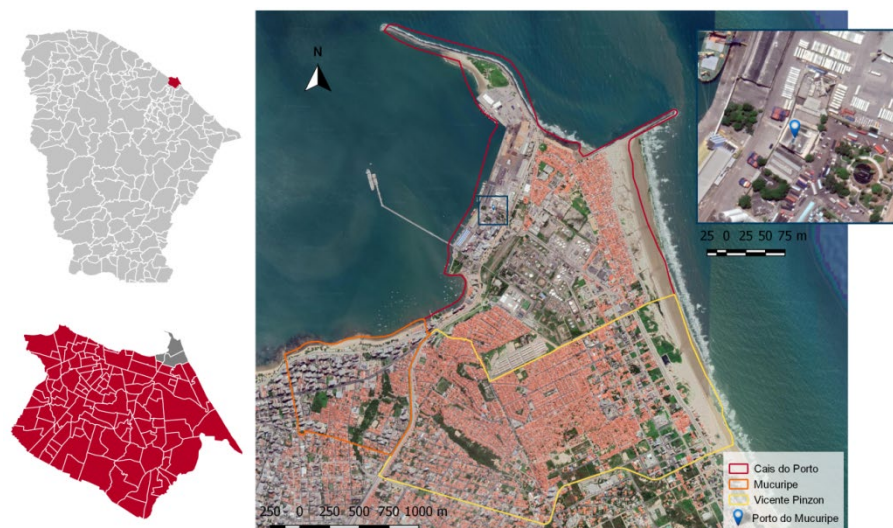


Figura 1: Mapa de Localização do Porto do Mucuripe e entorno.

Fonte: Elaborado pelos autores

Nessa conjuntura, alguns desses planos e projetos urbanos indicam grandes remoções na área do Serviluz, que está inserido, pelo Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor) (2009), em uma ZEIS do tipo I. Além desta, outras zonas do mesmo tipo são encontradas no entorno do Porto do Mucuripe, sendo elas: ZEIS Cais do Porto, ZEIS Mucuripe, ZEIS Vicente Pinzon A, ZEIS Vicente Pinzon B e ZEIS Vicente Pinzon C. As intervenções nas áreas com esse zoneamento devem propor-se a efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda, eliminar os riscos consequentes de ocupações em áreas precárias, ofertar infraestrutura urbana e equipamentos comunitários e promover o desenvolvimento humano de seus ocupantes.

Verifica-se, portanto, que a atual região do Porto do Mucuripe encontra-se na encruzilhada de complexos usos e dinâmicas urbanas (industrial, turístico, imobiliário e de assentamentos informais), constituindo, por isso mesmo, cenários de diversos processos e conflitos socioespaciais. Assim, o artigo em questão tem como objetivo discutir criticamente os processos e conflitos socioespaciais no Porto do Mucuripe, enfatizando uma análise crítica quanto às políticas públicas de turismo, aos projetos urbanos e às legislações urbanísticas, notadamente em relação à delimitação de ZEIS, buscando apontar e assimilar possíveis conflitos entre dimensões turísticas, econômicas e sociais.

A relevância do estudo se justifica pela necessidade de discussão sobre os impactos do modo de consumo da/cidade, notadamente em relação às atividades turísticas e sua articulação com a gestão pública e as políticas urbanas e turísticas e, consequentemente, os impactos na configuração e ordenamento urbano.

A estruturação do trabalho consiste, inicialmente, na exploração do contexto histórico e espacial que envolve o entorno do Porto do Mucuripe, analisando o processo de seu desenvolvimento até a conjuntura atual. A partir desse processo de reconhecimento da área de estudo, apresenta uma análise do zoneamento, além de um inventário de políticas públicas de turismo e de projetos urbanos que incidem sobre a região desde o início do século XXI.

Foram considerados<sup>1</sup>: Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor) (2009), a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS) (2017), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2011), O Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS) (2011), o Plano Plurianual de Fortaleza (PPA) (2010 - 2013), o PPA (2014 - 2018), PPA (2018 - 2022), o Projeto Fortaleza Atlântica (2000), o Projeto da Reordenamento da Beira Mar (2010), o Projeto do Mercado dos Peixes (2011) e a construção do Terminal Marítimo de Passageiros (2014).

## **2 O “lugar” do Porto do Mucuripe: da lógica da produção à lógica do consumo**

A ocupação do atual bairro Cais do Porto, Mucuripe e arredores remonta às vilas de pescadores que habitavam nas proximidades do antigo farol, que foi construído por volta de 1840.

Conforme foi destacado anteriormente, a área se consolidou a partir da implementação do novo porto e do complexo industrial adjacente, inclusive com a construção do ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe. As atividades na área relacionados à lógica da produção industrial sofreram, portanto, um incremento significativo a partir da década de 1960, nomeadamente com a execução do Plameg I, instituído na gestão estadual de Virgílio Távora. Esse plano governamental marca o processo de modernização da industrialização no Estado, “subsidiado pelo fornecimento de energia da Chesf e pelas obras de infraestrutura com a reforma do porto do Mucuripe e a implantação do I Distrito Industrial do Ceará em Maracanaú” (PAIVA, 2016) e se alinhava às políticas industriais da Sudene.

