

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E
URBANISMO**

VERA MAMEDE ACCIOLY

**PLANEJAMENTO, PLANOS DIRETORES E EXPANSÃO
URBANA: FORTALEZA 1960-1992**

Salvador-BA
2008

VERA MAMEDE ACCIOLY

**PLANEJAMENTO, PLANOS DIRETORES E EXPANSÃO
URBANA: FORTALEZA 1960-1992**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Heliodório Lima Sampaio

Salvador
2008

TERMO APROVAÇÃO

VERA MAMEDE ACCIOLY

**PLANEJAMENTO, PLANOS DIRETORES E EXPANSÃO URBANA:
FORTALEZA 1960-1992**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

ANTÔNIO HELIODÓRIO LIMA SAMPAIO_____

Doutor em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo,
Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Bahia

JOSÉ BORZACCHIELLO DA SILVA_____

Doutor em Geografia Humana, Universidade de São Paulo
Universidade Federal do Ceará

ANA FERNANDES_____

Doutora em Aménagement et Environnement, Université de Paris XII (Paris- Vale-de
Marne), França
Universidade Federal da Bahia

PEDRO DE ALMEIDA VASCONCELOS_____

Doutor em Geografia, University of Ottawa,U.O., Canadá
Universidade Federal da Bahia

MARIA AUXILIADORA DA SILVA_____

Doutora em Geografia, Université de Strasbourg I, França
Universidade Federal da Bahia

Salvador, 13 de setembro de 2008.

A Nair e Alísio, meus pais, por terem me ensinado a amar os livros.

Enio e Iana, meus filhos, por nossa caminhada solidária.

Caio e Dara, meus netos, a quem dedico imenso amor.

AGRADECIMENTOS

Os desafios vencidos na elaboração desta tese, trabalho solitário e de responsabilidade individual foi possível pelas inestimáveis contribuições e estímulos recebidos em especial de:

Phillip Gunn, emérito professor, com o qual revelei o meu desejo de participar de um doutorado, constituindo suas aulas o despertar inicial, para questões ainda não vislumbradas;

José Liberal e Margarida, professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, por suas recomendações ao Programa de Pós-Graduação da UFBA, evidenciando-se a convivência solidária da professora Margarida desde nosso trabalho junto à Unidade Curricular de História da Arquitetura e do Urbanismo. Griselda, mediadora atenciosa na escolha do orientador.

Heliodório, por aceitar a orientação do trabalho, a oportunidade das reflexões sobre as teorias e práticas do Urbanismo e pela leitura criteriosa pós-exame de qualificação. Aos professores Ana Fernandes e Pedro Vasconcelos, professores que aceitaram participar da Banca de Qualificação, ressaltando-se as críticas e sugestões da Prof. Ana que propiciaram a reestruturação do trabalho; Prof^a Ângela, Prof. Pasqualino, Prof. Paulo Ormino e demais professores com os quais tive oportunidade de participar em disciplinas que abriram novas perspectivas de análise.

Liana, amiga e profissional competente, pela primeira leitura, estímulo e sugestões apontando as questões substantivas.

Professores e amigos do Departamento de Geografia que ajudaram a superar as crises diante deste desafio, Clélia com sua solidariedade, em todos aspectos, incentivo, idéias, correções; José da Silva e Zenilde, que apesar das inúmeras responsabilidades, tiveram disponibilidade para ler e discutir o trabalho;

Vera Feijão, colega e amiga muito presente, que me acompanhou desde os primeiros passos em São Paulo e me prestou inestimável contribuição como urbanista da Seinf-PMF, fornecendo dados e interpretando informações;

Maryvone que contribuiu na obtenção das informações e no trabalho de recuperação dos mapas;

Iara com a qual compartilhei angústias e desafios. Marisa, pelo convívio e troca de experiências no Grupo de Estudo sobre Cultura e Cidades;

Linda Gondim pela oportunidade de participação no Grupo de Estudo sob sua coordenação e pelas inestimáveis sugestões de bibliografia;

Mônica Oliveira, por disponibilizar importantes documentos sobre o PDDUFOR e transmitir suas experiências da elaboração da sua monografia no Curso de Ciências Sociais;

Aos colegas de curso, em São Paulo, em especial, Virginia Pontual, e, em Salvador, Patricia, Liana, Luciene, Lourenço, pelas reflexões e, principalmente pela amizade e solidariedade;

Nelson, Fran, Samuel, Paulo Filho e Alessandra por compartilharem a apresentação final;

Miranda, pela escuta, que possibilitou reconhecer-me a partir do meu desejo.

Vianey pela revisão dos primeiros textos. Raimundinaha, Socorro e Tercia pela meticulosa revisão final;

Socorro, que além de ajudar-me nas tarefas domésticas revela sabedoria e sensibilidade ao lidar com as pessoas, especialmente meus netos.

Fortaleza

Ao longe, em brancas praias embalada
Pelas ondas azuis dos verdes mares,
A Fortaleza — a loura desposada
Do sol-dormita, à sombra dos palmares.

Loura de sol e branca de luares,
Como uma hóstia de luz cristalizada,
Entre verbenas e jarmins pousada
Na brancura de místicos altares.

Lá canta em cada ramo um passarinho...
Há pipilos de amor em cada ninho,
Na solidão dos verdes matagais.

É minha terra, a terra de Iracema,
O decantado e esplêndido poema
De alegria e beleza universais.

Paula Ney

RESUMO

Este trabalho investiga os limites e as possibilidades do planejamento urbano oficial em Fortaleza, em três momentos de constituição da metrópole. Discute as experiências representadas pelos planos diretores, marcada por diferentes visões técnicas e políticas: o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (PDCF), de 1963, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (Plandirf), de 1972 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFOR), de 1992. A trajetória analítica sob a ótica da produção e estruturação do espaço possibilitou relacionar plano e ação, ou seja, as representações e as ações no contexto da expansão urbana. Este percurso permitiu desvendar como ocorreu a constituição do campo do planejamento urbano, a escolha das vertentes norteadoras das propostas, a estruturação dos planos e sua relação com a expansão urbana. Conforme a análise, o planejamento oficial, na qualidade de instrumento executivo e normativo do governo municipal, mostra relações diferentes entre técnica e política. No entanto, estes planos não se constituíram em referencial de gestão e tiveram limitado reconhecimento dos agentes públicos e privados, só considerados quando atendiam a interesses de controle e domínio social. As legislações de uso e ocupação do solo, de caráter regulador, foram mais incisivas na definição do desenho da cidade. Em cada momento histórico, os planos e normatizações, embora diferenciados em relação aos pressupostos teóricos, metodológicos e à abrangência, têm contribuído para a valorização diferenciada entre áreas da cidade e promovido a segregação socioespacial. O PDCF, fundamentado na vertente do *comprehensive planning* e o Plandirf, na vertente sistêmica, embora com orientações técnicas diferentes, têm em comum a leitura técnica, a visão abrangente, as diretrizes de caráter indicativo, a desvinculação das propostas das condições políticas e financeiras da administração local, portanto propostas que privilegiam a racionalidade técnica. O PDDUFOR representa uma nova alternativa de reforço da dimensão política do planejamento urbano, pautada na vertente participativa e redistributiva. No entanto, as condições políticas e institucionais locais limitaram a implantação deste processo em Fortaleza.

Palavras-chave: planejamento urbano; plano diretor; urbanismo; expansão urbana.

ABSTRACT

This work investigates the limits and possibilities seen in the official urban planning of Fortaleza within three constitution instances of metropolis. It discusses the praxis that is represented by guiding plans. That praxis is marked by different technical and political visions as revealed in the following experiences: The City Directing Plan (PDCF) in 1963, The Integrated Development Plan for the Metropolitan Area of Fortaleza (Plandirf) in 1972 and the Urban Development Directing Plan of Fortaleza (PDDUFOR) in 1992. The analytical path built according to a vision of space production and structuring made possible to relate plan and action, that is, representations and actions within the context of urban expansion. This path helped reveal how the urban planning field was shaped, how its guiding proposition sources were chosen, how the plans were structured and what was their relation to urban expansion. According to the analysis, the official planning in its capacity of strategic and normative power of the City Administration shows different relations between technique and politics. However, those plans that did not shape themselves as an administrative referential, received very little credit from private and public agents, and were recognized only when served interests turned to social domination. The laws regulating the use and occupation of the land they were more incisive in shaping up the city. At every historical moment the plans and regulations, although differentiated in their theoretical, methodological and encompassing propositions, have contributed a stratified valorization to areas of the city and promoted a socio-spatial segregation. The PDCF shaped as a comprehensive planning, and the Plandirf modeled according to a systemic approach, although having different technical orientations, share a common basis which includes technical research, encompassing vision, indicative guidelines, and separation of propositions from political and economic conditions issuing from the local administration, that is, propositions that favor a technical rationale. In spite of the PDDUFOR being a new approach aimed at reinforcing the political dimension of urban planning based on a participation and distributive. The introduction of this process was hampered by political conditions in Fortaleza.

Key words: Urban Planning, Directing Plan, Urbanism, Urban Expansion.

Lista de Mapas

Mapa 1- Mapa do Ceará	88
Mapa 2- Planta de relevo e curvas de nível de Fortaleza	91
Mapa 3- Planta das bacias hidrográficas de Fortaleza	92
Mapa 4- Planta do Porto, e Villa da Fortaleza, elaborada por Antônio da Silva Paulet em 1813	97
Mapa 5- Planta Exacta da Cidade, elaborada por Adolpho Herbster, em 1859	100
Mapa 6- Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios, de 1875, de autoria de Adolpho Herbster	101
Mapa 7 - Planta da cidade de Fortaleza na Administração Revolucionária (1932)	104
Mapa 8- Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza, do arquiteto-urbanista Nestor de Egídio Figueiredo (1933)	118
Mapa 9- Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza, elaboração de José Otacílio Sabóia Ribeiro (1947)	120
Mapa 10- Planta da Cidade de Fortaleza, elaborada pelo Serviço Geográfico do Exército em 1945	121
Mapa 11- Planta da expansão urbana (1932, 1945 e 1968)	129
Mapa 12- Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, elaborado por Hélio Modesto em 1962 – Paróquias	145
Mapa 13- Plano Diretor da Cidade de Fortaleza em 1962- sistema viário	149
Mapa 14- Plano Diretor da Cidade de Fortaleza em 1962- centros de bairros	151
Mapa 15- Legislação de Uso do Solo do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (Lei nº 2126)	154
Mapa 16- Planta de expansão urbana (1968)	164
Mapa 17- Plano de Desenvolvimento Urbano da Região Metropolitana de Fortaleza, de 1972- sistema viário	194
Mapa 18- Legislação do Plano de Desenvolvimento Urbano da Região Metropolitana de Fortaleza de 1972	200
Mapa 19- Legislação do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº4486)	202
Mapa 20- Legislação do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº5122-A)	204
Mapa 21- Legislação do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº5122-A)	205
Mapa 22- Planta de expansão urbana (1988)	210
Mapa 23- Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, de 1992-sistema viário	242
Mapa 24- Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, de 1992 - macrozoneamento	243
Mapa 25- Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, de 1992 – microzoneamento	245
Mapa 26- Planta expansão urbana (2000)	264

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Adufc – Associação dos Docentes da Universidade Federal do Ceará
AGB – Associação dos Geógrafos do Brasil
Anpur – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Ansur- Associação Nacional do Solo Urbano
Astef – Associação Técnica Engenheiro Paulo Frontim
Aumef- Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza
BEC- Banco do Estado do Ceará
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNH- Banco Nacional da Habitação
CDL – Clube dos Diretores Lojistas
CEB – Comunidade Eclesial de Base
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina
Ciam – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CIC – Centro Industrial do Ceará
CLÃ- Clube de Literatura e Artes
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNBB-Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Codef – Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
Coelce- Companhia Energética do Ceará
Cohab- Companhia de Habitação
CPPD – Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor
CTC-Companhia de Transportes Coletivos
Daer – Departamento Estadual de Estrada de Rodagem
DCE- Diretório Central dos Estudantes
Dner – Departamento Nacional de Estrada de Rodagem
Dnocs- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DAU- Departamento de Arquitetura e Urbanismo
Emcetur- Empresa de Turismo do Estado
Emplasa – Empresa Metropolitana de Planejamento de São Paulo
Emlurb- Empresa de Urbanização de Fortaleza
Incorpa- Incorporadora Patriolino Ribeiro
Etene – Departamento de Estudos Econômicos do Nordeste
Fauusp- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
Fecomercio- Federação do Comércio
FBFF- Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
Fiec – Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FGTS- Fundo de garantia por Tempo de Serviço
Finor- Fundo de Investimento do Nordeste
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IJF – Instituto José Frota
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFTPGC - Internacional Federation of Town Planning and Garden Cities
Ipase - Instituto de Aposentadoria e Segurança
Iphan – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Iplam – Instituto de Planejamento Municipal
IPTU- Imposto Predial e Territorial Urbano
Inic- Instituto Nacional de Imigração e Colonização
Lomf – Lei Orgânica Municipal de Fortaleza
Luos – Lei de Uso e Ocupação do Solo
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

OAB- Ordem dos Advogados do Brasil
 ONG – Organização Não-Governamentais
 PAM- Plano de Ação Municipal
 PCdoB – Partido Comunista do Brasil
 PDCF – Plano Diretor da Cidade de Fortaleza
 PDLI- Plano de Desenvolvimento Local Integrado
 PDDUFOR – Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
 Plagec-Plano de Governo do Estado do Ceará (1971-1975), do governo César Cals
 Plaig-Plano de Ação Integrada do Governo (1967-1971), do governo Plácido Castelo
 Plameg I–Plano de Metas Governamentais (1963-1966), do governo Virgílio Távora
 Plameg II-Plano de Metas Governamentais (1979-1983), do segundo governo Virgílio Távora
 Plandirf–Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza
 Planed–Plano Estadual de Desenvolvimento (1983-1987), do governo Gonzaga Mota
 PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
 PMF- Prefeitura Municipal de Fortaleza
 Proafa- Fundação de Assistência às Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza
 PSB – Partido Socialista Brasileiro
 PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
 PT - Partido dos Trabalhadores
 PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo
 PMF- Prefeitura Municipal de Fortaleza
 Reffsa – Rede Ferroviária Federal
 RMF – Região Metropolitana de Fortaleza
 RPAA – Regional Planning Association of America
 Sagmacs – Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
 Same- Serviço de Assistência ao Mendigo
 Sarem – Secretaria de Articulação com Estados e Municípios
 SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
 Scap- Sociedade Cearense de Artes Plásticas
 Seinf- Secretaria de Infra-Estrutura da Prefeitura Municipal de Fortaleza
 Semace – Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará
 Serfhau – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
 Serviluz – Serviço de Luz e Força de Fortaleza
 Sesi – Serviço Social da Indústria
 Sinduscon – Sindicato da Indústria da Construção Civil
 SIT- Sistema Integrado de Transportes
 Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
 Sudec- Superintendência de Desenvolvimento do Ceará
 Sumove – Superintendência de Obras Públicas
 Suop – Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas
 Suplam – Superintendência de Planejamento do Município
 UFC- Universidade Federal do Ceará
 USP- Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
PARTE I- PROCESSOS URBANOS E O URBANISMO/ PLANEJAMENTO URBANO	
2 PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO	27
3 URBANISMO: EM BUSCA DE UMA DELIMITAÇÃO CONCEITUAL	28
3.1 URBANISMO MODERNO E A RAZÃO DA SUA EXISTÊNCIA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	39
3.2 VERTENTE DO URBANISMO/ PLANEJAMENTO URBANO	40
3.2.1 Vertente Funcionalista	50
3.2.2 Vertente Organicista	51
3.2.3 Vertente Sistêmica	54
3.3 PLANO ESTRATÉGICO	59
3.4 PROJETO URBANO	61
4 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE URBANISMO/ PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL	63
4.1 OS PLANOS DE MELHORAMENTO URBANO	67
4.2 OS PLANOS DE REMODELAÇÃO URBANA	67
4.3 OS PLANOS DIRETORES FÍSICO-TERRITORIAL	69
4.4 OS PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO	71
4.5 OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVO OU REDISTRIBUTIVO	73
4.5.1 Antecedentes da Constituição de 1988	77
5 OS PLANOS E A EXPANSÃO URBANA DE FORTALEZA: DA CIDADE-PORTUÁRIA À CIDADE-METRÓPOLE	77
5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DE FORTALEZA	87
5.2 AS PLANTAS DE EXPANSÃO URBANA E A HEGEMONIA DE FORTALEZA	87
5.2.1 As Plantas de Expansão Urbana e os Códigos de Posturas	93
5.2.2 A Cidade Hegemônica na Rede Urbana do Ceará	96
5.3 OS PLANOS DE REMODELAÇÃO URBANA E A CIDADE MODERNA	103
5.3.1 Os Planos de Remodelação Urbana	114
5.3.2 A Cidade Moderna e Civilizada	116
	123

PARTE II- PLANEJAMENTO URBANO E AÇÕES EM FORTALEZA	132
6 OS PLANOS DIRETORES FÍSICO-TERRITORIAL E O ALVORECER DA METRÓPOLE REGIONAL	133
6.1 IDEÁRIO SOBRE PLANEJAMENTO URBANO DE HÉLIO MODESTO E ADINA MERA	137
6.2 O PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA	143
6.3O PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA E A EXPANSÃO URBANA ENTRE 1962 E 1972	163
7 OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E A METROPOLIZAÇÃO ANTECIPADA	171
7.1 O IDEÁRIO DO PLANEJAMENTO URBANO EM JORGE WILHEIM	175
7.2 A VISÃO DE CSABA DEAK SOBRE O MÉTODO MoSAR	182
7.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	184
7.3.1 Proposta para a Região Metropolitana	191
7.3.2 Proposta para o Município de Fortaleza	198
7.4 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA E A EXPANSÃO URBANA ENTRE 1972-92	207
8 OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E A METRÓPOLE DE DUAS FACES: COMPETITIVA E INFORMAL	227
8.1CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1988 E LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA DE 1989	230
8.2 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FORTALEZA DE1992	233
8.2.1 O Ponto Crítico do Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza: A Legislação de Uso e Ocupação do Solo	252
8.3 O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FORTALEZA E A EXPANSÃO URBANA ENTRE 1992 E 2006	255
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	268
10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	281
11 REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS	293

1 INTRODUÇÃO

O estudo das representações do espaço, configuradas em planos diretores no contexto da expansão urbana, apresenta um aspecto significativo ao entendimento das práticas urbanas. Tal aspecto, embora não seja a única via, possibilita a reflexão sobre o papel da ação oficial planejada no desenvolvimento socioespacial das metrópoles brasileiras.

Fortaleza compartilha da condição de metrópole periférica com outras aglomerações urbanas da Região Nordeste (Recife e Salvador), revelando um momento histórico de reprodução da cidade no movimento de mundialização do capital. Por representar um dos núcleos urbanos que comanda parte significativa da vida econômica, política e cultural da Região Nordeste do Brasil, Fortaleza é cenário importante para compreender as práticas de planejamento urbano.

Aqui, o urbano continua comandado pelo Estado, com forte peso das migrações rurais decorrentes da baixa produtividade da economia e da estrutura fundiária concentrada. Atualmente, os fluxos migratórios nacionais e mundiais, atraídos pelas políticas públicas dos quatro últimos governos, dinamizadas pelas atividades turísticas, pela indústria da construção civil e pelas atividades especulativas, têm introduzido elementos modernos, alterando o conteúdo do urbano. Só a partir da década de 1980, a população urbana do Ceará supera a rural, enquanto no restante do Brasil isto acontece desde a década anterior. Conforme o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) -2000, a população de Fortaleza atinge 2 141 402 habitantes, ou seja, 28,82% da população total do Estado do Ceará. Apesar das políticas do governo do Estado, de descentralização industrial, e das atividades turísticas e das políticas de modernização da agricultura e dos recursos hídricos, a capital ainda preserva a condição de primazia. Tal circunstância reforça o papel polarizador comercial, de serviços e cultural o qual tem influência metropolitana, estadual e regional, contribuindo para o quadro de desnível em relação às demais cidades do Estado.

O trabalho ora desenvolvido aborda as práticas de planejamento urbano governamental em Fortaleza, representadas pelos planos diretores, com vistas a evidenciar a relação entre plano e ações em três momentos de

constituição da cidade-metrópole, entre 1963 e 2000: os Planos Diretores Físico-Territorial e o Alvorecer da Metrópole Regional, os Planos de Desenvolvimento Integrado e a Metrópole Antecipada e os Planos de Desenvolvimento Urbano Participativo e a Metrópole de Duas Faces. As representações e as ações entre os diferentes agentes e o Estado, na esfera do governo municipal, podem explicitar sobre as especificidades da formação urbana de Fortaleza e suas práticas urbanas no quadro das cidades do Nordeste e do Brasil.

A investigação desenvolvida neste estudo objetiva propiciar uma reflexão sobre as teorias e metodologias do planejamento urbano no contexto atual da metrópole de duas faces, em Fortaleza. Referida denominação advém da sua configuração, revelada na tessitura urbana complexa e contraditória, marcada pela convivência entre as duas cidades: a cidade competitiva, moderna, incluída no circuito da economia nacional e mundial, espacializada nos condomínios fechados, *flats*, hotéis de luxo, *shopping centers*, torres empresariais, e a cidade informal, ligada à economia local e de sobrevivência, com tipologias arquitetônicas tradicionais, disseminadas nos interstícios do urbano, nos espaços periféricos e nas áreas de risco.

Para efeito de análise das práticas urbanas foram utilizadas três modalidades de documentos: plantas, planos e legislações. Tais representações reúnem intenções que podem orientar as ações urbanas (individuais, coletivas e institucionais) combinadas ou independentes, que ao serem adaptadas à realidade socioespacial passaram a ter conteúdo específico.

Na qualidade de idealizações, as representações do espaço são formas de codificação realizadas, seja por projeções cartográficas, seja por planos que espacializam as relações sociais. Significam, portanto, instrumentos de controle e domínio do espaço, revelando relações de interesse ou de conflito. Os mapas e os planos diferenciam-se quanto às técnicas de representação, à metodologia, e definem opções caracterizadas por conteúdo ideológico e político. Estes, em especial, os planos, ao expressarem intenções e projetos de cidade, estão relacionados ao lugar de Fortaleza na história econômica, política e cultural do Brasil.

O entendimento das representações do espaço no contexto da expansão urbana remete a uma periodização, a qual vincula a análise do espaço à dimensão temporal. A sugestão de Santos (1994) compatibiliza-se com o caso da análise das representações que, como planos diretores, podem promover mudanças, alterando as configurações espaciais e territoriais, nas quais são fundamentais a noção de regime e ruptura.

A definição de periodização baseou-se nas especificidades das temporalidades em Fortaleza, explicadas pela sua posição no contexto nacional. Assim, a periodização das práticas espaciais não coincide com as mudanças econômicas e políticas ocorridas em temporalidades diferentes, embora articuladas. Diante disto, a periodização foi estabelecida atentando para o lugar Fortaleza no movimento da vida e na dinâmica das relações de produção, nele incluídas a produção, circulação, distribuição e consumo, com sua influência mútua.

Neste trabalho as práticas de planejamento urbano, entendidas no contexto da expansão urbana da cidade de Fortaleza, foram definidas em três etapas:

- a) os pioneiros, entre 1824 e 1932, representados pelas plantas de expansão, os códigos de posturas e as intervenções setoriais;
- b) os planos de remodelação urbana, entre 1932 e 1963, expressos nos planos de melhoramento e no primeiro código urbano;
- c) os planos diretores entre 1963 e 2000.

O estudo em pauta aborda a terceira etapa, representada pelos planos diretores os quais, na qualidade de instrumento executivo e normativo da esfera do governo municipal, marcam momentos diferenciados da relação entre ação técnica e política. Estas práticas manifestam-se em três subetapas: Primeira etapa- Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (PDCF), Lei nº 2128,¹ realizado sob a coordenação do arquiteto urbanista Hélio Modesto (1960-1963), serviu de diretriz para as gestões municipais dos generais Cordeiro Neto (1959-1962) e Murilo Borges (1963-1966) e do engenheiro José Walter Barbosa Cavalcante (1967-1971). Esta vertente de planejamento urbano fundamenta-se

¹ Aprovada em 20/3/1963 e publicada no Diário Oficial de 23/3/1963.

no ideário técnico-científico, representado pelo enfoque do comprehensive planning.²

Segunda etapa- Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (Plandirf), elaborado entre 1970-1972, pelo Consórcio Serete S.A. Engenharia SD Consultoria de Planejamento Ltda, Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, sediado em São Paulo. Este plano teve vigência de dezenove anos e vigorou na gestão dos seguintes prefeitos: Vicente Cavalcante Fialho (1971-1975), Evandro Aires de Moura (1975-1978), Luiz Gonzaga Nogueira Marques (1978-1979) e Lúcio Gonçalo Alcântara (1979-1982). A Lei de Uso do Solo baseada no Plandirf – Lei nº 4.486, de 27/2/1975, foi elaborada pelas Comissões Especiais, sob a direção da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (Codef), e a Lei nº 5122-A/1979, foi elaborada pelo corpo técnico do Instituto de Planejamento do Município (Iplam). Serviu de orientação às gestões de José Aragão e Albuquerque Júnior (1982-1983), César Cals de Oliveira Neto (1983-1985), José Maria Barros Lima (1985-1986) e Maria Luiza Fontenele (1986-1989). Sua proposta fundava-se na vertente sistêmica³ que objetiva viabilizar a política urbana centralizada do governo militar.

Terceira etapa- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFOR), Lei nº 7 061/1992, realizado em 1990-1992, pela equipe de técnicos do Iplam, teve vigência no período das administrações de Ciro Gomes (1989-1991), Juraci Magalhães (1991-1992), Antônio Cambraia (1993-1996) e Juraci Magalhães (1997-2000) e (2001-2004). Nesta etapa, o plano foi realizado com base na Constituição de 1988 e reincorporou a proposta do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), fundamentando-se na vertente redistributivista.

Conforme já referido, a análise das práticas de planejamento urbano evidencia as intenções, a escala de abrangência e os diferentes impactos das ações em três momentos de constituição da cidade-metrópole.

² A vertente do comprehensive planning foi amplamente difundida no Brasil nas décadas de 1950 e 1960 e serviu de referência à formulação de planos em diversas cidades.

³ Tal vertente assenta-se numa visão tecnocrática e caracteriza-se por um diagnóstico baseado em dados estatísticos e demográficos que relacionam os problemas urbanos ao crescimento demográfico. A ideologia subjacente ao projeto de cidade norteia-se pela racionalidade técnica, portanto desconhece os processos sociais urbanos, objetivando a modernização acelerada das estruturas urbanas, necessária à internacionalização da economia.

Os procedimentos metodológicos, deste estudo, basearam-se em Vasconcelos (2002) e Santos (1985), a partir de uma periodização na qual se incluem as representações do espaço no contexto histórico mundial, nacional e local, identificando: o movimento das idéias sobre as práticas urbanas em cada período, relacionadas a alguns aspectos relevantes-econômicos, político-institucionais e cultural-ideológicos; os agentes sociais, diferenciados em cada período que desempenharam ações decisivas na produção e apropriação do espaço, destacando o Estado; e as ações, inseridas na expansão urbana (processo social), de forma a identificar as motivações das decisões (escala mundial, nacional, estadual e local), as intenções, manifestas ou latentes, e os impactos espaciais. Conforme Villaça (2001), diferenciam-se duas escalas de ações: as relativas às alterações estruturais e as que traduzem o movimento cotidiano de significação dos lugares. As primeiras são ações de reestruturação socioespacial, as quais acarretam mudanças funcionais, econômicas, políticas e simbólicas, e as segundas são readaptações socioespaciais que ressignificam os lugares sem interferir nas relações de poder e nas sociabilidades.

As transformações socioespaciais realizam-se no próprio movimento de reprodução das relações capitalistas e do movimento da vida, pelas ações do Estado, entre as quais as mediadas pelos planos (diretrizes executivas e normativas). Tais mudanças são, cada vez mais, determinadas pelo núcleo do sistema mundial, exercendo impactos nos arranjos espaciais, cuja natureza e escala dependem das circunstâncias locais. Nesta perspectiva analítica, entende-se a cidade como uma produção histórica, coletiva e cumulativa, a revelar momentos de reprodução das relações sociais, das relações de dominação e de reprodução da vida, cuja dinâmica expressa a complexidade e a contradição do processo de apropriação realizado por diferentes agentes e múltiplas representações.

As representações, ao expressarem projetos de cidades, alteram o curso normal do desenvolvimento da cidade e são passíveis de interferir nas relações de poder ou nas relações simbólicas vigentes. Os planos, ao orientarem e induzirem ações de diferentes agentes, produzem alteração ou reestruturação do espaço, com efeitos nos valores do espaço material, simbólico e funcional. Entre estes agentes incluem-se o Estado, nas esferas federal, estadual, municipal, as diversas frações do capital, as camadas sociais

e os indivíduos, diferenciados quanto à categoria de pertencimento e ao nível de poder, em cada momento da constituição da cidade-metrópole. Neste estudo, o Estado é representado pelo governo municipal, e o planejamento urbano constitui um instrumento técnico, limitado, mas necessário e indispensável à gestão da cidade.

Durante o século XIX, em Fortaleza, as primeiras experiências urbanas tiveram como referência plantas de expansão urbana, elaboradas por engenheiros de formação militar, e os códigos de posturas, sob as diretrizes de teorias médico-sanitaristas. Já as práticas urbanísticas anteriores às experiências dos planos diretores governamentais traduzem-se em única experiência: o Plano de Remodelação Urbana de Fortaleza, elaborado por José Otacílio Sabóia Ribeiro (1945-1948), do qual resultou o primeiro Código Urbano. Em 1932, Nestor de Egídio Figueiredo fizera uma proposta, apresentada, porém, em etapa de anteprojeto, sem continuidade pelas inexistências de condições institucionais e de reconhecimento dos agentes públicos locais.

Estas circunstâncias refletem o contexto teórico-institucional-político ligado às práticas urbanas do governo municipal em Fortaleza. Na esfera do governo estadual, a prática de planejamento só passou a ser reconhecida e valorizada na administração de Virgílio Távora, atrelada às mudanças nas diretrizes políticas nacionais, de onde emergiu a valorização das políticas regionais, veiculadas pelo BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e pela Sudene. Como é notório, as estratégias das políticas regionais, assentadas no projeto nacional de industrialização sob os auspícios da Sudene, exigiam a modernização das estruturas urbanas que supostamente passam a ser instrumento-meio de eliminação das desigualdades sociais, para o desenvolvimento do País. Na esfera do governo municipal, foi significativo, o retorno de profissionais arquitetos, formados no Rio de Janeiro e Recife e incorporados ao corpo docente da Escola de Engenharia, os quais contribuíram para o intercâmbio das novas teorias urbanas. Tudo isto ensejou a ampliação do debate sobre o urbano focado na necessidade dos planos globais, viabilizadores das políticas públicas, como forma de imprimir uma racionalidade técnica às práticas administrativas capazes de assegurar a participação em programas federais, para obtenção de recursos e legitimação das ações governamentais.

Assim, a reflexão sobre as concepções do planejamento urbano governamental leva a entender o Estado, representado pelo governo municipal,

a partir do contexto nacional/mundial, como forma de desvendar as motivações e as escolhas técnicas que orientaram o projeto de cidade, considerando as questões: Qual o substrato das diretrizes técnicas? Qual o impacto dos projetos de cidade destas vertentes, traduzido nas ações dos agentes relacionadas à expansão urbana? Qual o reconhecimento destes planos pelos agentes responsáveis pela produção da cidade? Estes planos constituem-se planos de governo?

A trajetória analítica exige a recuperação da história da origem e a razão fundante do urbanismo, seus desdobramentos e especificidades como campo de atuação sobre o urbano. Esta recuperação possibilita relacionar plano e ação, ou seja, as representações e as orientações das ações planejadas sobre o urbano, o que permite desvendar como se deu a constituição do campo do urbanismo/planejamento urbano, a escolha das vertentes que fundamentaram as propostas, a estruturação dos planos e sua relação com a expansão urbana, de modo a discernir as prioridades a serem redefinidas.

A presente pesquisa, ao discutir a relação entre plano e ações, procura analisar o plano (diretrizes e normas) e as ações implementadas, no contexto da expansão urbana. Nesse sentido, o ponto de partida é identificar a motivação e as escolhas das vertentes técnicas dos planos no contexto da expansão urbana de Fortaleza, e o ponto de chegada é analisar a relação entre as idealizações e as ações dos diferentes agentes.

O interesse por esta pesquisa surgiu da atividade desta autora como docente da disciplina História da Arquitetura e do Urbanismo e da aspiração de trabalhar junto à Unidade Curricular de Planejamento Urbano, pelo seu envolvimento com os movimentos sociais urbanos por meio do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e do exercício profissional. A pesquisa é um esforço de compilação da escassa documentação e de reconstituição do material cartográfico (fotos, cópias xerográficas). O conjunto da documentação, além de servir de base documental para este trabalho, tem o intuito de contribuir com a prática de ensino e de pesquisa.

Fator, também instigante refere-se, por um lado, às reflexões teóricas sobre os questionamentos dos paradigmas urbanísticos existentes, apontando para a necessidade de uma redefinição da relação entre técnica e política

nestas práticas. Por outro lado, a perspectiva teórica da visão do espaço como produção social e, portanto, fonte de poder social.

No campo do urbanismo, as reflexões sobre as práticas urbanas pós-Segunda Guerra centram-se na crítica aos rumos tomados pelo movimento moderno que privilegiou a visão técnico-científica. O teor da crítica reside na parcialidade da racionalidade instrumental. Esta concepção de espaço funcional, abstrato, homogêneo, não contempla as racionalidades sociais, estéticas e simbólicas. Mencionadas idéias foram frutos de debates no interior dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM's), que reivindicavam a recuperação da dimensão estética e simbólica da arquitetura da cidade. Montaner (2000) analisa as diferentes abordagens e as classifica em: fenomenológica, estruturalista, iconográfica, existencialista e pós-estruturalista. Tais vertentes fundamentaram propostas de projetos de renovação urbana, a despeito da limitada influência nas práticas de planejamento urbano.

Os estudos no campo das ciências sociais também tiveram avanços significativos, desde as décadas de 1960 e 1970, com vistas a entender a relação entre espaço e sociedade, destacando-se, especialmente, as visões sob a ótica marxista. Alguns autores sobressaem como referências nestes estudos: Castells (1978), Lojkine (1981), Lipietz (1988), embora sejam criticados por reduzirem a cidade à dimensão material. Castells (1978), fundamentado no estruturalismo de Althusser, considera o espaço um meio de realização da reprodução do capital, portanto reduz o espaço a suporte das atividades. Lojkine(1981) desenvolve suas análises baseado na teoria da regulação e Lipetz (1988), na abordagem do materialismo histórico. Para os dois últimos, o espaço integra as condições gerais de produção, mas sem autonomia na produção da riqueza. Gottdiener (1993), Lefebvre (1969, 2000, 2002), Soja (1993) e Santos (1994,2002) analisam o espaço como produção histórica, social e coletiva, além de meio de produção, força produtiva, produto; logo, instrumento de valorização do capital e condição de dominação. Todavia, a discussão de Santos (2002) dá um referencial à investigação sobre os agentes “decididores”⁴ que motivaram a elaboração e opções técnicas dos planos (projeto de cidade) e seu impacto no meio socioespacial local.

⁴ Santos (2002, p.80) inclui na categoria de agentes decididores aqueles que podem escolher o que vai ser difundido. Para ser mais incisivo, aqueles que podem escolher as ações a serem

As argumentações de Reis Filho enfatizam a dimensão política neste campo de atividade quando afirma: “Urbanismo não é apenas técnica neutra, que de resto não existe, mas o uso social, econômico, político e cultural de técnicas cuja explicação e prática não pode se limitar à simples descrição física”. (apud SCHERER,1997, p.25).

Este estudo teve como fonte de consulta, na literatura urbana brasileira, na área da geografia, principalmente as obras de Carlos (2001), Santos (1985,1994,2002) e Vasconcelos (2002), autores cuja visão da produção social do espaço substanciou os procedimentos de análise. Na área do urbanismo foram consultados Sampaio (1999), Villaça (2001 e 2005) e Leme (1999 e 2001), que tratam da constituição do pensamento destas práticas. Também os estudos de Rolnik (1999) e de Feldman (1996), sobre legislação urbana, serviram de referência. São, portanto, estudos elucidativos para a compreensão da relação entre plano e ação.

A análise ora proposta tenciona entender as representações do espaço, configuradas em planos diretores no contexto da expansão urbana (ações dos agentes públicos e privados), possibilitando a reflexão da constituição do planejamento urbano (motivações e origem das idéias) e do papel (limites e possibilidades de realização das idealizações dos planos) desta ação oficial planejada no desenvolvimento socioespacial em Fortaleza

Neste sentido recupera-se alguns aspectos históricos relativos às representações urbanas, à luz da produção do espaço, na tentativa de desvelar as idéias no interior dos processos. Segundo entende-se, estas vertentes de planejamento urbano são construções oriundas de conjunturas históricas específicas e devem ser estudadas em conformidade com a dinâmica da reprodução das relações capitalistas e as orientações das práticas urbanas em Fortaleza e no Brasil, daí a formulação da seguinte hipótese: o planejamento urbano oficial é um dos instrumentos das práticas urbanas, necessário e indispensável à gestão, mas de caráter executivo e normativo, submetido, portanto, a ideologia dos projetos políticos nacionais, mas comandados pelas exigências de reprodução das relações capitalistas mundiais.

realizadas. Utiliza-se a classificação de J. Massini para exemplificar os grandes decididores: os governos, as empresas multinacionais, as organizações internacionais, as grandes agências de notícias, os chefes religiosos.

Indaga-se sobre o planejamento urbano oficial, na qualidade de instrumento técnico, executivo e normativo: se pode realizar o projeto ou programa redistributivo definido na pauta do MNRU; se está preso à sua razão fundante e institucional, instrumental necessário à reprodução das relações capitalistas (RIBEIRO,1996); se, também os planos diretores são reconhecidos pelos agentes produtores do espaço, em Fortaleza e se estes planos constituem-se planos de governo. Estas indagações remetem à reflexão de alguns pontos sobre a relação entre plano (cidade da representação) e ação (práticas sociais), quais sejam:

a) a relação entre plano e ação reflete a generalização do meio técnico e científico necessário à reprodução das relações capitalistas sob comando mundial, alheias à realidade cultural e social local (SANTOS, 2002).

b) o plano na qualidade de instrumento técnico (executivo e normativo) torna-se discurso competente, que ideologicamente atende aos interesses econômicos nacionais/ mundiais (CHAUÍ,1993).

Tais indagações têm sua explicação no estudo da constituição do pensamento urbanístico relacionado à dinâmica da reprodução das relações capitalistas e as idealizações a ela associadas.

Para o desenvolvimento da exposição, o trabalho foi dividido em duas partes: a primeira parte consta de dois capítulos. O primeiro capítulo divide-se em duas seções. A primeira aborda os processos urbanos e os agentes na produção do espaço, destacando o papel do Estado, mediado pelas práticas de urbanismo/planejamento urbano. A segunda busca uma delimitação conceitual do urbanismo a partir das discussões da origem deste conceito e dos demais instrumentos, consideradas referências para a interpretação dos planos com base nos enfoques de Argan (2001), Bresciani (1991, 2001), Benevolo (1967), Choay (1979,1985), Hall (1995), Fernandes, Sampaio e Gomes (1999), Leme (1999, 2001), Sampaio (1999), Scherer (1994), Souza (2002) e de algumas experiências brasileiras que influenciaram as práticas em Fortaleza.

O segundo capítulo trata dos antecedentes das práticas de planejamento urbano em Fortaleza no quadro da expansão urbana, da cidade portuária à metrópole regional (século XIX a 1963). Neste item, é recuperada a relação entre as representações do espaço e as ações, visando extrair a motivação do governo municipal para a realização de plantas, planos,

legislações urbanas, relacionados às ações dos diferentes agentes, em dois momentos: os pioneiros e os planos de remodelação urbana. Para isto as pesquisas fundamentam-se em fontes primárias formadas pelos seguintes documentos: a “Planta do Porto e da Villa da Fortaleza”, as plantas de Adolpho Herbster e os levantamentos de 1932 e 1945, o Plano de Remodelação e Expansão da Cidade de Fortaleza, de Nestor Egídio Figueiredo, o Plano de Remodelação e Expansão da Cidade de Fortaleza, de José Otacílio Sabóia Ribeiro. Como fonte documental secundária baseou-se nos estudos: na área de história, Jucá (1995, 2003,2004), Oriá (1995), Pontes (1995, 1999, 2004), Ribeiro (1995), Souza (1995); Na área de geografia, Amora (1989, 2005), Costa (1988, 2005), Dantas (2002), Silva (1992, 2004, 2005); na área de arquitetura, Accioly (1992), Andrade (1990), Castro (1982,1987,1994), Marques (1986), Sales (1996).

A segunda parte trata das experiências de planejamento urbano em Fortaleza. Divide-se em três capítulos: o primeiro aborda os planos diretores físico-territorial e o alvorecer da metrópole regional, nos anos 1960; o segundo analisa os planos diretores de desenvolvimento local integrado e a metropolização antecipada, nos anos 1970, e o terceiro trata dos planos diretores de desenvolvimento urbano e da metrópole de duas faces, a competitiva e a informal, nos anos 1990. A fonte documental primária compilada foi assim constituída: Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1963) e a Lei 73/60, Autoriza o Executivo a contratar com o arquiteto Hélio Modesto os serviços de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento de Fortaleza, Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (1972), Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, Lei nº 7.061/1992, Código Urbano, Lei nº2.004/1962, Lei de Uso do Solo nº 4.486/1975, anexo D, Lei nº 5.122-A/1979, Análise Estrutural da Economia Nordestina do Departamento de estudos Econômicos do Nordeste (Etene,1956), Anais do Fórum Adolfo Herbster (1980, 1981).

Nesta parte, a análise acompanha a seguinte trajetória: o contexto de motivação do plano, os fundamentos técnicos (econômicos, sociais, administrativos, jurídicos, urbanísticos) que informam o projeto de cidade, as proposições, os objetivos e os instrumentos onde serão analisados os seguintes aspectos: o *corpus* do plano, a estrutura, a concepção, a metodologia e as

legislações. O objetivo é desvendar a relação entre plano e expansão urbana, de forma a visualizar a relação entre a cidade da percepção, a cidade da representação e a cidade real.

A título conclusivo, remete-se aos pressupostos, às indagações e aos argumentos que fundamentam a reflexão histórica sobre planejamento, planos diretores e processos urbanos, a partir das experiências entre os anos 1963 e 1992 em Fortaleza. A trajetória analítica segue os seguintes passos: o plano no contexto histórico mundial/nacional/local, os projetos de cidade que informaram a proposta, a articulação entre as peças técnicas dos planos e, finalmente, a relação entre o plano e as ações, ou seja, os limites e as possibilidades do planejamento urbano nas metrópoles periféricas atuais, usando-se Fortaleza como referência.

PARTE I
PROCESSOS URBANOS E O URBANISMO/ PLANEJAMENTO URBANO

2 PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO

Nesta parte, abordam-se os processos urbanos e os agentes, públicos e privados, suas modalidades de representações (mapas, planos, projetos) e de ações, de forma a fundamentar a análise da relação entre os planos do governo municipal e a expansão urbana em Fortaleza. Entender a dimensão espaço temporal do conceito de urbanismo/planejamento urbano, expresso nas diferentes vertentes, possibilita desvendar as concepções que nortearam cada plano e as relações entre técnica e política. Explicitar as razões destas escolhas técnicas exige especular sobre as condições físicas e históricas de Fortaleza e seu lugar na história econômica, política e cultural nacional. Como estes planos refletem momentos específicos da constituição da metrópole, eles estão submetidos às políticas regionais ou nacionais e expressam diferentes articulações entre as escalas local, regional, nacional e mundial.

Neste percurso das práticas de planejamento urbano, em Fortaleza, a partir de 1963, tornou-se fundamental a recuperação da constituição deste campo disciplinar e dos processos espaciais desde o século XIX até a emergência das políticas regionais, ou seja, da cidade portuária à metrópole regional (século XIX a 1963).

A produção e a apropriação nas cidades de economia de mercado acontecem em ritmo, grau e natureza diferenciados, expressando os estágios de reprodução das relações capitalistas e os respectivos mecanismos regulatórios e meios de legitimação. Eles se revelam nas relações de poder, no desenvolvimento das relações capitalistas e na dinâmica da vida cotidiana.

Neste sentido, segundo Santos (1994), a produção da cidade, principalmente as periféricas, caracteriza-se por um movimento contraditório e combinado de recriação da realidade, expresso em três pares: o externo e o interno, o novo e o velho, o Estado e o mercado. Estas contradições explicam os processos socioespaciais de segregação, apresentadas sob a forma de valorização diferencial entre as áreas da cidade, hierarquia das centralidades e concentração da modernização nas áreas apropriadas pelas elites.

Os arranjos espaciais combinam elementos externos (extralocais) e internos (locais), os quais, ao se internalizarem, vão ressignificando os lugares.

A incorporação de novos elementos não acontece de forma homogênea e generalizada na cidade, mas em lugares específicos, em sintonia com as camadas sociais, com potencial e valores internos propícios à incorporação. Conforme Santos (1994), as modalidades de inserção ou a

recusa dos elementos novos determinam o impacto diferencial sobre a organização preexistente. A cidade é um mosaico onde se combinam estruturas e sistemas de épocas diferentes, cujas funções atualizam-se com vistas a atender à realidade temporal das relações socioespaciais. O mesmo autor esclarece “O arranjo de um lugar, através da aceitação ou rejeição do novo, vai depender da ação dos fatores de organização existentes nesse lugar, quais sejam, o espaço, a política, a economia, o social e o cultural” (SANTOS, 1994, p.98). Assim, não necessariamente o novo tenta impor-se por forças externas, pois também pode emergir de movimentos intralocais. No entanto, a rejeição, freqüentemente, acontece quando o novo carrega um potencial de mudança, interferindo na hegemonia dominante. Sampaio (1999) aborda a internalização diacrônica, conformada por reestruturação/erradicação, reestuturação/adequação, reestruturação/superposição.

Outro aspecto desta contradição refere-se aos agentes hegemônicos, mercado e Estado, os quais se municiam do conjunto de elementos de regulação do sistema econômico a fim de reproduzir as relações capitalistas e a força de trabalho. O mercado, a fim de assegurar o equilíbrio temporal da reprodução das relações capitalistas, concentra-se em setores atrativos à lucratividade do capital. Na fase do capital corporativo, o Estado assume um papel central, mediante a criação de incentivos, aparato institucional, arranjo espacial, necessários à reprodução das relações capitalistas. Assim, responsabiliza-se pela modernização das cidades, e tenta dotá-las de infraestrutura, principalmente nas comunicações e, deste modo, propicia a fluidez dos capitais e da população. Tais condições atingem, no entanto, de forma seletiva, os territórios e as camadas sociais. As ações do Estado concentram-se, geralmente, nas áreas destinadas às atividades das elites, valorizando-as, cujos benefícios são privatizados enquanto os custos são coletivizados. Para Santos (2002, p. 240), quanto mais intensa a ação do capital corporativo, “torna-se mais nítida a associação entre objetos modernos e atores hegemônicos”.

Nesta perspectiva, as ações são movidas por interesses diversos e mediadas por agentes individuais, coletivos, institucionais, embora predominem os agentes hegemônicos, externos ou internos, entre eles o Estado. O impacto destas ações é expressão do fenômeno técnico nas sociedades capitalistas e atinge diferentemente os agentes sociais. Este fenômeno revela-se de diversas formas de técnicas: de representação e organização do espaço, de engenharia, de administração, urbanismo, de direito urbano e das múltiplas técnicas de sociabilidade.

Na qualidade de “evento”, ou “acontecimento”, objetivado no espaço, as escolhas técnicas exigem decisões e, portanto, são de ordem política. Para Santos (2002), o evento não é individual e isolado, mas produto de um feixe de vetores, integrado a um processo, dando um novo conteúdo funcional e simbólico ao meio preexistente. Tal movimento é realizado por vários agentes, os quais, de forma combinada ou divergente, desenvolvem ações planejadas ou espontâneas, movidas por intenções, estabelecendo relações econômicas, culturais, pessoais e simbólicas. Todavia, os agentes decisores da produção do espaço não são aleatórios. Eles retratam o lugar de cada formação urbana na dinâmica da reprodução das relações capitalistas. Por conseguinte, revelam a relação global/local em cada momento de constituição da metrópole.

Como afirma Santos (2002), antes as decisões decorriam das forças culturais e locais. Com a expansão da ideologia técnico-científica, a partir do pós-Segunda Guerra as decisões passam a ser comandadas por uma rede mundial, em que as forças do mercado são determinantes, destacando-se na cidade as do setor imobiliário.

O objetivo de desvendar a essência destas contradições induz à incorporação da argumentação de Lefebvre (2002) sobre o mercado imobiliário. Para ele, este setor está articulado a outros setores produtivos. Desta forma, obedece aos determinantes estruturais inerentes à lógica das relações de produção capitalistas e das ações dos agentes sociais. Esta problemática só pode ser entendida sob perspectiva da produção do espaço nos termos da dialética entre estrutura e ação. Esse setor não se estrutura com lógica e sistema próprios, mas são determinados pelos valores e comportamentos dos produtores do espaço, dentro do contexto da reprodução das relações capitalistas.

Na explicação de Lefebvre (2002), o setor imobiliário, do ponto de vista estrutural, pode retirar investimento do setor produtivo e tornar-se um setor de formação de riqueza. Em Fortaleza, ele tem papel central na formação de riqueza em face do precário desenvolvimento do capital produtivo. A indústria da construção civil é um setor com forte participação na estrutura de emprego e, ainda mais, é fonte preferencial de investimentos para significativa parcela da população. Todavia, o maior impasse em Fortaleza reside na concentração de investimentos no mercado imobiliário que, na maioria dos casos, não é funcional ao capital, em razão de mudanças de localização e da evasão de capital do setor produtivo. A lógica aparentemente anárquica que

conduz as ações especulativas também se expressa nas metrópoles, e se manifesta, em Fortaleza, por via da desqualificação e saturação do ambiente construído como congestionamento, poluição, superadensamento, ocupação de áreas de risco e violência urbana.

Sob o prisma das ações, há diferentes modalidades de mercado imobiliário, conforme o tipo de produção: condomínios multifamiliares, condomínios unifamiliares, diferenciados pelos tipos de usuários que determinam a localização e o padrão construtivo, edifícios comerciais e de serviço, equipamentos de grande porte (*shopping centers*, centros empresariais, *malls*). Os vários tipos de capital imobiliário têm lógicas compartilhadas e, na maioria dos casos, conflitantes, produzindo estratégias próprias de valorização do capital.

De acordo com Gottdiener (1993), os agentes no setor imobiliário se diferenciam quanto à função, ao tipo de consumidor e à forma de capital utilizado na produção dos bens imóveis. Em Fortaleza, os agentes podem ser agrupados em três categorias principais:

a) os usuários da cidade, cujo modo de uso e apropriação está associado ao tipo de atividade e condicionado ao nível de renda e ao padrão cultural, que podem assumir diferentes papéis e nem sempre têm como objetivo auferir lucro, havendo categorias de usuários que auferem lucros: proprietários de vazios urbanos, especuladores, empreendedores, construtores e outros proprietários;

b) o capital, que assume diferentes formas- industrial, comercial e de serviços- e produz espaços para as suas atividades: o capital da indústria da construção civil e o capital imobiliário, além dos agentes indiretos, como: o setor corporativo em torno do mercado imobiliário, tais como: agentes financeiros, agentes do setor imobiliário, funcionários públicos e planejadores;

c) o poder público, pela sua condição institucional, interfere nas mudanças intra-urbanas, mediante investimentos em infra-estrutura, bens de consumo coletivo, planos e aplicação de legislações urbanas, e ao mesmo tempo direciona esta expansão ao produzir centralidades mediante incentivos à construção de espaços-habitacionais, administrativos, culturais, de lazer, e à realização de planos e legislações urbanas.

Além de assumir a forma de mercadoria na sociedade capitalista, o espaço é fonte de poder social e símbolo de *status*, pois confere um atributo nas relações de poder da e na cidade. Nesta, a dominação retrata-se na forma da divisão social e espacial, que não constitui um mecanismo exclusivamente econômico, mas especialmente social, interferindo nas condições de uso e apropriação do solo, na forma de controle e de dominação das camadas sociais hegemônicas ligadas aos grupos no poder. Inegavelmente, a propriedade do solo e os artifícios de valorização promovidos pelas práticas do mercado imobiliário têm efeitos na segregação socioespacial.

A ação governamental planejada é um modo de representação que influencia a produção e a apropriação do espaço. Significa, pois, importante meio de aumento do controle e domínio social. Quando traduzidas em inovação ou difusão de técnicas, as ações têm efeitos sobre os valores do espaço, sejam mercantis ou simbólicos, e alteram as correlações de forças preexistentes. Na cidade estas técnicas atingem: os transportes, comunicações, infra-estrutura, equipamentos, edifícios, legislações urbanas e práticas administrativas.

Na atualidade, é difícil entender os limites e as possibilidades do planejamento urbano nas diretrizes dos processos socioespaciais, sem considerar o governo municipal. Quando se fala em governo municipal, sempre há uma preocupação com a sua autonomia. Esta, todavia, não significa reforço do poder local. Deste modo, é sempre pertinente diferenciar poder local de poder municipal.

Segundo Daniel (1990), o poder local representa a articulação entre Estado e sociedade e se realiza mediante diferentes agentes e modalidades, conformando o “tecido social”. Representa a conjugação de ações do governo, do aparelho administrativo e do legislativo, articuladas às diferentes manifestações dos poderes econômicos e sociais encarnados no mercado e na sociedade civil.

Na afirmação do Daniel (1990), o governo municipal constitui instância do Estado nacional, e engloba duas esferas: o Executivo e o Legislativo, participantes na divisão das tarefas relacionadas às funções de acumulação e dominação. O planejamento urbano, como atividade do Executivo, submetido à aprovação do Legislativo, estabelece as diretrizes das

ações municipais e normatiza as ações dos particulares quanto à localização das atividades e às formas de utilização do espaço.

Do ponto de vista econômico, como afirma Daniel (1990), o planejamento urbano pode determinar a espacialização das atividades com vistas às condições de acessibilidade necessárias à reprodução social (educação, saúde, transporte, habitação, indústria, comércio, administração, etc.), compatível com os interesses dos grupos hegemônicos. Daí poder incidir nas decisões políticas sobre o urbano (execução de obras, escolha das empreiteiras, das prestadoras de serviços públicos, investimentos públicos, política tributária, legislações urbanas, formato da gestão).

Do ponto de vista do poder, ainda seguindo a mesma fonte, o planejamento urbano constitui um dos mecanismos de legitimação calcados nos valores políticos consolidados na sociedade, combinados conjuntamente, contribuindo para a manutenção dos interesses hegemônicos. Nesse sentido, a ação planejada e a gestão urbana do governo municipal expressam ideologias e intenções mediadas pelas instituições como os meios de comunicação, o *marketing* político, diferentes manifestações políticas sob a forma de liberalismo, paternalismo, populismo, clientelismo e neoliberalismo. Por outro lado, o desenho político-administrativo do governo local, traduzido em momentos de centralização e descentralização do poder, é determinante no caráter das ações planejadas e das gestões urbanas. Quanto a maior ou menor autonomia do governo municipal, esta se origina das cartas constitucionais que, durante o período de vigência, se submetem a outras leis e medidas legais.

Assim, tanto a autonomia financeira quanto a de gestão são requisitos indispensáveis à independência política na esfera do Estado, embora não signifiquem incremento do poder local. O fortalecimento do poder local exige a discussão sobre o exercício da democracia, questão complexa, não aprofundada neste trabalho⁵.

⁵ Scherer, ao aprofundar esta discussão sobre processo e democratização, remete a Bobbio quando ele esclarece sobre a diferença entre democracia política e democracia social. Para este, "o processo de democratização consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado lugar quase exclusivamente o campo da sociedade política, para a camada da sociedade civil nas suas várias articulações". (apud SCHERER, 1997, p.379).

O urbanismo/planejamento urbano é ao mesmo tempo atividade com caráter técnico e político, do governo municipal. Político porque, ao definir um projeto de cidade, pode interferir nos processos socioespaciais vigentes, alterando ou não o quadro de hegemonia estabelecido. Técnico porque se fundamenta em um saber disciplinar, operatório, representando maneiras ou habilidades especiais de executar algo. Na qualidade de discurso competente, segundo Chauí (1993) o conhecimento técnico alicerça-se em concepções e metodologias revestidas de ideologias, e expressa específicas percepções da realidade e modos de operar sobre a realidade. As diretrizes técnicas resultam de decisões, portanto, de ordem política, pois alteram o arranjo espacial. Conseqüentemente, destroem e criam novas sociabilidades, relações simbólicas e de poder.

No Brasil, quando o conceito de função social da cidade e da propriedade torna-se referência política no planejamento urbano, a relação entre técnica e política assume nova forma nas práticas urbanas. Os planos diretores representativos das experiências, entre 1950 e 1970, ligados às políticas públicas desenvolvimentistas, eram considerados instrumentos técnicos, supostamente neutros. Desde a década de 1970, esta postura passa a ser questionada, nos países centrais e, na década de 1980, no Brasil. Aqui, a crise fiscal, as mudanças de ordem cultural e o contexto de redemocratização criaram as condições para a emergência de debates e movimentos sobre alternativas de construção de nova metodologia capaz de viabilizar a realização do ideário do Movimento Nacional de Reforma Urbana.

Na perspectiva do MNRU, a noção de planejamento urbano fica imbricada com a gestão. Para Scherer (1997), embora planejar não pertença à área da política, é um instrumento de fazer política. Nas palavras Souza

planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis malefícios(2002, p.46),

Assim, o planejamento é a preparação para a gestão futura. A análise de Souza (2002) deixa evidente a relação entre planejamento e gestão, como campos distintos, mas complementares. Na sua aceção a diferença entre planejamento e gestão origina-se, pois, de pertencerem a referências temporais e tipos de atividades distintas. Planejamento integra a esfera técnica e gestão, a

esfera política. Nas práticas urbanas, as dimensões técnica e política são indissociáveis, assim como o planejamento e a gestão, que exercem influência mútua apesar de possuírem substratos técnicos distintos. Ainda complementa o autor que a gestão tem como referência o presente e pertence à esfera da administração. Sua competência é designar a alocação dos recursos disponíveis para fins de atendimento às necessidades (materiais e imateriais) imediatas, conforme as prioridades, enquanto o planejamento como atividade-meio tem como parâmetro o curto e longo prazo.

De acordo com esta concepção, Buarque (apud ARAÚJO, 2000) considera o planejamento um processo que conjuga dimensão técnica e política, constituindo, portanto, a etapa inicial de decisões presentes e futuras das ações sobre o urbano. Este deve ser produto contínuo da negociação entre os interesses combinados e divergentes dos agentes sociais. A idéia de progresso e ordem do ideário moderno, cujas soluções advinham da racionalidade técnica via medidas coercitivas e normativas, cede lugar a uma abordagem ancorada na incerteza do futuro, a qual exige um esforço contínuo de construção social da realidade. Assim, os agentes organizados interferem na redefinição das hegemonias e do poder na cidade. Nas palavras de Buarque, “Planejar é também produzir e redefinir hegemonias que se manifestam em estratégias, prioridades e instrumentos de ação, especificamente em torno do objetivo do planejamento e das decisões” (apud ARAÚJO, 2000, p.73).

Pode-se ressaltar que as diretrizes de distribuição espacial se assentam em soluções técnicas cujos impactos dependem da esfera de decisão, da magnitude da ação (local, nacional ou mundial) e das condições técnicas, econômicas e políticas locais. As ações são de duas ordens: as técnicas de engenharia e urbanismo, destinadas às soluções dos problemas relativos aos transportes, comunicações, infra-estrutura etc., e as técnicas institucionais, referentes ao controle da distribuição espacial das forças administrativas, econômicas e políticas e, ainda mais, à retenção do sistema de informações sobre a cidade.

Neste trabalho, importa identificar como as representações temporais são estruturadas, em relação aos diferentes agentes e aos impactos sociais e espaciais. A idéia da dimensão política do planejamento urbano aceita neste trabalho mostra que estas práticas podem interferir nos valores do espaço e

tempo e, conseqüentemente, acarretam redistribuição do poder econômico e social, interferindo no modo de vida. Por isso, tais mudanças podem resultar em obtenção de lucros e manutenção de poder e *status* e, quando realizadas mediante lutas sociais, podem ter um efeito redistributivo.

Santos (2002) adverte sobre a natureza das escolhas técnicas, consolidadas por meio de “evento” ou “acontecimento”, as quais estão sujeitas a decisões, portanto são de ordem política. Cada inovação técnica está condicionada às necessidades de reprodução das relações capitalistas e retratam as relações de dominação global/ local, em cada momento de constituição da metrópole. Destaca o autor a tendência crescente da tecnicização e cientificação do meio ambiente, tornando, cada vez mais, as decisões alheias ao meio cultural e natural local, entre elas as que motivam os planos. Nas cidades das sociedades capitalistas periféricas, caso de Fortaleza, a maioria das ações é comandada por interesses externos e as idealizações a eles conjugadas.

Lugar das interações e das lutas de interesses, a cidade configura-se como produção social e histórica, formada por múltiplos territórios, que revelam momentos diferenciados da sua constituição. Os lugares são formados por sistema de objetos e fluxos articulados, embora com ritmos e desenvolvimentos próprios (SANTOS, 2002). Este conjunto estruturado de objetos e fluxos concentra e viabiliza atividades e instituições (especializadas nos edifícios, monumentos, obras-de-arte, infra-estruturas e equipamentos urbanos). Ainda conforme Santos (1985), as formas, como estrutura revelada, são portadoras da totalidade das relações sociais, de saber, de poder (político, social e econômico) e simbólicas, as quais dão conteúdo às práticas sociais.

Lefebvre (2000) convida para uma reflexão instigante sobre o estatuto do espaço, extensivo à cidade. Este, além de condição e meio de reprodução das relações sociais e da vida, é fator de transformação social. Sob esta ótica, o espaço tem o mesmo estatuto que a instância econômica, político-institucional e cultural-ideológica.

As palavras de Harvey (1993, p. 207), ao se reportar às formações urbanas capitalistas, reforçam a idéia de Lefebvre (2000), da condição de fonte de poder social do espaço. Neste sentido destaca o papel das representações do espaço, objeto deste estudo, quando afirma que “a hegemonia ideológica e

política em toda a sociedade depende da capacidade de controlar o contexto material da experiência pessoal e social”. As representações do espaço, plantas e planos reúnem dispositivos de orientação das ações públicas e de controle das ações privadas e, também, são importantes instrumentos de conhecimento da realidade. Neste sentido, a leitura das plantas, complementada com outras fontes de informações, revela o conteúdo e direção da expansão urbana.

De acordo com estudiosos de visão marxista, a propriedade sempre teve função social. No capitalismo contemporâneo, esta visão alcança dimensão política pela possibilidade de uma nova ação sobre o direito de propriedade, capaz de promover a justiça social. Para esses teóricos, como Ribeiro (2003), a função social da propriedade constitui um mecanismo redistributivo, ou seja, uma forma indireta de distribuição de renda e de cerceamento do capital imobiliário. Como observado, a formulação dos planos (espaço da representação) ao atender às exigências do movimento de reprodução do capital e reprodução da vida requer novos arranjos espaciais. Em Fortaleza, estas práticas de planejamento urbano aconteceram defasadas em relação a outras cidades-metrópoles do Nordeste, como Salvador e Recife, e de outras regiões do Brasil, como mostra o lugar de Fortaleza na reprodução das relações capitalistas brasileiras mundiais.

Na visão deste trabalho, as categorias analíticas do espaço sugeridas por Santos (2002) são pertinentes à compreensão dos processos de transformações urbanas e ao papel dos agentes, entre eles, o Estado, mediado pelo planejamento urbano. A cada momento histórico correspondem específicas vertentes de planejamento urbano, as quais reúnem um conjunto de princípios que respaldam a leitura da cidade e determinam as diretrizes técnicas de ação dos agentes. Na acepção deste autor, as técnicas são meios instrumentais e sociais com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço. Nas palavras de Santos (2002, p.63), “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos técnicos e sistema de ações, não consideradas isoladamente, mas no quadro único no qual a história se dá”⁶. Com base na idéia de Santos, no próximo item

⁶ Parafrazeando Marx, Santos (2002) estabelece a equivalência do sistema de objetos a um conjunto de forças produtivas e os sistemas de ações a um conjunto de relações sociais de produção. Mesmo admitindo o caráter simplório do ponto de vista metodológico por considerá-

abordam-se as técnicas urbanísticas, traduzidas nas vertentes que influenciaram as práticas de planejamento urbano no contexto histórico da expansão urbana em Fortaleza.

lo insuficiente analiticamente estas categorias, cada vez mais há uma interdependência entre forças produtivas e relações de produção e até podem se confundir. Fundamental para Santos é descobrir categorias que permitam uma construção científica e tenham potencial analítico.

3 URBANISMO: EM BUSCA DE UMA DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

Neste tópico, discutem-se os conceitos de urbanismo/planejamento urbano, associados a modernas e atuais práticas, sobretudo por envolverem diferentes áreas do conhecimento. Tais conceitos são perpassados de ideologias, mitos e utopias e, por isto, dão origem a interpretações ambíguas e contraditórias, impedindo o entendimento da real natureza das vertentes e sua aplicação em cada realidade específica. A diferenciação expressa-se na dimensão técnica e política assumida por cada vertente e sua forma de adaptação a contextos históricos específicos.

A aplicação dos termos planejamento urbano e urbanismo não é consensual, mas permeada de controvérsias. Alguns autores vêem ambos como campos disciplinares distintos, quanto à escala de abrangência e aos seus fundamentos teóricos. O urbanismo como campo disciplinar, concebido a partir da arquitetura, sob a responsabilidade do arquiteto urbanista e o planejamento urbano fundamentado a partir de uma visão multidisciplinar sob a responsabilidade de vários profissionais (arquitetos, sociólogos, economistas, geógrafos, administradores, juristas etc.).

Desta forma, só com o estudo da aplicação destes termos relacionados ao contexto histórico de cada plano esclarece o conteúdo empregado em cada caso. Souza (2002) distingue o planejamento urbano das práticas de urbanismo e desenho urbano, quanto à escala de abrangência, incluindo o urbanismo e o projeto urbano como atividades específicas ou subsistema do planejamento urbano. O autor reporta-se à visão destas atividades em alguns países a fim de mostrar as especificidades na aplicação destes termos. Na Alemanha a questão é bem demarcada, quando *Städtebau* refere-se ao urbanismo como de sentido mais limitado, e *Stadtplanung*, ao planejamento urbano, como algo mais abrangente. Segundo o autor, o termo urbanismo, na cultura anglo-saxônica refere-se a modo de vida, não se constituindo como um campo de conhecimento, cujas expressões correntes são *urban planning e town planning*, desdobradas em outros campos, os quais têm como foco a cidade, tais como: *landscape architecture, site planning, urban design, public policies*. O autor destaca a influência da França no Brasil, na qual este campo disciplinar é denominado *aménagement de la ville* e

planification urbaine, onde o termo urbanismo é sinônimo de planejamento urbano. Leme (2001) quando investiga urbanismo a partir da formação de um campo do conhecimento e de atuação profissional, aprofunda a discussão das experiências brasileiras, portanto de maior interesse para este estudo. Na acepção da autora, o campo do urbanismo, como saber formal, constituiu-se para fins de afirmação de uma prática existente. A influência francesa na estruturação destas práticas no Brasil, é destacada, inexistindo uma radical distinção entre os termos.

Neste sentido, as práticas são diferenciadas pelas diferentes modalidades de planos em razão dos conteúdos técnicos das vertentes, mas também da visão política inerente a cada caso.

Em virtude de serem conceitos socialmente apropriados, e sua assimilação ter especificidade espaço-temporal, é importante rever a gênese da constituição destes campos disciplinares com vistas a entender a sua aplicação prática no Brasil e em Fortaleza.

Trata-se de conceituar o urbanismo e os seus desdobramentos em planos estratégicos e projetos urbanos, a partir das referências técnicas e políticas que substanciam os discursos institucionais, para estabelecer os fundamentos de uma legitimação das ações sobre o urbano. O campo disciplinar deve ser entendido numa perspectiva espacial e temporal, cujos critérios de legitimação e aparato institucional apresentam diferenças em relação aos meios técnicos e aos impactos das ações sobre o espaço urbano. É essencial compreender a ação planejada no contexto da expansão urbana e, desse modo, não limitar os questionamentos apenas à validade destes campos disciplinares.

3.1 URBANISMO MODERNO E A RAZÃO DA SUA EXISTÊNCIA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

O conceito de urbanismo surge no século XIX, nos países centrais, em resposta à problemática esboçada no interior do conflito capital x trabalho, ao alimentar o conteúdo do discurso político desde o século XVIII, aprofundado com a industrialização. Nestes países, conforme Ribeiro (1996), a questão urbana emergiu dos movimentos de reforma social que lançaram as bases do

Estado do Bem-Estar Social, de acordo com o qual a satisfação das necessidades era direito do cidadão e obrigação do Estado.

Portanto, a questão urbana representa um desdobramento da questão social, e expressa as idéias reformistas. Como afirma Ribeiro (1996), baseado em Topalov (apud Ribeiro, 1996) as estratégias dos reformadores sociais consistiam em mudar a cidade para mudar a vida.

O urbanismo e o planejamento urbano no Brasil não surgem a partir de uma causa urbana que envolvesse diferentes camadas sociais e definisse um projeto de cidade, no qual as intenções e anseios locais orientassem e substanciassem as ações urbanas.

No Brasil, as vertentes urbanísticas revelam-se no movimento cultural mundial/nacional/local e introduzem metodologias e propostas de arranjos espaciais alinhadas às experiências dos países centrais. Incorporam projetos de cidade cujas decisões são alheias à realidade local. Estas vertentes expressam, no entanto, o *espírito da época* e são objetos de escolhas reveladoras das visões específicas dos propositores sobre a realidade social. As suas adaptações ao universo das representações do pensamento teórico-político e cultural traduzem a relação entre saber e poder na cidade. Na acepção de Ribeiro (1996, p.18), “as teorias e modelos importados tiveram funções cognoscíveis da realidade e, ao mesmo tempo, legitimadoras dos atores e das suas escolhas históricas”.

Todavia, conforme salientado, as escolhas das vertentes de urbanismo e de planejamento urbano, aplicadas em Fortaleza, têm sua explicação na dinâmica de reprodução socioespacial nas sociedades capitalistas e no movimento das idéias no campo disciplinar. Foram motivadas por decisões de ordem técnico-científica, e também política, produto de interesses econômicos. São ações orientadas por idealizações externas, originadas dos países centrais, mediadas pelas experiências do Rio de Janeiro e de São Paulo. Significaram, além de contribuições inestimáveis ao conhecimento da realidade, a criação de condições institucionais necessárias a sua legitimação. O fato de estas vertentes de planejamento urbano, aplicadas em Fortaleza, terem como substrato projetos e motivações externas e as próprias limitações disciplinares e institucionais, revelou-se em discursos

ambíguos e, na maioria dos casos, retóricos e de restrito reconhecimento e função prática na orientação das ações urbanas.

A análise das vertentes do urbanismo remete à discussão do campo disciplinar da arquitetura, como reflexão e como prática de intervenção marcada por diferenças ideológicas e políticas, nas quais a produção e a apropriação do espaço refletem as condições históricas particulares e as relações estabelecidas pelos agentes individuais e coletivos. Neste sentido, segundo mostra Sampaio (1999) ao se referir às vertentes do urbanismo moderno, estas não acontecem de forma monolítica, mas traduzidas em distintas versões, como parte de um longo processo de gestação cujas origens se encontram nas sociedades européias industrializadas.

Este estudo pretende analisar o urbanismo/planejamento urbano⁷ no presente momento da supremacia do capital monopolista, qualificado por Santos (1996) de capital corporativo. A trajetória nos séculos XVIII e XIX torna-se, no entanto, indispensável como tentativa de entender como se estabeleceram historicamente as problematizações e as vias de possibilidade x impossibilidade do urbanismo/planejamento urbano até a atualidade. Para tanto, fixam-se os seguintes pontos para reflexão:

a) o urbanismo como um conhecimento multidisciplinar concebido a partir da arquitetura;

b) o urbanismo como área disciplinar de caráter técnico e estético, pertencente a um campo de interesse político (ARGAN, 2001);

c) o urbanismo como disciplina comprometida com a proposição formal, cujos objetivos são projeto e construção de novos espaços urbanos.

Na busca de revisão e construção de conceitos, o estudo fundamentou-se em autores clássicos voltados para a procedência do discurso sobre o urbano e sua relação com as questões sociais e políticas: ARGAN (2001), CHOAY (1979, 1985) e BENEVOLO (1967) que, mesmo filiados a

⁷ Urbano equivale à sociedade urbana que designa, mais que o fato consumado, a tendência, a orientação à virtualidade. Define-se não como realidade acabada, situada em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas como horizonte, como virtualidade iluminadora (LEFEBVRE, 1970).

correntes de pensamento distintas, analisam a relação dialética entre cidade-ideal e cidade-real sob uma ótica que privilegia a práxis⁸ socioespacial.

A investigação sobre as origens da constituição deste campo disciplinar pretende mostrar como se constituiu o urbanismo no interior da questão urbana e sua relação com o debate político. Para Bresciani (2001, p. 19), a questão urbana se estrutura no e pelo debate político, “indicando o solo tenso e conflituoso de sua formação”. Não custa repetir que a questão urbana já se delineia desde o século XVIII, tornando-se motivo de interesse de diferentes campos do saber comprometidos com as diferentes vertentes políticas, dentre eles o urbanismo/planejamento urbano.

A constituição do discurso do urbanismo/planejamento urbano acontece no século XIX, e na qualidade de saber movido pela ação está perpassado de ideologias, mitos e utopias.

Quando se trabalha numa perspectiva histórica, não tem sentido precisar um momento de aplicação do termo urbanismo como disciplina com pretensões científicas. O mais importante é recuperar seu processo de gestação e, conforme Choay (1985), identificar os projetos instauradores.

Choay (1979, 1985), no seu estudo sobre as teorias do urbanismo, particularmente na sua obra *A regra e o modelo* (1985), na qual aprofunda as discussões do seu livro anterior, *O urbanismo, utopias e realidade* (1979), identifica três discursos instauradores: o dos tratadistas, referência à obra *De Re Aedificatória*, de Alberti (apud CHOAY,1985), discurso mítico de representação não-institucional, que extrai seus elementos do contexto; o dos utopistas, que pretende transcender o institucional ao servir-se ao mesmo tempo do mito, da problemática do real e do imaginário, tendo como paradigma *A utopia*, de Tomas Morus (apud CHOAY,1985); e o dos cientistas, representação ideológica e institucional, justificando, legitimando ou criticando as instituições existentes, centrado na *Teoría general de la urbanización*, de Cerda (apud CHOAY,1985).

Segundo Choay (1985), o urbanismo moderno emerge do primado do discurso normativo, revestido de pretensão científica e imbuído de autoridade incondicional, mercê de intencionalidades não assumidas como discurso

⁸ O termo práxis foi extraído da obra de Lefebvre (1969) e colocado como processo articulado à ação prática.

ideológico. Para a autora, a grande querela do urbanismo moderno é o não-entendimento da prática científica como um meio, enquanto os fins-opções são de natureza ética e política.

Na constituição do urbanismo, segundo Choay (1985), duas problemáticas se delineiam: a “estranheza” e a “singularidade” de suas *démarches*. Uma referente às representações do urbanismo sem relação com a realidade concreta e a outra relativa à “audácia” de atribuir a construção da cidade a uma disciplina específica e autônoma, desconhecendo a multiplicidade de procedimentos e atores historicamente envolvidos na produção do espaço.

Para a autora, e este pensamento é compartilhado com outros historiadores, a obra *Teoría general de la urbanización*, elaborada em 1867, por Idelfonso Cerdà, engenheiro espanhol, é admitida como texto inaugural da “nova ciência urbanizadora”, da qual se extraiu o neologismo utilizado posteriormente: urbanismo. O surgimento de uma nova denominação significa um momento de tomada de consciência de uma situação de mudança e muitas vezes pode ser traduzida em um novo paradigma. Na acepção de Choay, criar novas palavras é indício de transformações nas coisas, daí a importância de delimitar datas e lugares das inovações e os contextos sociais originais.

Segundo Leme (2001), no prólogo do estudo de Cerdà (1867), o autor especula sobre a raiz latina *urbs* para conceituar a “urbanização”, e atribui duas significações ao fenômeno: fato concreto e disciplina normativa, que viria a ser o urbanismo. Cerdà tinha como objetivo constituir um campo de conhecimento novo, de valor universal, que sistematizasse os conhecimentos necessários à intervenção na cidade. No seu estudo especifica o método da nova disciplina e vê uma lógica na urbanização da qual procura extrair as leis desta nova disciplina. Assim Cerdà se refere ao campo disciplinar do urbanismo:

Ce terme designe l'ensemble des actions tendant à grouper les constructions et la regulariser leur fonctionnement comme l'emsemble de principes, doctrines et règles qu' Il faut appliquer pour que lês constructions et leur groupement, loin de reprimer, d' affaiblir et de corrompre lês facultes physiques, Morales, et intellectueles de l' homme social, contribuent à favoriser son développement ainsi qu' à accroître de bien-être individuel et le bonheur public.(Cerdà, 1979, p.83)⁹.

⁹ Este termo designa o conjunto de ações tendente a agrupar as construções e a regularizar seu funcionamento como o conjunto de princípios, doutrinas e regras que precisa aplicar para

Ao especular sobre a formação do conhecimento urbanístico e a atuação profissional, por meio das palavras e seus significados, Leme (2001) se detém no radical *urbe*, ponto de partida de Cerdà (1979), no intuito de nominar sua nova teoria. A sua investigação indica que no século XVIII as palavras que contêm este radical estão associadas à cortesia, bom modo de quem vive na cidade, em antagonismo à rusticidade do campo, e que no século XIX estão associadas à civilização.

Na interpretação de Leme (2001), a relação estreita entre o modo de vida e o espaço físico, onde novas formas de sociabilidade se desenvolvem, fica explícita no nexos estabelecido por Cerdà entre pensamento e ação, representações sobre a cidade (cidade ideal) e o fato urbano (cidade real).

O mais significativo na colocação de Leme (2001), fundamentada nas idéias de Coudroy de Lille (apud LEME, p.80), é a intenção de relacionar o surgimento do neologismo urbanismo ao papel de instaurar a legitimidade jurídica e ideológica da intervenção urbana.

Leme (2001) percebe uma ambigüidade no texto de Cerdà (1867), o qual não faz distinção entre urbanismo e urbanização, pois a intenção do autor era criar um novo campo disciplinar fundamentado nas leis que regem os processos sociais urbanos.

