

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA

EDUARDO GOMES MACHADO

**PLANEJAMENTO URBANO, DEMOCRACIA E  
PARTICIPAÇÃO POPULAR: o caso da revisão do Plano  
Diretor de Fortaleza (2003-2008)**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Linda Maria Pontes Gondim**

FORTALEZA

2010

EDUARDO GOMES MACHADO

**PLANEJAMENTO URBANO, DEMOCRACIA E  
PARTICIPAÇÃO POPULAR: o caso da revisão do Plano  
Diretor de Fortaleza (2003-2008)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Linda Maria Pontes Gondim

**Fortaleza**

**2010**

"Lecturis salutem"

Ficha Catalográfica elaborada por  
Telma Regina Abreu Camboim – Bibliotecária – CRB-3/593  
tregina@ufc.br  
Biblioteca de Ciências Humanas – UFC

C364n Machado, Eduardo Gomes.  
Planejamento urbano, democracia e participação popular  
[manuscrito] : o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza(2003-  
2008) / por Eduardo Gomes Machado. – 2011.  
450f. : il. ; 31 cm.  
Cópia de computador (printout(s)).  
Tese(Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de  
Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,  
Fortaleza(CE), 04/04/2011.  
Orientação: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Linda Maria Pontes Gondim.  
Inclui bibliografia.

1-PLANEJAMENTO URBANO – FORTALEZA(CE) – PARTICIPAÇÃO DO  
CIDADÃO – 2003-2008. 2-POLÍTICA URBANA – FORTALEZA(CE) – 2003-2008.  
3-DEMOCRACIA. I-Gondim, Linda Maria Pontes, orientador. II-Universidade Federal  
do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. III- Título.

CDD(22<sup>a</sup> ed.) 307.12160981310905

EDUARDO GOMES MACHADO

**PLANEJAMENTO URBANO, DEMOCRACIA E  
PARTICIPAÇÃO POPULAR: o caso da revisão do Plano  
Diretor de Fortaleza (2003-2008)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em  
Sociologia como requisito parcial para obtenção do  
título de Doutor em Sociologia pela Universidade  
Federal do Ceará.

Tese defendida e aprovada em

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dra. Linda Maria Pontes Gondim (UFC)**  
**(Orientadora)**

---

**Prof. Dr. José Arlindo Soares (UFPB)**

---

**Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva (UFC)**

---

**Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno (UFC)**

---

**Prof. Dr. Marcelo José Lopes de Souza (UFRJ)**

**Dedico,**

**Ao Vovô Deusdedit (*in memoriam*).**

**A minha mãe, ao meu pai.**

**A Joelia, Marina e Lígia.**

## AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese é um percurso difícil, tortuoso e desafiador. Para percorrê-lo o pesquisador conta com apoios importantes, aqui reconhecidos e valorizados publicamente. São diversos os agradecimentos e por motivos variados, desde o apoio institucional e pessoal, passando por laços de amizade e por frutíferos diálogos políticos, acadêmicos e científicos. Provavelmente algum agradecimento será esquecido e, portanto, peço desculpas.

Ao Vereador Acrísio Sena, à Paulinha e à Denise Falcão na Câmara Municipal de Fortaleza (CE). Um agradecimento também às pessoas da Secretaria de Planejamento e Orçamento de Fortaleza (SEPLA), especialmente Genário Azevedo, Marcelo Gondim e Meneleu Neto.

Gostaria de agradecer aos dirigentes e militantes da Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza, do Cearah Periferia e do CDVHS, dentre os quais Ana Maria, Cristina França, Cris Gusmão, Joisa Barroso, Lúcia Albuquerque, Marileide Luz e Valéria Pinheiro. Também agradeço aos profissionais, de várias especialidades, de planejamento urbano.

Um agradecimento ao Vice-Reitor de Extensão Randal Martins Pompeu, aos Professores (as) Batista de Lima, Eduardo Lúcio, Francisco José Rodrigues, Francisco Moreira, Geovana Cartaxo, Gerardo Clésio, Lélia Lis e Preciliana Barreto, e aos funcionários do CH, na Unifor.

Na UFC gostaria de agradecer aos companheiros (as) da Secretaria de Pós-Graduação de Sociologia, Aimbêre e Socorro, dentre outros, e à Coordenação. Também aos colegas do Laboratório de Estudos da Cidade – LEC e aos professores (as) Alba Pinho, Assuero Ferreira, Danyelle Nilin, Elza Braga, Irllys Barreira, Neyára Araújo. Aos colegas de Doutorado, particularmente Antonio Mendes, Mônica Cordeiro, Virna Camarão e Wellington Maciel.

Um agradecimento aos entrevistados (as) e depoentes, e aos que possibilitaram o acesso a informações e dados, em diversas instituições, entidades e movimentos sociais.