A mudança de uso do lugar influenciou diretamente a dinâmica habitacional do atual bairro Cais do Porto, Mucuripe e Vicente Pinzon, visto que representou um fator de atração para aqueles que buscavam novas oportunidades de emprego. Com isso, a ocupação do local se intensificou, como descreve Vasconcelos (2013), destacadamente o crescimento que houve nas décadas de 70 e 80, devido ao êxodo rural resultante da seca que atingiu o Estado.

Segundo Costa (2015), o poder público tem o poder de direcionar a expansão da cidade através da implantação de infraestrutura e serviços urbanos nos novos espaços da malha urbana. De fato, com a construção do ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe, o crescimento de Fortaleza foi conduzido para a zona leste, local onde já estavam sendo instalados alguns serviços urbanos para dar suporte ao desenvolvimento da Praia de Iracema, na década de 1930, área ocupada por famílias mais abastadas, que buscavam desfrutar o banho de mar (Figura 2). Apesar do fornecimento de serviços nessa região, vale destacar que *“se trata simplesmente de uma política pontual de urbanização da Praia de Iracema, em resposta à demanda da população das proximidades por banhos de mar.”* (MATOS, 2011).

De fato, os serviços urbanos e a rede de infraestrutura se expandiram desde a Praia de Iracema em direção à Beira Mar, Meireles e também a nova centralidade da Aldeota (PAIVA, 2005), carecendo o Porto do Mucuripe (Figura 3) de regulações urbanísticas, assim como amparo à população que começou a se fixar nos seus

---

<sup>1</sup> Os PDTIS 2003 e 2008 não foram considerados por apresentarem poucas ações voltadas para a cidade de Fortaleza.

arredores. A realidade de ocupação da área dialoga com a afirmação de Costa (2015):

Uma parte da cidade cresce em função dos interesses econômicos, sendo, portanto urbanizada, ou seja, detentora dos serviços urbanos, ocupada pela classe média. Outra área da cidade se expande espontaneamente, sem a infraestrutura necessária, pois seus moradores não podem pagar pela infraestrutura e serviços. (COSTA, 2015)



Figura 2: Praia de Iracema - década de 50

Fonte: Fortaleza Nobre



Figura 3: Farol do Mucuripe - década de 50

Fonte: Fortaleza Nobre

Até os dias atuais, a falta de ações de planejamento e ordenamento no início da ocupação do Porto do Mucuripe tem gerado consequências para a região e seus residentes, a exemplo do alto índice de assentamentos informais, os quais lutam pela regularização fundiária; do perfil adensado dos presentes bairros e das dificuldades de acesso ao saneamento básico.

Hoje, com ocupação já consolidada, sua população apresenta forte sentimento de pertencimento ao local e, de acordo com Vasconcelos (2013), reconhece a localização privilegiada que possui em relação à cidade de Fortaleza, com proximidade às oferta de comércio e serviços de bairros abastados e contato com a orla marítima. Inclusive, a pesca artesanal, atividade característica dos primeiros moradores da região, e a dança Cana Verde, que marca a história do Mucuripe, permanecem ativos até os dias de hoje, o que demonstra o cuidado com as tradições e a valorização da história local.

Essa ideia de lugar, entendido como “[...] a porção do espaço apropriável para a vida – apropriada através do corpo – dos sentidos” (CARLOS, 1996:20) incentiva a mobilização popular na luta pela permanência nos bairros em questão, visto que muitos dos moradores não possuem a posse da terra. Além disso, o Porto do Mucuripe e os bairros limítrofes se encontram entre dois dos principais polos turísticos de Fortaleza, a Beira Mar e a Praia do Futuro, sendo, portanto, uma área de forte interesse social, econômico, ambiental e de ligação urbana, como afirma no relatório da SEUMA (2017). Desse modo, a área se torna um local atrativo para os interesses turísticos e imobiliários, principalmente com a saída do parque de tancagem para o Complexo Industrial Portuário do Pecém, infraestrutura importante no processo de reestruturação produtiva do Ceará na contemporaneidade, inaugurado em 2002 na Região Metropolitana de Fortaleza, no limite dos municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante.



Em síntese, ainda que algumas atividades industriais e portuárias permaneçam no local, há uma tendência, sobretudo após a construção do Terminal Marítimo de Passageiros do Mucuripe, que a lógica do consumo, associado às dinâmicas turísticas, imobiliárias e terciárias tenham primazia, embora ainda coexistam sobre a lógica da produção.<sup>2</sup>

### 3 Das ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

As ZEIS, definidas e classificadas pelo Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza em 2009, foram resultado da mobilização das comunidades, com base na proposta formulada pelos movimentos sociais. Estão inseridos no Cais do Porto, no Mucuripe e no Vicente Pinzon perímetros correspondentes ao Tipo 1, ao Tipo 2 e ao Tipo 3 (Figura 4).