De acordo com Cerdà (1979), as razões da constituição de um corpo conceitual sobre o urbano estão associadas ao avanço do conhecimento técnico e a uma exigência prática da modernidade. Em Cerdà, o novo da civilização moderna é representado pelo “movimento” e pela “comunicação”; a partir daí, o autor formula os princípios norteadores e elege como temas operacionais do urbanismo a habitação e a circulação. A ênfase tecnológica tem expressão no seu método. Nele, as novas técnicas de comunicação irão transformar as antigas formas e permitir a descentralização radical do modo de vida urbano.

Segundo Cerdà (1979), a tecnologia é um meio, e o fim seria a habitação¹⁰, a qual permitiria dar sentido ao desenvolvimento da pessoa humana. Ao elevar o urbanismo ao *podium* das ciências experimentais, Cerdà

que as construções e seu agrupamento longe de reprimir, e de corromper as faculdades físicas, morais e intelectuais contribua a favorecer seu desenvolvimento assim como seu desenvolvimento individual. (tradução da autora)

¹⁰ A habitação, para Cerdà, tinha o sentido de *habitat* que envolve a moradia e os demais equipamentos capazes de satisfazer as necessidades e aspirações humanas.

não se restringiu à crítica e à análise da realidade. Também estabeleceu métodos de observação e tratamento, fundamentando-se na história, de forma a embasar a ciência urbana. Para ele, a história da urbanização é a história do homem. Assim, o caráter científico do seu trabalho volta-se para as ciências históricas e biológicas. Imbuído do paradigma positivista, a prática técnica na cidade refere-se aos sistemas de circulação e aos meios de locomoção, os quais ao serem valorizados promovem transformações nas outras práticas sociais.

O texto de Cerdà é permeado por metáforas biológicas, e embora trate a cidade como “organismo vivo” também a interpreta como objeto inanimado, um instrumento. Conforme Choay (1985, p.276), esta contradição vai permear as obras de muitos teóricos do urbanismo, ora percebendo a cidade como organismo vivo, ora como um artefato.

Para Choay (1985), a figura textual da utopia transparece no quadro clínico e crítico da cidade, mas também se enquadra em uma crítica corretiva, típica da utopia como crítica positiva, oposta ao objeto-problema: a primeira tenta reforçar a imagem da cidade modelo, a solução salvadora radical; e a segunda tenta denegrir a cidade real. Na literatura utópica, Cerdà retoma a abordagem crítica de uma realidade presente e a modelização espacial de uma realidade futura.

Na análise da obra de Cerdà, Choay (1985) identifica os traços dos textos instauradores na arquitetura e extrai a idéia de uma autonomização disciplinar, atribuindo à organização do espaço edificado a dependência de um conjunto de considerações racionais dotadas de lógica própria, ou seja, regras que pretendem refletir uma ruptura com as práticas da arte urbana.

Segundo Choay (1985), os textos instauradores já anunciam as rupturas no pensamento sobre a cidade, cristalizadas com as solicitações advindas das transformações ocorridas desde o século XVIII e que acompanham a modernidade. O estudo de Choay (1985) sobre a regra e modelo¹¹, fundamentou a “ciência da cidade”, tentando reconsiderar

¹¹ Para Choay (1985, p.1) “A regra e o Modelo é um estudo consagrado ao espaço construído e à cidade. Mas não focaliza propriamente o mundo concreto do urbano. Deixa de lado os edifícios efetivamente construídos, abordando apenas o espaço e a cidade como coisa escrita. Seu objeto pertence pois, `ordem da escritura e do texto. São os textos que, chamados teoria, buscam no quadro de um campo disciplinar próprio, determinar as modalidades para a

procedimentos tratados no agenciamento do espaço construído, reflexão retomada pela historiografia da arquitetura pós 1960, momento de crise do movimento moderno. Os aspectos significativos destas reflexões centraram-se na crítica aos modelos como construções ideais e na defesa da adequação do urbanismo à realidade dos locais, à demanda dos usuários e à valorização da dimensão estética.

Choay pronuncia-se por caminhos aparentemente contraditórios, indicativos, porém, de uma nova condição:

Promover um certo planejamento do espaço que, conforme vimos, é hoje uma condição de sobrevivência das sociedades; tornar a edificação novamente portadora da imprevisibilidade e de prazer. Fora das vias reais e totalitárias que passam pela aplicação de regras ou pela reprodução de modelos; fora das vias marginais da nostalgia ou da selva do *laissez-faire*, esses humildes caminhos poderiam conduzir a outras metodologias (CHOAY,1985, p.317).

A argumentação de Argan (2001) sobre o urbanismo, também conduz a outras reflexões, ao introduzi-lo como uma atividade estética, mas inserida numa área de interesse político. Este autor deixa bem evidente o deslize do urbanismo moderno pela função ideológica do saber técnico, destituído da sua dimensão política.

No urbanismo moderno, segundo o autor, a convergência entre interesse estético e interesse político está tanto no método quanto na prática. Na sua argumentação, isto fica claro quando se entende que as intervenções urbanísticas, além de alterar as relações espaciais, interferem nas manifestações da vida política e cultural, na organização do trabalho e da produção, nos interesses do circuito imobiliário, na higiene, no conforto e na moralidade da habitação. Nesse sentido, vai operacionalizar necessidades, e também originar valores e símbolos. Tal fato tem sua explicação na reprodução das relações sociais, as quais, embora articuladas, não acontecem de forma equilibrada. Ocorrem de modo desigual e contraditório, como reflexo das correlações de forças estabelecidas pelos grupos e agentes que atuam no espaço urbano.

concepção dos edifícios ou futuras cidades. Trata-se, como se vê, do discurso instaurador daquilo que chamamos urbanismo.

Em corroboração a Choay (1985) e Argan (2001), Bresciani (2001, p.18) destaca a dimensão política do urbanismo. Afirma Bresciani (2001) que a questão urbana foi instituída por saberes já existentes, comprometidos com diferentes opções políticas e por autores com formação acadêmica divergente. Ainda sob a ótica da autora, a formação de um saber moderno sobre as cidades emergiu de um processo longo de gestação não estritamente ligado ao processo produtivo, mas relacionado ao mundo mais amplo do trabalho, o qual ampliou a percepção sobre as cidades, contribuindo para a formulação da questão urbana.

Como bem traduz Bresciani (2001), a constituição de um discurso fundador de espaço e a sua autorização são de origem recente e ocidental. Esse discurso já nasceu politizado, sua suposta neutralidade técnica insere-se em um discurso ideológico. Na opinião de Choay e Argan, a instituição da disciplina não decorreu exclusivamente de uma única causa (implantação da sociedade industrial), embora não se possa omitir a relação industrialização-urbanização, por seu papel-chave no desenvolvimento das teorias sobre o urbano, mas, fundamentalmente, pela necessidade de legitimar as intervenções que servem de guarida à modernização da cidade.

Na análise de Bresciani (2001) são sugeridos dois eixos discursivos coincidentes com a ótica desenvolvida neste trabalho: a emergência do urbanismo dentro do debate político e a sua interdisciplinaridade.

Coloca-se a discussão sobre o estatuto disciplinar do urbanismo, destituído de uma suposta autonomia, por constituir um saber surgido no debate político e estruturado junto com outros campos disciplinares: a engenharia, a biologia, a história, a sociologia, a arquitetura, em resposta às demandas políticas e sociais. Outro aspecto não menos importante refere-se ao aparato institucional que dá suporte e legitimação à disciplina nas ações sobre o urbano. Argan (2001) trata desta questão ao ressaltar a relação entre o saber técnico e o saber político nos projetos e práticas urbanísticas, e a forma como se estabelecem os critérios de legitimação. Na sua especulação sobre as razões da crise da arte, indica pistas para a explicação dos projetos do urbanismo no atual contexto histórico. A arte moderna, ao ter suas raízes nas primeiras poéticas do Iluminismo, incorpora um projeto de transformação social preciso.

Neste sentido, a idéia do urbanismo como “ciência da cidade” surge incorporada ao movimento de reforma social no final do século XIX, momento de consolidação das relações capitalistas industriais. Na acepção de Argan (2001), ao eleger como bandeira o “progresso social”, o urbanismo moderno procura restabelecer a relação tradicional entre a produção artística e a produção econômica. O autor, tendo como referência o debate sobre a finalidade social da arte compartilhada pela arquitetura, identifica duas orientações diferentes: as tendências que advogam a reconstituição desta relação e as que vêem como positiva a liberação da arte, de todo compromisso social.

Na acepção de Argan (2001), o urbanismo é uma disciplina que estuda a cidade e planeja seu desenvolvimento. Ao surgir nos séculos XIX e XX como uma ciência moderna, resultante da convergência entre diversas disciplinas (sociologia, economia, arquitetura), não deveria ser confundido com a antiga arquitetura urbana. Surgiu, portanto, da necessidade de enfrentar metodicamente os graves problemas inerentes ao fenômeno urbano, decorrentes da Revolução Industrial, e a conseqüente transformação da estrutura social, da economia e do modo de vida. O que antes parecia ser uma questão basicamente quantitativa (o rápido crescimento demográfico) revela-se uma questão qualitativa e estrutural. Conforme já reconheciam os primeiros urbanistas, a cidade pré-industrial não era capaz de se adequar às exigências de uma sociedade industrial.

Quanto ao debate da autonomia disciplinar do urbanismo, Benevolo (1967), no seu trabalho sobre a origem do urbanismo moderno, fundamentado na economia política do espaço, associa planejamento à gestão da cidade, estendendo à arquitetura e ao urbanismo uma dimensão política. Analisa a evolução do urbanismo em relação aos processos técnicos, e atesta que a prática urbanística não acompanha o desenvolvimento tecnológico. Benevolo investiga a razão da condição do atraso do urbanismo. Para o autor, as técnicas do urbanismo estão atrasadas em relação aos acontecimentos a serem controlados, conservando uma atitude reparadora, uma espécie de remédio aplicado a posteriori. Segundo Benevolo (1967), existem dois momentos do urbanismo: o primeiro referente às práticas urbanas até 1848, quando havia uma conexão entre as instâncias urbanísticas e as políticas; e o segundo,

iniciado na segunda metade do século XIX, quando a cultura urbanística isolava-se do debate político, adotando um aspecto de técnica pura a serviço do poder constituído sem, no entanto, tornar-se politicamente neutra. Atribui os limites da ação renovadora da urbanística moderna à concepção da cidade-ideal que não dá respostas à cidade-real e, conseqüentemente, ao rompimento de seus laços com as forças políticas.

Na argumentação de Argan (2001), Choay (1985), Benevolo (1967) e Bresciani (2001) duas questões são destacadas: uma relativa ao estatuto disciplinar do urbanismo (polêmica entre saber técnico e político) e outra relativa ao seu caráter interdisciplinar. Inicialmente, identificam-se dois momentos da relação entre técnica e política, subjacentes ao conceito de urbanismo. Benévolo e Bresciani os nominam “os pioneiros” e Choay, “pré-urbanismo”. No primeiro momento há uma relação simbiótica entre urbanismo e política e no segundo o urbanismo assume um caráter disciplinar, pois incorpora a idéia de uma suposta neutralidade técnica. Os dois momentos correspondem, no entanto, a modalidades diferentes de enfrentar a problemática da urbanização.

A análise das vertentes do urbanismo, ao remeter à discussão o campo disciplinar da arquitetura como reflexão crítica e como prática de intervenção, explicita sobre as diferenças ideológicas e políticas. Segundo mostra Sampaio (1999), ao se referir às vertentes do urbanismo moderno, estas não acontecem de forma monolítica, mas traduzidas em distintas versões, fazendo parte de um longo processo de gestação, cujas raízes se encontram nas sociedades européias industrializadas.

Desta forma, interessa analisar-se as vertentes às quais foram adaptadas à realidade empírica de Fortaleza.

3.2 VERTENTES DO URBANISMO/ PLANEJAMENTO URBANO

As diversas vertentes urbanísticas são marcadas por divergências substantivas em relação às referências técnicas e aos conteúdos ideológicos e políticos. Tais diferenças retratam-se nas teorias que informam as problematizações e definem o projeto de cidade, as estratégias e critérios de intervenção, em cada momento histórico. A relação entre técnica e política mostra a essência conceitual do urbanismo moderno e determina as formas de

racionalidade e os fundamentos de legitimação que lhe asseguram a eficácia ou não como diretriz de ação.

Segundo Sampaio (1999), as vertentes teóricas do urbanismo quando operacionalizadas nos planos, percebe-se a coexistência de duas ou mais, muitas vezes apropriadas por contextos políticos e sociais diferenciados, somente analisáveis a partir de pesquisa empírica em formações determinadas, vistas caso a caso.

Neste estudo privilegia-se as vertentes que mais fundamentaram as práticas de planejamento urbano, em Fortaleza: vertente funcionalista, vertente orgânica e vertente sistêmica.

3.2.1 Vertente Funcionalista

O corpo de idéias seminais do urbanismo moderno fundamenta-se em duas linhas metodológicas, articuladas e consideradas híbridas por Montaner (2000). Uma delas se vincula à tradição idealista e historicista de Hegel, ancorada na idéia de progresso e de espírito dos tempos, *Zeitgeist*, representada pelas teorias psicológicas da percepção e da pura visibilidade, sustentadoras do novo conceito plástico do espaço moderno, por exemplo: Bauhaus, na linhagem de Moholy Nagy. A outra, privilegiada neste trabalho, é a tendência difundida por Le Corbusier, em 1925, mais hegemônica e de suporte racionalista cartesiano, oriunda do ideário de Auguste Comte e das práticas de Gottfried Semper. Esse último ideário funda-se na crença no progresso técnico e na utilização do método cartesiano, pela decomposição da realidade em seus elementos básicos. O ideário funcionalista, de viés mecanicista, resulta no princípio da *tábula rasa* cartesiana, enfatizando a divisão do todo em partes, que repercutiu na estética dos encaixes e no urbanismo do *zoning* (decomposição da cidade em suas partes básicas). É uma tendência amplamente divulgada no mundo ocidental e ancora-se numa vertente de ação planejadora, baseada por uma lógica formalista e uma racionalidade abstrata, que buscavam legitimar-se pela ciência e pela técnica, sem captar a dinâmica dos processos sociais e dos agentes sociais da cidade real.

No Brasil, esta vertente serviu de paradigma nas práticas urbanísticas do período entre guerras, culminando na década de 1960, com o caso mais

expressivo de Brasília. No urbanismo “modernista”, de viés cartesiano, a organização do espaço obedece a princípios racionais de ordem funcional e é definida na Carta de Atenas pelas três funções básicas: habitar, trabalhar e recrear, posteriormente acrescida da função circular.

Estas quatro funções são as chaves do urbanismo “modernista” e foram amplamente difundidas e aplicadas. Este viés foi concebido como saber derivado da arquitetura, especializado e de ação prática, conforme expressa Le Corbusier (1973, p.14)

O urbanista nada mais é que o arquiteto. O primeiro organiza os espaços arquiteturais, fixa o lugar e a destinação dos continentes construídos, liga todas as coisas no tempo e no espaço por meio de uma rede de circulações. E o outro, o arquiteto, ainda que interessado numa habitação e, nesta habitação, numa mera cozinha, também constrói continentes, cria espaço, decide sobre circulações. No plano do ato criativo, são um só o arquiteto, e o urbanista.

A ênfase no funcional coloca o urbanismo na condição de um instrumento capaz de organizar a sociedade. Têm-se como aspectos fundamentais deste urbanismo a amplitude de seu objeto, que ultrapassa o marco intra-urbano¹², buscando seu caráter essencialmente funcional, assentado em uma necessidade de transformar a cidade herdada. Introduce a idéia de uma nova ordem que visava harmonizar densidades de ocupação do solo e distribuição dos equipamentos, bem como resolver os problemas circulatórios e modificar a estrutura fundiária.

Para Le Corbusier (1973) o básico era a função na conformação do espaço urbano, expressa nas seguintes características:

- a arquitetura como a “figura”, o elemento gerador do desenho da cidade, provocando a dissolução do tecido urbano tradicional, que tinha na rua o elemento gerador e aglutinador;
- o Estado considerado um agente neutro a serviço do bem comum, objetivando a implantação do estado de direito sem mudanças sociais;

¹² Introduce um conceito de região em substituição aos tradicionais, administrativos, geográficos e históricos: o de região funcional delimitada pela área de influência da cidade. Este conceito foi depois melhor desenvolvido por Perroux, Boudeville e Richardson. A cidade constitui uma parte do sistema econômico, político e social, e deve ser estudada dentro do conjunto de sua região de influência. Esta postura advém da consciência dos desequilíbrios territoriais provocados pela civilização industrial, não solucionáveis em nível de cidade.

- o projeto de cidade idealizado pelo urbanista, como profissional autorizado, responsável pelas opções técnicas, legitimadoras das ações sobre o urbano;
- a população caracterizada pelos “usuários”, ausentes na participação dos processos decisórios;
- o modelo espacial abstrato sem relação com uma formação social concreta. A técnica, como discurso do especialista, é competente¹³ e ideologizada, ancorada na racionalidade técnica e científica que assegura a legitimidade das propostas.

Num primeiro momento, as críticas ao urbanismo funcionalista, emergentes da década de 1960, são mais negativas que positivas, centrando-se em um reducionismo da racionalidade técnica funcional, o qual prioriza a função, mas descuida da complexidade das relações humanas e, portanto, omite a dimensão do imaginário e do simbólico. Ainda seguindo estas críticas, a idéia de comunidade como “célula” básica da estrutura da cidade omite a dinâmica urbana, seu caráter plural e diversificado. A estética, baseada na máxima de que “a forma segue a função”, reflete a idéia de um espaço funcional abstrato, geométrico, contrapondo-se à concepção de lugar, que inclui as especificidades geográficas e culturais, conforme defende Sitte (1992).

Em síntese, as críticas ao urbanismo funcionalista desembocam no caráter autoritário e tecnocrático das experiências representadas pela figura do arquiteto-herói, resultantes na prática em propostas espaciais fragmentadas, decorrentes da setorização da cidade, da criação de interstícios e vazios, provocando a descontinuidade e deterioração da trama urbana. A supressão da “rua corredor”, por exemplo, substituída por vias de circulação automotiva, repercutiu na perda do espaço público, marcado por grandes edifícios de elevada altura, distanciados, mas unidos por um grande parque.

Além disso, as medidas regulatórias de coeficientes quantitativos, tais como densidade de construção, taxa de ocupação, altura máxima, primam pelas soluções volumétricas individuais em detrimento do conjunto da organização urbana.

As críticas ao planejamento racionalista e mecanicista, denominado por muitos autores de “operacional”, não podem ser generalizadas. Só uma

¹³ O termo discurso competente é denominado por Chauí (1993), mostra que o discurso técnico é também um discurso ideológico.

análise empírica da relação entre a cidade-ideal dos planos e a cidade-real pode revelar os limites e possibilidades dessas práticas socioespaciais.

Para Scherer (1994), o paradigma dos Ciam's respondia a um conceito de racionalidade próprio da sociedade europeia daquele período (nas primeiras décadas do século XX). Era um modelo de uma sociedade onde o Estado tinha de assegurar não apenas uma legislação de previdência social e o acesso ao consumo de produtos industrializados correntes, mas também assegurar os equipamentos sociais e os serviços urbanos para a massa.

Em Fortaleza, a repercussão do urbanismo funcionalista restringiu-se à área de formação profissional, portanto não constituiu referência para as práticas de urbanismo.

3.2.2 Vertente Organicista

Diante da sua repercussão nas práticas urbanas no Brasil, a compreensão das raízes do movimento moderno não pode prescindir da consideração da vertente organicista. É inegável a contribuição desta vertente às práticas de planejamento denominada *comprehensive planning*, que a partir da década de 1950 desdobra-se em Fortaleza, representada pelo Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, de 1963.

Esta vertente não constitui uma visão contraposta ao progressismo, como coloca Choay (1979), pois além de outras tem origem comum na razão iluminista. De acordo com Gunn (1995), podem-se distinguir dois núcleos do pensamento moderno: um oriundo dos profissionais vinculados às lides do Congrès International de l'Architecture Moderne, imbuídos de uma visão funcionalista, e o outro, o International Federation of Town Planning and Garden Cities (IFTPGC), de visão histórico-cultural, de cunho mais humanista.

Esta vertente teve seu desdobramento no planejamento regional anglo-saxônico e norte-americano do grupo do Regional Planning Association of América, expresso na simbiose das idéias de Geddes (1994), Howard (1972) e Mumford (1961).

O planejamento regional, introduzido naquele momento, consistia na alternativa de uma nova visão da relação homem/ ciência/ técnica. Seu programa de propostas de intervenção, caracterizado por bases mais

realísticas, creditava-lhe a capacidade de promover uma reordenação mais humana do território.

De acordo com Hall (1995), a idéia do planejamento regional emerge com Patrick Geddes, mas os Estados Unidos são identificados como o país representante do movimento regional pelos contornos que assume a apropriação. Essas idéias, nascidas dos princípios do comunismo anarquista de Proudhon, Bakunin, Reclus e Kropotkin, via Geddes, apresentavam um forte viés francês dos conceitos da geografia, com Reclus e La Blache, e da sociologia francesa, com Le Play.

O debate de Mumford, relatado em 1961, concentra-se nas migrações americanas que mostram vários estágios de desenvolvimento, culminando com a última migração, baseada na “revolução tecnológica”, desde 1930, revolução que tornou o atual esquema de cidades e a atual distribuição populacional inadequados para as novas oportunidades ora apresentadas.

Esta linha de pensamento, conforme Hall (1995) vai ser retomada por Clarence Stein, em 1951, que critica o efeito monstruoso assumido pelas novas tecnologias nas cidades de Nova Iorque, Chicago, Filadélfia, Boston, transformadas em “cidades dinossauros” e que diante desse quadro de exaustão física, social e administrativa mostra a crescente necessidade do planejamento como atividade inerente à gestão urbana.

Quando os custos locais não podem ser administrados, e quando centros menores se mostram, a despeito de sua carência em recursos financeiros e comerciais, aptos a fazerem valer suas vantagens industriais, às indústrias da grande cidade só resta migrar ou falir. Ainda estamos em tempo de protelação; mas o dia do acerto final de contas virá; é de nossa conveniência anteciparmo-nos a ele (STEIN, apud HALL, 1995).

A análise das idéias de Geddes (1994) tem grande relevância para a compreensão do planejamento regional desenvolvido na Inglaterra, difundido no Brasil nas décadas de 1950/1960. Na política nacional desenvolvimentista do governo Kubitscheck, o debate urbano foi privilegiado e destacou-se o complexo cidade-região, abstraindo-se da observação da universalidade do fenômeno e aproximando-se das situações concretas e objetivas.

Para Geddes, o conhecimento científico prévio da realidade baseia-se em três aspectos básicos:

- a) pesquisa socioeconômica;
- b) pesquisa sobre o meio físico;
- c) pesquisa historiográfica.

Embora as raízes da cidade-região se encontrem no pensamento de Geddes, ou seja, mais precisamente na simbiose das idéias de Howard, Geddes, Mumford¹⁴, na visão de Hall (1995), a sua concepção e difusão são, inquestionavelmente, norte-americanas.

Todavia, coube a Mumford (1961), como escritor e técnico, contribuir na divulgação dessas idéias na América e na Europa, mediante influência sobre o *New Deal*, de Franklin Delano Roosevelt, na década de 1930, sobre o *Regional Planning Association of America* e sobre o planejamento das capitais da Europa, nos anos 1940 e 1950.

A preocupação de Geddes (1994) com a divulgação e a institucionalização do planejamento vem instrumentalizar sua tese geral de “levantamento antes do planejamento”. Nessa ocasião, o planejamento ainda estava confinado a uma parcela restrita de técnicos, e alguns passos importantes na Inglaterra estavam sendo dados no sentido da institucionalização da nova atividade profissional. Dentro desta nova visão, a criação de um corpo institucional¹⁵, ligado à formação profissional, e de leis urbanas foi fundamental como meio de legitimação e justificação das intervenções.

No seu método de trabalho, ao enfatizar a escala regional, estava latente a idéia do seu ensinamento humanístico e o conhecimento de um “ambiente ativo e vivenciado”, que “era a força motriz do desenvolvimento humano”. A doutrina de Geddes (1994), baseada na noção de comunidade, buscava desenvolver a prática consciente da cidadania na qual consta como pauta de discussão a trilogia: lugar, trabalho, povo. Esta trilogia constitui o

¹⁴ Lewis Mumford, jornalista e sociólogo, deu grande contribuição ao planejamento regional na América.

¹⁵ Este corpo institucional refere-se à fundação de um departamento na Universidade de Liverpool, em 1909, ocupado pelo professor Ashead, que tinha entre seus assistentes Patrick Abercrombie; a criação de uma cadeira na Universidade de Birmigham, ocupada em 1910 por Raimund Unwin; no mesmo ano, na Universidade de Londres, a abertura de uma Summer School, em Hampstead, a fundação do Town Planning Institute, em 1914, com a participação ativa de Raymund Unwin, Barry Parker e Thomas Adam, coincidem com a criação da primeira lei britânica sobre planejamento urbano.

desafio colocado para a disciplina cujo avanço encontra-se nas instituições e na ciência social experimental.

Em síntese, o enfoque humanista de Geddes está presente nos seus conceitos de *civics* e de *eutopia*. Para o autor, *civics* representa uma renovação do saber científico possibilitado pela educação democrática. O conceito de *eutopia* corresponde à utopia, praticável, que está na cidade ao nosso redor e deve ser planejada e realizada, aqui ou em qualquer parte, de forma a aproximar a cidade-ideal da cidade-real.

Na perspectiva humanista de Howard (1972), a visão dos processos sociais está sintetizada no *slogan* LIBERDADE, COOPERAÇÃO. Para tanto, propôs um diagrama de implantação física da cidade-campo, denominado diagrama dos três ímãs, representados por um conglomerado de cidades-jardim. A idéia da cidade-jardim, propugnada pelo autor e divulgada no seu livro *Gardens cities of tomorrow*, recebeu diferentes reinterpretações na prática e, na maioria dos casos, afastava-se dos seus princípios básicos. Apesar das suas idéias originais, Howard, na sua estada nos Estados Unidos, reinterpretou muitas concepções então circulantes, mesclando-as com antigas influências européias (HALL, 1995).

O pensamento de Howard assentava-se em uma construção comunitária e, portanto, as cidades seriam autogovernadas; não eram paternalistas, fundavam-se na tradição anarquista. A idéia-chave da cidade-jardim era ser um instrumento para reconstrução progressiva da sociedade capitalista, mediante comunidades cooperadas¹⁶. Suas teorias foram buscadas em Kropotkin, Bellamy e Marshall, que viam a importância dos fatores tecnológicos na localização industrial. Todavia, não se pode descartar a influência do Movimento de Regresso à Terra, entre 1880 e 1914, similar ao movimento das décadas de 1960 e 1970, motivados por idéias religiosas, nostálgicas e por convenções antivitorianas. Nascido destas idéias articulava-se um movimento mais amplo de escritores, como Ruskin e Morris, fundado na crítica à industrialização e no retorno ao artesanato e à comunidade.

¹⁶ Num percurso na história das cidades projetadas já se pode visualizar estas idéias em Ledoux, Owen, Pemberton e Buckingham. Na perspectiva da cidade-região, visualizam-se as idéias de Kropotkin, More, Saint Simon, Fourier.

Crítico contundente da mecanização e da visão unidimensional da cultura moderna, Mumford (1961) também vislumbra uma possibilidade regeneradora dos valores humanos na reconciliação do orgânico e do mecânico, do regional e do universal, do racional-abstrato e do pessoal. No livro *Arte e técnica*, concentra-se no sentido do símbolo e da função, presentes nas manifestações artísticas, incluindo a arquitetura, e fornece uma pista significativa para a compreensão da dimensão humanística do seu pensamento. Para Mumford (1986), a salvação reside na readaptação da máquina às necessidades da vida em matéria de ordem e organização, e não, ao contrário, na adaptação pragmática da personalidade humana à máquina.

Aliado à sua verve de teórico de visão culturalista e histórica, nutrida no conhecimento profundo da realidade urbana contemporânea, Mumford teve uma relevante atividade prática e participou de diversos movimentos de planificação urbana nos EUA. No debate urbano, entre as décadas de 1920 e 1960, ele apresenta uma concepção cultural do fenômeno urbano cujas raízes estão no pensamento urbano anglo-saxão, já manifestado desde o início do século XX. Sua postura representa uma reinterpretação das teorias urbanas de Patrick Geddes e das propugnadas por Ebenezer Howard, em 1898, difundidas na América por Clarence Stein e Henri Wright.

As propostas de reorganização urbana de grandes cidades, de Mumford, Geddes e Howard, têm pontos de convergência nas estratégias para enfrentar a sociedade industrial sem passar pela discussão da compatibilidade do sistema produtivo e da organização urbana, que negavam. Na verdade, esta postura vai das questões mais conceituais dos princípios de democracia e cidadania às intervenções objetivas de humanização da cidade mediante descentralização e criação de áreas verdes e parques.

A teoria do *Town Planning*, conforme o pensamento de Geddes (1994), coloca em pauta a institucionalização da atividade por meio de “mostras de planejamento e a criação dos institutos de estudos da cidade, que reforçariam sua proposta metodológica de diagnóstico das condições urbanas”.

O movimento *Regional Planning Association of America*, divulgado por Mumford e Clarence Stein, teve repercussão significativa no Brasil nas décadas de 1950 e 1960, nos planos diretores formulados na vertente do *comprehensive planning* e representa uma síntese do entendimento histórico do

urbanismo de Geddes e das propostas do Movimento Cidade Jardim, na Inglaterra.

3.2.3 Vertente Sistêmica

Após a Segunda Guerra, nos países centrais, os estudos urbanos envolvendo diferentes áreas do conhecimento (física, humanística, social e econômica) introduziram novos aportes à compreensão da complexidade do fenômeno urbano. Os novos enfoques e representações da realidade originam-se, principalmente, nas áreas da Antropologia Social, da Ecologia Social, da Economia Urbana, da Geografia Urbana, da Morfologia Social, da Sociologia Urbana etc.

Neste período, também aprofundam-se as críticas aos planos diretores idealistas, da vertente funcionalista de caráter intuitivo, sob a orientação dos arquitetos urbanistas, em que predominava a ênfase nos aspectos físicos da organização da cidade. A vertente sistêmica surge da consciência de incorporar aos estudos urbanos uma metodologia multidisciplinar, mais apropriada para a apreensão da complexidade das organizações metropolitanas.

Com o desenvolvimento da cibernética e a atualização de modelos matemáticos são introduzidos outros métodos de representação da realidade. Tais procedimentos, a partir de um enfoque sistêmico, invadiram a área das ciências da natureza e humanas e foram incorporadas às atividades do planejamento urbano. Nesta visão, a estrutura urbana é equiparada a um sistema regido por leis cujo conhecimento respalda a tomada de decisões por meio da avaliação sistemática das conseqüências das alternativas a serem propostas pelo plano. São privilegiadas técnicas e modelos de simulação de processos de base matemática, apoiadas na *Teoria Geral dos Sistemas*, de Ludwig von Bertalanffi (apud SAMPAIO, 1999). Tais métodos probabilísticos de previsão do futuro favoreceram os procedimentos empíricos mediante dados quantitativos e estatísticos, orientados por hipóteses objetivas.

Um dos modelos mais difundidos foi o modelo desenvolvido por Ira S. Lowry (apud CHADWICK, 1973), sob influência da teoria neoclássica, a qual teve ampla aplicação na Inglaterra. O objetivo do modelo de Lowry era a

distribuição das atividades em uma área metropolitana em função da população total, da localização do emprego básico e das características físicas e legais do solo. A crítica ao modelo reside nos critérios de localização, os quais pressupõem um sistema em equilíbrio, sem valorização da dimensão temporal e, portanto, limitado na apreensão da dinâmica urbana. O aspecto positivo consiste na ênfase nas relações espaciais, embora o próprio autor comprove sua restrição quanto à captação das forças de mercado.

Para Martin, March, Echenique (1975), Chardwig (1973) a cidade é vista como sistema, uma “totalidade urbana”, que está submetida a um sistema de relações, na qual as partes são subsistemas interdependentes. Para estes autores, é necessário explicar o comportamento do sistema urbano para fins de captar os efeitos prováveis das ações e políticas urbanas. Na visão destes estudiosos, um dos objetivos principais da investigação urbana consiste em identificar os elementos significativos e determinar suas relações causais. Diante do grande número de variáveis e da complexidade das interrelações, admitem a necessidade de utilização dos modelos matemáticos e dos recursos computacionais com vistas à simulação do sistema urbano, para se entender os complexos processos urbanos.

De acordo com Vegara-Gomez (1968), o entendimento da aplicação da vertente sistêmica no campo do planejamento urbano exige a análise de seus três componentes conceituais; o enfoque estruturalista, a metodologia pluridisciplinar e a construção de modelos.

O conceito de estrutura urbana a partir de uma visão multidisciplinar é utilizado a fim de dar cientificidade à tomada de decisões nas atividades de planejamento urbano, com vistas a otimizar fluxos e atividades no espaço urbano; os “modelos de análise espacial” são artifícios possibilitados pelas novas técnicas de computação, com os quais se pode montar um quadro de alternativas para avaliar o desempenho do espaço urbano mediante simulação da realidade planejada e da real. Neste sentido, o planejamento urbano passa a ser visto como um processo, o qual exige uma metodologia de caráter mais científico, apoiada em modelos de simulação. Conforme esta metodologia, ficavam asseguradas tomadas de decisão mais coerentes, extraídas de uma análise rigorosa, que implica na definição precisa de etapas, análises, diagnóstico, objetivos, alternativas, avaliação/seleção, implementação.

No Brasil, os primeiros modelos aplicados à atividade de planejamento surgiram na década de 1960, no setor de transporte. Posteriormente, esta experiência estendeu-se aos modelos de uso do solo, na maioria dos casos importados dos Estados Unidos. Os profissionais de formação marxista responsáveis pela elaboração destes modelos no Brasil, entre eles Deak (1980), tentaram fugir da aplicação de modelos importados e criar modelos associados ao método de análise histórica, de forma a adequá-los às especificidades da realidade brasileira, como o método MoSAR aplicado no Plandirf.

No fim da década de 1960 e início de 1970, assiste-se no Brasil a fase dos planos de desenvolvimento integrados, orientados e subsidiados pelo Serfhau. O enfoque sistêmico foi amplamente divulgado por compatilizar-se com a ideologia do desenvolvimento integrado das áreas urbanas, sob os aspectos econômicos, político-administrativos, legais, educacionais e de saúde. O problema crucial destes planos residiu na definição dos objetivos sob a orientação e controle da política urbana nacional, submetida à ideologia do governo militar.

As críticas à vertente sistêmica centram-se no método, que privilegia a lógica formal, representação abstrata que impossibilita captar a cidade-real. Tais modelos escamoteiam a realidade e os conflitos inerentes à sociedade capitalista, cujas manifestações são mais drásticas nas sociedades periféricas. A ideologia tecnocrática, de viés antidemocrático, reflete-se desde a implantação do processo até a determinação das estratégias, pautadas em amplos diagnósticos centrados em dados quantitativos, em detrimento de análises qualitativas, que incluem a participação do cidadão.

Diante das críticas às vertentes do urbanismo moderno surgem outras vertentes consolidadas nos planos estratégicos e nos projetos urbanos.

3.3 PLANO ESTRATÉGICO

A vertente do empreendedorismo urbano surge como alternativa às práticas de planejamento urbano modernas, mas, conforme Arantes (2000), não se constitui uma ruptura paradigmática:

Cabe perguntar se não se está substituindo a “ideologia do plano”¹⁷ por uma outra, a ideologia da diversidade, das identidades locais, em que os conflitos são escamoteados por uma espécie de estetização do heterogêneo, recoberto pela transformação da superfície desencantada (na acepção que Max Weber dava a dimensão- chave do mundo moderno) das nossas cidades em cenários fascinantes de uma sociabilidade viva que há muito tempo deixou de existir, em virtude justamente desse traço de desertificante da modernização (ARANTES, 2000, p.132).

O fato novo para esta autora se revela na noção de “gerenciamento”, nomenclatura transposta das relações próprias do mundo empresarial, o qual ressignificou o vocabulário desgastado do planejamento, “desacreditado pela voga contextualista”¹⁸. Esta vertente nasce dentro do ideário neoliberal, em que a volta à cidade se realiza na condição de produto cultural, configurado na “animação urbana” mediante uma ação concertada entre governantes, burocratas e urbanistas.

Nesta perspectiva, o Plano Estratégico, na vertente do empreendedorismo urbano, constitui uma alternativa de planejamento que atende aos interesses de inserção da cidade no circuito do capital mundial. Esta visão qualifica a cidade como uma empresa e, ao mesmo tempo, produto cultural, propiciando-lhe as condições de competitividade e as oportunidades necessárias à articulação com o espaço-tempo mundial.

O mote central do planejamento estratégico, segundo Arantes (2000), está no reforço ou relançamento da “dimensão cultural” cuja expressão primeira ocorreu na tendência historicista do movimento moderno. Assim, a volta à cidade seria uma nova atitude frente à cultura, fundindo publicidade e animação cultural:

No plano da vida urbana tudo se passa como se a tarefa coletiva- Estado e iniciativa privada tivesse obrigação de reproduzir, embelezando, monumentalizando, se for preciso, o caos urbano, afinal fruto de uma organização espontânea dos indivíduos no livre exercício de seus direitos e criatividade (ARANTES, 2000, p. 156).

¹⁷ A terminologia “ideologia do plano” a autora toma emprestado de Manfredo Tafuri, a qual “se inscreve de forma positiva no processo de racionalização no qual está a apostar e, no instante mesmo em que cumpre o prometido, torna manifesta a ideologia entranhada na mais ambiciosa, utopia reformadora deste século” (apud ARANTES, 2000, p. 107).

¹⁸ Movimento da Arquitetura, no qual a autora destaca o nome de Aldo Rossi e V. Gregotti.

Na acepção da autora os projetos de “gentrificação”¹⁹ e “renovação urbana” consistem em outra etapa da abordagem culturalista, os quais manifestam o reencontro entre a cultura urbana e o capital. A produção de uma “cidade imagem”, mediante a recuperação dos valores locais, revela na sua morfologia uma nova forma de atrair investimentos e tecnologias e, portanto, empresas multinacionais e turistas.

Conforme afirma Borja (1988), esta volta à cidade se realiza com a ampliação da presença do Estado como: agente de investimento, profissional de *marketing*, parceiro da iniciativa privada, interlocutor nas negociações. Como agente de propaganda concentra investimentos maciços em *marketing* urbano, de forma a tornar a cidade mais competitiva e inserida no mundo globalizado. O Estado, também, assume a forma de investidor ao realizar obras de grande porte, infra-estruturais (aeroporto, porto, saneamento) e equipamentos culturais. Na função de interlocutor, estabelece espaços de negociação entre os agentes, mediante a criação de conselhos e comissões com a participação da sociedade civil e do Estado.

Atualmente, no Brasil, os planos diretores mais flexíveis e abertos, conforme a metodologia aplicada, incorporam idéias básicas dos planos estratégicos, quanto às diretrizes gerais e às táticas de realização, os quais incluem os projetos urbanos.

3.4 PROJETO URBANO

O projeto urbano que alguns denominam, no Brasil, desenho urbano, realiza-se sob a responsabilidade técnica dos urbanistas e dos arquitetos. Estes projetos surgem da crítica aos planos diretores modernos, e fazem parte de novos planos e programas de desenvolvimento urbano. São, portanto, objeto de opções políticas, muitas vezes envolvendo setores públicos e privados.

As reflexões sobre o projeto urbano emergem do interior do campo disciplinar do urbanismo, reivindicando o retorno de alguns princípios fundantes

¹⁹ O termo gentrificação é atribuído a projetos de requalificação que atendem a novas estratégias culturais, possibilitadas pelo contexto de financeirização da economia, nos países centrais, aplicados na recuperação de áreas, de forma a elevar o prestígio e o capital simbólico das cidades. (ARANTES 2000, p.156). A autora cita como exemplo de estereótipos baianos, o Pelourinho, em Salvador-BA.

das suas práticas de natureza conceitual e metodológica, corrompidos pelas ideologias e utopias do movimento moderno. Sob o ponto de vista conceitual, concerne à recuperação da dimensão simbólica inerente à “artisticidade” da arquitetura e como prática constituída por procedimentos ligados à racionalidade estética, mas também vinculada à racionalidade política, sujeita a duas ordens de análises, uma relativa à metodologia do projeto e outra, às técnicas de ação sobre o urbano. No referente à “técnica” e ao “processo do projeto”, a crítica recai em uma negação da condição de autoridade do arquiteto, representado no movimento moderno pelo gesto criador, com uma missão heróica de confrontar-se com um novo papel, fundado na interação entre projetistas, agentes ou clientes.

Esta postura crítica surge dos impasses do projeto da modernidade nas economias capitalistas, diante da incapacidade da iniciativa pública de arcar com as demandas urbanas, requerendo mudanças na relação entre as esferas pública e privada. A nova ordem regulatória estabelece um movimento no sentido da parceria entre o setor público e o privado, ou seja, entre Estado e sociedade civil, mediante um sistema de negociações e pactos, voltados, principalmente, para os projetos de setores como habitação, equipamentos urbanos, infra-estrutura etc. Daí a insustentabilidade de planos diretores rígidos, que definem zonas e normas homogêneas para a cidade e, também, a incerteza própria das técnicas de previsibilidade e projeções, conforme comprovam os próprios fatos.

A polêmica contemporânea entre plano e projeto fica, no entanto, cada vez mais tênue. Torna-se quase consenso, entre os profissionais, considerá-los como procedimentos e atividades complementares, e não coisas antagônicas. Tal visão implica articular o “ordenamento de referência” com o “projeto de ação”, ou seja, as gestões com os projetos urbanos. Hoje, necessariamente, o plano não tem de preceder ao projeto. Ambos devem formar um sistema único dentro do processo de planejamento, o qual inclua estratégias e programas com o envolvimento do setor privado e setor público, determinados para cada situação histórica local. Nas palavras de Portas (1996), estes instrumentos criam uma espécie de sistema de aprendizagem mútua, um *learning process*, revelando o processo dialético da dinâmica urbana, como percursos e possibilidades e não como um fim. Os limites vêm da relação entre

o espaço da representação dos planos, mais abstrato, o espaço percebido das problematizações que na visão dos especialistas, estabelece as diretrizes e estratégias dos planos e o espaço vivido, que incorpora diferentes níveis da realidade e diferentes agentes.

Na visão de Tsiomis (1996), a articulação entre os espaços, da representação, da vivência e da percepção, abre perspectiva para recuperar a dimensão simbólica e estética da arquitetura nos planos globais. O projeto poderia, então, dar sentido a uma ação de reconquista da cidade e possibilitar o desenvolvimento de um processo que envolveria a programação e a definição de estratégias, sendo suscetível de alterações até a etapa de implementação. Nesta perspectiva, o projeto, na situação atual das sociedades contemporâneas, não necessariamente constitui um desdobramento de um plano, mas pode ser um gerador de planos.

Ao abordar a natureza do projeto urbano, na atualidade, Tsiomis (1996) destaca como questão central a qualificação espacial, que difere das noções que advêm do século XIX: “Civic Art”, “Art Urban”, “Art de Bâtir la Ville”, “Urbanística”, “planos de embelezamento” etc.

Conforme Tsiomis (1996) é um procedimento complexo que compatibiliza diversas racionalidades: regulamentares, estéticas, sociais, econômicas, administrativas, visando à estratégia de reconquista da cidade, cujos beneficiados dependem do resultado das negociações, em cada caso específico. Subjacente a esta questão, um ponto importante reside na crítica à modernidade, de onde emerge a proposição de uma renovação do papel do Estado, além das historicamente consolidadas, normativa e executiva, e de mediador nas negociações, conseqüentemente alterando os instrumentos de controle e as estratégias de intervenção socioespacial.

Na opinião de Santos (1991), a crítica à modernidade reside na contradição básica do pensamento moderno, no qual predomina a racionalidade técnico-científica, e na submissão dos marcos regulatórios aos princípios do mercado. Segundo este autor, daí podem ser explicadas a grandeza e a tragédia do projeto da modernidade. Grandeza, na assunção da dimensão política e cultural da cidade, que exige privilegiar outras matrizes regulatórias capazes de entendê-la na sua totalidade. Tragédia, pelo método parcelar da visão científica ao realizar a justaposição dos conhecimentos.

Assim, torna-se fundamental compreender como o discurso do urbanismo/ planejamento urbano foi construído no Brasil e como se realiza a construção da relação entre técnica e política, em cada momento histórico.

4 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE URBANISMO/ PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Interessa neste item recuperar algumas experiências de urbanismo/ planejamento urbano no Brasil, sobretudo aquelas que tiveram influência em Fortaleza. Desde o higienismo/sanitarismo do início do século aos planos diretores participativos pós-Constituição de 1988, ocorre uma maior politização das práticas de planejamento urbano. Tais idealizações, representadas nos planos, são fundamentadas nas vertentes teóricas as quais não são aplicadas de forma pura, pois acontecem modificadas por situações específicas, conforme diferentes conjunturas históricas. Assim, cada situação- problema revela a adaptação às circunstâncias históricas locais.

Baseado nos estudos de Leme²⁰ (1999), de Ribeiro e Cardoso (1996), sobre as experiências de planejamento urbano no Brasil, podem-se distinguir cinco períodos quanto às concepções, metodologias aplicadas aos diagnósticos, às diretrizes e aos objetivos das intervenções urbanas, ao aparato institucional e mecanismos de legitimação, com vistas às experiências reproduzidas em Fortaleza: primeiro, os planos de melhoramento urbano, entre 1895 e 1930; segundo, entre 1930 e 1950, os planos de remodelação urbana; terceiro, entre 1950 e 1970, os planos diretores físico-territoriais; quarto, entre 1970 e 1980, os planos diretores de desenvolvimento local integrado e quinto, a partir de 1988, os planos diretores participativos.

4.1 OS PLANOS DE MELHORAMENTO URBANO

No primeiro período, correspondente à República Velha, as ações sobre o urbano consolidam-se em planos e ações setoriais de melhoramento urbano, cuja ênfase centrava-se na técnica e na estética. Durante este período, as reformas urbanas, orientadas pelo Estado Liberal, atendiam ao ideário da nacionalidade e da modernização, visando à realização do ideal de ordem e progresso, cujas representações eram “melhoramento” e “aformoseamento urbano”, metáforas da civilização. Os dois elementos estruturantes do espaço, a

²⁰ O estudo organizado por Leme constitui uma coletânea de artigos e um Guia de Fontes de oito cidades brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre, Niterói e Vitória e revela as idéias de um grupo de pesquisadores.

fluidez e a estética, eram consolidados nas preocupações com a circulação, os serviços urbanos e a remodelação dos espaços da elite (praças, jardins etc).

Segundo Leme (1999), os profissionais envolvidos nas ações urbanas eram formados nos cursos de engenharia, nas antigas escolas militares na Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro e na Escola Central do Rio de Janeiro, ou no exterior. A maioria destes profissionais conciliava as práticas profissionais às funções administrativas públicas. As referências eram as experiências de reforma urbana das cidades européias no século XIX, fundamentalmente de Paris e Viena. Os primeiros campos de trabalho referiam-se à construção de ferrovias, a obras portuárias e de infra-estrutura das cidades, saneamento, abertura e regularização do sistema viário e a projetos urbanísticos setoriais, da zona central. Nos textos destaca-se o termo melhoramento urbano com ampla conotação atribuída ao projeto, à construção de obras de infra-estrutura, a projetos e ajardinamento de parques e praças e à elaboração de legislações urbanísticas (códigos de posturas). Apesar das ações urbanas serem setoriais, os planos de saneamento já apresentavam uma visão de conjunto da área urbana.

Ribeiro e Cardoso (1996), ao abordarem as concepções orientadoras das ações urbanas, explicam seu caráter ainda setorial, sem configurar-se em planos urbanísticos, pois não consideram a cidade na sua totalidade. Para eles, esses planos refletem o alinhamento do País às circunstâncias do comércio internacional, quando a cidade passa a ser referência de atuação comercial e política das elites. Este novo contexto exigia a adaptação da cidade, tanto funcional quanto simbólica, dando-lhe um ar de modernidade e civilização:

Nesse contexto, as intervenções urbanas visavam principalmente criar uma nova imagem, em conformidade com os modelos estéticos europeus, permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos a sua nova condição. A modernização se torna então princípio organizador das intervenções. Essa modernização terá, todavia, como sua principal característica a não-universalidade. De fato, as novas elites buscam desesperadamente afastar de suas vistas- e das vistas do estrangeiro- o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço. (RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p. 59)

Tais práticas, na maioria dos casos, eram setoriais e ainda mais seletivas, marcadas pela modernização das áreas mais nobres onde as elites residiam e desenvolviam suas atividades. As ações, também em muitos casos, seguiam a linha do “urbanismo demolidor” sob a inspiração de Haussmann, com ênfase na estética e na fluidez, com um viés segregacionista, mediante a expulsão das camadas populares da proximidade das áreas ocupadas pela elite.

4.2. OS PLANOS DE REMODELAÇÃO URBANA

No segundo período, entre 1930 e 1950, os planos apresentam mudança na abordagem, a visão setorial cede lugar à proposta a partir da compreensão da totalidade da cidade, consistindo em planos de conjunto da área urbana. Neste período, respaldados em Leme (1999), destacam-se os planos que articulam as áreas centrais às áreas de expansão urbana. Tais planos enfatizam o sistema de vias e transportes, a formulação das primeiras propostas de zoneamento, a organização dos órgãos de planejamento urbano, integrados à estrutura administrativa das prefeituras, e as legislações urbanísticas de controle e uso do solo. Segundo Leme (1999), duas vertentes evidenciam-se: a originada na tradição da sociologia aplicada do Museu Social, cuja ação urbana assenta em bases científicas, difundida no Brasil, por Alfred Agache, e a outra, ligada à concepção da Arquitetura Moderna, representada por Le Corbusier.

Nas afirmações de Leme (1999), é um momento de consolidação do urbanismo enquanto prática profissional e área de conhecimento, congregando os conhecimentos da ciência e da arte. Além dos profissionais locais, engenheiros e arquitetos, evidencia-se a presença de profissionais estrangeiros, convidados para participar de colóquios e comissões. Alguns destes profissionais contribuíram mais concretamente na elaboração de planos: Donat Alfred Agache com o Plano do Rio de Janeiro; Arnaldo Gladosh com o Plano de Urbanização para Porto Alegre; Joseph- Antoine Bouvard com o Projeto do Vale do Anhagabaú, em São Paulo, ou ministrando cursos; Gaston Bardet, em Belo Horizonte etc. Para as demais cidades brasileiras, grande parte dos planos foram elaborados por arquitetos e engenheiros radicados no Rio de Janeiro e

São Paulo, contratados para trabalhos de consultoria e elaboração de planos, entre eles: Nestor de Figueiredo, Prestes Maia, Attílio Corrêa Lima, Armando Godoy .

Na visão de Ribeiro e Cardoso (1996), o Estado Liberal deixa de ser funcional na reprodução das relações capitalistas, exigindo mudança no papel do Estado sob a forma da ação racional. Na visão destes autores, os planos reproduzem o ideário higienista e urbanístico realizado nos países centrais. Nestas idealizações destacam-se três elementos estruturantes: embelezamento, monumentalidade e controle social. Afirmam os autores:

A possibilidade de modernização se expressa nos planos, de maneira geral, de forma inclusiva. Ao ter a cidade como um todo como objeto de intervenção, os planos expressam mecanismos de regulação que deveriam influir decisivamente sobre as condições de vida das camadas populares, mesmo considerando a ênfase nos aspectos relativos às reformas dos centros urbanos. Todavia, a relação dos planos com a efetiva regulação pública não se efetiva. Os planos produzem normas destinadas a não serem cumpridas, criando assim um abismo entre a “cidade real” e a “cidade Ideal”.

Durante este período há uma efervescência nos debates de idéias urbanísticas e na produção de planos diretores. Além dos planos já citados, em São Paulo, é elaborado por Prestes Maia (LEME, 1999) o Plano de Avenidas e, em Recife, é elaborado por Domingos Ferreira, o Plano de Remodelação do bairro Santo Antônio, por Nestor de Figueiredo, Remodelação e extensão de Recife, por Attílio Corrêa Lima, o Plano de Remodelação do Recife, por Ulhôa Cintra, Sugestões ao Plano de Reforma do Recife (DINIS, 1999). Em Salvador, é realizada a Semana do Urbanismo de Salvador, em 1935, seguida da instituição do Escritório do Plano Urbanístico da Cidade de Salvador, em 1943 (SAMPAIO, 1999). Em Fortaleza, Nestor de Figueiredo elabora o anteprojeto do Plano de Remodelação da Cidade de Fortaleza e Sabóia Ribeiro, a Remodelação da Cidade de Fortaleza.

Neste período, os planos apresentam uma visão de conjunto da cidade, pautados nas idéias base de zoneamento e circulação; em muitos casos a cidade idealizada estava em descompasso com a cidade-real, por falta de respaldo institucional e político.

4.3. OS PLANOS DIRETORES FÍSICO-TERRITORIAL

No terceiro período, iniciado na pós-Segunda Guerra, segundo Leme (1999), comprovam-se duas vertentes de urbanismo: uma originada dos planos de melhoramento e outra que emerge dos CIAM' s. A primeira desdobra-se nos planos diretores, e a segunda teve sua expressão paradigmática no Plano de Brasília.

Neste estudo são abordados os planos diretores procedentes das políticas públicas urbanas quando, segundo Oliveira (1982), assistem-se a mudanças qualitativas na relação entre Estado e urbano, correspondentes à fase do capital monopolista. Em corroboração a Oliveira (1982), Sampaio (1999) destaca o novo papel do Estado, consolidado nas economias periféricas como o Brasil, no segundo pós-guerra²¹ embora suas manifestações, ainda embrionárias, ocorram desde a década de 1930, com a implantação do Estado nacional desenvolvimentista (governo Vargas), articuladas ao processo de industrialização e urbanização crescente e à modernização das cidades.

Neste período, assiste-se a produção de planos diretores físico-territoriais, elaborados por iniciativas dos governos locais. Como iniciativas isoladas, não representavam uma política urbana para o País. Em decorrência do sistema político mais aberto e descentralizado, estes planos apresentam concepções e metodologias diferentes. Verificam-se, no entanto, certas características comuns em seus conteúdos, pois atendem às especificidades da urbanização e da industrialização, submetem-se às diretrizes do ideário nacional-desenvolvimentista, além de traduzir os interesses das elites detentoras do poder econômico e político.

Na opinião de Cardoso e Ribeiro (1996) as políticas públicas urbanas, como um campo unificado de ação do Estado, só acontecem na sociedade brasileira, na década de 1950, quando a problemática urbana passa a integrar a agenda das questões de desenvolvimento do País.

²¹ O Plano Salte representa o primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil, cuja sigla é formada das palavras: saúde, alimentação, transporte e energia, ironicamente denominado SAL. Efetivamente, a primeira manifestação no Brasil acontece com a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, em 1951, atrelada à ajuda externa norte-americana institucionalizada com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952), objetivando implantar o Plano de Reparcelamento Econômico. A tentativa de instituir o planejamento global no País, que serviu de base ao Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, em 1956, realizou-se com a implantação do Grupo Misto Cepal/ BNDE, em 1953, sob a presidência de Celso Furtado (LIMA, 2004).

Dentro deste contexto, a elaboração dos planos diretores nasceu atrelada às práticas de planejamento econômico, próprias ao Estado monopolista. Tais planos, por sua vinculação às políticas públicas desenvolvimentistas, tinham como idéia-base a noção de desenvolvimento dentro de uma perspectiva regional. O fato de apresentar uma nova percepção da complexidade urbana, requeriam um conhecimento prévio e global da cidade, respaldado na investigação científica da realidade urbana, sob os aspectos econômicos, políticos e sociais. A construção da realidade socioespacial implicava numa metodologia interdisciplinar e de rigor científico, com a visão do planejamento como processo. As novas vertentes de planejamento urbano vão surgir como um conjunto de representações de apreensão da realidade social e de técnicas de ação, tornando-se um instrumento privilegiado nas formulações dos diagnósticos sobre a problemática urbana e cujas soluções técnicas são racionalizadoras e administrativas.

O ideário destes planos diretores deriva dos princípios do *comprehensive planning*, cujas raízes advêm das concepções da vertente organicista, de influência norte-americana e européia. Esta vertente surge no planejamento regional inglês, de viés organicista, fundado nas teorias da trilogia Howard, Geddes e Mumford. Rebatido para o Brasil, apresentava inovações do desenho de forma, valorização da aglomeração em comunidades e privilégio do transporte particular.

Nesse modelo, como assevera Lynch (1999), algumas formas são valorizadas: os padrões radiais, as disposições antigeométricas, as irregularidades e características naturais a serem preservadas. Na organização da cidade, a unidade de bairro constitui um conceito fundamental, com fins de recuperar o princípio de comunidade, e nela estavam concentrados os serviços de apoio às unidades residenciais. Aplicam-se, portanto, os princípios das Unidades de Vizinhanças e as concepções de superquadras, influenciadas pelo projeto de Radburn, de Clarence Stein, de New Jersey, na década de 1920.

Os planos tiveram dois núcleos de influências. Um com idéias provenientes do Movimento Economia e Humanismo, representado no Brasil pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Sagmacs), divulgado pelo Padre Lebre, e que tem como eixo temático a questão social. Deste grupo foram significativas as experiências em São Paulo e Recife, outro, formado por profissionais integrantes do corpo técnico do Ibam, ligado à visão municipalista, entre eles Hélio Modesto e Antônio Baltar que participaram de trabalhos junto à Sagmacs. Nas demais

idades brasileiras, os técnicos ligados a estas instituições integraram as equipes responsáveis pela elaboração dos planos diretores físico-territoriais

No caso de Fortaleza e das demais cidades do Nordeste, este novo papel do Estado, mediado pelo planejamento urbano, interferiu na mudança das concepções, nas metodologias aplicadas aos diagnósticos, às diretrizes e aos objetivos das ações urbanas. O termo planejamento urbano torna-se mais usual, representando uma ampliação da visão técnica associada à ciência, respaldada em conhecimentos, comprometida com o desenvolvimento e modernização das cidades.

As críticas centram-se na própria limitação da metodologia global, ainda marcada pela divisão parcelar dos saberes sobre a cidade. Outro aspecto importante refere-se à visão técnica, tanto na leitura da cidade quanto na definição das diretrizes, representando um discurso competente voltado para a legitimação das ações públicas.

4.4 OS PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO

As experiências sobre os planos de desenvolvimento local integrado (PDLIs), realizados no final dos anos 1960 e no início dos anos 1970, atendem ao sistema político centralizador implantado pelo governo militar. O governo federal, ao assumir a atribuição de planejar e modernizar as cidades, institucionaliza uma política urbana para o País. Para tanto, cria inicialmente o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serfhou, através do mesmo ato legal, Lei nº 4 380, de 21 de agosto de 1964.

Durante a vigência do BNH até sua extinção, em 1986, sua atribuição consistia na promoção da produção habitacional e na gestão dos recursos destinados a investimentos em infra-estrutura urbana. Ao Serfhou, extinto em 1986, era destinado o papel de gerenciar a prática de elaboração de planos diretores.

A ação do Serfhou, conforme os preceitos da Política Urbana Nacional, apoiava-se em duas idéias-forças: a modernização e o controle social. A promoção do crescimento consistia na modernização das cidades, em especial das capitais, e da máquina administrativa. A criação das condições de infra-estrutura e de habitação, além de favorecer a reprodução das relações

capitalistas e fortalecer o capital internacional, visava integrar a população marginal, mediante regulação administrativa dos conflitos. Este período constitui uma tentativa de anular todo o esforço de construção política dos movimentos sociais e urbanos.

Aos planos diretores locais integrados associa-se o viés do *comprehensive planning* ao sistêmico, no qual se enfatiza a visão multidisciplinar, retoma-se a idéia do planejamento como processo e aborda-se a cidade no contexto metropolitano. Os procedimentos metodológicos da vertente sistêmica, apoiada em modelos de simulação de uso do solo e de transportes, significavam um reforço da visão técnico-científica dos problemas urbanos e suas soluções, e compatibilizavam-se com a idéia de neutralidade da atuação governamental, recurso ideológico para assegurar a legitimação das ações do governo no urbano. Além do mais, a visão estruturalista significava um avanço na perspectiva de uma integração da ação governamental nos vários níveis.

Estas experiências denotam a influência das idéias de racionalização administrativa do *planning* americano e do *aménagement du territoire*, de procedência francesa. As idéias utópicas próprias do ideário reformista, de forte expressão política, na fase anterior, cedem lugar à visão técnica e a procedimentos mais racionais, principalmente administrativos.

A revisão crítica realizada por Barata e Santos (1990), técnicos e consultores na área de Planejamento Urbano orientado pelo Ibam, centra-se em três aspectos: a política urbana praticada, os procedimentos metodológicos aplicados na elaboração dos planos e o planejamento como processo. Quanto à política urbana, atribuem sua ineficácia ao caráter centralizador, baseada em procedimentos metodológicos simétricos marcados pela uniformidade no tratamento em termos de pesquisa e concepção dos planos, omitindo as divergências quanto à escala demográfica, ao papel dos municípios na rede urbana do País e à falta de disponibilidade de recursos financeiros e humanos para implementação dos planos. Para estes autores, a ação do Serfhau não alcançou os objetivos colimados em razão da concepção dos planos dentro de uma visão global, comprovadamente utópica, a qual priorizava diagnósticos amplos e setORIZADOS, fundamentados em dados e em pesquisas quantitativas, sem percepção das contradições e conflitos socioespaciais e da centralização

do poder no governo federal, que fragilizou os governos municipais, retirando, ainda mais, sua autonomia decisória e financeira. Desta forma, o papel do Serfhau, de coordenador de investimentos federais com vistas a realizar a integração horizontal e vertical nas ações sobre o urbano, resumira na capacitação das prefeituras no campo administrativo (estruturas e processos internos) e no financiamento da elaboração dos planos de desenvolvimento local integrado. Do ponto de vista físico-territorial, os planos não foram indutores dos programas das agências federais e das práticas das administrações municipais, e restringiram-se ao controle urbanístico, aplicando a legislação sobre uso do solo.

Quanto aos aspectos positivos, o Serfhau contribuiu para a difusão da cultura de planejamento e a institucionalização da atividade, ao incentivar a criação de órgãos de planejamento urbano e a formação dos profissionais consultores e planejadores. Afirmam os autores:

Dessa forma, o Serfhau funcionou para reproduzir, no nível municipal, a ideologia tecnocrática consolidada pelos governos militares. O município, visto como esfera mais atrasada da Federação, entraria na era da modernidade a partir da absorção dos instrumentos e do planejamento, necessários para operar a mudança. Sob este ponto de vista, a adoção do planejamento nesse período não se constituiu em um movimento espontâneo das municipalidades, sendo imposta pelo mecanismo das relações intergovernamentais definido pela União (BARATA e SANTOS, 1990, p.29).

Costa (1994) aliando o conhecimento teórico às ações práticas, em razão do seu papel de professor e de técnico comprometido com a elaboração de planos, destaca duas ordens de críticas relativas às práticas de planejamento moderno: num primeiro momento, as críticas de ordem prática, as procedentes do interior do grupo de planejadores, as quais se referiam à operacionalidade dos planos em razão da comprovação dos limitados resultados; e num segundo momento, as de ordem teórico-reflexiva, substanciadas nos avanços dos estudos urbanos nas ciências sociais, as quais refletem maior aprofundamento e amadurecimento, pois se exploram os aspectos teóricos e práticos do planejamento urbano no contexto da dinâmica urbana e do papel do Estado.

Para este autor, quando a prática passou a ser problematizada e considerada atividade em crise, foram destacados os seguintes aspectos: os

PDLIs não orientaram o desenvolvimento das cidades e só incidentalmente os objetivos anunciados foram alcançados e as metas executivas realizadas; não foram reconhecidos na orientação das práticas político-administrativas, tanto do Executivo quanto do Legislativo municipal. Quanto à lógica interna dos planos, destaca-se a desvinculação entre as diretrizes e os instrumentos propostos, sem estratégia de viabilização de ação executiva e normativa e dos recursos disponíveis.

Ao admitir ser o plano uma carta de intenções, Costa (1994) sem qualquer sanção legal, comprova: o divórcio entre as metas e as possibilidades financeiras e operacionais do governo local; o descompromisso com os interesses e aspirações das comunidades; e a inexistência de recursos legais, de forma a tornar obrigatória a ação pública sobre o disposto no plano, executiva ou normativa.

Nas palavras de Costa (1994), o aspecto mais grave reside no distanciamento entre os planos, as comunidades e as administrações locais:

Parecia inegável que sua elaboração constituía um ritual burocrático cujo cumprimento formal, por parte das prefeituras, servia muito mais como demonstração de que enquadravam na política federal de desenvolvimento urbano: habilitavam-se, dessa forma à obtenção de financiamento de programas habitacionais, saneamento básico e de certos equipamentos sociais, estes sim de interesse dos políticos locais (COSTA, 1999, p.12).

Nesse sentido, o cerne destas críticas remete à relação entre técnica e política, no planejamento moderno, cujo discurso competente era compatível com os interesses das elites econômicas e políticas, alinhadas à reprodução das relações capitalistas dos países centrais. Desta forma, os planos nos aspectos funcionais relativos à urbanização corporativa, serviram de diretrizes e, mais precisamente, como recurso burocrático de inserção nos programas e fonte de recursos nacionais e internacionais. É inegável sua contribuição à cultura do planejamento urbano, ao produzirem documentos, criarem instituições e contribuírem para a formação dos profissionais.

4.5 PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVO OU REDISTRIBUTIVO

A quinta fase, produto das transformações ocorridas após a década de 1970, por um lado promovidas pela globalização do capital, hegemonia dos circuitos financeiros e avanços tecnológicos e, por outro, pela crise fiscal do Estado e a ampliação dos movimentos sociais, teve impacto nas teorias e experiências de planejamento e gestão urbana, abrindo espaço a outros paradigmas.

Duas tendências hegemônicas podem ser identificadas: o planejamento politizado, de caráter redistributivista, que adquiriu forma de direitos com a promulgação da Constituição de 1988, e o planejamento estratégico de gestão empresarial, sob a idéia de um estado gerencial, referenciado nas experiências dos países centrais. Estas duas vertentes introduzem a concepção de estratégias e projeto urbano, livres dos ideais utópicos modernos. Assim o planejamento estratégico pode ser instrumento tanto dos grupos progressistas quanto das tendências ligadas ao pragmatismo da racionalidade do mercado.

Nestas duas concepções predominantes, visualizam-se mudanças na concepção da cidade, na relação poder-sociedade, homem-natureza. Desse modo, altera-se a relação entre técnica e política, correspondendo a mudanças nas concepções, metodologias, instrumentos e critérios de legitimação.

A vertente redistributiva foi fruto de um processo de longa maturação, decorrente de reflexões e processos políticos, alicerçados no envolvimento de intelectuais universitários, entidades políticas e movimentos sociais, e constituiu objeto de colóquios e seminários que culminaram com a Constituição de 1988.

4.5.1 Antecedentes da Constituição de 1988

A Constituição Federal teve como antecedentes no tratamento das questões urbanas alguns eventos que contaram com a participação de várias camadas sociais e de entidades representativas de profissionais liberais, universidades, administração pública, dentre os mais destacados. Os grupos ligados à pesquisa da área urbana tiveram participação efetiva, dentre os quais: Associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Regional e Urbano (Anpur), Sindicato dos Arquitetos de São Paulo (Ansur), Instituto

Polis e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (Fauusp). Estes temas já faziam parte do ordenamento jurídico, mas receberam novo tratamento e foram objeto dos seguintes eventos:

a) Simpósio “O Brasil Urbano na Constituinte”

Este simpósio foi organizado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em colaboração com a Universidade de São Paulo (USP), no final de 1987. A temática objeto do seminário relacionava-se à descentralização e à distribuição de competências entre as três esferas do governo, federal, estadual e municipal, com a participação ativa de profissionais arquitetos e docentes da Universidade de São Paulo como: Nestor Goulart Reis Filho e Celso Lamparelli.

b) Grupo de Estudo, congregando os profissionais do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e da Universidade de São Paulo, que tinha como objetivo apresentar propostas à Constituição.

c) Anteprojeto de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo antigo CNDU, órgão do antigo Ministério do Interior, que teve a colaboração de técnicos e consultores progressistas, no final de 1987. A temática central era “socializar o solo urbano”, discussão básica na Constituição de 1988, consistindo nos primeiros indícios do Estatuto da Cidade.

d) Campanha da Fraternidade, organizada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), 20^a. Assembléia, que lançou como tema “Solo Urbano e Ação Pastoral”, na qual se defendia a necessidade de um controle público sobre o mercado imobiliário como alternativa ao enfrentamento da desigualdade das condições de vida urbana (RIBEIRO, 2003, p.13); (OLIVEIRA, 1996, p.72).

O contexto da discussão nacional que precedeu a revisão da Constituição, em 1988, cria um clima para a reflexão a respeito da questão urbana, ao aprofundar o debate sobre as políticas urbanas e, em consequência, acerca das alternativas às práticas vigentes de planejamento urbano, possibilitado, primordialmente, pela ampliação dos instrumentos de implementação. Inicialmente, as propostas do texto constitucional foram elaboradas pelos técnicos do CNDU, em colaboração com profissionais pesquisadores universitários, em seminário já referenciado, adquirindo outro

formato com a incorporação de parte das emendas propostas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana.

De forma efetiva, o MNRU integrou-se nas reuniões plenárias pró-participação popular na Constituinte, e apresentou proposta de emenda subscrita por 140 000 pessoas.

A Constituinte serviu de canal para divulgação e ampliação dos questionamentos do meio intelectual e político em relação à política urbana e, principalmente, contribuiu para o fortalecimento das práticas de planejamento urbano e para a formatação do estatuto de legalidade, representado pela figura do plano diretor.

Conforme o MNRU, inúmeras críticas respaldaram os debates antes e durante a elaboração da Constituição. Tais críticas versavam sobre a ênfase da dimensão técnica do planejamento urbano moderno, de modo especial da prática orientada pela política urbana nacional sob a orientação do Serfhau. O questionamento centrava-se na relação entre técnica e política, baseada na suposta neutralidade do saber técnico, advogando a ênfase na dimensão política. O reforço das idéias dos grupos propugnadores das mudanças consolidou-se com a introdução, no centro dos debates, de três temáticas básicas: a questão fundiária, a ambiental e a político-institucional. Os temas veiculados versavam sobre a função social da propriedade, a justa distribuição dos bens e serviços, a gestão democrática, a noção de desenvolvimento comprometida com a preservação e a recuperação ambiental da cidade.

As emendas apresentadas pelo MNRU, inseridas na Constituição de 1988, referem-se ao Capítulo II, que trata da política urbana, no artigo 182, parágrafos 1º e 2º, e estabelecem a obrigatoriedade da política urbana aos municípios, indicando alguns dos seus instrumentos:

“Art.182- “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei,tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Parágrafo 1º- “O plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

Parágrafo 2º- “A propriedade urbana cumpre a função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

O Movimento Constituinte Nacional foi determinante para o desenlace dos processos de reforma institucional e jurídica, estadual e municipal.

A partir deste momento, os planos diretores são realizados conforme prescrições constitucionais, segundo as quais são o instrumento-mor da política urbana, e devem assegurar a justiça social e o direito à cidade viabilizado pela metodologia participativa. Ampliou-se a discussão nas constituições estaduais e municipais, sobre os instrumentos legais responsáveis pelo estabelecimento das diretrizes da política urbana local. Em Fortaleza, o PDDUFOR, referência empírica deste estudo, é expressão deste processo.

No Brasil, as idéias do planejamento politizado surgiram ligadas ao meio universitário progressista e aos movimentos urbanos, em especial o Movimento Nacional da Reforma Urbana, com suas críticas às práticas anteriores e à especulação em torno de novos paradigmas na área das ciências sociais, da geografia urbana e do urbanismo. Contrapunha-se, assim, ao ideário baseado na hegemonia dos princípios do mercado e no domínio da racionalidade instrumental que reforçava o saber da técnica e da ciência como forma de legitimação do poder.

O planejamento politizado, na ótica da literatura especializada,²² também denominado planejamento democrático, progressista, ativista, redistributivista, entende a cidade como produção histórica e coletiva, na qual diferentes agentes são responsáveis pela sua produção e apropriação. Na opinião de Rolnik (1990), compartilhada por outros autores, o planejamento urbano constitui um instrumento de contrato social com o fim precípua de implementar mudanças sociais.

A cidade passa a ser tematizada, a partir da sua dimensão social, como espaço que assegura os direitos urbanos, onde é reafirmado o ideário do MNRU, núcleo de debate do urbano na Constituição de 1988.

²² Os autores brasileiros cujas obras sobre este assunto foram analisadas neste trabalho são: ROLNIK (1990 E1991), MARICATO (1994 e 2000), SOUZA (2000,2002 E 2003), SCHERER (1987), CARDOSO (1996 e 1997), VAINER (2000) GRAZIA E GRAZIA (2003), RIBEIRO (1996).

Esta concepção objetiva realizar mudanças estruturais que atingem os pilares da regulação e o conteúdo das racionalidades dentro do quadro da reprodução das relações capitalistas, alterando as relações de poder relativas ao direito de propriedade, à relação entre homem e natureza e à ampliação da esfera pública mediante instrumentos urbanísticos, jurídicos, administrativos e financeiros. Estes mecanismos indiretos de transferência de renda devem alterar a distribuição de renda, mudar as correlações de forças na apropriação da cidade, fragilizar a ação do capital imobiliário e implantar a democracia real por meio da construção de sujeitos sociais. Significam, portanto, uma busca de alternativas para enfrentar os conflitos de interesse, para esclarecer e conscientizar a população e realizar o pacto social.

Na visão dos autores citados na nota 22, há mudanças substantivas no conceito e nas abordagens sobre planejamento urbano. É consenso nas suas abordagens a dimensão política do planejamento, elegendo vários instrumentos, entre eles o plano diretor, para a realização da política urbana e do desenvolvimento urbano. Conforme destaca Souza (2002), o conceito de desenvolvimento contrapõe-se a crescimento econômico, defendido pelo planejamento urbano informado pela economia urbana clássica. Para este autor, desenvolvimento significa uma mudança social, no sentido de justiça social e qualidade de vida. O planejamento urbano, entendido como processo, não apresenta o conteúdo da mudança a priori, à revelia dos desejos e expectativas dos diferentes agentes, com seus valores culturais próprios e suas particularidades culturais e histórico-geográficas (SOUZA, 2002).

A nova prática do planejamento urbano sob a perspectiva progressista, no Brasil, aponta para mudanças nas relações de poder da e na cidade, para a emergência de novos agentes, principalmente as camadas populares, e para uma mudança na relação entre público e privado. Na perspectiva desta vertente, segundo Grazia de Grazia (2003), o plano diretor constitui um instrumento que possibilita a participação da população e outros agentes no processo de análise global da cidade e da sua gestão, realizando pactos, novas políticas públicas passíveis de responder ao interesse dos cidadãos que reivindicam justiça social e democratização da cidade.

Este autor destaca duas questões substanciais ao entendimento da trajetória do planejamento urbano, na atualidade:

a) o que representa a valorização da figura do plano diretor como instituto de controle e limite do poder por determinação de ordem constitucional?

b) até que ponto o plano diretor representa mudança de ordem paradigmática que o coloca na condição de introduzir novas racionalidades capazes de mudar as correlações de forças políticas e abrir espaço às práticas democráticas diretas?

Sobre o assunto, Guimarães e Abicail (1990), tomando como referência as experiências brasileiras, levantam duas discussões, uma de natureza terminológica e conceitual e outra de ordem técnica: a primeira, a destinação de um instrumento amplamente divulgado na década de 1970, que implementou políticas urbanas de caráter autoritário e tecnocrático para fins totalmente divergentes; a segunda, a adaptação de um instrumento concebido como pertencente à esfera técnica, para um alcance político. É importante destacar, conforme já referenciado, que o discurso do planejamento urbano nos países centrais surgiu no interior do movimento de reforma urbana e, portanto, nasceu politizado; sua suposta neutralidade técnica insere-se num discurso ideológico.

Na visão destes autores, duas hipóteses podem ser destacadas: a situação crítica das cidades brasileiras ante a complexidade do urbano no capitalismo contemporâneo, exigindo uma ação do Estado na construção da democracia; e o reforço à continuidade das lutas e conquistas implementadas pelo MNRU, reforçando uma instância político-administrativa ligada ao poder local de maior acesso e controle da população.

Para o entendimento de como reverter o conteúdo político, técnico, simbólico da figura já consagrada e desgastada do plano diretor, deve-se aprofundar o questionamento sobre os seus limites e alcances como instrumento de contrato social e de esclarecimento da população quanto às questões urbanas. Para isto, é importante a reflexão sobre a relação entre técnica e política na nova figuração dos planos diretores.

Nas décadas de 1980 e 1990, assiste-se a mudanças nas correlações de forças políticas na sociedade brasileira, tendentes a uma nova estruturação do campo político. A Constituição Federal de 1988 foi um instituto representativo deste momento histórico de redemocratização.

Aqui interessa questionar como o plano diretor realizado sob a égide dos princípios constitucionais insere-se nas novas formas de fazer política e interage com as práticas clientelistas tradicionais.

Do ponto de vista político-institucional, o pacto constitucional de 1988 estabelece as bases para um novo desenho do campo político, representado pelo planejamento urbano, em decorrência do esgotamento dos mecanismos regulatórios convencionais, tornando-se inadequadas as instituições e as formas de legitimação vigentes²³. Sob o ponto de vista do planejamento urbano, é importante analisar seu significado para a crise institucional e para a quebra da credibilidade dos critérios de legitimação.

As discussões oscilam entre duas tendências: a apologia e a crítica da visão técnica e cientificista das práticas modernas do planejamento urbano modernas, sob a responsabilidade exclusiva de profissionais autorizados. Os críticos ligados ao Movimento Nacional da Reforma Urbana, grupo que teve peso significativo na definição dos capítulos destinados à política urbana na Constituição Federal de 1988, admitem a superioridade da natureza política do planejamento. Este grupo atribui ao planejamento urbano o papel de instância de mediação da política urbana cujo pressuposto é o direito à cidadania, que no urbano significa o direito à cidade.

É preciso, no entanto, atinar-se com as posições radicais que subestimam a racionalidade técnica, chegando ao extremo de colocá-la como vilã da questão urbana. Neste trabalho, conforme admite a autora, as condições de possibilidades do planejamento urbano residem na articulação entre a racionalidade técnica e outras racionalidades sociais, em que o processo decisório incorpora outros sujeitos sociais. Neste sentido, o saber técnico é fundamental à tomada de decisão desde que respeite as correlações de forças sociais.