À Professora Linda Gondim, minha orientadora. Também agradeço aos professores Borzacchiello da Silva e Renato Pequeno, participantes da Banca de Qualificação, e a todos os membros da Banca de Defesa da Tese.

Aos colegas do Departamento de Habilitações Pedagógicas da UFPB, particularmente às professoras Maria Creusa e Edna Brenand. Também aos (as) companheiros (as) da

educação à distância, dentre os (as) quais Frederico, Janaína, Jayza, Lourdes, Rosalba, Sam Thiago e Socorro Queiroga.

Gostaria de agradecer a Adriano Almeida, Aline Furtado, Gilmar Magalhães, Lídia Cavalcante, e aos demais companheiros (as) do Projeto de Irauçuba (CE). Também a partir do Projeto de Irauçuba (CE), um registro do apoio e um agradecimento ao Ministério da Ciência e da Tecnologia, ao Ministério das Cidades, à Unifor e ao CNPq.

Aos familiares, especialmente a Davi Gomes, D. Mazé, Joseana, Marcelo Gomes e Galba Gomes.

Aos amigos (as) situados (as) em Fortaleza, João Pessoa e Redonda: Afonsina, Carlinho, Cris, Dedé Calixto, Felipe Neto, Lana, Malaquias Morais, Manoel Martins, Navegantes, Rogério, Seu Chico (*in memoriam*), Sil, Stela, Vancarder, Wilton.

## RESUMO

Esta Tese problematiza as articulações entre planejamento urbano, democracia e participação popular, através do caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza, entre 2003 e 2008. Em um contexto de lutas e inovações democráticas, essa experiência de revisão do Plano Diretor de Fortaleza adquiriu visibilidade nacional através das demandas por participação popular. A revisão foi iniciada sob a Gestão Juraci Magalhães (PMDB) (2001-2004), sendo produzido e enviado à Câmara Municipal de Fortaleza o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza – PDDUA/FOR. Porém, o Projeto de Lei não foi à votação. A Gestão de Luizianne Lins (PT), eleita para dois mandatos consecutivos (2005-2008; 2009-2012), reiniciou a revisão, gerando o Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPPFor, aprovado e sancionado no início de 2009. Esta Tese analisa as metodologias utilizadas na revisão, as proposições e os conteúdos político-técnicos gerados. Para tanto, foram pesquisados documentos, efetuou-se observação direta e entrevistas parcialmente estruturadas. Também foram analisadas as Audiências Públicas realizadas na Câmara Municipal de Fortaleza. A Tese estrutura-se na Introdução, em dez capítulos e nas Considerações Finais. A Introdução apresenta a contextualização do tema e a problematização, evidenciando as questões da pesquisa e o desenho da investigação. O Capítulo 2 discute a Teoria da Democracia e aspectos da representação e da participação. O Capítulo 3 fundamenta uma sociologia do campo do planejamento urbano em Fortaleza, efetuando uma apresentação preliminar do campo e dos agentes sociais participantes do processo. O Capítulo 4 analisa a gênese e a evolução do campo do planejamento urbano no Brasil, destacando características, tensões e continuidades que o compõem. O Capítulo 5 apresenta as principais matrizes que atualmente estruturam o campo do planejamento urbano no país: tecnoburocrática, estratégica e da reforma urbana. O Capítulo 6 caracteriza a evolução territorial e do planejamento urbano em Fortaleza. Os Capítulos 7 e 8 analisam os aspectos processuais e substantivos da revisão do Plano Diretor de Fortaleza sob a gestão Juraci Magalhães. Os Capítulos 9, 10 e 11 analisam os aspectos processuais e substantivos da revisão do Plano Diretor de Fortaleza sob a gestão Luizianne Lins. Por fim, as Considerações Finais sintetizam os resultados da pesquisa, evidenciando algumas conclusões e hipóteses analíticas.

Palavras Chaves: planejamento urbano; democracia; participação popular; plano diretor.