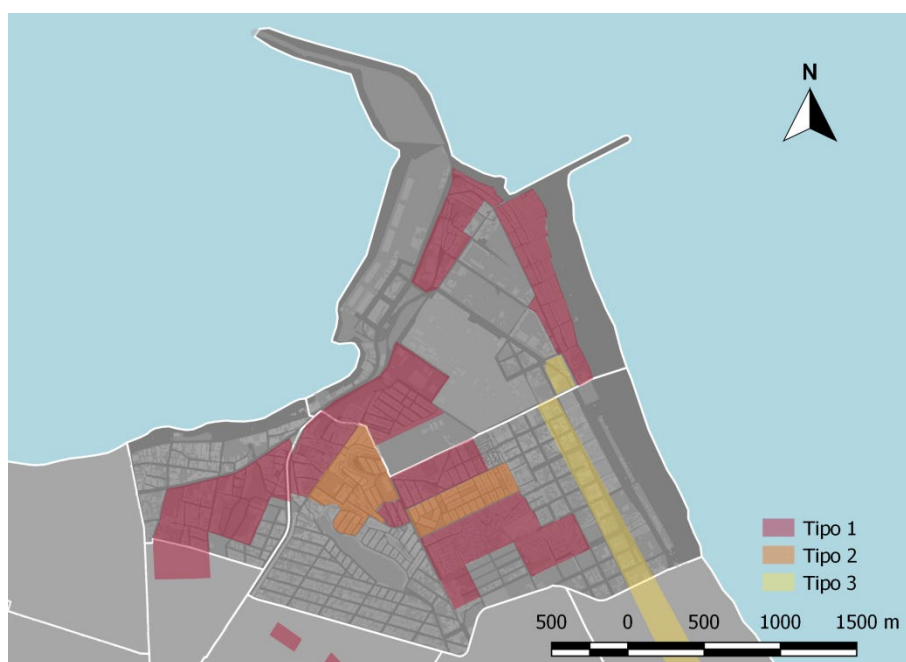


Figura 4: Espacialização das Zeis

Fonte: PLHIS 2012 (Elaborado pelos autores)

Com destaque para a ZEIS Serviluz, situada do Cais do Porto, em 2011, por meio do Movimento dos Conselhos Populares articulado com outras organizações, buscou a efetivação do instrumento ZEIS, sucedendo a mobilização da comunidade para a escolha do Conselho Gestor, que depois acabou sendo anulado pela gestão municipal. Em 2015, com o objetivo de avançar na regulamentação desse instrumento, nove comunidades de ZEIS, entidades da sociedade civil e poder público, passaram a constituir o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social, resultando num relatório final de diagnóstico.

---

<sup>2</sup> De fato, as indústrias não são elementos atrativos para o setor imobiliário, pode-se afirmar, então, que a sua presença até então nas proximidades do Porto do Mucuripe auxiliou a permanência da comunidade no local, como destacou Vasconcelos (2013).

No que diz respeito ao Serviluz, registramos as seguintes informações: A ZEIS do Serviluz seria formada por dois assentamentos precários, quais sejam: Casa do Samba e comunidade Serviluz/Titanzinho, que são classificados como “consolidáveis com reassentamento”, devido à necessidade de intervenção com urbanização complexa. E que “esta ZEIS está localizada em área com alta aptidão para habitação de interesse social”.

Apesar da escolha da própria gestão municipal quanto à priorização da urbanização e regularização fundiária do Serviluz dentre os assentamentos precários da cidade nada foi efetivado. O que vemos, na verdade, são movimentações dos poderes públicos - ora de maneira pública, ora em processos velados - no sentido de garantir recursos para projetos de grande impacto no território, que não correspondem às necessidades locais, nem mesmo garantem a permanência da sua população atual. (PINHEIRO; HOLANDA, 2018).

Atualmente, a ZEIS Serviluz e a ZEIS Mucuripe, que compreende os três bairros, estão recebendo uma atenção especial através do PIRF - Plano Integrado de Regularização Fundiária, o qual consiste, segundo o PDPFor, em um plano focado em fornecer suporte técnico e científico para a realização da regularização fundiária das moradias.

Ainda no PDPFor, o art. 309 afirma que as áreas contempladas na ZEIS 3 que estejam situadas nos bairros Praia do Futuro I e II, Cais do Porto, Vicente Pinzón e Papicu, serão objeto de Operação Urbana Consorciada (OUC), não se aplicando a elas os parágrafos do art. 312, que confere prevalência das normas de uso e ocupação, edificação e parcelamento do solo das ZEIS sobre as normas definidas para outros zoneamentos especiais. Já na LUOS, o art. 146. Reitera-se a prática de OUC, acrescentando que devem ser para fins de habitação popular. Evidenciando ainda mais a priorização da regularização fundiária em paralelo à uma realidade em que a infraestrutura básica é negligenciada.

## **4 Das Políticas urbanas às políticas públicas de turismo**

Diversas são as políticas públicas que auxiliam e lançam as diretrizes e metas para o bom desenvolvimento socioespacial da cidade, como os planos diretores e os Planos Plurianuais<sup>3</sup>. É através dessas ferramentas que a esfera pública gerencia o espaço urbano de Fortaleza.

Por sua capacidade de mobilizar grandes recursos, o poder público é o principal agente na produção do espaço. Influi diretamente, mediante [...] elaboração e aplicação de leis, códigos de postura e planos diretores que vão disciplinando e organizando o espaço cidadão. (COSTA, 2007)

Além de ter um papel de destaque na produção do espaço urbano, outro importante papel executado pelo Poder Público é o de conciliar os múltiplos e, por vezes, contraditórios interesses que pulsam na cidade. No entanto, o Estado também é um ente dotado de suas ideologias, que, por vezes, conversam com os agentes dominantes da cidade, como afirma Paiva (2010).