A mudança na relação entre técnica e política confirma um novo quadro teórico e metodológico, interferindo nos princípios regulatórios, no

²³ Por legitimidade entende-se, na acepção de Weber, o “estabelecimento de crenças e adesões em relação às esferas legais de atuação do poder” (BARREIRA, 2002, p.64).

aparato institucional, nos mecanismos de legitimação e na representação e percepção da cidade. Uma síntese dos artigos de Maricato (1994), Ribeiro (1994), Rolnik (1990), Torres (1990) são explicitados nos enfoques seguintes:

a) a problematização- Deve emergir da leitura dos diversos agentes, como expressão da diversidade de valores e modo de vida, cabendo ao corpo técnico a responsabilidade de liderar o processo e disponibilizar os conhecimentos para a população. Dentro destas prerrogativas, as problematizações passam a ser peças-chave no deslanchamento do processo de planejamento e gestão da cidade, a ser articulado a um sistema de informações. Assim, estas problematizações têm como suporte a compreensão²⁴ dos seguintes aspectos: a formação urbana, os fatores indutores das transformações intra-urbanas, as correlações de forças na produção e apropriação da e na cidade e a identificação dos papéis dos agentes responsáveis pelas mudanças intra-urbanas. A seletividade dos problemas locais passam a responder a critérios técnicos e políticos, calcados, portanto, na percepção dos principais setores da sociedade. Mais espaços devem ser concedidos à análise da dinâmica das transformações intra-urbanas, ao impacto do espacial sobre o social, no horizonte de curto e médio prazo, e à avaliação da capacidade do município de atuar em caráter preventivo ou corretivo, quando necessário, na reorientação dos processos de alteração e reestruturação urbana. Os critérios de divisão territorial tradicional, como unidades de conservação, espaços socioeconômicos homogêneos e divisões intermunicipais, devem ser ponderados de forma a valorizar as identidades territoriais e os sentimentos de lugar, as organizações sociopolíticas já existentes que qualificam o espaço vivido.

b) O projeto de cidade- Deve ser definido com a participação mediante acordo dos diferentes agentes, segundo a pluralidade e a diversidade de valores, modo de vida e visão de mundo inerente às categorias sociais de cada formação urbana. Este projeto assenta em alguns princípios básicos:

- a descentralização administrativa, de forma a consolidar o fortalecimento do poder local e abrir mais canais de participação para a população;

- o papel de interventor e regulador do Estado cede lugar ao papel político de articulador e promotor na interlocução entre os diferentes agentes responsáveis pela produção e pela apropriação da cidade;
- o plano diretor é admitido como um instrumento de política urbana que prioriza a justiça social e a distribuição eqüitativa dos benefícios da cidade, temáticas postuladas pelo MNRU que motivaram as constituições, federais, estaduais e municipais;
- a escala de abrangência deve ultrapassar os limites do município, haja vista muitos fatores estruturais envolverem os municípios limítrofes que congregam a região metropolitana como: transporte, recursos hídricos, habitação etc.

As críticas aos planos diretores participativos realizados na primeira fase antes da aprovação do Estatuto da Cidade, apontam na dificuldade de implementação dos instrumentos pela falta de regulamentação e de procedimentos metodológicos, sem respaldo no sistema político institucionalizado. Na maioria dos casos, persiste a vinculação às metodologias dos planos diretores tradicionais, predominando a leitura técnica da cidade em razão de a cultura de participação não estar ainda difundida no meio técnico e incorporada às práticas administrativas e políticas vigentes. Os instrumentos são indicados sem constarem neles estudos para fins de determinação das áreas de incidência e formas de implementação, quais sejam: o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Outros instrumentos, aplicados em alguns municípios, permaneciam ignorados pelas normas urbanísticas federais como a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. Por outro lado, os estudos ainda são limitados; quando existentes, referem-se às experiências de administrações progressistas, as quais incorporaram a gestão participativa, como as de São Paulo, Porto Alegre, Santos etc. Desta forma um quadro geral destas experiências ainda merece ser construído e avaliado.

As vertentes de planejamento urbano tiveram configurações diferentes, conforme sua adaptação a cada realidade concreta, em razão do papel da formação urbana na história política e econômico-social no contexto

nacional e internacional e na própria constituição do campo de atuação local. Seguindo esta interpretação, entender as possibilidades e impasses destas práticas em Fortaleza exige relacioná-las ao contexto da expansão urbana.

5 OS PLANOS E A EXPANSÃO URBANA EM FORTALEZA: DA CIDADE-PORTUÁRIA À CIDADE-METRÓPOLE

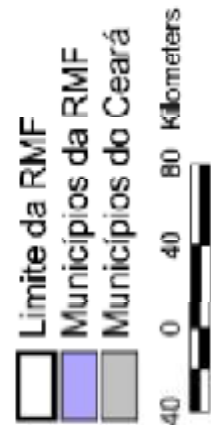
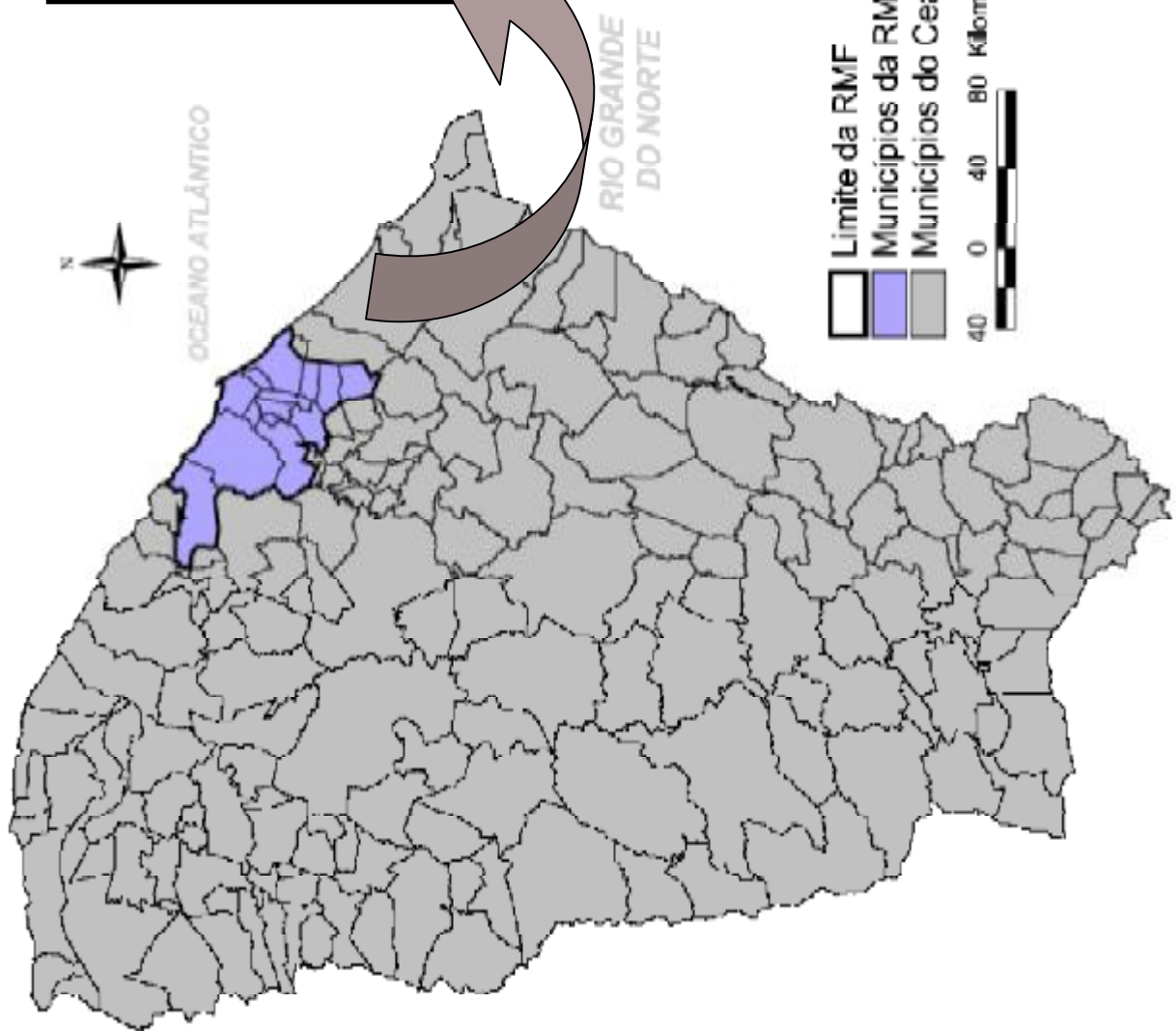
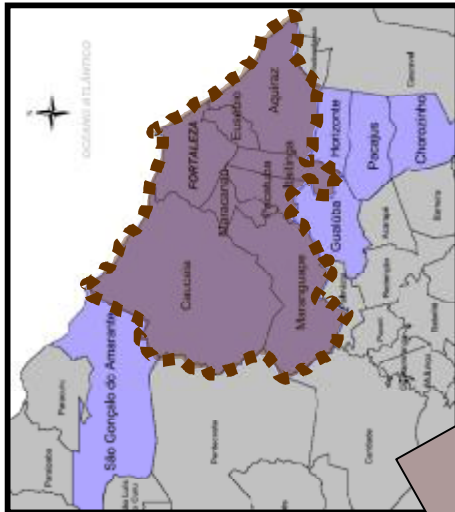
5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DE FORTALEZA

Este capítulo tratará da compreensão das ações dos diferentes agentes na produção do espaço, entre eles o Estado, e suas representações (plantas, planos de remodelação urbana e planos diretores) no contexto da expansão urbana, as quais antecederam as experiências dos planos diretores. Tal abordagem constitui uma das visões sobre a cidade que, embora não permita captar os múltiplos e complexos aspectos do seu desenvolvimento, possibilita perceber alguns elementos estruturantes da configuração espacial.

Para tanto, torna-se fundamental destacar alguns aspectos geográficos situados historicamente, significativos para compreensão da formação urbana de Fortaleza e dos seus desdobramentos nos processos socioespaciais.

O sítio de implantação inicial do núcleo urbano de Fortaleza estendia-se à margem esquerda do riacho Pajeú, próximo à sua desembocadura no Oceano Atlântico. Fortaleza, cidade litorânea, conforme (Mapa 1), com ampla e aberta orla marítima tem seus limites, ao norte, com o oceano atlântico, ao sul com os municípios de Pacatuba, Maracanaú e Itaitinga, a leste, com o Oceano Atlântico, Aquiraz e Eusébio e a oeste com o município de Caucaia. A localização privilegiada constitui um dos fatores definidores da sua configuração espacial e da sua natureza metropolitana. Tais características geográficas propiciaram, no século XIX, a sua condição de pólo de nucleação das atividades mercantis, administrativas e, atualmente, foram acrescentadas a função turística e o papel de núcleo metropolitano com influência estadual e regional.

Fortaleza foi marcada pela tardia implantação das relações capitalistas, que atingiram o território e os agentes de forma desigual e combinada. A princípio, o desenvolvimento material da cidade aconteceu ligado às atividades de exportação-importação, e, posteriormente, na condição de



TÍTULO DO MAPA:
 DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO DO CEARÁ



FONTE: IPECE

MAPA
 01/26

MAPA DO ESTADO DO CEARÁ

metrópole periférica²⁵, assentado em quatro eixos de atividades: serviços modernos, turismo, construção civil e mercado imobiliário.

Os vetores de expansão urbana seguiram os eixos viário e ferroviário, ligando a capital à área produtiva algodoeira, estabelecendo fortes vínculos com o sertão, *locus* da economia regional. Nas últimas décadas, a ampliação da malha

urbana em xadrez reforça os mesmos tentáculos, acrescidos de dois novos vetores de aporte às atividades de lazer e turismo: um a oeste, o binário formado pela avenida Leste-Oeste e a Rodovia Costa Oeste, e outro a leste, o binário integrado pela avenida Washington Soares e a Rodovia Costa Leste. O conteúdo técnico destas transformações tem forte expressão do capital corporativo e do Estado, o qual se apresenta em ritmo mais acelerado, num processo de destruição/reestruturação e erradicação/reestruturação.

A paisagem natural da cidade litorânea caracteriza-se pela ocupação ao longo de uma orla marítima, de aproximadamente 31 km, estendendo-se por uma planície flúviolitorânea, emoldurada por um cordão de dunas (Mapa 2). A cidade desfruta de um clima tropical quente e úmido²⁶, com estações diferenciadas em dois regimes (chuva e estiagem) e altos índices de energia solar. Estes atributos, associados a outros, como *status* e valor potencial do solo, hoje, são valorizados para a construção da imagem de cidade-referência no *slogan* “Ceará Terra da Luz”, *marketing* das políticas públicas voltadas ao turismo no denominado “Governo das Mudanças”²⁷.

O complexo hídrico (Mapa 3), formado por três bacias, elemento importante na paisagem urbana, não é valorizado como elemento estruturante da organização espacial. Isto acarretou sérios problemas para a cidade. Algumas áreas às margens destes recursos hídricos foram apropriadas pela população de baixa renda (áreas de risco) e ocupadas pelos especuladores imobiliários, de forma indevida, sem atender às exigências mínimas das faixas de proteção e preservação, de domínio público.

²⁵ Segundo Bernal (2004, p.198): “A emergência de Fortaleza como metrópole periférica, ao lado de Recife e Salvador, compreende a etapa do processo de integração do Nordeste do Brasil aos mercados globais, através da descentralização territorial do país” [...].

²⁶ A falta de infra-estrutura e equipamentos urbanos, o valor do solo, a proximidade do porto, o alto índice de umidade relativa, oscilante entre 73% e 82%, e o alto índice de salinidade do ar contribuíram para a baixa ocupação do bairro Praia do Futuro.

²⁷ “Governo das Mudanças”, *slogan* criado na campanha política do PSDB ao pleito estadual nas eleições de 1986.

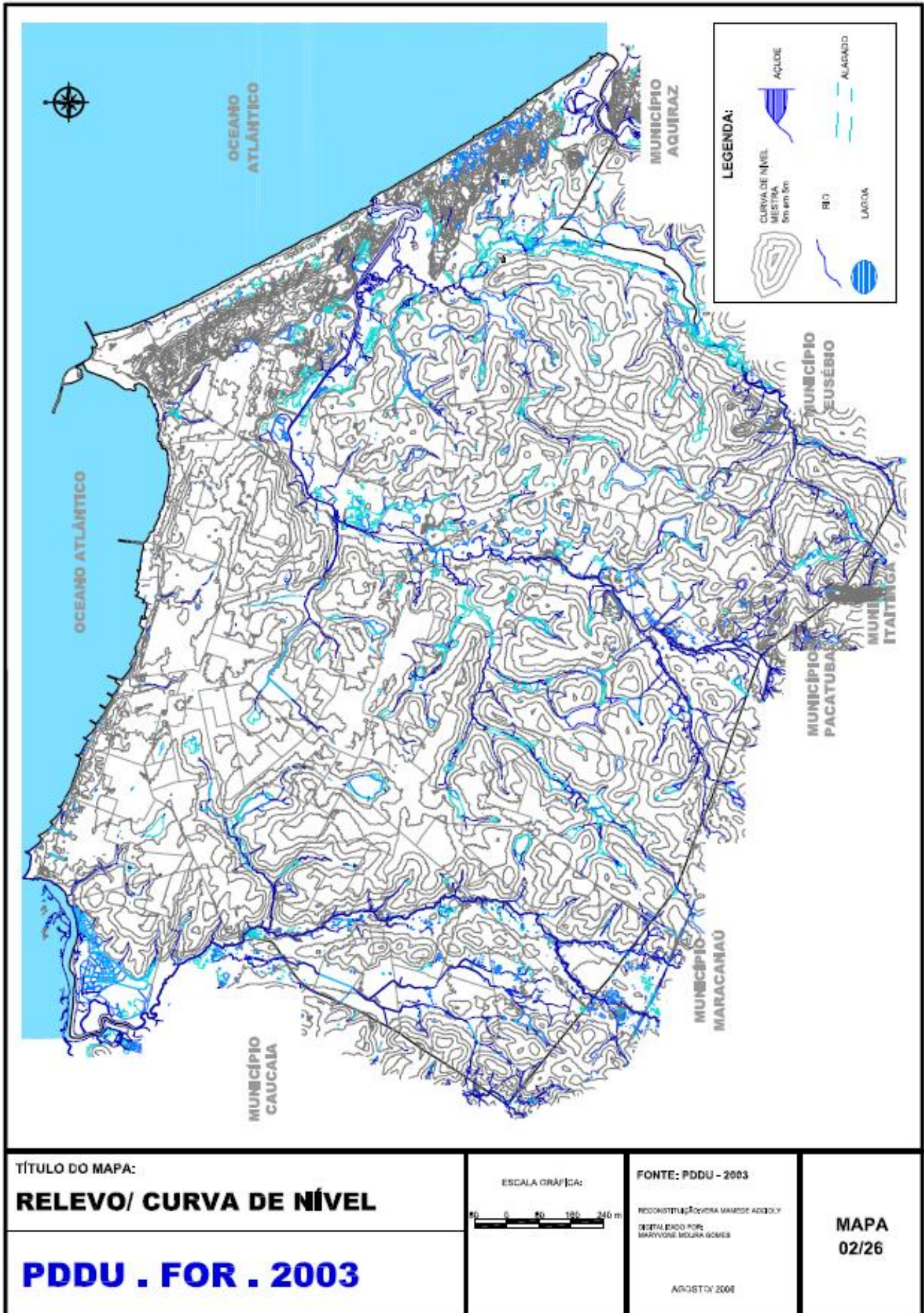
Fator fundamental de expansão urbana foi a institucionalização da Região Metropolitana de Fortaleza²⁸-RMF, Lei Federal nº 14/1973, amparada na Constituição de 1967 e, cujos limites foram definidos pelos estudos do Plandirf: Fortaleza, município sede, Aquiraz, Maranguape, Pacatuba, Caucaia . Conforme os estudos de polarização e integração realizados pelo Plandirf em 1972, até aquele momento não se comprovara ainda um fenômeno de metropolização em Fortaleza, pois inexistiam indícios de conurbação, complementaridade nas relações econômicas intermunicipais, movimentos pendulares e continuidade da mancha urbana entre os municípios. Do mesmo modo que em Belém e em Porto Alegre, a institucionalização da RMF ocorreu com fins preventivos, configurando-se como uma “metropolização antecipada”, com reflexos no fenômeno de metropolização destas cidades.

Apesar da RMF ocupar posição privilegiada quanto ao quadro demográfico, não acontece o mesmo em relação ao desenvolvimento econômico e socioespacial. Conforme o censo demográfico do IBGE no ano 2000, a RMF está em sétimo lugar no *ranking* das áreas metropolitanas brasileiras, com uma população de 2 984 689, e município de Fortaleza, no quinto. Na Região Nordeste, a RMF ocupa o terceiro lugar, seguida de Salvador (3 021 572 habitantes) e de Recife (3 337 565 habitantes) e, em relação aos núcleos metropolitanos nordestinos, Fortaleza está em segundo lugar, Salvador no primeiro (2 443 107 habitantes) e Recife no terceiro (1 442 905 habitantes).

O fato de se localizar no Estado do Ceará, situado na região do semi-árido do Nordeste, e outras circunstâncias, vinculadas às especificidades da reprodução das relações capitalistas nas sociedades periféricas, foram fundantes na formação da metrópole-periférica. A metáfora “a loura desposada do Sol”,²⁹ artifício literário, alusivo a uma representação da cidade, cantada em

²⁸ A RMF foi ampliada conforme leis estaduais, quando dos desmembramentos dos municípios de Gaiúba, Maranguape, Maracanaú, Itaitinga e Pacatuba. A conformação atual, da Região Metropolitana de Fortaleza engloba treze municípios, de acordo com a Lei Complementar nº 12.989 de 29 de dezembro de 1999, que acrescentou os municípios de Chorozinho, Horizonte, Pacajus e São Gonçalo do Amarante.

²⁹ Esta metáfora foi extraída da poesia Fortaleza de Paula Ney, poeta cearense nascido em Aracati, em 2 de fevereiro de 1838, o qual participou da campanha abolicionista ao lado de José do Patrocínio. Radicado no Rio de Janeiro, exerceu a profissão de jornalista até seu

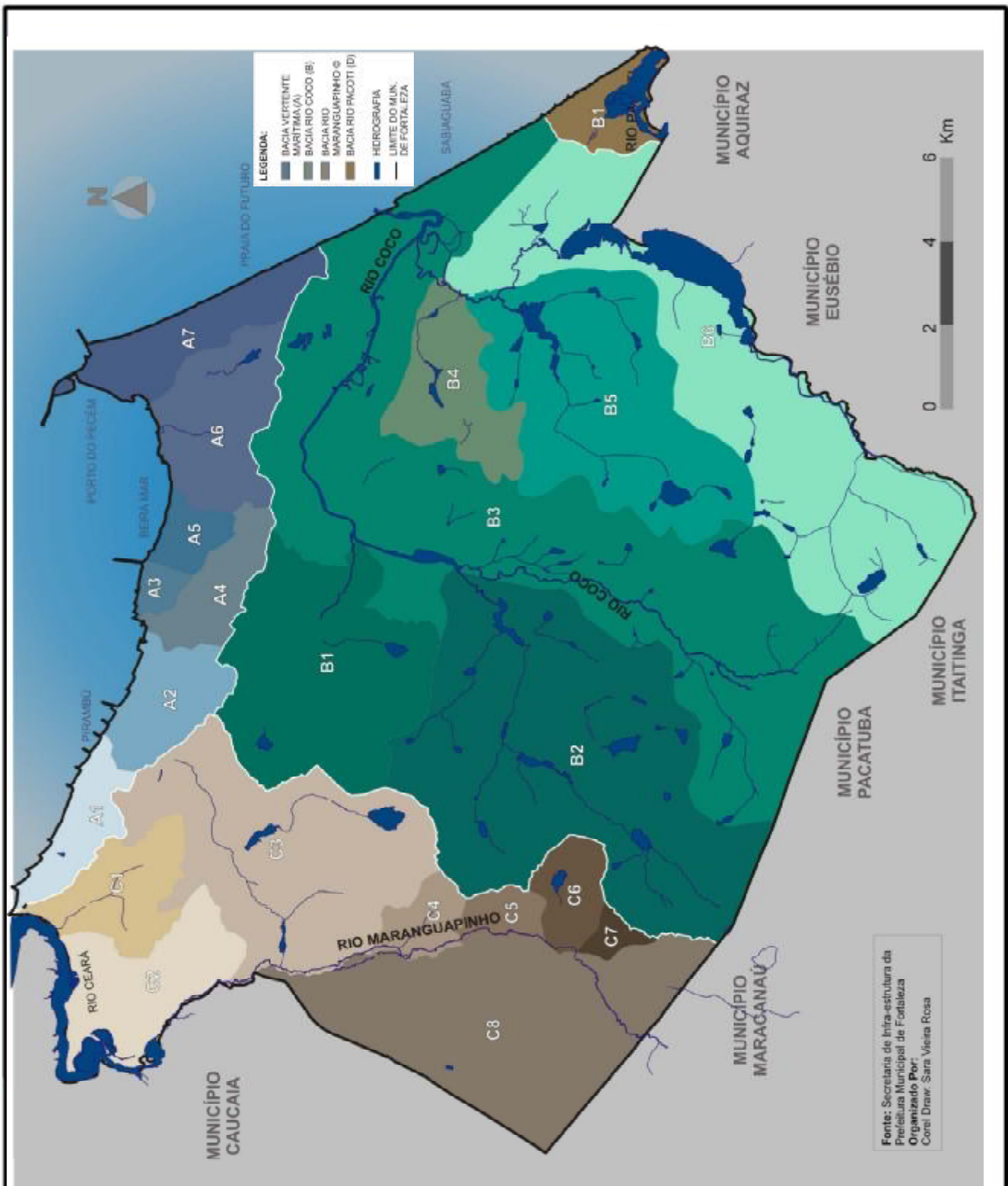


TÍTULO DO MAPA:
RELEVO/ CURVA DE NÍVEL
PDDU . FOR . 2003

ESCALA GRÁFICA:
 0 40 80 120 160 200 240 m

FONTE: PDDU - 2003
 RECONSTITUIÇÃO POR VERA MARQUES ADELOY
 DIGITALIZADO POR
 MARIVONE MOURA GOMES
 AGOSTO/2004

MAPA
 02/26



TÍTULO DO MAPA:

BACIAS HIDROGRÁFICAS

PDDU . FOR . 2003

ESCALA GRÁFICA:



FONTE: PDDU - 2003

COORDENADOR: RENATA MARINHO ADELRY
 ELABORADO POR: MARIFONE SOUSA GOMES

AGOSTO/2008

**MAPA
03/26**

prosa e verso por poetas e escritores, apresenta nas condições concretas outra realidade. A partir desta sucinta apresentação de Fortaleza, torna-se fundamental um percurso pelas representações espaciais (plantas, planos e legislações) no contexto da expansão, para explicação do papel do Estado, em especial do Governo municipal, e de suas práticas de urbanismo/planejamento urbano em Fortaleza.

5.2 AS PLANTAS DE EXPANSÃO URBANA E A HEGEMONIA DE FORTALEZA

A primeira etapa das práticas urbanas, definida neste trabalho como a dos pioneiros, estava representada pelas plantas de expansão urbana e os códigos de postura e correspondia ao período compreendido entre a primeira metade do século XIX até 1930. Este período englobava dois momentos políticos: o Império e a Primeira República.

A formação da rede de cidades no Ceará ficou defasada em relação ao Nordeste da cultura do açúcar, em virtude da sua localização no semi-árido e da sua atividade econômica ligada à pecuária. Nos séculos XVII e XVIII, segundo Dantas (2002), a demanda externa não foi fator preponderante na formação do sistema de cidades no Ceará, pois só veio a gerar excedentes nos meados do século XVIII com a produção da carne salgada. Naquela ocasião, as cidades e as vilas interioranas, integradas à economia regional, eram Aracati, Icó e Sobral, com função comercial, administrativa e de serviços, e Crato, com função agrícola, administrativa e industrial.

A inserção de Fortaleza na economia urbana cearense e brasileira aconteceu tardiamente, diferentemente de outras cidades que participaram da economia regional colonial. Dois fatores explicam as limitações da Vila de Fortaleza em relação às regiões produtoras do Ceará, quanto ao desenvolvimento das suas funções econômicas de caráter urbano³⁰: o escoamento da produção cearense pelo litoral de Pernambucano e a sua vinculação administrativa a esta província. Isto justifica as especificidades da expansão urbana, as temporalidades das práticas urbanas e o papel dos agentes naquele momento.

³⁰ Fortaleza, em 1726, era um pequeno aglomerado que sediava uma guarnição militar. Deste modo, não reunia atributos que justificassem sua elevação a "Vila". Segundo Lemenhe(1991), esta situação era justificada por interesses da dominação colonial portuguesa.

A formação urbana de Fortaleza só teve expressão na rede urbana cearense quando a cidade assumiu foros de capital da província e de sede do capital comercial agroexportador. O caráter da sua urbanização vai ser definido a partir da sua condição de cidade litorânea mercantil do Nordeste brasileiro, submetida ao controle do capital mundial. Alguns eventos (mundiais, regionais e locais), no final do século XVIII e no decorrer da primeira metade do século XIX, criaram as condições políticas e institucionais propícias à alteração nas relações de poder, no quadro da rede urbana cearense: a independência do Ceará da capitania de Pernambuco, em 1799, a abertura dos portos brasileiros às nações amigas, em 1808, e a elevação de Fortaleza à condição de cidade, em 1823. Além destes eventos, medidas de ordem legal definiram as relações políticas e administrativas: a Constituição Imperial, ao instaurar uma política centralizante, mediatizada pela criação das províncias, com repercussões no papel político e administrativo dos municípios; o Ato Adicional 1834, que concede certa autonomia às Câmaras, embora subordinadas às Assembléias Provinciais; o Ato 1840, sobre a reforma do Código de Processo Penal Criminal, e a Lei de Terras, de 1850 (LEMENHE,1991). Tais medidas referendavam a política de excessiva centralização imperial em relação às províncias e aos municípios. Mesmo assim, a Câmara teve papel relativo na modernização e expansão urbana.

Na primeira metade do século XIX, Fortaleza era um núcleo urbano modesto, onde a paisagem natural era dominante e o conjunto de artefatos, como destaca Santos (1994), as próteses, ainda não conformavam um meio técnico necessário às relações citadinas e o modo de vida urbano. Naquele período, a abertura dos portos favoreceu as cidades–porto, cujas relações comerciais não tinham mais a intermediação da metrópole. As condições internacionais, no entanto, eram desfavoráveis e promoviam uma retração econômica que limitou a expansão de algumas cidades ligadas à economia regional. No quadro urbano do Ceará, na acepção de Lemenhe (1991), Fortaleza foi favorecida e passou a nuclear os excedentes sob a forma de produtos e tributos, desempenhando as mesmas funções exercidas por outras cidades-capitais portuárias, antes da Independência.

A partir de 1860-1870, a condição de capital, agregada à redefinição das relações econômicas no Ceará, propiciada pela exportação da cultura algodoeira favoreceu a hegemonia de Fortaleza.

Os historiadores e viajantes, testemunhas oculares do aglomerado no século XIX, evidenciam a intensa expansão e “aformoseamento” de Fortaleza, que de uma pequena povoação sem expressão econômica

transforma-se em um núcleo hegemônico, na rede urbana cearense. Os dados populacionais³¹ exprimem a magnitude das mudanças, marcadas por acréscimos significativos, em 1813, quando se verifica uma população de 12 195 habitantes (CUNNIF, 1970, p.13, apud LEMENHE,1991), a qual passa, em 1890, para 35 065 habitantes (MENEZES, 1991,p.38), e atinge na virada do século 50 000 habitantes (PONTES, 1995,p.37). dados)

Neste período, podemos demarcar dois momentos no processo de expansão urbana. O primeiro, quando a cidade se torna capital da província, estendendo-se até meados do século XIX. O Estado é o principal agente, cujo projeto consistia em dotá-la das condições urbanas necessárias à função de cidade-portuária, mercantil e de capital da Província. O segundo momento inicia-se na segunda metade do século XIX (1860-1870), quando a cidade consolida sua hegemonia como pólo econômico e social na rede urbana cearense. Neste momento, com a Guerra da Secessão nos Estados Unidos, Fortaleza expandiu suas relações comerciais com a Inglaterra, repercutindo no aumento da riqueza. Fase de apogeu econômico, quando emergem novos agentes (comerciantes estrangeiros, profissionais liberais, intelectuais e jornalistas), cujos anseios eram transformar Fortaleza numa cidade moderna, civilizada, alinhada à cultura européia.

Nesse contexto, os profissionais liberais foram importantes na difusão do ideário positivista e da ideologia médica higienista, ao orientar a criação de instituições e as práticas administrativas. Na Europa, os projetos de cidade estão associados ao Movimento de Reforma Social, enquanto em Fortaleza a questão social passa à margem das ações administrativas. O Estado articula-se aos interesses da nova elite comercial agroexportadora e financeira, que se torna agente principal na produção da riqueza, na modernização e no “aformoseamento” da cidade.

A condição hegemônica, econômica, política e cultural da capital, revela-se na diversificação da estrutura social e na emergência de outros agentes somados aos existentes. Crescem as camadas médias, formadas pelos profissionais liberais, comerciários e funcionários públicos, além das camadas populares. Isto passa a despertar a preocupação dos políticos, dos administradores e dos intelectuais.

³¹ Não se pode assegurar a credibilidade dos dados, pois as informações são extraídas de fontes que não comprovam a origem destes. Portanto, é preciso comparar as referências.

Em atendimento à política de centralização do poder, as ações do governo provincial tornam-se mais efetivas, e exercem um papel-chave na criação do arranjo espacial da cidade capital, comercial.

5.2.1 As Plantas de Expansão Urbana e os Códigos de Posturas

Uma das primeiras iniciativas do coronel Manuel Inácio de Sampaio (1812-1820), então presidente da província, foi orientar tecnicamente as ações administrativas e urbanas sob o comando da Câmara Municipal. Com esse intuito, convidou, para ocupar o cargo de ajudante-de-ordem do governo da província do Ceará, o português, tenente-coronel e engenheiro, Antônio José da Silva Paulet.

Em 1824, esse engenheiro elaborou a “Planta do Porto e da Villa da Fortaleza” (Mapa 4), de forma a orientar a expansão urbana, concretizada num traçado regular, indicando os espaços de propriedade pública e privada. A cartografia de Paulet³² mostra o sítio inicial às margens do riacho Pajeú, em linhas orgânicas, adaptadas às condições naturais e à malha de expansão, em xadrez. Castro (1994) levanta três hipóteses quanto à inspiração deste traçado:

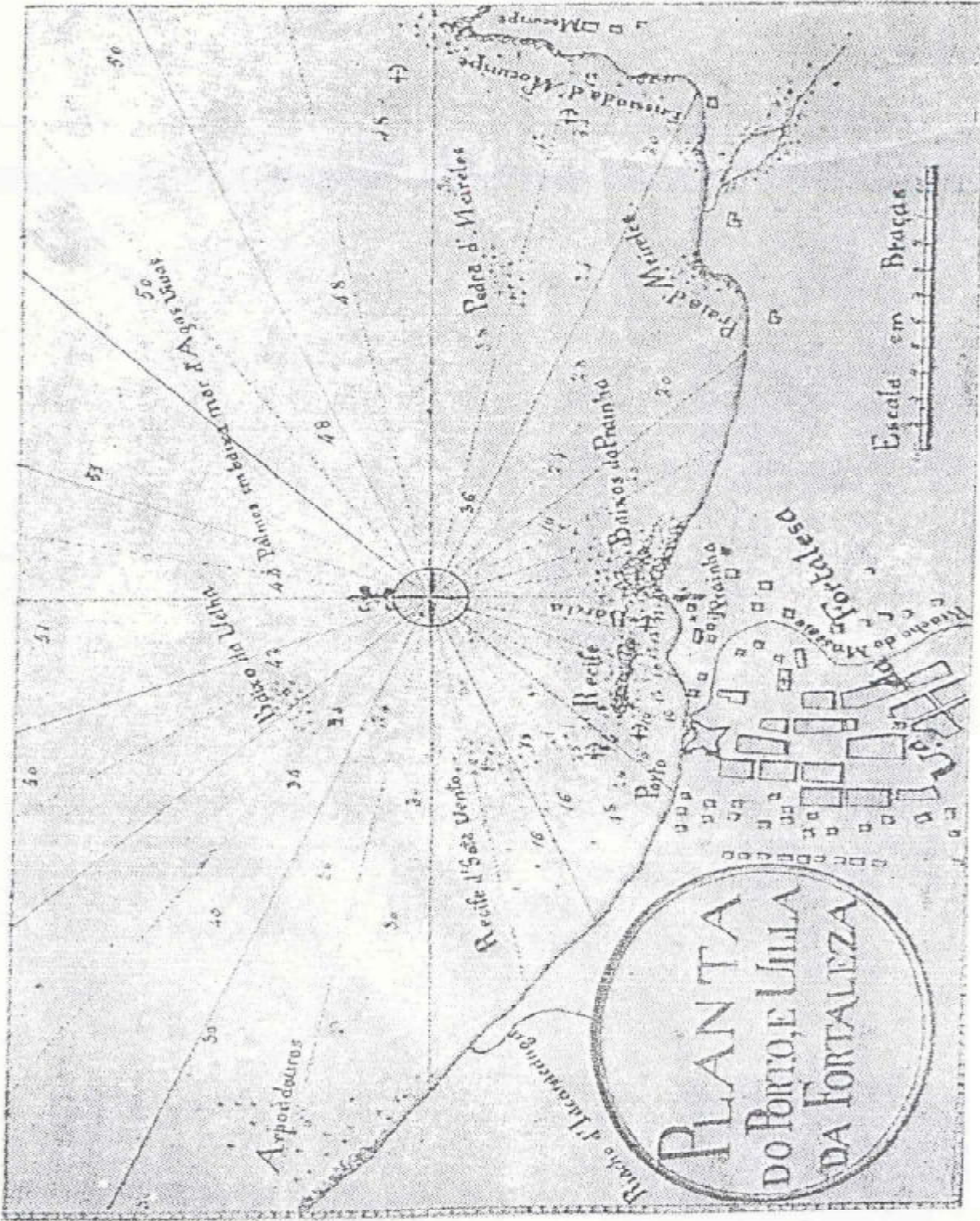
a) o traçado em xadrez de expansão premeditada, originada dos gregos e romanos, nas fundações coloniais, reproduzidas na Renascença pelos espanhóis e pelos portugueses, na América;

b) o traçado implantado nas vilas novas, nos séculos XIII e XIV, na Europa, aplicado pelos portugueses nas ocupações árabes e também no Brasil, do primeiro século, quando adaptados à topografia, em pequenos trechos;

c) o traçado aplicado no Ceará, na implantação das vilas, no século XVIII, sob a orientação da legislação real.

Considera, o autor, então, uma quarta hipótese, mais plausível, os traçados geométricos, sob influência das idéias iluministas, difundidos no século XVIII e XIX. A planta correspondia à zona central, ocupando a área plana da cidade constante de duas ou três ruas, dispostas na direção norte-sul, cortadas ortogonalmente por travessas.

³² Segundo o professor José Liberal de Castro, não há nenhum exemplar desta planta. A idéia da proposição foi extraída de um encarte inserido na “Carta da Capitania do Ceará” correspondente, levantada por ordem do governador Manoel Ignácio de Sampaio, pelo seu ajudante-de-ordens, Antonio Jozé da Silva Paulet no Anno de 1813” (CASTRO, 1994).



TÍTULO DO MAPA:

**PLANTA DO PORTO, DA VILLA
DA FORTALEZA - 1813**

ANTÔNIO DA SILVA PAULET

FONTE: CASTRO - 1684

RECONSTITUIÇÃO CARTOGRAFICA
 DEBILITADO POR
 MAPAS DO BRASIL

ABRIL/2008

MAPA
 04/26

Nesta planta, já fica delineada a conformação radioconcêntrica sobreposta à malha ortogonal que serve de diretriz à expansão da cidade, determinada pelos seguintes caminhos: Picada do Mucuripe (atuais, vias que margeiam a praia, Estrada de Aquiraz, CE-040), bifurcando com a Estrada da Precabura (atual avenida Antônio Sales), Estrada do Arronches (depois avenida Visconde do Cauípe e hoje avenida João Pessoa), Estrada do Soure (o complexo avenida Bezerra de Menezes, Mister Hull e BR-222), Estrada de Jacarecanga (atual avenida Francisco Sá).

As diretrizes da “Planta do Porto e da Villa da Fortaleza”, conforme afirma Castro (1994), continuam sendo respeitadas pelo presidente da Câmara, Boticário Ferreira (1843-1859), cujas ações se submetem à orientação da Corporação Comunal. Nesta administração foram realizados vários trabalhos de cartografia urbana, como a Planta de 1850 do arruador-cordeador do município, Antônio Simões Ferreira Tomás e a Planta de 1856, baseada no levantamento cadastral, elaborada pelo padre Manoel de Rego Medeiros.

O período de reordenação política, social e econômica que desencadeou a abolição da escravatura³³ implantou o trabalho assalariado e o regime republicano, ao delinear outras correlações de forças e valores sociais alterou o conteúdo da transformação socioespacial. Na Província do Ceará, este período é o de maior desenvolvimento econômico, quando emergem grupos de oposição às oligarquias, os quais congregam camadas sociais médias, intelectuais, pequenos comerciantes e jornalistas.

Do ponto de vista fundiário, um expressivo evento nas relações urbanas foi a Lei de Terras, de 1850, nova modalidade de obtenção e transmissão de terras, mediante compra e venda. Em relação ao assunto, Marx adverte sobre o impacto, nos municípios, desse processo:

Calcado em tão parcas e tênues normas legais, e da parte dos concessionários de datas de chãos citadinos-, percebe-se, nessa época, uma atuação nova e muito maior para com a estipulação, e exata estipulação, do que respectivamente lhes pertencia: do rossio em suas partes, urbana e rural, assim como das datas novas e daquelas já há muito obtidas, transmitidas e até mesmo edificadas, uma atenção nova para com os limites entre esses dois tipos diferentes de chão, o público e o de domínio privado. Não que houvesse a consciência da diferença

³³ No Ceará, a abolição da escravatura aconteceu em 1884.

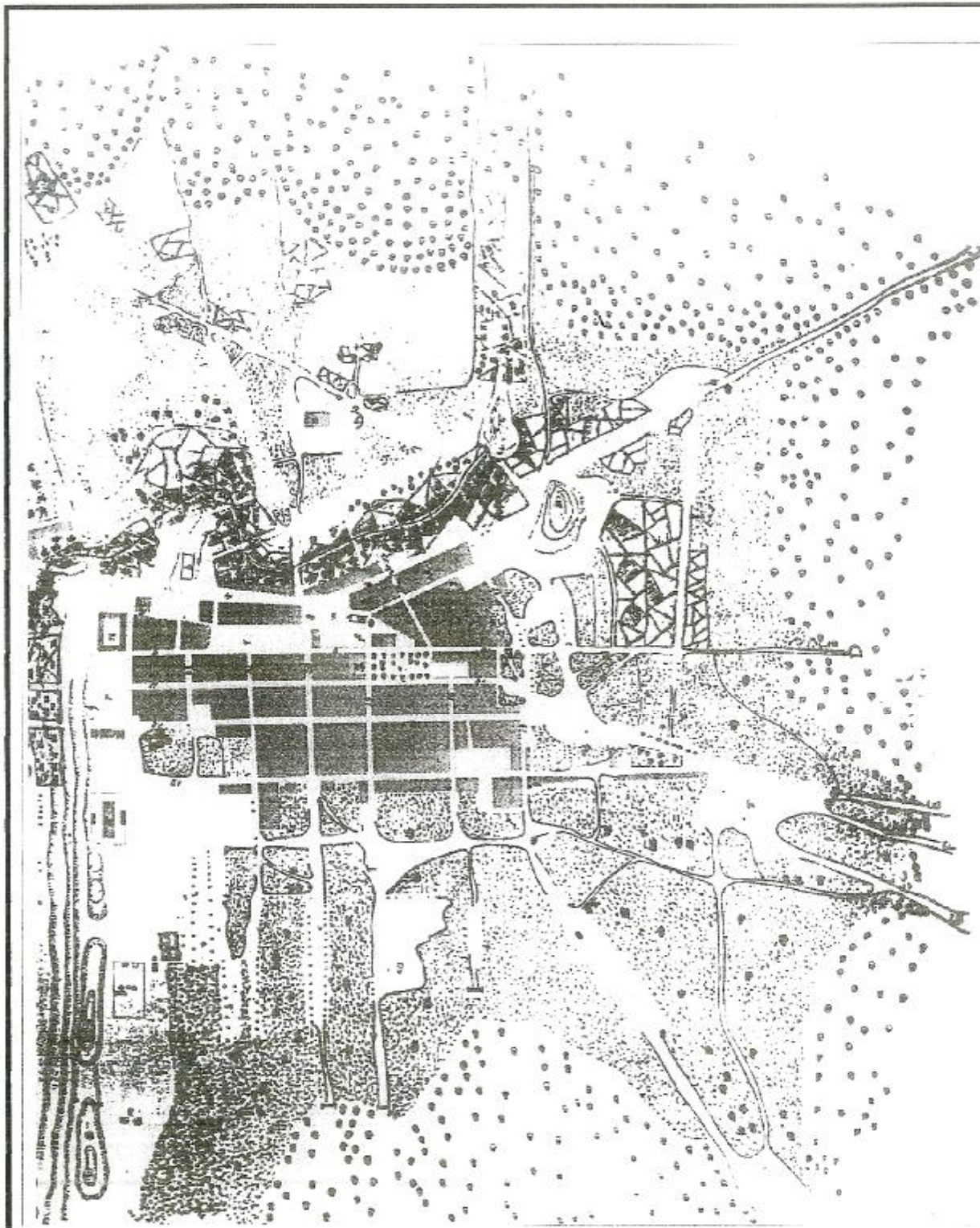
entre ambos antes, porém agora se torna importante e mais urgente estabelecer a demarcação. Algo de novo se anuncia[...] (MARX, 1991, p.119).

As Leis de Terras significam a passagem da idéia de domínio relativo da terra para a de propriedade absoluta. Tais circunstâncias motivaram o estabelecimento de medidas de reforço administrativo nas aglomerações mais prósperas, a elaboração das plantas de expansão e demarcação do domínio público e privado e a adequação das posturas municipais quanto às medidas de alinhamento e uso do espaço.

De acordo com Castro (1994), nesta ocasião, Adolpho Herbster, pernambucano, filho de suíço alemão, foi contratado pela Câmara Municipal como engenheiro. Neste cargo, elaborou três plantas: a primeira planta, a “Planta Exacta da Cidade”,³⁴ de 1859, modificada em 1861, foi realizada na escala 1 por 400 palmos, correspondente a 1:4000, e expõe em convenção gráfica o relevo e o uso do solo (Mapa 5). Apresenta, na legenda, as denominações dos logradouros e a localização dos edifícios públicos, civis, religiosos, militares e os limites de Fortaleza: ao norte, a orla marítima; a oeste, a rua 24 de Maio; ao sul, a rua Clarindo de Queiroz; a leste, a rua Barão do Rio Branco até a Cidade da Criança; a leste, o riacho Pajeú, um pequeno núcleo na praia (alfândega e armazéns de exportação) e indícios de ocupação da zona leste, nas imediações da Casa de Educandos (Colégio Imaculada Conceição).

A segunda, a “Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios” (1875), de Adolpho Herbster (Mapa 6), mostra a expansão em direção aos três quadrantes: sul, avenida Domingos Olímpio; oeste, riacho Jacarecanga, e leste, avançando para a Aldeota. Neste mapa constam algumas obras de destaque realizadas pelo governo, a exemplo do Gasômetro e do Passeio Público. A planta apresenta um cinturão de avenidas, denominados *boulevards* (influência francesa), emoldurando a zona central (avenida Duque de Caxias, avenida Imperador, avenida Dom Manuel), destinados a dar racionalidade à ocupação do solo e fluidez ao tráfego por meio do alinhamento de ruas e da abertura de avenidas.

³⁴ Segundo Castro (1994), da última planta existe os originais enquanto das duas primeiras, apenas as cópias.



TÍTULO DO MAPA:
**PLANTA EXACTA DA CAPITAL
DO CEARÁ - 1859**

ADOLPHO HERBSTER

ESCALA GRÁFICA:
0 200 400 500 800m

FONTE: CASTRO - 1994

RECONSTITUIÇÃO: MARIANO ACCIOLY
DICTADO POR:
MATEUS VIEIRA COMES

ABRIL/2006

**MAPA
05/26**



TÍTULO DO MAPA:
**PLANTA DA CIDADE DE
FORTALEZA E SUBURBIOS - 1875**

ADOLPHO HERBSTER

FONTE: CASTRO - 1994

RECONSTITUIÇÃO DA MALHA URBANA
DIGITALIZADO POR:
MARIVONE MOURA GOMES

ABRIL 2008

**MAPA
06/26**

A terceira, a “Planta da Cidade da Fortaleza/ Capital da Província do Ceará” (1888), elaborada por Adolpho Herbster, (Mapa 7), era um aperfeiçoamento da planta de 1875 por ele realizada. Estas plantas foram executadas com o rigor das técnicas de topografia e constituem documentos fidedignos da realidade (CASTRO, 1994).

Alinhada ao projeto médico-higienista, a Câmara desempenhou efetivo papel nas medidas administrativas e de disciplinamento do espaço, e em 1835 aprovou o primeiro Código de Postura. Mesmo inspirados em modelos distantes da realidade local, os códigos de postura introduzem novas regras de conduta e prenunciam o disciplinamento urbano. Para Rolnik (1999), estes códigos, que configuram cidades ideais, são frutos de modelos importados, apropriados como instrumento delimitador das fronteiras do poder, da ordem administrativa e da ordem urbanística. No entanto, em função dos princípios que norteiam estes códigos, eles se qualificam mais como instrumentos de controle administrativo do que como diretrizes de crescimento da cidade.

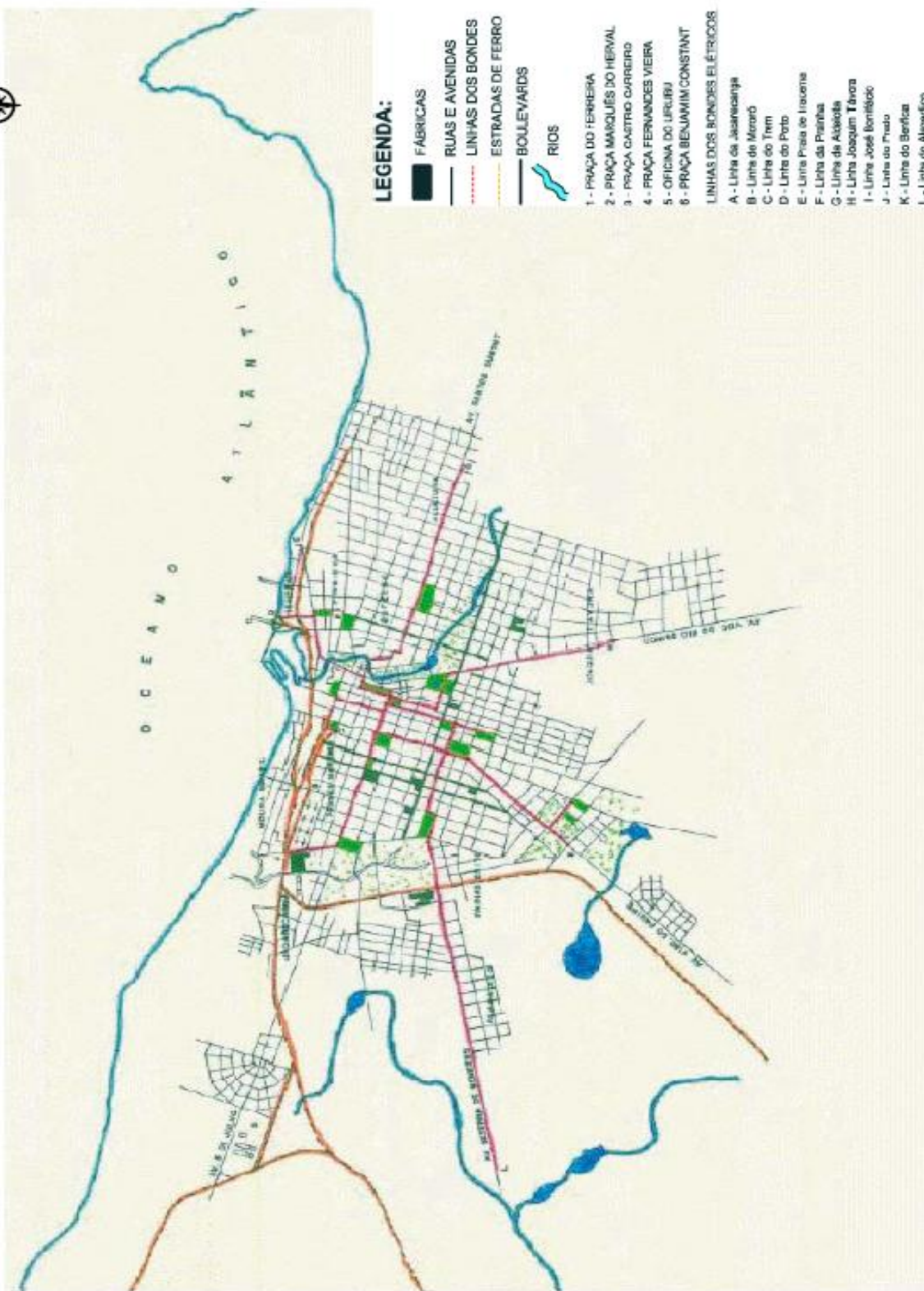
O Código de Postura de Fortaleza, de 1835, no artigo 1º, já lança uma primeira tentativa de diretriz de ordenamento do território:

Que pessoa alguma poderá levantar cazas, ou outro algum Edifício dentro desta capital e Povoações do Município, sem proceder licença da câmara a fim de serem alinhadas na forma da planta adoptada pelo Arruador da Câmara com assistência do inspector respectivo (ROLNIK, 1999, p.18).

Os códigos de 1865, 1870 e 1879, ainda no regime imperial, introduzem novos dispositivos relativos ao controle das ações privadas, à utilização dos espaços públicos e à morfologia urbana. As ações de ordem higienista relacionavam-se ao corte de árvores e limpeza dos rios e riachos, e as de morfologia determinavam a relação entre espaço público e privado (dimensão da rua e altura das edificações),

Neste primeiro momento, as ações urbanas eram orientadas pelas plantas de expansão urbana e pelos códigos de postura, que representavam a ideologia higienista sanitaria, fundada na medicina social.

Segundo evidenciado, a precária estrutura administrativa e a inexistência de profissionais responsáveis pelas práticas urbanísticas revelam a



TÍTULO DO MAPA:

PLANTA DA CIDADE DE FORTALEZA

LEVANTADA NA ADMINISTRAÇÃO REVOLUCIONÁRIA DE 1931-1932, DESENHADA POR ORLANDO ARIOSTO DE LUNA FEIRE ORGANIZADA POR MARGARIDA DE SALES ANDRADE

ESCALA ORIGINAL:
1:10.000

FONTE: ANDRADE - 1990

ABRIL/2008

**MAPA
07/26**

tímida economia da vida urbana. Nos estudos de Oriá (1995) sobre o governo municipal no período imperial, tendo como fontes as atas, atesta-se a existência de um arruador (arquiteto leigo) cordeador da Câmara, o português Antônio Simões Ferreira de Farias. Referido

profissional, além de orientar os traçados da rua, cujo parâmetro era a “Planta do Porto e Villa da Fortaleza”, também realizou as obras do Mercado Público.³⁵

O corpo de profissionais que exercia influência nas práticas urbanísticas eram os engenheiros militares, civis, os práticos (arruador) e os médicos ligados à Medicina Social.

5.2.2 A Cidade Hegemônica na Rede Urbana do Ceará

Em Fortaleza, as ações do governo provincial fortaleceram-se no Império, mediante as bases jurídicas lançadas pela Constituição de 1824 e pelas leis menores em continuidade, nas duas décadas seguintes. Nesta Constituição, foram criados os governos provinciais, com conseqüente perda de parte da autonomia do governo municipal. A descentralização vigente no período colonial, ao concentrar o poder nas câmaras municipais, assegurava a hegemonia dos proprietários rurais (ARAÚJO, 1989).

Forjado pela implantação do regime imperial e pelas funções desempenhadas pela capital da província (administrativa e comercial-portuária), o contexto induziu as ações do presidente José Martiniano de Alencar. O conjunto de medidas promoveu transformações seguidas de impactos regionais, de ordem econômica e espacial, tais como: a instalação da Assembléia Provincial, restringindo a autonomia das Câmaras; a criação do Banco Provincial do Ceará, com capitais privados, em 1835 (extinto em 1951); a impulsão da emigração de estrangeiros (trabalhadores agrícolas e especializados nos ofícios de ferreiro, pedreiro, carpina e *factura* de estradas).

Em relação às ações urbanas de impacto regional, como afirma Costa (2005), Alencar construiu estradas ligando a capital a “Mecejana”, Aracati, Icó e Crato, Soure, Maranguape, Baturité e Sobral. Isto facilitou a conexão com as áreas produtoras de algodão e das culturas de subsistência, e aumentou a circulação das mercadorias.

³⁵ O mercado foi projetado por Antônio da Silva Paulet.

De acordo com a leitura da “Planta do Porto, e Villa do Forte”, no começo do século XIX, mostra o pequeno povoado, sem expressão física, cuja implantação original está adaptada às condições naturais do sítio, ocupando área restrita implantada nas imediações do forte e às margens do riacho Pajeú. Na planta, consta o pequeno núcleo em torno da Praça do Conselho, atual Praça da Sé, formado por: Matriz, Palácio do Governador, Casa da Câmara, Cadeia, Alfândega e Tesouraria. Palavras de Costa, reportando-se à visão do viajante inglês Koster:

Possuía três igrejas, uma fortaleza, um mercado e uma repartição de Correio. O porto era exposto e ruim, o comércio limitado, as casas térreas, as ruas sem calçamento e os edifícios públicos pequenos e baixos (Palácio do Governador, Casa da Câmara e Cadeia, Alfândega e Tesouraria) “mas limpos e caiados e perfeitamente adaptados para os fins a que se propõem (apud COSTA, 2005, p. 54).

Outras iniciativas do governo provincial também tiveram impacto regional e intra-urbano, concertadas à nova ordem mundial orientada pela ideologia técnico -científica dominante, mas limitadas pelas condições da sociedade local. Ações de impacto regional direcionadas às cidades portuárias-exportadora foram as melhorias dos portos as quais estavam incluídas na pauta de decisões do governo federal. Em Fortaleza, outras ações de impacto intra-urbano refletem as precárias condições da cidade, neste período tais como: medidas relativas às condições mínimas de abastecimento d’água, por exemplo, consistiram na construção do reservatório do Pajeú, na implantação de chafarizes e de uma aguada pública (para lavadeiras de roupas) e na instalação da Cacimba do Povo (COSTA, 2005).

Segundo Oriá (1995), a Câmara tinha uma função administrativa e diante do quadro precário dos recursos as ações eram apenas de cunho corretivo: alinhamento das ruas e becos, como o Beco do Cotovelo, em 1843, aterros e nivelamentos, sendo muito incipiente a pavimentação, e pequena valorização dos espaços públicos, mediante a criação de praças e arborização.

Na presidência da Câmara entre 1843 e1859, o boticário Antônio Ferreira, que foi homenageado com seu nome na praça principal da cidade, a Praça do Ferreira, realizou obras viárias, aberturas e correções de ruas, adequando-as às diretrizes da “Planta do Porto, da Villa da Fortaleza” (traçado

em xadrez), demoliu casebres, vielas e becos escuros e remodelou as praças Feira Nova, Carolina, Garrote (Voluntários da Pátria), abrindo passagem para a rua Visconde do Rio Branco. Tímidas soluções técnicas procederam às medidas corretivas, consubstanciando a ideologia de higienização social e controle do espaço, concretizadas na expulsão das “classes perigosas”³⁶.

Segundo Accioly (1990), quando desponta a segunda metade do século XIX consolida-se a hegemonia de Fortaleza na rede urbana cearense, favorecida pela alteração da estrutura socioeconômica e política internacional, em decorrência da Revolução Industrial. O Ceará torna-se agente catalizador da produção e exportação de um item partícipe da pauta de exportação internacional: o algodão. Ações emanadas da conjuntura internacional, como o avanço da indústria têxtil inglesa, conjugada à Guerra da Secessão americana, e a queda da produção de outros fornecedores, deram oportunidade ao Nordeste agrário não açucareiro de incentivar a cultura do algodão.

A partir de 1860, assiste-se à expansão e diversificação da economia cearense, e ao fortalecimento das relações comerciais de Fortaleza. Além do algodão, outros produtos se somam à pauta de exportação: café, borracha de maniçoba, cera da carnaúba, açúcar (LEMENHE, 1991).

Em decorrência das secas (1877-79), os fluxos migratórios aumentam, as ações do governo imperial favorecem a emigração de estrangeiros, com a aprovação dos estatutos da caixa filial do Banco do Brasil.

Nesse contexto, a dinamização do comércio de exportação, agregada às medidas do governo federal, contribuiu para o surgimento de outros agentes estrangeiros e nacionais, que desempenharam papel de destaque na veiculação do ideário modernizador e civilizatório e na realização de obras, elementos importantes nas transformações socioespaciais e na expansão urbana. Naquela ocasião, foram instaladas as sucursais de companhias européias, que agilizaram as transações comerciais. Em 1862, dos 353 estabelecimentos existentes, 23,5% eram de proprietários estrangeiros. Destes, sete casas

³⁶ Segundo Chaloub, “a expressão classes perigosas parece ter surgido na primeira metade do século XIX. A escritora inglesa Mary Carpenter, por exemplo, em estudo da década de 1840 sobre criminalidade e infância culpada- o termo do século XIX para nossos meninos de rua-, utiliza a expressão claramente no sentido de um grupo social formado à margem da sociedade civil. Para Mary Carpenter, as classes perigosas eram constituídas pelas pessoas que já houvessem passado pela prisão, ou as que, mesmo não tendo sido presas, haviam optado por obter seu sustento e o da sua família através da prática de furtos e não do trabalho” (CHALOUB, 1996, p.20)

comerciais realizavam intercâmbio direto com as praças estrangeiras (apud LEMENHE, 1991).

Na descrição de Malmmann (apud COSTA, 2005), em 1887 a área ocupada era delimitada pelos *boulevards*, propostos na planta de 1875, formando um arranjo espacial composto de 72 sobrados, 4 447 casas térreas, 1 278 choupanas e 36 edifícios públicos.

Os serviços urbanos, resultantes de ações combinadas externas e internas, são implementados na primeira metade do século XIX. Neste momento, foram criadas as condições institucionais que ensejaram a prestação de serviços por empresas estrangeiras e nacionais, sob o sistema de concessões públicas. São exemplos, a iluminação pública à base de gás carbônico, em 1864, pela *Ceará Gás Company Limited*; o serviço de canalização de água, concessão à *The Ceará Water Company Ltda.*, até 1877-79; e o transporte público de tração animal, pela Companhia de Ferro Carril, em 1880.

Os primeiros estabelecimentos industriais que utilizaram motores a vapor foram implantados por iniciativa de empreendedores locais e beneficiavam os produtos agrícolas regionais. Por exemplo, as fábricas de fiação e tecido (1883 e 1889), uma de meia e outra de tecido de malha (1894) e um curtume (1894). Os industriais que representavam a elite econômica influenciaram diversos setores da vida econômica e política, com repercussões nas estruturas espaciais.

Nesta ocasião, as ações eram comandadas pelos interesses externos e internos, hegemônicos, centradas na difusão e abertura de mercado, mediatizadas pelas inovações tecnológicas nos meios de comunicação.

Tais iniciativas, consubstanciadas na interface entre capital internacional e nacional, tiveram impactos regionais e intra-urbanos, ao aumentar a fluidez de informações, mercadorias e pessoas, interferindo nas diretrizes da expansão urbana, tais como: a criação das linhas de transporte marítimo a vapor ligando Fortaleza à capital do País, a outras províncias e à Europa; inauguração da primeira linha de trem (Companhia Cearense da Via Férrea de Baturité, em 1873); implantação da comunicação por telégrafo com o Rio de Janeiro, em 1881; instalação da *American Telegraph and Cable C.º Ltd*; instalação do cabo submarino, em 1882, ligando Fortaleza ao sul do País e ao

Maranhão; exploração do serviço telefônico em 1890, pela Firma Pontes Medeiros Cia, em 1859 (BEZERRA DE MENEZES, 1992, p.39).

Segundo Castro (1982), a implantação da linha ferroviária teve como diretriz a acomodação à topografia, ocupando a área marcada pelo divisor de águas das duas bacias hidrográficas do município, rio Ceará e rio Cocó.

Como um evento de abrangência nacional cuja decisão atendia aos interesses mundiais, a ferrovia teve impacto regional e intra-urbano. Regional, ao possibilitar a viabilização do escoamento dos produtos de exportação como também ao reforçar a ligação com o sertão. Intra-urbano, ao representar um eixo indutor de ocupação urbana e criação de centralidades, nas áreas ao longo e no entorno das estações. Por outro lado, a ferrovia constitui barreira à expansão urbana. Grandes áreas de dunas e praias a oeste do Centro de Fortaleza ficaram isoladas pela via férrea e foram ocupadas pelas camadas populares, formando a grande favela do Pirambu.

Com o advento da República, o aumento da riqueza proveniente do binômio exportação-importação e a emergência de outros agentes ocorreram impactos na economia regional e intensas transformações urbanas, que imprimiram novos valores simbólicos, citadinos e estéticos.

Nesta ocasião, as câmaras municipais foram dissolvidas e o governo estadual criou conselhos, responsáveis pela escolha dos presidentes. Em 1892, a Constituição cearense estabeleceu a autonomia municipal e criou os cargos de intendentess (para a sede dos municípios) e subintendentess (para a sede dos distritos). Nogueira Accioly (4º presidente) assume a Presidência do Estado em 1896, enquanto a Intendência continua sob a responsabilidade de coronel Guilherme César da Rocha (4º intendente), que permaneceu vinte anos no cargo.

A efervescência de movimentos culturais, ligados à elite intelectual formada por profissionais liberais, principalmente originados da Medicina Social e das Letras e reconhecidos no meio científico e político, foi fator importante na difusão do ideário positivista. Formaram-se as primeiras instituições que reuniam os intelectuais e serviam de veículo de difusão de suas idéias, desempenhando decisivo papel na realização da cidade moderna, civilizada e salubre. Dentre estas instituições sobressaem: a Academia Francesa (1872), o Gabinete Cearense de Leitura (1875), o Clube Literário (1886), o Instituto do

Ceará (1887), a Padaria Espiritual³⁷ (1892), o Centro Literário (1894), a Academia Cearense (1894) e a Escola Militar do Ceará (1919).

Na administração de Nogueira Accioly, destacam-se as medidas de ordem higienista e infra-estrutural. Iniciaram-se duas obras de grande porte: o sistema de abastecimento d'água e esgoto subterrâneo, na capital, e o Theatro José de Alencar, exemplar de teatro-jardim, inaugurado em 1910, estilo *art nouveau*, de estrutura metálica importada da Escócia, incluído no Livro de Tombo do Iphan como monumento nacional.

As ações da Intendência expressavam duas intenções: uma técnica, em defesa da salubridade do meio físico, e outra estética, interferindo no modo de vida e no comportamento da população. Inspirada na capital do País e em cidades européias, e compartilhando dos anseios das elites locais, a Intendência busca modernizar e “aformosear” Fortaleza, com o intuito de transformá-la em uma cidade civilizada.

Na primeira gestão, Guilherme Rocha (1892-1896), sob influência da renovação urbana de Paris, providenciou a atualização do Código de Postura, aprovado em 09.11.1893. Neste código há uma preocupação com o espaço público, a estética e a visibilidade. Ele regula as esquinas das edificações (ângulo obtuso, arredondado ou quarto de círculo) e exige o uso de platibandas nas fachadas das edificações e a canalização das águas pluviais. Alinhado ao movimento médico-higienista-sanitarista, difundido na Europa em 1897, constrói-se na Praça Carolina o Mercado de Ferro, destinado à comercialização de carne e verduras. A estrutura de ferro foi importada da França, introduzindo este tipo de técnica construtiva nos edifícios públicos.

³⁷ Padaria Espiritual foi uma sociedade literária, formada por um grupo de amigos, amantes das “Letras e Artes”, jovens oriundos das classes médias e populares da cidade e do interior. Segundo Cardoso (2002), o grupo era formado por intelectuais “boêmios jocosos e sarcásticos e até revolucionários”, surgida em 30 de maio de 1892, em uma mesa do Café Java. Nas palavras de Cardoso (2002, p.8), “Chega a ser comovente o esforço desse grupo em viabilizar suas propostas em uma cidade indiferente e a mistura que cerca o movimento; pão, fofinha, com um aspecto meio de sociedade secreta, e um humor que viria a ser a marca (estereotipada) de uma cearensidade”. Destacou-se no circuito literário, científico e filosófico da cidade, ao lado de outras sociedades, entre elas a Academia Francesa (1872), o Clube Literário (1881), Academia Cearense (1894) e o Centro Literário (1894). Como membros integrantes da primeira fase, destacam-se: Álvaro Martins (Policarpo Estouro), Raimundo Teófilo (José Marbri), José Maria Brígido (Mogar Jandira), Adolfo Caminha (Felix Sabino Batista (Sátiro Alegrete), Antônio Sales (Moacir Jurema), Carlos Vitor (Alcino Bandolin), cujos “nomes de guerra” eram inspirados na linguagem popular. O jornal “O Pão” foi o órgão de divulgação das idéias do grupo, cujos membros denominavam-se “padeiros”.

Em todas as administrações, as reformas das praças foram práticas recorrentes com vistas à formação de novas sociabilidades e desenvolver práticas de esporte e locais de encontro para a elite e os intelectuais. Naquele momento, eram mais valorizadas as praças Nova e Marquês de Herval. A arquitetura e as remodelações dos logradouros inspiravam-se na versão do Ecletismo, movimento arquitetônico difundido no Brasil no século XIX e início do século XX. As versões realizadas nas províncias conciliavam técnicas tradicionais com o vocabulário estético. Sob essa influência, as praças receberam pavimentação, jardins, vasos importados e cópias de estátuas de divindades gregas. Na Praça do Ferreira, permaneceram os cafés e foi acrescentada no seu interior a avenida Sete de Setembro, provavelmente destinada a ser *promenade* da elite.

Na praça Marquês de Herval, foi construída a avenida Nogueira Accioly e um pavilhão destinado às retretas da banda municipal.

O projeto da cidade civilizada, salubre, fluida e bela fazia parte das idealizações da gestão de Ildelfonso Albano (julho de 1912 a março 1914), cuja referência é o Código de Postura, então em vigor. As ações voltadas à salubridade constituíram as obras de canalização das águas pluviais, a reorganização do Serviço de Limpeza Pública, atendendo, a área central e os distritos e proibindo o comércio ambulante de alimentos. As medidas relativas à estabilidade e solidez das construções referiam-se até à padronização dos tijolos. A planta de 1875, de Adolfo Herbster, continuava sendo a referência oficial. Mesmo sem enquadrar-se em obra de “cirurgia urbana”, as obras realizadas representam uma visão física do conjunto da cidade, experiência já realizada em outras cidades brasileiras. Abrangem: a circulação viária: construção da avenida Alberto Nepomuceno, conexão entre o Centro, o porto e a Praia de Iracema; do *boulevard* Duque de Caxias; as obras de saneamento (abastecimento d’água e esgoto), e de “aformoseamento” (remodelação da Praça General Tibúrcio, reforma do Parque da Liberdade); e a criação de nova centralidade na confluência da Praça General Tibúrcio, agregando os edifícios Palácio do Governo, Assembléia Legislativa e Igreja do Rosário.

Em ação consorciada com o governo do Estado, a Intendência implantou os trilhos e as linhas aéreas para funcionamento dos bondes elétricos, em 1913.

O momento seguinte foi marcado por disputas de poder, e forçou a intervenção do governo federal com medidas destinadas a restabelecer a ordem. No Ceará, os levantes acontecidos em 1914 resultaram na deposição de Franco Rabelo e Ildefonso Albano. A sucessão dos intendentes, que passaram a ser denominados prefeitos, continuou a ocorrer por via de nomeação.

No início da década de 1920, os discursos dos poderes públicos e das instituições de saber local ainda enfatizam o “aformoseamento urbano”, o “saneamento” e a “higienização pública”, consideradas metáforas da civilização. A preocupação com a racionalização do espaço, realização do ideal de ordem e progresso, reproduz-se na preocupação com a remodelação do espaço da elite. Percebe-se, claramente, a distribuição seletiva das camadas sociais no espaço. As residências e atividades da elite desenvolviam-se ao longo das ruas (sentido norte-sul), as médias instalavam-se nas travessas (sentido leste-oeste) e as camadas populares habitavam as áreas periféricas (nas areias).

Na década de 1920, inicia-se a divisão funcional do espaço quando a cidade atingia uma população aproximada de 100 000 habitantes e contava com uma frota de bondes elétricos e os primeiros automóveis. Em busca de lotes mais amplos e áreas mais aprazíveis, a elite desloca-se do Centro, formando os bairros estritamente residenciais, que se adéquam à civilização do automóvel e aos novos hábitos de morar.

No mandato de Godofredo Maciel (1924-1928), realizou-se uma nova remodelação da Praça do Ferreira, área de concentração das atividades comerciais, ponto de convergência da população e estacionamento das linhas dos bondes e dos carros de aluguel. Os tradicionais cafés, ponto de encontro e sociabilidade da sociedade cearense, são demolidos, sob protesto da população. O novo desenho objetivava a visibilidade e controle do espaço por meio de um traçado regular e simétrico. No centro da praça, estava localizado um coreto e ao longo das laterais, bancos e árvores alinhados.

Os eixos de ação desta gestão centravam-se na fluidez e na estética. Baseadas nestes princípios, medidas foram adotadas visando à conexão entre o Centro e os bairros e à racionalização do sistema viário, tais como:

- transferência do estacionamento dos carros de aluguel para área contígua à Assembléia Legislativa, para evitar os problemas dos fluxos de veículos na área central;

- implantação de um sistema de avenidas, em complementação às ligações do Centro com o Quartel e a Secretaria da Fazenda, alcançando a Praia de Iracema, com vistas à conexão com a área do porto, onde se localizavam a Alfândega, os armazéns de exportação e a nova ponte de desembarque portuário (1927);

- conclusão da avenida Bezerra de Menezes, facilitando a ligação com a estrada de Soure;

- ação do Centro com os bairros, mediante a abertura de uma via conectando os bairros Fernandes Vieira (Otávio Bonfim) e Urubu (Álvaro Weyne), objeto de desapropriações de muitas moradias.

Outra ação de cunho estético e social foi a remodelação do Passeio Público, principal área de lazer da cidade, implantada em três planos, com tratamento e equipamentos diferentes, o que favorecia o atendimento seletivo de todas as camadas sociais. Na década de 1930, esta área perde o atrativo em razão da consolidação de novos bairros residenciais e, conseqüentemente, da concorrência de outras áreas de lazer.

O último prefeito da Primeira República foi Álvaro Weyne (1928-1930), deposto pela Revolução de 1930, e sua gestão coincidiu com a do governador José Carlos de Matos Peixoto. Este prefeito comungava com os ideais estéticos e sanitaristas manifestados nas tendências à modernização e à remodelação do espaço. A preocupação com a estética e a fluidez guardava sintonia com os ideais europeus. Diante disto, a cidade moderna viabilizava-se por meio de obras de infra-estrutura (pavimentação e abertura de vias) e de “aformoseamento” (arborização de vias com *ficus benjamim*)³⁸, tais como: rua Pessoa Anta (antiga rua da Praia), avenida Epitácio Pessoa (hoje avenida Almirante Tamandaré).

Além disso, houve melhoramentos nas praças José de Alencar (antiga Marquês de Herval), dos Voluntários, da Sé e Coronel Teodorico (Praça da Lagoinha), localizada a oeste da zona central, área de articulação do Centro com o bairro Jacarecanga, direção das residências da elite.

³⁸ Nesta vegetação desenvolveu-se uma praga de insetos denominados popularmente lacerdinhas, uma associação à figura do político Carlos Lacerda, da UDN.

A inauguração do cinema Majestic, em 1914 e do Moderno, em 1922, na área central, e a implantação de atividades culturais e de lazer, na proximidade da orla marítima (clubes) alteram as estruturas espaciais e a vida social.

Ao mesmo tempo, o incremento populacional e o fluxo da riqueza ampliam e diversificam as demandas de produtos e localizações, a fim de suprirem as necessidades das atividades comerciais, financeiras, industriais e residenciais. Na cidade terciária, intensificam-se os fluxos comerciais de importação, que introduzem outros padrões de sociabilidade, de gosto, de comportamento e de civilidade. Neste momento assume visibilidade a construção de edifícios inspirados nas tipologias ecléticas. Nos anos 1920, a elite habitava o bairro Jacarecanga, e nos anos 1930 e 1940 dirige-se para os bairros Praia de Iracema e Benfica, onde constroem chalés e bangalôs, reproduzindo modelos veiculados em revistas.

Neste momento, outras cidades brasileiras já tinham planos globais, fundamentados nas vertentes urbanísticas européias, enquanto em Fortaleza as intervenções eram apenas de cunho corretivo e setorial.

A expansão urbana em Fortaleza tinha como base de referência as plantas oficiais elaboradas no século XIX e os códigos de postura. Os vetores de expansão acompanham as vias radiais formadas pelos antigos caminhos, que estabelecem as ligações do núcleo urbano com as áreas de produção agrícola. Até a década de 1920, a cidade monocêntrica ocupa o perímetro definido pelos *boulevards* da planta de 1875, marcada pela convivência entre as atividades cívicas, comerciais, residenciais, já manifestando uma distribuição seletiva.

A elite e suas atividades localizam-se nos eixos viários norte-sul, e na proximidade das praças do Ferreira e Marquês de Herval, onde se concentram suas atividades comerciais e de lazer. As travessas são ocupadas pelas camadas médias, e as camadas populares apropriam-se das áreas periféricas, acompanhando os eixos de penetração. Na década de 1920, inicia-se um processo de divisão funcional: a elite se desloca na direção do bairro Jacarecanga, tendência natural pela inexistência de barreiras físicas nesta direção. As novas moradias caracterizam-se pela arquitetura eclética, na

maioria realizada por técnicas construtivas tradicionais, reproduzindo modelos europeus, bastante difundidos em outras cidades brasileiras.

O conteúdo desta expansão tem um primeiro viés liberal, expresso no forte peso do capital privado local, ligado à elite comercial exportadora-importadora, cujo papel foi marcante na intensa produção arquitetônica, na intermediação de financiamentos das obras públicas e na importação de técnicas, conjugado ao ideário veiculado nos países centrais. Além dos investimentos, na cidade as relações liberais se manifestam no sistema de concessões dos serviços públicos, sob a responsabilidade de empresários nacionais e internacionais. Por princípio, o conteúdo técnico que alicerça o projeto higienista-sanitarista fundamenta-se na ciência médica social e, num segundo momento, na engenharia sanitária, as quais orientam a criação de instituições, as ações e os códigos de posturas. Todavia, as técnicas urbanas e construtivas que orientam a produção arquitetônica, conciliam as técnicas locais com os modelos e estruturas importados em projetos, na maioria dos casos, elaborados por profissionais estrangeiros.

Os grupos oligárquicos ainda exercem significativo poder e controle dos cargos públicos, limitando a participação da população. No entanto, já se configura uma oposição estruturada e uma imprensa combativa, sob o esteio de profissionais liberais médicos, bacharéis e literatos. O fato de os intendentess, posteriormente os prefeitos, serem nomeados, levava-os a comungar as mesmas ideologias e práticas políticas do governo estadual.

As intendências e as câmaras gozavam de uma autonomia relativa e suas ações destinavam-se à racionalização e aos melhoramentos urbanos. Estas ações concentravam-se na área central, consistindo na dotação de infraestrutura de apoio às atividades comerciais, portanto setoriais, de cunho imediatista e emergencial. A articulação entre Estado (governo municipal) e elite hegemônica (agrária e comercial-financeira) foi incisiva na organização do espaço, e expressava uma intenção concertada entre as elites nacionais, comandadas pelo capital internacional.

5.3 OS PLANOS DE REMODELAÇÃO URBANA E A CIDADE MODERNA

A segunda etapa das práticas urbanas em Fortaleza ocorreu mediante a ação planejada abrangendo o conjunto da cidade, só aconteceram

pós 1930. A primeira foi consubstanciada no anteprojeto do Plano de Remodelação e Expansão Urbana elaborado por Nestor de Egídio Figueiredo, em 1933. A segunda tentativa foi a proposta de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza, sob a orientação de José Otacílio Sabóia Ribeiro, em 1948.

O Plano de Sabóia Ribeiro não foi implementado, embora o primeiro Código Urbano de Fortaleza, sob as diretrizes deste plano, tenha sido aprovado em 1948 e servido de orientação para a expansão da cidade, em substituição ao Código de Postura, de 1932. Outras ações do governo municipal revelavam a ampliação da pauta da administração pública. Além das soluções técnicas correntes, como circulação, salubridade e estética, acrescentaram-se outras questões relativas a habitação, mobilidade (transportes) e necessidade de espaços públicos. Foram também realizados dois levantamentos da cidade: a planta de 1932 e a de 1945.