## **ABSTRACT**

This Thesis it analyzes the bonds between urban planning, democracy and popular participation, through the case of the revision of the Master Plan of Fortaleza, between 2003 and 2008. In a context of fights and democratic innovations, this experience of revision of the Master Plan of Fortaleza acquired national visibility through the demands for popular participation. The revision was initiated under Gestão Juraci Magalhães (PMDB) (2001-2004), being produced and envoy to the City Council of Fortaleza the Master Plan of Urban and Ambient Development of Fortaleza - PDDUA/FOR. However, the Project of Law was not to the voting. The Management of Luizianne Lins (PT), elect for two consecutive mandates (2005-2008; 2009-2012), restarted the revision at the beginning, generating the Master Plan Participativo of Fortaleza - PDPFor, approved and transformed into law of 2009. This Thesis analyzes the methodologies used in the generated revision, proposals and contents politician-technician. For this, documents had been searched, effected field research and interviews and analyzed the Audiencies in the City council of Fortaleza. The Thesis if structure in the Introduction, ten chapters and the Conclusions. The Introduction it presents the questions and the drawing of the research. Chapter 2 argues the Theory of the Democracy and aspects of the representation and the participation. Chapter 3 it develops a sociology of the field of the urban planning on Fortaleza, effecting a preliminary presentation of the field and the participant social agents of the process. Chapter 4 analyzes the sprouting and the evolution of the field of the urban planning in Brazil, detaching characteristic, tensions and continuities compose that it. Chapter 5 presents the main matrices that currently structuralize the field of the urban planning in the country: technique-bureaucratic, strategical and of the urban reform. Chapter 6 characterizes the territorial evolution and of the urban planning in Fortaleza. Chapters 7 and 8 analyze the procedural and substantive aspects of the revision of the Master Plan of Fortaleza under the management Juraci Magalhães. Chapters 9, 10 and 11 analyze the procedural and substantive aspects of the revision of the Master Plan of Fortaleza under the management Luizianne Lins. Finally, the Conclusions synthechizes results and hypotheses of the research.

Keys words: urban planning; democracy; popular participation; master plan.

## **Figuras**

FIGURA 1 – Representação Gráfica do Campo do Planejamento Urbano em Fortaleza (CE)	97
FIGURA 2 – Representação Gráfica da revisão do PD sob a Gestão Juraci Magalhães	224
FIGURA 3 – Representação Gráfica da revisão do PD sob a Gestão Luizianne Lins	300
FIGURA 4 – Confronto Vereador e Liderança da CMP	382
FIGURA 5 – Platéia com conversas paralelas	382
FIGURA 6 – Lideranças questionam fala empresarial	385

## **Tabelas**

TABELA 1 – Número de sedes de empresas na indústria da construção civil – Ceará e Brasil	114
TABELA 2 – Composição Interna do Pessoal Ocupado na Indústria da Construção Civil no Brasil – 2002/2007	115
TABELA 3 – Evolução quantitativa, por período de fundação das entidades locais sem fins lucrativos no município de Fortaleza	121
TABELA 4 – Fortaleza – área, população, densidade demográfica e domicílios por região administrativa 2003	208
TABELA 5 – Renda Média Mensal dos Chefes de Família de Fortaleza, por Região Administrativa 1991 – 2000 (em Salários Mínimos)	217
TABELA 6 – Áreas de risco e famílias residentes, por Região Administrativa de Fortaleza 2005	219
TABELA 7 – Composição do Núcleo Gestor do PDPFor por segmentos	316
TABELA 8 – Delegados por Grupo de Trabalho no Congresso do PDPFor por segmentos	323
TABELA 9 – Delegados por Grupo de Trabalho no Congresso do PDPFor – Poder Público Municipal e outros segmentos	324
TABELA 10 – Parâmetros Urbanísticos – Zonas com redação final diferente das propostas aprovadas no Congresso do PDPFor	345
TABELA 11 – Legislações ou instrumentos decorrentes do PDPFor e prazos para elaboração	361

## Gráficos

GRÁFICO 1 – Pessoal ocupado indústria da construção civil – Ceará	114
GRÁFICO 2 – Pessoal ocupado indústria da construção civil – Brasil	115
GRÁFICO 3 – Número total de empregados: construção civil e demais categorias (2009)	116
GRÁFICO 4 – Número total de empregados: construção civil e demais categorias (2009)	116
GRÁFICO 5 – Receita líquida e gastos de pessoal (totais) – Ceará 1.000 R\$	117
GRÁFICO 6 – Receita líquida e gastos de pessoal (totais) – Brasil 1.000 R\$	117
GRÁFICO 7 – Receita líquida e gastos de pessoal (totais) – Brasil 1.000 R\$	118
GRÁFICO 8 – Grupos de empresas em atividade na indústria da construção civil no Brasil por contingente do pessoal ocupado	119
GRÁFICO 9 – Evolução das receitas líquidas das empresas em atividade no setor da construção civil no país, por grupos de empresas de acordo com o pessoal ocupado	119
GRÁFICO 10 – Evolução quantitativa nas unidades de financiamentos imobiliários – Brasil	119
GRÁFICO 11 – Evolução quantitativa nas unidades de financiamentos imobiliários – Ceará	120
GRÁFICO 12 – Evolução no número global de financiamentos imobiliários para pessoas físicas e cooperativas habitacionais com recursos do FGTS – Brasil	120
GRÁFICO 13 – Número de entidades sem fins lucrativos – composição por grupos de pessoas ocupadas – Ceará	121
GRÁFICO 14 – Distribuição domiciliar por classes de rendimento mensal domiciliar per capita na RMF	206
GRÁFICO 15 – Domicílios particulares permanentes urbanos, distribuição percentual por tipo de domicílio na Região Metropolitana de Fortaleza (CE)	206
GRÁFICO 16 – Domicílios particulares permanentes urbanos, distribuição percentual por condição de ocupação na Região Metropolitana de Fortaleza (CE)	207
GRÁFICO 17 – Distribuição da população em domicílio particular (casas e apartamentos) por Regionais	213
GRÁFICO 18 – Composição dos delegados ao Congresso do PDPFor (%)	322