---

<sup>3</sup> Plano de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.



Corrêa (2004) também discute essa realidade, identificando os agentes que moldam a cidade, sendo eles os proprietários dos meios de produção, principalmente os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e os grupos sociais excluídos. Ele destaca que *“a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes.”* (CORRÊA, 2004).

Sabendo que o marco jurídico citado pelo autor diz respeito às políticas públicas, é essencial que seja feita a análise delas de modo crítico, para bem identificar os agentes e seus respectivos interesses e restrições, assim como os conflitos existentes entre eles e modo como o poder público se posiciona frente aos embates entre os agentes.

Dentre as diversas políticas públicas existentes, destacam-se o Plano Diretor Participativo, de 2009; a LUOS - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, de 2017, sendo esses dois importantes marcos para o planejamento e gestão da cidade; os Planos Plurianuais de Fortaleza, partindo de 2010 até os dias atuais; e o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento -, iniciado em 2007.

Em relação ao PDPFor, o entorno do Porto do Mucuripe, evidenciando os bairros Cais do Porto, Mucuripe e Vicente Pinzon (todos situados da Regional II de Fortaleza), aparece em diferentes eixos. Nas questões da política de meio ambiente, da política de proteção do patrimônio cultural e da política de desenvolvimento econômico, por exemplo, a região é apontada nos art. 14 inciso VII, art. 43 inciso XIV, art. 50 inciso IV e art. 51 inciso VIII que tratam, respectivamente, da criação de unidades de conservação na mata da Praia Mansa (Cais do Porto), da elaboração de um estudo da paisagem da enseada do Mucuripe a fim de defini-la como patrimônio paisagístico de Fortaleza, considerando principalmente a população de pescadores, do fortalecimento das atividades do Porto do Mucuripe e de seu entorno e do desenvolvimento do plano de incentivo a atividades de geração de trabalho e renda na Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO), incluindo o Porto do Mucuripe.

Em continuidade, tratando-se do ordenamento territorial, mais especificamente da macrozona de ocupação urbana, a área encontra-se na Zona da Orla (ZO), nos trechos IV (Meireles/Mucuripe) e VI (Cais do Porto), sendo definidos parâmetros de construção como índice de aproveitamento máximo, na ordem dos trechos, 1 e 3, e altura máxima da edificação, 72m e 48m. Ademais, a região integra a Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO), além de apresentar algumas de suas áreas demarcadas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

Somando-se a isso, na LUOS, a área aparece na Zona de Preservação Ambiental 2 (ZPA 2), no trecho VI (Praia do Meireles/Mucuripe). É destaque também o art. 130, inserido nas normas específicas de uso e ocupação da ZO, que permite o acréscimo de 1,0 no índice de aproveitamento máximo para o subgrupo de uso - Hospedagem (H), nos trechos IV (Meireles/Mucuripe) e VII (Praia do Futuro), respeitando as disposições que regulamentam o Solo Criado no PDPFOR, devendo o excedente ser compensado através do instrumento da outorga onerosa do direito de construir.

Percebe-se, portanto, que a legislação incidente no entorno do Porto do Mucuripe apresenta pontos de contrastes. De fato, aspectos como preservação ambiental, patrimonial e a priorização dos interesses dos moradores são abordados.

Em contrapartida, são notórias também certas flexibilizações em prol de interesses financeiros, que podem acarretar, por exemplo, na desconfiguração da área.

Com base no art. 165 da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual se apresenta como uma importante ferramenta de gestão das cidades, por ser um instrumento que organiza e viabiliza a realização dos projetos. Ele estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas de administração pública da cidade, inclusive, quanto à relação da cidade com o turismo. Sendo assim, foram elencados os PPAs de Fortaleza que marcaram os últimos 20 anos. Para constatar o cumprimento das ações listadas nesses documentos, destacam-se os Relatórios Anuais de Avaliação dos seus respectivos Planos Plurianuais, visto que, nesses relatórios, é feita a aferição do alcance de suas metas.

Em 2014, Fortaleza foi uma das cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol, e, com isso, surgiu a demanda de melhoria da infraestrutura da cidade. Foi nesse contexto que foi lançado o PPA de 2010, com validade até 2013, o qual, além de lançar ações para suprir a necessidade citadas acima, também impulsionou o turismo local, com propostas de criação do Projeto Corredor Turístico e dos roteiros integrados da cidade; e de qualificação e capacitação de recursos humanos com foco na área. Vale ressaltar que também houve incentivo ao Turismo Solidário, o qual representa uma importância estratégia de integração da comunidade local com as práticas turísticas, visto que buscou valorizar a cultura de uma comunidade e promove a geração de emprego e de renda no lugar. De fato, essa prática condiz com as diretrizes de um turismo mais sustentável, que foi incentivado no PRODETUR/NE II - Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo.

Vale ainda destacar o Projeto Novo Serviluz, ação voltada para as proximidades do Porto do Mucuripe. No entanto, segundo o Relatório de Avaliação de 2013 a respeito desse PPA, o projeto teve execução de apenas 50% de suas obras. Ainda a respeito desse relatório, pode-se confirmar que houve o início do Projeto Aldeia da Praia e um bom cumprimento das ações referentes ao turismo.