O contexto mundial foi marcado pelo reordenamento da economia e pelo realinhamento das relações políticas, processos que resultaram em dois eventos-chave: a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial.

No Brasil, a Revolução de 30 constituiu um marco na vida urbana e industrial. Nas palavras de Iglesias (1993), esta revolução representa um movimento de “republicanização da República”, que teve longa gestação, impulsionado pelos grupos de oposição às oligarquias. A formação de uma consciência crítica, no meio intelectual e na imprensa, manifestada durante a década de 1920, desencadeou inúmeros movimentos nacionais, entre eles a Semana da Arte Moderna, em 1922, não por acaso realizada no centenário da Independência.

Sob o comando de Getúlio Vargas, a construção de um Projeto Nacional visava à institucionalização da centralização política, modernização administrativa e das cidades, viabilizando o Brasil urbano-industrial, adaptado à ordem mundial. Várias instituições são criadas, e as idéias liberais se esvaziam, assegurando a ação do Estado, que incentiva e orienta as ações privadas. No discurso nacional, as palavras-chave são: plano, planejamento e planificação. Missões técnicas e comissões foram criadas para orientar a condução da política econômica. Entre elas, destaca-se a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em 1948.

As décadas de 1930, 1940 e 1950 são marcadas por progressivos incrementos da população, em Fortaleza. A capital atinge uma população de aproximadamente 100 000 habitantes, em 1930; 180 185, em 1940; 270 169, em 1950. No final da seca de 1958, experimentou um expressivo crescimento populacional, atingindo 514 800 habitantes. O crescimento demográfico foi impulsionado pelas migrações, mas não ocorreu paralelamente o desenvolvimento econômico e a expansão de infra-estrutura e serviços urbanos. Desse modo, ampliou-se ainda mais o déficit habitacional e de serviços urbanos.

Entre 1920 e 1940, ocorreu uma taxa de crescimento urbano de 129,43 %, e no período de 1940 a 1950, 49,9%, enquanto entre as décadas de 1950 e 1960, presencia-se a mais elevada taxa do século XX, 90,5%.

Durante este período, o conteúdo do urbano em Fortaleza muda em intensidade. Em virtude dos fluxos migratórios do campo, decorrentes do baixo nível de investimentos, da estrutura fundiária concentrada e da baixa produtividade da economia regional, agravadas pelas irregularidades climáticas, os problemas avolumam-se ainda mais (SILVA, 1992). Diferentemente, no Sudeste brasileiro, os fluxos migratórios estão associados ao binômio migração/industrialização, realizando-se, inicialmente, por fatores de atração da cidade-capital (implantação das indústrias e serviços correlatos) e, posteriormente, pela difusão da mecanização no campo.

Entre 1930 e 1945, sob o governo de Getúlio Vargas, as ações consistem em reforço à centralização política, fragilizando os governos municipais. De 1945 a 1964, no período democrático, a situação muda quando os prefeitos passam a ser eleitos pelo voto popular.

A presença do Estado, como agente hegemônico, reflete no setor produtivo ligado ao circuito de bens de produção e na ação planejada, de forma a criar condições urbanas necessárias à reprodução ampliada do capital.

5.3.1 Os Planos de Remodelação Urbana

A modernização das cidades era um imperativo para criar as condições urbanas exigidas para a implantação da sociedade industrial e, ainda mais, representava a ideologia nacionalista ancorada na trilogia progresso-

civilidade-modernidade. Daí a motivação para a elaboração de um plano de cidade funcional e dotado de propostas de obras de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

Na administração de Tibúrcio Cavalcante, em 1931, foi realizado um novo levantamento da cidade (Mapa 7). Contratou-se, então, o arquiteto Nestor E. de Figueiredo pela sua reconhecida experiência em outras cidades brasileiras. Este arquiteto elaborou o Plano de Remodelação da Cidade de Fortaleza (Mapa 8), primeiro plano de acordo com as diretrizes urbanísticas modernas.

Sob a alegação de insuficiência de recursos, a proposta de Nestor E. de Figueiredo foi rejeitada pelo Conselho Consultivo da Prefeitura, embora tenha sido reconhecida sua qualidade técnica. Mesmo diante do impasse criado pela comissão,

Os estudos tiveram continuidade em razão de um acordo firmado entre Raimundo Girão, Secretário da Prefeitura, e o interventor Carneiro de Mendonça. Tal fato ensejou a criação da Comissão do Plano da Cidade por meio do Decreto nº 128, de 10 de janeiro de 1934, reativada na gestão do prefeito Raimundo Alencar Araripe, pelo Decreto nº 450, de 31 de março de 1939. Como justificativa, alegava-se a “necessidade e urgência na continuação de tais trabalhos a fim de que, com a ultimação do mesmo plano, seja possível a esta cidade reformar-se e desenvolver-se socialmente, dentro de um sistema elaborado de acordo com os princípios do urbanismo” (SOUZA, 1995, p.60). O plano constitui uma primeira proposta de zoneamento urbano e apresenta muitos elementos do urbanismo formal francês, difundido no Brasil por Alfred Agache. Como observado, tais elementos estão presentes no Plano do Rio de Janeiro, elaborado por este arquiteto francês. Seu aspecto cênico, produzido pela convergência das avenidas em forma de Y e V, valoriza conjuntos e praças monumentais. Ademais, a proposta do sistema de vias radiais-



TÍTULO DO MAPA:

REMODELAÇÃO E EXTENÇÃO DA CIDADE DE FORTALEZA - 1948

ENGENHEIRO-URBANISTA JOSÉ OTACÍLIO SABÓIA RIBEIRO

FONTE: PLANO DIRETOR

ABRIL/2008

**MAP
A**

perimetrais criava perspectivas e visuais, ao expandir o traçado para as áreas da periferia, observando o relevo do solo e retirando a barreira estabelecida pelo ramal ferroviário da avenida José Bastos.

Quando Prefeito de Fortaleza, o historiador Raimundo Girão, em virtude da sua condição profissional e cargo de secretário na gestão de Tibúrcio Cavalcante, estava ciente das dificuldades enfrentadas pela municipalidade. Imbuído do ideário do nacional desenvolvimentismo, que compartilhava com a elite intelectual brasileira, direcionou suas ações no sentido de imprimir uma racionalidade técnica às práticas administrativas.

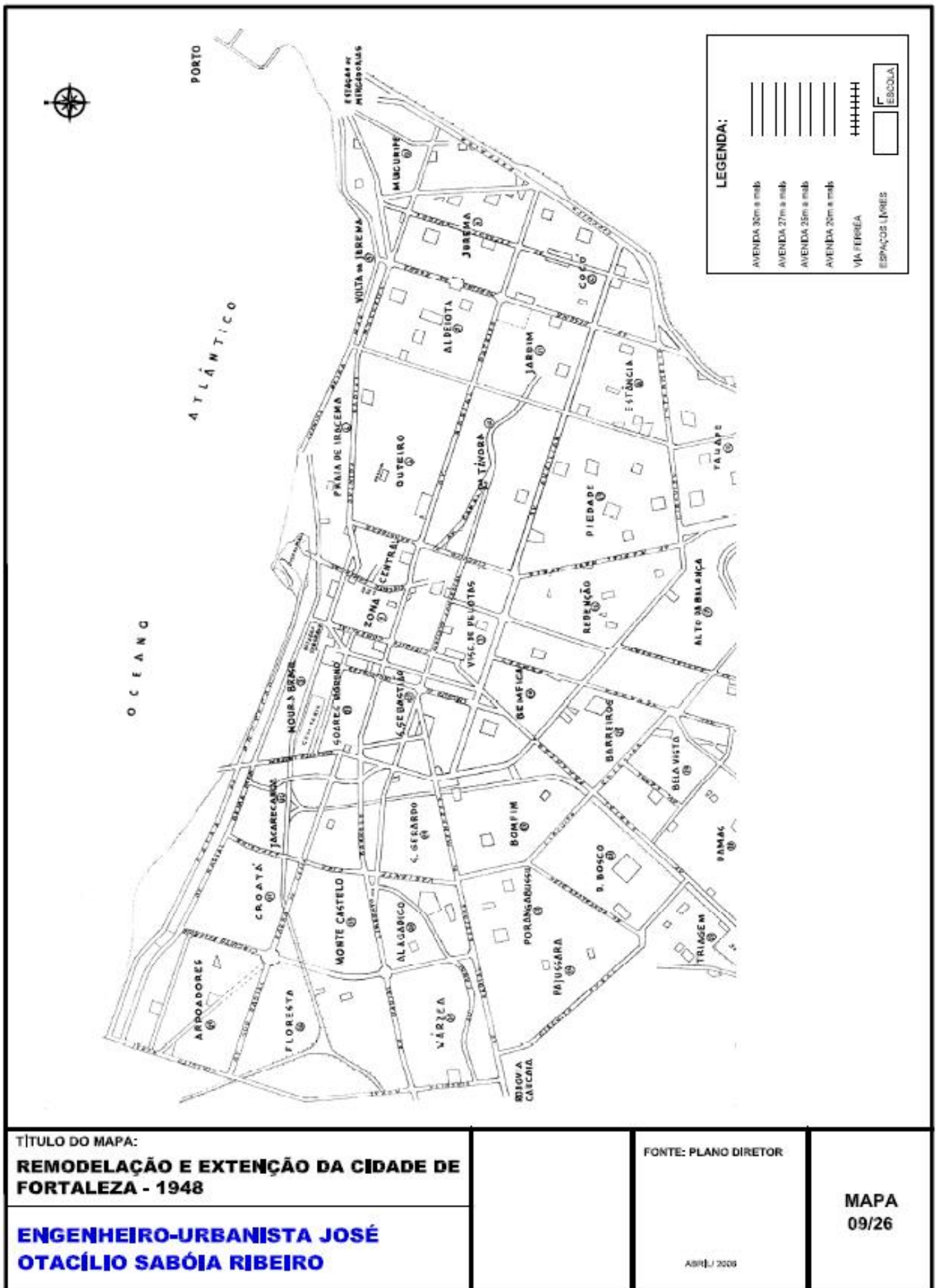
Na década de 1940, o prefeito Clóvis de Alencar Matos, já dispondendo de um novo levantamento realizado pelo Exército em 1945 (Mapa 9), contratou pelo Decreto nº 729, de 20 de fevereiro de 1947, o engenheiro urbanista José Otacílio Sabóia³⁹. para elaborar o Plano Diretor de Remodelação e Expansão de Fortaleza 1947-1948. (Mapa 10), a primeira experiência concreta de urbanismo em Fortaleza.

Aprovado na administração do prefeito Acrísio Moreira da Rocha, primeiro prefeito eleito por voto popular, o plano não foi colocado em prática em decorrência de pressão do setor privado.

De acordo com o plano, os elementos estruturantes da proposta espacial seriam os seguintes:

- divisão da malha urbana em bairros demarcados por cintas de áreas verdes destinadas à implantação de praças, jardins, equipamentos urbanos e núcleos comerciais; implantação de parques urbanos; proposta de avenidas-canais ao longo dos talwegues, favorecendo o saneamento urbano;
- proposta de sistema viário hierarquizado, com avenidas radiais, sub-radiais e circuitos acomodados à malha ortogonal,

³⁹ Sabóia Ribeiro era cearense e formou-se na Escola de Belas Artes do Rio de Janeiro, integrando, posteriormente, o corpo docente desta instituição.



OCEANO

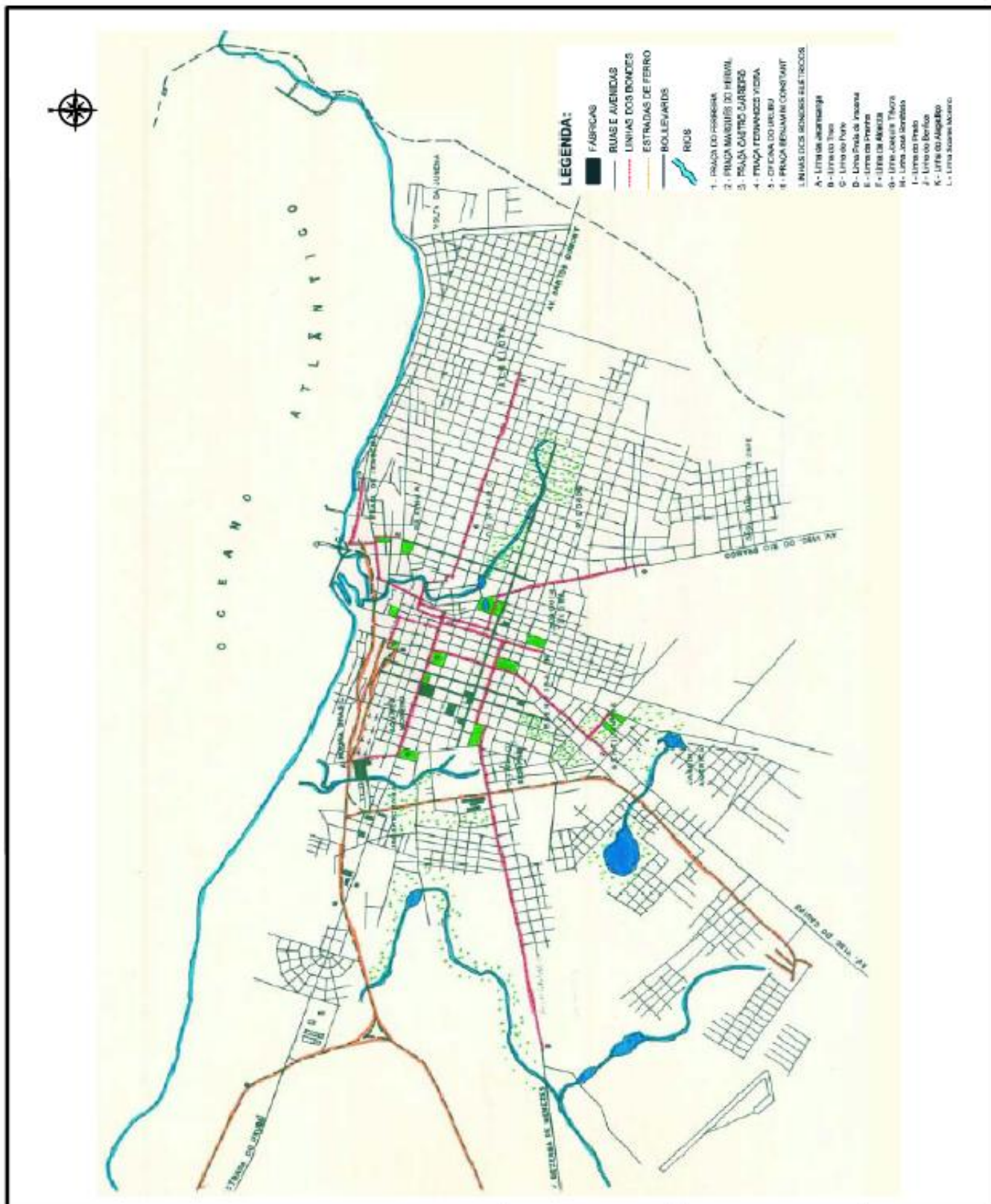
ATLÂNTICO

PORTO



LEGENDA:

- AVENIDA 30m a mais
- AVENIDA 27m a mais
- AVENIDA 25m a mais
- AVENIDA 20m a mais
- VIA FERREA
- ESPAÇOS LIVRES
- ESCOLA



TÍTULO DO MAPA:
CARTA DA CIDADE DE FORTALEZA E ARREDORES - 1945

LEVANTADA, DESENHADA E IMPRESSA PELO SERVIÇO GEOGRÁFICO DO EXÉRCITO E ORGANIZADA POR MARGARIDA DE SALES ANDRADE

ESCALA PLANTA ORIGINAL:
 1: 10.000

FONTE: ANDRADE - 1980

ABRIL / 2008

MAPA
 10/26

que daria à cidade um plano geral que a enquadraria no tipo “radial-perimetral”;

- modificações no traçado e funcionamento do sistema ferroviário, com a articulação dos sistemas de transportes ao sistema de avenidas;
- projeto específico para a reconstrução do centro urbano, a partir do alargamento progressivo das ruas;
- implantação de um centro cívico na área marginal ao riacho Pajeú, compreendido pelas ruas Governador Sampaio e Sena Madureira, Praça da Sé e Cidade da Criança;
- urbanização do Arraial Moura Brasil, como bairro popular;
- elaboração de um código urbano;

Os planos de remodelação urbana apresentam uma concepção globalizante, reunindo um corpo de idéias que tenta orientar o crescimento urbano de forma racional. Nas demais cidades brasileiras, os referidos planos já faziam parte das práticas urbanísticas, desde o início do século, como no Sudeste, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Em Fortaleza, o plano foi influenciado pela experiência do Rio de Janeiro, local de formação e trabalho do autor da proposta, e se caracteriza por abranger o conjunto da área urbana, onde as partes estão articuladas, compondo uma totalidade. Como elementos estruturantes da proposição espacial incluem-se circulação, saneamento e valorização do sistema de infra-estrutura. A circulação viária era elemento de articulação entre o Centro e os bairros, e condicionante da expansão urbana. Não constam neste plano os levantamentos das ocupações faveladas, embora haja a preocupação com a urbanização do Arraial Moura Brasil, caracterizado como bairro popular.

Nestes planos, existe um fato novo referente à formulação de zoneamento e à tentativa de institucionalização do urbanismo mediante a criação de órgãos na estrutura administrativa das prefeituras. O Código Urbano era orientado por princípios técnicos urbanísticos, e introduziu medidas de controle de uso e ocupação do solo, em substituição a diretrizes sanitárias dos códigos de postura. Os planos de saneamento, em Fortaleza, não tiveram a qualidade dos desenvolvidos pela equipe técnica de Saturnino de Brito, para Santos, Recife e outras cidades brasileiras. Em Fortaleza, as obras de

saneamento foram realizadas na área central com a participação de profissionais práticos. É possível que profissionais ligados ao escritório de Saturnino de Brito tenham estado em Fortaleza e elaborado algum estudo sobre a matéria, mas não há documentos comprobatórios.

5.3.2 A Cidade Moderna e Civilizada

A leitura da planta de 1932 (Mapa 7), elaborada pela administração municipal, complementada com a visão de vários estudiosos⁴⁰, deixa entrever os processos e a direção da expansão urbana.

Como mostra o levantamento de 1932, a expansão da cidade segue as diretrizes da planta de 1888, acompanhando dois vetores principais, definidos pelos eixos viários e ferroviários, favorecidos pelas linhas de bondes (1893) e de ônibus (1948). A partir de 1920, percebe-se um indício de segregação espacial, quando a elite se desloca em direção oeste, para o bairro Fernandes Távora (entre a Praça da Lagoinha e a Praça Fernandes Vieira), enquanto a leste já se evidencia uma ocupação da Praia de Iracema e loteamentos ao longo da avenida Santos Dumont, no bairro Aldeota. Outros bairros, também, passam a ser ocupados: Benfica (elite) e Joaquim Távora (pelas classes médias).

Surgem então, os bairros populares, ocupação, ainda rarefeita, nas proximidades das indústrias, nos bairros Jacarecanga e Farias Brito, mais acentuada na direção sudoeste. Evidencia-se a presença de barracos, ao longo da orla marítima, nas dunas do Pirambu, próximos à linha férrea, faixa de domínio da ferrovia e de terrenos da União.

Quanto à expansão urbana, a área compacta de ocupação limita-se a leste com a rua João Cordeiro, no bairro Aldeota. Ao sul, os loteamentos acompanham os eixos de penetração, ao longo da rua Visconde do Rio Branco (Estrada de Mecejana) e da rua Visconde do Cauípe (atual João Pessoa). A oeste, ocorreram loteamentos na avenida Bezerra de Menezes e na avenida 5 de Julho. Os loteamentos reproduzem a malha em xadrez, regular, sem

⁴⁰ Historiadores JUCÁ (2003), PONTE (1995), SOUZA (1995), RIBEIRO (1995) e arquitetos: CASTRO (1987, 1994), ANDRADE (1990), SALES (1996).

continuidade com a área ocupada, criando vazios urbanos que servem de reservas para especulação.

A ampliação do aparato institucional e administrativo, compatível com as novas demandas decorrentes do acréscimo populacional, da hegemonia da capital na rede urbana do Ceará e da emergência de novos programas, está alinhada aos valores da modernidade e agiliza o setor da construção civil.

Nesta ocasião, intensifica-se a verticalização da área central, inaugurada com o edifício Excelsior Hotel, em 31.12.1931. A tipologia arquitetônica dos novos edifícios representa as primeiras manifestações do Protomodernismo, em substituição à arquitetura eclética, movimento difundido nas exposições internacionais e nacionais. Segundo Takeya (1995), o Ceará foi representado pela Casa Boris nas exposições de Paris (1889), de Chicago (1892), e do Rio de Janeiro (1922). Apesar da vertente Protomoderna caracterizar-se pela utilização de elementos regulares e de novos materiais, como o concreto e o vidro, decorrentes do avanço nas técnicas construtivas, permaneciam as concepções espaciais tradicionais.

Como inexitem estudos empíricos sobre a arquitetura no Ceará, neste período, é impossível precisar as datas e a amplitude de difusão das soluções *Art Déco* e de outras tendências estilísticas manifestadas a partir de 1930. Os princípios de *Art Déco* serviram de referência às construções novas, principalmente aos edifícios, de mais de três andares, que intensificaram a verticalização na área central. Estas construções, segundo Castro (1987), constituíram referências nas incipientes reformas urbanas e atingiram as construções populares. São exemplos a reforma do prédio do Quartel do Batalhão de Segurança (Polícia Militar), na Praça José de Alencar, o edifício dos Correios e Telégrafos, em 1934; a Coluna da Hora, em 1933; e conjuntos de casas de Waldir Diogo, na rua Guilherme Rocha esquina com Padre Mororó, construídas sob a responsabilidade de José Barros Maia.

Nos projetos de clubes e residências teve ampla aplicação o *estilo missões*, versão local do movimento neocolonial californiano, caracterizado pelo “revival” da arquitetura produzida sob a dominação espanhola. A sede do Ideal Clube, projetada por Sílvio Jaguaribe Ekman, na rua Monsenhor Tabosa, representa uma estilização paradigmática.

Na cidade terciária mercantil ainda permanecem os mesmos agentes. O Estado e a elite comercial agroexportadora e importadora mantêm-se como agentes hegemônicos. Em decorrência das migrações, as camadas populares passam a ter maior peso. No conjunto das atividades industriais, não se atestam mudanças qualitativas. Ainda estão submetidas às técnicas de produção tradicionais, ligadas ao mercado regional e às matérias-primas locais.

Fortaleza, nas impressões de Castro (2002), era uma “cidade descapitalizada” em decorrência dos problemas urbanos ligados à precariedade dos serviços e da infra-estrutura urbana (iluminação, transportes e pavimentação das vias).

No campo dos transportes coletivos, notava a retirada dos bondes, a disseminação indiscriminada das linhas de ônibus, pequenos, desconfortáveis e sujos, explorados por pequenas empresas. A cidade se havia expandido com pavimentação péssima, de pedra tosca, ao contrário da parte central, que recebera piso de paralelepípedo e concreto nos anos iniciais da década de trinta. Não havia táxis, mas “postos” que faziam corridas, alguns contando com carros de luxo, mas eram comuns jipes ou pequenos carros ingleses pretos importados após o fim da guerra (CASTRO, 2002, p. 19).

Os anos 1940 foram marcados pelas atividades literárias e pelas artes plásticas, ligadas ao binômio Clube de Literatura e Artes-Sociedade Cearense de Artes Plásticas (CLÃ-SCAP)⁴¹, momento de difusão das idéias modernistas, propaladas pela Semana da Arte Moderna, que intensificaram a vida cultural de Fortaleza.

Nesse contexto, o levantamento cartográfico de 1945 (Mapa 9) elaborado pelo Serviço Geográfico do Exército, com técnicas aerofotogramétricas, originou a Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores, que serviu de base física ao Plano de Remodelação Urbana. Neste levantamento, observa-se a expansão da área edificada em 1945, mais acentuada na direção sudeste e sudoeste, seguindo os eixos viários: avenida Visconde do Rio Branco, bairros Piedade e Joaquim Távora,

⁴¹ CLÃ-SCAP foi uma entidade representativa das artes plásticas em Fortaleza criada em 1944, tendo entre os membros da comissão elaboradora dos estatutos Mário Baratta e Raimundo Cela. Sua primeira sede localizava-se no prédio da velha Intendência Municipal, junto à Praça do Ferreira, onde funcionava o Centro Cultural de Belas Artes. Esta entidade foi responsável pela realização do Salão de Abril, exposição destinada à divulgação da produção dos artistas plásticos cearenses.

avenida Visconde do Caiúpe, bairros Treze de Maio, Gentilândia, Jardim América, avenida Bezerra de Menezes, bairros Otávio Bonfim, Alagadiço; a oeste, de menor amplitude, a expansão do bairro Jacarecanga; e a leste, Praia de Iracema e Aldeota.

A configuração urbana é definida pela malha viária radioconcêntrica, sobreposta a malha em xadrez, destacando-se os mananciais que integram duas bacias: na vertente marítima do rio Ceará, o riacho Pajeú e o rio Jacarecanga, e na vertente do rio Cocó, o rio Maranguapinho e a lagoa do Porangabussu, que funcionaram como barreira à expansão urbana. Na época, ainda preservavam-se as condições naturais, pois as margens estavam livres de ocupação.

Neste levantamento, já se atesta o impacto das ações relativas à circulação, aberturas e pavimentação de ruas, conectando os bairros⁴².

Inicia-se, então, um processo de divisão social do espaço, com a ampliação de espaços para camadas de renda média. Com a pavimentação da rua Padre Valdevino, em 1948, ligando Monte Castelo, Aldeota e Cocó, a ocupação da Aldeota se estende até as ruas Nunes Valente e José Vilar, onde são construídas edificações modernas para a elite. Neste momento, em Joaquim Távora surge um comércio de bairro.

As ações federais e estaduais para implantação do porto, no Mucuripe, tiveram como consequência impactos ambientais na Praia de Iracema, área também de ocupação da elite. Com a abertura da avenida Treze de Maio, em 1950, o bairro Nossa Senhora de Fátima (antigo Redenção) torna-se o segundo mais demandado pelas camadas de média e alta rendas.

Ao sul, a ocupação estende-se na direção do Benfica e do bairro de Fátima. A oeste, o bairro Jacarecanga prolonga-se até as imediações da Praça Fernandes Vieira, onde se concentram residências de parte da elite, enquanto os bairros São Gerardo (antigo Alagadiço) e Antônio Bezerra são ocupados pelas camadas de renda médias e camadas populares. O mesmo tipo de ocupação ocorre na direção sul, nos distritos de Messejana e Parangaba.

⁴² Em 1956, foi inaugurada a fábrica de asfalto em Fortaleza.

Outros agentes, representados pelos empresários da construção civil e pelos empreendedores imobiliários, começam a ascender neste ramo de negócios. Segundo estudo de Andrade (1990), os industriais compartilham suas atividades com a construção de vilas operárias, sendo a primeira a Vila São José, em 1928, forma de acumulação de capital e controle da mão-de-obra.

A divisão social do espaço já está delineada, favorecida pela evasão da elite da área central para bairros com localidade e aparência diferenciadas, que impulsiona o mercado da construção civil. As camadas populares e a população carente apropriam-se de espaços disseminados em todos os bairros da cidade, embora alguns destes bairros caracterizem-se por maior concentração. Além das favelas do Pirambu (posteriormente bairro Nossa Senhora das Graças, e do Mucuripe, as camadas populares ocupam terrenos de particulares, áreas de domínio da Marinha, terrenos públicos, ruas, em terrenos de domínio da Rede Ferroviária Federal (Reffsa).

Em Fortaleza, diferentemente de outras cidades brasileiras, a formação de aglomerados de favelas não está relacionada ao fenômeno da industrialização, mas ao desenvolvimento do setor terciário informal ligado à prestação de serviços e às atividades artesanais e domésticas. A migração é um forte fator de formação de favelas no território urbano.

Desde 1930, as habitações informais localizam-se nas áreas públicas da prefeitura, da rede ferroviária, nas margens dos recursos hídricos, nos terrenos da União, e formam aglomerações faveladas disseminadas em toda a cidade. Conforme relata Jucá (2003), pós 1945 são consolidadas as favelas Cercado do Zé Padre (1930), no bairro Otávio Bonfim, Mucuripe (1933), Lagamar (1933), na Aerolândia, Morro do Ouro (1940) e as ocupações ao longo da orla marítima do Meireles (1950) e Varjota (1945), Papouquinho (1950) e Teofinho, no Alto da Paz, Estrada de Ferro (1954), Rampa Velha (depósito de lixo), Campo do América (terreno do IAPI), Brasília e Japão, no final da rua Santa Terezinha. Outros bairros ocupados pelas camadas populares carentes: o Morro do Moinho, entre a Estação Ferroviária e o Cemitério São João Batista, os bairros Seminário, São João do Tauape (próximo ao lagamar), Alto da Balança, conexão com a Br-116 e em “Mecejana”, a localidade Cajazeiras.

Os bairros com situação mais crítica, cuja população ficava desabrigada em decorrência da ação das chuvas e dos impactos da construção

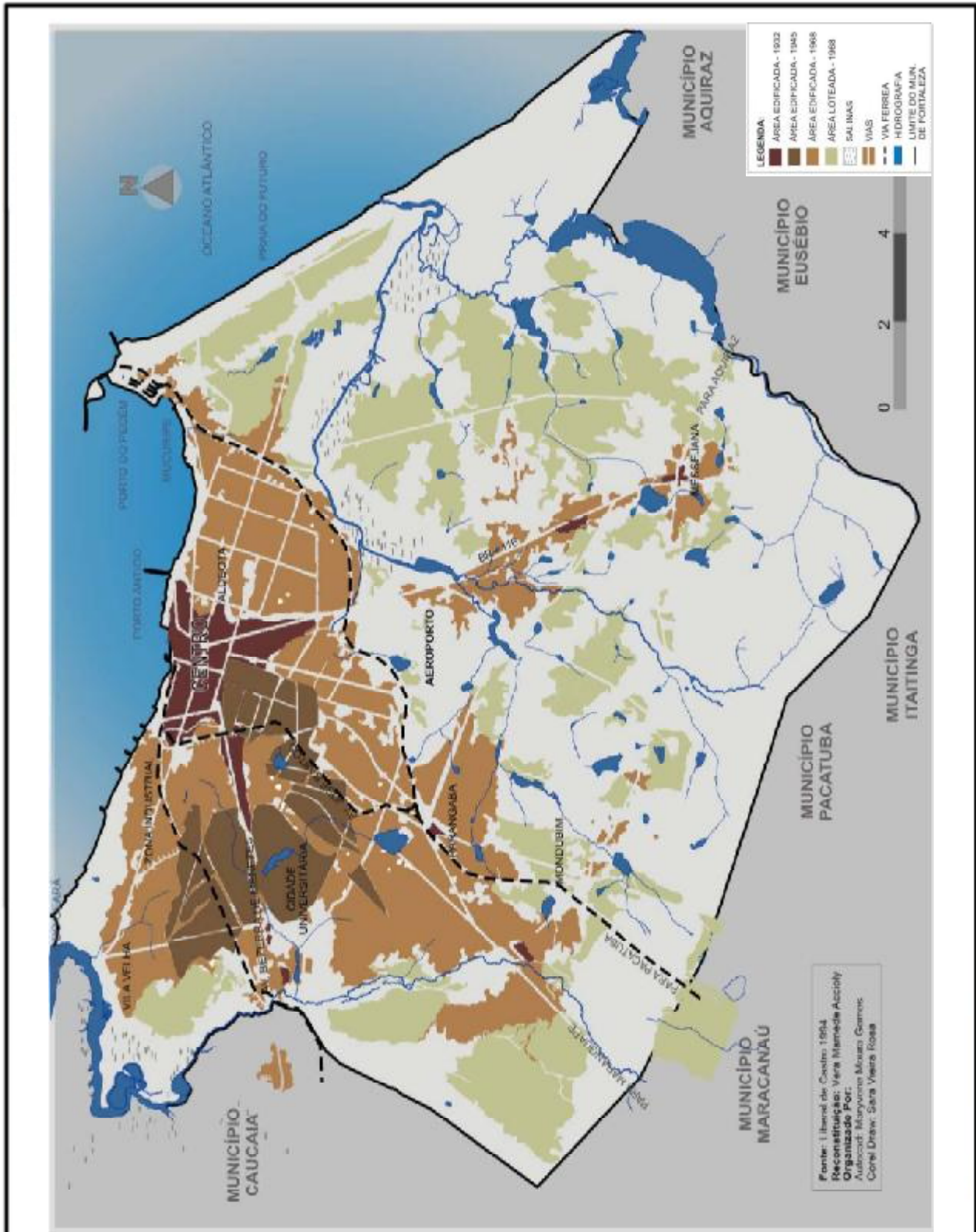
do porto eram o Arraial Moura Brasil e o Pirambu. Outros bairros de extrema carência, com mínimas condições de infra-estrutura, que comprometem a qualidade de vida dos moradores são: Vila dos Estivadores, Mucuripe e Amadeu Furtado. Com melhores condições incluem-se os bairros ocupados também pelas camadas populares como: Monte Castelo, Bela Vista, Brasil Oiticica, Campo de Aviação (depois Aerolândia), Antônio Bezerra, Vila Zoraide, Montese, São João do Tauape, Otávio Bonfim e Pici.

O final dos anos 1950, segundo Jucá (2003), foi um período de intensas migrações em virtude da seca, quando se manifestaram os movimentos sociais. Estes movimentos eram impulsionados pelo Partido Comunista Brasileiro, partido com ampla bancada na Câmara de Vereadores em 1948, que tinha comitês populares disseminados nos bairros. Entre eles destacam-se: a Sociedade Feminina do Pirambu, a Sociedade de Defesa do Pirambu (1947), a Comissão de Defesa dos Moradores do Bairro Sítio do Bonfim, no Amadeu Furtado, a Associação Beneficente dos Moradores do Bairro Aerolândia, a Associação Pró-Melhoramento Rural de Itaoca e de Parangaba, a Federação Democrática das Mulheres, a Federação das Mulheres Cearenses, esta com representação na maioria dos bairros.

A área central nucleia as atividades comerciais, de serviços, cívicas e residenciais das camadas de renda média, ainda concentrando atividades culturais e de lazer, estas últimas já se deslocando para a orla marítima. Nas plantas de 1932, 1945 e 1968 (Mapa 11), podemos visualizar os vetores de expansão urbana. Em 1932, a cidade ocupava o entorno da zona central, as vias radiais, e seguia as linhas dos bondes.

De acordo com os estudos do Etene, no quadro nordestino o crescimento industrial do Ceará apresenta algumas limitações: a ação federal em setores de baixa produtividade, a carência de energia elétrica, as dimensões limitadas do mercado consumidor, a inexistência de um grupo empresarial ativo, as deficiências do sistema de transportes e dos portos. Como evidenciado, a base produtiva ainda estava ligada à agroexportação, destinada ao mercado nacional e mundial.

Vinculada aos ramos tradicionais e a produtos regionais, a indústria apresentava modesto impacto na paisagem urbana. As indústrias oleaginosas concentravam-se na zona oeste (Floresta), próximas à ferrovia e às residências



TÍTULO DO MAPA:
EXPANSÃO URBANA
1932 - 1945 - 1968

ESCALA GRÁFICA:

FONTE: LIBERAL DE CASTRO - 1964
 RECONSTITUIÇÃO: VERA MAMEDE ASSIS
 ORGANIZADO POR: MARYLENE MOURA GOMES
 SETEMBRO 2006

MAPA
11/26

populares, enquanto os estabelecimentos médios e pequenos de indústrias alimentares estavam dispersos na cidade. Havia, porém, maior concentração na área central e no distrito de Parangaba. As indústrias têxteis são instalações antigas localizadas no Centro e em suas proximidades. Já os moinhos de trigo e depósitos de combustíveis estavam situados no bairro Mucuripe (Mapa11). No início da década de 1960, a infra-estrutura e os serviços urbanos eram deficientes. Apenas 20% dos prédios da zona urbana e suburbana eram abastecidos pela rede pública de água (JUCÁ,2003). Além disso, a rede de esgoto atendia apenas a 10,5% da população, situada na área central e parte insignificante do bairro Aldeota (12 km).

Até a expansão da rede da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, em 1965, o fornecimento de energia elétrica era precário em Fortaleza. Anteriormente, a capital era servida por termoelétrica, com destaque para o Serviço de Luz e Força de Fortaleza (Serviluz), implantado em 1954.

Do ponto de vista da cidade, até o início dos anos 1960, a ação planejada não fazia parte da agenda dos políticos e administradores públicos. As ações do governo relativas aos graves problemas da cidade ainda são tópicas e fragmentadas, sem incorporar uma postura sistemática e permanente. Em âmbito federal, as mudanças institucionais necessárias ao processo de industrialização, via substituição de importações, representaram para Fortaleza as primeiras tentativas de implantar a racionalidade do planejamento nas práticas do setor público estadual.

Ribeiro (1995) mostra a repercussão da moderna “civilização do automóvel” e o papel dos gestores municipais, articulado aos interesses dos grupos hegemônicos. Conforme os dados de 1952, 4 000 veículos trafegam na cidade. O transporte coletivo de ligação entre centro, distritos e bairros realizava-se por meio de ônibus, no total de 195 veículos que atendiam a 51 linhas interurbanas.

Os problemas urbanos vistos nos discursos dos administradores e dos estudiosos não eram de natureza político-social. Assim as soluções técnicas dariam ordem à cidade, eliminando as distorções na distribuição espacial. As razões apontadas por Ribeiro (1995) referiam-se à insuficiência de recursos e ao aparato administrativo, destacando-se a necessidade da redefinição do papel do governo municipal. Além de mediador dos conflitos, o

governo municipal deveria incorporar a função de promotor das condições de reprodução social e atuar no atendimento das demandas nos setores de: saúde, educação, moradia, lazer, calçamento, transportes. A visão dos problemas era setorial, considerados mais prementes os relativos ao aparato institucional, habitacional e à insuficiência da malha viária urbana.

Na gestão de Acrísio Moreira da Rocha⁴³ (1955-1959), as medidas eram imediatistas, atendiam a demandas políticas e concentraram-se na área central, com a instalação de semáforos luminosos no quadrilátero compreendido pela rua Guilherme Rocha, avenida Duque de Caxias, ruas 24 de Maio e Floriano Peixoto, a implantação da primeira via de pedestre na rua Guilherme Rocha e a construção de um abrigo no lado norte da Praça do Ferreira.

Neste período, percebem-se mudanças nas reivindicações. Além das tradicionais demandas, acrescentam-se as relativas à deficiência de habitações, equipamentos urbanos e infra-estrutura (água, energia e saneamento)⁴⁴, e à expansão da malha viária, para atender à necessidade de planejar, regular e controlar a utilização dos espaços públicos e privados. A partir de então, o urbanismo, sem função prática na orientação das ações sobre o urbano, passa a despertar o interesse dos administradores e intelectuais, integrando a pauta dos debates sobre a cidade, e são veiculados pela imprensa.

⁴³ Acrísio Moreira da Rocha foi o prefeito na gestão que antecedeu Manoel Cordeiro Neto (1959-1963), na qual foi elaborado o Plano Diretor da Cidade.

⁴⁴ A área saneada da cidade correspondia a 10% na área central, o restante coberto pelo sistema de fossa séptica, inclusive nos bairros ocupados pela elite.

Ninguém sabe melhor do que tu, sábio Kublai, que nunca se deve confundir a cidade com o discurso que a descreve. No entanto, há uma relação entre ambos. (Ítalo Calvino, A cidade invisível)

PARTE II
PLANEJAMENTO URBANO E AÇÕES EM FORTALEZA

6 PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA DE 1963 E O ALVORECER DA METRÓPOLE REGIONAL

Nesta parte, referente à pesquisa empírica, busca-se um painel da trajetória do pensamento do planejamento urbano oficial entre 1963 e 1992 a fim de investigar a relação entre plano e expansão urbana, em Fortaleza.

A investigação abrange três etapas, diferenciadas quanto às teorias e vertentes que informam os projetos de cidade, às metodologias aplicadas na construção das problematizações e dos objetivos e, conseqüentemente, quanto à definição das respectivas diretrizes e instrumentos de implementação. Mencionada trajetória permite desvendar a relação entre plano e ações, ao visualizar em cada etapa a relação entre técnica e política, as quais expressam enfoques e ideologias relativas às representações e percepção do espaço.

Tais práticas de planejamento urbano, entre 1963 e 1992, em Fortaleza, podem ser vistas a partir de três planos importantes:

1. Plano Diretor da Cidade de Fortaleza⁴⁵ de 1963;
2. Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza de 1972;
3. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza de 1992.

A motivação da contratação do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza surgiu da efervescência dos debates sobre a questão regional e urbana, com idéias veiculadas no meio político e administrativo. Também no meio técnico e intelectual, as discussões vão alcançar um maior nível de complexidade, e as preocupações passam a girar em torno das reflexões sobre a problemática urbana e os rumos da “ciência da cidade”, criando um clima propício à transposição de experiências de outras cidades brasileiras. Em 1957, o jornal O Povo tinha um caderno semanal sobre Arquitetura e Urbanismo⁴⁶, destinado aos arquitetos, alguns ligados à Faculdade de Engenharia, ao IAB e ao Iphan, formados, principalmente, no Rio de Janeiro e em Recife.

Nesta ocasião, também foram importantes os estudos realizados sobre o urbano, sobretudo no âmbito da sociologia do desenvolvimento,

⁴⁵ Aprovado em 20.3.1963 e publicado no Diário Oficial de 23.3.1963.

⁴⁶ A autora identificou este caderno sobre Arquitetura e Urbanismo, em que a maioria dos artigos dos arquitetos Armando Farias e José Liberal de Castro, abordam temas nacionais e locais.

centrados nas reformas de base, reconhecendo o papel da questão urbana para o desenvolvimento do país. A cidade passa a ser vista como *locus* preferencial da acumulação e da reprodução da força de trabalho. Ao longo deste período, surgem várias concepções subsidiadas pelo ideário desenvolvimentista, relacionado à Cepal, ao Movimento de Economia e Humanismo e às diretrizes administrativas do Ibam, estabelecendo estratégias para ações sobre o urbano.

Até a década de 1960, em Fortaleza, o incipiente quadro institucional e profissional vinculado às práticas de planejamento urbano impediu a consolidação de um campo de saber urbanístico, capaz de legitimar as intervenções sobre o urbano. Por razões já abordadas, as experiências anteriores dos planos de remodelação urbana não tiveram maior repercussão em Fortaleza. Essas experiências eram medidas de ordem política, marcadas pelo pragmatismo, sem visão de um plano de conjunto baseada em princípios urbanísticos. Entretanto, as mudanças no aparato institucional relativas às questões urbanas, delineadas desde a década de 1950, justificavam a necessidade de criar um aparato legal que condicionasse a participação do Estado nos programas e financiamentos nacionais e internacionais.

Todo este quadro, somado às dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais diante do exacerbamento dos conflitos urbanos e da falta de recursos materiais, criou um clima propício à absorção de novas teorias e práticas de ações urbanas. Nos discursos dos administradores públicos, imperava a razão técnica, segundo a qual a cidade deveria ser dotada de condições urbanas de forma a apaziguar os conflitos sociais e abrir outras fronteiras à valorização do capital.

A realização do PDCF sob os auspícios da Prefeitura Municipal de Fortaleza, na gestão do prefeito Cordeiro Neto (1959-1963), foi amparada por medidas de reorganização administrativa de forma a ampliar os mecanismos de arrecadação do município, efetivada pela Lei nº 1 439, de 9.11.1959 (RIBEIRO, 1995). Para tanto, foi criado o Fundo de Expansão da Cidade, instituição responsável pelo gerenciamento dos recursos financeiros do Município, passo importante para o reforço institucional na viabilização de planos e projetos urbanos. A Secretaria de Obras Públicas era representada

por Amauri de Castro e Silva, engenheiro civil. Para ele, a razão prioritária⁴⁷ da elaboração de um plano, naquela ocasião, era a possibilidade de abertura da cidade para o mar, com a construção de uma avenida. Este fato era realidade em outras cidades brasileiras, e o plano, na condição de legitimador das ações públicas, possibilitaria a consolidação desta proposição.

Em Fortaleza, sob iniciativa do governo local, foi contratada em 1960, uma equipe coordenada pelo arquiteto-urbanista carioca Hélio Modesto para a elaboração do PDCF. Os demais membros eram a urbanista argentina, naturalizada brasileira, Adina Mera⁴⁸, coordenadora do escritório em Fortaleza, José Arthur Rios, sociólogo, e Mário Laranjeiras, engenheiro civil e técnico da Sagmacs.

Hélio Modesto teve formação básica em Arquitetura, na Faculdade Nacional do Rio de Janeiro, em 1946, e pós-graduação em Londres, na *School of Planning and Research for Regional Development*, entre 1949 e 1951. Realizou, junto ao Ibam, trabalhos de orientação às administrações municipais, publicados nas revistas desta instituição, cuja temática consistia na defesa do planejamento regional, com ênfase no planejamento governamental, e exerceu um papel pedagógico para a mudança de mentalidade dos técnicos e administradores públicos. Desenvolveu diversos planos diretores em outras cidades brasileiras, tais como: Plano Diretor da Cidade de Guarujá-SP, Plano Diretor da Cidade de Volta Redonda-RJ, Estudos Básicos para o Plano Diretor da Cidade de Campina Grande-PB, além de coordenar a equipe brasileira do Plano Doxiadis para o Rio de Janeiro, elaborado pela firma Doxiadis Internacional, visando ao desenvolvimento do Estado da Guanabara. Também, participou do trabalho elaborado pela Sagmacs em 1960, “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, e integrou a equipe técnica do Plano Urbanístico de São Paulo (PUB) como consultor de planejamento urbano.

Adina Mera⁴⁹, graduada em Sociologia pela Sorbone (Paris- França) ocupou o cargo de Diretora e Conselheira do IAB, seção Guanabara, colaborou

⁴⁷ Esta afirmativa resulta de entrevista realizada pela autora com o Secretário de Urbanismo, Amauri de Castro e Silva, na gestão Cordeiro Neto, quando foi contratado o arquiteto urbanista Hélio Modesto para realizar a proposta do Plano Diretor.

⁴⁸ Adina Mera, segundo o arquiteto urbanista Marrocos Aragão tinha curso de pós-graduação, em Urbanismo, em Paris.

⁴⁹ As informações sobre o currículo de Adina Mera foram obtidas no Ibam, num documento destinado à solicitação de voto de pesar por seu falecimento, onde não constam as datas de referências.

com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, coordenando vários cursos de Metodologia de Projetos e Desenvolvimento Municipal e Urbano e, também várias vezes com a administração do Estado do Espírito Santo, na elaboração de projetos para a Administração do Porto de Vitória, Companhia Vale do Rio Doce e Prefeitura Municipal de Vitória, para a qual elaborou o projeto de urbanização do aterro da Ilha do Príncipe e o projeto da Praça Irmã Josefa Hosanah. Os referidos cursos de metodologia foram desenvolvidos em cinco fases e Mera participou nas três primeiras com Francisco Whitaker Ferreira (1965-1966), Marcos Mayerthoffer (1971-1975) e Teodósio Ibarrola (1975-1971). Estes cursos tiveram projeção no Brasil, constituindo um laboratório de planejamento em pequenos municípios, os quais foram divulgados em outros países da América Latina.

O PDCF serviu de diretriz para algumas gestões com orientações, programas políticos e com perfis bem diferenciados, como: as dos generais Cordeiro Neto (1959-1963), Murilo Borges (1964-1967), escolhidos por meio de processo eleitoral, e a de José Walter Cavalcante (1967-1971), nomeado por critérios estabelecidos pelo governo militar.

Diante da inexistência de planos nos âmbitos do governo estadual e do municipal, o Plano Diretor de 1963 teve como subsídio a Análise Estrutural da Economia Nordestina, documento elaborado pelo Etene-BNB, sob a coordenação de Carlos Brandão da Silva, em 1956. Este estudo faz uma análise da Região Nordeste com o objetivo de identificar algumas causas estruturais do subdesenvolvimento regional, e serviu de base para a formulação de uma política de desenvolvimento econômico para a região. Tais estudos contribuíram para a definição da política regional da Sudene, consolidada no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) que colocava Fortaleza na condição de pólo de desenvolvimento urbano regional. No PDCF, a região de polarização do centro metropolitano corresponde à zona norte-ocidental do Nordeste (Estados do Piauí, parte do Rio Grande do Norte, oeste da Paraíba).

No mencionado estudo quatro elementos relevantes serviram de subsídio à definição das políticas regionais da Sudene:

- a) conhecimento factual do emprego e da renda social do Nordeste;

b) identificação dos setores de atividades de maior relevância na formação da renda e no tipo de ocupação da força de trabalho da região;

c) situação do grau de desenvolvimento econômico do Nordeste no plano nacional e internacional;

d) identificação de algumas causas que explicam a defasagem entre a economia nordestina e a do Brasil.

Como as diretrizes dos planos diretores municipais, realizados naquela ocasião, apresentavam mudanças quanto à visão da cidade, os estudos serviram de base à investigação científica dos fatores condicionantes, econômicos, políticos e sociais da urbanização em Fortaleza. Assim, estes estudos tornaram-se instrumentos necessários à modernização das práticas administrativas e à participação em programas e investimentos públicos.

O plano, ao privilegiar o enfoque globalizante, pretendia assegurar uma visão científica, daí introduzir a dimensão econômica e os fundamentos teóricos e metodológicos das ciências sociais e técnicas administrativas, além da ênfase no campo físico-territorial. Adota, portanto, uma concepção de cidade como totalidade, em substituição às ações pontuais e setoriais, no intuito de imprimir uma racionalidade e previsibilidade à gestão da “coisa pública”. Na versão do ideário dos membros da equipe, e a fim de tornar a proposta mais realista, a concepção da vertente do *comprehensive planning* parecia a alternativa viável.

6.1 IDEÁRIO SOBRE PLANEJAMENTO URBANO DE HÉLIO MODESTO E ADINA MERA

De acordo com os autores do PDCF, Hélio Modesto e Adina Mera, quatro requisitos são indispensáveis para a concretização da atividade de planejamento urbano: o método científico de pesquisa (*survey*), a legitimação do planejamento, com consultas à população, a institucionalização da atividade, resultante da mudança de mentalidade e a reforma administrativa.

Conforme Modesto (1960), a integração das diversas escalas do planejamento (nacional, regional e local) seria, naquele momento histórico, a única saída para a solução dos problemas brasileiros. Partindo do particular, do

micro para o “macrourbano”, o autor concentra-se, inicialmente, no que denomina Plano Regional. Dentro desta perspectiva, a “visão global” se desdobraria numa estratégia capaz de desencadear o processo de desenvolvimento, a realizar-se a partir dos estudos no âmbito regional, onde se recolheriam os recursos necessários à coordenação geral, assegurando a harmonização, articulação das estratégias e proposições, em cada esfera do governo. Modesto assevera:

O equacionamento dos problemas regionais fornecerá a base para o estabelecimento das diretrizes do planejamento nacional, que irá não só orientar os planos regionais como coordená-los numa visão global, permitindo que as medidas propostas se harmonizem e se complementem (MODESTO, 1960, p.6).

O autor corrobora as idéias de Mumford (1961) quanto ao papel do planejamento regional, o qual se tornou o principal eixo do ideário desenvolvimentista, subsidiário dos planos diretores a partir da década de 1950, no Brasil sob a influência da Comissão de Estudos da América Latina e do Movimento Economia e Humanismo:

O planejamento regional equivale à direção consciente e à integração coletiva de todas as atividades que se baseiam no uso da terra como sítio, como recurso, como estrutura, como teatro. Na medida em que tais atividades se achem concentradas dentro de regiões definidas, conscientemente delimitadas e utilizadas, as oportunidades de coordenação efetiva são aumentadas. Por isso, o planejamento regional é uma fase mais adiantada nos processos mais espacializados ou isolados de planejamento agrícola, planejamento industrial e planejamento urbano (MUMFORD, 1961, p.389).

Segundo Modesto, o planejamento governamental inicia-se com o plano regional, estende-se ao nacional, permitindo a visão da escala macro, e finaliza com o plano municipal que, pela visão “microurbana”, tem caráter executivo. Desta forma, para Modesto existem três escalas de planejamento articuladas entre si, a nacional, a regional e a local.

A concepção de planejamento urbano, de Modesto, representava as idéias da vertente do *l'aménagement des territoires*, associadas às novas teorias administrativas propaladas pelo Ibam. Compreendia, portanto, além da reorganização físico-territorial, o novo desenho institucional, em cujo cerne

encontrava-se a própria modernização do Estado e, em consequência, a harmonia e o equilíbrio no desenvolvimento do município.

O planejamento abrangente, global, denominado também *comprehensive planning*, era um instrumento que asseguraria a ação racional e ordenada do Estado no domínio econômico, social, político e físico-territorial. Para o Ibam, esta abordagem enfatiza a modernização administrativa como uma forma de instituir um sistema de planejamento que apoiaria um processo sustentado de mudanças nas relações sociais e espaciais:

O planejamento é um processo contínuo que nunca se completa e que não termina com a elaboração dos planos, pois estes devem ser constantemente ajustados às transformações da vida dos grupos humanos a que se destinam. O desenvolvimento da tecnologia, a evolução social e outros fatores dinâmicos obrigam a adaptação das soluções propostas originalmente às condições dominantes no momento de sua aplicação (MODESTO, 1960, p.11).

Com essas palavras, Modesto expressa o entendimento da dimensão política no planejamento e da necessidade da prática da democracia. Nesta perspectiva, o plano nacional tem um caráter político: instrumentalizador da ação do governo por meio da coordenação e da definição das diretrizes da política de desenvolvimento urbano. Atribui, pois, à esfera federal a responsabilidade por esta organização. A proposta de Modesto para as mudanças no Brasil seria mediatizada pelo planejamento governamental voltado para a esfera da economia, de forma a gerar as condições de integrar o País na economia de mercado e acelerar a transição da economia agrícola para a industrial. A visão organicista de Modesto não tinha o sentido de reconstrução progressista da sociedade capitalista, mas, sobretudo o de minimizar os conflitos e contradições socioespaciais, ao compatibilizar o sistema produtivo com a organização urbana. É afirmação do autor:

O planejamento governamental deve considerar tanto os problemas físicos como os sociais e econômicos, procurando interrelacioná-los e coordenar as suas soluções, em cada um dos níveis governamentais, e em todos conjuntamente, de modo a se atingir a integração de diversos planos num todo orgânico e harmonioso em que os choques, as contradições e a duplicação de esforços sejam reduzidos ao mínimo (MODESTO, 1960, p.4).

Na concepção modestiana, a compreensão da legitimidade do planejamento residiria na racionalização administrativa, visão do papel centralizador do Estado na execução e controle das atividades. Modesto, recomenda a criação de comissões técnicas de caráter consultivo, na esfera do governo municipal, responsável pelo acompanhamento e ajustamento dos planos às novas situações. Estas comissões possuíam uma função opinativa e representavam a intenção de legitimar as propostas e resguardar a postura democrática. O governo ao auscultar os sentimentos da comunidade a respeito do sentido que se quer imprimir ao desenvolvimento municipal, ou ao tipo de cidade, deve definir a estrutura urbana a ser efetivada pelo planejamento. Modesto propõe a formação de um conselho com representantes dos departamentos da prefeitura e dos órgãos locais da sociedade civil, diretamente ligados ao planejamento ou aos problemas da comunidade, tais como: a Associação Comercial, a Federação de Indústrias, as escolas de engenharia e arquitetura, o Rotary Club, o Lion's Club e as diferentes organizações cívicas.

Contudo, a sua proposta enfraquece por desconhecer as contradições e os conflitos inerentes à lógica da organização social, na qual predomina a economia de mercado. Apresenta um enfoque simplista, apoiado no ideário do movimento municipalista, difundido pelo Ibam, de forma a assegurar a implementação do plano diretor local mediante o gerenciamento das ações do governo, na tentativa de compatibilizá-las nas esferas federal, estadual e local.

Na ótica de Modesto, as contradições e conflitos socioespaciais são decorrentes da falta de medidas que estabeleçam uma ordem, de caráter técnico e administrativo. Assim, a função do plano é técnica e deve promover uma ação coordenada, global e corretiva de forma a reorganizar o espaço e reintroduzir o equilíbrio e a harmonia ameaçados pelo processo de urbanização desordenado, em manifestação no Brasil nas décadas de 1940, 1950 e 1960.

Adina Mera confirma as idéias de Modesto, ao enfatizar o planejamento global, e o define pelo sentido mais amplo dos seus objetivos, quais sejam: valorização, desenvolvimento, ordenação e utilização dos potenciais físicos, econômicos e humanos de uma região.

Na análise da autora, o planejamento urbano tem um caráter político, e instrumentaliza o novo desenho do Estado como executor e regulador na

dinamização das atividades econômicas. A ação política reside na definição das estratégias e prioridades, ao especificar as opções técnicas, evitando soluções parciais e estanques, a partir da compreensão da abrangência e do inter-relacionamento dos problemas urbanos, não ficando, no entanto, explícita a participação social.

Sobre o Planejamento Urbano, Adina Mera trata da ambigüidade dos conceitos de urbanismo e planejamento urbano, passíveis de comprometer a prática da disciplina. Para definir o urbanismo, a autora vislumbra a necessidade de uma conceituação filosófica. Sua crítica centra-se em dois eixos: um técnico, no exercício das práticas urbanas correntes, e outro político, nas atitudes dos administradores ante os problemas urbanos, que atribui ser o antídoto da disciplina. Sem aprofundar a questão disciplinar, comenta as razões operacionais da prática distorcida dos fins do planejamento urbano. Considera, ainda, o caráter instrumental e restritivo da atividade, incluindo as questões urbanas na agenda dos políticos, para fins eleitorais, e na dos administradores, para fins de balanço de contas públicas.

Todas as medidas, sem nenhuma relação entre si, medidas que poderão chegar a ser resultantes do processo de planejamento, são tomadas como o processo em si. Os mais diversos grupos trabalham em medidas isoladas, cada um destes grupos fazendo "um plano", que não está subordinado a nenhum estudo coordenado, nem diretriz geral. Muitas vezes a intenção dos governos é boa, mas o conceito é pobre, falta conexão, falta base a esse esforço, erroneamente chamado de Planejamento (Mera, 1970, p.1).

A urbanista deixa evidente ser salutar a influência francesa, as práticas oriundas do denominado *l'aménagement des territoires*, na prática de planejamento territorial no Brasil. Em relação ao planejamento físico considera duas esferas que produzem planos executivos: o Plano Físico Regional, que requer uma visão espacial da área considerada quanto às diretrizes gerais, desdobrando-se, no Plano Físico Local, reservado às legislações e aos instrumentos.

Quando apresenta a definição de urbanismo, Adina Mera aproxima-se dos princípios do *comprehensive planning*, quanto à visão global e abrangente da cidade, dentro de uma perspectiva humanista, a qual adviria da

leitura científica dos aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos. Assim posiciona-se Mera:

No estudo das condições urbanas nos seus diferentes aspectos (físico, social, econômico e administrativo, etc.) e a procura da melhoria das condições ou, no caso de novas cidades, a procura da criação das condições urbanas as mais favoráveis por meio: da distribuição correta dos espaços livres e ocupados; da distribuição lógica da população; da implantação racional dos equipamentos necessário à vida urbana; de um sistema lógico de circulação e comunicação que relacione ou ligue esses equipamentos. Essas condições favoráveis deverão ser obtidas: dentro de uma solução plástica feliz; protegidas por uma regulamentação adequada; e estabelecidas com vistas a tornar mais agradável, mais bela, a vida dos homens (MERA, 1961).

Em relação ao planejamento urbano dentro de uma visão humanista, como processo e instrumento político capaz de gerar mudanças institucionais e de mentalidade, Hélio Modesto e Adina Mera aproximam-se do Movimento Economia e Humanismo divulgado pela Sagmacs, no Brasil, e das idéias geddesianas de “levantamento antes do projeto”. Este último tem suas raízes nas idéias dos socialistas anarquistas fundamentados nas teorias, da sociologia e geografia natural (HALL, 1995).

Na concepção de Geddes (1994), o desenvolvimento harmonioso funda-se na ecologia humana, representando o equilíbrio no tripé dos fatores terra, população e economia. A compreensão do fenômeno deveria apoiar-se na interpretação sociológica, provavelmente ancorada nos conceitos de Le Play.

Os textos de Modesto e Adina Mera sugerem uma aproximação das suas visões humanistas com as idéias do grupo Sagmacs, traduzidas na concepção de comunidade como se fosse uma célula básica de análise e proposta, embutida numa visão de planejamento global, abrangente, realizado em bases regionais. Segundo Modesto, a escala do planejamento regional compatibiliza-se com o conceito de entidade urbana e rural do município, no Brasil.

Do entendimento das necessidades e aspirações de ambos, da compreensão e aceitação de medidas propostas por parte de um pela realidade das soluções apresentadas pelo outro, é que nasce o verdadeiro espírito de comunidade, de participação e cidadania, necessário à construção de uma unidade social sem

disparidades de níveis, sem conflitos sérios e sem problemas insolúveis (MODESTO, 1957, p.26).

Para este autor, a concepção de comunidade está associada a uma proposta de gestão democrática, na qual fica subtendida uma distribuição de renda com tendência à unidade social, mas não chega a ser uma defesa do socialismo. Em seus textos, a crítica ao sistema econômico é de natureza conjuntural, decorrente da inexistência de uma ordem racional do espaço e de uma organização do Estado, o que contribuía para as deficiências do sistema capitalista brasileiro.

Na análise dos textos dos mentores do PDCF percebem-se referências de várias vertentes como a do ideário do *Regional Planning*, de influência inglesa e norte-americana, e a do Movimento Economia e Humanismo, representado no Brasil pela Sagmacs, quanto às pesquisas fundamentadas em conhecimentos teóricos e metodológicos das ciências sociais, assegurando bases científicas ao papel pedagógico da disciplina, e quanto à transformação do Estado, na ampliação do seu papel de regulador para o de promotor. Do Ibam advém a defesa do planejamento do governo municipal e sua articulação com o planejamento regional ancorado nos princípios de racionalidade administrativa, de fonte norte-americana.

6.2 O PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA

A base documental utilizada nesta análise para fins de compreensão da concepção e metodologia do PDCF foi a proposta para contratação do Plano de Diretrizes para o Desenvolvimento de Fortaleza, conforme a Lei nº 73/60, que “autoriza o Executivo a contratar o arquiteto Hélio Modesto para os serviços do Plano Diretor de Desenvolvimento de Fortaleza”. Desta forma, tentou-se suprir a inexistência de informações sobre o plano, pois este foi apresentado em forma de lei enquanto as pesquisas foram mapeadas, recurso importante, mas prejudicado pela inexistência de textos analíticos e de relatórios.

Da proposta do Plano de Diretrizes para o Desenvolvimento de Fortaleza⁵⁰ tenta-se extrair as idéias-base norteadoras da elaboração do PDCF. Nesta proposta o plano englobava três etapas:

1ª) a realização dos estudos de pesquisas básicas⁵¹, neles incluída a coleta de informações que permitem o conhecimento da situação atual de Fortaleza nos setores físico, econômico e social, relacionando entre si as dificuldades encontradas e o exame da situação sob os seguintes aspectos: demografia, território, organização urbana e a cidade e o homem;

2ª) a análise das condições existentes, com base nos problemas encontrados e na avaliação de suas causas, dentro de um “critério global de exame”, relacionando os vários problemas entre si e determinando o grau de interferência de uns com os outros, observada, no curso deste exame, a viabilidade das soluções possíveis que constituíram as proposições finais do Plano de Diretrizes;

3ª) a elaboração com base nas duas etapas anteriores, contendo sugestões para a solução dos problemas, do Plano de Diretrizes de Desenvolvimento da Cidade de Fortaleza.

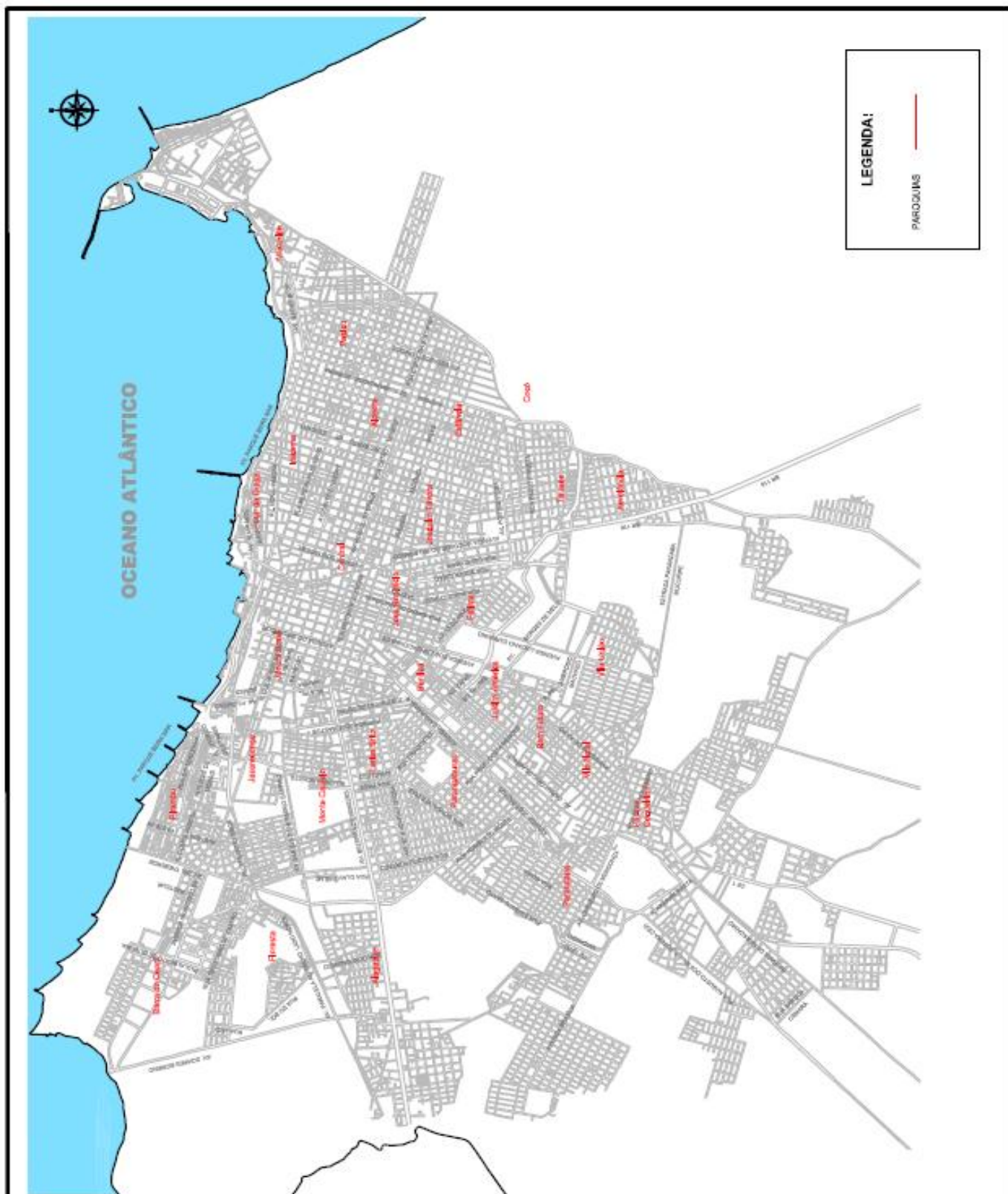
Quanto ao plano, foi apresentado em forma de lei, constando da situação existente, breve descrição setorial dos problemas da cidade, das proposições e da programação, acompanhada por quinze plantas do mapeamento dos dados⁵², a maioria já existentes, relativos a: meio ambiente, expansão urbana, evolução demográfica, espacialização dos equipamentos (sociais, culturais, econômicos e industriais)⁵³, circulação, favelas. Para efeito de unidades de pesquisa e proposição, foram escolhidas como unidades de base as dezenove paróquias (Mapa 12) que conformavam a cidade de Fortaleza.

⁵⁰ O conteúdo da proposta consta da Lei n°73/60, relativa ao contrato de prestação de serviços que entre si firmam a Prefeitura Municipal de Fortaleza e o arquiteto Hélio Modesto. Recorremos a este documento a fim de extrairmos a concepção, objetivos e metodologia do plano, já que o mesmo foi apresentado em formato de lei.

⁵¹ Os estudos e pesquisas terão como base as plantas, dados estatísticos, mosaicos e fotografias aerofotogramétricas destinadas ao cadastro imobiliário de Fortaleza.

⁵² A base da pesquisa foram os dados do Daer (Departamento Estadual de Estrada de Rodagem) e do DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem).

⁵³ As fontes de pesquisa sobre as indústrias e os equipamentos sociais e culturais foram fornecidas pelo Sesi (Serviço Social da Indústria), IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Secretaria de Educação e Saúde do Estado e do Município, Arcebispado, Fichário Central de Obras Sociais do Estado, Escola do Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará e Direção do Ensino Secundário Federal.



TÍTULO DO MAPA:

PAROQUIAS

PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA . 1962

ESCALA GRÁFICA:



FONTE: FOTOGRAFIAS DO PLANO ORIGINAL

RECONSTITUIÇÃO VERA MAMDE ADELY

EDITADO POR MARYVIE MOURA DOMES

ABRIL / 2006

MAPA
12/26

Da proposta faziam parte cinco plantas: proposta do sistema viário, do centro de bairros, da área central e dos estudos e projeto da avenida Beira-Mar. O estudo da avenida Beira-Mar, mais pormenorizado, foi dividido em oito setores: Mucuripe, Volta da Jurema, Praia de Iracema, Poço da Draga, Usina, Arraial Moura Brasil, Jacarecanga e Pirambu. Para subsidiar o projeto da avenida Beira-Mar, foram realizadas pesquisas de campo pelas alunas da Escola de Serviço Social, da Universidade Estadual do Ceará.

Da análise dos elementos estruturantes da proposta do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, percebe-se a associação entre várias experiências originadas da vertente *regional town planning*, sob influência inglesa, associadas à metodologia desenvolvida pelo Grupo Sagmacs, com consultoria sediada em São Paulo, e aos princípios de racionalidade administrativa propalados pelo Ibam, de difusão norte-americana. Desta análise pode-se perceber a visão de Modesto sobre o planejamento governamental, na perspectiva de articulação entre as esferas de governo, nacional, regional e local, e a adaptação destas experiências às condições concretas de Fortaleza na década de 1960, assim expressas:

1º) na concepção do urbanismo como processo científico, fundamenta-se no ideário do *comprehensive planning*, cujas formulações se baseiam nos estudos elaborados pela Etene sobre a Região Nordeste;

2º) na visão globalizante dos problemas e potencialidades, numa atitude multidisciplinar, concretizada mediante um diagnóstico abrangente da situação atual nos setores físico, econômico e social, buscando um “critério global de exames”;

3º) no conceito de planejamento articulado à gestão, a idéia de processo de planejamento encerra um valor pedagógico e operacional, no intuito de fundamentar realisticamente a proposta e formar um corpo técnico no campo do planejamento urbano;

4º) na ampliação do papel do Estado, além de regulador para promotor das condições urbanas, referente ao aparato institucional e a criação das condições urbanas de metrópole regional quanto à infra-estrutura, equipamentos e serviços;

5º) na metodologia, cujo pressuposto era a noção de comunidade, conforme os preceitos do grupo Sagmacs, utilizando como unidade de pesquisa em Fortaleza a divisão paroquial, (Mapa 12);

6º) na idéia de habitação popular, que deveria ter o mesmo tratamento das unidades residenciais inseridas no tecido urbano, cujo critério de localização era a proximidade do mercado de trabalho;

7º) na visão do meio ambiente, afinada ao ideário da vertente organicista, a qual revela ainda uma preocupação higienista-sanitarista e estética, destacando dois eixos de ações: tratamento das áreas marginais dos talwegues para fins de saneamento por meio de avenidas-canais e tratamento paisagístico das avenidas que margeiam a orla marítima;

8º) no enfoque do patrimônio histórico, de acordo com a Política de Preservação e Conservação dos Monumentos Históricos e Artísticos Nacionais difundida pelo Iphan, limitado aos monumentos tombados, sem considerar os conjuntos urbanísticos, mas introduz o patrimônio ligado aos bens móveis com vistas ao resgate da cultura popular;

9º) na regulação mediante a Lei de Uso e Ocupação do Solo a qual foi incorporada ao *corpus* do plano.

Conforme a análise das idéias-base do PDCF, o enfoque organicista é traduzido nas intervenções objetivas de descentralização mediante o sistema viário radial-concêntrico, a criação dos centros de bairros e a implantação de equipamentos coletivos, incluindo áreas verdes e parques, tentativa de recuperar as relações comunitárias e a cultura local. A concepção espacial constitui uma proposta inovadora baseada na visão do planejamento como processo e antecede as formulações do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, diferenciando-se das proposições anteriores, voltadas para um modelo de cidade ideal.

A concepção físico-territorial tinha abrangência municipal e apoiava-se em dois elementos estruturantes: circulação e zoneamento.

A tradução espacial destas idéias-base do PDCF configura uma proposta de reestruturação urbana ao romper a conformação mononuclear da proposta viária e do zoneamento e ao estabelecer novas relações socioespaciais e funcionais. A absorção das idéias do *regional town planning*, no PDCF, sua adaptação à realidade socioespacial de Fortaleza e

correspondentes impactos regionais e locais podem ser vislumbrados a partir da análise destes dois elementos estruturantes: o sistema viário e o zoneamento

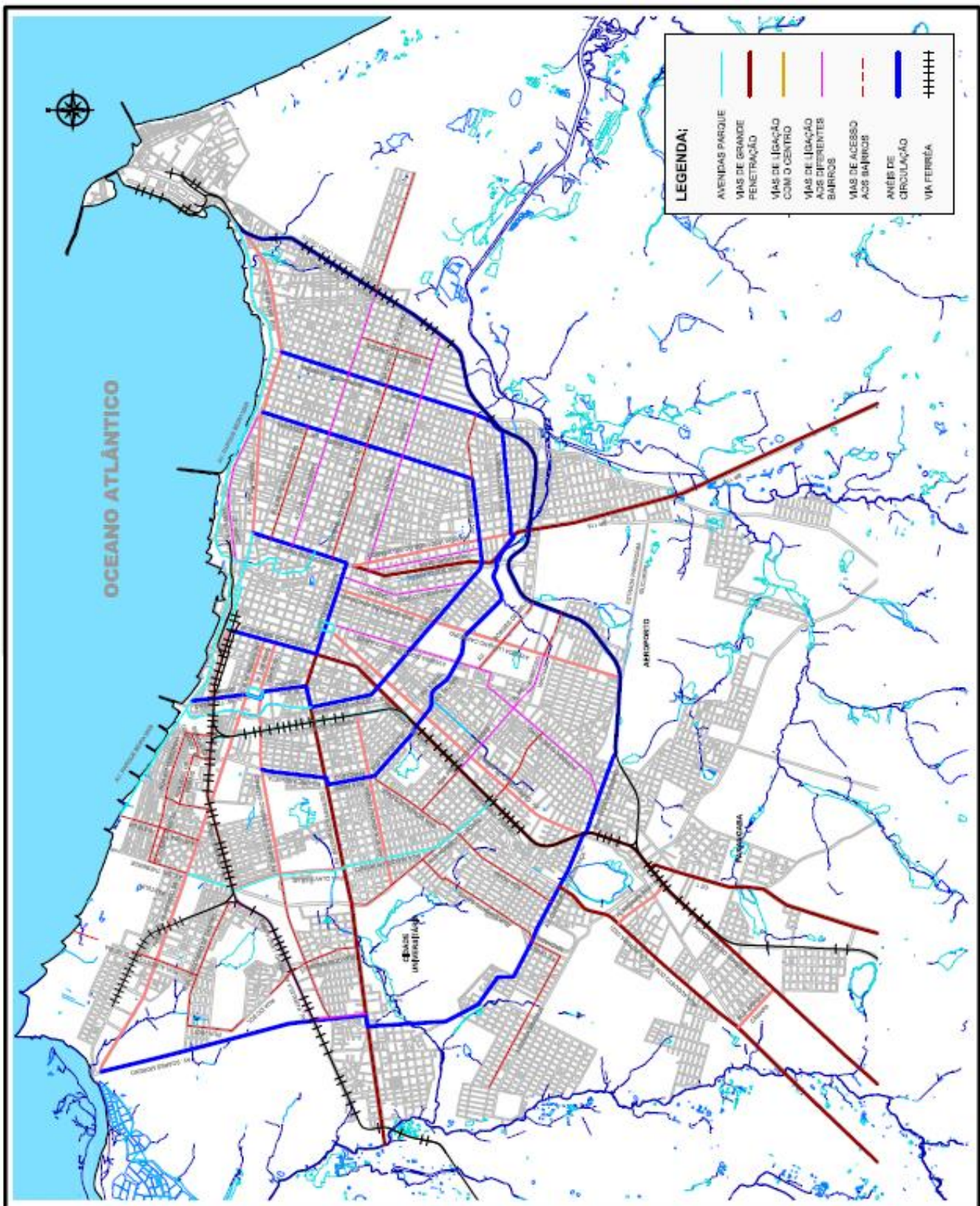
a) proposta viária (Mapa 13), ao estabelecer outra conformação espacial, articula a visão mononuclear à estrutura radial-concêntrica, com as vias perimetrais de irradiação. Com uma visão rodoviarista e o privilégio do transporte individual, alinha-se à ideologia desenvolvimentista a qual tinha como um dos setores de base a indústria automobilística, sem apresentar alternativa de sistema de transporte coletivo.

O sistema viário básico é formado (Mapa 13), pela tradicional trama radial-concêntrica sob a malha ortogonal e as vias de ligação entre Fortaleza e a área rural através das estradas de: Messejana, Tauape, Arronches e Soure⁵⁴ e o sistema de avenidas de contorno, os anéis de circulação. A trama radial concêntrica proposta passaria a ser um elemento articulador das diferentes zonas da cidade, portanto hierarquizado quanto às modalidades de transporte e os fluxos: vias de penetração, vias de ligação, vias locais e anéis de circulação. As vias radiais tinham a função de ligação centro-bairro e os anéis de circulação a interligação bairro-bairro.

Conforme estudos de experiências em várias cidades brasileiras, comprova-se a inspiração da proposição viária nos perímetros de irradiação, de Eugène Henard (apud LEME, 1999), arquiteto francês, cuja experiência foi proposta em São Paulo no Plano de Avenidas, elaborado por Prestes Maia. A proposição viária aumentaria a fluidez, ao promover a ligação interbairros e reduziria o congestionamento da área central, principalmente ao diminuir as áreas destinadas a terminais urbanos coletivos.

Algumas praças seriam anexadas ao sistema viário, adquirindo a função de “praças de circulação”, perdendo o caráter de praças tradicionais, as quais reuniam funções múltiplas: circulação, passeio e encontro. Dentro de uma visão do urbanismo rodoviarista, foram incluídas as seguintes praças: na interseção da avenida Visconde do Rio Branco com a avenida D. Manoel e rua Meton de Alencar, Praça Clóvis Bevilácqua, Praça Paula Pessoa, Praça Gustavo Barroso, na linha de penetração da avenida Francisco Sá.

⁵⁴ Informações constantes da Planta de Silva Paulet (CASTRO, 1982).



TÍTULO DO MAPA:

CLASSIFICAÇÃO VIÁRIA

PLANO DA CIDADE DE FORTALEZA . 1962

ESCALA GRÁFICA:

50 0 50 100 150 m

FONTE- FOTOGRAFIAS DO PLANO ORIGINAL

RECONSTITUIÇÃO DE VERA MARCELA ACCIOLY

DIGITALIZADO POR MARYVY DE MOURA COELHO

ABRIL / 2008

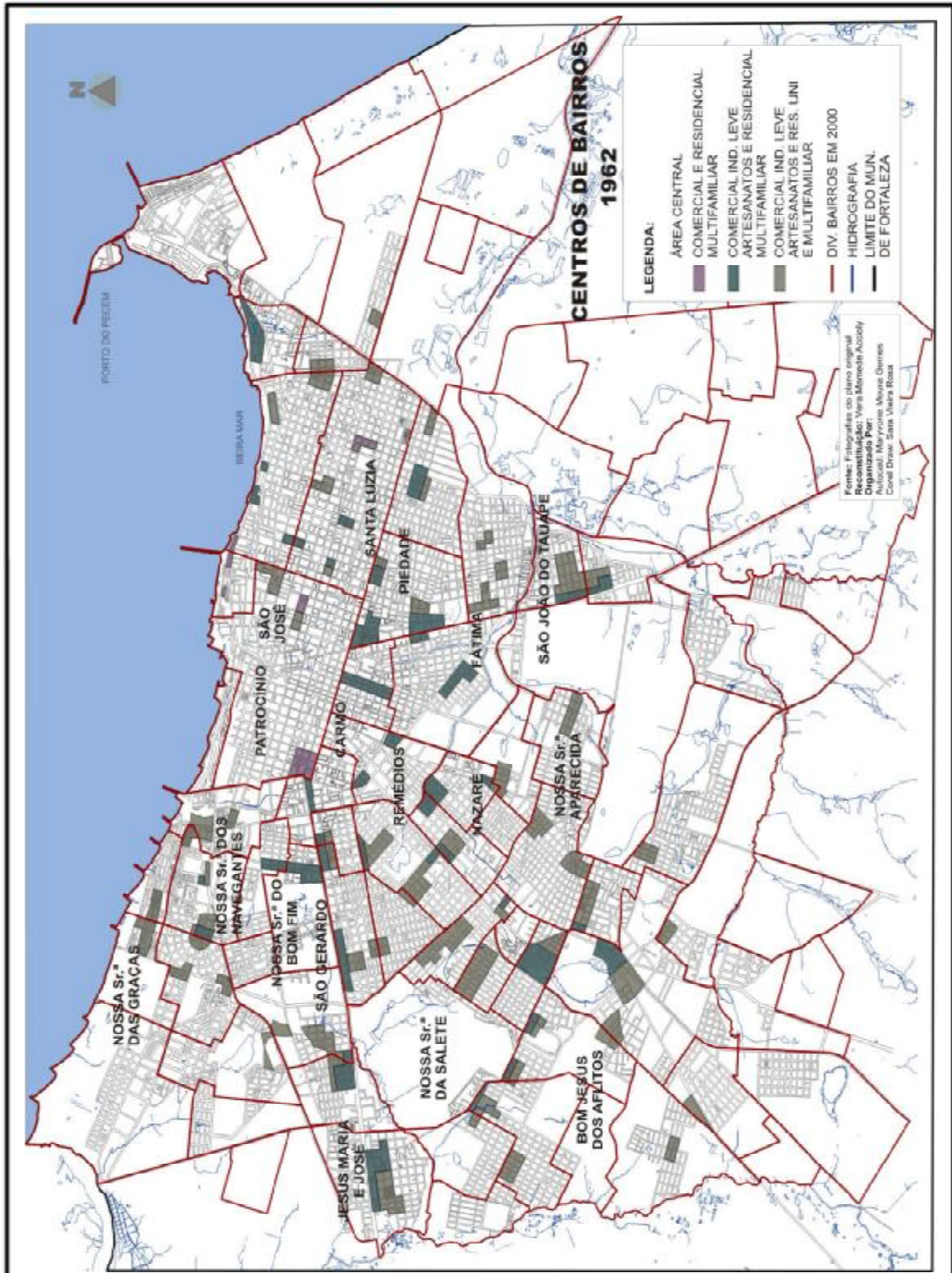
MAPA
13/26

Nesse caso, as estratégias de implementação foram condicionadas à disponibilidade dos recursos municipais. As medidas de longo prazo, de maior envergadura, conformam uma reestruturação urbana e representam obras de impacto regional, envolvendo a totalidade urbana e recursos estaduais e federais, enquanto as medidas de curto prazo referem-se ao projeto da avenida Beira-Mar e às medidas emergenciais, setoriais, com impacto intra-urbano como: alargamentos de vias, afastamentos de edificações e soluções de cruzamentos.

Inegavelmente, o sistema viário implantado ampliaria os limites da cidade e fortaleceria os bairros, melhorando as condições de acessibilidade interbairros e eliminando as discontinuidades da expansão urbana decorrentes das barreiras físicas (riachos e linha férrea). Além disso, os bairros seriam consolidados, mediante a redefinição dos lugares de residência e lazer diferenciados por camadas sociais, de acordo com as tendências e potencialidades de cada bairro, comprovadas pelas pesquisas.

b) O zoneamento, ao configurar uma proposta de descentralização funcional, articula o uso do solo ao sistema viário. Neste as zonas são distribuídas em anéis no sentido centro-periferia, em diferentes densidades e número de pavimentos (verticalização). Segundo consta no plano (Mapa 14), foram fixadas duas categorias de centro: o tradicional e o dos bairros. Os centros de bairro são considerados pólos de atividades comerciais, de serviços, institucionais e de recreação, e têm no entorno as zonas residenciais. Estes centros eram diferenciados quanto à tipologia construtiva, ocupação do lote, número de pavimentos e padrão da população. A área central, na qualidade de núcleo principal, preserva alguns monumentos, como obras de exceção, e abriga os órgãos administrativos, federais, estaduais e municipais, em áreas a serem obtidas por permutas e convênios, já vislumbrando a possibilidade de parceria pública/privada.

O tratamento do Centro Cívico Administrativo nas imediações do Passeio Público, agregado a um parque para grandes concentrações, feiras, exposições, circos e congressos, mostra influências da “Cidade Jardim”. O Centro Cívico-Administrativo deveria está integrado ao Palácio da Luz, Palácio do Arcebispado, Fórum e Catedral e incluía: edifícios do governo (administração e Justiça), Zona de Negócios (grandes prédios de escritórios e bancos), locais



<p>TÍTULO DO MAPA: CENTROS DE BAIRROS</p>	<p>ESCALA GRÁFICA: 0 50 100 150 m</p>	<p>FONTE: FOTOGRAFIAS DO PLANO ORIGINAL RECONSTITUÍDO POR VERA MARINHO ACCOLY ORGANIZADO POR MARYZETE MOURA GOMES</p>	<p>MAPA 14/26</p>
<p>PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA . 1962</p>	<p>ABRIL 2008</p>		

de diversão, hotéis, centro de reuniões, grupos habitacionais. A proposta de *Master Plan*, destinada a um centro cívico-recreativo, apóia-se em princípios contraditórios, ao associar e adaptar idéias das vertentes organicista e funcionalista. A visão dos autores do plano, de o centro principal permanecer como pólo de convergência dos fluxos e atividades, com vistas a recuperar a dimensão simbólica da *polis* cívica e cultural, apresenta semelhança com as experiências realizadas sob os princípios do IFTPGC. Por outro lado, enquadra-se na visão funcionalista de viés demolidor, ao determinar como área de uso, a título precário, alguns edifícios de valor histórico local, os quais deveriam ser removidos do Centro: o Cemitério São João Batista; o 10° Gat e 23° BC, os Trilhos da Estação da Rede de Viação Cearense (RVC), o Mercado Central, a Santa Casa de Misericórdia, a Penitenciária e o Gasômetro.

O projeto da Área Central, no qual eram permitidos doze pavimentos, destinava o núcleo às atividades de negócios, com predominância comercial, institucional e cultural, e as áreas do entorno para fins de habitação popular.

De acordo com este projeto de reforma urbana, o Poço da Draga seria aterrado e formaria um complexo paisagístico integrando o Forte Schoonenborch e o Passeio Público. Além disso, o programa propunha a criação de palácios de exposição, coqueirais e jardins, locais de diversão, bares, restaurantes, circos, parques de diversão e estação de barcos pequenos.

Em relação aos bairros, previa a descentralização por nucleações, assemelhando-se à unidade de vizinhança, denominadas “centros de bairros”, respeitando a diversidade de territórios da cidade com o reconhecimento das divisões existentes. Estas unidades eram diferenciadas em suas funções de acordo com o grau de desenvolvimento e nível de renda dos habitantes de cada bairro.

O conceito de unidade de vizinhança, segundo Lamas (1993), divide-se em duas grandes vertentes: a vertente de raiz anglo-saxônica, fundamentada em pesquisas sociológicas de comunidade habitacional, da qual deriva o modelo espacial que orientou as realizações do Plano da Grande Londres, a partir de 1944-1945. A unidade de vizinhança era elemento-base e princípio básico de toda a organização urbana e do planejamento da cidade. Foi também

aplicada nas cidades novas inglesas da primeira (1947-58) e da segunda geração (1958-1965), ligadas ao funcionalismo europeu⁵⁵.

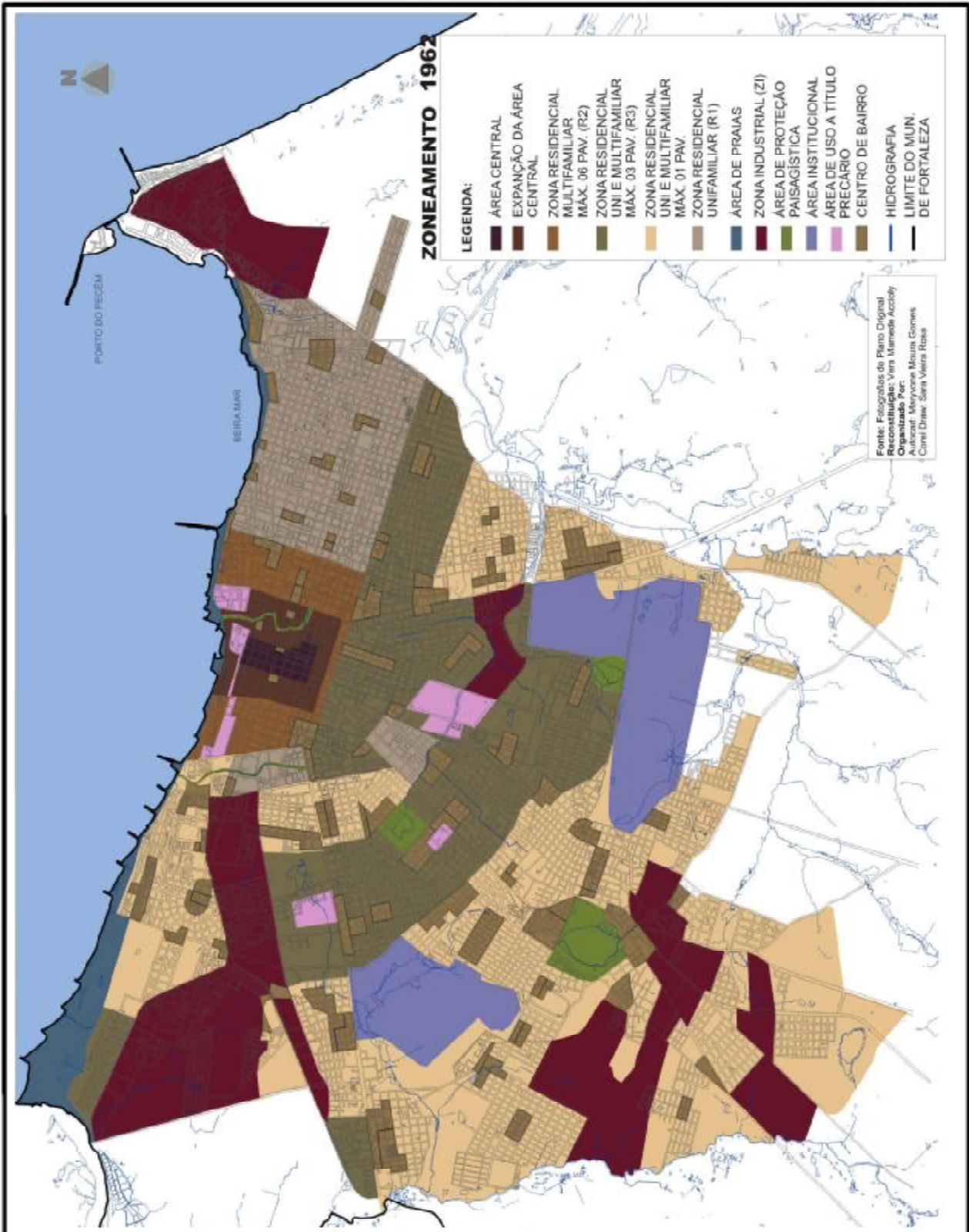
A outra é mais ligada à vertente funcionalista, principalmente às experiências de Le Corbusier, nas quais Brasília é uma referência. Nestas experiências a habitação constitui a unidade de base, agrupada e integrada com equipamentos e serviços. Nesta visão, acredita-se que a vida social e coletiva se polariza mediante os equipamentos e serviços, e como tal pode ser planificada a partir de parâmetros urbanísticos.

No PDCF o “conceito de unidade de vizinhança” aproxima-se do contido na primeira vertente, ligada aos princípios sociológicos relativos à organização social e funcional da cidade (dimensão populacional, área de ocupação habitacional, posicionamento e distribuição dos equipamentos e percursos), no entanto secundarizando as referências aos traçados e à forma urbana.

O zoneamento baseia-se na noção de comunidade (Mapa 15), tentativa de recriar as relações primárias, idéia propalada pela vertente organicista e, também, defendida pelo Grupo Sagmacs. Referidas proposições, originadas dos países centrais, têm forte viés anarquista e seriam asseguradas pela propriedade coletiva e a autonomia das unidades gestoras. A proposição da Sagmacs, além de físico-territorial, inclui a descentralização político-administrativa mediante a criação de subprefeituras. No PDCF, a proposição restringe-se, no entanto, à criação de outras centralidades hierarquizadas que se constituem como pólos de atração, ao estabelecer novos fluxos de pessoas e veículos, e guardam a intenção de reativar as relações sociais e comunitárias.

As diretrizes relativas a estes dois elementos estruturantes são indicativas e seu detalhamento deveria ser objeto de planos setoriais

⁵⁵ Os estudos de Clarence Arthur Perry, nos anos vinte, sobre as relações entre habitantes e equipamentos, foram importantes na formulação do conceito de “unidade de vizinhança”. O autor parte do pressuposto de que os equipamentos devem situar-se próximos das habitações, com separação entre circulação de automóvel e de pedestre, de forma privilegiar a vida comunitária. Considera o autor que a vida social se desenvolve em razão da utilização de serviços diversificados, desde lojas, áreas para jogos e, em zonas mais ricas, igreja, salas de reuniões e de teatro, clube e piscinas. Com a aplicação de princípios semelhantes Henry Wright e Clarence Stein, construíram em Nova Iorque, os conjuntos habitacionais de Sunnyside Gardens e Radburn. Segundo a definição de Clarence Stein na “unidade de vizinhança” o tamanho da população é estipulado pela necessidade de uma escola elementar, cuja superfície é definida em função da densidade populacional. Caracteriza-se por um sistema viário com vias largas, evitando o cruzamento com as circulações de pedestres, com áreas destinadas a parques e recreação.



<p>TÍTULO DO MAPA:</p> <p>ZONEAMENTO</p>	<p>ESCALA GRÁFICA:</p>	<p>FORNE: FOTOGRAFIAS DO PLANO ORIGINAL</p> <p>RECONSTITUIÇÃO: VERA MAMEDE ACCELY</p> <p>DETALEADO POR: MOURA GOMES</p>	<p>MAPA 15/26</p>
<p>PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA . 1962</p>	<p>ABRIL / 2008</p>		

orientadores da ação do Estado, os quais não foram realizados. Além de regulador, o Estado passa a desempenhar o papel de promotor do desenvolvimento. Portanto, suas ações teriam impactos: regional, na economia, e, local, no arranjo espacial, tais como:

a) ampliação das fronteiras da cidade para fins de localização das atividades turísticas e de lazer, por meio da incorporação da orla marítima do setor norte;

b) aumento da densidade de ocupação, principalmente induzindo a verticalização no bairro Meireles pela proximidade da orla marítima, setor norte/leste, com vistas a promover mudanças nos valores e modos de vida;

c) renovação urbana da área central, reforçando o valor simbólico, cívico e cultural;

d) estímulo às zonas industriais do Mucuripe, Jacarecanga e Parangaba, e indicação de estudos setoriais, conforme as diretrizes da Sudene para fins de implantação de distritos industriais;

e) criação de áreas de proteção paisagística nos seguintes locais: na Barra do Ceará, praia do Farol do Mucuripe, dunas do Pirambu, Salinas do Cocó, curso do Pajeú, rio Jacarecanga, Casa José de Alencar, Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, entorno das lagoas de Porangabussu, Parangaba, Opaia, Messejana e Casa Popular, e também tratamento de algumas vias, da avenida: Beira-Mar e do Parque Pajeú. No Parque Barra do Ceará seriam incluídos o Jardim Zoológico e o Jardim Botânico, instalações esportivas, cívicas, e parques, arraial, pousadas, colônias de férias, coqueiral, na orla arborizada.

f) enquadramento, como área de valor histórico, dos monumentos tombados: Casa José de Alencar, Theatro José de Alencar, Palácio da Luz, Forte Schoonenborch, antigo Farol;

g) tratamento especial às habitações populares, com a criação das R3 e da zona residencial unifamiliar e multifamiliar com apenas máximo de um pavimento-habitações operárias próxima a zonas industriais, zonas portuárias e centro de abastecimento.

A estratégia de localização dos equipamentos de grande porte, de influência regional, tem semelhanças com as experiências do Grupo Sagemacs, como na proposição da criação de pólos geradores de desenvolvimento a partir

de estudos das tendências de expansão da cidade, do impacto na rede viária e do zoneamento. “Formará estes elementos, um núcleo gerador de desenvolvimento que, pela valorização econômica da região, possibilitará a sua recuperação para construções” (PDCF, 1962, p. 15).

A área destinada para a localização destes equipamentos foi a avenida do canal, via de conexão das rodovias interestaduais, próximo à rua Visconde do Rio Branco, na qual ficariam: o Centro de Abastecimento, a Estação Rodoviária, a Estação de Cargas, as oficinas de reparos, o comércio de peças, os depósitos em geral, o comércio de atacado, os hotéis para choferes. Na avenida do contorno entre Messejana e Mondubim, ficaria a Vila Militar; na avenida do canal do Tauape e do canal da Água Nhambi estariam os estabelecimentos penais, o horto e a hospedaria; na área do porto, os depósitos de produtos de exportação; na área Central seria localizada a estação de passageiros de transportes coletivos (urbanos e suburbanos); e na Base Aérea do Pici, a Universidade Federal do Ceará.

Em relação aos recursos hídricos, o tratamento está articulado à proposta viária, reservando-se os talvegues dos rios e riachos (Pajeú, Jacarecanga, Água Nhambi, Tauape e Cocó) para fins de saneamento e circulação, submetidos a uma visão do urbanismo sanitário no qual se destacam, no Brasil, as experiências de Saturnino Brito. Já as medidas relativas ao meio ambiente referem-se ao tratamento de zonas de proteção paisagística, que incluem o patrimônio natural e histórico: área da Barra do Ceará, da praia do Farol do Mucuripe, das dunas do Pirambu, das salinas do Cocó, do curso do Pajeú, do rio Jacarecanga, da área da casa José de Alencar, da Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, e reservas de áreas livres de uso público. Estas áreas ao serem construídas são mantidas pelo Estado e determinadas por quatro tipologias de ocupação:

- a) instalações de turismo e recreação pública;
- b) plantações;
- c) obras de saneamento;
- d) obras viárias.

Segundo a proposta, a regulamentação do uso do solo é determinada mediante a demarcação das atividades (permitidas ou proibidas), em cinco usos básicos: residencial, comercial, recreativo, (educacional, cultural,

administrativo), (saúde e assistência), industrial e misto. A diferenciação entre as zonas da mesma tipologia de uso foi determinada em função dos parâmetros de construtibilidade. O controle do volume edificado é determinado em função da altura, da parcela do terreno a ser ocupada e do espaçamento entre as edificações.

A verticalização foi estipulada com o objetivo de promover a valorização das áreas próximas à orla marítima e do anel em torno da área central da cidade, decrescente na direção centro-periferia: R2-zona residencial unifamiliar e multifamiliar (máximo oito pavimentos) e R3-zona residencial unifamiliar e multifamiliar (três pavimentos), R1-zona residencial unifamiliar (apenas máximo um pavimento).

Na vertente global, o zoneamento constitui um instrumento do planejamento urbano; torna-se elemento inseparável do plano. Os objetivos do plano, acrescidos dos interesses econômicos, passam, então, a ser viabilizados pelo zoneamento como elemento de controle.

Um dos impasses da vertente global é a definição do zoneamento a partir de princípios abstratos e quantitativos e de sua função efetiva na expansão urbana e no desenho da cidade. Como o plano, tem função indicativa, as diretrizes, na maioria dos casos, não foram implementadas. O zoneamento funcional (Mapa 15) determinado pelo plano ao enquadrar-se na visão global, abrange o conjunto da cidade. Esta modalidade de zoneamento, segundo Feldman (1996), constitui um instrumento de controle do uso e ocupação do solo e apresenta duplo sentido: atingir a totalidade da cidade e articular em cada zona todos os parâmetros urbanísticos. A sistematização da diferenciação entre territórios da cidade produz sua valorização desigual e as condições de acessibilidade das diferentes camadas sociais. Zona e tipologia são os elementos constituintes do uso do solo. Assim, o zoneamento torna-se um instrumento de controle da valorização diferencial das áreas da cidade, mediatizados pelos índices urbanísticos.

Desse modo, a proposta promoveria a divisão social do espaço e segregaria população e atividades, disseminando a valorização imobiliária para outras áreas da cidade. As diretrizes destinadas ao Estado referiam-se às áreas mais valorizadas e contribuiriam para a valorização da zona central e da área

ocupada pela elite, acelerando a apropriação desigual e contraditória do espaço da cidade.

Consoante a análise do plano, fica explícito o ideário de Modesto e Adina Mera, submetido aos princípios metodológicos da vertente do *comprehensive planning*. As “sugestões” (estratégias) emergem do diagnóstico global e prévio da cidade (relacionando os problemas e suas interdependências), assentada em estudos e pesquisas básicas multidisciplinares (demografia, território, organização urbana, a cidade e o homem-estrutura comunidade). Nesta concepção, sem configurar-se como um Estado do Bem-Estar, de acordo com as idealizações concretizadas nas economias centrais, o governo municipal tem um papel regulador, na aplicação das normas (zoneamento e loteamento) e de promotor, na criação do aparato físico, atendendo às necessidades de reprodução das relações capitalistas nas economias periféricas.

O plano desenvolve uma concepção de metrópole regional industrial, consoante às proposições do GTDN⁵⁶. Constituía, pois, uma proposta idealista de cunho reformista, típica da vertente do *comprehensive planning*, cuja estratégia era transformar Fortaleza em um pólo macrorregional por meio de uma política de desenvolvimento industrial, objetivando eliminar as desigualdades sociais.

Nesse sentido, o PDCF traz embutido um projeto de cidade que traduz uma mudança de natureza estrutural. A transformação de Fortaleza numa metrópole regional industrial significava impacto de ordem política e atingia o quadro hegemônico, os valores e as sociabilidades vigentes. O novo estatuto de cidade terciária, administrativa e comercial, ligada à exportação de produtos agrícolas, para uma metrópole regional, industrial, exigiria a reestruturação econômica e socioespacial. No discurso institucional, o governo municipal, em articulação com a esfera federal, deveria assumir o papel de produtor e promotor das condições urbanas e do capital.

Modesto corrobora a ideologia do projeto nacional desenvolvimentista, propugnado pelo Plano de Metas, segundo a qual o planejamento governamental é um instrumento capaz de conscientizar e de

⁵⁶ Plano da Sudene, elaborado pelo GTDN sob o comando de Celso Furtado, depois adaptado à ideologia das políticas públicas do governo militar, afastando-se dos princípios originais reformistas.

ampliar a participação política, eliminando os pontos de estrangulamento, para a realização do desenvolvimento do País. No interior deste pensamento, a noção de desenvolvimento tem forte viés econômico e está ligada à constituição da nacionalidade, a qual é representada pela política industrial e pela ideologia modernizadora, baseada na internacionalização da economia. Para Ribeiro e Cardoso (1996, p. 85), naquele momento “a cidade é tematizada, inicialmente como um problema econômico, ou seja, como um dos aspectos a ser enfrentado na política desenvolvimentista”. Fortaleza neste contexto é apenas um caso.

A estratégia do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, conforme os preceitos das políticas desenvolvimentistas nacionais, tinha como objetivo a inserção de Fortaleza no ciclo da produção industrial nordestina. As ações do governo municipal se dariam em dois planos: direto e indireto. Direto na implantação de serviços e equipamentos urbanos de infra-estrutura, principalmente viária, a cargo do município, e nos setores de saneamento, abastecimento de água e energia. O município tinha papel de mediador a fim de pleitear junto ao governo federal e ao estadual sua realização. Indireto, por meio da legislação urbana (zoneamento, loteamento e código urbano).

Contraditoriamente, esta visão do planejamento governamental não encontrava ressonância nos meios, administrativo e político, locais, nem existiam grupos empresariais organizados em torno da atividade industrial. Os movimentos sociais eram ainda incipientes, pontuais, apenas de cunho reivindicatório. Em Fortaleza, as primeiras manifestações de movimentos em torno da questão urbana só ocorreram em 1962, com o “A Marcha do Pirambu”⁵⁷. Não restam dúvidas quanto à repercussão deste movimento na mudança de orientação das ações do governo, forçando um salto qualitativo.

Até então, a Política de Habitação Popular tinha como diretriz a expulsão da população para a periferia urbana como alternativa de reurbanização da área e fixação da população nas áreas de ocupação clandestina. Numa sociedade assentada no patrimonialismo, os interesses da sociedade civil, estavam fortemente imbricados com os interesses do Estado.

⁵⁷ Mobilização desencadeada no Pirambu com apoio da Igreja cujos integrantes marcharam até a Praça do Ferreira. Este foi o primeiro bairro popular a sofrer pressão, gerando conflitos entre proprietários de terrenos na área e a população envolvida.

Por isso, as ações do Estado no urbano, na maioria dos casos, traduzem uma forma menos visível de privatização da coisa pública.

Esta metamorfose da morfologia urbana revela a complexidade da relação entre intenção e realização, ou seja, entre plano e ação. A estratégia de construção de uma nova hegemonia ligada aos interesses do capital industrial, em substituição aos ditames do capital mercantil oriundo dos setores oligárquicos agrário- exportadores, para ser legítima tinha de emergir de um projeto que congregasse um esforço coletivo e integrado pelos diferentes agentes. Assim, além das limitações próprias do planejamento urbano na concepção do *comprehensive planning*, resultado da dificuldade de articulação entre o diagnóstico e as diretrizes, há os impasses das especificidades da reprodução das relações capitalistas e das práticas políticas, clientelistas, locais.

A visão idealista da proposta apresenta-se em dois níveis: primeiro, a tentativa de queimar as etapas da constituição de uma metrópole como produção histórica, processo que revela o lugar ocupado por cada formação social na divisão social do espaço; segundo, a concepção de democracia, de viés organicista, reducionista, a qual ignora os conflitos e as relações de poder na cidade. Na opinião de Oliveira (2000), o esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, tendo como referência a realidade do Sudeste brasileiro, praticamente realizou-se pela ação das classes dominadas, o que teria de emergir de um esforço coletivo amplo.

Quanto à concepção físico-territorial, o plano tinha uma escala de abrangência municipal baseada nos princípios do *survey sociological*, com ampla investigação empírica influenciada pelas ciências sociais. Em relação às propostas anteriores, o fato novo centrava-se em dois elementos relativos à visão técnica. O primeiro sobre a noção de ação urbana, a qual requeria um conhecimento prévio global da cidade, realizado mediante abrangente investigação histórica e científica. O segundo, o projeto de cidade, baseado na noção de desenvolvimento, na perspectiva do domínio técnico da realidade, fundamentado na leitura científica dos fatores físicos, sociais e econômicos (FERNANDES, SAMPAIO, GOMES, 1999).

Os procedimentos metodológicos do plano foram delineados sob a orientação do engenheiro Mário Laranjeiras, membro do quadro técnico da Sagemacs. Sob a influência das experiências da Sagemacs, os princípios básicos

do plano são as idéias de desenvolvimento harmônico, de transformação do papel do Estado, de comunidade de base como unidade de pesquisa e planejamento, e a metodologia de pesquisa empírica da aglomeração urbana. Os estudos realizados pelo grupo consistiam em exaustivo levantamento de campo, utilizando diferentes técnicas de pesquisa: observação, contagem direta, questionários e entrevistas aplicadas em estudos, em São Paulo, Pernambuco e em outros estados brasileiros. Diferentemente dos métodos tradicionais, que partiam da cidade e seus elementos construídos, a percepção dos problemas nos estudos elaborados pela Sagramac consistiam em um novo método que partia da população e da região para configurar as aglomerações e identificar as condições de vida urbana (LAMPARELLI, 1994).

Conforme Lamparelli, o fato novo dos estudos realizados pelo Grupo Sagramac no Brasil era a essência da metodologia aplicada:

No entanto, o papel da metodologia era primordialmente pedagógico, tratava-se não só de conhecer profundamente as situações concretas para orientar ações específicas, mas, também, formar o máximo de agentes, intermediários, técnicos e políticos que estariam assumindo as responsabilidades das transformações e do desenvolvimento (LAMPARELLI, 1994, p.91).

Contudo, as pesquisas em Fortaleza foram prejudicadas por falta de recursos e de condições institucionais não apresentando a profundidade e o rigor das realizadas em outras cidades pela Sagramac.

O PDCF foi o primeiro plano em Fortaleza cujo diagnóstico e proposições apoiaram-se na leitura científica e multidisciplinar, na perspectiva de implantar um processo de planejamento com fins pedagógicos, capaz de mudar a mentalidade dos técnicos, administradores e políticos.

Baseado nos dados das paróquias, o diagnóstico representa uma tentativa de aproximação com a cidade real. As limitações materiais e institucionais impediram, no entanto, a realização das pesquisas e o levantamento de dados, nos moldes concebidos em outras cidades pelos autores do plano. Diante disto, a pesquisa restringiu-se ao levantamento de dados estatísticos, muitas vezes não fidedignos, sem, contudo, acompanhar pesquisas específicas de campo sobre o comportamento e a organização social

da população. A única pesquisa qualitativa, realizada com o auxílio de estudantes universitários, visava subsidiar o projeto da avenida Beira-Mar.

Presencia-se uma tendência de mudança de enfoque no tratamento de questões estruturais, como a circulação viária e a habitação, até então visualizadas de forma setorizada e fragmentada, que passam a ser problematizadas em uma perspectiva econômico-social.

O fato novo referia-se à tentativa de eliminar os impasses da relação entre técnica e política, substituindo os saberes médico-sanitaristas e estéticos dos planos de remodelação urbana por uma visão multidisciplinar, apoiada em investigação sociológica, de forma a assegurar a previsão científica do futuro. Assim, traduz o movimento mundial-local, em que a atualização de procedimentos técnicos, conforme o ideário veiculado internacionalmente, cria condições para a institucionalização da atividade, necessária à legitimação das ações públicas e particulares e à modernização da cidade.

Para os autores, a institucionalização do planejamento urbano seria efetivada em consultas à sociedade civil, a partir das quais se promoveriam mudanças na mentalidade dos técnicos e dos políticos. Subjacente a esta proposição, há uma tentativa de implantação de uma esfera pública, criação de comissões formadas pela sociedade civil, com vistas a ampliar as discussões em torno das questões urbanas e possibilitar a sua divulgação para a sociedade. Nas palavras de Modesto, o pressuposto básico da proposta consistia em

formar uma mentalidade de planejamento, destinada a auxiliar a aceitação das medidas propostas no Plano de Diretrizes e dar base realista à sua elaboração: formação e treinamento de elementos locais a fim de participarem nas pesquisas, aliciamento de técnicos locais para trabalharem nas equipes especializadas; organização de campanhas de divulgação dos objetivos e finalidades do Plano, junto às classes representativas de Fortaleza; e convite às instituições e órgãos governamentais e particulares para trazerem seus pontos de vista quanto ao futuro da cidade e participarem ativamente na elaboração das proposições, contribuindo assim para o melhor ajustamento das soluções a serem propostas, com a realidade sócio-econômica de Fortaleza (MODESTO, 1960, p.1).

A cidade idealizada tinha como pressuposto básico respeitar as tendências de ocupação e uso do solo, de forma a tornar a proposta mais realista,

compatibilizando o sistema produtivo com a organização urbana. A definição das diretrizes e propostas está articulada ao planejamento como aprendizado e processo, como meio e não como fim, que subsidiaria uma solução supostamente de ordem técnico-científica na especificação das diretrizes e propostas (político-institucionais, ambientais e fundiárias), portanto inscrita como discurso competente, ideologicamente construído tendo em vista a legitimação das ações sobre o urbano.

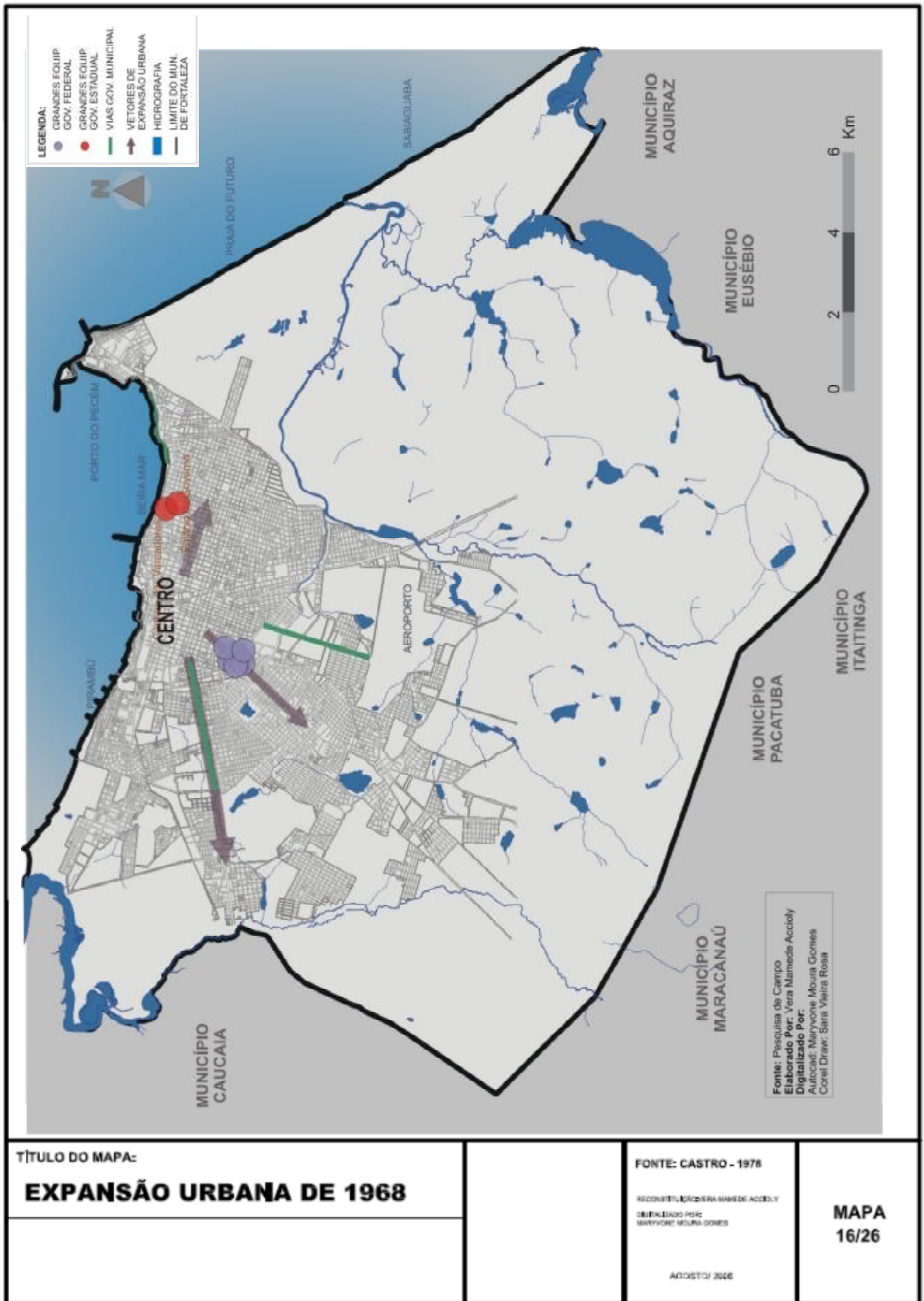
6.3 PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA E A EXPANSÃO URBANA ENTRE 1963 E 1972

A leitura da planta de 1968 (Mapa 16), as ações das administrações, federal, estadual e municipal, e os estudos sobre Fortaleza realizados pelo Plandirf permitem analisar os vetores de expansão urbana e o papel dos agentes na produção da cidade durante a vigência do PDCF.

Entre 1963 e 1972, período de vigência do PDCF, a população de Fortaleza, apresentou vertiginoso crescimento, passando de 514 813 habitantes para 857 980, correspondendo a uma taxa de crescimento de 66,6 %. Desde a década anterior, marcada pela maior taxa de crescimento do século, 90,5 %, os problemas sociais tornaram-se mais visíveis, aprofundados, particularmente, com a seca de 1958. Este fato se explica em razão das próprias características da urbanização no Nordeste, decorrente das migrações campo-cidade com alta concentração nas capitais, denominada pelos cientistas sociais de fenômeno da macrocefalia urbana.

As ações sobre o urbano, naquela ocasião, tiveram como agentes hegemônicos, o governo estadual articulado ao governo federal, mas sem reconhecerem as diretrizes do plano municipal. Outros agentes na produção do espaço, naquele momento são o setor de proprietários de terra, as empresas construtoras e a população.

Quanto ao governo federal, além das ações assistencialistas de combate à seca, intermediadas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), evento significativo e



de impacto regional foi a implantação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Nesta ocasião, a Reitoria e algumas faculdades foram instaladas no Campus do Benfica, por meio de adaptação de antigas residências e a construção de novas unidades, reunindo todos os serviços da administração central, inclusive os órgãos complementares. No bairro Porangabussu, foi implantado o Centro de Ciências da Saúde e todos os serviços complementares.

De grande envergadura foram as ações do governo estadual, com a transferência do Palácio do Governo, localizado no Centro, para o bairro Aldeota, no setor leste da cidade, contrapondo-se às diretrizes do PDCF, de reforçar a dimensão simbólica, cívica e cultural do centro tradicional. Este evento foi o prenúncio da descentralização, realizada à revelia de planos urbanísticos, e teve continuidade com a construção de outros equipamentos de grande porte como o Estádio Castelão, no Bairro Dias Macedo, iniciado em 1967 e concluído em 1973, e o Distrito Industrial, em Maranguape, em 1967.

A primeira obra foi fator desencadeador do processo de ocupação das residências unifamiliares por órgãos públicos, na avenida Santos Dumont e na avenida Barão de Studart, transferindo a elite para a área do Meireles e Nova Aldeota, nas proximidades da Praça Portugal. Outros pólos de atração foram a Central de Abastecimento (Ceasa), em etapa de projeto desenvolvido pela Superintendência de Desenvolvimento do Ceará (Sudec), e o terminal rodoviário João Thomé, sob a responsabilidade da administração direta do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (Daer) em convênio com a Prefeitura, obra iniciada em 1970 e paralizada por falta de recursos, em dezembro do mesmo ano. Estas obras localizaram-se em áreas próximas das sugeridas pelo PDCF.

As ações do governo estadual, conforme estudos do Plandirf, subsidiadas por programas federais promovidos pelo BNH e outras instituições mediante a implantação de conjuntos habitacionais, localizados na periferia e destinados às camadas populares, tiveram impacto na economia, abrindo outra fronteira de valorização do capital no setor da indústria da construção civil. Como empreendimento da Companhia de Habitação (Cohab-Fortaleza) foi iniciada a implantação do Conjunto José Walter, em Mondubim e do Conjunto Cidade 2000. Obras em convênio com instituições federais destacam-se em Caucaia: um conjunto destinado a militares, construído pelo Instituto de Aposentadoria e Segurança (Ipase), e outro da RFFSA. Estas obras foram

importantes na expansão urbana, ocupando a periferia, nas proximidades dos eixos viários regionais, BR-222 e BR-116, cujos espaços intratentaculares foram ocupados pelas camadas populares.

Na administração municipal de Cordeiro Neto, a única obra realizada de acordo com as diretrizes do PDCF foi a avenida Beira-Mar. Pelo fato de ser obra pública, tinha como recurso legal a desapropriação para fins de interesse público, sem a exigência de plano de reassentamento da população. Como resultado, a obra acarretou a valorização do solo urbano ao expulsar as camadas populares da área de intervenção e do entorno. Além disso, essas ações, por não estarem atreladas a mecanismos compensatórios de valorização, entre eles a contribuição de melhoria, instrumento já difundido neste momento, beneficiaram os proprietários dos terrenos e o setor imobiliário. Deste modo, os investimentos públicos recaíram na socialização dos custos, enquanto os benefícios foram privatizados. Isto reflete a ação planejada com base na racionalidade técnica, que leva à reprodução da acumulação capitalista nas sociedades caracterizadas pela propriedade privada do solo.

As ações do governo municipal na gestão subsequente, do prefeito Murilo Borges, já se submetem às diretrizes do programa do governo militar, que reforça a centralização do poder e dos recursos no governo federal. Naquela ocasião, foi instituído o Fundo de Participação dos Municípios de modo a oferecer condições materiais às gestões municipais por meio dos recursos federais.

Nesta administração foram privilegiados os setores de transportes, de pavimentação, e o funcionalismo. Embora as ações atendessem às necessidades locais, as relativas ao sistema viário estavam contempladas no PDCF, e as demais integravam os programas determinados na esfera federal, implantados, também, em outras cidades brasileiras. Entre estas, a instalação do sistema de ônibus elétricos com as linhas de Antônio Bezerra e Parangaba, ficando o terminal na Praça do Carmo. As medidas relativas ao sistema viário, alargamento e pavimentação, foram as seguintes: alargamento da avenida Bezerra de Menezes, a conclusão da avenida Beira-Mar e a pavimentação asfáltica das principais avenidas. Na esfera institucional, a criação das subprefeituras de Aerolândia, Parangaba, Mondubim e Mucuripe, que não

consolidou uma descentralização administrativa, pois permaneceram as mesmas práticas de gestão.

Ainda sob a vigência do PDCF, a administração do prefeito José Walter Cavalcante (1967-1970) consolida a política urbana centralizada, na qual a percepção e a solução sobre a problemática urbana subordinavam-se às diretrizes da política econômica nacional. As ações eram setorizadas, centradas principalmente na implementação da política habitacional orientada pelo BNH, que viabilizou a construção de conjuntos habitacionais e residências para as camadas de média e alta renda. O fato de os conjuntos estarem localizados na periferia urbana, desprovida de infra-estrutura, a exemplo o Conjunto José Walter Cavalcante, no Mondubim, favorecia a reprodução do capital no setor da construção civil, que contava com incentivos, mas, em contrapartida, comprometia as condições de vida da população e a dinâmica da cidade.

Outra medida desta gestão foi a reformulação da Praça do Ferreira, marco de referência da sociabilidade local, ponto de encontro e de manifestações coletivas, de festas e atos políticos, significando uma estratégia de desarticulação do espaço social. O projeto, ex-novo, inseria-se na concepção da vertente racionalista, inspirada na arquitetura brutalista paulista, baseada em princípios estéticos abstratos e geométricos, sem qualquer referência à memória coletiva. O projeto previa a destruição da Coluna da Hora, da paisagem formada pelos jardins, equipamentos e locais de reunião. Tal estratégia refletia a ideologia norteadora das políticas públicas do regime militar, impeditiva de qualquer ação coletiva ameaçadora da ordem estabelecida, contraposta ao ideário do PDCF.

Tais medidas contribuíram para a descentralização e mudanças na ocupação da área central a qual, a partir de 1960, passa a ser espaço das camadas de renda média e concentração comercial, varejo e atacado, e de serviços, com adaptação das antigas residências, produzindo o desaparecimento das marcas do passado. Nesta década, além das obras realizadas pela administração municipal, a iniciativa privada investiu capital em edifícios comerciais e de escritórios, na rua Sena Madureira, próximo à Praça do Ferreira, por exemplo o Palácio do Progresso.

As ações do Estado e do capital imobiliário associado à construção civil foram incisivas e induziram os habitantes para outras práticas sociais

alinhadas às novas tecnologias construtivas e de comunicação, as quais impõem novos modos de vida e comportamento.

Os novos espaços, onde são introduzidas técnicas modernas na infra-estrutura viária, com pavimentação asfálticas e equipamentos públicos, seguem as diretrizes de expansão determinadas pela elite e pelos setores imobiliários, sem ter como referência o plano diretor. Nestes novos espaços, predominam as ações individuais da elite em busca de espaços mais aprazíveis para moradia, amplos lotes onde se incorporam novas tecnologias aos espaços privados. Os empresários da construção civil, associados aos proprietários de terras, seguem estas tendências e realizam loteamentos como os implantados na área leste, mais valorizados, criando vazios urbanos.

Assim, posteriormente, estas áreas escolhidas pela elite, ao serem dotadas de infra-estrutura pelas ações públicas, passam a ser objeto de especulação imobiliária. Em Fortaleza, a elite deslocou-se, inicialmente, para os bairros Benfica e Jacarecanga (1930-1940), em virtude das barreiras físicas em direção ao leste, o mercado e o rio Pajéu, e num segundo momento em direção ao setor norte-leste, Praia de Iracema, Meireles e Aldeota (1950-1960) que, a partir de 1960, consolidam-se como seu setor preferencial. Assiste-se à diversificação dos espaços públicos (praças, orla marítima, ruas da área central), destinados ao lazer dos diferentes segmentos sociais, e dos espaços privados, com a proliferação dos clubes sociais, também deslocados para as proximidades da orla marítima.

Diante disso, as áreas atingidas pelos investimentos públicos e privados, nos bairros Centro e Aldeota, iniciam um processo de valorização. Com a promoção de loteamentos e a construção de habitações multifamiliares, altera-se a morfologia urbana. Efetivamente, as ações públicas e privadas significaram a mobilização da riqueza fundiária e imobiliária, favorecendo os grupos vinculados à construção civil, setor emergente, em Fortaleza. Quando o acesso aos benefícios da urbanização é universalizado, fato não consumado em Fortaleza, as mudanças na morfologia urbana são socializadas e o direito à cidade passa a ser uma prerrogativa de todos.

A morfologia, ela própria revela um espaço-tempo e um ritmo, bem como a possibilidade de realização da sociabilidade. Ela também, como virtualidade, revela uma arte: a possibilidade da

criação, do extravasamento/realização da espontaneidade, abrindo-se para o imprevisto como oportunidade de construção de um cotidiano cheio de substancialidade. Assim a reprodução da cidade contém em si um projeto humano (CARLOS 2001, p.63).

Conforme a leitura técnica realizada pelo Plandirf, os centros de bairros não se desenvolveram em decorrência da não implementação pelo Estado dos equipamentos propostos no PDCF, tendo como exceção o bairro Rodolfo Theófilo, onde se formou um núcleo comercial e de serviços no entorno da Faculdade de Medicina, e dois outros núcleos: na Praça de Parangaba, pela proximidade da estação ferroviária, e em Messejana. Nos demais bairros, os comerciantes e prestadores de serviços implantaram subcentros nas vias de conexão regional rodoviária, apresentando configuração linear: avenida Carneiro de Mendonça, avenida Treze de Maio, avenida 14 de Julho, rua Amadeu Furtado e avenida Antônio Sales.

A pesquisa realizada pelo Plandirf mostra que a metrópole regional idealizada no PDCF, não se consolidou, mantendo o tímido desenvolvimento do setor produtivo ligado às indústrias de pequeno e médio porte, de benefício de produtos regionais. Este estudo comprova a inexistência de relações interindustriais e de demanda de transporte ferroviário, reveladas pela localização dispersa das indústrias, cujo critério de escolha era o preço dos terrenos. Assim, a natureza e o nível de organização do setor industrial explicam a dificuldade de desenvolvimento do Distrito Industrial, criado em Maranguape, em 1967. Quanto ao setor comercial, conforme o Plandirf, a exportação constituía o carro-chefe e o sustentáculo do setor financeiro que, diante da crise da economia regional, apresenta nível inferior em relação a outros centros do Nordeste, como Salvador e Recife.

As camadas populares, principalmente os originados dos fluxos migratórios em decorrência das secas, tiveram um importante papel na densificação dos assentamentos de favelas. As práticas de invasão e ocupação das áreas públicas às margens dos recursos hídricos, nas áreas de proteção das vias férreas, próximas aos bairros de residência das elites e ao mercado de trabalho são intensificadas, e na busca de novas áreas são ocupados os espaços intratentaculares na periferia e as áreas nas imediações dos conjuntos habitacionais.

Estas ações públicas diretas e indiretas não tiveram como referência o PDCF, portanto este não se configurou como plano de governo.

As ações públicas e privadas tiveram o plano como instrumento para a inserção nos programas federais e obtenção de fonte de recurso e investimentos. Desta forma, o discurso técnico tinha caráter legitimador. O movimento do capital associado às ações públicas favoreceu a indústria da construção civil e o mercado imobiliário, em Fortaleza, configurando um processo inicial de reestruturação urbana (Mapa 16), caracterizada pelo rompimento da monocentralidade e pelo esvaziamento da função cívica e de lazer da área central. Neste período, os limites da cidade ampliaram-se seguindo as vias radiais e os trajetos das linhas de ônibus a diesel e elétrico.

A leitura da planta de 1968 mostra os vetores da expansão urbana, decorrente das medidas viárias, mediante loteamentos concentrados na área leste, Praia do Futuro, destinados às camadas de média e alta renda, e dirigindo-se para sudeste, em direção à Messejana, área ocupada posteriormente, pelas camadas médias e altas, que consolidaram o bairro Água Fria, e também a implantação de conjuntos habitacionais. Os loteamentos em torno dos eixos viários de ligação regional, a sudoeste, ampliaram a mancha urbana na direção de Mondubim e Parangada, nas décadas seguintes apropriadas para construção de conjuntos habitacionais destinados às camadas populares.

A expansão urbana ocorreu a partir de uma ocupação assimétrica, predominante nos quadrantes oeste, ao longo da avenida Bezerra de Menezes, e a sudoeste, em torno da avenida Imperador-Carapinima destinada às camadas de média renda e populares. Ao sul, a ocupação segue o eixo viário da avenida Visconde do Rio Branco, antiga via de penetração, mais rarefeita, e a leste, os bairros Meireles e Aldeota, ocupados pela elite e camadas de média e alta renda, cujo limite era a via férrea Parangaba-Mucuripe. Assim, a cidade não tem ainda atributos de metrópole regional, mas representa um núcleo polarizador de equipamentos e serviços com intensificadas relações intra-urbanas.

7 PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA FORTALEZA E A METROPOLIZAÇÃO ANTECIPADA

Os planos diretores integrados, representados em Fortaleza no Plandirf, tiveram motivação diferente das práticas anteriores, caracterizadas por iniciativas isoladas dos governos locais, sem consolidarem em conjunto uma política urbana para o País. Tais experiências originaram-se do contexto institucional necessário à viabilização da política urbana centralizada sob a orientação do Serfhau, e representam opções técnicas e políticas de interesses nacionais, sem contrapartida local. Em relação às propostas, estas encerraram soluções de conteúdo modernizador e tecnoburocrático que não atendem às racionalidades socioculturais definidas pelos diversos agentes locais.

Referidos planos faziam parte das estratégias de centralização das decisões e de controle do território nacional pelos governos militares, ao fornecerem o conhecimento da realidade e orientarem as ações públicas e privadas. Este conhecimento tornava-se uma prerrogativa importante de inserção nas relações capitalistas, nas quais a presença de ciência e tecnologia e a retenção do sistema de informações constituíam forte aparato de domínio e controle do espaço⁵⁸.

Desta forma, os planos diretores integrados tornaram-se instrumentos necessários para fins de implementação da política urbana nacional e centralizada, ancorada na formação de forte aparato institucional e de um quadro técnico capaz de legitimar as ações sobre o urbano. Para tanto, foram criadas instituições federais, primeiro, o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e, posteriormente, a Comissão Nacional de Política Urbana, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos e outras mais. O governo municipal é fragilizado com as políticas públicas e os recursos financeiros centralizados ainda mais pela nomeação dos prefeitos.

⁵⁸ Santos (1996, p.47) considera a tecnofesra e a psicoesfera “os dois pilares com os quais o meio científico-técnico introduz a racionalidade no próprio conteúdo do território. Desse modo, o espaço nacional fica dividido entre áreas onde diversos aspectos da vida tendem a ser regidos pelos automatismos técnicos e sociais próprios à modernidade tecnicista e áreas onde esses nexos estão menos, ou quase nada, presentes. Seria uma oposição entre espaços inteligentes, racionais, e espaços opacos, não racionais ou incompletamente racionais, comandando uma nova divisão regional do País e determinando novas hierarquias: entre regiões com grande conteúdo em saber (nos objetos, nas instituições e empresas, nas pessoas) e regiões desprovidas dessa qualidade fundamental em nossa época; entre regiões do mandar e regiões do fazer”.

Ao município reservava-se o papel instrumental de viabilizar a elaboração dos PDLs, condição de participação nos planos e programas nacionais e nas transferências de recursos e sistemas de financiamentos nacionais e internacionais. Como é notório, a maioria destes planos foi realizada por firmas consorciadas, credenciadas junto ao Serfhau, sediadas no centro-sul do País, sem vínculos com a realidade local. Este quadro teve influências no tratamento das questões urbanas e na difusão da cultura do planejamento urbano.

Em Fortaleza, as ações do governo federal e estadual constituíram passo importante para a institucionalização do planejamento urbano, a exemplo da implantação da Faculdade de Artes e Arquitetura da Universidade Federal do Ceará (FAU-UFC), em 1965, ligada ao Centro de Humanidades. A diplomação da primeira turma, em 1969, foi fator importante na formação profissional e, conseqüentemente, na ampliação dos espaços de atuação dos arquitetos urbanistas.

Outro fator significativo foi a mobilização em torno dos problemas urbanos, a qual emerge do círculo de profissionais e das instituições ligadas às práticas profissionais urbanas e aos movimentos sociais. Destacam-se, principalmente, as seguintes entidades de classe: Instituto dos Arquitetos do Brasil, Departamento do Ceará (IAB-CE) e à Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB), além de grupos ligados à Associação dos Docentes da UFC (ADUFC), representados por arquitetos, urbanistas, geógrafos e historiadores. Os movimentos sociais, nesse momento, embora de maneira tênue, passam a incorporar temáticas relativas ao urbano, como habitação, circulação viária, meio ambiente etc.

No Brasil, desde o final da década de 1960, em decorrência das críticas aos planos sob os princípios funcionalistas e organicistas, disseminam-se os planos integrados, fundamentados no enfoque estruturalista. Estes planos de desenvolvimento local integrados são concebidos dentro da vertente sistêmica de abrangência metropolitana e fundam-se em propostas de racionalização administrativa, na visão do urbano de forte viés econômico.

Neste contexto nacional de reorganização política e econômica imposta pelo governo militar, o ponto substancial foi o privilégio da lógica do planejamento, inicialmente, ao atingir o setor econômico e, posteriormente, com

a difusão nas demais estruturas. A partir deste momento, presenciamos sucessivas mudanças institucionais relativas à organização municipal, reforçando a ação planejada, ainda sem correspondência com a operacionalização de planos e projetos.

Uma ação federal de difusão nacional, em 1969, de impacto local, foi o Ato Institucional nº8, que autorizou os prefeitos dos municípios, com população superior a 200 mil habitantes, a providenciarem por decreto as reformas administrativas das respectivas prefeituras.

Alinhada às decisões federais e diante da comprovada ineficiência global do sistema administrativo municipal, apesar das sucessivas modificações de caráter formal mediante realocação funcional das repartições, o governo municipal em Fortaleza resolveu reformular o sistema administrativo através do Decreto nº3 245/69 e de legislação de apoio. O conteúdo do documento constava de diretrizes básicas para uma reforma administrativa do município de Fortaleza. Conforme os estudos do Plandirf (1972).

Não se conhece qualquer estudo técnico sistemático que tenha servido de suporte para o Decreto nº 3 245/69. O mais provável é que o mesmo tenha se baseado na sensibilidade, conhecimento ou experiência de pessoas responsáveis pela administração local.

A função precípua do decreto era integrar as normas gerais relativas ao sistema administrativo que se apresentavam fragmentadas em grande número de atos legais, expedidos desde 1963, os quais prejudicavam a visão sistêmica do conjunto da estrutura e das funções da administração do município. O objetivo deste decreto era instrumental, para fins de “institucionalizar, na Prefeitura de Fortaleza, os princípios e os sistemas básicos de administração racional, quais sejam, os de “planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle”. A criação deste aparato institucional regido por princípios técnicos e racionais consolidar-se-ia nos planos de governo e asseguraria a centralização do poder. Além da reorganização funcional, mediante a determinação das atribuições e competências das secretarias existentes, foi criada uma nova Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas (SUOP), aprovada pelo Decreto nº3 419/70, posteriormente modificado pelos Decreto nº3 739/70 e nº3 849/72. Conforme os

estudos do Plandirf, esta secretaria surgiu a fim de retirar o controle do planejamento físico, anteriormente da competência da Secretaria de Planejamento do Município, assumindo a responsabilidade de orientação das práticas urbanas e elaboração de planos.

Com a implantação da nova secretaria, foram tomadas as providências para a contratação do Plandirf de acordo com as exigências do Serfhau. Estes planos como os elaborados em outras cidades brasileiras, caracterizados PDDLs, alinhados à vertente sistêmica, originaram-se das metodologias aplicadas no setor de transportes os quais tiveram ampla difusão nos Estados Unidos, desde a década de 1960, e constituíram a alternativa técnica às práticas de planejamento urbano vigentes. A elaboração do Plandirf coincidiu com a divulgação dos planos de transportes no Brasil e seguiu estas metodologias, as quais posteriormente foram aplicadas nos modelos de uso do solo. Nesta metodologia, a ênfase na relação entre fluxos e fixos, definidos a partir de dados quantitativos, significou o esquecimento dos princípios urbanísticos. Para Deak (1980) o termo integrado traduz mais uma intenção, sem, portanto, refletir uma prática real. Tal denominação surgiu no sentido de preencher a lacuna da visão global da cidade ante às práticas de intervenções setoriais (DEAK, 1980).

Ao analisar a trajetória das legislações urbanas em São Paulo, Feldman apresenta três elementos representativos das mudanças nas práticas de planejamento urbano na década de 1960 e 1970: a prática de elaboração de planos por profissionais externos às administrações; a análise mais global, não por demanda das administrações, mas pelo movimento em torno da institucionalização do planejamento urbano que envolveu as entidades municipalistas e as dos arquitetos; e o fato de os planos não se constituírem como instrumentos de orientação das ações do Executivo e sim como instrumentos de formação de quadros técnicos no campo do planejamento urbano. Nesse sentido, a elaboração de planos por consultorias, realizadas por profissionais externos às administrações, já era comum em outras cidades brasileiras desde os anos 1960. Na acepção de Feldman (1996, p.139):

A criação do Serfhau ao mesmo tempo que representa um passo decisivo para o projeto de introdução do planejamento

como função de governo, na medida que responde ao princípio de hierarquização das funções de planejamento e estimula a elaboração de planos através de financiamento, é também, segundo Azevedo, “a primeira manifestação institucionalizada e sistemática de ingerência de outro nível de poder no planejamento municipal”.

Nesta ocasião, a mencionada vertente de planejamento urbano difundida no Brasil teve como referências o Plano da Guanabara (Cedug e Doxiadis Associates, 1965), o de Joinville (Consórcio Serete–Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, 1965), o de Curitiba (idem, 1965) e o Plandirf, de Fortaleza. Jorge Wilhelm, além de participar na elaboração deste plano, foi responsável pelos PDDLs em várias cidades brasileiras.

7.1 O IDEÁRIO DE PLANEJAMENTO URBANO EM JORGE WILHEIM

Arquiteto urbanista paulista, Jorge Wilhelm deu ampla contribuição às práxis urbanas, com significativa produção intelectual mediante publicação de alguns livros sobre a matéria. Suas reflexões caracterizam-se por estarem sempre associadas a uma intensa atividade prática. Na qualidade de proprietário de uma empresa de consultoria técnica sediada em São Paulo, foi responsável pelas propostas dos planos integrados, elaborados na década de 1970, em grande parte das cidades brasileiras.

Seu livro *Adjetivo e substantivo* é uma tentativa de reavaliação metodológica da disciplina, e nele procura identificar os aspectos básicos e substantivos da atividade. Tal estudo não tem, entretanto, caráter teórico, mas tático e operacional, induzindo a uma prática reflexiva. Nas palavras do autor, o planejamento constitui “uma instrumentação de gradual transformação da realidade” (WILHEIM, 1976, p.12).

Preocupado em delimitar um campo estratégico na ação planejada governamental, no urbano, Wilhelm propõe a discussão recorrente sobre a ambivalência entre “pensamento teorizante” e “prática profissional”. Preocupa-se com a atribuição de “valor teórico excessivo a soluções imediatistas, sem suficiente recuo no tempo e espaço”. Faz, no entanto, uma avaliação da atividade, dizendo:

No Brasil, em particular, refletimos pouco; atuamos muito com vivacidade, exteriorizamos com simpatia, porém de forma indiscriminada; aceitamos mudanças com relativa facilidade, mas com escasso senso crítico (WHILHEIM, 1976, p.12).

Imbuído da idéia de proceder a uma análise estrutural, enfatiza a relação entre técnica e política na atividade de planejamento urbano. Os pontos basilares das idéias de Wilhelm são planejamento democrático, metodologia (tática da indução) e habitação (atitude não centralizadora nem controladora, poder decisório do usuário). Serão enfocados os dois primeiros, vinculados, ao tema deste estudo.

Interessa extrair destes pontos basilares de Wilhelm sua visão sobre o papel do Estado, via planejamento urbano, na trama de interesses na cidade e sobre a relação entre técnica e política. Dentro de uma perspectiva estruturalista, o autor destaca a importância de duas modalidades de ações do Estado (estratégicas e táticas) para a transformação da realidade local, as quais seriam traduzidas nos objetivos substantivos e adjetivos. Desta forma, o autor apóia-se nos princípios da transitoriedade, na tentativa de afastar-se do enfoque sob uma perspectiva evolutiva, produto de uma “ordem” linear, acreditando que:

Na realidade, para enfrentar o problema da transitoriedade, não é exatidão que importa. E sim a apreensão dos “fatores dinâmicos”, a visualização global da “estrutura” de determinado fenômeno e a identificação do “vetor histórico” em que se translada essa estrutura. Isto não é pouco. Requer uma atitude humanista e abrangente; e necessita mais do que conhecimentos unidisciplinares. Se esta apreensão, se este conhecimento puder ser quantificado, conferindo-lhe condições de modelo matemático que permita operar rapidamente algumas alternativas hipotéticas, tanto melhor. Mas é a “natureza” dos fenômenos que necessitamos conhecer, para melhor enfrentarmos o problema da transitoriedade. A distinção entre o que é substantivo e o que é adjetivo nas motivações e nos motivadores das transformações sociais e, no caso em pauta, urbanas (1976, p. 35 a 36)⁵⁹.

Na sua crítica ao planejamento “tecnocrático”, “alocativo”, “controlador”, Wilhelm (1976) recorre às argumentações de Friedmann⁶⁰, contrapondo-se à ótica do planejamento urbano como “uma práxis baseada em

⁵⁹ Os negritos são do autor e destaca as categorias analíticas que fundamentaram suas idéias.

⁶⁰ Wilhelm refere-se ao livro de Friedman, *Retacking America a theory of transactive planning*, (1973),

fatos e não em valores”. Para ele a disciplina objetiva controlar os processos de transformação e otimizar os recursos para fins de eficiência.

Sua crítica centrava-se na ideologia subjacente à parcialidade da forma moderna de pensar-agir em que se admite serem os fatos independentes dos valores. Para Wilhelm existe uma relação escamoteada entre técnica e política no planejamento urbano moderno, ao afirmar:

Mas esta pretensa neutralidade do orçamento-programa, confirmando o *status quo* do poder executivo, toma partido, faz política, reflete interesses; na melhor das hipóteses refletirá “interesse coletivo”, diferente do “interesse de todos”, implicando opções e, portanto, parcialidade e não neutralidade técnica (1976, p.43).

Quando tenta conceituar a cidade, o discurso de Wilhelm é ambíguo, ainda persistindo no uso de metáforas oriundas das ciências naturais, próprias tanto da vertente funcionalista orgânica como da visão sistêmica. Por um lado, compara a cidade a um ser vivo e, por outro, a um artefato, portanto, produção material: “A cidade, conceituada como um organismo, dotada, portanto, de vida: uma estrutura complexa, suportando uma infinidade de atividades que a transforma constantemente” (WHILHEIM,1976, p.57).

Wilhelm, sem negar a importância da racionalidade instrumental na prática do planejamento urbano, destaca os objetivos-fins, com vistas à “qualidade de vida”, revelando uma mudança de enfoque mediante associação entre objetivos substantivos e adjetivos.

Neste sentido, planejar é, fundamentalmente, induzir transformações, traduzidas na noção de qualidade de vida, exercício desenvolvido em colaboração com Deak (1980) para várias cidades brasileiras, entre elas Fortaleza. Para eles, qualidade de vida significa:

A sensação de bem-estar do indivíduo. Esta sensação depende de fatores objetivos e externos, assim como de fatores subjetivos e internos. O ambiente pode influir sobre ambas categorias de fatores, mas com eficiência e em momentos diversos. Por outro lado, há fatores que independem do ambiente circundante, pois se relacionam seja com estruturas psicológicas em seus aspectos mais profundos, seja com condicionamentos econômicos básicos (WHILHEIM, 1976: 133).

Destacam como fatores condicionantes básicos aqueles que atendem aos direitos inalienáveis do cidadão, de responsabilidade da sociedade e evidentemente do governo: subsistência (aspecto econômico), saúde mental (fatores emocionais), segurança (garantia de emprego) e instrução. Desta forma, determinam os índices do QV que caracterizam culturas e estágios de desenvolvimentos. Tais fatores devem ser quantificáveis a partir do nível de atendimento a fim de estabelecer-se a “região de oportunidades” do indivíduo, daí o papel do planejamento urbano.

Com vistas a estabelecer um índice mínimo e as variáveis que atendam aos fatores de QV para cada situação-problema, propõem uma tentativa de quantificação. O recurso utilizado consiste na análise empírica, a ser atualizada em função de pesquisas em nível tecnológico. Consideram, portanto, além das necessidades materiais, as imateriais, como prazer, conforto, silêncio, equipamento, privacidade, segurança, sentimento de realização, liberdade de expressão (WILHEIM,1976). No entanto, esta definição de Q.V. mediante critérios técnicos, abstratos, não constitui uma aproximação da realidade local.

Quanto à ambivalência dos planos acadêmicos, os autores a atribuem à metodologia caracterizada pela extensão em horizonte de tempo e abrangência, em natureza de intervenções ou de escala geográfica. Esta forma de abordagem recai exclusivamente nas funções disciplinadoras e coercitivas referentes aos instrumentos normativos: leis, regulamentos e códigos. Outro aspecto relevante é a vinculação do plano a uma determinada gestão ou administração que pela inexistência de avaliações sistemáticas, é substituído por outro, outra utopia, outro estilo político. Para os autores, a alternativa seria o planejamento urbano ou *ekística*, entendido como um processo contínuo de alteração intencional da realidade urbana. As estratégias urbanísticas objetivam criar processos, sintetizados em estratégias e táticas de transformação como condução (diretrizes institucionalizadas, viabilizadas pelos instrumentos) e indução.

“Enxergar a cidade” é o pressuposto de Wilhelm para a apreensão da dinâmica da realidade existente. Segundo este autor, a leitura da cidade exige quatro posturas: “identificar sinais significativos; libertar o observador dos pontos

cegos; selecionar os quadros de referência e adotar métodos de aproximações sucessivas”.

Wilheim embora questione⁶¹ a parcialidade do saber técnico e reconheça existir no homem um conhecimento prévio que reflete o lugar de cada sujeito nas relações sociais, não consegue comprovar nas ações práticas. Para ele, ao serem submetidas a juízos de valor, as opções técnicas são da ordem da política, envolvendo decisões. Conforme admite, toda observação emerge de uma concepção preestabelecida a depender do quadro de referência do urbanista. Atribui as dificuldades do planejamento urbano à carência de instrumental metodológico e às limitações do observador em perceber a realidade. Na opinião de Wilheim, os métodos quantitativos são insuficientes para “induzir transformações sociais”.

O autor já manifesta consciência quanto ao potencial da paisagem urbana para comunicar informações e à dialética entre forma-conteúdo, compreendendo existir uma essência atrás da aparência, para Santos (1985), a “forma revelada”.

Ao se reportar à leitura da cidade, Wilheim (1976, p.80) identifica três métodos correntes, que admite serem importantes, mas insuficientes, e tece críticas significativas (1976: p.60):

- método do desenvolvimento histórico;
- método do mapeamento cadastral;
- método da quantificação universal.

A partir desta crítica assume a cidade como uma entidade estruturada, portanto um sistema de objetos que interage com os sistemas de vida, recorrendo aos estudos sobre semiologia desenvolvidos por Gordon Cullen, no livro *a Paisagem urbana* (1961), e à visão de estrutura de Jean Piaget, na obra *Le structuralisme* (1968). Em consonância com estes estudiosos, define os subsistemas de vida como um conjunto de atividades cotidianas necessárias à reprodução da vida individual e coletiva. Logo a forma física é vista como uma estrutura determinada pelo sistema significativo relativo a cada aglomeração, ou seja, manifestação concreta da cultura. Utiliza a noção

⁶¹ O autor envereda para a reflexão epistemológica ao questionar a observação pura na área do urbanismo, recorrendo a Noam Chomsky, na obra *Problems of knowledge and freedom*, e à antropóloga Margareth Mead e aos estudos do psicanalista Wilfred Bion, sem especificar as obras consultadas, dos dois últimos.

de estrutura de semigrelha a fim de mostrar a interação entre os subsistemas e a inadequabilidade das unidades de vizinhança. As críticas às estruturas tradicionais em árvore remetem às idéias de Christopher Alexander, no livro *The city is not a tree* (1965).

Wilhelm aproxima-se do método indutivo definido por Henri Lefebvre, no livro *O direito à cidade*:

A transdução é uma operação intelectual que pode ser adotada metodicamente e que se diferencia da indução e da dedução clássicas; diferencia-se também da construção de “modelos”, da simulação e da enunciação das hipóteses. A transdução elabora e constrói um objeto técnico, um objeto possível, partindo de informações baseadas na realidade, assim como numa problemática proposta por esta realidade. A transdução supõe um feedback contínuo entre o quadro conceptual e as observações empíricas. Sua teoria (metodologia) põe em ação operações mentais espontâneas no urbanista, no arquiteto, no sociólogo, no político e no filósofo. Ela introduz o rigor na invenção e o conhecimento na ação (WILHEIM, 1976, p.75).

Em seguida, sugere os seguintes passos necessários à compreensão da realidade urbana para fins de transformação:

- identificar as principais estruturas físicas, por interpretação da semiologia da vida cotidiana;
- lançar as primeiras hipóteses sobre os sistemas de vida mais significativos, apoiando-se na leitura da cidade e no conhecimento de dados quantitativos;
- verificar, pela identificação de múltiplos subsistemas, se as primeiras hipóteses estão corretas e criar eventuais sistemas de verificação e correção;
- propor (transduzir) um objeto possível e desejável, criando, em consequência, um primeiro vetor para o processo de planejamento;
- verificar estruturas ociosas e carências estruturais;
- apoiar e enriquecer opções de subsistemas.

A crítica metodológica de Wilhelm tem sua razão primeira na percepção da realidade. É, portanto, de ordem epistemológica, atinente à natureza da constituição da ciência moderna. O próprio autor não tem, no entanto, pretensão de aprofundar esta discussão, mas sim de encontrar alternativa à prática do planejamento urbano. Determina, assim, os seguintes pontos básicos:

a) o quadro referencial: “este quadro básico é então inserido dentro de um contexto maior, mais genérico e de características históricas. Não interessa a história em si, entendida como mera cronologia, e sim o vetor geral da dinâmica social que contingencia ou influi na estrutura dos sistemas” (1976, p.70);

b) os pontos cegos: “outro obstáculo à nossa percepção é constituído pelo preconceito cientificista; assim chamamos o preconceito segundo o qual a racionalidade é o único motivador do homem, o racionalismo, a única forma de alcançar conhecimentos, a lógica, o único processo para chegar a conclusões. Compreende-se que o homem recrie formas menos cartesianas e racionais de observações da realidade” (1976, p. 71);

c) as emoções: “não se trata de cegueiras propositais e conscientes como aqueles aspectos retirados do retrato da situação por cautela, autocensura ou conveniência (prostituição, repressão, corrupção etc). Referimo-nos àqueles aspectos que o urbanista não consegue enxergar por motivos psicológicos próprios. Tampouco pode ser esquecido o fato de o profissional, via de regra, pertencer a um estrato social elevado. Os aspectos ideológicos, assim como os hábitos inerentes a esta sua posição, refletem-se diretamente em sua maneira de “enxergar a cidade” (1976, p. 73);

d) a setorização: “o empobrecimento resultante, a carência de conceitos filosóficos, as dificuldades de uma linguagem comum que permita melhor entendimento entre profissionais diversos (geógrafos, arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas e psicólogos) arrastam as equipes para o urbanismo setorizado. Esta setorização espelha a separação entre escolas e entre profissões.

Apesar de o trabalho urbanístico ser realizado sempre em equipes pluridisciplinares, o resultado permanece freqüentemente uma “somatória de relatórios isolados” (WHILHEIM, 1976, p.74). Adverte o autor

No quadro geral do subdesenvolvimento, os problemas urbanos assumem um papel importante e específico; impossível, em nossa opinião, isolar a análise desses problemas ou sua solução daquele quadro geral. Por isso, o urbanismo, como técnica de transformação da realidade, deve ter um objetivo fundamental na atual conjuntura: o de contribuir à superação do subdesenvolvimento, atuando especificamente sobre as

estruturas urbanas, transformando-as e as utilizando (WILHEIM,1969, p.89/89).

Em síntese, o autor avança na proposição de uma visão sistêmica de apreensão da realidade, mas dentro de uma perspectiva de formulação de modelos de cidade. Desta forma permanece submetido a critérios e decisões de ordem técnica, sem vislumbrar qualquer alternativa de participação dos agentes sociais na leitura da cidade e nas definições das estratégias e táticas.

7.2 A VISÃO DE CSABA DEAK SOBRE O MÉTODO MoSAR

Conforme já referenciado, a vertente de planejamento urbano aplicada em Fortaleza dentro da abordagem estruturalista e fundamentada na metodologia sistêmica foi desenvolvida sob a coordenação do arquiteto urbanista Wilhelm. Um dos primeiros difusores desta vertente no Brasil, Wilhelm, teve como co-autor, Csaba Deak, que desenvolveu o método MoSAR, ou modelo de simulação.

Originalmente, os modelos de simulação foram aplicados no campo dos transportes urbanos, desenvolvidos por Buchanan, em 1973, a partir da análise dos sistemas urbanos (habitação e uso do solo). Na década de 1960/1970, os modelos urbanos mais difundidos foram os de Lowry. Para Deak, constituem modelos urbanos de simulação do assentamento residencial e das atividades terciárias de interesse local em função dos empregos “básicos”, mais populares dos últimos quinze anos.

No Plandirf, a metodologia aplicada foi o MoSAR, cujo coordenador já tinha experiências amadurecidas em outras cidades brasileiras como: Campinas (1968) e São José dos Campos (1969). Em Fortaleza, privilegiou-se o modelo de tráfego pautado em dados relativos à previsão do crescimento da cidade, para dois intervalos de tempo, curto e longo prazo, 1970/1975 e 1975/1990. As limitações dessa proposta advieram da impossibilidade de sua adequação à realidade de Fortaleza, em virtude da inexistência de estudos históricos fundamentados em pesquisa de campo.

O objetivo do MoSAR era simular a distribuição espacial dos acréscimos de população por faixas de renda, a médio e longo prazos, de forma a definir as diretrizes de uso e ocupação do solo em Fortaleza.

Para a adequação do método de simulação do campo dos transportes urbanos à análise da habitação e do uso do solo urbano, foram exigidos estudos complementares relativos ao assentamento residencial. A criação de um modelo específico para Fortaleza surgiu da crítica à transposição de modelos originados de contextos atinentes à realidade dos países centrais, portanto inadequados para representar o fenômeno social urbano brasileiro.

Neste sentido, os modelos podem ser importantes como instrumentos de análise quantitativos da realidade, no entanto apresentam sérias limitações, por ocultarem os processos sociais e as contradições urbanas. Para Deak (1980, p.100),

[...] o sistema urbano, enquanto sistema físico de configuração espacial, é um sistema condicionado pelo sistema econômico ao qual pertence. Em outros termos, a configuração espacial de uma área urbana é resultante das forças econômico-sociais a cujo jogo serve de palco. Assim o modelo que representa o sistema urbano implica em um modelo socioeconômico. Sendo ou não explícito e consciente.

Os modelos de simulação são fundamentados nas teorias econômicas neoclássicas, portanto na lógica formal. Nestes modelos presume-se uma situação de equilíbrio que corresponde a algum “ótimo” (máxima rentabilidade, máxima eficácia, mínimo custo etc).

Segundo Deak, existem críticas de três ordens a este modelo. A primeira quanto à fundamentação na racionalidade econômica atribuída ao famoso *homo oeconomico*, ignorando a existência de conflitos e crises, a visão do fenômeno urbano subtendendo uma sociedade de consenso. A segunda crítica refere-se à metodologia baseada em modelos conforme os quais se supõem a presença de um mercado “perfeito”, ignorando o fato de ser este dirigido por monopólio e oligopólio. O terceiro trata da abrangência do enfoque microeconômico, que analisa os comportamentos individuais (de pessoas ou empresas), sem levar em consideração que o todo não é igual às partes, desse modo, não conseguindo recompor o fenômeno em sua totalidade. Estes modelos fundamentados na teoria econômica são, portanto, insuficientes para captar o fenômeno urbano e, quando aplicados nos países periféricos, são mais comprometidos, pois escamoteiam os conflitos socioespaciais.