Seguidamente ao PPA de 2010, lançou-se o Plano Plurianual de 2014 - 2018. Sobre a esfera turística da capital, o programa *Fortaleza Cidade com Futuro* propôs a urbanização e padronização da infraestrutura turística na região do Serviluz, assim como a capacitação para atividades turísticas no Titanzinho. Ainda englobando a Regional II, foi proposta a requalificação com acessibilidade dos corredores turísticos e gastronômicos, a construção do Museu do Mar, a implantação de um bonde de integração turística e do projeto Vila do Mar, assim como a requalificação turística do Morro Santa Terezinha, no bairro Mucuripe, e do Parque Adail Barreto<sup>4</sup>. Vale citar que em um programa a parte foi proposta a requalificação e urbanização da Praia de Iracema.

É importante ressaltar que em 2011 foi lançado o PRODETUR NACIONAL, e, com ele, o PDTIS - Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - de Fortaleza, o qual teve suas ações focadas, em sua maior parte, nas áreas de turismo já consolidadas, objetivando impulsioná-las a nível nacional e internacional. Portanto, as proximidades do Porto do Mucuripe não foram diretamente contempladas. Dentre as ações, algumas dão destaque para o eixo leste do litoral, que recebeu propostas de requalificação urbana e reforma do seu percurso, e o

---

<sup>4</sup> Vale citar que em um programa a parte foi proposta a requalificação e urbanização da Praia de Iracema

oeste, com projeto de remodelamento do sistema viário. Percebe-se, desse modo, o alinhamento nas ações e objetivos do PPA de 2014 com o PDTIS de 2011.

Juntamente com essas ações, o Plano Plurianual (2014) propôs o estudo da cidade, na perspectiva do turismo, através da pesquisa de mercado e de novas estratégias de marketing, visando a promoção do turismo sustentável em Fortaleza. Para dar suporte às ações que objetivavam expandir a atividade turística na capital, foram listadas ações focadas na melhoria da segurança, na capacitação e qualificação de profissionais do setor em questão e na instalação de infraestruturas para receber os novos produtos do turismo. Já quanto à questão habitacional, nesse PPA foi previsto o andamento do Projeto Aldeia da Praia.

De posse dos relatórios de análise divulgados pela Prefeitura que dizem respeito ao Plano, não se têm registros sobre o desenvolvimento do Projeto Aldeia da Praia. Vale ressaltar que houve apenas 2,86% do desempenho financeiro esperado pelo programa *Fortaleza Cidade com Futuro*, segundo a avaliação do PPA no biênio de 2016 e 2017, o qual iria, caso realizado, trazer à Regional II uma série de melhorias na infraestrutura.

Com base no documento em questão, houve apenas a execução de cerca de um quarto das ações relacionadas à melhoria do turismo da cidade, estando a maior parte dos programas com menos da metade de suas metas concluídas no final do ano de 2017. Assim, os conflitos se referem não somente à disparidade entre o discurso e o plano e a efetiva execução, mas também se os planos fossem efetivamente implementados.

Por fim, o último Plano Plurianual de Fortaleza produzido até então lança ações para período de 2018 e 2022. Dentre elas, pode-se citar o incentivo à regularização fundiária das ZEIS e à melhoria habitacional do Serviluz, através do Projeto Aldeia da Praia. Além disso, o Plano determina a implantação do Observatório Turístico; a requalificação dos pontos atrativos ao turismo local e capacitação e qualificação de profissionais do setor turístico. Até o momento não foram publicados relatórios de avaliação do PPA em questão.

Atualmente, algumas obras estão sendo realizadas no perímetro de análise, vinculadas ao PAC 2 - Programa de Aceleração do Desenvolvimento. Foi através desse Programa que obras como a do Terminal Marítimo de Fortaleza foram viabilizadas. Hoje, estão em andamento ações de urbanização do Titanzinho e do Serviluz, de construção do VLT - Veículo Leve sobre Trilhos - Ramal Parangaba-Mucuripe e de melhoria da infraestrutura do Porto do Mucuripe.

Em síntese, desde a implementação das primeiras ações do PRODETUR NE I, verifica-se uma interseção entre políticas públicas de turismo e políticas urbanas, confirmando a intrincada relação entre a atividade turística e o território.

## 5 Dos projetos urbanos

A implementação de Grandes Projetos Urbanos na valorização dos lugares como atrativos turísticos tem sido uma estratégia bastante utilizada pelos entes públicos para a promoção da cidade, fortemente relacionada a outras dinâmicas urbanas, como a provisão de infraestrutura e o desenvolvimento imobiliário e terciário.

Em Fortaleza, essas ações têm como marco a construção do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura em 1999 e se intensificaram nas últimas décadas,

potencializada pela realização dos megaeventos no Brasil, em que Fortaleza foi uma das cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

No ano 2000, nas proximidades do Porto do Mucuripe, foi realizado um certame denominado Concurso Símbolo Ícone – Fortaleza Atlântica 2000. Tratava-se de um forte apelo símbolo de construção de um ícone, mas também uma estratégia de criar uma relativa homogeneidade espacial no litoral capaz de facilitar a reprodução dos fluxos turísticos e imobiliários face à localização privilegiada. (PAIVA, 2011). Na sequência, outros grandes projetos pensados para o incremento do turismo na capital cearense foram construídos.