Segundo os estudos de Deak, percebe-se a consciência das limitações dos modelos de simulação quanto à apreensão da realidade e à determinação das diretrizes de uso e ocupação do solo, tomando como referência Fortaleza. Estas são ferramentas de análise da dinâmica urbana, constituem importantes instrumentos de trabalho e devem ser utilizadas para uma melhor percepção das peculiaridades do fenômeno urbano, relativas às contradições e aos conflitos na produção e apropriação do espaço. Devem ser, principalmente, evitados os riscos de supervalorizá-los no tocante à previsão, quando admitimos o planejamento como processo contínuo de avaliação. Esta questão fazia parte das preocupações de Wilhelm, quando se contrapõe à visão evolutiva e trata da transitoriedade, propondo o método da transdução.

No Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana percebe-se a aplicação de alguns conceitos defendidos por Wilhelm. Embora suas reflexões e críticas ainda atualizadas não terem sido rebatidas no caso concreto de Fortaleza.

7.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

A nova alternativa dos planos de desenvolvimento integrado, cuja versão em Fortaleza foi o Plandirf, expressa sua vinculação à política de desenvolvimento regional liderada pelo governo federal. Portanto, em muitos aspectos transcende a competência municipal.

Na vertente aplicada em Fortaleza, a noção de planejamento integrado tinha como subsídio a Política Urbana Nacional implementada pelo Serfhau, cujo pressuposto institucional consistia no caráter coordenado da ação político-administrativa, baseada no modelo de organização governamental centralizada, em particular na experiência de planejamento regional da França.⁶² Os autores do plano afirmam que:

⁶² Conforme a análise elaborada pelos técnicos do Plandirf (1972, p.1), “o regime constitucional do Brasil consagra, aliás a justo título, dada a extensão territorial do País e a dispersão populacional- três esferas de governo, relativamente autônomas entre si. O pressuposto institucional do planejamento regional integrado só poderia verificar-se a medida que a União, os Estados-Membros e os municípios desenvolvessem em conjunto e coordenadamente a atividade planejadora em nível regional.

Nessas condições o planejamento do tipo integrado se apresentava como um avançado passo administrativo que, superando a parcialidade e unilateralismo dos Planos Diretores, visava integrar, numa visão comum e num sistema único de intervenção administrativa, a totalidade dos mais significativos problemas e cursos de ação pertinentes, dentro de determinado território (PLANDIRF, 1972, p.1)

Apesar das dificuldades de adaptação destas experiências, o discurso técnico supostamente neutro era compatível com as estratégias de centralização e controle do território nacional no governo militar e, portanto, representava um instrumento importante para a legitimação das ações políticas.

Fato relevante, nesta ocasião, refere-se ao esvaziamento da autonomia municipal em razão da centralização administrativa e dos recursos no governo federal e, também, a nomeação dos prefeitos. Além dos impasses de ordem teórica e metodológica dos planos sob o enfoque sistêmico, no Plandirf houve outros agravantes de ordem político-institucional como a decisão da elaboração do plano ser em âmbito federal, da equipe de elaboração ser externa, da participação de técnicos locais ser irrisória e da população ser alijada do processo.

Em Fortaleza, a concepção do Plandirf, embora submetida aos princípios teóricos e metodológicos da vertente sistêmica, tem pontos em comum com o PDCF quanto à visão multidisciplinar, o planejamento como processo e a visão global sob os princípios metodológicos do *comprehensive planning*. Como o PDCF, o Plandirf também visava implantar um sistema de planejamento diferenciado dos planos anteriores de remodelação urbana, os quais internalizavam um projeto de cidade ideal.

Conforme análise do documento, o Plandirf associa a abordagem global oriunda da concepção do *comprehensive planning* à visão sistêmica dos modelos de simulação. Neste, foi aplicada a técnica da modelagem baseada em princípios matemáticos precisos, e na utilização dos recursos da informática no planejamento urbano. O recurso da modelagem constituiu, pois, uma alternativa de reforçar a visão técnica e científica na percepção do fenômeno urbano. Nesta visão, a cidade era vista como um sistema complexo de inter-relações, segundo Echenique (1975, p. 249)

Uno de los intentos principales de la investigación urbana es descubrir qué elementos de sistema urbano son más significativos y determinar las relaciones causales entre ellos. Será posible entonces explicar la forma em que se comporta una región urbana, para cambiar y predecir el efecto probable de las diferentes políticas de planeamiento.

Os modelos utilizados como instrumentos metodológicos na vertente sistêmica são limitados por serem representação da realidade, portanto, apresentam uma visão parcial. São seletivos ao revelar a posição e o objetivo dos responsáveis pela sua aplicação. Como recurso de previsão da realidade para fins de postular ações futuras, elegem como parâmetro o passado e o presente, desta forma admitindo ter o futuro a noção histórica de evolução linear, sem captar a dimensão do imponderável e do imprevisível. Nas reflexões de Souza (1988) sobre a produção do espaço, essa autora chama atenção para as limitações da visão de sistema urbano o qual escamoteia a totalidade do fenômeno, ao não captar a dinâmica urbana e os mecanismos de relações. As variáveis são obtidas de dados quantitativos, enquanto a pesquisa qualitativa relativa às ações dos agentes e suas relações são descartadas.

Segundo Souza (1988), o espaço da sociedade não é mais a somatória dos *habitats* e dos lugares, pois as formas e a natureza das relações foram se modificando através dos tempos. Para a autora, a universalidade passa a ser uma nova propriedade do espaço, a qual não atinge todos os agentes. Quando utilizada, não é de forma igualitária, e na maioria dos casos beneficia uns grupos em detrimento do maior grupo. O recurso técnico das regiões homogêneas utilizadas no enfoque sistêmico é falseador da realidade, principalmente pela particularidade do fenômeno urbano nas economias periféricas.

Dentro dos princípios da vertente sistêmica, o plano tem abrangência metropolitana e é estruturado dentro de uma visão multidisciplinar, “Pretendendo um tratamento simultâneo dos vários condicionantes do processo de urbanização, nos seus aspectos econômicos, físicos, sociais e institucionais” (PLANDIRF,1972, p.1). Desse modo, expressa uma visão estruturalista e incorpora a idéia de planejamento como técnica de administração, constituindo o primeiro e único plano estruturado, realizado em Fortaleza, que explicita o substrato conceitual e as linhas metodológicas.

De acordo com a proposição, o plano inclui três partes. A primeira trata da conceituação e da metodologia aplicadas à Região Metropolitana de Fortaleza, dividida em três itens: conceituação do Plano de Desenvolvimento Integrado, linhas metodológicas do trabalho e aplicação do método na análise da Região Metropolitana de Fortaleza.

A segunda discute o município de Fortaleza, diagnóstico funcional e prognósticos, e divide-se em cinco itens: introdução metodológica; dinâmica populacional; estudo analítico das principais funções urbanas; infra-estrutura e serviços urbanos; ocupação do espaço urbano; estudo especial da função administrativa; perspectivas econômico-sociais e urbanísticas do município. A terceira parte centra-se nas diretrizes e proposições e é formada por três itens: objetivos do plano; objetivos específicos e diretrizes; programação e estimativa de investimentos. Do plano constam os anexos formados por três partes, que são os estudos setoriais de respaldo da proposta: o distrito industrial e o sistema de transportes; o modelo de projeção do assentamento residencial; a administração municipal e a implantação do planejamento metropolitano.

Quanto aos pressupostos básicos do plano mencionam-se dois: conceituação e linhas metodológicas. No tratamento da conceituação o plano aborda três aspectos básicos: requisito institucional do planejamento integrado, papel da municipalidade no planejamento metropolitano e conteúdo do plano.

Estes planos apoiavam-se nas noções de desenvolvimento, de qualidade de vida e de integração. Para Deak (1980), estudioso integrante do grupo de planejadores do Plandirf, estas noções não estavam, no entanto, definidas tecnicamente, e a metodologia representada pela integração, também, ainda se encontrava no campo das tentativas. Diante do impasse, optou-se, então, pela metodologia sistêmica, no intuito de integrar os diversos aspectos setoriais econômicos, de educação e saúde, legais e administrativos.

O objetivo central do plano consiste na integração regional dos propósitos econômicos, sociais, políticos, administrativos e espaciais, baseada numa abordagem sistêmica. Nesse sentido, o desenvolvimento urbano e metropolitano seria resultado da transformação da realidade como uma unidade formada de elementos que compõem subsistemas integrados, sem, no entanto, associarem as especificidades da produção do espaço e ao papel dos agentes em Fortaleza.

No plano, a economia, a cidade, a sociedade e as instituições são vistas como subsistemas, formando uma totalidade complexa, organizada, portanto mutuamente condicionada e limitada. A meta fim do desenvolvimento urbano no Plandirf é a noção de “qualidade de vida”⁶³ que orienta a fase de diretrizes e proposições.

Para fins de contornar a dificuldade de operacionalização do conceito de plano integrado, os autores do plano redefiniram a metodologia mediante a introdução da noção de objetivos substantivos e adjetivos ou instrumentais. Os objetivos substantivos relacionam-se ao teor da ação governamental, aos fins visados pelo plano no domínio econômico e físico-territorial, enquanto os objetivos adjetivos ou instrumentais referem-se à organização administrativa exigida pelo desenvolvimento das funções metropolitanas a serem desempenhadas pela prefeitura.

Na visão do plano, o papel da Prefeitura Municipal de Fortaleza, na qualidade de agente-mor da ação planejada no urbano, era de articulador no processo de implementação do planejamento regional integrado. Compete a Prefeitura ter consciência e clareza da sua responsabilidade. Advertem os autores sobre a situação crítica no Brasil, em virtude do regime constitucional consagrar três esferas distintas de poder, relativamente autônomas, e apontam as sérias dificuldades de adaptações necessárias às ações conjuntas e coordenadas com o governo do Estado e da União.

No plano constam quatro objetivos substantivos:

- Consolidar a integração regional mediante o reforço do caráter metropolitano das relações entre os municípios da região, reduzindo as disparidades da hierarquia urbana e aliviando a metrópole do pesado encargo das funções econômicas com emprego, renda e modernização.
- Propiciar condições de fixação da população nos municípios periféricos, diminuindo o fluxo migratório.
- Racionalizar o espaço da metrópole para o exercício das múltiplas funções, novas condições de uso do solo, circulação e equipamentos urbanos.

⁶³ Os critérios definidores da noção de qualidade de vida foram referenciados na seção que trata das idéias dos mentores do plano.

- Instituir um sistema administrativo de planejamento para a região metropolitana.

Estes objetivos consubstanciam as estratégias gerais que se realizariam em dois domínios, região metropolitana e município, produto de transformações nos meios técnico-científicos e de comunicações/ informações locais. As alterações técnicas são de duas ordens: do conhecimento (técnicas metodológicas) e das práticas (técnicas do urbanismo). Atendem a um horizonte temporal fixado para o ano de 1990 e são reconduzidas pelos marcos intermediários, momentos de reavaliação e retroalimentação das pesquisas e proposições: 1975, 1980 e 1985. As decisões dos objetivos substantivos são da esfera federal, intermediadas por uma instituição metropolitana. As ações referentes aos dois primeiros e ao último objetivo são mediadas pelas políticas públicas estaduais, e o terceiro objetivo fica sob a responsabilidade da esfera de governo municipal. Tais medidas introduzem novas técnicas mediante construção de elementos urbanos (infra-estrutura viária, sistema de transporte de massa, equipamentos urbanos, prédios para a administração pública municipal) com recursos do governo municipal. As ações da esfera privada são orientadas e controladas mediante legislação de uso e ocupação do solo, e possibilitam a introdução de novas técnicas em construções destinadas à habitação multifamiliar e na geração de novas centralidades.

Quanto ao conteúdo, diante da importância econômica e administrativa da metrópole Fortaleza, a tônica do plano concentra-se nos grandes problemas da cidade-núcleo, cuja irradiação assume caráter metropolitano.

Na definição das linhas metodológicas a fim de fazer face ao planejamento integrado, três aspectos foram relevantes: o duplo objetivo metodológico, a metodologia de análise dos problemas metropolitanos e a definição da Região Metropolitana de Fortaleza.

O duplo objetivo metodológico consistiu na identificação da Região Metropolitana de Fortaleza, caracterizando seus problemas básicos de sentido metropolitano, e focalizando, em profundidade, os problemas locais do município de Fortaleza, que são, em grande parte, de interesse metropolitano.

Em relação à metodologia de análise dos problemas metropolitanos, baseou-se na formulação de um diagnóstico abrangente consoante o enfoque

sistêmico, representando o domínio deste conhecimento um instrumento de controle da realidade, pelo Estado.

Quanto às diretrizes, destinavam-se às ações governamentais e abrangiam duas escalas (metropolitana e territorial) e estavam alinhadas ao projeto nacional de desenvolvimento, cujo objetivo consistia na centralização das políticas urbanas e na modernização acelerada das cidades, baseada na internacionalização da economia. O rebatimento destas idéias na proposição físico-territorial centrava-se em dois setores básicos: infra-estrutura (viária, energia e saneamento) e habitação, de forma a aumentar a mobilidade de pessoas, mercadorias e informações, e ampliar a esfera do consumo, de bens materiais e imateriais. Conforme referenciado, atendiam a ideologia das políticas públicas do governo militar, de forma a agilizar os meios de integração e controle do território nacional. A introdução destes novos elementos promoveria alteração no conteúdo das sociabilidades, formalizando relações despolitizadas, onde predominam, cada vez mais, o valor de troca sobre o valor de uso.

O fato do Plandirf ter sido elaborado no final da administração do prefeito José Walter, e está inscrito nas estratégias políticas nacionais, não se constituiu em plano de governo. Supostamente deveria servir como diretriz às gestões subseqüentes até 1992, fato não confirmado.

O ponto-chave e inovador no ideário dos planos de desenvolvimento integrado consistiam na visão integrada e sistêmica, cujas diretrizes foram definidas a partir de critérios técnicos oriundos das teorias de integração e polarização. Referidas teorias tiveram peso significativo nos estudos urbanos brasileiros até a década de 1970 quando foi marcante a influência da Escola Francesa e, posteriormente, da americana, seja dos economistas, seja dos geógrafos. Entre os economistas da Escola Francesa, destacam-se Perroux e Boudeville com suas teorias sobre pólos de desenvolvimento e pólos de crescimento. Trabalhavam com critérios, referidos no Plandirf: de tamanho urbano, função urbana e atividade econômica (Souza, 1988).

Estes estudos ficaram em nível de idealizações, embora a ação integrada tenha sido um passo importante na institucionalização do planejamento em Fortaleza. De acordo com os objetivos adjetivos ou instrumentais para fins de implementação da ação integrada, foi iniciada a

formação de quadros técnicos e criada a Codef, órgão responsável pelas atividades de planejamento do município, e a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza (Aumef), órgão destinado ao planejamento metropolitano. Fator significativo na estruturação dos órgãos de planejamento, em especial no âmbito metropolitano, contornando a inexistência de planos de natureza regional e urbana, experiências já vivenciadas em outras cidades brasileiras.

7.3.1 Proposta para a Região Metropolitana

No âmbito metropolitano, as estratégias são indicativas e dependem da criação de um órgão, o qual seria submetido às diretrizes da política econômica nacional. As medidas sugeridas visavam eliminar as disparidades na hierarquia regional e melhorar os níveis de vida na zona periférica (emprego, renda e migração).

Os elementos estruturantes da proposta, viabilizadores dos objetivos substantivos, centravam-se na implementação de uma política dos micropolos de equilíbrio, numa política agropecuária regional, numa política viária e de transporte e, naturalmente, numa política habitacional sob enfoque neoclássico. Do ponto de vista espacial, a criação dos micropolos deveria ter como referências as experiências de “cidades novas” lineares sem, contudo, acompanhar estudos e projetos para implementação.

Para realização dos objetivos adjetivos, relativos à operacionalização destas políticas, exigia-se aparato institucional entre os quais a criação de um órgão metropolitano condicionante da participação nos programas e nas linhas de financiamentos, estudos não contemplados na proposta.

Como ações estruturais de escala regional de competência estadual e federal, um destes instrumentos é a Política Viária e de Transporte, cujos recursos são compartilhados entre a União e o Estado. Quanto à implantação de um sistema de transporte de massa, consta, a título de sugestão, enquanto as obras viárias básicas são discriminadas, a implantação do anel rodoviário que inclui: trecho da CE-241, atual (CE-040) que vai do litoral norte até Caucaia; a ligação desta rodovia, de Caucaia até (Maranguape; o trecho compreendido entre Maranguape e Pacatuba, indo até Aquiraz; e o trecho da CE-210 (atual BR-222), de Aquiraz até o litoral leste. Além disso, o reforço dos eixos de circulação viária regional e do sistema de trânsito rápido em direção a Caucaia e

Maracanaú para facilitarem a acessibilidade aos locais de emprego nas zonas industriais e na área central.

A Política Habitacional deveria ser promovida pelo sistema Cohab, sob a orientação do Banco Nacional da Habitação. Conforme o documento, as ações físico-territoriais as quais teriam impactos intra-urbano e metropolitano, econômicos e sociais, são indicativas e referem-se a: induzir a localização dos conjuntos habitacionais em torno dos eixos viários regionais, de modo a propiciar a formação de uma estrutura metropolitana; aproximar os conjuntos habitacionais, tanto quanto possível, dos locais de concentração de emprego; dimensionar os conjuntos habitacionais de maneira que comportem camadas sociais diversas e atinjam maior grau de auto-suficiência, criando condições para localização comercial e de serviços, de escolas, de saúde, saneamento e transporte; e adotar uma solução específica para a urbanização das favelas, referente tanto aos aspectos locacionais quanto à criação de uma operação de crédito especial.

A localização da distribuição espacial da população foi determinada pelo método MoSAR, principalmente a dos conjuntos habitacionais, com vista a atingir o padrão “ótimo” de “qualidade de vida”.

Para operacionalização da pesquisa, foram definidas 66 zonas homogêneas na área urbanizada, correspondentes à área de 19 950 ha, abrigando uma população total de 819 624 habitantes, e 13 na zona de expansão, num total de 26 412 ha, cujo critério inicial reduziu-se à tipologia de ocupação reconhecida mediante fotografia da área. Para fins de simulação do comportamento da população quanto às motivações e fatores de atração, denominados por Wilhelm de “regiões de oportunidades” do indivíduo na escolha do assentamento residencial, foram determinados os sete indicadores seguintes: preço da terra; tempo de percurso ao Centro de ônibus; tempo de percurso ao Centro de carro; atendimento em infra-estrutura; renda média mensal familiar; densidade de empregos; microclima. Como resultado da aplicação do modelo, a localização para as camadas de média e alta renda foi definida no anel imediatamente exterior ao Centro, prevalecendo o indicador proximidade emprego e maior acessibilidade ao Centro.

No tratamento da cidade por zonas homogêneas como destaca Santos (1996) a aglomeração urbana é vista como algo monolítico. Desta forma,

como lembra o autor, as desigualdades típicas do espaço nos países subdesenvolvidos, expressas no nível regional por uma tendência à hierarquização das atividades e, no nível local, pela coexistência de atividades similares, neste método são desprezadas.

De acordo com estas diretrizes aplicadas à área urbana e de expansão urbana, a estrutura espacial foi definida a partir da correlação dos fluxos e atividades, expressos na articulação de dois elementos estruturantes: o sistema viário e o zoneamento, no intuito de:

- a) usar o solo quanto aos aspectos de localização, dimensionamento e características das áreas de uso residencial, comercial e industrial, de prestação de serviços, recreação e áreas verdes.
- b) apresentar o sistema viário urbano em termos de hierarquização, traçado e dimensionamento da rede viária básica (Mapa 17).

As tendências de uso e ocupação do solo, resultado da aplicação do método MoSAR, serviram de subsídio ao Modelo de Projeção do Assentamento o qual deveria ser regulamentado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e atender as seguintes diretrizes (PLANDIRF, 1972, p.215):

- a) induzir um adensamento das atividades e do assentamento residencial;
- b) adequar as recomendações e incentivos à realidade socioeconômica da população, ao definir um parcelamento do solo urbano compatível com esta realidade;
- c) aplicar o conceito de uso do solo flexível, o de predominância de uso, para permitir a difusão e a coexistência das atividades de maior relacionamento com as funções residenciais (pequeno comércio, prestação de serviços domésticos e pessoais);
- d) promover o adensamento mediante verticalização, próximo às áreas servidas por infra-estrutura, e equipamentos urbanos, para propiciar o aproveitamento por uma parcela maior da população;
- e) compatibilizar, nas zonas de praia, as tendências e exigências do setor imobiliário com os padrões de ocupação do solo, indicados pelo setor paisagístico e pelas necessidades das condições ecológicas de toda a cidade e, desse modo, possibilitar a ventilação adequada;



TÍTULO DO MAPA:

CLASSIFICAÇÃO VIÁRIA

PLANO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA - 1972

ESCALA GRÁFICA



FONTE: PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

RECONSTRUÇÃO VERA MAMEDE ASSOLY
 ORGANIZADO POR
 MARYVONE MOURA GOMES

AGOSTO DE 2008

**MAPA
17/26**

f) estabelecer a ocupação industrial em consonância com as demais funções urbanas, permitindo ordenada distribuição dos empregos e contribuindo para a manutenção das condições ambientais da área urbana.

Esta metodologia, além de basear-se em critérios técnicos e dados quantitativos, não considera os indicadores relativos às condições ambientais, culturais e psicológicas e às influências das ações dos agentes públicos e privados.

Assim as diretrizes e estratégias de uso e ocupação do solo são definidas a partir da noção de qualidade de vida, funda-se em critérios abstratos à revelia das necessidades e aspirações da população.

Conforme exposto, a estratégia básica do Plandirf era reforçar a condição de metrópole industrial e terciária (comércio, serviços e turismo), pautada na descentralização das atividades industriais para fins de consolidação da estrutura metropolitana. Esta consolidação restringia-se à integração dos demais municípios da RMF com Fortaleza mediante obras viárias, sem qualquer proposta de cooperação entre estes e Fortaleza quanto à criação de serviços comuns e às funções urbanas compartilhadas.

Assim a proposta viária restringia-se ao reforço das vias radiais de conexão regional, a serem complementadas mediante o desenvolvimento de programas específicos ao sistema viário e de transportes. Outros planos setoriais são também recomendados, sem medidas efetivas e fonte de recursos como: ocupação da faixa litorânea, renovação do centro urbano e desenvolvimento dos corredores adensados, para os quais estabelecem a densidade mínima de 70 a 80 habitantes por ha. As medidas de reorganização do espaço da metrópole eram de caráter indicativo e deviam ser operacionalizadas pelos referidos planos setoriais com o intuito de:

- a) combinar a política habitacional com a localização das novas fontes de emprego;
- b) evitar a segregação e afastamento das áreas de trabalho em relação às residências;
- c) desenvolver organizações comunitárias nos conjuntos habitacionais de mais de 200 unidades e nas favelas de mais de 100 famílias;

- d) estimular a localização industrial no Distrito Industrial, na zona oeste, em Antônio Bezerra e Mucuripe;
- e) estimular a expansão unidirecional das funções centrais no sentido do centro geométrico da cidade, sem romper a continuidade em relação à zona central atual;
- f) constituir pólos de atividade na Água-Nhambi, no Tauape e na proximidade da estação rodoviária (atual avenida Borges de Melo) como prioritários para a localização das funções terciárias de influência regional;
- g) incentivar a combinação de usos comercial e residencial, na área central;
- h) aproveitar o espaço da estrada de ferro como via de futuro transporte de massa, em escala metropolitana, que funcionaria também como fator de indução para a localização de atividades produtivas e de conjunto habitacional;
- i) conter o processo de favelamento, orientando-se parte da população da região metropolitana pela política de micropolos de equilíbrio e pela política agropecuária, para empregos agrícolas e não-agrícolas na periferia.

Quanto ao objetivo instrumental de instalar um sistema administrativo de planejamento metropolitano, as medidas consistiam em:

- a) tentar influenciar nas decisões federais sobre a instituição de regiões metropolitanas e acompanhá-las;
- b) montar um núcleo de pessoal qualificado, capaz de organizar num prazo adequado a entidade metropolitana para administrar o planejamento regional;
- c) rever as condições institucionais da Prefeitura Municipal de Fortaleza, adaptando-as às novas funções da cidade e preparando-as para as tarefas maiores do planejamento metropolitano;
- d) articular e coordenar a ação administrativa das três esferas do governo nos diversos campos.

Em relação aos objetivos substantivos, estes consideram as estratégias e diretrizes das políticas públicas nacionais, das políticas regionais

de incentivos fiscais e financeiros e de estímulos à atividade privada e a dotação de recursos para obras de natureza inter-regional. São decisões que emanam dos grupos hegemônicos ligados à esfera federal do governo, sem respeitar as instâncias decisórias do governo local. Ao governo estadual, cujas políticas são orientadas pelas estratégias políticas públicas federais, reservavam-se as ações de implementação de obras de infra-estrutura (água, esgoto, energia, telecomunicações) e edifícios, para abrigar o aparato administrativo estadual e os serviços de caráter metropolitano.

Sob a responsabilidade dos agentes públicos municipais, destinam-se os objetivos instrumentais relativos à implementação das estratégias de integração regional e de consolidação da Região Metropolitana de Fortaleza, comprometidas em razão da concentração das decisões e recursos nas esferas do governo federal e estadual. Consoante à competência municipal, as medidas dividiam-se em três grupos: as ações institucionais, que forneciam o aparato burocrático, técnico e informacional de suporte às ações de coordenação e articulação administrativa; as executivas, relativas às obras públicas municipais, principalmente de implantação do sistema viário, e aos edifícios administrativos do município, aos equipamentos de educação, saúde, lazer; as ações normativas e coercitivas que orientam os agentes privados e a população por meio dos critérios de definição do uso, dos índices de aproveitamento, das taxas de ocupação e dos afastamentos mínimos das edificações, referentes a cada atividade apresentada.

As proposições em nível metropolitano ficaram comprometidas por ultrapassar o simples reconhecimento do fenômeno espacial e social, exigindo condições institucionais para resolução dos problemas urbanos sob a orientação de uma política de gestão metropolitana. A dificuldade recai, portanto, na discussão polêmica sobre o aspecto jurídico-político representada pelo exercício do poder para implementar e gerir as políticas públicas metropolitanas, por não existir no sistema federativo brasileiro a esfera de um quarto poder intermediário entre o estadual e o municipal.

7.3.2 Proposta para o município de Fortaleza

A proposta referente ao âmbito municipal complementava as medidas relativas a RMF, nas quais Fortaleza já estava incluída, e centrava-se também em dois elementos: a circulação viária e o zoneamento. Quanto ao sistema viário, objetivava compatibilizar a estrutura viária radioconcêntrica com uma rede de vias perimetrais a qual teve como parâmetro a estrutura viária do Plano de Desenvolvimento da Cidade de Fortaleza. Esta proposta inova na sugestão de implantação de canais exclusivos de transporte de massa rápido:

- a) construção de dois anéis viários (Mapa 17), circunscrevendo a área central: anel 1, ou anel pericentral- avenida José Bastos (aberta a partir da rua Francisco Sá), Canal do Tauape, ou avenida Borges de Melo até o cruzamento da BR-116, continuando por uma via paralela ao ramal ferroviário do Mucuripe, chegando até o porto; anel 2, situado entre o anel pericentral e a avenida Perimetral;
- b) aumento dos trechos destinados ao uso de pedestres, na área central;
- c) remoção da Estação João Felipe, do Centro para Antônio Bezerra;
- d) vias paisagísticas nos talwegues dos rios;
- e) implantação do sistema binário, vias de uma mão.

Em caráter de recomendação, a proposta do sistema viário deveria conjugar-se ao Sistema de Transporte de Massa, sem definição da escolha tecnológica, nem referência às fontes de recursos. Apresenta a sugestão de duas alternativas: o metrô ou aerotrem, implantado em duas linhas conforme a seguinte definição:

Linha 1: Atravessa a cidade em direção oeste-leste. A linha começa na BR-020, passa pelas ruas Mister Hull, Bezerra de Menezes, Domingos Olímpio, Antônio Sales, e se bifurca em dois ramais que ligam a linha 1 com o Porto do Mucuripe e a Praia do Futuro;

Linha 2- Liga Messejana e Parangaba com o centro da cidade. O traçado da linha 2 inicia-se na BR-116, passando pelo centro de Messejana, e acompanha as ruas Visconde do Rio Branco e Sena Madureira até a área central de Fortaleza. Por uma volta atinge a atual Estação João Felipe, entra na

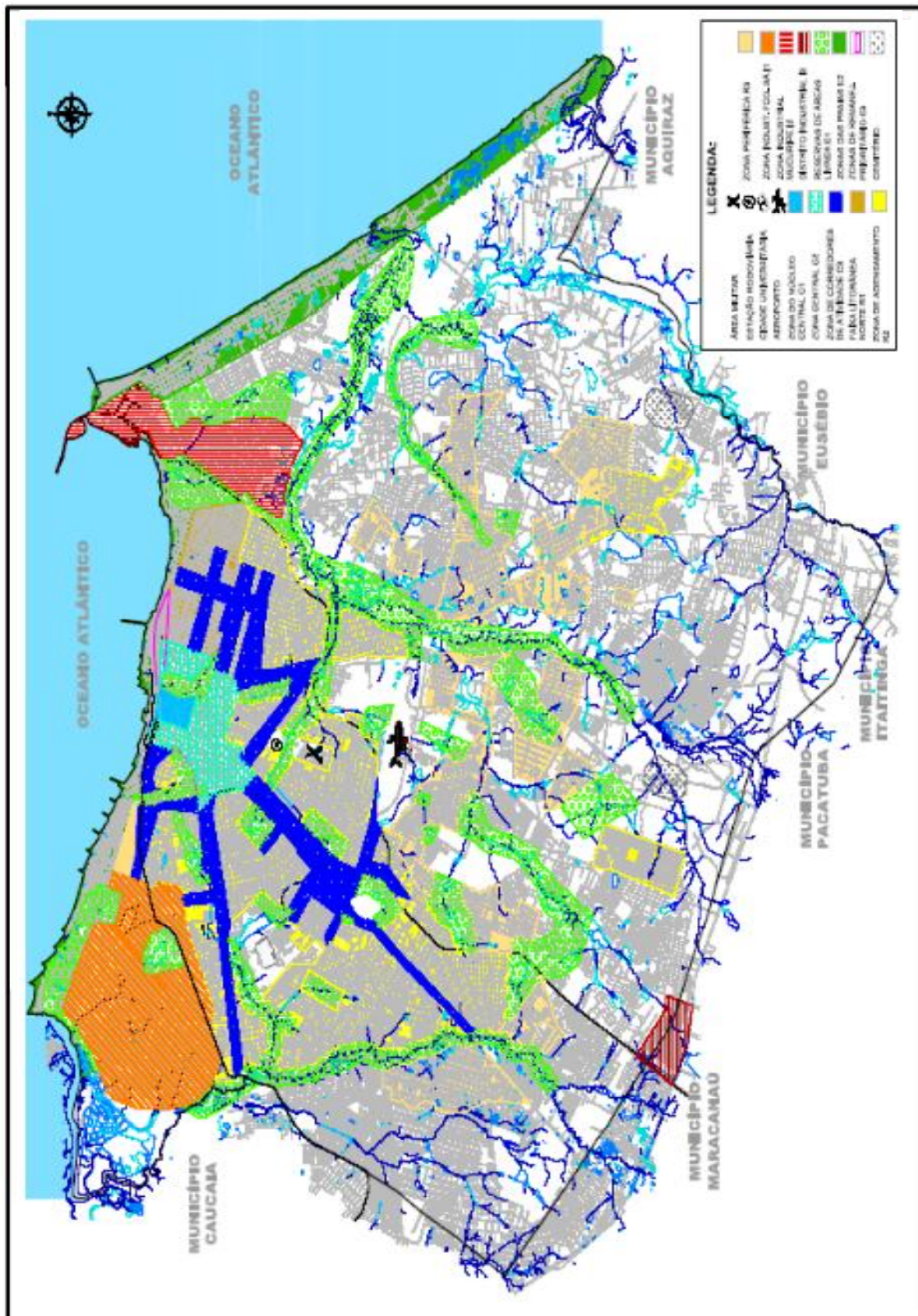
avenida Filomeno Gomes (ou avenida José Bastos) e segue em direção sul, passando pelo centro de Parangaba. Finalmente, bifurca-se em dois ramais que ligam a linha 1 com áreas de expansão ao longo das estradas BR-020 e CE-1.

A proposição do sistema de transporte de massa não se viabilizou enquanto a implantação do sistema viário beneficiou, exclusivamente, o transporte individual, acarretando sérios problemas de congestionamento e poluição. As legislações urbanas incorporam uma reestruturação urbana com mudanças de natureza funcional, interferindo no modo de vida e nas sociabilidades da população. A proposta consistia na descentralização das atividades de comércio e serviços, conforme as tendências de expansão linear ao longo das vias de ligação regionais, confirmadas no diagnóstico e determinadas pela lógica mercantil, sem estudos históricos sobre a organização social.

Legislações Urbanas no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza

Os elementos estruturantes do zoneamento (Mapa 18), fundamentados nas diretrizes estabelecidas no plano, apóiam-se em cinco idéias-base:

- tratamento integrado da questão urbana nos seus aspectos físico-territoriais, socioeconômicos, político-institucionais e administrativos, numa abordagem de abrangência metropolitana, antes mesmo da criação da Região Metropolitana de Fortaleza;
- estudos baseados em dados de integração e polarização, os quais definiram a composição da futura RMF;
- zoneamento urbano com a introdução do conceito de corredor de atividades;
- proposta de sistema viário hierarquizado (Mapa 17), cobrindo todo o Município compreendendo: rodovias, vias expressas, vias arteriais, vias coletoras e vias locais; e



LEGENDA:

ÁREA DEZONADA	ZONA RESIDENCIAL R4
ESTÁÇÃO HEMODIÁLICA	ZONA RESIDENCIAL R5
ESTÁÇÃO DE TRATAMENTO DE ÁGUA	ZONA RESIDENCIAL R6
APROXIMADO	MUNICÍPIO II
ZONA DO NÚCLEO CENTRAL (C1)	DISTRITO INDUSTRIAL I
ZONA DEZONADA (Z)	RESERVA DE ÁREAS URBANAS (R)
ZONA DE COMERCIALIZAÇÃO (C)	ZONA DE COMERCIALIZAÇÃO (C)
PARQUE URBANO (P)	ZONA DE RECREAÇÃO (R)
PARQUE URBANO (P)	ZONA DE RECREAÇÃO (R)
ZONA DE ADEQUAMENTO (Z)	COMÉRCIO (C)

TÍTULO DO MAPA:
LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO Nº 4486/1975

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA, 1972



FONTE: PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

RECONSTITUÍDO PARA MAPA DE ACESSO

DESENVOLVIDO POR: INSTITUTO GEÓGRFICO

AGOSTO 2008

MAP A 18/26

programação de obras viárias a curto, médio e longo prazos, com horizonte máximo até 1990.

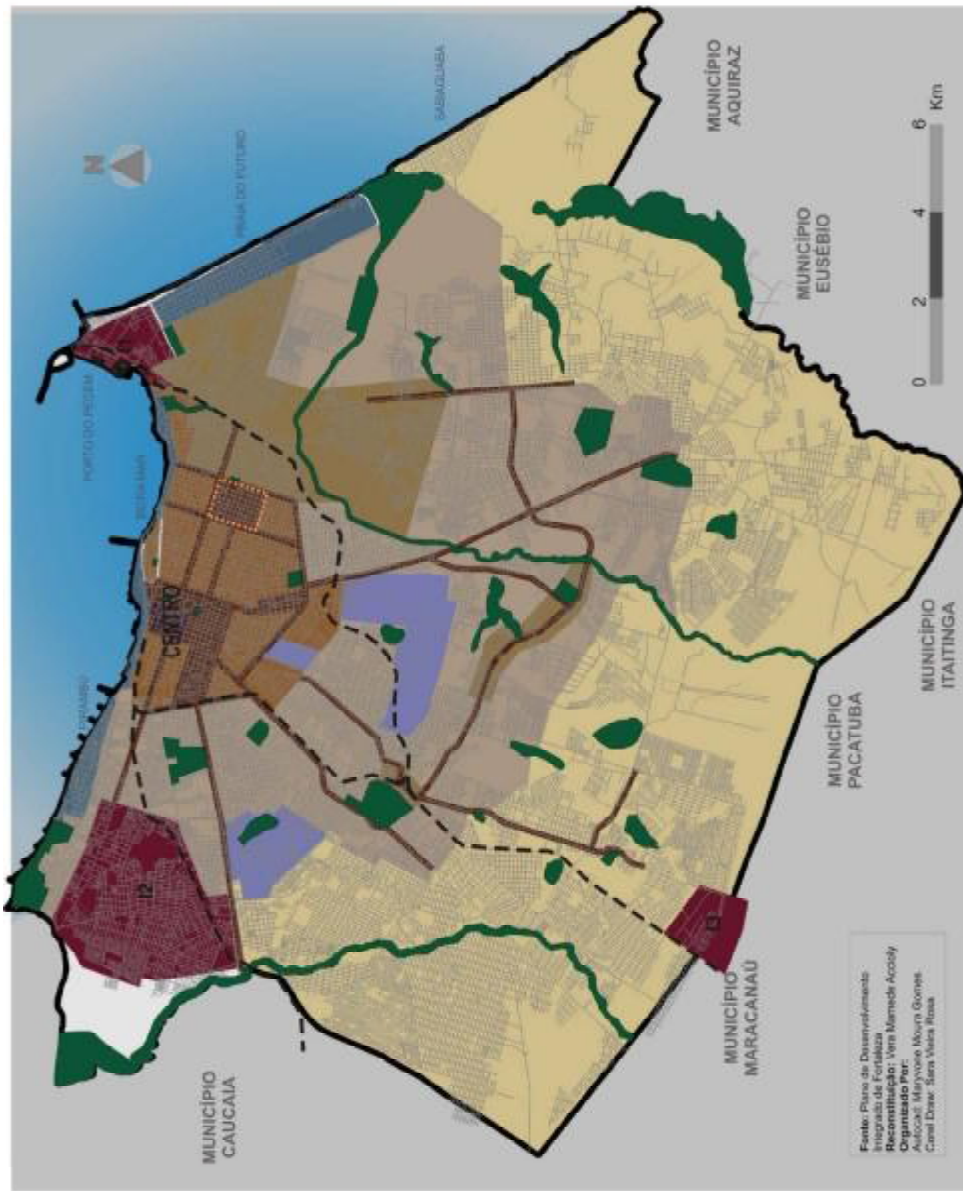
A partir de um macrozonemanto a cidade é dividida em duas zonas: urbana e de expansão urbana. As medidas propostas para sua efetivação consistiram na compartimentação da cidade em zonas comerciais, criando corredores específicos para essa atividade, residências, áreas de lazer e uma zona industrial, com a consolidação do Distrito Industrial de Maranguape e sugestão de criação de outros distritos industriais na RMF. O plano apresenta mudanças substantivas nos critérios de normatização do uso e ocupação do solo mediante a introdução dos índices de aproveitamento estabelecidos a partir de parâmetros de densidade, diferenciados por renda, além dos índices existentes sobre taxa de ocupação e recuos. No entanto, a concentração das atividades de serviços e comércio nos corredores de atividades, sem seletividade, além de acarretar sérios problemas de trânsito, comprometeram o funcionamento de certas atividades como hospitais e escolas. Este macrozoneamento foi regulamentado pelas leis de uso e ocupação do solo números 4 486 e 5 122-A.

Lei de Uso e Ocupação do Solo n° 4 486

Elaborada na administração do prefeito Vicente Fialho, esta lei (Mapa 19) segue as diretrizes do Plandirf, e apóia-se no levantamento aerofotogramétrico de 1972. Contempla os aspectos de zoneamento, sistema viário e parcelamento do solo, atendendo aos seguintes objetivos (Lei n° 4.486, p.1):

- Assegurar a reserva dos espaços necessários destinados ao desenvolvimento das diferentes atividades urbanas através do agrupamento de usos idênticos, análogos ou compatíveis entre si em locais adequados ao funcionamento de cada um, em particular, e todos em conjunto;
- Impedir a existência de conflitos entre as áreas residenciais e outras atividades sociais e econômicas,

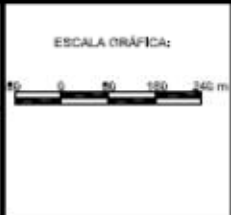
- LEGENDA:**
- NÚCLEO CENTRAL - C1
 - ZONA DE EXPANSÃO DO CENTRO - C2
 - ZONA DE ADENSAMENTO COMERCIAL E RESID. - C3
 - CORREDORES DE ATIVIDADES - C4
 - ZONA PREDOMIN. RESID. UNIFAMILIAR E BAIXA DENS. DEMOGRÁFICA - R1
 - ZONA PREDOMIN. RESID. MULTIFAMILIAR E MÉDIA DENS. DEMOGRÁFICA (MAX. 8 PAV.) - R2
 - ZONA PREDOMIN. RESID. UNI E MULT E MÉDIA DENS. DEMOGRÁFICA (MAX. 2 PAV.) - R3
 - ZONA DE ADENSAMENTO HABITACIONAL HORIZONTAL - R4
 - ZONA INDUSTRIAL DE BAIXO IND. PLUIDOR - I1
 - ZONA INDUSTRIAL DE MÉDIO IND. PLUIDOR - I2
 - ZONA INDUSTRIAL DE ALTO IND. PLUIDOR - I3
 - ÁREA ESP. DE USO INSTITUCIONAL - E1
 - ZONA ESP. DE PRAIAS - E2
 - ZONA ESP. DE PRESERVAÇÃO PAISAG., TURÍSTICA, RESERVA VERDE, ETC. - E3
 - LIMITE DO MUN. DE FORTALEZA



Fuente: Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza
 Organizado por: Mayra Mamede Assoly
 Avaliado: Mayra Mamede Assoly
 Canal de São Vasco - Rota

TÍTULO DO MAPA:
LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO Nº 4486/1975

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA, 1972



FONTE: PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

RECONSTITUÍDO POR MAYRA MAMEDE ASSOLY

DESENVOLVIDO POR MAYRA MAMEDE ASSOLY

AGOSTO 2008

MAPA 19/26

permitindo o desenvolvimento racional do aglomerado urbano, assegurando a concentração equilibrada de atividades e pessoas no território do Município, mediante controle do uso e do aproveitamento do solo;

- Estimular e orientar o desenvolvimento urbano.

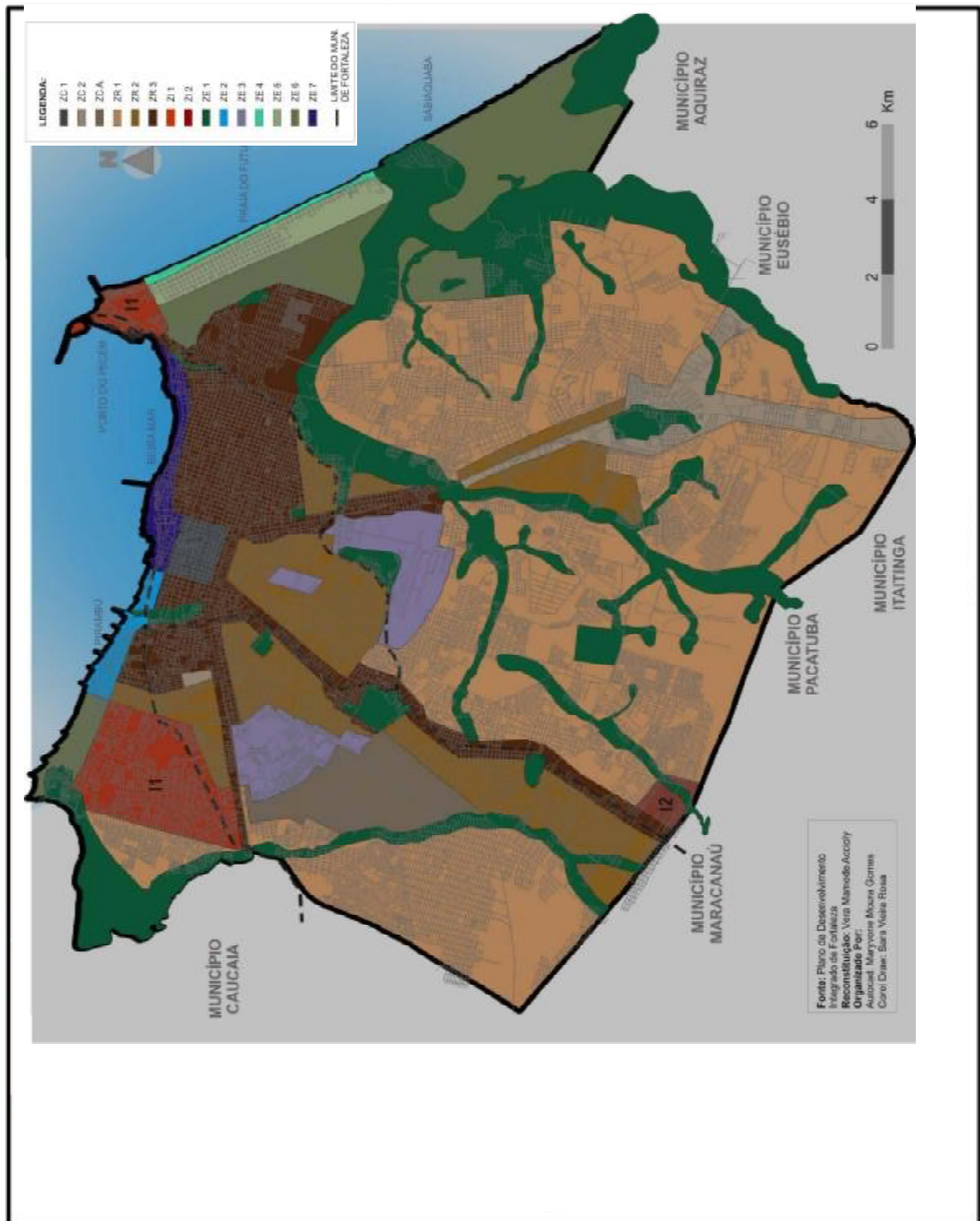
Ao tratar todo o município como área urbana, apresenta as seguintes propostas:

- quatro zonas residenciais diferenciadas pelos padrões de ocupação, número de pavimentos e distanciamento do centro urbano;
- zonas de adensamento comercial e residencial nos bairros Aldeota, Fátima, Jacarecanga e instituição do corredor de atividades;
- zonas industriais no Mucuripe, Barra do Ceará e Distrito Industrial;
- zona especial de praia; zonas especiais de preservação paisagística e turística ao longo dos principais corpos-d'água e cadeias de dunas;
- áreas de uso institucional;
- áreas de renovação urbana, plano viário básico com um sistema hierarquizado de vias, classificadas como expressas, arteriais, coletoras e locais, em função do seu papel na estrutura urbana;
- regulamentação do parcelamento do solo.

Esta lei ao constituir a regulamentação do plano segue a mesma orientação da anterior, apenas mais taxativa na delimitação das zonas.

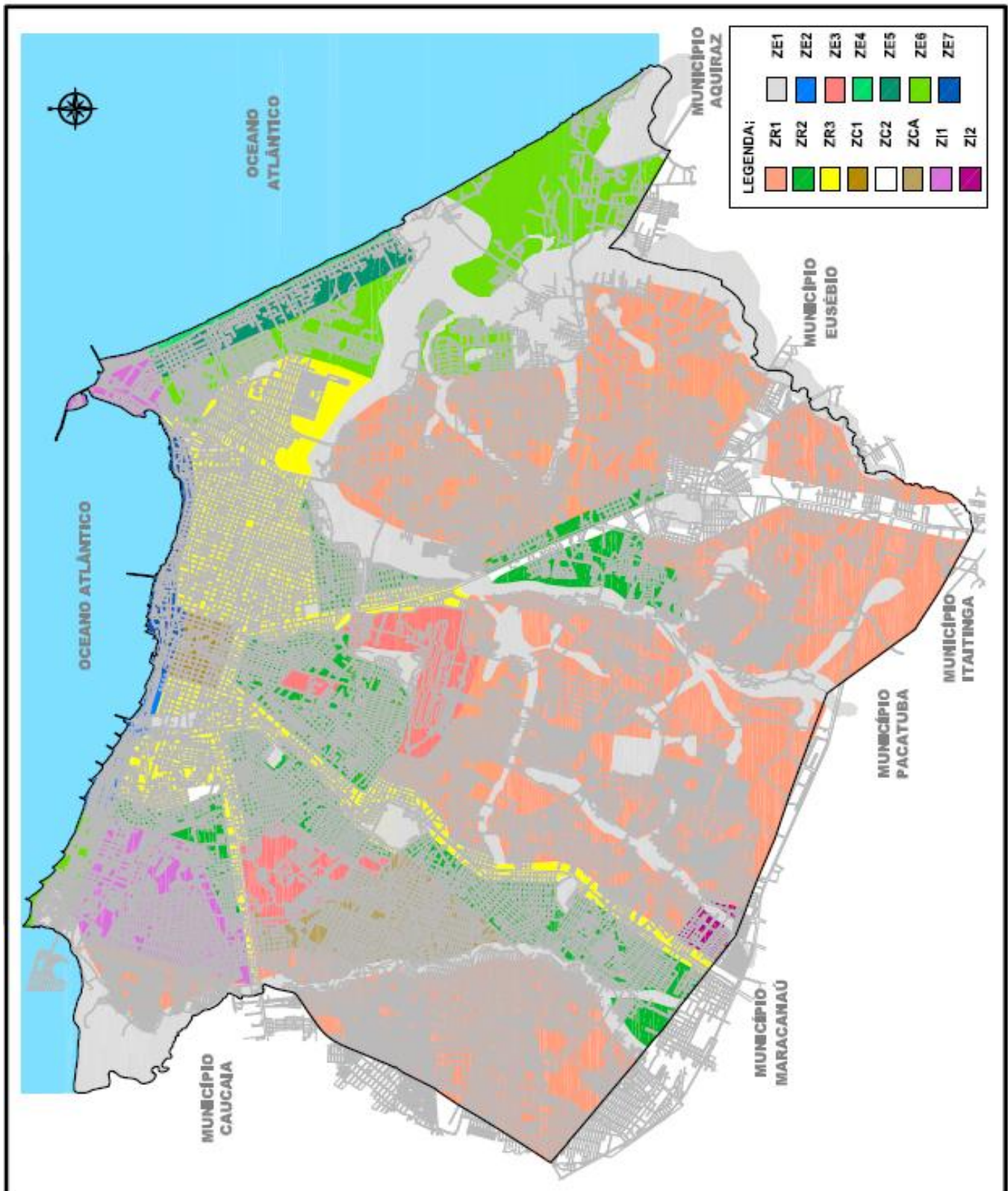
Lei de Uso e Ocupação do Solo n° 5 122-A

A Lei n° 5 122-A, (Mapas 20 e 21) e suas complementações (Lei n° 5 151, de 16/05/1979 e Lei n° 5 161, de 04.0.6.1979) constituem revisões das normas de disciplinamento do uso e ocupação do solo estabelecidas pela Lei n° 4 486, elaborada na gestão do prefeito Luiz Marques e aprovada na administração de Lúcio Alcântara. A instalação do Fórum Adolpho Herbster, foi



Fonte: Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza Reconstituído. Verso Manoel Accoly
 Organizado Por: Associação Marylene Moun Gomes
 Corel Draw: Sara Vellas Rôla

<p>TÍTULO DO MAPA: LEI DE USO DO SOLO Nº 5122A/1979</p>	<p>ESCALA GRÁFICA: </p>	<p>FONTE: PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA RECONSTITUÍDO POR MANOEL ACCOLY</p>	<p>MAPA 20/26</p>
<p>PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO DE METROPOLITANA DE FORTALEZA DE 1972</p>		<p>DETALHADO POR MARYLENE MOUN GOMES ABRIL/2008</p>	



TÍTULO DO MAPA:
LEI DE USO DO SOLO Nº 5122A/1979

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO DE METROPOLITANA DE FORTALEZA DE 1972



FONTE: PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

COORDENADOR: CYNARA MAMBRÉ ACCIOLY
 ELABORADO POR: MARYVONE MOURA GOMES

ABRIL/2006

**MAPA
 21/26**

um fato importante, embora a intenção fosse a legitimação das ações do governo municipal, no entanto, possibilitou a abertura de um canal institucional para discussões sobre a cidade.

Conforme o Fórum, as discussões relacionavam-se aos seguintes temas:

Tema I- Subsídios à legislação urbanística de Fortaleza quanto ao parcelamento do solo; preservação de áreas verdes; preservação de recursos hídricos e delimitação e regulamentação do uso e ocupação do solo quanto à algumas zonas especiais.

Tema II- Análise do quadro de densidades populacionais, estabelecido pelo modelo de uso e ocupação do solo, com base na Lei nº 5 122-A e complementações- política estabelecida quanto ao zoneamento do uso multifamiliar.

Tema III- Análise da legislação específica para programas habitacionais de interesse social no Município de Fortaleza pela iniciativa privada, em articulação com a Cohab-CE.

Tema IV- Os usos do comércio, serviços e indústria e outros usos e equipamentos especiais: sua distribuição espacial na cidade e os requisitos urbanísticos estabelecidos em lei. Abordagem especial às disposições sobre os “Corredores de Atividades” e “Corredores Adensados”.

Tema V- Avaliação das especificações assumidas pela Lei nº 5.122-A e suas complementações, quanto ao sistema viário.

Das discussões resultou a nova versão da Lei a qual apresenta os principais parâmetros de ordem econômica, social e físico-urbanística, conforme as diretrizes do Plandirf, acompanhados da sua descrição e conteúdo básico. Destacam-se alguns aspectos fundamentais:

- a) o modelo de organização físico-territorial do município de Fortaleza submete-se ao modelo global definido para a RMF, em face do desenvolvimento do município ser resultado do fenômeno de metropolização;
- b) a estratégia global de uso e ocupação do solo sob o ponto de vista econômico e social consiste na descentralização das atividades do núcleo central, mediante a criação dos pólos de adensamento, expandindo estas atividades aos municípios limítrofes;

- c) a vinculação entre o modelo de transporte e o uso do solo exige que os pólos se interliguem por corredores de transportes rápidos;
- d) os corredores de adensamento são definidos como áreas de maior concentração de população e atividades, caracterizando-se por sua marcada destinação a usos diversificados (comércio, serviços, residências e indústrias de baixo índice poluidor) com incentivos de uso misto.

Estas leis nº 5 122-A, nº 5 151 e nº 5 161 avançam em relação à anterior pela exigência de adequação à Legislação Estadual de Parcelamento do Solo, pela discriminação dos corredores de adensamento e das atividades, e criação do lote mínimo em todas as zonas, flexibilizando a aquisição de terrenos para a população mais desfavorecida. Quanto ao Sistema Viário Básico, caracterizado pelos dois tipos de rede, permanecem a rede radial concêntrica e a rede ortogonal. A primeira é decorrência do caráter polarizador da cidade e a segunda procede da expansão da ocupação dos espaços entre as vias de penetração e de interligação dos pólos, para fins residenciais.

Na análise da expansão urbana pode-se perceber que o “discurso competente” da cidade ideal do plano não se realiza, mas as normas regidas pela legislação atendem a lógica do mercado imobiliário, provocando a perda do patrimônio coletivo, das relações espaciais, rompendo-se os laços consolidados de sociabilidade. Além de comprometer a qualidade espacial, priva a sociedade das áreas de valor simbólico, dos espaços de lazer, dos locais de encontro e sociabilidade. Desse modo, as legislações interferiram no modo de vida da população e na divisão socioespacial, promovendo uma valorização diferenciada entre as áreas da cidade.

7.4 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLIATANA DE FORTALEZA E A EXPANSÃO URBANA ENTRE 1972 E 1992

Vivencia-se neste período intensas mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais no País, propiciadas pela modernização de parte do território, criando as condições favoráveis ao capital corporativo e à internacionalização da economia. O papel dos fluxos financeiros foi importante

na reestruturação do espaço mediante a conjugação de financiamentos nacionais e internacionais, principalmente em obras de infra-estrutura (energia, rodovias, aeroportos).

Em Fortaleza consolidou-se uma reestruturação socioespacial, de natureza intra-urbana e inter-metropolitana. Intra-urbana mediante expansão das atividades comerciais e serviços, ocupando os corredores de atividades, consolidando a descentralização e a intensificação da verticalização em parte da cidade. Do ponto de vista inter-metropolitano, em decorrência da institucionalização da Região Metropolitana de Fortaleza e da criação da Aumef, novo órgão de planejamento. Agora, em escala metropolitana, este novo órgão vai desempenhar um papel na consolidação da incipiente metropolização da cidade. As estratégias políticas implementadas eram de caráter preventivo, de forma a evitar problemas futuros e tinham como idéias-base a descentralização industrial e a política habitacional. O contexto político e econômico no período de vigência do Plandirf induziu à consolidação da Região Metropolitana de Fortaleza, mas de forma incompleta, restrita as obras de integração viárias sem políticas de descentralização de serviços, impedindo uma cooperação e integração simétrica entre os municípios na dinâmica da aglomeração.

Neste período, a população de Fortaleza passa de 857 980 habitantes, na década de 1970, para 1 307 611, em 1980, e 1 767 637, em 1990. Diferente das décadas anteriores percebe-se um decréscimo na taxa de crescimento relativo da população, em Fortaleza, que apresenta na década de 1970 52,4 % e na seguinte, 35,0%. Como salientado, a institucionalização da RMF e, em conseqüência, a implementação de políticas de consolidação dos distritos industriais, em Maracanaú e Caucaia, e a implementação da Política Nacional de Habitação pelo BNH, destinada às camadas populares, cujos conjuntos habitacionais foram construídos nos municípios limítrofes de Fortaleza, redirecionaram os fluxos migratórios.

Em Fortaleza sobressaem os seguintes agentes hegemônicos: o Estado (governo federal, estadual e municipal), com papel mais dominante, a elite ligada à economia agroexportadora (castanha de caju e lagosta), os grupos industriais vinculados às indústrias tradicionais pautadas em novas tecnologias

(têxteis, oleaginosas, minerais)⁶⁴, os empresários da construção civil, os incorporadores, especuladores imobiliários e empresários do turismo e a população .

Pela leitura do (Mapa 22), da Síntese Diagnóstica do PDDUFOR (1992), e pelas ações realizadas pelos governos federal, estadual e municipal, pode-se perceber os vetores de expansão urbana, entre 1972 e 1992. Estes documentos atestam expressiva conurbação, entre os municípios limítrofes, em especial acompanhando os vetores viários regionais BR-020, CE-85, CE-65, de conexão com Caucaia, Maranguape, Maracanaú, que apresentam uma maior integração física (viária e transportes) e por uma intensa mobilidade resultante de fluxos pendulares, habitação e trabalho. As políticas metropolitanas promoveram uma integração assimétrica entre os municípios componentes da RMF, caracterizada pela reafirmação da cidade-núcleo, onde está a maior concentração de população, de serviços e de atividades especializadas e modernas, mantendo fortes disparidades em relação aos demais municípios.

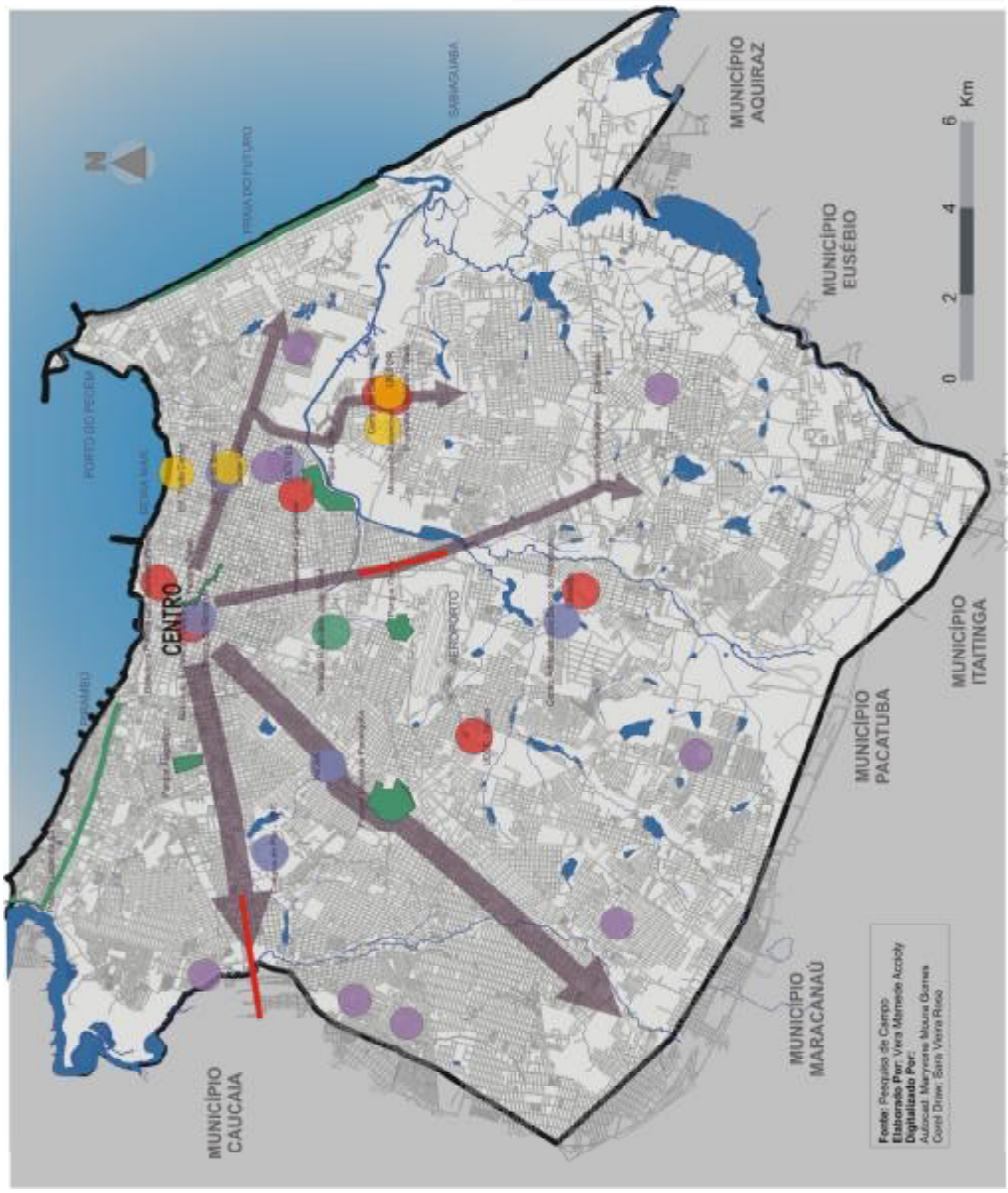
Como durante o governo militar as decisões e recursos eram centralizados na esfera federal, submetidos às suas ideologias, enquanto a operacionalização era concertada entre as esferas estaduais, metropolitanas e municipais, portanto, sem qualquer autonomia local. Ainda mais, a população reservava-se um papel limitado ou quase nulo nas decisões.

Para Santos (1996), os setores estratégicos de modernização eram o dos transportes e o das comunicações, aos quais caberia a função panóptica do território e a disseminação das relações capitalistas no setor industrial e na agricultura. Ao se reportar às idéias de Jean-Michel Roux sobre as transformações no território, que segundo o autor são influenciadas pelo sistema econômico, pelos modelos ideológicos de “desenvolvimento” e pela “modernidade” mediatizados pela ação do Estado, Santos afirma:

⁶⁴ Segundo estudo de Amora (2005), as mudanças na dinâmica industrial, a partir de 1960 estendendo-se até 1980, tiveram impacto significativo nas relações econômicas e espaciais, gerando novos fluxos e exigindo novos arranjos espaciais. Conforme periodização estabelecida pela autora, esta segunda fase de industrialização do Ceará acontece sob as diretrizes das políticas implementadas pela Sudene, na qual se destacam dois setores, os produtos manufaturados e os beneficiados. A produção de manufaturados passa a destinar-se ao consumo nacional quando anteriormente era absorvida pelo comércio local e regional, enquanto os produtos beneficiados compõem a pauta de exportação. A partir de 1980, inaugura-se outra fase, quando a condução do desenvolvimento passa da esfera federal ao governo estadual, aliada às elites econômicas locais. As estratégias concentram-se em três vetores de desenvolvimento: turismo, agronegócio e industrialização.

EXPANSÃO URBANA 1970 - 1980

- LEGENDA:**
- GRANDES EQUIP. GOV. FEDERAL
 - GRANDES EQUIP. GOV. ESTADUAL
 - GRANDES EQUIP. GOV. MUNICIPAL
 - INICIATIVA PRIVADA
 - CONJUNTOS HABITACIONAIS
 - VIAS GOV. ESTADUAL
 - VIAS GOV. MUNICIPAL
 - VETORES DE EXPANSÃO URBANA
 - HIDROGRAFIA
 - LIMITE DO MUN. DE FORTALEZA



Fonte: Freqüência de Campo
Elaborado Por: Vera Marnelle Acely
Digitalizado Por:
Autoral: Margarete Moura Gomes
Copil: Dimer, Sônia, Vera Rêgo

<p>TÍTULO DO MAPA: EXPANSÃO URBANA</p>		<p>FONTE: ELABORADO PELA AUTORA</p>	<p>MAPA 22/26</p>
		<p>ABRIL/2008</p>	

Possui um quase monopólio das reflexões sobre o planejamento do território, “controla diretamente uma parte essencial dos investimentos mais determinantes da organização do espaço” e “reúne todas essas decisões em uma rede de regulamentos e de justificações que apenas ele pode entender” (1996, p.108).

Na opinião de Santos (1996), o arranjo espacial das cidades definia-se pelo seu papel na reprodução das relações capitalistas, em razão do tamanho e da localização, e se realizava de acordo com as funções hegemônicas submetidas ao “projeto nacional” e articuladas às funções não hegemônicas marcadas pelas relações mercantis. Nesta perspectiva, Santos (1996, p.108) assevera: “a cidade se define segundo modalidades dessas combinações dependentes do grau de desenvolvimento regional e da amplitude da respectiva divisão territorial do trabalho”.

Em Fortaleza, por ocupar uma situação periférica e apresentar fraco desempenho econômico no contexto brasileiro, a introdução de técnicas pelos agentes públicos e privados (como infra-estrutura, novas tipologias arquitetônicas etc.) atendia ao caráter da urbanização cada vez mais corporativa, característica da cidade do capital monopolista e oligopolista. Nesse sentido, os programas arquitetônicos passaram a priorizar os interesses oligopolistas alinhados à produção nacional e internacional, principalmente os interesses americanos. São exemplos as habitações multifamiliares, *shopping centers*, *malls*, cadeias de supermercados, alterando as formas tradicionais dos pequenos comércios explorados por grupos locais. As orientações técnicas dos programas eram padronizados, submetendo-se os problemas locais às lógicas nacionais.

Mesmo em razão dos planos setoriais não terem sido realizados conforme exposto no documento, nem o Plandirf ser reconhecido como plano de governo, confirmando a hipótese deste trabalho, sua elaboração permitiu o acesso às fontes de recursos e programas federais os quais viabilizaram a expansão da cidade. A combinação das ações públicas e particulares possibilitou o crescimento e a densificação da periferia urbana, a verticalização da orla marítima e dos bairros situados a leste, Aldeota e Meireles, a

descentralização das atividades de serviços e comerciais, ao longo dos corredores de atividades, e a deterioração da área central.

Quanto à realização dos objetivos substantivos do Plandirf, o Estado, na esfera federal, teve um papel-chave embora a ação de natureza estrutural, mediante implementação de uma política de descentralização industrial baseada na criação dos micropolos de desenvolvimento, não tenha sido efetivada. A atuação do governo federal visou o reforço da reprodução das relações capitalistas intermediando as condições institucionais e financeiras, principalmente para o crescimento do setor da construção civil e para a ampliação da esfera do consumo material e imaterial. A política habitacional implementada pelo BNH com os recursos do Fundo de Garantia dos Trabalhadores (FGTS) dinamizou as atividades de construção e o mercado imobiliário em Fortaleza, destinadas aos diferentes agentes, desde a habitação unifamiliar à multifamiliar e os conjuntos habitacionais (Mapa 22).

Conforme Santos (1996, p. 122), o governo tem agido de forma direta na produção de problemas urbanos: “Na verdade, esse banco tornou-se, em primeiro lugar, o banco da cidade, a instituição financeira para melhor exercer seu papel na fase do capital monopolista que se estava implantando”.

As medidas federais propiciaram o fortalecimento das empresas construtoras existentes, dinamizaram os escritórios de engenharia e arquitetura, e o setor tornou-se mais corporativo. Os agentes financeiros públicos, inicialmente Cohab e, pós 1979, a Proafa, em razão de mudanças nas estratégias das políticas de moradia popular, foram preponderantes no financiamento do setor da construção civil. O Estado articulado às empresas privadas teve papel-chave na economia local. Contraditoriamente, segundo Santos (1996, p.111), do ponto de vista sociopolítico agravou-se a problemática urbana:

O próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a criação de vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de consumo indispensáveis e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer.

Em razão da dinamização e da oligopolização do setor financeiro, foram construídas sedes e agências dos bancos federais, como as sedes da Caixa Econômica, do Banco do Nordeste e do Banco do Brasil, na área central, e também se ampliaram as agências dos bancos públicos e particulares. Nos bairros mais dinâmicos disseminaram-se agências, consolidando a descentralização dos serviços e comércios, localizados em corredores de atividades das vias arteriais. Em Fortaleza, diante do fraco desempenho do setor produtivo, o reforço do capital financeiro foi fundamental ao impulso das atividades imobiliárias e da construção civil.

Na esfera estadual, as ações institucionais reforçaram as técnicas de modernização administrativa, instrumentos de gestão marcados pela centralização do governo federal cuja articulação entre as esferas de governo se realizava por canais administrativos e burocráticos, nos quais eram fundamentais a realização dos planos de governo. Durante a vigência do Plandirf, foram elaborados: o Plano de Governo do Estado do Ceará (Plagec) (1971-1975), na administração de César Cals, o Plano de Desenvolvimento do Ceará (Plandece) (1975-1979), no governo Adauto Bezerra, o Plano e Metas Governamentais (Plameg) II, na segunda gestão de Virgílio Távora (1979-1983), o Plano Estadual de Desenvolvimento (Planed) (1983-1987), no governo Gonzaga Mota e o Plano de Mudanças (1987-1991), no governo Tasso Jereissati.

No governo César Cals, foram construídas obras de grande porte, a maioria destinada ao incentivo das atividades turísticas, tais como: o Centro de Convenções, o Centro de Turismo do Estado (Emcetur) com o teatro e conclusão do Terminal Rodoviário Eng^o João Tomé, reforma do Theatro José de Alencar, a implantação do Museu de Arte e Cultura Populares e da Biblioteca Pública, e a inauguração da primeira etapa do Estádio Castelão. Os serviços de energia são unificados na Companhia Energética do Ceará (Coelce), pela Lei 9 477 (5.07.1971) e os de saneamento (água e esgoto), na Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), pela Lei nº 9 499 (2.12.1971). Foi criada a Cohab-CE pela Lei 9 557 (2.12.1971), instituição promotora da política habitacional que erradicava as favelas da área central, nos estados e municípios. São realizadas

obras viárias no espaço intra-urbano, as avenidas Leste-Oeste, Aguanambi, José Bastos e Borges de Melo, com impactos em escala regional.

No governo subsequente de Adauto Bezerra foram realizadas obras viárias de impacto regional como o Anel Central, constante da proposição do Plandirf, que interliga as BRs 116, 122, 020 e 222. Nesta ocasião, a obra de maior vulto foi a implantação do sistema de esgoto sanitário, formado pelos interceptores oceânicos, leste e oeste, com 150 km de rede coletora, pelo Emissário Submarino e pela Estação Elevatória, beneficiando 500 mil habitantes.

Na segunda gestão de Virgílio Távora há uma tentativa de consolidação e expansão industrial com a definição de dois distritos industriais na Região Metropolitana (Maracanaú e Caucaia). Na área do turismo foi criada a Central Cearense de Artesanato (Ceart), e realizada a ampliação e internacionalização do Aeroporto Pinto Martins.

A administração de Gonzaga Mota (1980-1985) representa um momento de transição política para redemocratização do País. Para atender este novo contexto, houve um redirecionamento das estratégias e da metodologia dos planos de desenvolvimento econômico, comprometidos com o aperfeiçoamento do sistema de planejamento e das formas de legitimação. Fator significativo neste redirecionamento foi o recrudescimento dos movimentos populares decorrentes de estratégias para a participação de comunidades e grupos de opinião do Estado, mediante um processo de consulta e negociação. Este foi o primeiro governador legitimado pelas urnas depois do período militar de 1964-1985. No Ceará foi um momento de ruptura política com os denominados coronéis, representados por Virgílio Távora, César Calls Neto e os irmãos Bezerra. Neste governo, também foi privilegiada a ação planejada por intermédio do Planed, elaborado em 1983 com o apoio financeiro da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios, do Ministério do Planejamento. O fato novo era a idéia do planejamento comunitário e participativo, critério social na análise dos investimentos públicos e flexibilidade nos instrumentos de planejamento. A habitação ainda permanece como setor-chave da reprodução ampliada do capital, complementada pelo incentivo ao setor industrial, promoção do setor terciário e do artesanato, priorizando o turismo.

Segundo os estudos, as ações do governo do Estado de maior impacto na reorganização urbana foram de duas naturezas: uma relativa à reorganização do aparato do Estado e fortalecimento do setor financeiro e a outra referente às obras de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

A primeira, pela criação de instituições importantes na implementação das políticas urbanas, por exemplo: a Fundação do Serviço Social de Fortaleza, a Fundação Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza e os já mencionados, Cohab, Fundação Programa de Assistência as Favelas da RMF (Proafa) e Aumef, que tiveram impactos intra-urbano e intrametropolitanos.

Quando conveniente, o Estado utilizava-se da racionalidade técnica e administrativa mediada pelos planos para fins de legitimar suas ações. Ao serem apropriados, os espaços produzidos pelo Estado atendem às contingências das correlações de forças locais, organizadas em torno de interesses do capital, da indústria da construção civil e do setor imobiliário, reforçando a hegemonia econômica destes grupos.

A construção de equipamentos de grande porte, como o Centro Administrativo, no Cambé, no quadrante sul, cujo acesso era o eixo viário expresso formado pela avenida Washington Soares e a rodovia estadual CE-040 e a BR-116, trata-se de uma experiência vivenciada em outras cidades brasileiras. Projeto monumental, sob os princípios da vertente funcionalista, implantada em ampla área verde e resguardada, concentrando todas as atividades governamentais, além da facilidade de acesso de automóvel, possibilitaria maior integração e controle das atividades. A decisão política do governo estadual objetivava dar condições adequadas ao funcionamento das atividades administrativas. Suas justificativas estavam relacionadas ao crescimento do aparelho governamental, ao congestionamento das cidades e à centralização administrativa. Localizado em área pouco adensada, distante da área central, sem transporte coletivo, de difícil acessibilidade às camadas populares, não pareceu uma decisão conveniente. O terreno foi negociado com a Incorporadora Patriolino Ribeiro (Incorpa), prática corrente entre governo e proprietários de terra, em Fortaleza. Esta prática atende aos interesses dos proprietários, pois a área a ser dotada de infra-estrutura e serviços cria vazios urbanos valorizados para futuros loteamentos, fato confirmado posteriormente.

Desse modo, a localização atendia a interesses políticos e econômicos, valorizando o patrimônio privado às custas dos recursos públicos. A instalação de algumas outras entidades, já referidas, como o Centro de Convenções, a Imprensa Oficial e a Academia de Polícia, no bairro Água Fria, produtos de negociação semelhante, promoveram a expansão da cidade na direção sudeste. Favorecida pelos órgãos públicos e os financiamentos para a casa própria pelo BNH desde a década de 1970, parte das elites transferiu-se para este bairro, polarizando atividades comerciais e de serviços.

Como medidas relativas tanto ao setor financeiro estadual do mesmo modo que o setor federal e privado, destaca-se a construção da sede do Banco do Estado do Ceará (BEC)⁶⁵, localizada na zona central, e de outras agências bancárias disseminadas nos bairros.

As ações do governo municipal na produção do espaço não seguiram as diretrizes do plano, mas atenderam as estratégias nacionais, traduzidas nas políticas e nos planos dos governos estadual e federal, confirmando a hipótese defendida neste trabalho. Para consecução dos objetivos, como salientado, as medidas de incentivo, financeiros favoreceram os grupos empresariais, principalmente os do setor da construção habitacional, e as grandes empreiteiras de obras públicas. O impacto intra-urbano seletivo atingiu os bairros da elite, Aldeota, Água Fria, Dionísio Torres; os bairros dos segmentos sociais médios, Papicu, Fátima, Monte Castelo; e os bairros populares, os conjuntos habitacionais situados na periferia, ao longo dos eixos viários (avenida Bezerra de Menezes e Mr. Hull) e no eixo viário da avenida José Bastos. Consoante os planos estaduais e regionais, o Plandirf compartilhava uma visão desenvolvimentista, objetivava reduzir a disparidade intra-estadual e intrametropolitana. No entanto, constituiu apenas uma carta de intenções sem realizações. Tinha como base a política urbana via intensificação do processo de industrialização, consolidando o parque existente e a promoção do turismo e das atividades artesanais.

No período da gestão do prefeito Vicente Fialho foram implementadas várias obras do sistema viário, sob a orientação do Plandirf. As

⁶⁵ O projeto da Agência-Sede do BEC foi objeto de concurso público, do qual saiu vencedor o escritório do arquiteto Neudson Braga.

prioritárias concerniam à infra-estrutura, no intuito de atender às demandas de expansão da malha urbana com impactos regionais. Em relação ao sistema viário, sobressaem as obras consorciadas com o governo do Estado, já referidas, consolidando os corredores de atividades destinadas às atividades comerciais e serviços.

A gestão subsequente, de Evandro Aires de Moura, seguiu as diretrizes do Plano de Ação Municipal (PAM). Segundo Ribeiro (1995), este plano integrava 91 projetos, 38 dos quais de caráter especial. O objetivo destes projetos era propiciar o desenvolvimento integrado, mediante “humanização” do espaço urbano, promovendo a “qualidade de vida” da população. Partia-se de um diagnóstico da situação do município e apontavam-se dois eixos principais de ação: intra-urbano e intra-regional. O diagnóstico apresentava um quadro desalentador, relacionado à população carente: população favelada em torno de 205 000 pessoas; 280 400 habitantes na faixa de 7 a 18 anos com apenas 105 000 absorvidos pela rede educacional, apenas 6% da área urbana de Fortaleza dispendo de rede de esgoto; e alto índice de mortalidade infantil de crianças abaixo de 1 ano de idade (46% de óbitos).

O primeiro eixo consistia em ações de impacto intra-urbano de natureza física (limpeza pública, sistema viário, urbanização e ajardinamento); e o segundo era de âmbito estrutural com impacto regional e cunho assistencialista: saúde, educação e cultura, desportos, promoção social e abastecimento.

No campo do urbanismo, as ações priorizavam o sistema viário, com vistas à integração e dos mecanismos de crédito, que abriam fronteiras para o capital imobiliário e do setor da construção civil e minoravam as condições de tráfego: abertura do prolongamento da avenida Santos Dumont, ligando a Aldeota à Praia do Futuro; da avenida dos Expedicionários, até o Conjunto José Walter; da rua Carapinima, facilitando o acesso à avenida José Bastos e favorecendo a ligação do Centro com a zona sul da cidade; da avenida Antônio Sales, realizando a ligação do Centro com a zona leste, Universidade de Fortaleza, Centro de Convenções, Imprensa Oficial etc. Ao viabilizar a consolidação dos anéis viários, o plano realizava a conexão interbairros, como: a conclusão da primeira etapa da avenida urbanoperiférica (quarto anel viário),

interligando os bairros de Parangaba, Boa Vista, Passaré, Castelão e Cajazeiras.

Ainda nesse período, foram criados os centros sociais urbanos, implementados pela prefeitura, os quais disponibilizavam espaços para atividades esportivas, então tática de controle e disciplinamento efetivado pelas autoridades públicas. A criação destes pólos de lazer refletia a ideologia do governo militar, visando canalizar as insatisfações sociais diante da grave situação de pobreza e da inexistência de receitas municipais para enfrentá-las.

Como estratégia da administração municipal para fins de angariar recursos, foi criado o “Balcão de Projetos” à revelia do Plandirf. Os projetos significavam a alternativa de inserção nos programas do governo federal e visavam obter recursos para a realização das obras.

Outras ações do ponto de vista institucional foram a criação da Empresa de Urbanização de Fortaleza (Emlurb), pela Lei Municipal nº 4 255, 1.10.1973, com a competência de executar programas e obras nas áreas urbanas. A Emlurb era uma entidade de competência financeira municipal (podia adquirir e alienar por compra e venda, desapropriar imóveis, realizar financiamentos e outras operações de crédito e celebrar convênios com entidades públicas e privadas). Revelava o intuito de desburocratizar a administração e agilizar as ações do governo municipal.

Segundo estudo de Ribeiro (1995), as ações da Emlurb enquadraram-se nas diretrizes da política de desfavelização, do governo federal. Representam, portanto, uma ideologia estetizante e higienizadora realizada mediante uma política de erradicação de atividades informais e de favelas, das áreas valorizadas da cidade.

O Programa de Recuperação das Cinzas é um exemplo, na área denominada “Curral”, localizada no litoral norte, próximo à área portuária, tradicional zona de prostituição, com o deslocamento da população para o Mucuripe. Da área central foram retirados os bares e “pensões”, que eram pontos de meretrício.

Na avenida Leste-Oeste, a população foi erradicada da área compreendida entre a rua Braga Torres e o Morro Santo Inácio e, posteriormente, houve a comercialização dos terrenos valorizados. As tentativas de expulsão dos moradores das dunas da Praia do Futuro e do Papicu, bairros

localizados na área leste, e também na avenida José Bastos, eixo de expansão da cidade, desencadearam conflitos e pressão dos segmentos populares.

Fato significativo foi a agilização de medidas de fiscalização, fazendo cumprir as exigências do Código de Obras e Posturas, Lei nº 5 530 de 17.12.1981, quanto à construção de muros em torno dos terrenos que, além de evitar o acúmulo de lixo, protegia contra invasões.

Outra iniciativa foi o Projeto Cura, de âmbito nacional, caracterizado como uma ação de impacto social e econômico que objetivava dotar de infraestrutura e serviços as áreas chamadas de “ocupação rarefeita”.

Ainda na gestão de Evandro Aires, a Secretaria de Obras Públicas (Suop) providenciou a retirada das barracas de lanches e bebidas localizadas ao longo da avenida Beira-Mar, e extinguiu o comércio informal.

A gestão do engenheiro Luiz Gonzaga Marques, de caráter interino, corresponde à administração estadual de Virgílio Távora. Naquela ocasião, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, nº 4 486/75, elaborada na gestão de Vicente Fialho, é questionada. A proposta de revisão, já referenciada, resultou na Lei nº 5 122-A, aprovada no governo subsequente, em 13.3.1979, pela Câmara Municipal.

Na administração de Lúcio Alcântara, fato relevante foi a adoção do planejamento como instrumento de gestão. Embora coincida, temporalmente, com a administração estadual de Gonzaga Mota, o Plameg-Fortaleza foi elaborado seguindo as diretrizes do Plameg II, plano do governo anterior, de Virgílio Távora.

O Plameg-Fortaleza forneceu um amplo diagnóstico da cidade, elaborado pela equipe técnica da Prefeitura, mediante dados relativos a uma reconstituição histórica e a um quadro atual da cidade. Nesse diagnóstico, identificava-se o binômio urbanização/periferização decorrente do fluxo migratório, resultado na alta concentração da população na área urbana de Fortaleza à margem do mercado de trabalho e dos benefícios do desenvolvimento econômico-social. Conforme os estudos, as conseqüências socioespaciais deste fenômeno traduzem-se nas formas de uso e apropriação do espaço, tais como:

- a) segregação socioespacial;

- b) carência de infra-estrutura urbana (drenagem, saneamento básico), insuficiência de espaços públicos, principalmente relacionados ao lazer;
- c) degradação ambiental e dos recursos hídricos;
- d) insuficiência dos serviços de transportes e de limpeza pública.

Do ponto de vista estrutural, o Plameg-FOR baseia-se em uma política urbana centrada em três eixos:

a) consolidação do suporte econômico do município e de sua vocação funcional no contexto da RMF, para a promoção e desenvolvimento do Estado do Ceará;

b) disciplinamento do uso e ocupação da área urbana e de expansão do município, para proporcionar melhores condições de vida à sua população;

c) coordenação dos investimentos públicos (municipais, estaduais e federais) e a orientação dos investimentos.

Nesse contexto foi instituído o Fórum Adolf Herbster, mediante o Decreto nº 496, de 17.10.1979, organizado pela Superintendência de Planejamento do Município com o apoio do governo do Estado. Por um lado, este evento foi um passo significativo para a institucionalização da atividade e ao mesmo tempo para a legitimação das ações da Prefeitura, no urbano. Por outro, teve um caráter inovador ao abrir um espaço de debate, entre as diferentes esferas de poder, envolvendo profissionais do quadro administrativo federal, estadual e municipal, da universidade e das entidades de classe. Conforme expressa a síntese do documento, as contradições ficam evidentes:

O Fórum de Debates Adolfo Herbster se constitui importante instrumento indutor da implementação necessária e crescente de um sistema de administração participativa no âmbito do Município de Fortaleza, no entanto, não foram incluídos os setores representativos de uma comunidade, os movimentos sociais organizados (Fórum de Debates Adolfo Herbster, 1980, p.13).

A primeira versão, de 1980, foi realizada no período de 23 a 25 de abril, sobre o tema Estudo e Avaliação da Legislação Básica do Plano Diretor Físico; a segunda, em 1981, nos dias 13,14 e 15 de abril, sobre o tema Preservação de Componentes do Espaço Natural em Áreas Urbanas; e a

terceira, em 1982, centrou-se em Transporte Urbano: Realidades e Perspectivas para Fortaleza.

No primeiro Fórum, a contribuição dos arquitetos já incorporava o ideário atualizado do Movimento Nacional de Reforma Urbana, em decorrência da participação do IAB nos movimentos sociais urbanos. A participação objetivava, no entanto, articular as ações dos poderes federal, estadual e municipal e, também, privilegiar os setores técnicos, de forma a legitimar as ações.

Subseqüentes à administração de Lúcio Alcântara, são gestões provisórias como a de José Aragão e Albuquerque Júnior, engenheiro dos quadros da Superintendência Municipal de Obras e Viação. As gestões efêmeras de César Cals de Oliveira Neto e de José Maria Barros Pinho deram continuidade às ações das gestões anteriores.

No período da administração de Maria Luíza Fontenele, a Prefeitura foi representada sob a forma de governo popular, o qual teve imensas dificuldades. Por exemplo, os impasses com o governo do Estado e outros problemas internos impediram de criarem-se condições de alterar as correlações de forças. Além disso, não tinha um programa de gestão que incluísse um projeto de cidade social e assegurasse a sua continuidade. O conflito ideológico permanente com a administração estadual agravou-se com as dificuldades financeiras do Município. Nesta gestão, o Plandirf não serviu de referência às ações municipais. A ideologia deste plano não estava em sintonia com as exigências de um “governo popular”, ficando as ações a reboque dos problemas.

Na gestão Ciro Gomes, as ações foram de caráter pragmático e emergencial. A preocupação do gestor consistia na construção de uma nova imagem de urbanidade e modernidade para Fortaleza, por meio de dois projetos- “Tapar Buracos em 90 dias” e “Operação Fortaleza Limpa”. A permanência de apenas um ano e quatro meses como prefeito não impediu que o *marketing* das pesquisas de opinião o colocasse como o melhor prefeito das capitais brasileiras. Ciro interrompeu sua gestão de prefeito em face da sua candidatura ao governo do Estado (RIBEIRO, 1995, p. 89 e 90).

Conforme a mesma fonte, as ações desta gestão, do ponto de vista físico-territorial, tinham como objetivo alterar a imagem dos bairros, em

especial a área central e os principais corredores de atividades, mediante obras de pavimentação, drenagem e viadutos. Inclui-se neste projeto o alargamento da rua Domingos Olímpio, entre as avenidas Aguanambi e da Universidade, e a construção do viaduto da avenida 13 de Maio sobre a Aguanambi (RIBEIRO, 1995).

No período de 1972 a 1992, o disciplinamento do solo atendeu às diretrizes das legislações urbanas regulamentadas pelas Leis nº4 486 e nº5 122-A. Este período caracterizou-se por intensa urbanização marcada pela expansão da malha urbana (Mapa 22), em direção sul/oeste, verticalização dos bairros Aldeota e Meireles, consolidação da descentralização das atividades do núcleo central em direção aos eixos viários. A estratégia de descentralização delineada segue a orientação do Plandirf, e consiste no desenvolvimento dos pólos de adensamento dos distritos de Parangaba e Messejana e na implantação dos eixos viários radiais de saída da cidade e ocupação dos corredores de atividades.

Em articulação com o Estado, os agentes econômicos desenvolveram intensas ações, seja por incentivos, seja por medidas legais, que consolidaram uma reestruturação espacial. A configuração espacial assumiu outra forma, evidenciada por maior densidade construtiva e populacional, em tipologias verticalizadas, alterando o conteúdo das relações sociais, os fluxos e a dinâmica urbana. Também, a população que podemos dividir em duas camadas de média e alta renda, foi beneficiada pelo Estado (financiamento e obras) e pelas legislações urbanas, enquanto as camadas populares foram cada vez mais se distanciando do núcleo urbano em direção à periferia.

Durante este período, os empresários da construção civil associados aos proprietários de terra, aos incorporadores e aos empreendedores imobiliários, desempenharam importante papel na expansão da malha urbana, na divisão social do espaço e na valorização artificial entre as áreas da cidade. Duas direções de expansão da malha urbana são predominantes: a direção sudoeste, ao longo do eixo da avenida José Bastos, via de ligação com o sistema viário regional de Maracanaú, e a sudeste, nas proximidades da avenida Washington Soares, que se liga com a rodovia estadual CE-040, atualmente Rodovia Sol Nascente.

Os comerciantes tiveram papel importante na criação de outras centralidades mediante expansão do comércio em direção aos bairros, ocupando os corredores de atividades, particularmente os da avenida Santos Dumont, no bairro Aldeota, o da avenida Bezerra de Menezes, no bairro Monte Castelo, e o da avenida Gomes de Matos, no Montese. Os grupos empresariais ligados ao comércio participaram na implantação de cadeias de treze supermercados do Grupo São José (família Ximenes) e supermercados e magazines do Grupo Romcy. Nesta ocasião, foram implantados os primeiros *shopping: centers*, *Center Um*, em 1973 (família Jereissati), bairro Aldeota, *Shopping Iguatemi*, em 1982, também família Jereissati, no bairro Água Fria, grupo local que tem uma rede de *shoppings* no Brasil. Com o surgimento destas corporações comerciais, os comércios locais foram desarticulados e passaram a predominar nos bairros das camadas de média renda e popular. Em iniciativa individual, coletiva ou empresarial, os profissionais liberais tiveram influência na descentralização da cidade mediante a implantação de serviços nos corredores de atividades como: Hospital Infantil Silva Teles, Gastroclínica, Hospital Batista, Hospital Cura D' Ars, no bairro Aldeota, Hospital Antônio Prudente, no Centro, colégios, escritórios, clínicas médicas.

Ainda em relação à influência na expansão urbana de Fortaleza, sobressai a população na construção de residências unifamiliares, mediante uso do programa de financiamento da casa própria. A participação dos arquitetos foi efetiva na realização de projetos filiados às correntes funcionalistas e brutalistas, principalmente nos bairros Aldeota, Meireles, Papicu, Dionísio Torres, e alguns no bairro de Fátima. As ocupações informais também proliferaram e se espalharam nas áreas de proteção dos recursos hídricos e em espaços públicos, ruas, praças e terrenos. Ao mesmo tempo, os conjuntos favelados existentes foram adensados e ocuparam as áreas no entorno dos conjuntos habitacionais.

Segundo Silva (1992), nas brechas da política de ação integradora determinada pelo governo federal, os movimentos sociais urbanos assumiram certa organicidade. Assim para o autor, a resistência dos moradores contra a tentativa de erradicação das favelas da avenida José Bastos, das Placas e Lagoa do Coração, fortaleceu o movimento dos bairros e deu-lhe novo estatuto. Nesta ocasião, houve o envolvimento da sociedade civil e foi discutida a

reordenação do movimento, incorporando a história da vida cotidiana da população. Para Silva (1992), foi significativo para o movimento o apoio de várias entidades- AGB, IAB-CE, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação dos Sociólogos, Diretório Central dos Estudantes (DCE), Arquidiocese de Fortaleza e políticos dos partidos de oposição.

Conforme o autor, a “ordem planejada e integrada” na qual estava incluído o Plandirf teve de ceder e abrir espaço de negociação, mediatizada pelos meios de comunicação que, publicando matéria a respeito, deram-lhe maior visibilidade. Isto significou uma mudança de conteúdo dos movimentos sociais, e conferiu um perfil político às lutas urbanas, por meio da conquista da identidade na visão do “outro”, poder público (SILVA,1992). Este evento interferiu nas mudanças de orientação das políticas de habitação popular, e resultou na criação do Proafa.

Naquele momento, algumas tentativas foram significativas, segundo o estudo de Silva (1992), relativo aos Encontros Interbairros realizados a partir de 1977, e aos Encontros Regionais de Experiências Comunitárias da Saúde, em 1978, indicando uma tendência de unificação do movimento. Como desdobramento, foi instituída a União das Comunidades, formada pelos moradores do Bom Jardim, Nova Esperança, Cajueiro Torto, Bela Vista, Conjunto Palmeiras, São Cura d`Ars e pela Comissão da Favela José Bastos.

A consolidação desta proposta foi ensejada em 1981, quando se realizou o I Congresso de Entidades de Bairros, que formalizou a criação de uma Comissão Pró-Federação de Bairros, consolidada em 1982 durante o II Congresso de Entidades de Bairros. Em 1984 foi realizado o III Congresso de Entidades de Bairros, no entanto sem afirmação da unificação do movimento. Outras organizações foram importantes na ampliação dos movimentos em torno das lutas urbanas como as Comunidades Eclesiais de Base, a Cáritas e o Movimento em Defesa dos Favelados.

Naquele período, as ações dos governos federal, estadual e municipal, de acordo com as diretrizes nacionais, integravam os programas que asseguravam incentivos e investimento em dois setores bases: indústria e habitação. Diante destas mudanças, a cidade adquiriu outra configuração territorial: o subcentro da Aldeota absorveu as atividades de serviços e comércio da área central, e ocupou os eixos viários arteriais das avenidas Santos

Dumont, D. Luís, Barão de Studart, Desembargador Moreira, Senador Virgílio Távora (antiga av. Estados Unidos). A Luos promoveu a ocupação dos corredores de adensamento e de atividades cuja densidade era definida pela relação entre fluxo e uso do solo. Tais critérios norteadores, entretanto, baseados em valores quantitativos para definir os índices de aproveitamento e taxa de ocupação, não consideram os valores espaciais, estéticos e simbólicos, fundamento das teorias urbanísticas. Esvaziado das funções cívicas e culturais, o centro da cidade deixou de ser o espaço-mor da sociabilidade, passando a não representar e integrar os segmentos sociais.

Segundo Santos, a ideologia das práticas da planificação urbana da cidade corporativa tem um carácter predominantemente técnico, parcial, segmentado, sem captar a totalidade. O planejamento urbano caracterizado pelo privilégio do desenvolvimento econômico em detrimento do sociopolítico, não assegura os direitos da cidade e os interesses da população. Afirma também que o território nacional da modernidade é formado por subespaço submetido a uma nova lógica de regionalização em que a “região deixa de ser produto de solidariedade orgânica localmente tecida, para tornar-se resultado de solidariedade organizacional” (SANTOS,1996, p.113).

Assim, as ações dos governos federal, estadual e municipal estavam alinhadas ao projeto nacional de desenvolvimento econômico, de intensificação da modernização capitalista, marcada pela presença do capital internacional de controle da elite.

Na perspectiva analítica de Ribeiro (1996) e Cardoso (1996), as ações modernizadoras, neste período, constituem um recurso para gerar mecanismos de representação e distinção das elites, e visam criar uma imagem da cidade que traduz o ideário das elites, em conformidade com os modelos europeus. Mais importante ainda foi o impacto socioespacial e econômico com a formação do aparato institucional para viabilização do plano, pois dinamizou o setor da construção civil, ampliou o consumo do automóvel particular e introduziu novos agentes nas práticas urbanas e empresariais.

Definida por um saber supostamente técnico, a expansão da cidade realiza-se pela força da articulação das ações das quatro esferas do governo-nacional, estadual, metropolitano e municipal-referendada pela centralização do poder, cujos gestores públicos são indicados e não representam o estado de

direito. Nesse quadro, as estratégias políticas do governo militar viabilizaram a “ordem planejada”, da qual o Plandirf faz parte não como plano de governo, mas instrumento burocrático para fins de atender a racionalidade técnico-científica, alinhada à reprodução das relações capitalistas mundiais, opção de “ordem política” que aprofundaram os problemas sociais e espaciais.

8 OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E A METRÓPOLE DE DUAS FACES: COMPETITIVA E INFORMAL

A redefinição do planejamento urbano acontece quando a vertente sob a orientação do Serfhau⁶⁶, fundada na visão sistêmica, de viés tecnoburocrático e desenvolvimentista, entra em declínio, na década 1980. Dois elementos são questionados quanto à relação entre técnica e política: o projeto de cidade, associado ao modelo de desenvolvimento pautado na modernização conservadora, produtor de desigualdades e concentração de riqueza e poder, e os planos diretores físico-territoriais técnico-normativos submetidos à racionalidade instrumental.

No Brasil, a partir da década de 1980, surgem outras alternativas às práticas tradicionais do planejamento urbano, e destacam-se três linhas dominantes: plano estratégico, plano diretor redistributivo e os projetos urbanos, independentes ou como desdobramentos destes planos. O Plano Diretor, sob as diretrizes da Constituição de 1988, denominado de redistributivo ou politizado pelos estudiosos do assunto, constituía uma exigência legal, que redefinía a relação entre técnica e política no campo do planejamento urbano.

Deste modo, a ascensão de outra vertente não significou mudança paradigmática, mas uma alternativa às vertentes modernas ao incorporar o ideário atual do MNRU. Esta vertente de caráter redistributivo dos benefícios urbanos emergiu do contexto da redemocratização, propiciado pela efervescência da mobilização social, que ampliou os espaços para a manifestação popular. Como salientado, o centro-sul do País teve maior participação e ingerência nas discussões em torno da Constituição. Novas temáticas, novas técnicas de ação, novas escalas de articulação e novos agentes redirecionam as visões sobre a urbanização e a ação do Estado sobre o urbano.

A vertente redistributiva adquiriu corpo graças ao recrudescimento do Movimento Nacional de Reforma Urbana, propalado pelas alas progressistas dos intelectuais e pelos movimentos sociais. Tais movimentos tiveram sua

⁶⁶ O Serfhau, a partir de 1967, passa a desenvolver uma política de incentivo às prefeituras para que elaborem planos de desenvolvimento local integrado. Entre seus objetivos básicos figurava a modernização administrativa das prefeituras, principalmente mediante da criação de órgãos locais de planejamento.

primeira expressão na década de 1960. Adormecidos no decorrer do governo militar, ocuparam espaço na Constituição de 1988. Deles resultaram a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, as Conferências das Cidades e a criação do Ministério das Cidades, em 2002, que tiveram significado como contraposição às políticas públicas urbanas liberais.

Em Fortaleza, os movimentos sociais adquiriram maior organização, a partir da década de 1970, ao incorporarem outras pautas, centrando-se, além de no direito a terra e moradia, na conquista de outros direitos urbanos. A consciência dos direitos urbanos ao compor a pauta dos movimentos sociais exerce pressões sobre os dirigentes municipais os quais instituem fóruns especiais para discussão e veiculação dessas idéias. Ao mesmo tempo, os meios de comunicação, principalmente os jornais, passam a promover discussões e abrem espaço aos profissionais e entidades de classe.

A partir da década de 1980, observa-se a efervescência do caráter político das entidades profissionais, com posições contundentes sobre a necessidade de mudanças nas práticas urbanas. Como mencionado, esta participação passa a ter mais visibilidade nos seminários promovidos pela prefeitura, como o Fórum Adolfo Herbster que, apesar do caráter legitimador das ações do governo local, serviu, juntamente com os meios de comunicação, de importante veículo de conscientização e de discussão das práticas de planejamento urbano em Fortaleza. Na atuação em defesa da preservação do meio ambiente e de outras questões sobre as legislações urbanas e ambientais destacam-se a Associação dos Geógrafos do Brasil e o Instituto dos Arquitetos do Brasil- Departamento do Ceará.

Outra circunstância de peso político foi a eleição de Tasso Jereissati ao governo do Estado. Emergente das lides empresariais, representa novas formas de gestão da “coisa pública”, apresentando uma versão de governo concebida como “governo das mudanças”. Conforme Barreira (2002), vivenciam-se, neste período, alterações e mudanças na estrutura tradicional do poder, que se traduziam na inserção positiva da imagem do Ceará no cenário nacional.

Na esfera municipal, duas experiências, no final da década de 1980, revestem-se de importância: o denominado “governo popular”, que teve como prefeita Maria Luiza Fontenele, pertencente aos quadros do Partido dos

Trabalhadores, alinhado ao MNRU, e, no mandato seguinte, a eleição de Ciro Gomes, aliado de Tasso Jereissati. Estas gestões, embora ideologicamente distintas, imprimem nova forma de fazer política, contraposta às práticas políticas dos cognominados “coronéis”.

A gestão de Ciro Ferreira Gomes filia-se ao “modelo de mudanças” implantado pelo governo do Estado, transposição da visão empresarial à administração pública que teve como pontos básicos do projeto: eficiência e competência na administração pública, centralização das decisões e isolamento do gestor em relação à classe política. Segundo Ribeiro (1995), a nova gestão municipal teve como pressuposto dar ares de modernidade a Fortaleza e imprimir racionalidade à máquina administrativa, expressa na austeridade, na desburocratização e na modernização administrativa.

A elaboração do PDDUFOR, além de ser uma tentativa de imprimir racionalidade à máquina administrativa significava atualização da prefeitura aos preceitos legais e fiscais, condição de acesso às fontes de financiamento e aos programas nacionais e internacionais. Mesmo sem integrar o programa de governo, enquadrava-se nas atividades de rotina de cunho institucional em prosseguimento à promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica Municipal, aprovada em 1990.

A substituição de Ciro Gomes por Juraci Magalhães, político ligado às velhas tradições de fazer política, não interrompeu o processo de elaboração do PDDUFOR. Deste modo, a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza surgiu de uma injunção legal referendada pela nova Constituição brasileira. Vale ressaltar que, até então, as constituições tinham sido omissas em relação às questões urbanas, mas a Carta Magna de 1988 destinou um capítulo específico à política urbana e indicou outros instrumentos de caráter redistributivo.

Como já referido, o caput do art. 182 indica os instrumentos, mas remete a sua regulamentação para uma legislação complementar na esfera federal. Quanto a atrelar a função social da cidade e da propriedade ao plano diretor, o texto sugere certa autonomia municipal na sua definição. Tal ambigüidade levará os setores ligados à MNRU a lutarem pela regulamentação destes instrumentos no âmbito das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

Conforme a Carta Magna de 1988, o plano diretor é um dos instrumentos do planejamento físico-territorial que se funda nos princípios do

Estado: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, ao Estado cabe exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, (caput do art. 174).

Nesta perspectiva, destina ao plano diretor a preservação das funções clássicas do planejamento urbano, sob a mediação do governo municipal, na qualidade de agente regulador e promotor do desenvolvimento. É, portanto, um documento executivo e também normativo, ao estabelecer as diretrizes das ações das administrações públicas e o controle das ações privadas. Como gestor central, o Estado exerce a função de produção e implantação das condições gerais urbanas: criação de normas e diretrizes quanto à orientação dos pactos entre os agentes responsáveis pela produção e apropriação do meio ambiente urbano.

Em Fortaleza, as Constituições Estadual e Municipal- Lei Orgânica Municipal de Fortaleza (LOMF) definiram as metas da política urbana estadual e municipal. Esta última determinou os indicadores das macrodiretrizes do ordenamento urbano sem, contudo, indicar os instrumentos nem, regulamentá-los. Torna-se importante recuperar alguns aspectos do movimento constituinte, pela sua forte influência no desenlace da elaboração do PDDUFOR, mesmo com as dificuldades colocadas pela participação popular.

8.1 CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1988 E LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA DE 1989

A Constituição Estadual elaborada em 1988 destina um capítulo à política urbana, nos artigos 288 e 299 sem, contudo, apresentar dispositivos e sanções que regulamentem e assegurem sua aplicação, garantam o desenvolvimento das funções sociais da cidade e reforcem a dimensão política do planejamento.

O artigo 288 trata da política urbana em caráter genérico, sem determinar a metodologia da elaboração desta política quanto aos agentes e processos de participação: “A política urbana, executada pelo Poder Público Municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes”.

O artigo 289 aborda a execução da política urbana, porém não assegura a sua concretização: “A execução da política urbana está condicionada ao direito de todo cidadão a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, educação, saúde, lazer e segurança”.

A conceituação da função social da propriedade não fica explícita quando tratada no parágrafo único: “A propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas nos Planos Diretores”.

A exemplo da Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza destina um capítulo à política urbana e um capítulo ao meio ambiente, no título Da Ordem Econômica e Social.

Na Lei Orgânica Municipal, elaborada em 1989, o enfoque político-institucional aparece no artigo 2º, que estabelece como base da administração “a transparência, a moralidade, a participação dos munícipes e a descentralização”, contudo, sem apresentar dispositivos que as efetivem nos capítulos que tratam da política urbana.

De forma implícita, a Constituição Municipal trata no artigo 158 da gestão participativa, em referência exclusivamente ao plano diretor, sem relacionar aos planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os planos setoriais. Este artigo dispõe sobre o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e assegura a participação da sociedade civil e dos partidos políticos na sua elaboração.

O artigo 160 alude ao processo de planejamento urbano, quando estabelece a criação de uma comissão permanente do plano diretor de desenvolvimento e ligada ao prefeito, que garante a participação exclusiva de entidades representativas de categorias profissionais.

O capítulo sobre a política urbana abrange cinco seções, Do Plano Diretor, Do Saneamento, Dos Transportes Coletivos, Da Habitação, enfatizando a problemática da habitação e do meio ambiente. A temática do meio ambiente está associada à da habitação, alvo de significativo peso na Carta Municipal.

Quanto à temática fundiária, está incluída nos objetivos da política de desenvolvimento urbano, no artigo 149, cuja finalidade é assegurar: a urbanização e a regularização fundiária das áreas faveladas; a preservação de áreas de exploração agrícola e pecuária; preservação, proteção e recuperação do meio ambiente natural e cultural; e a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilidade pública.

O objetivo precípua da Lei Orgânica é redirecionar a urbanização, privilegiando as questões ambientais e a regularização fundiária. As medidas sugeridas, relacionadas ao meio ambiente, referem-se ao desestímulo à ocupação de certas áreas, em função dos elementos naturais e das características de ordem fisiográfica das áreas de risco, à necessidade de preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico ou paisagístico e, também, de reservar áreas para cultivo agrícola, hortas e pomares.

As medidas relativas ao cumprimento da função social da propriedade obedecem às disposições do capítulo 151, mediante: a democratização de acesso ao solo urbano e à moradia e a política urbana a ser implementada pelo Plano Diretor, de valorização da terra urbana, que reverteria em benefício do interesse social e não para fins de especulação imobiliária.

Ao estabelecer que o Plano Diretor constitui o principal instrumento da política urbana, o artigo 156 estabelece as diretrizes que orientarão o uso e ocupação do solo, localizando as seguintes áreas: urbanização especial, urbanização prioritária, recuperação ambiental e regularização fundiária.

O artigo 159 dispõe sobre as funções sociais da cidade e da propriedade, determinando os instrumentos já indicados na Constituição Federal, sem, entretanto, discriminar mecanismos jurídicos e sanções que assegurassem sua implementação. Apresenta os seguintes instrumentos: imposto progressivo, desapropriação por interesse social ou utilidade pública, discriminação de terras públicas destinadas aos assentamentos de pessoas de baixa renda, contribuição de melhoria, tributação dos vazios urbanos.

São, portanto, as diretrizes estabelecidas pela Lei Orgânica Municipal que serviram de pressupostos, juntamente com as prerrogativas da Constituição Federal, ao novo desenho do PDDUFOR, com algumas ressalvas.

Desta forma, interessa analisar o PDDUFOR à luz dos princípios do Movimento Nacional da Reforma Urbana na sua versão promulgada na Carta

Constitucional de 1988, verificando sua emergência no contexto histórico de Fortaleza.

8.2 PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FORTALEZA

O plano foi elaborado por uma equipe técnica local, sob a coordenação do arquiteto Francisco das Chagas do Vale Sales, formada por técnicos do Instituto de Planejamento do Município⁶⁷ e da Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas, uma equipe de apoio, também pertencente ao quadro municipal, e colaboradores especiais, originados da Associação Técnica-Científica Engenheiro Paulo Frontin, fundação ligada à Universidade Federal do Ceará.

O PDDUFOR/92 foi o primeiro plano elaborado sob a responsabilidade de uma equipe técnica local, pertencente ao quadro funcional do Iplam. A experiência reveste-se de significação pelo fato de legitimar o órgão de planejamento local, como instituição competente para orientar as práticas urbanas em Fortaleza e referendar o quadro técnico composto de profissionais caudatários de vivência da problemática da cidade. Na qualidade de órgão municipal competente responsável pela institucionalização do processo de planejamento urbano em Fortaleza, entre 1975 e 1990, até então tinha como atribuições: elaborar projetos; dar consultoria a arquitetos e outros profissionais relativamente à atividade de projetos arquitetônicos, loteamentos e outros; atualizar o banco de dados do município e elaborar projetos de lei a fim de atualizar os instrumentos que regulamentam as práticas urbanas.

Ao ser elaborado de acordo com o ideário do MNRU, o PDDUFOR representa um instrumento técnico centrado na definição de uma nova esfera de direitos- os direitos urbanos- em conformidade com o papel do Estado de garantir a reprodução social e de defender uma outra concepção de

⁶⁷ Equipe técnica: Águeda Maria Frota Ribeiro, Antônia Maria Fátima Oliveira, Ana Maria Menezes Vasconcelos, Carmolinda Soares Monteiro, Francisco Célio Pontes, José Firmiano de Souza Filho, Luiz Fernando de Cruz Silva, Maria de Fátima Carneiro, Maria Dido Moraes Ribeiro, Maria Luzia Araújo Freitas, Prisco Bezerra Júnior, Rosângela de Albuquerque e Silva, Vanildo Mendes de Medeiros e Vera Lúcia Feijão. Equipe de apoio: Edvane Lima Mesquita, Heloisa Carvalho, Luiz Orlando Abreu Júnior, Maria de Lourdes Fernandes, Ricardo Xavier de Avelar Rocha, Silvana Diene Sousa Barros, Solange Marinho de Almeida. Colaboração especial: Associação Técnica e Científica Engenheiro Paulo Frontin- ASTEF-UFC- Parque de Desenvolvimento Tecnológico- CETREDE-UFC.

democracia, baseada na gestão participativa. Subjacente a este ideário, residem mudanças de duas ordens: por um lado, os mecanismos regulatórios relativos à ação dos capitais privados no urbano, expressa na limitação do direito de propriedade e, conseqüentemente, no cerceamento da ação do mercado imobiliário; por outro lado, os mecanismos institucionais que objetivavam interferir na estrutura de poder cuja forma de democracia passa a incorporar a participação da sociedade na definição das políticas públicas.

A concepção de planejamento urbano, espelhada no PDDUFOR, não significa uma ruptura em relação às práticas anteriores, ao associar a vertente do *comprehensive planning* à vertente redistributivista e aspectos das vertentes do novo urbanismo. O ideário das políticas desenvolvimentistas, credita à ação do Estado a criação das condições gerais urbanas e a vertente redistributivista propõe mudanças quanto ao regime de propriedade do solo e à democracia, introduzindo a modalidade participativa e maior flexibilidade, ao incentivar as parcerias entre as esferas pública e privada. Esta nova vertente rompe com alguns princípios básicos do planejamento moderno quanto à centralização das decisões do Estado, pautada na racionalidade técnica, à definição de diretrizes de longo prazo, ao zoneamento funcional, aos esquemas definidos a priori etc.

Na concepção dos autores, o plano deve ser compatível com a realidade, para tanto a proposta refere-se ao “teor de realidade” que se revela pela consideração dos “elementos delineadores da definição das diretrizes”, tais como: “reconhecimento das carências existentes, a fragilidade das bases de desenvolvimento econômico, a situação de escassez dos recursos públicos, a degradação do meio ambiente, a ocupação e a expansão urbanas sem a implantação correspondente de infra-estrutura dos serviços básicos” (PDDUFOR, 1992, p.14). Para os idealizadores do plano, a forma de enfrentamento destas temáticas responde pelo fosso entre a cidade ideal e a cidade real, ou seja, “a defasagem entre crescimento econômico acelerado e atendimento das necessidades socioespaciais”. Esta pauta de necessidades e formas de enfrentamento tem suporte no ideário desenvolvimentista presente nas políticas públicas inspiradas no Estado do Bem-Estar Social e nas experiências dos países centrais. Assim, ainda está associada ao princípio da escassez, sem admitir que as necessidades e aspirações não são universais, e

devem ser objeto de negociação entre os agentes da produção da cidade e, além disso, atrelada ao Plano Plurianual e à dotação orçamentária.

O PDDUFOR guarda, também, semelhança com algumas reflexões e idéias-base da vertente do novo urbanismo quanto à atualização do planejamento urbano para fins de enfrentamento da complexidade das sociedades contemporâneas e das incertezas do futuro, fenômeno desencadeado pelas mudanças tecnológicas e econômicas, associadas por Harvey (1993) à compressão de espaço-tempo. Neste sentido, apóia-se em uma concepção aberta e flexível, viabilizada pela adoção de estratégias e projetos urbanos, embora marcados por fortes divergências ideológicas. As afirmações de Ascher (2001, p.81), são elucidativas deste novo enfoque e das divergências:

Il devient un management stratégique urbain qui integre la difficulté croissante de réduire les incertitudes et les aléas d'une société ouverte, démocratique et marquée par les accélérations de la nouvelle économie. Il articule de façon nouvelle par des va-et-vient multiples, le long terme et le court terme, la grande échelle et l'apetite, les intérêts les plus généraux et les intérêts les plus particuliers. Il est à fois stratégique, pragmatique et opportuniste.⁶⁸

Remeter às *démarches* na elaboração do PDDUFOR torna-se fundamental à análise das teorias e vertentes que substanciaram o projeto de cidade, da metodologia aplicada na construção das problematizações, dos objetivos e das estratégias e, conseqüentemente, à definição das respectivas diretrizes e instrumentos de implementação.

A primeira etapa do PDDUFOR consolidou-se no Termo de Referência, documento indutor da proposta e definidor do processo de participação, idealizado para fins de apresentação do plano aos diversos setores da sociedade civil, e constava das quatro etapas clássicas: a) levantamento; b) análise; c) diagnóstico; d) proposta. Este documento de domínio técnico foi remetido a órgãos públicos, entidades de classe,

⁶⁸ Torna-se um instrumento estratégico urbano o qual integra a crescente dificuldade de reduzir as incertezas e os casos de uma sociedade aberta, democrática e marcada pela aceleração da nova economia. Ela articula de maneira nova os vaivens múltiplos, o longo prazo e o curto prazo, a pequena e a grande escala e o desejo, os interesses gerais e os interesses particulares. É às vezes estratégico, pragmático e oportunista (Tradução da autora).

profissionais liberais e órgãos de comunicação, com vistas a “colher sugestões”, prática ausente nos planos diretores tradicionais. Posteriormente, foi remetido para diversas entidades, tais como: Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Departamento Ceará, Associação dos Geógrafos do Brasil etc. Tal procedimento não foi suficiente para desencadear a participação da sociedade, e a maioria das associações não se pronunciou. Algumas questionaram o processo, como o Departamento de Arquitetura e Urbanismo DAU-UFC, reivindicando a participação desde a elaboração do Termo de Referência, por entender que o processo deveria surgir de amplo debate com a sociedade civil e não determinado pela equipe técnica do Iplam.

Conforme proposto, a segunda etapa, referente à síntese diagnóstica, incorporaria as sugestões e seria objeto de um fórum com a participação dos órgãos e entidades envolvidas no processo.

Diante da falta de êxito na interlocução com as instituições, foi promovido pela Prefeitura o seminário “Projetanto Fortaleza”, realizado em 1990. O referido seminário foi alvo de críticas as quais se centravam, principalmente, no processo de elaboração do Plano Diretor, ainda influenciado pelas metodologias tradicionais. Posteriormente, ocorreram as audiências públicas agendadas por setores diferenciados, quando já estavam definidas a concepção e as estratégias norteadoras da proposta.

Em face do clima de insatisfação, e objetivando resgatar o processo participativo, foi promovido em 1991 o seminário “Fortaleza, Plano Diretor para Quem?”, patrocinado pelo Instituto Ambiental de Estudos e Assessoria, organização não-governamental com a colaboração da UFC, Iplam, Cese e Construtora Marquise. Tal iniciativa representou um momento importante no embate de idéias e envolveu engenheiros, arquitetos, economistas, sociólogos, políticos, representantes da comunidade, empresários da construção civil e setores imobiliários. Segundo a análise de Oliveira (1996), constituiu um observatório de idéias em torno dos conceitos, das metodologias de participação e dos limites e possibilidades deste instrumento na política de desenvolvimento urbano. O documento final do seminário compila as reivindicações, aspirações e opiniões da sociedade civil. Em síntese, reproduz o ideário do MRNU, ao propor o Plano Diretor como instrumento para uma gestão

mais descentralizada, base da política de desenvolvimento e expansão urbana e redefinidor da relação entre técnica e política no planejamento urbano.

Esta segunda etapa pautou-se nas discussões e recomendações e constou da proposta técnica do plano, a qual foi apresentada em dois documentos: o primeiro contém a Síntese Diagnóstica e o segundo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, já estruturado sob a forma de lei. A Síntese Diagnóstica consta dos seguintes estudos: caracterização da evolução urbana no município de Fortaleza; análise e diagnóstico dos aspectos socioeconômicos e físico-territoriais; sistema viário e de circulação; transportes; uso e ocupação do solo; habitação e serviços de infra-estrutura.

O plano propriamente dito inclui a política urbana e as diretrizes gerais, e o acervo legal formado pela Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e Posturas e Planos Setoriais. Ao ser apresentado em formato de lei, assume um caráter fragmentado e muito conciso que dificulta a apreensão das idéias e concepções dos autores sobre o planejamento urbano e outras temáticas correlatas. Para facilitar a leitura, destacam-se e articulam-se algumas temáticas, expressas em diferentes partes e, presentes no ideário da vertente participativa, como: a função social da propriedade, justiça social, política urbana redistributivista, desenvolvimento social e os instrumentos (solo criado, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo etc). Estes conceitos são referenciados sem aprofundamento, dificultando a compreensão do projeto de cidade e a posição dos técnicos.

Como na maioria das cidades brasileiras, a primeira fase de implantação destes planos diretores foi prejudicada pela falta de regulamentação dos instrumentos, só concretizada em 2001, com aprovação do Estatuto da Cidade, pela não-incorporação da cultura participativa nas práticas administrativas locais e pela formação profissional no campo do urbanismo e planejamento urbano dentro da visão moderna. Estes planos ainda eram orientados por procedimentos metodológicos tradicionais apoiados em decisões dos técnicos, sem incorporarem os processos participativos. As experiências de gestões participativas já vinham tendo êxito em administrações populares, a exemplo de Porto Alegre e São Paulo, o que, conseqüentemente, facilitou e ao mesmo tempo diferenciou os planos diretores elaborados para estas cidades.

Na análise do conteúdo do PDDUFOR, interessa como ponto de partida entender o projeto de cidade, a relação entre técnica e política, a posição dos técnicos, a forma que assume a mediação entre estado e sociedade civil e, como ponto de chegada, as ações a serem implementadas. Desta forma, a fim de desvendar as influências das idealizações e a adaptação ao contexto socioespacial e político local, parte-se das seguintes aspectos:

a) o *corpus* do plano quanto ao projeto de cidade, relacionada à metodologia, concepção, objetivos e estratégias, arco de abrangência das propostas e condições necessárias à implementação;

b) a relação entre a cidade da representação (diretrizes e instrumentos), da percepção (base da pesquisa documental e problematizações), e a cidade real.

Nesta perspectiva, a análise tenta responder duas indagações: Como se dá a interlocução entre os técnicos e os demais agentes envolvidos na produção da cidade? Quais as racionalidades dominantes na determinação das diretrizes e na determinação dos instrumentos?

Na “Síntese Diagnóstica”, documento preliminar elaborado como “subsídio básico” aos trabalhos de concepção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, o objetivo era “fornecer à população um conjunto de informações da realidade local” de forma a servir de pressuposto para “a compreensão das diretrizes que deverão ser sistematizadas no anteprojeto de lei do plano”. Constitui um diagnóstico “global” e “abrangente”, realizado por “várias equipes especializadas”, com o objetivo de produção de “documentos temáticos de caráter analítico”. O enfoque da síntese diagnóstica apóia-se nos princípios do planejamento moderno, de viés interdisciplinar, o qual respeita a metodologia da divisão de saberes parcelares da ciência e da técnica e da autonomia disciplinar. As dificuldades são maiores pela falta de coordenação e complementação entre áreas do conhecimento, de forma que o núcleo de análise fosse o espaço (cidade ou metrópole), na condição de produção histórica.

As denominações “diagnósticos” “global” e “abrangente” trazem embutidas a visão cientificista, própria ao *comprehensive planning*, que dominou as práticas de planejamento nas décadas de 1950 e 1960, no Brasil. A utilização de metáfora médica, “diagnóstico”, procedimento freqüente nas teorias e

práticas urbanas, desde o século XIX, explica sua recorrência às teorias das ciências naturais as quais lhe conferem o estatuto de neutralidade do saber técnico e legitimação fundamentada em supostos critérios científicos. Ao advir de uma concepção biológica, a cidade, supostamente vista como um organismo vivo, está sujeita a disfunções a serem corrigidas mediante a eliminação dos males que a afetam e que, portanto, devem ser “diagnosticados”. Dentro desta visão, omitem-se os conflitos e eliminam-se os sujeitos sociais.

O conteúdo da “Síntese Diagnóstica” é dividido em dois eixos: o primeiro, relativo à caracterização da evolução urbana no município de Fortaleza e o segundo, referente à análise e ao diagnóstico dos aspectos socioeconômicos e físico-territoriais. O primeiro eixo diz respeito à descrição da base cartográfica e dos planos, discriminando as propostas contempladas. Na análise cartográfica, os autores apresentam uma concepção abstrata do espaço, quando identificam a direção da expansão urbana relacionada a dados estatísticos de demografia, sem qualificar os agentes das ações que desencadeiam a reestruturação intra-urbana e as intenções e impactos na expansão urbana.

A segunda parte trata dos estudos dos quais fazem parte:

a) a dinâmica demográfica, que apresenta o processo migratório, crescimento populacional no Ceará, na Região Metropolitana e no município de Fortaleza e a composição por sexo e idade;

b) a economia, que discorre sobre os setores de atividades, composição de mercado de trabalho, distribuição de renda e espacialização das atividades econômicas;

c) o meio ambiente, que aborda a geologia e a morfologia, classe de solos, área litorânea, aspectos climáticos e cobertura vegetal, sistema público de áreas verdes, recursos hídricos e saneamento básico;

d) o sistema viário e de circulação;

e) os transportes, incluindo as distintas modalidades coletiva e individual e os transportes de cargas;

f) a ocupação do solo;

g) a habitação;

h) os serviços de infra-estrutura.

Estes estudos apresentam um levantamento importante sobre os documentos, a base cartográfica e dados quantitativos de ocupação urbana, posteriormente incorporados na base de dados do Sistema de Geoprocessamento, no entanto, dentro da visão técnica do PDCF, já discutidos.

Quanto ao plano propriamente dito engloba quatro títulos: Da Política Urbana, Do Plano de Desenvolvimento Urbano, Do Sistema de Planejamento e Gestão e Das Disposições Transitórias, com único anexo e quatro tabelas sobre o sistema viário.

Na apresentação são discriminados o conteúdo geral da lei, os princípios, as diretrizes e as condições de operacionalidade. O primeiro item trata da problemática urbana da cidade de Fortaleza sob a perspectiva do contexto econômico e espacial, local. Na leitura dos autores, Fortaleza é vista como uma formação social marcada por um processo de desenvolvimento desigual e excludente, concentrador de renda e oportunidades, que produziu realizações diferenciadas entre as áreas da cidade, e com deficiências irreparáveis de infra-estrutura, equipamentos e habitação, atingindo expressiva parcela da sociedade. Atribuem tal problemática ao monopólio do Estado, pela sua condição de agente interventor que distribui desigualmente os recursos entre as áreas da cidade.

O segundo item refere-se às influências das idéias baseadas nas experiências nacionais, realizadas sob a égide dos preceitos da Constituição de 1988, realçando como princípio fundamental o direito à cidade. Conforme alertam os autores, a proposta incorpora concepções “inovadoras, adotadas atualmente em nível de planejamento urbano no País, em que a cidade é vista como espaço produzido pertencente a toda a população, que tem direitos iguais de usufruto”.⁶⁹

O plano, ao estabelecer a operacionalização da política urbana, que tem como ideário a “justiça social” e a “democratização” da cidade, determina

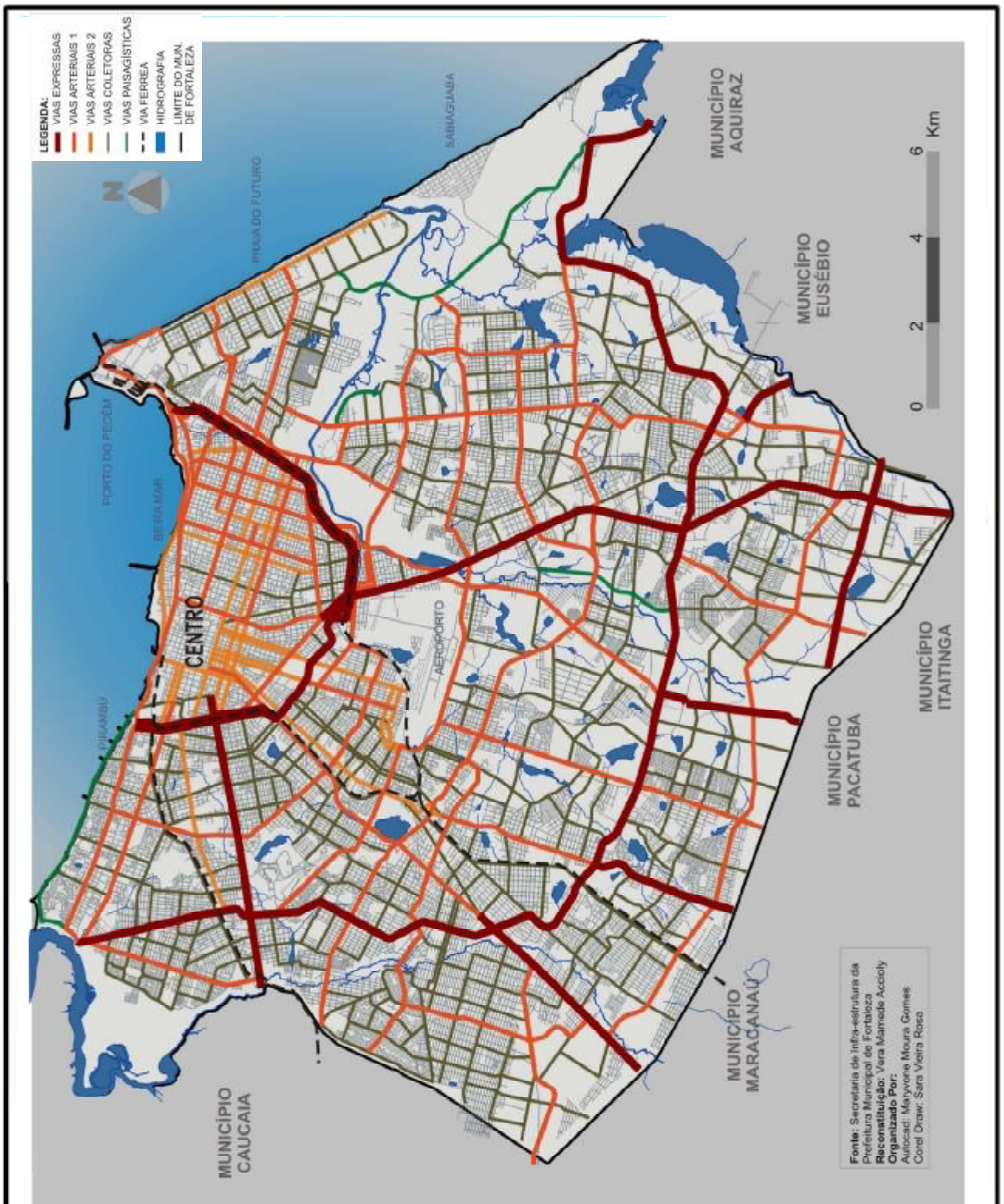
⁶⁹ PDDUFOR, Lei n° 7.061, de 16 de janeiro de 1992, p.14.

como requisito básico a aplicação dos instrumentos, de forma a atender aos princípios dispostos na Constituição Federal, artigo 182, parágrafo 4º, inciso III.

Como comprovação da problemática urbana e do alinhamento aos princípios da política urbana determinada pela Constituição, o plano elege como meta-fim a redistribuição dos benefícios da urbanização. Para tanto, destaca três idéias-base: assegurar o “caráter social da propriedade”, transformar o papel do Estado e alterar as relações de poder na cidade. Além de agente promotor e regulador, o Estado passa a ser mediador nas negociações entre os diferentes agentes sociais a fim de desencadear a democracia participativa. Para atender a estas idéias-base, são definidas as estratégias a partir de três esferas de atuação: a fundiária, a ambiental e a político-administrativa.

Na esfera fundiária, os autores destacam: a peculiaridade da produção do espaço urbano, traduzida na desigualdade de acesso e apropriação da terra, e a distribuição dos equipamentos e serviços de infraestrutura (saneamento, transporte, sistema viário (Mapa 23). Incluem como diretriz a aplicação da “função social da propriedade” como mecanismo para cercear a ação do mercado imobiliário e eliminar a exclusão socioespacial, a qual seria possibilitada com a instituição do índice 1 para toda a cidade, associado ao mecanismo do solo criado, fato não consumado.

Ao tratar da questão ambiental, os autores do plano atribuem tanto à forma de ocupação legal quanto à espontânea, por motivos diferentes, o comprometimento do meio ambiente por agressões quanto: à devastação da vegetação, ao desmonte das dunas, à ocupação indevida das praias e margens dos recursos hídricos, ao lançamento de esgoto *in natura* e à deposição de lixo nos corpos-d’água ou na rede de drenagem. Introduzem o conceito de zoneamento por macrozonas, (Mapa 24), definidas como unidades de planejamento e gestão que atendem a critérios distributivos e de preservação ambiental, sugeridos na Lomf. Para tanto, a cidade foi dividida em três grandes áreas-Zona Urbanizada, Zona Adensável e Zona de Transição-subdivididas em microzonas de densidade. Já as macrozonas constituem a estrutura básica da política urbana e são definidas como porção do território do município, delimitadas por lei e caracterizadas pela tipologia de ocupação, condições de infraestrutura, equipamentos e serviços básicos diferenciados. Estas macrozonas pressupõem a descentralização administrativa em unidades



TÍTULO DO MAPA:

CLASSIFICAÇÃO VIÁRIA

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FORTALEZA . 1992

ESCALA GRÁFICA:



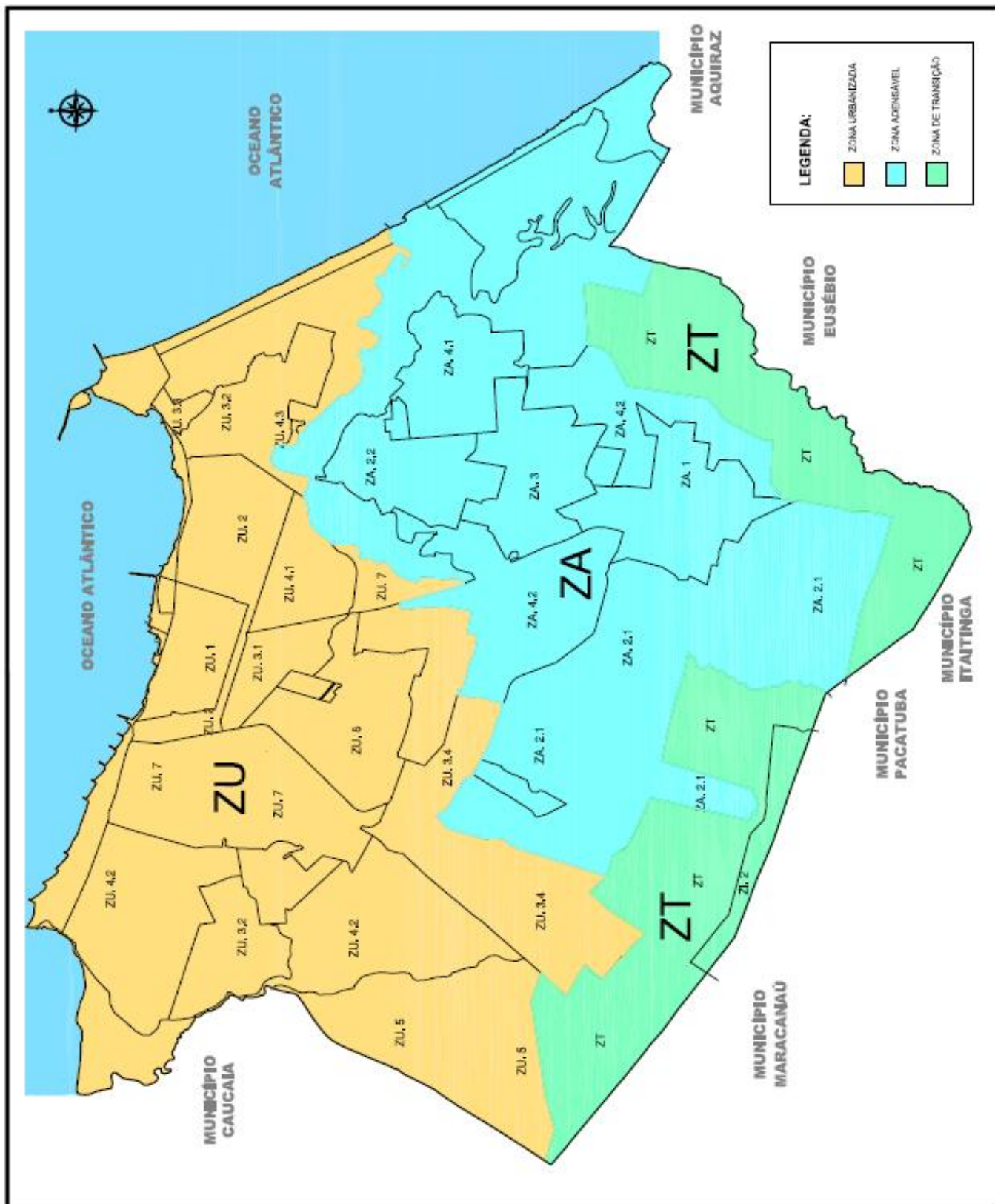
FONTE SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA

RECONSTITUÍDO POR VERA MAMEDE ACCOLY

ORGANIZADO POR MARYVONE MOURA GOMES

AGOSTO/2008

MAPA
23/26



TÍTULO DO MAPA:

MACROZONEAMENTO

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FORTALEZA . 1992

ESCALA GRÁFICA:



FONTE: SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA

RECONSTITUIÇÃO: CRYSTINA MARQUES ADELY
ORGANIZADO POR: MARYVENE MOURA DOMES

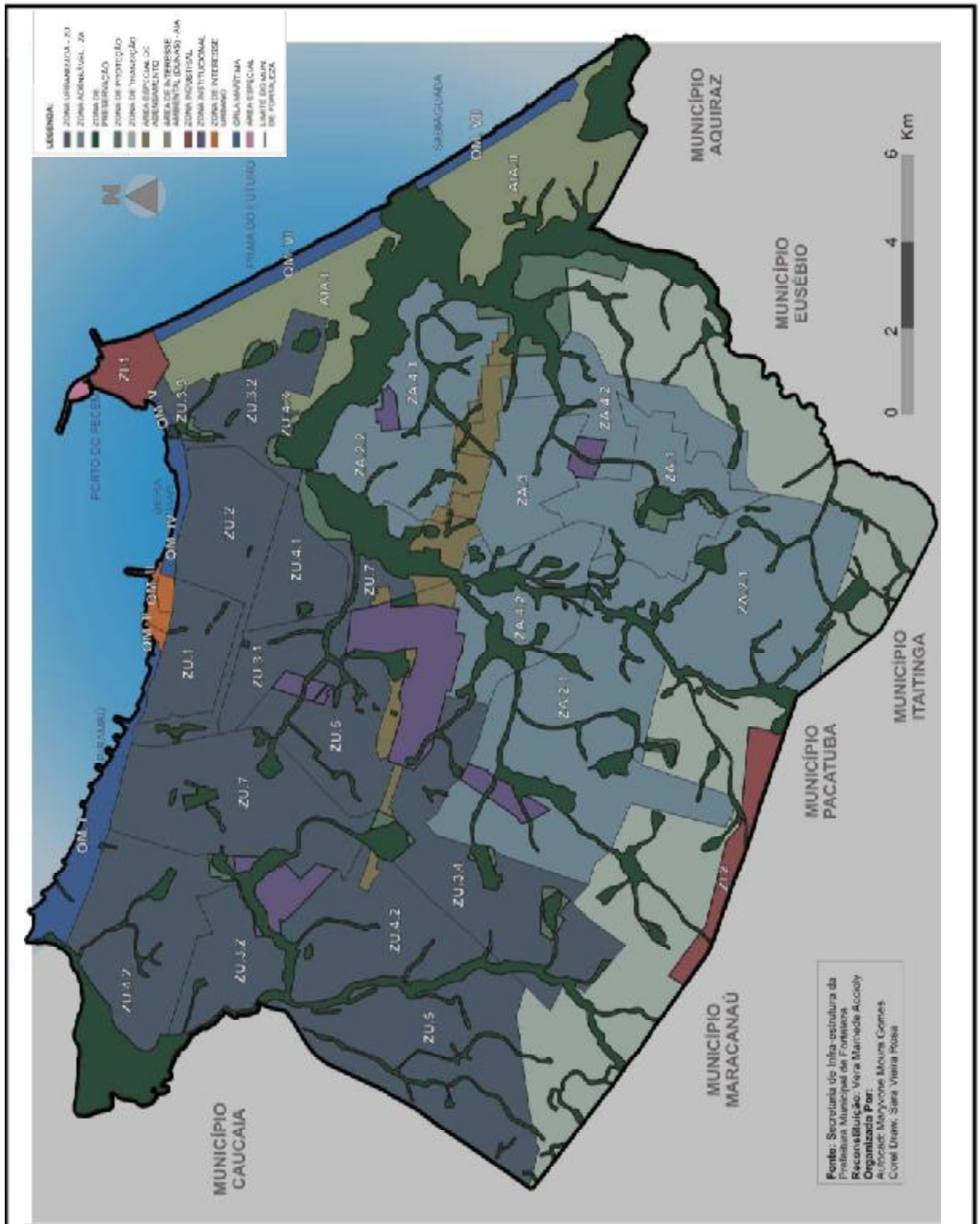
AGOSTO DE 2008

MAPA 24/26

regionais. Nesta concepção, o bairro passa a constituir-se como unidade física de planejamento e gestão, de forma a possibilitar a implantação do sistema de planejamento e informações. Desde a proposta, a idéia de bairro como unidade de planejamento e gestão inviabilizou-se em virtude da inexistência de pesquisa qualitativa sobre as condições históricas e culturais de sua formação. Na determinação do zoneamento urbano, mediante o macrozoneamento e o microzoneamento, somente os critérios quantitativos relativos ao grau de urbanização, condições físicas e disponibilidade de infra-estrutura foram considerados. O bairro é visto como uma unidade homogênea quando da aplicação dos índices e instrumentos, e a pesquisa sobre a capacidade da infra-estrutura instalada revelou-se insuficiente.

Conforme o plano, as microzonas, (Mapa 25) são subunidades, definidas como porção do território do município localizadas nas macrozonas, caracterizadas como áreas de controle da densidade, do uso e ocupação do solo. As microzonas são, portanto, unidades territoriais que abrigam as atividades residenciais, comerciais, industriais e serviços. As macrozonas urbanizadas são divididas em sete microzonas: 1) ZU-1: Centro; ZU-2: Aldeota/Meireles; ZU-3: Benfica/Fátima, Antônio Bezerra, Parangaba/ Manoel Sátiro/Serrinha, ZU-4: Tauape, Barra do Ceará, Henrique Jorge/João XXIII; ZU-5: Conjunto Ceará, Granja Portugal; ZU-6: Montese; ZU-7: Aerolândia, Monte Castelo/Parquelândia/Pici. As macrozonas adensáveis têm quatro categorias: ZA-1: Messejana; ZA-2: Água Fria/Luciano Cavalcante, Itaperi/ José Walter/Jangurussu; ZA-3: Cidade dos Funcionários; e ZA-4: Edson Queiroz/Sabiaguaba, Castelo, Dias Macedo. A macrozona de transição inclui uma única ZT: Mondubim/Ancuri/Lagoa Redonda.

Quanto à esfera político-administrativa, foi relacionada ao Sistema de Planejamento e à Gestão. A proposta consiste na criação de espaço de participação da sociedade civil, via comissões, diferenciando-se do ideário da vertente redistributivista, a qual defende a democracia participativa. O mecanismo para a compreensão de que a cidade deve ser planejada com a participação dos diversos grupos sociais nela existentes, e de que o plano diretor é o instrumento de mediação dos conflitos urbanos, levou à criação dos canais de integração da sociedade com o poder público, como os seguintes: Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor (CPPD),



TÍTULO DO MAPA:
MICROZONEAMENTO
PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FORTALEZA , 1992



FORTE: SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
 RECONSTITUIÇÃO: VERA MAMEDE ACELY
 ORGANIZADO POR: AUTORIDADE MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO
 ABRIL/2008

MAPA 25/26

conforme o artigo 160 da Lomf, Comissão de Habitação, Comissão de Meio Ambiente etc. Estas comissões têm a participação do Centro Industrial do Ceará (CIC), da Federação das Indústrias do Ceará (Fiec), do Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), da Secretaria do Meio Ambiente (Semace), do IAB, das universidades. A CPPD, composta por 22 membros, tem a metade representada por integrantes da administração municipal, indicados pelo prefeito e os demais, por membros indicados pelas entidades da sociedade civil ligados ao Estado. O maior impasse destas comissões é a falta de representatividade dos segmentos populares, em razão da maioria dos membros representarem a ala governista e os grupos hegemônicos, restando uma pequena ala que defende os interesses coletivos.

A descentralização administrativa realizou-se como forma institucionalizada de planejamento e ação na qual a definição das regiões administrativas foi operacionalizada para efeito de aprovação e fiscalização dos projetos. A proposta fica comprometida por não determinar instrumentos legais a fim de evitar as práticas clientelistas vigentes nas administrações municipais, associadas ao corporativismo que permeia as relações entre os diferentes setores da sociedade civil.

Ainda mais, a proposta tem abrangência municipal, portanto restringe-se à escala do governo local, não abordando Fortaleza no contexto metropolitano, o que acarreta sérias dificuldades em face de muitos problemas relacionados a recursos hídricos, energia, transporte, os quais ultrapassam os limites da competência municipal, exigindo soluções dependentes da esfera metropolitana, estadual e até federal. Subjacente a esta problemática, é importante ressaltar aspectos relativos à substância do sistema político local quanto aos princípios da democracia e às práticas políticas.

Conforme a proposição de longo prazo, “com alcance até o ano 2000”, deveria ser garantida sua atualização a cada 10 anos, quando deveria ser submetida a alterações, por “superação” ou “obsolescência”, conforme as necessidades da reprodução socioespacial, em Fortaleza. Adota a noção de sistema de planejamento, segundo uma “concepção aberta e flexível” quanto às possibilidades de alterações, sem comprometimento dos princípios estruturantes. Na opinião dos autores da proposta, o caráter permanente da atividade de planejamento refere-se à condição de assegurar a idéia de

“processo e sistema”, devendo se realizar mediante revisões periódicas, previstas para cada dois anos. A atualização da proposta inclui alteração nas densidades e nos limites das macrozonas e deveria acontecer por iniciativa do Iplam, submetendo-se à aprovação da CPPD.

Inspirada no ideário da vertente do novo urbanismo, a comissão defende o plano aberto e flexível mediante a indicação dos planos urbanísticos ou projetos urbanos para as áreas de urbanização prioritárias de conformidade com o macrozoneamento. Cabe aos projetos definirem os parâmetros de uso e ocupação do solo em cada situação-problema, de acordo com as especificidades, a vocação e a identidade de cada área e entorno. Além disso, a definição dos projetos e a elaboração das legislações devem submeter-se à participação da comunidade e à aprovação prévia da CPPD. As áreas destinadas a usos e ocupações diferenciadas serão objeto de projetos especiais. Tais intervenções deverão ser realizadas por operações de parceria entre governo e esfera privada e exigem a participação da comunidade.

Referidos projetos diferenciam-se da noção moderna de projeto, cujo objetivo é a concepção formal sob a responsabilidade das diretrizes técnicas definidas pelo arquiteto. Conforme a explicação de Ascher (2001), este projeto é uma ferramenta cujo processo de elaboração, de concepção formal, de desenvolvimento e de operacionalização deve revelar as potencialidades e as contradições sociais, os interesses e motivações dos agentes, os comprometimentos ambientais etc. Assim, os resultados vão depender da condução das negociações e do grau de conscientização dos agentes envolvidos. Desta forma, exige-se um compromisso ético dos técnicos e dos administradores ao abrirem espaços de práticas de negociação, as quais configuram forte instrumento de exercício da cidadania. No entanto, estes projetos não foram realizados.

A segunda parte do plano destina-se à concepção espacial, fundamentada na compatibilização entre os estudos constantes da Síntese Diagnóstica e as diretrizes recomendadas no artigo 157 da Lomf, e às traduções locais das Constituições Estaduais e Federais que conferem realidade ao plano.

A proposta assenta-se em três objetivos principais, conforme os quais a estrutura urbana foi dividida em macrozonas, microzonas, áreas especiais,

sistemas viários estruturais, sistemas de transportes e infra-estrutura. Estes objetivos são:

- a) promover a desconcentração e a descentralização;
- b) assegurar o sistema de transporte público;
- c) garantir a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente natural e do patrimônio histórico e cultural.

A referida proposição agrega diversas idéias-base, traduzidas na associação das práticas tradicionais, em novos ideários atualizados às exigências de reproduções das relações capitalistas e nas idealizações do Movimento da Reforma Nacional Urbana. Tal associação torna difícil a assimilação e o rebatimento das práticas administrativas. As idéias-base do PDDUFOR têm como síntese:

- 1º) o projeto de cidade segue as diretrizes da Política Urbana definida na Lomf e faz referências às estratégias da Política de Desenvolvimento Estadual, as quais se centravam em dois eixos de ação para a Capital: desenvolvimento das atividades turísticas e estímulo à atividade industrial (interna e internacional);
- 2º) a descentralização se dá mediante regiões administrativas e integra a estrutura sistêmica do planejamento, com órgãos de assessoramento e de articulação com a população dos bairros, sendo o critério de definição das regiões originado do IBGE;
- 3º) o diagnóstico global e abrangente fundamenta-se nos princípios do *comprehensive planning*;
- 4º) o zoneamento em macrozonas e microzonas, relaciona o uso do solo à atividade econômica, densidade populacional e disponibilidade de infra-estrutura urbana, definidas as *macrozonas* como estrutura básica de implementação da política urbana e as microzonas, como áreas de controle de densidade, do uso e ocupação urbana;
- 5º) a proposta viária (Mapa 23) associa a malha ortogonal ao sistema de anéis expressos e arteriais, diretrizes advindas da proposta dos anéis de irradiação do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, readaptado pelo Plandirf;

- 6º) o Sistema de Transporte Público de Passageiros não inclui proposição de transporte de massa. Centra-se nas diretrizes para maximização do sistema tradicional de ônibus, promovendo a integração física inter e intramodal dos subsistemas de transporte coletivo municipal e metropolitano;
- 7º) a questão fundiária sugere aplicar os instrumentos a serem regulamentados pela Lei de Parcelamento para assegurar a função social da propriedade;
- 8º) o tratamento do meio ambiente, a título de sugestão, deve respaldar-se nos princípios do ecodesenvolvimento, constituindo o meio ambiente na proposta uma parte das zonas especiais;
- 9º) o tratamento especial de novas tipologias, já implantadas sem regulamentação, condomínios fechados unifamiliares, *shopping centers*, conjuntos habitacionais de interesse social, assentamentos espontâneos (favelas), pólos geradores de tráfego e equipamentos de impacto;
- 10º) tratamento diferenciado das áreas de urbanização prioritária com projetos urbanos e legislações específicas;
- 11º) incorporação da idéia do sistema e processo de planejamento, tendo como base a implantação do sistema de informações por geoprocessamento.

De modo geral, as diretrizes, embora aludem ao ideário da vertente redistributiva (ampliação da esfera pública, participação comunitária e preocupação ambiental), em grande parte estão associadas às necessidades materiais ligadas à maximização do uso do solo ao basear-se em parâmetros quantitativos da relação entre densidade e condições infra-estruturais (saneamento, água, energia). Neste sentido, o rebatimento das idéias-base referidas anteriormente em diretrizes mostram o abismo entre as diretrizes do plano e os instrumentos de ação.

A descentralização mediante o Sistema de Planejamento e Gestão apresenta uma sugestão voltada à mudança estrutural que atinge a hegemonia existente, no sentido da justiça social, por meio da ampliação dos instrumentos de planejamento e gestão. Acontece que as condições exigidas para a participação da população não foram operacionalizadas, como: o

comprometimento do plano com o Plano Plurianual e o orçamento participativo, que asseguraria o lugar do plano nas diretrizes e ações públicas e privadas. Nesse sentido, o plano reforçaria os canais de exercício da cidadania e, realmente, seria um fato novo no avanço da justiça social e dos princípios democráticos.

Outro impasse, já percebido em outras experiências, reside na aplicação das leis federais, estaduais e municipais, de forma abrangente, sem estudos específicos para determinação de cada área-problema, de forma a indicar os lugares onde ocorrerá a incidência dos instrumentos e respectivas táticas de implementação e prazos de realização. Todos os instrumentos incluídos no Estatuto da Cidade estão contemplados no plano. A maioria destes instrumentos não tinha amparo legal, estabelecido, posteriormente, pelo Estatuto da Cidade, em lei federal (Lei nº 10 257, de 10.07.2001).

São os seguintes os instrumentos sugeridos:

I- Institucionais:

- a) sistema de planejamento;
- b) conselhos municipais.

II- Urbanísticos:

- a) legislação urbanística municipal relativa ao parcelamento, uso e ocupação do solo, obras e edificações;
- b) projetos urbanísticos;
- c) regularização fundiária;
- d) reserva de áreas para utilização pública;
- e) solo criado;
- f) operação urbana consorciada.

III-Financeiro e Econômico:

- a) fundo de terras, fundo municipal de água e esgoto e fundo de defesa do meio ambiente, criados pela Lei Orgânica do Município;
- b) fundo de desenvolvimento urbano;
- c) tarifas diversificadas de serviços públicos.

IV- Tributários:

- a) parcelamento e edificação compulsórios;
- b) desapropriação, nos termos do artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal;

- c) contribuição melhoria;
- d) imposto progressivo;
- e) incentivos e benefícios fiscais.

No tópico transporte e circulação são tratadas as necessidades de circulação, privilegiando o transporte individual, ainda reproduzindo a ideologia das políticas desenvolvimentistas, sem mencionar a introdução do transporte de massa, inclusive não incorpora o projeto do Metrofor, sob a responsabilidade do governo do Estado. O avanço consistiu na implantação da tarifa única, sem basear-se em uma política de transporte público que acarretasse melhorias das condições existentes e maior acessibilidade para os segmentos de menores rendas.

O tratamento da questão ambiental aparece na definição das microzonas, na qual serviram de critério os seguintes aspectos: as especificidades do ambiente natural e a compatibilização das densidades e ofertas de infra-estrutura existente e projetada hipoteticamente. Destacam-se as Áreas Especiais que englobam as áreas de preservação dos recursos hídricos, as dunas, a orla marítima, as áreas de interesse urbanístico e as áreas de urbanização prioritária, entre outras. Nestas áreas, não foram identificados os problemas específicos, as correspondentes estratégias, instrumentos e formas de aplicação com determinação de políticas de intervenção com cronogramas.

Quando da definição do uso e ocupação do solo, foi destacado o tratamento diferenciado dos conjuntos habitacionais de interesse social e dos assentamentos espontâneos (favelas), os quais seriam objeto de regularização. A reversão do processo de centralização/exclusão não é traduzida em propostas concretas com estudos específicos quanto às diferentes formas de ocupação ilegal e correspondentes estratégias e políticas, em cada caso. A proposta é evasiva ao defender uma política de integração das ações federal, estadual e municipal, das organizações não governamentais (ONGs), sem determinar a forma de operacionalização e de obtenção dos financiamentos que dão aporte financeiro atrelado a um cronograma de implementação.

Ao introduzir a noção de pólos geradores de tráfego e equipamentos de impacto, remetem os estudos para os Rimas (Relatórios de Impacto Ambiental), os quais não têm uma visão da totalidade urbana, são setoriais e específicos. Estas novas modalidades de tipologias arquitetônicas, além de

terem interferência no tráfego e na estrutura urbana, como advertem os autores do plano, estão alinhadas às novas necessidades da globalização. Desta forma, trazem sérias mudanças nas relações econômicas e culturais por constituírem verdadeiros templos da sociedade de consumo, atingindo desigualmente as camadas sociais e as áreas da cidade. Em vez de minimizar a segregação socioespacial, a consolida de forma mais agressiva.

Os princípios norteadores do projeto de cidade da proposta ainda conservam forte viés desenvolvimentista. As abordagens redistributivistas do Movimento Nacional da Reforma Urbana foram incorporadas, no entanto, com limitações em função do privilégio da leitura técnica e da restrita participação da comunidade.

8.2.1 O Ponto Crítico do Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza: A Legislação de Uso e Ocupação do Solo

Como peça-chave do plano, a Luos (Mapa 25) regulamenta o zoneamento que constitui a divisão da cidade em diversas áreas nas quais são especificados os vários usos (comércio, serviço, moradia, indústria) e determinados os padrões ou normas de ocupação dos terrenos (gabaritos das construções, coeficientes de aproveitamento, recuos, frações do lote, taxa de permeabilidade e taxa de ocupação).

A Luos é um instrumento técnico urbanístico que possui uma linguagem hermética, impedindo o entendimento da população, mas influencia no desenho do espaço e interfere no modo vida e no comportamento da população. Ela define o porte das construções, a densidade construtiva e as formas permitidas de uso e ocupação dos terrenos e, sobretudo, destinados ao mercado formal.

Obrigatoriamente, por determinação do PDDUFOR, a Luos deveria ser aprovada no prazo de 120 dias. Isto faz pressupor que sua formulação acontece dentro do processo de elaboração do plano, sem a qual sua aplicação se inviabilizaria. Todavia, sua aprovação aconteceu em 1996, na gestão do prefeito Antônio Cambraia, então do PMDB, que deslançou a discussão em 1994. Tal fato deixou até aquele momento a cidade numa espécie de limbo legal, ainda regida pela Lei nº 5 122-A/79, que atendia às diretrizes do Plandirf.

Neste íterim, tramitaram na Câmara Municipal três projetos, em caráter de “urgência urgentíssima”, como mensagens do Executivo, sob a alegação de regulamentar dispositivos do PDDUFOR. Estas mensagens tinham o seguinte conteúdo: a primeira, o parcelamento, o uso e ocupação da Zona Especial- Área Praia de Iracema; a segunda, a ocupação da Faixa Especial- Área da Faixa de Praia; e a terceira, a composição, atribuições, organização e funcionamento da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor.

O procedimento do Executivo mostra o equívoco da cultura de planejamento imperante nas administrações municipais, que não reconhecem os planos diretores, apoiando-se em projetos de lei oriundos de ações contingenciais e *lobbies*, os quais respondem às demandas isoladas de grupos ligados ao mercado imobiliário formal.

Na avaliação de Oliveira (1996), o fato inovador foi a promoção, pela Câmara Municipal de Fortaleza, de um seminário realizado nos dias 6, 7 e 8 de maio de 1996, por pressão da bancada do PSB, liderada pelo vereador Sérgio Novais. Apesar da reduzida participação da bancada de vereadores, o seminário envolveu diferentes setores da sociedade, como entidades, técnicos e movimento popular, e conseguiu adiar o prazo de votação por 180 dias. Tal iniciativa viabilizou um processo de discussão com as entidades sociais e os movimentos de bairros, resultando em emendas na lei, as quais minimizavam o favorecimento ao mercado imobiliário formal.