**O Concurso Público Nacional de Ideias para o Reordenamento Geral e Projetos Arquitetônicos, Urbanísticos e Paisagísticos da Avenida Beira-Mar** em Fortaleza, realizado em 2010 e atualmente em construção, foi uma promoção da Prefeitura Municipal de Fortaleza e organização do Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção Ceará. Esta grande intervenção urbana configura-se como uma das mais recentes estratégias de valorização turística da faixa litorânea de Fortaleza. O trecho da orla objeto do concurso é de 3.050 metros lineares com largura média de 100 metros compreendida entre a Av. Rui Barbosa e o Mercado dos Peixes, que se localiza exatamente na área objeto de estudo desse trabalho.

**O Mercado dos Peixes**, (Figura 5) projetado em 2011 e concluído em 2016 foi a primeira obra construída prevista na requalificação da Beira-Mar. A intervenção acolheu os usos preexistentes e já consolidados no lugar e promoveu uma estrutura física de 45 boxes de vendas de forma mais higiênica e integrada à praia. A atividade do mercado incorpora em grande medida as práticas de pesca e comercialização historicamente associadas à Praia do Mucuripe, constituído um meio de geração de emprego e renda para os moradores do bairro. Ainda assim, verifica-se em torno das atividades do mercado, com permissionários formais, diversos “pontos” de vendas de pescados que funcionam de forma espontânea, precária e informal.<sup>5</sup>



Figura 5: Mercado dos Peixes de Fortaleza

---

<sup>5</sup> Há uma tendência que a finalização da urbanização da Beira-Mar imponha maior restrições a essa informalidade.

Fonte: Ricardo Muratori<sup>6</sup>

O Mercado dos Peixes tem funcionado cada vez mais como um espaço turístico, reforçado pelo projeto arquitetônico, que incorporou áreas de alimentação e restaurantes. Se por um lado, a proposta atraiu mais clientes, por outro, promoveu uma relativa gentrificação da área, ratificada pela parceria público-privada que o equipamento foi alvo recentemente.

No ano corrente, o Mercado foi concedido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza<sup>7</sup> à iniciativa privada e torna-se patente verificar em que medida essa mudança de gestão poderá impactar os processos socioespaciais no Mucuripe.

**O Terminal Marítimo de Passageiros de Fortaleza - Porto do Mucuripe** (Figura 6), inaugurado em 2014, foi um projeto estratégico no processo de internacionalização do turismo no Ceará, concebido como uma importante infraestrutura turística no contexto da Copa do Mundo com financiamento do “Programa para Aceleração do Crescimento 2” - PAC 2, para atender o público de turismo de cruzeiros. O equipamento seria conectado ao VLT que facilitaria o acesso à Arena Castelão, outros dois importantes projetos no contexto dos megaeventos.



Figura 6: Terminal Marítimo de Passageiros de Fortaleza - Porto do Mucuripe

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.ricardomuratori.com.br/projetos/mercado-dos-peixes/>>. Acesso em: 29 jun. de 2020.

<sup>7</sup> “Prefeitura de Fortaleza concedeu, por meio de licitação, à empresa Parkfor Estacionamento Soluções e Serviços Eireli a administração do Mercado dos Peixes da Beira Mar por até 18 anos. A empresa foi vencedora da licitação realizada pela Prefeitura ao apresentar a melhor proposta pela concessão do equipamento, no valor de R\$ 4 milhões”. In: <https://olagooa.com.br/fortaleza/mercado-dos-peixes-sera-administrado-por-meio-de-concessao-a-iniciativa-privada/>

Fonte: Archdaily<sup>8</sup>

O Terminal Marítimo de Passageiros localiza-se na Praia Mansa, nos arredores do Porto do Mucuripe e tem uma implantação privilegiada na Cidade, com grande potencial paisagístico. Esta condição excepcional de localização na faixa litorânea, importante insumo para atividade turística, constitui um dos aspectos que qualificam a obra como icônica.

Entretanto, desde a sua inauguração em junho de 2014, o equipamento tem sido subutilizado no que se refere ao seu uso principal de embarque e desembarque de passageiros de cruzeiros, em função, tanto da crise que acomete o setor, com a diminuição dos fluxos de navios de turismo em toda a costa brasileira, como a falta de dragagem do Porto no trecho do Terminal. Atualmente, os poucos cruzeiros que circulam ancoram na parte de cargas e os passageiros são transportados de ônibus para o edifício. Ademais, o edifício contrasta com a realidade socioespacial geral do Porto do Mucuripe, tanto em relação aos equipamentos industriais com em relação à precariedade dos assentamentos informais.

De modo geral, esses projetos implementados na área deveriam ser complementados com ações públicas de mitigação das problemáticas urbanas e infraestruturais, possibilitando usos e apropriações menos excludentes.

## 6 Processo e conflitos socioespaciais no Porto do Mucuripe: à guisa de conclusão

Ao longo do trabalho foram identificados processos e conflitos socioespaciais relativos às políticas públicas, à delimitação de ZEIS e à implementação de projetos urbanos na área em questão. O quadro a seguir (Figura 7) sintetiza no tempo ações de planejamento e intervenções verificadas no Porto do Mucuripe e no seu entorno.

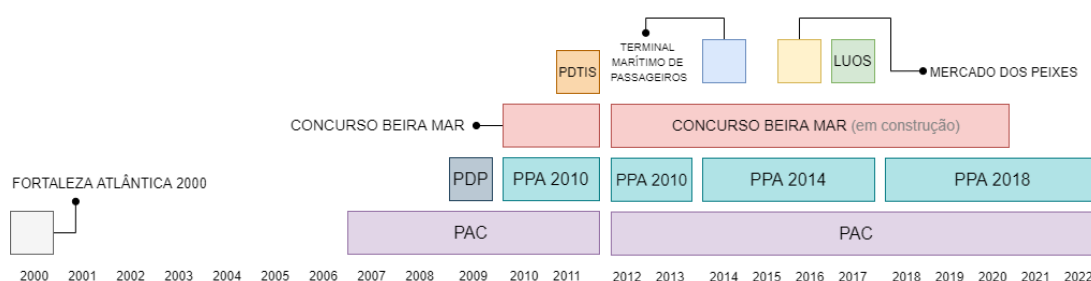


Figura 7: Cronologia das ações incidentes na área de estudo (2000 - 2022)

Fonte: Elaborado pelos autores

Historicamente, a região do Porto do Mucuripe foi formada devido à imigração de pessoas em busca de oportunidades de emprego proporcionadas pela

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/785423/terminal-maritimo-de-passageiros-de-fortaleza-architectus-s-s>>. Acesso em: 29 jun. de 2020.



zona industrial estabelecida por sua construção. Dessa forma, entende-se que a área, desde o início de seu desenvolvimento, esteve sujeita a diferentes interesses e formas de aproveitamento. A partir da análise da legislação urbanística, foram evidenciados esses interesses divergentes, sendo destaque ainda a questão da habitação e da regularização fundiária. Nas políticas públicas e projetos urbanos, observa-se ainda um negligenciamento de infraestruturas básicas para os moradores da região em prol de intervenções pontuais. *“Verifica-se uma falta de concatenação entre as políticas setoriais de turismo e as políticas urbanas, ambas diretamente relacionadas à provisão de infraestrutura.”* (PAIVA, 2010).

Nesse contexto, é possível identificar na região em questão, de modo evidente os conflitos entre os diversos agentes produtores do espaço discutidos por Corrêa (2004). Inicialmente, detecta-se o Estado, por si só presente através das políticas públicas e da promoção do turismo; seguido pelos grupos sociais excluídos, como sendo os atuais moradores dos bairros Mucuripe, Cais do Porto e Vicente Pinzon, todos caracterizados como de baixa renda. Devido parte dos moradores do perímetro lutarem pela posse da terra até os dias atuais, eles acabam, portanto, indo de encontro aos interesses dos proprietários fundiários, os quais também marcam o cenário por existirem diversos vazios urbanos nas proximidades do Porto do Mucuripe, denunciando o processo de especulação e valorização imobiliária.

Já os promotores imobiliários estão associados aos empreendimentos turísticos e habitacionais, por exemplo, visto que alguns dos bairros limítrofes ao perímetro de análise estão saturados e tendem a se expandir para as adjacências do Porto do Mucuripe, principalmente em razão das atuais incertezas quanto ao uso do solo urbano das suas proximidades, já que indústrias historicamente presentes na área então sendo transferidas para o Complexo Industrial e Portuário do Pecém. Desse modo, identifica-se o último agente, os proprietários dos meios de produção, com destaque para as indústrias.

Enfim, o Porto do Mucuripe, constitui um nó de diversos processos e conflitos socioespaciais na orla de Fortaleza, que revela a complexidade do processo de produção e consumo do espaço suscitado pelo turismo, caracterizados pela fragmentação, segregação e gentrificação.

## 7 Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável: PDTIS Pólo Costa do Sol**. Ceará, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável: PDTIS Litoral Leste**. Ceará, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável do Município de Fortaleza**. PRODETUR NACIONAL / Ceará, 2011.

CASTRO, Danilo. Como morre uma tradição?. **O povo**. Fortaleza, 17 mar. 2012. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/vidaarte/2012/03/17/noticiasjornalvidaarte,2803149/como-morre-uma-tradicao.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CORREIA, Roberto Lobato et al. **O espaço urbano**. São Paulo: editora Ática, 2004.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Expansão da infraestrutura urbana dos serviços públicos em Fortaleza (Brasil), na virada do século XIX**. Encontro de Geógrafos da América Latina. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 3765-3781, 2015.

FORTALEZA (Município). Prefeitura de Fortaleza. Avaliação do Plano Plurianual Biênio 2016/2017. **Diário Oficial do Município**, [S. l.], 2017?. Disponível em: [https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos\\_pdfs/sepog/PPA/Avaliacao-PPA-2014-2017\\_Bienio2016-17-FINAL2\\_Print.pdf](https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/Avaliacao-PPA-2014-2017_Bienio2016-17-FINAL2_Print.pdf). Acesso em: 17 abr. 2020.