Na análise da Luos, quanto à sua relação com as diretrizes do plano e a legislação vigente, destacam-se três aspectos críticos: a função social da propriedade, a segregação socioespacial e a preservação do meio ambiente. Em muitos aspectos, esta lei representa a continuidade da Lei nº 5 122-A, sobre as centralidades reforçadas pelas densidades construtivas, embora apresentando maior flexibilidade e adaptada aos novos parâmetros definidos pelo zoneamento em macrozonas e microzonas. No critério de definição das densidades construtivas permanece a relação entre condições infra-estruturais e uso do solo, determinada em razão da classificação do sistema viário: vias expressas, arteriais, coletoras e locais. Do mesmo modo, seguem os princípios normativos da lei anterior quanto aos índices de aproveitamento e a taxa de ocupação, que determina a densidade construtiva, mesmo com a introdução de outros mecanismos, como fração do lote para controle da densidade

populacional e a taxa de permeabilidade. No fundo obedecem a critérios quantitativos e abstratos, típicos dos planos diretores convencionais. Reforçam as centralidades existentes, sem reverter o quadro de segregação socioespacial, de modo a atender ao princípio da justiça social na cidade.

Para explicar a ação das legislações, Feldman (1996) recorre ao campo disciplinar do direito, ao entender o sentido da tradição, que é incorporado à lei, uma vez que as rupturas só acontecem como processos de longa duração, de forma a não lesar os direitos adquiridos. A autora salienta:

A legislação é cumulativa, novas formas de controle com referências mais diversas são constantemente incorporadas, como peças legais parciais, artigos, um processo contínuo de reformulação, exclusões e acréscimos que, não alteram, necessariamente, nem o sistema legal, nem as instituições e seus procedimentos (FELDMAN, 1996, p.170).

Nesta análise aplicada a Fortaleza, a relação entre o plano e a legislação volta-se para um ponto que pareceu significativo para explicar a hipótese do estudo, o descompasso entre as idéias do plano e as da Lei de Uso e Ocupação do Solo. O plano constitui uma figura de retórica fundamentada nos princípios de um suposto planejamento politizado, quando teoricamente assume a função de instrumento de contrato social, no qual todos os agentes participariam dos processos decisórios e das definições das estratégias e diretrizes da política urbana, na perspectiva de universalização do direito à cidade.

O fato novo do plano só poderia ser concretizado a partir da regulamentação da Lei de Uso e Ocupação do Solo e demais instrumentos, por via dos quais, teoricamente, se viabilizariam os princípios da justiça social e do direito à cidade. Na prática, a regulamentação das densidades não foi guiada por critérios qualitativos, limitando-se a parâmetros quantitativos. Quanto à definição de estratégias e decisões, não aconteceu o envolvimento da população. Diante disso, a idéia do bairro como unidade de planejamento e gestão, que incluía pesquisa qualitativa, inviabilizou-se. Na perspectiva do plano, a função social da propriedade seria realizada pela universalização do índice de aproveitamento 1,0 na cidade, capaz de regular as densidades e ser um instrumento de contenção da especulação imobiliária, de forma a socializar

os benefícios das melhorias urbanas realizadas pelo poder público. O “solo criado” seria, então, um adicional a ser pago pela iniciativa privada, de forma tal que o governo pudesse corrigir as desigualdades, eliminando a apropriação privada dos benefícios e a socialização dos custos. Contraditoriamente, nas áreas mais valorizadas, como Aldeota e Meireles⁷⁰, os índices passaram de 2,0 para 2,5, uma valorização artificial a ser apropriada pelo mercado imobiliário formal, que inclui proprietários de terra, construtoras, empreiteiras e demais agentes.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, único instrumento regulamentado, não traduz a concepção redistributiva do plano e, em muitos aspectos, constitui uma adaptação da Lei 5 122-A, ainda seguindo os princípios do Plandirf e das leis complementares que beneficiam os interesses imobiliários. Quanto aos demais instrumentos jurídicos, financeiros e econômicos, que teriam o efeito redistributivo e promoveriam a justiça social e os direitos à cidade, não foram regulamentados. Na realidade o plano não teve o reconhecimento das esferas públicas e privadas, no entanto a Luos, como se poderá perceber no próximo item, teve papel incisivo na direção e natureza da expansão urbana.

8.3 O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E A EXPANSÃO URBANA ENTRE 1992 E 2006

Neste tópico analisa-se a relação entre plano e ações, ou seja, o papel das representações no contexto da expansão urbana e o lugar dos agentes na dinâmica da produção e apropriação⁷¹ do espaço, em Fortaleza.

A expansão urbana da metrópole de duas faces, competitiva e informal, pode ser explicada em função do lugar sempre periférico ocupado por Fortaleza no mundo das relações capitalistas. Desta forma, a história das realizações das gestões estaduais e municipais, o diagnóstico elaborado pelo PDDA (2005), os estudos de Bernal (2004), Costa (2005) e Silva (2005) são

⁷⁰ Os bairros Meireles e Aldeota localizam-se na área leste da cidade, onde reside a população de renda média e alta e há maior concentração da verticalização, de equipamentos e serviços urbanos, correspondendo a uma maior valorização da terra urbana.

⁷¹ O conceito de apropriação constitui a ação humana sobre o meio material que se realiza mediante duas modalidades: apropriação e dominação. A dominação sobre a natureza como resultado das operações técnicas produz a segunda natureza, assumindo a forma de mercadoria. A apropriação transforma a natureza para fins de uso, que significa a realização da vida social (LEFEBVRE, 1970).

fundamentais para mostrar os vetores e a natureza da expansão urbana entre 1992 e 2006.

Em Fortaleza, segundo Smith (apud BERNAL, 2004), a fase metropolitana do urbano caracteriza-se pela ampliação do seu espaço de polarização, com influência regional (Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão) e estadual, embora guarde semelhança com as fases anteriores, marcadas pela fraca participação do setor produtivo, forte peso do setor terciário, presença marcante do setor informal, elevado crescimento demográfico, alta concentração de renda, altos níveis de pobreza e visível segregação socioespacial. Este quadro de desigualdade tanto tem um caráter socioespacial quanto simbólico, comprovando a hipótese de a expansão urbana revelar a lógica da acumulação do capital sem muita inferência das ações planejadas.

Desta forma, o atributo de metrópole está mais ligado ao crescimento demográfico, que representa em uma década 21,14 %. Conforme o Censo do IBGE, em 1991, a população de Fortaleza atinge 1 767 637 habitantes e em 2 000 alcança 2 141 402 habitantes. Assim, a urbanização expressa-se no fenômeno da elevação acelerada da densidade demográfica a partir dos anos 1970, quando passa de 2 554 para 6 855 habitantes por quilômetro quadrado, em 2000 (PDDA- 2005).

A partir de 1990, ocorrem mudanças significativas no conteúdo da urbanização em Fortaleza, marcada pela maior difusão do capital corporativo, o qual invade, de forma seletiva, várias esferas da vida urbana. Entre os agentes principais está incluído o Estado, o governo federal, particularmente o governo estadual e os setores ligados às atividades turísticas, à economia de exportação, às industriais, aos serviços modernos, à construção civil, à incorporação e ao mercado imobiliário, população. Tiveram, também, forte influência os movimentos sociais e os partidos políticos de oposição, entidades profissionais como IAB-CE e AGB, mediante ampla participação na defesa do meio ambiente e na erradicação das favelas de áreas valorizadas, objeto de intervenção do Estado ou de grupos empresariais. Incluem-se como outros agentes os comerciantes, os funcionários públicos, os profissionais liberais e a população. Vale salientar que o capital corporativo nacional e internacional está cada vez mais presente, principalmente nas atividades comerciais e turísticas.

Desde o final da década de 1980 e o início da década de 1990, assistem-se a mudanças advindas da reestruturação do capital e da crise fiscal, no plano mundial, que atingiram de forma mais drástica as economias periféricas. Diante da fragilização do capital produtivo promovido em grande parte pela “financeirização” da economia, reforça-se a presença do setor imobiliário, com conseqüências na apropriação e uso do território da cidade e na prática da gestão urbana. Também, não se pode descartar a presença da população.

Nas economias centrais, analisadas por Sassen (1998), a expansão do setor de serviços decorre do papel das cidades globais como centro de decisões e controle da economia e do declínio ou diminuição das indústrias nas grandes cidades. Fortaleza, diferentemente, está ligada aos processos relativos à adoção de estratégias políticas implementadas no Ceará, nos anos 1980 e 1990, mas sem comprovar-se evasão do capital industrial. O crescimento do terciário está em parte associado ao desenvolvimento do turismo e de toda a rede de atividades correlatas ao lazer, o qual foi o *leit motiv* da expansão dos setores ligados ao entretenimento, transportes, alimentação e outros. Como afirma Bernal (2004), o setor imobiliário tornou-se mais dinâmico na produção de habitação multifamiliar, hotelaria, *shopping centers* e edifícios para escritórios.

O projeto moderno de sociedade implementado pelo “Governo das Mudanças”, representado por Tasso Jereissati (1987-1990), Ciro Gomes (1991-1994), Tasso Jereissati (1995-1998), Tasso Jereissati (1999-2002), exigia a implantação de uma cultura urbanística consentânea com a racionalidade empresarial e a imagem de um governo moderno, portanto, uma cidade competitiva, atrativa à agenda dos investimentos industriais e da atividade turística.

Arantes (2000) considera esta nova produção arquitetônica integrada a um movimento cultural, mais amplo, no qual ocorre uma recondução do ideário moderno, efetivado por um gerenciamento empresarial realizado pela convergência entre governantes, burocratas e urbanistas. Em Fortaleza, as ações do Estado vêm mostrar o sentido de se configurar uma cidade-empresa como empreendimento de comunicação e promoção, “mercadorização integral de um valor de uso civilizatório como a cidade” (ARANTES, 2000, p.17). Para a

autora, o que está em promoção é “um produto inédito, a saber, a própria cidade, que não vende, como disse, se não se fizer acompanhar por uma adequada política de “image making”. (ARANTES, 2000). É, portanto, uma ideologia que investe na auto-imagem dos habitantes, propugnada pela classe hegemônica na superação da crise pela inserção, via competitividade, no mundo global mediado pelo espectro luminar dos grandes projetos.

Vainer (2000, p.100) esclarece esta passagem conceitual de caráter político-institucional da *polis* para a *city*, a qual transfigura o sentido e função lógica da cidade-mercadoria, signo do modernismo, conforme mostra:

O questionamento da transformação da cidade em mercadoria se dilui no momento em que ela ressurgue travestida de empresa; e a crítica a esta analogia perde sentido quando é a cidade pátria que emerge, oferecendo a paz, a estabilidade e a garantia de líderes capazes de encarnarem, graças a seu carisma, a totalidade dos cidadãos.⁷² Esta permanente flexibilidade e fluidez conceitual operam como poderoso instrumento ideológico, fornecendo múltiplas e combinadas, mesmo contraditórias, imagens e representações, que podem ser usadas conforme ocasião e necessidade.

Nesta concepção, a cidade além de lugar da produção e do consumo dá outro sentido ao lugar, ao incorporar a forma mercadoria de luxo. A representação da cidade-objeto, da cidade-mercadoria coincide com a cidade-imagem, ao assumir a condição de sujeito. “Esta cidade, que saiu de forma passiva de objeto e assumiu a forma ativa de sujeito, ganha uma nova identidade: é uma empresa” (VAINER, 2000, p. 83).

O *slogan* “Ceará, Terra da Luz” faz parte da constituição de uma imagem positiva ligada à gestão urbana de viés neoliberalista, produzida pelo *marketing*, em substituição à velha idéia de “Cidade da Seca”, personificação negativa associada aos preceitos do funcionalismo. A imagem de cidade-vítima, alimentada pela “indústria da seca”, ideologia compartilhada pelas políticas desenvolvimentistas, no período de vigência do PDCF e do Plandirf, é substituída pelo imaginário da cidade-civilizada. Nesta ideologia a cidade torna-se um novo produto cultural, competente, com fins de atrair investimentos e tecnologias, e, portanto, empresas multinacionais e turistas. As ações do Estado

⁷² Vainer (2000) faz uma diferença entre cidadãos e cidadãos, que nos instrumenta para o desvendamento da ideologia do urbanismo empresarial.

a fim de que a cidade faça jus à sua nova função de competitividade são de duas ordens: uma econômica e administrativa, mediante políticas de incentivos fiscais e de “enxugamento” da máquina pública, e outra urbanística, no sentido de uma renovação urbana seletiva, atingindo diferencialmente as camadas sociais e a cidade.

De acordo com as estratégias de desenvolvimento deste projeto político, seriam realizadas parcerias pública e privada, envolvendo capital nacional e internacional, com vistas a dotar a metrópole de atributos necessários à integração ao movimento de mundialização do capital. Os investimentos do governo estadual, nas gestões Tasso-Ciro-Tasso-Tasso, foram direcionados para obras de grande porte (Mapa 26) e infra-estrutura urbana, tais como: Aeroporto Internacional Pinto Martins, Complexo Industrial Portuário do Pecém, Centro Cultural Dragão do Mar, Metrofor, Projeto Sanear, avenida Sebastião de Abreu e reestruturação da rodovia/avenida Washington Soares, rodovias Sol Poente e Sol Nascente. Estas obras foram realizadas à revelia das diretrizes do PDDUFOR e sem articulação com as políticas públicas municipais. Foram ações de caráter autoritário, com envolvimento de um grupo muito restrito de arquitetos ligados aos administradores públicos, na qualidade de técnicos autorizados e competentes, desvinculados de um processo participativo da população.

Referidas obras foram objetos de polêmicas, pois exigiam tecnicamente estudos de impacto econômico, social e ambiental. Outras iniciativas polêmicas, ainda em nível de projetos, também motivaram mobilização da sociedade e audiências públicas, com envolvimento das associações de classe, da população e dos partidos políticos. Por exemplo, o Ícone de Fortaleza e o Centro Multifuncional de Feiras e Eventos cuja localização no Poço da Draga foi idealizada pelos estudos do PDCF. No novo projeto foram previstos 55 mil metros de área construída e um aterro de 19 hectares sobre o mar. Este programa inclui um centro de convenções, um parque de exposições e feiras, teatro para 2 000 pessoas, auditórios e lojas. O projeto foi motivo de mobilização social, pelo impacto ambiental e por ocupar área de uma das mais antigas aglomerações faveladas, habitada por 305 famílias, a serem deslocadas para conjuntos de apartamentos no próprio bairro.

As ações do governo do Estado, além de não obedecerem às diretrizes do Plano Diretor, que exigem projetos participativos, tiveram sérias

repercussões na estruturação urbana. Pela magnitude dos projetos, tornam-se pólos geradores de atividades e tráfego, resultando em congestionamento de tráfego e aumento das densidades, contrariando o planejamento instituído. Tais processos, ao criar e destruir centralidades, repercutem nas sociabilidades, com perdas significativas de capital material e simbólico.

Em seguida, apresentam-se as ações das administrações municipais durante o período de vigência do PDDUFOR: Juraci Magalhães (1991-1992), Antônio Elbano Cambraia (1993–1996), Juraci Magalhães (1997-2000), Juraci Magalhães (2001-2004) e Luiziane Lins (2005-2008). Com exceção de Luiziane Lins, filiada ao PT, as demais gestões pertencem a um único partido, o PMDB. Portanto, seguem uma mesma tendência ideológica.

Em 1992, a administração de Juraci Magalhães deu continuidade à elaboração e aprovação do PDDUFOR, sem, no entanto, ter sido regulamentada a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Vigorou, ainda, a Lei nº 5 122-A. Nesta gestão, conforme Soares e Barreira (1998), as ações do governo municipal visavam criar uma imagem de dignidade e orgulho para a cidade, configurando uma gestão política de oposição ao governo do Estado. As ações práticas consistiram na limpeza da cidade e realização de obras de impacto urbanístico intra-urbano: recuperação de logradouros públicos, viadutos, renovação urbana em áreas históricas (Praia de Iracema), Centro da cidade e praças. Durante este governo, o incentivo à parceria com a iniciativa privada facilitou as realizações e serviu de legitimação e comprovação de eficiência administrativa.

Dando continuidade ao modelo de administração anterior, a gestão de Antônio Cambraia apresenta uma política, na qual se destaca um programa setorializado de ação, nas seguintes áreas: educação, saúde, assistência social, transporte, turismo, planejamento e desenvolvimento urbano e saneamento. Como a grande maioria das ações executivas e normativas desta gestão concentrou-se na área urbanística, teve forte impacto direto e indireto na reestruturação espacial. Dentre elas, as obras de grande porte como: IJF, Mercado Central, Mercado São Sebastião e a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, sob as diretrizes do PDDUFOR. Do ponto de vista institucional, registram-se o cadastramento de imóveis, por meio da técnica de fotometria, e a atualização dos instrumentos de planejamento, mediante a

criação de conselhos, com destaque, na área urbana, o Conselho de Habitação (SOARES e BARREIRA, 1998).

Conforme Soares e Barreira (1998), entre 2001 e 2004, a administração subsequente, de Juraci Magalhães, político conservador, exacerbava as práticas clientelistas e motivou sérias acusações de corrupção. Na reorganização administrativa, as duas principais iniciativas foram a criação das administrações regionais e a extinção do Instituto de Planejamento do Município. Ao destituir o órgão de planejamento oficial e concretizar uma descentralização administrativa, as ações do executivo municipal ficaram à mercê de contingências políticas pragmáticas, sem visão planejada de longo prazo e abrangente. Destacam-se entre suas obras: o aterro da Praia de Iracema em frente ao Ideal Clube, destinado a grandes eventos, a abertura da Via Expressa Mucuripe-Parangaba, a recuperação do calçadão da avenida Beira-Mar e o prolongamento da avenida Padre Antônio Tomás.

O perfil destas administrações é marcado por uma visão pragmática na qual predomina a racionalidade instrumental, conforme as contingências políticas imediatistas e clientelistas e as exigências das forças do mercado. As diretrizes do plano só eram respeitadas quando existia uma conveniência política ligada aos interesses dos grupos hegemônicos representados pela elite empresarial da construção civil, pelo setor imobiliário e pelo setor turístico. As ações foram direcionadas para grandes obras públicas, centrando-se na malha viária, privilegiando claramente o transporte individual, concentradas no setor leste, orla marítima, para atrair a atividade turística e favorecer o capital imobiliário.

A administração de Luiziane Lins inicia-se quando o projeto de lei de revisão e atualização do plano conforme o Estatuto da Cidade entra em tramitação na Câmara Municipal, mas por pressão dos movimentos populares foi retirado pela Prefeita, para revisão.

Conforme Silva (1992), a influência dos movimentos sociais na expansão urbana foi mais expressiva quando a cidade adquiriu o *status* de metrópole. Neste momento, destaca-se a sua participação nos fóruns de discussão do Plano Diretor, como também em mobilizações, forçando mudanças nas políticas públicas, nos projetos de renovação urbana e também em ações dos grupos empresariais, quando comprometem o meio ambiente e atingem a

população local. Obras que foram alvo de mobilização e/ou audiências públicas: ampliação do *Shopping Center Iguatemi*, a avenida Sebastião de Abreu, o Centro de Eventos e Feiras, o Aeroporto Pinto Martins e o Complexo Portuário do Pecém.

O setor comercial de produtos alimentares torna-se cada vez mais oligopolista, predominando as redes de supermercados. Até então de capital local, são apropriadas pelo capital do Sudeste e internacional, substituindo alguns grupos locais e destruindo parte do pequeno comércio. São equipamentos de grande porte, disseminados nos antigos corredores de atividades localizados nos bairros mais populosos e além de geradores de tráfego, aplicam técnicas modernas. Dentre eles: Pão de Açúcar, Bom Preço, Center Box, Extra, Carrefour. Os grupos locais diversificam-se a exemplo dos supermercados: Frangolândia, Pinheiros, Super Família, Cometa, São Luiz.

Na área de artesanato, ocorreu a proliferação de feiras, ocupando os espaços públicos, inclusive a orla marítima, mais direcionada a demanda de turistas. A área central, ainda mantendo o forte dinamismo, passou a atender as camadas populares, introduzindo galerias comerciais e pequenos *shopping centers*, alguns abrigando o mercado informal, como Beco da Poieira, já incorporado a rotas turísticas. Outra modalidade de comércio, congregando produtores da Capital e do Interior, é a Feira da Madrugada, ocupando a Praça da Sé das cinco às oito horas, antes da abertura do comércio formal.

Quanto às indústrias, desde a implantação da Sudene, nos anos 1980 sob os auspícios do Finor, e nos anos 1990, com as políticas fiscais do governo do Estado, apesar da lenta descentralização industrial, grande parte transferiu-se do entorno da avenida Francisco Sá, para outras áreas da cidade, o Distrito Industrial de Maracanaú e outros municípios como: Horizonte, Caucaia. Na Capital passaram a concentrar-se os ramos tradicionais, ligados aos produtos regionais, os quais se ampliam, se modernizam e se integram às pautas de exportação, como calçados, têxteis, confecções e produtos alimentícios, localizadas no Pólo Industrial de Parangaba e seus corredores viários de acesso.

O setor de serviço modernizou-se e diversificou-se, principalmente para fins de apoio às atividades turísticas, dinamizado com as recentes políticas de realização de grandes eventos (congressos, feiras de produtos etc.). São

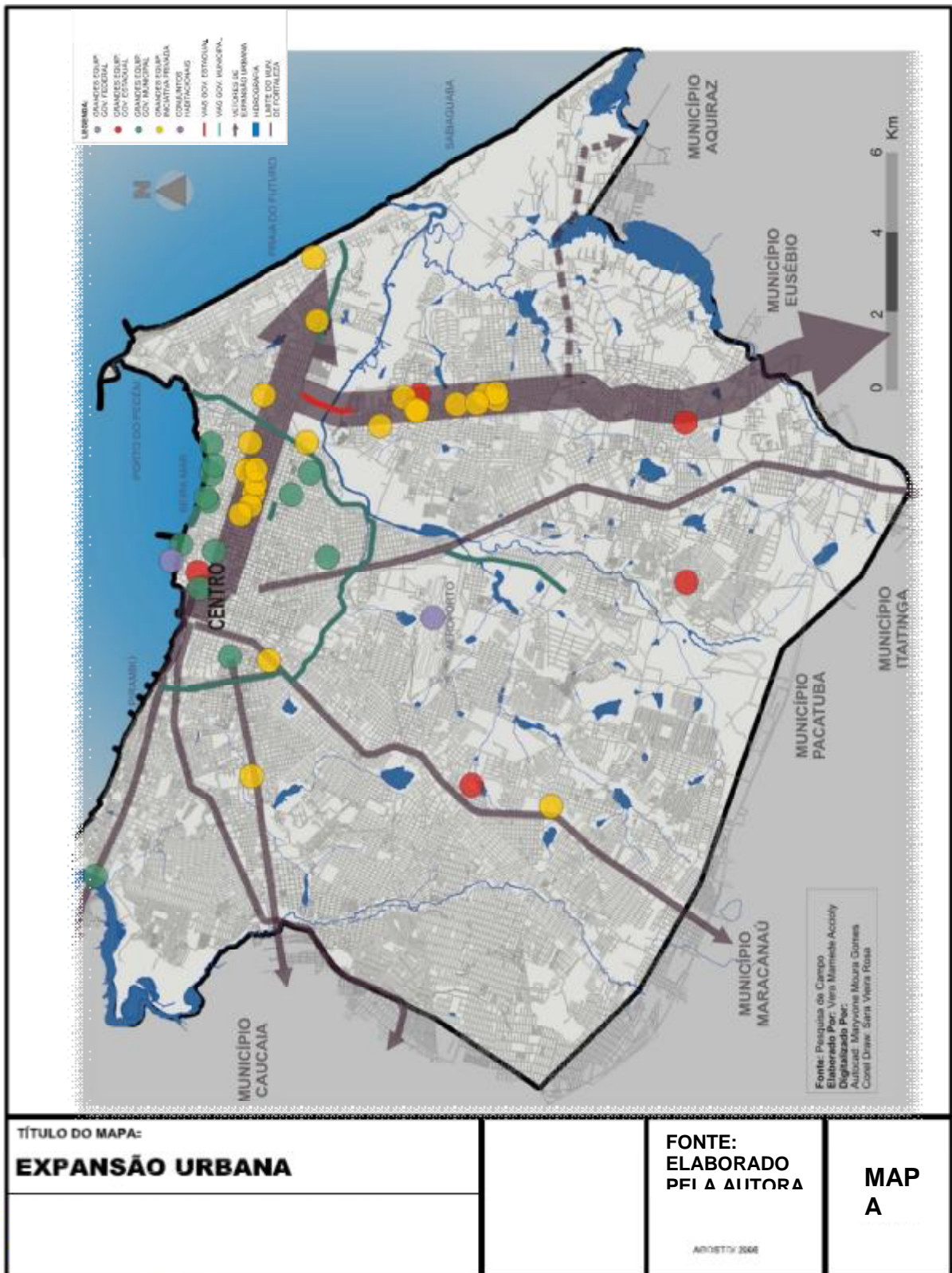
instalados equipamentos hoteleiros modernos e de grande porte, preferencialmente na orla marítima, Beira- Mar e Praia do Futuro. Multiplicaram-se também as pousadas, mediante adaptação de antigas residências, próximas à orla marítima. Os principais corredores turísticos foram aparelhados, como a avenida Monsenhor Tabosa e a avenida Beira-Mar. Segundo Bernal (2004), Fortaleza assume o lugar de importante pólo receptor, em 1990, atraindo 15% dos turistas desembarcados, anualmente, no Nordeste.

O papel das camadas populares também foi significativo por seu peso na composição populacional, exercendo pressão junto aos governos, principalmente face ao déficit habitacional, à falta de políticas públicas e de condições de renda fixa para submeter-se a financiamentos,. Conforme dados de pesquisa realizada por Silva (2000), em 1985 existiam 234 favelas em Fortaleza, em 1991 passaram para 313 e em 2000 ultrapassam 614, mais de 82 áreas de risco, a grande maioria na periferia e muitas disseminadas nos bairros das camadas de média e alta renda. A ocupação das áreas de risco e a construção de casebres não obedecem às diretrizes da Luos, nem ao Código de Postura, ficando à margem do planejamento formal.

De acordo com a leitura do (Mapa 26), as ações dos governos estadual e municipal e dos outros agentes da produção do espaço em Fortaleza, podem-se visualizar os vetores de expansão urbana de 1992 até 2006.

A expansão da malha urbana, a partir da década de 1990, além dos eixos viários já referidos, acrescentam-se as vias estruturantes decorrentes das obras implementadas pelo governo estadual para fins de incentivo às atividades turísticas: o binário avenida Washington Soares-Rodovia Sol Nascente, na direção sudeste, de via de ligação com Eusébio, Aquiraz e litoral leste, e o binário avenida Leste-Oeste- Rodovia Sol Poente, na direção oeste, via de conexão com Caucaia, São Gonçalo do Amarante e com as praias do litoral oeste, obra conjunta do governo do Estado e Prefeitura.

Conforme análise de Bernal (2004, p.165), apoiada em dados da Secretaria de Finanças, após a aprovação da Luos, as três regiões que apresentaram maior índice de crescimento foram centro/leste, oeste e sudeste, tanto em construções residenciais quanto comerciais. Ainda, em corroboração às afirmações de Bernal, esta expansão está associada à nova condição de



Fortaleza, de grande pólo regional metropolitano, estadual e regional. A expansão urbana decorrente das altas taxas de crescimento nestas três regiões apresenta conteúdo diverso e atinge diferentemente os segmentos sociais.

Desta análise, pode-se perceber que o agente principal foi o governo do Estado do Ceará, mediante as estratégias políticas direcionadas ao desenvolvimento das atividades turísticas e industriais, e o governo municipal, pelo reforço às atividades turísticas. Entre estas ações destacam-se as obras de infra-estrutura, os equipamentos de grande porte, a renovação urbana de bairros históricos, os quais atraíram outras atividades residenciais, comerciais e de serviços fortalecendo o mercado da construção civil e imobiliário.

Por outro lado, as ações municipais de flexibilização da legislação abriram novas fronteiras para realização de empreendimentos imobiliários modernos, tais como: condomínios fechados unifamiliares e multifamiliares, *shopping centers*, centros empresariais, *flats*. Neste período, os empreendedores imobiliários residenciais lançam condomínios fechados unifamiliares em diferentes bairros, destinados às diversas camadas sociais: Cidade Leste, Cidade dos Funcionários, Edson Queiroz, Messejana, Itaperi e outros.

A área leste, Aldeota e Meireles, bairros da elite, de grande referência simbólica, desde a década de 1970, consolidam-se como centralidade alternativa da área central. Além de abrigar a elite e segmentos médios altos, congrega as mais modernas atividades financeiras, comerciais e serviços, sendo alvo preferencial dos promotores imobiliários. Destacam-se como vetores de expansão destes bairros as avenidas Dom Luís e Santos Dumont, que estabelecem ligações, na direção leste, com os bairros Papicu, Varjota, Dunas, Praia do Futuro, Cocó, e as avenidas Desembargador Moreira da Rocha e Senador Virgílio Távora, que estabelecem ligações, na direção sul, com os bairros Dionísio Torres, Água Fria, Cocó e as saídas da cidade, pela rodovia BR-116.

Aldeota, bairro já totalmente loteado e construído, sem terrenos disponíveis e alto valor dos terrenos passa por um processo de destruição das antigas residências. Recentemente, diante da valorização da área, os prédios de três pavimentos são demolidos e substituídos por torres de apartamentos. A orla marítima norte é praticamente ocupada por edifícios de apartamento de alto

luxo, com mais de 300 m², cadeias de grandes hotéis, apart-hotéis e restaurantes.

A elite que na década de 1980, transferiu-se da Aldeota para o novo bairro Água Fria em busca de espaço diferenciado e mais reservado, com avenidas mais amplas e espaços verdes retorna em 1990. Pela falta de segurança passou a demandar condomínios fechados multifamiliares nos bairros Aldeota e Meireles.

O Centro passa por um processo de esvaziamento das suas funções originais, com a expansão dos bairros Aldeota e Água Fria e o fortalecimento de outras centralidades, como a avenida Bezerra de Menezes, Treze de Maio, Gomes de Matos, embora ainda preserve seu dinamismo, predominam o comércio popular e informal. Segundo Bernal (2004, p.169), baseada no censo do IBGE 2000, há uma redução dos domicílios na área central.

O bairro Praia de Iracema, contíguo ao Centro, uma das áreas mais antigas, inicialmente de veraneio, e, pós 1930, de residências, foi motivo de obras de grande porte, do governo Estadual, Centro Dragão do Mar, da Prefeitura, a renovação urbana com a recuperação da Ponte dos Ingleses, o calçadão da Beira- Mar e a restauração do Estoril, *point* dos intelectuais boêmios. Nos últimos anos, apesar das mobilizações envolvendo comerciantes e moradores, em decorrência do turismo sexual, o bairro entrou em declínio.

Neste quadro, pode-se constatar o forte peso das ações do governo, articulado aos programas nacionais e internacionais, que asseguram financiamentos, atendendo, principalmente, às atividades da elite e suas demandas, contribuindo para a segregação socioespacial entre o leste e o oeste. Isto se evidencia na área à leste da cidade, com tipologia de habitações e equipamentos urbanos mais modernos, edifícios inteligentes, e melhores condições de infra-estrutura urbana, enquanto a área à oeste é expressão dos espaços suburbanos.

Tal processo ocorre de forma seletiva, em algumas áreas a partir de uma destruição criativa, substituindo as antigas tipologias por novas, outras preenchendo os interstícios urbanos, e demais, com o transbordo para os municípios limítrofes, Eusébio e Aquiraz (Porto das Dunas).

A segregação torna-se visível, pela convivência de tipologias modernas próximas aos aglomerados de favelas, cada vez mais adensados,

como também, pela diferença de tipologias entre os bairros das camadas de média renda, populares e da elite.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel do planejamento urbano oficial nas práticas urbanas em Fortaleza, seus limites e possibilidades, remeteu à análise da relação entre plano e ação no contexto da expansão urbana. Esta trajetória teve como referencial empírico as práticas de planejamento urbano oficiais, entre 1963 e 1992, representadas pelos seguintes planos: Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, em 1963, Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, em 1972, e Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, em 1992.

Torna-se fundamental recuperar as indagações que nortearam o estudo:

Os planos constituíram-se como planos de governo e, portanto, serviram de orientação às práticas públicas e privadas?

Os planos tiveram o reconhecimento dos agentes produtores do espaço em Fortaleza?

O planejamento urbano oficial na qualidade de instrumento técnico, executivo e normativo pode realizar o projeto ou programa redistributivo, definido na pauta do Movimento da Reforma Urbana, ou está preso à sua razão fundante e institucional, instrumental necessário à reprodução das relações capitalistas?

Para fins de posicionamento sobre estas indagações, serão enfatizados os pressupostos que nortearam o estudo:

a) na qualidade de discurso competente e ideologizado, tais planos configuraram-se como concepções de cidades idealizadas, compatíveis com as ideologias das políticas regionais e urbanas nacionais, sem se constituírem em efetivo plano de gestão municipal nem terem o reconhecimento dos agentes produtores do espaço. O fato de sua formulação não ter como referência a realidade local, e, portanto, sem atender às condições políticas, econômicas, socioespaciais e financeiras de Fortaleza, evidencia a dissociação entre diagnóstico, diretrizes e instrumentos;

b) o reconhecimento da dupla dimensão do planejamento urbano, técnica e política, que como processo e conjunto de técnicas de uso social,

econômico, político e cultural, está submetido à decisão e critério de valor, portanto, mantém-se fora de cogitação o seu caráter de neutralidade.

A confirmação de tais pressupostos remete a duas reflexões para fins de entendimento dos limites e possibilidades do planejamento urbano oficial, em cada etapa de constituição do planejamento urbano em Fortaleza.

A primeira reflexão consiste nas condições dos planos diretores oficiais na qualidade de instrumentos de orientação e de regulação da produção do espaço, do governo municipal, que além de assegurarem o desenvolvimento urbano devem promover a redistribuição dos benefícios da urbanização. Por um lado, o governo municipal tem suas restrições por sua condição de instância local do Estado, e por encerrar as funções de dominação e controle a serviço da reprodução do capital, embora seja a esfera preferencial de atuação pela maior aproximação das problemáticas referentes ao desenvolvimento socioespacial da cidade. Ainda mais este governo nas sociedades periféricas, a exemplo de Fortaleza, está comprometido em razão da sobrevivência de práticas clientelistas. Por outro, mediante a mundialização da economia, cada vez mais a promoção do desenvolvimento urbano está submetida a outros fenômenos e esferas decisórias emergentes de várias instâncias: metropolitana, estadual, regional e mundial.

Diante deste quadro, reforçar a institucionalização do planejamento e a autonomia municipal é fator significativo, pois representa o fortalecimento do governo, mas não indica reforço da cidadania. O poder local envolve outros setores e protagonistas do desenvolvimento urbano, o qual depende da posição e do grau de autonomia da aglomeração na vida econômica, política e socioespacial nacional/mundial. Não restam dúvidas quanto à importância dos planos de governo e seu reconhecimento para fins de amparo legal, necessário em uma sociedade organizada na defesa do desenvolvimento da cidade e das condições de vida da sua população. No entanto, em razão do próprio caráter do Estado, nas economias capitalistas, a consolidação dos direitos à cidade urge uma maior organização da sociedade, na forma de agentes diretos revestidos de poder de decisão. Além de forçar uma maior politização do planejamento urbano oficial, ao serem ampliados os espaços de participação da comunidade, é fundamental que se incentivem outras alternativas de planejamento e ações sobre o espaço urbano.

A segunda reflexão refere-se à dimensão técnica e política do planejamento urbano, pois muitos estudiosos atribuem a falácia destas práticas modernas ao domínio da razão instrumental. Nas vertentes do planejamento moderno, expressas no discurso competente, a valorização da racionalidade técnico-científica, como saber supostamente neutro, tinha como fim assegurar a legitimação das ações do governo. Por estar eivado de utopia social, o planejamento moderno objetivava, além da organização e controle urbano, uma melhoria das condições de vida das classes trabalhadoras, mas preservando os marcos do capitalismo. Como é notório, a pesquisa científica aplicada, principalmente para fins de ação prática, caso do planejamento urbano, reflete os valores dos profissionais a respeito da realidade, a qual subentende a posição a favor ou contra o *status quo*. Desta forma, a neutralidade torna-se uma questão ideológica. É fundamental que o planejamento urbano articulado à gestão seja visto como *práxis*, na qualidade de ação prática comprometida; portanto, de ordem política, mas teoricamente fundamentada.

Entender esta relação entre política e técnica levou ao estudo das práticas de urbanismo/planejamento urbano, articuladas a específicas lógicas de reprodução das relações capitalistas no Brasil, representadas pelas políticas regionais, pela política urbana centralizada e pela tentativa de resgate do MNRU, correspondentes às vertentes de planejamento urbano aplicadas em Fortaleza.

A primeira subetapa, do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, Lei nº 2 128,⁷³ foi realizada sob a coordenação do arquiteto urbanista Hélio Modesto, entre 1960 e 1963. Consistiu no documento oficial de orientação das práticas urbanas entre 1963 e 1972 e, por ter sido aprovado no final da gestão do prefeito Cordeiro Neto, não se configurou como plano de governo. Em virtude das gestões estarem submetidas a práticas administrativas e ideológicas diferentes, principalmente a partir de 1964 com a instalação do governo militar, as ações sobre o urbano realizaram-se à revelia do plano.

O Plano Diretor da Cidade de Fortaleza teve por matriz a vertente do *comprehensive planning*, que introduz uma nova visão técnica oriunda da construção da realidade sob bases científicas .

⁷³ Aprovada em 20/03/1963 e publicada no Diário Oficial de 23/03/1963.

O PDCF incorpora uma mudança de categoria, de mera cidade para metrópole regional industrial, proposta que atende às injunções externas de generalização das relações capitalistas, influenciada pelo projeto do nacional desenvolvimentismo inerente ao Plano de Metas do Governo Kubitschek. A consolidação de um Brasil urbano e industrial, em substituição ao Brasil agrário exportador, exigia a internacionalização da economia e o desenvolvimento dos setores de indústrias básicas, entre elas a automobilística as quais tiveram amplo espectro na modernização das cidades. O maior impasse desta idealização refere-se ao respaldo político e socioeconômico em Fortaleza, quando os grupos oligárquicos ligados à economia regional eram ainda hegemônicos, e inexistiam outros grupos em ascensão com capital e interesse pelo setor industrial. Ainda mais, a proposta apenas faz alusão aos arranjos espaciais necessários à promoção da industrialização, e, tem uma postura tímida, ao manter as diretrizes de localização e organização tradicionais do setor industrial. As condições de infra-estrutura (água, saneamento e energia) indispensáveis à atividade industrial são de competência da esfera estadual, inexistindo no plano soluções concretas e diretrizes de operacionalização.

Ademais, o Estado promotor e regulador das condições urbanas, idealizado no Estado do Bem-Estar Social e realizado nas sociedades centrais, não tem continuidade nas economias periféricas. Desta forma, comprovam-se as limitações do governo municipal, em relação às mudanças estruturais e outras que extrapolam sua competência. Além disso, a cidade ideal utópica é consolidada mediante a mudança no estatuto da cidade, alterando as correlações de forças como figura de retórica do plano. O mito do discurso competente, supostamente formulado em conhecimentos técnico-científicos, por sua própria ideologia e autoritarismo não soluciona os problemas da cidade. Conforme o plano, a construção da realidade foi produto do saber técnico instituído como discurso competente, proferido por interlocutores autorizados e logo legitimado. Este discurso ideológico, portanto, omite as contradições e os conflitos, dissimulando sob a capa da cientificidade a existência da dominação (CHAUI, 1993). No plano existe, porém, um fato novo: a visão do processo de planejamento e do seu papel pedagógico, que não teve ressonância no meio administrativo e político local, inviabilizando a criação das condições

institucionais, no entanto são idéias ainda defendidas pelos urbanistas atualmente.

A segunda etapa refere-se ao Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza aprovado em 1972. Da mesma forma que o PDCF, não representa um plano de governo, pois foi aprovado no final da administração de José Walter Cavalcante. Como previsto, o plano teve uma vigência de dezenove anos e atendeu a administrações submetidas a diferentes motivações. Abrangeu, no entanto, quatro gestões do período do governo militar, em que os prefeitos eram indicados, uma administração do PT e uma do PSDB.

O Plandirf foi formulado na vertente sistêmica, a qual constituiu uma alternativa ao urbanismo funcionalista ao introduzir outros conceitos e metodologias. Nesta vertente a construção do futuro, da realidade projetada, acontece por meio de técnicas baseadas em “modelos de simulação”, denominado, em Fortaleza, método MoSAR. A cidade, neste modelo, é vista como uma estrutura cuja configuração espacial é determinada, relacionando os sistemas de fluxos (infra-estrutura) às atividades distribuídas no espaço. Estes planos eram apoiados em ampla pesquisa, tentando cobrir todos os aspectos da vida urbana, baseando-se em trabalhos de campo pautados em análises estatísticas, demográficas, econômicas etc. Além disso, o conteúdo científico era supostamente assegurado pela visão pluridisciplinar, estruturalista, segundo modelos e metodologias fundamentados na lógica formal, utilizando recursos computacionais. O volume de análises e proposições enfatizavam o caráter técnico do documento, inviabilizando o acesso ao documento pelas administrações e população.

Nesse contexto, a vertente sistêmica conciliava-se com o discurso dos anos 1970 e 1980, da ação planejada em escala metropolitana, conforme os pressupostos das políticas de desenvolvimento implementadas pelo governo militar. Tal política urbana centralizada, definida no governo militar assenta-se numa visão tecnocrática que seria viabilizada pelo Serfhau. Este como órgão do governo federal tinha como atribuição instituir e coordenar a política urbana nacional, norteadas pela concepção de um suposto planejamento integrado. Assim, o Plandirf tinha como pressuposto viabilizar este esforço de

centralização, integração e controle das ações políticas submetidas à ideologia do crescimento e do Brasil potência do governo militar.

Nesta perspectiva, a realização dos planos não era motivada por demandas das administrações locais e, ainda mais, preenchia o rol de formalidades necessárias ao acesso às fontes de recursos para fins de investimentos públicos. Para tanto, foi criado, nesta fase, um Fundo de Financiamento para Planos de Desenvolvimento Local Integrado, do qual o órgão gestor era o BNH, que visava promover planos e estudos de desenvolvimento urbano, cuja liberação exigia a criação, pelas municipalidades, de órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento integrado.

Tais condições favoreceram a elaboração de planos, que contavam com orientação técnica e disponibilidade de recursos. Na maioria das cidades brasileiras, os planos foram elaborados por empresas de consultoria, criadas pela necessidade de institucionalização do sistema de planejamento, bastante influenciado pelo movimento de mobilização desencadeado pelas referidas entidades municipalistas, apoiadas pelo IAB. Todavia, estes planos, como nas demais cidades brasileiras, não se consolidaram como direcionadores das ações administrativas, constituindo-se principalmente como instrumentos de formação de quadros técnicos no campo do planejamento urbano.

O plano contribuiu para ampliar as condições institucionais necessárias à centralização do governo, mas não deflagrou o esperado processo de planejamento e não funcionou como elemento catalisador das ações.

As diretrizes do Plandirf tinham caráter indicativo. Destacam-se as políticas de micropolos de equilíbrio, viária e de transporte e habitacional, que determinaram as diretrizes espaciais, mas dependiam do governo federal e do estadual. Foi, portanto, realizada a Política Habitacional, seguindo as orientações do BNH, fator indutor da expansão urbana e do crescimento do setor da construção civil e do setor imobiliário. O sistema viário em grande parte foi implantado, desencadeando o fenômeno da metropolização e da ocupação da periferia urbana, reforçando a segregação socioespacial conforme o surto de modernização corporativa do momento. Mencionadas políticas foram viabilizadas mediante ações de remoção de favelas, de obras viárias de impacto regional e intra-urbano, o reforço do Pólo Industrial de Maracanau e a criação

dos pólos de lazer. Estes pólos abrangem todos os recursos hídricos e atendem às estratégias políticas de controle e integração do território nacional.

As ações do governo, marcadas pela centralização das decisões e dos recursos, destinavam-se à criação das condições para a reprodução das relações capitalistas, de forma direta, com investimentos em infra-estrutura e equipamentos, e indireta, mediante incentivos e medidas legais. O governo municipal foi apenas o mediador na implementação de uma política urbana nacional centralizada, sem autonomia financeira e administrativa. Assim o Estado, como agenciador das condições capitalistas, contribuiu para a diversificação dos agentes econômicos, favoreceu a indústria da construção civil, fortaleceu o setor comercial e de serviços, as atividades turísticas, e ampliou as fronteiras para o mercado imobiliário especulativo.

A terceira etapa do PDDUFOR-1990/92 engloba seis administrações, uma do PSDB, quatro do PMDB e uma do PT. As administrações do PMDB tiveram maior período de vigência, apoiadas em práticas administrativas tradicionais, clientelistas. A atual administração, do PT, com apenas um ano de exercício, não teve tempo de modificar as práticas vigentes.

Inegavelmente, o PDDUFOR representa um avanço de natureza político-institucional, propiciado pela nova ordem jurídica implementada pela Constituição de 1988, a qual estabelece a descentralização do poder e o reforço do governo municipal.

Fundamentado na vertente redistributivista, o plano reincorpora o ideário do Movimento de Reforma Urbana, e suas bases conceituais apóiam-se na noção de função social da cidade e da propriedade, tentando assegurar a justiça social e a universalização do direito à cidade. Conforme este novo ideário atesta-se uma mudança substantiva na relação entre técnica e política, propiciada pelo processo de planejamento urbano participativo, desde a elaboração à definição das estratégias e prioridades. Para definição das diretrizes, estratégias e instrumentos, a construção coletiva da realidade deveria constituir a linha mestra da ação planejada.

Na vertente redistributivista, o planejamento urbano é visto como um instrumento técnico que tem uma função social e econômica ancorada na universalização do direito à cidade. Nesta perspectiva, o pressuposto básico refere-se à leitura técnica da cidade associada à leitura social. Esta além de

incluir o conhecimento do senso comum, constitui o ponto de partida na instalação do processo de planejamento. Segundo este discurso, a técnica passa, então, a ser vista como instrumento de esclarecimento da população, de forma a criar as condições de realização das negociações em torno da definição de um projeto de cidade. Dentro destas perspectivas, os impasses advêm dos próprios preceitos da democracia representativa e do papel do Estado nas sociedades capitalistas, impedindo que as metas e prioridades originem-se de decisões coletivas e, portanto contemplem as necessidades e aspirações do conjunto da sociedade conforme às disponibilidades de recursos,

Esta vertente, no entanto, não tinha ainda respaldo nas práticas urbanas da maioria das cidades brasileiras. Desse modo, resultou em distanciamento entre o plano, como idéia e intenção e as ações implementadas como prática socioespacial. Ainda mais, as idéias que configuraram a política urbana são traduções das lutas sociais urbanas do centro-sul, que em Fortaleza tiveram o reforço das reflexões dos intelectuais locais e dos grupos políticos ligados aos partidos progressistas PT, PSB, PCB. Estes imprimiram um conteúdo social e democrático, sem expressar as correlações de forças hegemônicas na produção e apropriação do espaço do meio social local. Nesse contexto, o fato novo e importante foi a criação de espaços de debate em torno das políticas públicas. Vale a pena ressaltar que, embora atingindo restritos setores da sociedade civil, teve significativa divulgação nos meios de comunicação, principalmente nos jornais, e representaram um passo largo à institucionalização deste campo de atividade em Fortaleza.

Pelas próprias limitações do governo municipal e suas especificidades em Fortaleza, o discurso representado no PDDUFOR, de mudanças nos marcos regulatórios e, conseqüentemente, nas correlações de poder na e da cidade, ficou inócuo, em nível de retórica. As condições institucionais e as formas de fazer política em Fortaleza, no entanto, ainda advêm de práticas clientelistas, caracterizadas pelo forte vínculo entre poder público e capital imobiliário da construção civil. A descentralização não constituiu-se como prática de gestão participativa, mas foi resultado de manobra política clientelista para loteamento das secretarias regionais.

A concepção de planejamento urbano, representada pelo PDDUFOR, não significa ruptura em relação às práticas anteriores, persistindo o “discurso

competente” autorizado pelos profissionais planejadores (percepção da problemática urbana e na determinação das diretrizes e instrumentos urbanos). O discurso, no entanto, é ambivalente, ao tentar conciliar o ideário do Movimento da Reforma Urbana às políticas neoliberais de inserção de Fortaleza na mundialização do capital, via atividade turística e abertura ao capital imobiliário moderno.

A concepção do PDDUFOR é um projeto ambíguo em relação à política urbana propugnada pela Constituição de 1988. Por um lado, enfatiza a vertente redistributivista, que exige a realização da função social da propriedade, a função econômica e a redistribuição dos benefícios da urbanização; por outro, inspirado no ideário da vertente do novo urbanismo, incentiva as parcerias público-privadas e o zoneamento flexível, abrindo a metrópole ao capital imobiliário e turístico. Evidencia um abismo entre projeto social e participativo generalista, sem determinação das áreas para incidência dos instrumentos distributivos, enquanto a Lei de Uso do Solo, único instrumento regulamentado, determina o aumento da densidade construtiva nas áreas de urbanização prioritária, ao promover a valorização dos terrenos, cujos benefícios recaem sobre os proprietários, sem compensações para o município.

A idealização do bairro como unidade de planejamento, idéia-base do PDDUFOR, significava um avanço por privilegiar o princípio de comunidade mediante o reconhecimento das diferenças e a valorização das identidades da cultura popular e do patrimônio material e imaterial. Foi inviabilizada, no entanto, pela inexistência de aparato institucional da Prefeitura (dados e pesquisas qualitativas capazes de orientar as diretrizes) e da realidade sociopolítica (falta de tradição de movimentos sociais urbanos e de práticas de participação). Quanto aos princípios e metodologias das peças técnicas do PDDUFOR, como espaço da representação e da percepção, restam informados pelas racionalidades distintas e desarticulados do espaço vivido, das relações concretas entre os agentes públicos e privados. Por não se apoiar em pesquisa qualitativa, e pela inexistência de um banco de dados atualizados e específicos sobre a cidade, a leitura da cidade não retrata a visão plural e diversificada dos valores e modos de vida dos distintos segmentos sociais, o papel dos agentes, a propriedade fundiária, de forma a evidenciar os conflitos e contradições na apropriação e produção da cidade.

Portanto, as condições institucionais e políticas não permitiram a utilização de parâmetros reais a serem informados à população para posicionar-se na condição de sujeitos na determinação das diretrizes e estratégias. As diretrizes foram determinadas *a priori*, como aplicação dos princípios constitucionais, federal e municipal, mas sem a interlocução da população e dos urbanistas locais.

Antes os planos diretores eram aprovados em regime fechado, com participação exclusiva dos pares do Poder Legislativo municipal, sendo vivenciados nesta ocasião mediante a interlocução de influentes dos partidos políticos, da Universidade, das associações de classe e dos movimentos populares, principalmente da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza. Além de incorporar emendas das associações de classe e dos movimentos populares, vivenciou-se, também, um clima de pressões e confrontos, no sentido da criação de espaço de discussão e de esclarecimento das propostas.

Como toda experiência nova, o PDDUFOR teve de enfrentar grandes desafios. Ao verificarmos cada gestão as do PMDB não tiveram experiências com as novas metodologias participativas, marcadas pela transparência, em substituição às práticas clientelistas. O Plano Plurianual e o orçamento até então seguem as práticas tradicionais de alocação de recursos autorizados pelo prefeito, e pela bancada de apoio, assessorado pela equipe técnica, sem incorporar o processo participativo.

O PDDUFOR, como os demais planos, constitui uma figura de retórica ao fundamentar-se nas idéias da suposta vertente do planejamento politizado, baseado nos princípios democráticos de equidade social e justiça social, sem contar com amparo legal e condições institucionais e políticas necessárias à realização das propostas. A não-regulamentação dos instrumentos jurídicos, administrativos e urbanísticos favorece a concentração das decisões no Executivo e no Legislativo, sem valorização da dimensão política do planejamento urbano.

Apesar das tentativas da equipe técnica para reverter o processo, este ficou comprometido em virtude da inexistência de uma cultura de planejamento participativo e da ideologia das gestões ligadas ao PMDB. Ainda mais, as práticas políticas clientelistas dominantes inviabilizaram a aplicação de uma metodologia em que o cidadão pudesse se posicionar como sujeito político.

Com isto, a participação popular foi irrisória, tanto em face da inexistência do exercício da gestão participativa, quanto pelo discurso em linguagem técnica e hermética e pela falta de canais de informação, os quais são acessíveis apenas para um segmento restrito de técnicos. Da mesma forma que outras cidades, como por exemplo São Paulo, objeto de estudo de Villaça (2005), o significado e o reconhecimento do Plano Diretor não são compactuados pela maioria da população.

Diante da complexidade das metrópoles contemporâneas, entre elas Fortaleza, por apresentarem espaços-tempos diferenciados de desenvolvimento e de correlação de poderes, a produção do espaço envolve diversos agentes, e os planos oficiais são instrumentos indispensáveis, mas não únicos. Por integrarem as atividades do governo municipal, traduzem o comportamento do Estado nas sociedades capitalistas, sob as diversas circunstâncias, econômicas, políticas e socioespaciais. Assim, estes planos são necessários às gestões, devendo ser reconhecidos como instrumento de governo, de forma a interagir com outros instrumentos que mobilizem os segmentos sociais.

Segundo comprovado no estudo, os planos nem são funcionais nem disfuncionais. Eles representam em cada momento uma situação-problema. As idéias de “justiça” e de “direito”, como as de “interesse comum”, recorrentes nos planos, traduzem a necessidade de legitimação do Estado. Portanto, embora apresentadas como verdades universais, são idealizações dominantes. Assim a recorrência ao discurso competente, técnico, transformado em “interesse geral ilusório”, constitui uma forma de universalizar as idéias dominantes. Por pautar-se na racionalidade técnica, a construção da realidade, executada por técnicos autorizados pelo conhecimento e função, traduz uma visão parcial, legitimada socialmente e naturalizada, dissimulando as contradições e conflitos socioespaciais, constituindo-se discurso competente (CHAUÍ,1993), que ideologicamente compactua com os interesses econômicos nacionais/ mundiais.

Daí a explicação do comprometimento da realização do ideário reformador dos planos, que advogam a distribuição dos benefícios da urbanização, apesar de as cidades tornarem-se, cada vez mais segregadas e desiguais social e espacialmente.

Desse modo, a relação entre plano e ação, apresentada na análise das três experiências, mostra relações diferentes entre técnica e política, nas

quais a expansão urbana reflete a generalização do meio técnico e científico necessário à reprodução das relações capitalistas sob o comando mundial, alheios à realidade cultural e social local (SANTOS, 2002).

Ao mesmo tempo, os projetos que informam as propostas incorporam idéias que orientam as estratégias políticas e econômicas articuladas às concepções que presidem as experiências no campo do planejamento urbano. As opções técnicas revelam, pois as exigências do desenvolvimento da acumulação capitalista em cada momento, os valores e referências dos profissionais e agentes envolvidos na elaboração da proposta.

É ingenuidade pensar que o planejamento urbano, isoladamente, possa alterar o estatuto do Estado capitalista, implantar a democracia participativa e eliminar as desigualdades socioespaciais. As metrópoles capitalistas contemporâneas são muito complexas e exigem outros mecanismos de ação, que também contribuam para a consciência cidadã. Neste período, foram instituídos o Ministério da Cidade, as Conferências das Cidades e o Estatuto da Cidade, significando avanços na ampliação dos espaços de participação social. Do ponto de vista do governo local, foi importante a implantação da base de dados, mediante Geoprocessamento.

Este estudo não objetivou apontar modelos e soluções acabadas, mas sim, a partir da compreensão da relação entre planos e ações, tendo como referência empírica Fortaleza, discutir as possíveis vias contemporâneas para as práticas urbanas.

Nesse sentido, propõe-se uma reflexão sobre supostas vias que, além de suprir as necessidades materiais da população, universalizando os benefícios dos avanços tecnológicos e da urbanização, também respondam aos anseios humanos, materiais e imateriais, dando vazão às angústias humanas agravadas com a mercantilização das relações socioespaciais.

Estas vias capazes de transformar a realidade devem ter como pressupostos:

- superar a ideologia dos planos diretores modernos, desfazendo os mitos da razão e da missão heróica da tradição disciplinar;
- ver o “real” como princípio e fim do planejamento urbano;

- realizar o compromisso entre “plano e ação”, “intenção e gesto”, no qual a ampliação dos espaços de participação propicie a realização da democracia social.

10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Vera Mamede. O ciclo do algodão e o urbano em Fortaleza: evidências das contradições urbanas. In: FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurélio A. de F. (org.). **Cidade & História, modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX**. Salvador: UFBA/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; ANPUR, 1992.

ACCIOLY, Vera Mamede. *O uso do solo e a renda da terra em Fortaleza*. São Carlos: ANPUR, 1990.

AMORA, Zenilde B. Aspectos históricos da industrialização no Ceará. In: SOUZA, Simone de (coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará/ Fundação Demócrito Rocha/ Stylus Comunicações, 1989.

AMORA, Zenilde B. Indústria e espaço no Ceará. In: BORZACCHIELLO, José; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (orgs.). **Ceará um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

ANDRADE, Margarida Julia Farias de Salles. **Onde moram os operários.... vilas operárias em Fortaleza:1920-1945**. 1990. 309 folhas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1990.

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Hermínia; VAINER, Carlos (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando os consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ARAÚJO, Maria do Carmo Ribeiro. O poder local no Ceará. In: SOUZA, Simone de (Coord.) **História do Ceará**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; Fundação Demócrito Rocha; Stylus Comunicações, 1989.

ARAÚJO, Tânia Barcelar. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 02, abr/jun. 1999.

ARAÚJO, Tânia Barcelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.

ARGAN, Giulio Carlo. **Projeto e destino**. São Paulo: Ática, 2001. (Série Temas, 71).

ASCHER, François. **Les nouveaux principes de l'urbanisme**. Paris: Éditions de l'Aube, 2001.

BARATA e SANTOS. O plano diretor e o governo dos municípios. In: GONDIM, Linda. (org.) **Plano diretor e o município: novos tempos novas práticas**. Rio de Janeiro: Instituto de Administração Municipal, 1990. (Textos de Administração Municipal, 7).

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Pensamento, palavras e obras In: PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria; CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. (org.). **A era Jereissati, modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BENEVOLO, Leonardo. **Orígenes de la urbanística Moderna**. Buenos Aires-Argentina: Ediciones Tekne, 1967.

BERGER, L. Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1985.

BERNAL, Maria Cleide. **A metrópole emergente: ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza**. Fortaleza: Editora UFC/ Banco do Nordeste do Brasil S.A., 2004.

BRESCIANI, Maria Stella. As sete portas da cidade. **Revista de Estudos Regionais Urbanos**, n. 34, ano XI, 1991.

BRESCIANI, Maria Stella. Melhoramentos entre intervenções e projetos estéticos: São Paulo (1850-1950). In: BRESCIANI, Maria Stella. (org.) **Palavras da cidade**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2001.

BRESCIANI, Maria Stella. Cidade e história. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

BONFIM, Washington Luís de Sousa. De Távora à Jereissati: duas décadas de política no Ceará In: PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria (Org.). **A era Jereissati, modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BORJA, Jordi. A participação cidadina, **Revista de Estudos Regionais e Urbano**, São Paulo, Coleção Espaço e Debates, nº 24, 1988.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. In: **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XI, n. 1 e 2, p. 79-112, 1997.

CARDOSO, Gleudson Passos. **Padaria Espiritual: biscoito fino e travoso**, Fortaleza: Museu do Ceará; Secretaria de Cultura e Desporto do Ceará, 2002.

CARLOS, Ana Fani Alessandro. **Espaço-Tempo na Metrópole: a fragmentação da vida cotidiana**. São Paulo: Contexto, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandro. Uma leitura sobre a cidade. **Cidades: Revista científica/ Grupo de Estudos Urbanos**, Presidente Prudente, v. 1, 2004.

CARVALHO, Jáder. **Aldeota**. São Paulo: Exposição do Livro, 1963.

CARTAXO, J. **A cidade factual**. Fortaleza: Imprensa Universitária UFC, 2000.

CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1978.

CASTRO, José Liberal de. Cartografia urbana fortalezense na colônia e no império e outros comentários. In: Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Fortaleza a administração Lúcio Alcântara, março 1979/ maio 1982**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1982.

CASTRO, José Liberal de.. Arquitetura eclética no Ceará. In: FABRIS, Anna Tereza (Org.). **Ecletismo na arquitetura brasileira**. São Paulo: Nobel; Editora da Universidade de São Paulo, 1987.

CASTRO, José Liberal de.. **Fortaleza: tempos de guerra: catálogo**. Fortaleza, 1989. 24 páginas.

CASTRO, José Liberal de. Contribuição de Adolfo Herbster à forma urbana da cidade de Fortaleza. Fortaleza: **Revista do Instituto do Ceará**, 1994.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Editora Cortez. 1993.

CHADWICK. G.F. **Una vision sistematica del planeamiento**. Barcelona: Gustavo Gilli.1973.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial**, São Paulo: Companhia das Letras,1996.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo, utopias e realidades, uma antologia**.São Paulo: Editora Perspectiva S. A . coleção estudos, 1979.

CHOAY, Françoise. **A regra e o modelo**. São Paulo: Editora Perspectiva, coleção estudos. 1985.

COSTA, Luiz Carlos. **Plano diretor: um personagem a procura dos seus autores, São Paulo nos anos 80**, 328 páginas,Tese (Doutoramento e Estruturas Ambientais Urbanas) Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo:1994.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Cidade 2000: expansão urbana e segregação espacial em Fortaleza**. 1988. 230 páginas. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 1988

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Urbanização da sociedade cearense. In: DAMIANI, Amélia et alli **O espaço no fim do século: a nova raridade**. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

.COSTA, Maria Clélia Lustosa COSTA, Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço. In: BORZACCHIELLO, José; CAVALCANTE, Tércia;

DANTAS, Eustógio (org.). **Ceará um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. **Revista de Estudos Regionais e Urbano**, São Paulo, Coleção Espaço e Debates, n. 30, 1990.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correa. **Comércio ambulante no centro de Fortaleza**. 1995. 218 páginas. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 1995.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correa. **Mar à vista, estudo da maritimidade em Fortaleza**. Fortaleza: Museu do Ceará; Secretaria de Cultura e Desporto do Ceará, 2002

DEAK CSABA. **Modelo de simulação do assentamento residencial, MoSar elemento para uma crítica dos modelos urbanos**. 1980. 164 páginas. Dissertação (Mestrado em...) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 1980.

DINIS, Fernando Moreira. A aventura do urbanismo moderno na cidade do Recife, 1900-1965, In: LEME, Maria Cristina da Silva. (Coord.). **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

DIÓGENES, Glória. **Ciro Gomes: percursos de uma imagem**, In: PARENTE. Josênio; ARRUDA. José Maria. (org.). **A era Jereissati, modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

ECHENIQUE. Marcial. Modelos: uma discusión, In: MARTIN, L.; MARCH, L.; ECHENIQUE, M.(orgs.) **La estrutura del espacio urbano**. Barcelona: Gustavo Gilli. 1975.

ELLIN, Nan. **Posmodern urbanism**. Cambirdge, Ma: Blackwell, 1996.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento**. Tese em Estruturas Ambientais Urbanas Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996, 207 páginas.

FELDMAN, Sarah. O Zoneamento ocupa o lugar do plano. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 7., 1997, São Paulo. *Anais...* Recife: MDU/UFPE, 1997. 13 páginas.

FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras. **Revista de Estudos Regionais Urbanos**, n. 34, ano XI, 1991.

FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras; SAMPAIO, Antônio Heliódório. A Constituição do urbanismo moderno na Bahia, 1900: 1950:

construção institucional, formação profissional e realizações. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (Coord.). **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

GEDDES, Patrick. **Cidades in evolução**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1994.

GONDIM, Linda Maria. Entra em cena a participação popular In: GONDIM, Linda. (org.) **Plano diretor e o município: novos tempos novas práticas**. Rio de Janeiro: Instituto de Administração Municipal, 1990. (Textos de Administração Municipal, 7).

GONDIM, Linda Maria GONDIM, Linda Maria. Os governos das mudanças (1987-1994). In: SOUZA, Simone (Org.). **Uma nova história do Ceará. Fortaleza**: Edições Demócrito Rocha, 2000.

GOTTDIENER, Mark. **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

GRAZIA, DE GRAZIA. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase. 2003.

GUIMARÃES, Gonçalo; ABICAIL, Marcos Thadeu. Plano Diretor do Município de Angra dos Reis: Análise da constituição e proposta para o município. In: GRAZIA, de Grazia. (Org.) **Plano diretor instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 1990.

GUNN, Phillip. O. M. **Projeto e planejamento: o peso do positivismo brasileiro**. São Paulo: FAUSP, 1990. mimeo.

GUNN, Phillip. O. M. As querelas do moderno: rupturas, recuos e renovações nas origens do CIAM e da IPHP. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 5º, ano, Brasília, 1995. xerox.

HOWARD, Ebenezer. Las ciudades-jardin del mañana. In: AYMÓNIMO, C. (org.). **Orígenes y desarrollo de la ciudad moderna**. Barcelona: Gustavo Gilli, 1972.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna, uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Anablume, 2005.

IGLÉSIAS, Francisco. **Trajetória política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

JUCÁ, Gisafran. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza**. São Paulo: AnnaBlume, 2003.

JUCÁ, Gisafran. Fortaleza:cultura e lazer (1945-1960). In: SOUZA, Simone (org). **Uma nova história do Ceará**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LAFER, Celso. Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

LAMAS, J.M.R.G. **Morfologia urbana e desenho de cidade**. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian, 1993.

LAMPARELLI, Celso. Louis-Joseph Lebrét e a pesquisa urbano-regional no Brasil. **Revista de Estudos regionais e Urbanos**, São Paulo, n. 37, 1994.

LE CORBUSIER. **Por uma arquitetura**. Coleção estudos. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. São Paulo: Editora Documentos, 1969. (Coleção Documentos).

LEFEBVRE, Henri. **La Production de l'espace**. 4. ed. Paris: Anthropos, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **Revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LEITE BARBOSA, Arnaldo Parente. **Planejamento governamental: aspectos teóricos e uma análise das experiências mundial, brasileira e cearense**. Fortaleza: UECE, Imprensa Universitária, 1987.

LEME, Maria Cristina da Silva. A Formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965, In: LEME, Maria Cristina da Silva. (coord.) **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

LEME, Maria Cristina da Silva. Urbanismo: a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional. In: BRESCIANI, Maria Stella (org.) **Palavras da cidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

LEMENHE, Maria Auxiliadora. **As razões de uma cidade: conflito de hegemonias**. Fortaleza: Stilus Comunicações, 1991.

LIMA, Cláudio Ferreira. 400 anos de história e 40 de planejamento. In: **Anuário do Ceará 2004**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha. 2004.

LINHARES, Marcelo. **Virgílio Távora: sua época**. Fortaleza: Casa José de Alencar, 1996.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. Tradução Manoel Fernando Gonçalves Seabra. São Paulo: Nobel, 1988.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Tradução Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LYNCH, Kevin. **A boa forma da cidade**. Lisboa: Edições 70, 1999. (Coleção Arquitetura & Urbanismo)

MARICATO, Hermínia. A constituição e a reforma urbana. In: **Seminário Nacional para uma gestão municipal democrática**. São Paulo: Polis, 1994.

MARICATO, Hermínia. As Idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias In: ARANTES, Otília; MARICATO, Hermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando os consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARQUES, Regina Elizabeth do Rego Barros. **Urbanização, dependência e classes sociais: caso de Fortaleza**. 1986. 226 páginas. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1986. (mimeo).

MARTIN, L., MARCH. L., ECHENIQUE. M. **La estrutura del espacio urbano**. Barcelona: Gustavo Gilli. 1975.

MARX, Murilo. **Cidade no Brasil, terra de quem?** São Paulo: Nobel; Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

MENDONÇA, Mário Laranjeiras de. Técnica de planejamento urbano, o plano diretor como instrumento básico para guiar o desenvolvimento urbano. **Not. Municipais**, v. 6, n. 33, p. 7-26, mar./abr. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM, 1959.

MENEZES, Bezerra. **Descrição da cidade de Fortaleza**. Introdução e notas de Raimundo Girão. Fortaleza: Edições UFC, 1992.

MERA, Adina. O Planejamento da habitação. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 61, p. 423-442, nov/dez, 1963.

MERA, Adina. Paisagem urbana e forma da cidade. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 78, p. 323-348, set/out. 1966.

MERA, Adina. Equipamentos necessários à vida de uma aglomeração humana. Fortaleza: Faculdade de Artes e Arquitetura, xérox, 1970.

MODESTO, Hélio. **Pesquisas básicas para o planejamento regional e local.** Xerox, 1957. 25 p.

MODESTO, Hélio. Ausência de planejamento no Brasil. **Notícias Municipais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 37, p. 3-16, nov/dez. 1959.

MODESTO, Hélio. Mentalidade do planejamento no Brasil. **Notícias Municipais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 39, p. 3-16, mar/abr. 1960.

MODESTO, Hélio. Planejamento governamental e urbanização. **Notícias Municipais**, Rio de Janeiro, v. 7, v. 38, p. 2-22, jan./fev. 1960.

MONTANER, Josep Maria. **Arquitectura e crítica.** Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S. A, 2000.

MONTE-MÓR, Roberto Luís Melo. **Planejamento urbano no Brasil: emergências e consolidação: considerações sobre o caso de Rondônia.** 1980. 215 páginas. Dissertação UFRJ, 1980.

MOREIRA, Fernando Dinis. A aventura do urbanismo moderno na cidade do Recife, 1900-1965, In: LEME, Maria Cristina da Silva. (coord.) **Urbanismo no Brasil: 1895-1965.** São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

MUMFORD, Lewis. **A cultura das cidades.** Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.

MUMFORD, Lewis. **Arte e Técnica.** São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1986. (Coleção Arte e Comunicação)

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o urbano. **Revista de Estudos Regionais Urbanos**, n. 6, jun/set, 1982. (Coleção Espaço e Debates).

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: totalitarismo neoliberal. In: **Os Sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global.** 2. ed. Organizado pela equipe de pesquisadores do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania-NEDIC. Petrópolis: TJ; Vozes; Brasília: NEDIC, 2000.

OLIVEIRA, Mônica Cordeiro Ximenes. **O novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza: as forças sociais que interagiram na sua definição. 1996.** 168 páginas. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) - Universidade de Fortaleza –UNIFOR, Centro de Ciências Humanas, Curso de Ciências Sociais, Fortaleza, 1996.

ORIÁ, Ricardo e JUCÁ, Gisafra. De forte à cidade (1603-1889). In: SOUZA, S. de (org.). **Fortaleza: a gestão da cidade uma história político administrativa.** Fortaleza: NUDOC/UFC, 1995.

PARENTE, Josênio C. O Ceará e a modernidade. In: PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria (org.). **A Era Jereissati, modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

PECHMAN, Sérgio e FRITSCH, Lílian. A reforma urbana e o seu avesso: algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal. **Revista Brasileira de História**, v. 5,1990. 8/9, p.139/195.

PONTE, Sebastião. A cidade remodelada (1889-1930). In: SOUZA, S. de (org.). **Fortaleza: a gestão da cidade uma história político administrativa**. Fortaleza: NUDOC/UFC,1995.

PONTE, Sebastião. **Fortaleza belle époque: reformas urbanas e controle social** (1860-1930). Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1999.

PONTE, Sebastião. *A belle époque* em Fortaleza: remodelação e controle. In: SOUZA, Simone (org.). **Uma nova história do Ceará**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

PORTAS, Nuno. Urbanismo e sociedade: construindo um futuro. In: MACHADO, D. B. P.; VASCOCELOS, E. M. **Cidade e imaginação**. Rio de Janeiro: PROURB-UFRJ,1996.

REZENDE, Vera F. Evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (coord.). **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

RIBEIRO, Francisco Moreira. Fortaleza: de cidade à metrópole (1945-1992). In: SOUZA, S. de (org.). **Fortaleza: a gestão da cidade uma história político administrativa**. Fortaleza: NUDOC/UFC, 1995.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Formação do capital imobiliário e a produção do espaço construído no Rio de Janeiro-1870/1930. **Revista Espaço e Debates**, n. 15, ano v, 1985.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves de (organizadores). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1994.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz RIBEIRO. Transferências, empréstimos e traduções na formação do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz e PECHMAN, Robert (orgs.). **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (org.).

Reforma urbana e gestão democrática, promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan; Fase,2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo. In: QUEIROZ, Luiz César Ribeiro; PECHMAN, Robert (org.). **Cidade, povo e nação.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1996.

ROCHA JUNIOR, Antônio Martins. **O Turismo globalizado e as transformações urbanas do litoral de Fortaleza: arquitetura e estetização na Praia de Iracema.** 2000. 172 páginas. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) -Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2000.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Perfil do Plano Diretor da Prefeitura do Município de São Paulo. In: GRAZIA de Grazia (org.). **Plano Diretor, instrumento de reforma urbana.** Rio de Janeiro: Revista Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 1990.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo.** 2. ed. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp,1999.

SALES, José Albio. **O desenho da cidade moderna em Fortaleza: um estudo dos planos Saboya Ribeiro e Hélio Modesto.** 1996. 135 páginas. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) -Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Recife, 1996.

SAMPAIO. Antônio Heliodoro. **Formas urbanas: cidade real & cidade ideal. contribuição ao estudo urbanístico de Salvador.** Salvador: Quarteto Editora/PPG/AU; Faculdade de Arquitetura da UFBA, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 3. ed. Porto: Edições Afrontamento,1994.

SANTOS, Milton. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova, da crítica da geografia a uma geografia crítica.** 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1986.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos teóricos e metodológicos da geografia** 3ª ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1994.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/EDUSP, 2002.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCHERER, Rebeca. **Sistematização crítica do conjunto dos trabalhos: contribuição para a abordagem interdisciplinar na área de urbanização e planejamento territorial urbano**, 1994. 266 páginas. Tese (Livre-Docência em...) - FAU-USP, 1994.

SCHERER, Rebeca. **Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo. 1997**. 421 páginas. Tese (Doutorado em...) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 1997.

SILVA FILHO, Antonio Luiz Macedo e. **Paisagens do consumo: Fortaleza no tempo da Segunda Guerra Mundial**. Fortaleza: Museu do Ceará; Secretaria da Cultura e Desportos do Ceará, 2002.

SILVA, José Borzacchiello. **Os incomodados que se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza**. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

SILVA, José Borzacchiello SILVA, José Borzachiello. **Nas trilhas da cidade**. Fortaleza: Museu do Ceará; Secretaria da Cultura e Desportos do Ceará, 2001.

SILVA, José Borzacchiello. A Cidade Contemporânea no Ceará In: SOUZA, Simone de (org.). **Uma nova história do Ceará**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

SILVA, José Borzacchiello. A região metropolitana de Fortaleza. In: BORZACCHIELLO, José; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio. (org.). **Ceará um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

SITTE, Camilo. **A construção da cidade segundo seus princípios artísticos**. São Paulo: Ática, 1992.

SOARES, José Arlindo; BARREIRA, Irllys Barreira. (Coord.) **Os desafios da gestão municipal**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; Recife: Centro Josué de Castro; Instituto Polis, 1998.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas: reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Maria Adélia de. **Governo urbano**. São Paulo: Nobel, 1988.

SOUZA, Simone. Município e a centralização política (1930-1945). In: SOUZA, S. de (org.). **Fortaleza: a gestão da cidade uma história político administrativa**. Fortaleza: NUDOC/UFC, 1995.

TAKEYA, Denise Monteiro. **Europa, França e Ceará**. Natal: UFRN, 1995.

TORRES, 1990. Ana Clara. A reforma e o plano: algumas indicações gerais, In: GRAZIA DE GRAZIA (org.). **Plano Diretor, instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: Revista Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 1990.

TSIOMIS, Yannis. Projeto urbano, embelezamento e reconquista da cidade. In: MACHADO, D. B. P.; VASCOCELOS, E. M. **Cidade e imaginação**. Rio de Janeiro: PROURB-UFRJ, 1996.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Hermínia; VAINER, Carlos. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando os consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador: transformações e permanências (1549-1999)**. Ilhéus: Editus, 2002.

VERGARA Gómez. **Ideas alternativas para la construcción de la ciudad**. Viscaya: Diputacion Floral de Vizcaya, 1968.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: edição eletrônica. 2005.

WILLHEIM, Jorge. **O substantivo e o adjetivo**. São Paulo: Perspectiva; Ed. da Universidade de São Paulo, 1976.

11 REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A . ETENE. Departamento de Estudos Econômicos do Nordeste. **Análise Estrutural da Economia Nordestina. análise da renda da região onde se procura identificar os fatores capazes de influenciar a estrutura econômica regional.** Fortaleza –Ce. Março 1956.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**, org. Editoria Jurídica da Editora manole. Baurueri, SP: Manole, 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Projeto de lei 73/60. **Autoriza o Executivo a contratar com o arquiteto Hélio Modesto os serviços de elaboração do Plano Diretor de desenvolvimento de Fortaleza.** 01.06.1960.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO. **Lei n 8000. Dispõe sobre a organização Administrativa e dá outras providências** da Prefeitura Municipal de Fortaleza. 29 de Janeiro de 1997.

FORTALEZA. **Cidade Fragmentada.** ADUFCE. AGB-CE. IAB-CE. IMOPEC.1990.

PLANEFOR. **Relatório de Diagnóstico.** Dezembro de 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Código Urbano Lei n 2 004 de 06.08. 1962.**

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Plano Diretor da Cidade de Fortaleza. Lei nº 2 128 de 20 de março de 1963.**

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **.Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza.** Consorcio Serete S. A. Engenharia SD Consultoria de Planejamento Ltda. Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, 1972.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA-Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano- CODEF. **Fortaleza: evolução urbana (1603-1979).** Secretaria de Planejamento. PMF.Fortaleza: 1979.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA- Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano CODEF. **Proposta para o sistema viário de Fortaleza.** Secretaria de Planejamento. PMF.1979.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Instituto de Planejamento do Município- IPLAM. **Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano. Fortaleza. Lei nº 7 061 de 16 de janeiro de 1992.**

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza.** 3ª edição.1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA Instituto de Planejamento do Município-IPLAM. **Síntese Diagnóstica do município: caracterização urbana do município de Fortaleza.** Fortaleza:. 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura.e Universidade Federal do Ceará- Associação Técnica- Científica Engenheiro Paulo Frontin. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Projeto LEG-FOR. Abril 2004.**

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Superintendência de Planejamento do Município- SUPLAM. **Anais do Fórum de debates Adolfo Herbster.** 1981

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA . Superintendência de Planejamento do Município SUPLAM. **Proposições Fórum Adolfo Herbster. 1980.** implantadas no Município de Fortaleza. Abril 1981.

RIBEIRO, José Otacílio Sabóia. **Remodelação e extensão da cidade de Fortaleza. Plano Geral.** Divisão Nomeclatura dos Bairros. Sistema de Avenidas e de Espaços Livres.1948.