FORTALEZA (Município). Prefeitura de Fortaleza. Plano Plurianual de Fortaleza 2010-2013. Relatório de avaliação ano de exercício - 2013. **Diário Oficial do Município**, [S. l.], 2013?. Disponível em: [https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos\\_pdfs/sepog/PPA/2Avaliacao\\_PPA\\_2010-2013\\_2013\\_rev.pdf](https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/2Avaliacao_PPA_2010-2013_2013_rev.pdf). Acesso em: 14 abr. 2020.

FORTALEZA. Lei Municipal Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017. **Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo**. Diário Oficial do Município em 11 de agosto de 2017.

FORTALEZA. Lei Municipal Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009. **Plano Diretor Participativo**. Diário Oficial do Município em 13 de março de 2009.

FORTALEZA. Lei nº 010.645, de 23 de novembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o quadriênio 2018–2021. **Plano Plurianual de Fortaleza 2018-2022**, Diário Oficial do Município, 23 nov. 2017. Disponível em: [https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos\\_pdfs/sepog/PPA/ppa\\_2018\\_final.pdf](https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/ppa_2018_final.pdf). Acesso em: 17 abr. 2020.

FORTALEZA. Lei nº 10.095, de 27 de setembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza, para o quadriênio 2014/2017. **Plano Plurianual de Fortaleza 2014-2017**, Diário Oficial do Município, 28 jun. 2020. Disponível em: [https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/Planej\\_Monitoramento/3PPA2014\\_2017\\_Lei.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/Planej_Monitoramento/3PPA2014_2017_Lei.pdf). Acesso em: 12 abr. 2020.

FORTALEZA. Lei nº 9.560, de 28 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza, para o período de

2010/2013. **Plano Plurianual de Fortaleza 2010-2013**, Diário Oficial do Município, 28 dez. 2009. Disponível em: <https://oppceufc.files.wordpress.com/2014/03/ppa-2010-2013-fortaleza.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

FORTALEZA, Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Estudo de identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de operações urbanas consorciadas**. Fortaleza, CE, 2017. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9>. Acesso em 02 de abr. de 2020.

FORTALEZA, Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Desenvolvimento urbano, por bairro, em Fortaleza**. Fortaleza, CE, 2014. Disponível em [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/produtos/PRODUTO\\_-II\\_DIAGNOSTICO\\_.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/produtos/PRODUTO_-II_DIAGNOSTICO_.pdf). Acesso em 05 de abr. de 2020.

LIMA, Luiz Cruz; MONIÉ, Frédéric; BATISTA, Francisca Gonçalves. **A nova geografia econômica mundial e a emergência de um novo sistema portuário no Estado do Ceará: o Porto do Pecém**. Terra Livre, v. 2, n. 23, p. 97-109, 2015.

MAIA, Geimison. Cais do Porto: **História do Titanzinho tem forte ligação com o mar. Opovo. Fortaleza, 26 de set. de 2013**. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/colunas/opovonosbairros/2013/09/26/noticiasopovonosbairros,3136282/cais-do-porto-historia-do-titanzinho-tem-forte-ligacao-com-o-mar.shtml>. Acesso em: 16 de maio de 2020

MATOS, Fábio de Oliveira. **A cidade e o mar: considerações sobre a memória das relações entre Fortaleza e o ambiente litorâneo**. Geografia ensino & pesquisa, v. 15, n. 1, p. 71-84, 2011.

MENDES, S. M. **Corredor gastronômico da Varjota em Fortaleza: dinâmicas urbanas e conflitos socioespaciais**. 2018. 186 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo e Design) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

NOBRE, Leila. A conturbada construção do Porto do Mucuri. **Fortaleza Nobre**, 2017. Disponível em: <http://www.fortalezanobre.com.br/2017/12/a-construcao-do-porto-do-mucuri.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

PAIVA, Ricardo Alexandre. **Entre o Mar e o Sertão: Paisagem e memória no Centro de Fortaleza**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

PAIVA, Ricardo Alexandre. **A metrópole híbrida: o papel do turismo no processo de urbanização da região metropolitana de Fortaleza**. 2011. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PAIVA, Ricardo Alexandre; VARGAS, Heliana Comin. **Os agentes produtores e consumidores do “espaço turístico”**. III COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE COMÉRCIO E CIDADE: UMA RELAÇÃO DE ORIGEM (CINCCI). Anais Eletrônicos. Universidade de São Paulo-São Paulo(SP), 2010.

PAIVA, Ricardo Alexandre. **A metrópole híbrida. Uma perspectiva histórica da urbanização de Fortaleza**. Arqtextos, São Paulo, ano 17, n. 199.00, Vitruvius, dez. 2016. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/17.199/6341>. Acesso em 15 de jun. de 2020.

PINHEIRO, Valéria; HOLANDA, Breno. **O Serviluz que temos, o Serviluz que queremos... O Serviluz que querem vender**. In: III URBFAVELAS, 2018, Salvador.

ROBERTO, Bartholo; SAN SOLO, Davis Gruber; IVAN, Bursztyn. **Turismo de Base Comunitária, diversidades de olhares e experiências brasileiras**. 2010.

VASCONCELOS, Lara Barreira de. **Em busca de uma sustentabilidade socioambiental urbana: proposição para o bairro simbólico Serviluz**. 2013.