## **Mapas**

MAPA 1 – Municípios atendidos pelo PROURB/CE	111
MAPA 2 – Mapa de Fortaleza com as Regionais Administrativas e as Áreas de Participação	210
MAPA 3 – Região Metropolitana de Fortaleza	212
MAPA 4 – Subdivisão da MacroZona de Proteção Ambiental – PDPFor	337
MAPA 5 – Subdivisão da MacroZona de Ocupação Urbana – PDPFor	342
MAPA 6 – Demarcação das diferentes categorias de ZEIS – PDPFor	356

## **Quadros**

QUADRO 1 – Formas de Representação na Política Contemporânea	71
--	----

## **Lista de Siglas**

ABAV - Associação Brasileira das Agências de Viagem  
ABBMAR - Associação dos Barraqueiros da Beira-Mar  
ABEOC - Associação Brasileira das Empresas de Eventos  
ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental  
ABIH - Associação Brasileira das Indústrias de Hotéis  
ABPF - Associação dos Barraqueiros da Praia do Futuro  
ABRASEL - Associação Brasileira dos Bares e Restaurantes  
ABRASEL/CE – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – Ceará  
ACC - Associação Comercial do Ceará  
ACEC - Associação Cearense dos Engenheiros Civis  
ACEC - Associação de Cegos do Estado do Ceará  
ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AGB - Associação dos Geógrafos do Brasil – Seção Ceará  
ALMONT - Associação dos Lojistas da Monsenhor Tabosa  
AMHT - Associação dos Meios de Hospedagem do Ceará  
ASFABEM - Associação dos Feirantes de Artesanato da Beira-Mar  
ASSECON - Associação de Empresas Construtoras do Ceará  
ASTEF – Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frostin  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BNH – Banco Nacional da Habitação  
CAF - Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza  
CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
CAJU - Centro de Assessoria Jurídica Universitária  
CAM - Código Ambiental Municipal  
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
CC - Conselho da Cidade  
CCRS - Conselhos Comunitários Regionais  
CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas do Ceará  
CDP - Comitês Democráticos e Populares  
CDVHS - Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza  
CEARAH PERIFERIA - Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos

CEB - Comunidades Eclesiais de Base  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CF – Constituição Federal do Brasil  
CIC – Centro Industrial e Comercial do Ceará  
CMP - Central de Movimentos Populares  
CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano  
COMAM – Conselho Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza (CE)  
COMHAP - Conselho Municipal de Habitação Popular  
COP - Código de Obras e Posturas  
COPAM - Conselho de Orientação Político-Administrativo do Município  
COPAM – Conselho de Política Ambiental  
CPE - Conselho de Planejamento Estratégico  
CPPD – Comissão Permanente do Plano Diretor  
CREA-CE - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Ceará  
CTES - Conselhos Temáticos  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
DEM – Democratas  
DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito  
EFTA - Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar  
EIV - Estudo prévio de impacto de vizinhança  
EMLURB - Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização  
ETTUSA - Empresa Técnica de Transportes Urbanos  
ETUFOR - Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza S/A  
FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
FBFF - Federação de Entidades de Bairros e Favelas da Grande Fortaleza  
FESECOVI - Federação dos Sindicatos das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e Condomínios Comerciais e Residenciais do Brasil  
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana  
FUNCET - Fundação de Cultura, Esporte e Turismo de Fortaleza  
FUNCI - Fundação da Criança e da Família Cidadã  
GEPLAN - Sistema Municipal de Gestão do Planejamento

HABITAFOR – Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza  
IAB/CE – Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção Ceará  
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis –  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IJF – Instituto Dr. José Frota  
IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará  
IPLAM - Instituto de Planejamento do Município  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
LDU - Lei de Diretrizes Urbanas  
LEC – Laboratório de Estudos da Cidade  
LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza  
MCidades – Ministério das Cidades  
MCP - Movimento dos Conselhos Populares  
METROFOR - Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos  
MLB - Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas  
MNRU – Movimento Nacional da Reforma Urbana  
MPF – Ministério Público Federal/Ceará  
MTE – Ministério do Trabalho e do Emprego  
NAJUC – Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária  
NUHAB – Núcleo de Habitação e Meio Ambiente  
OAB/CE – Ordem dos Advogados do Brasil/Seção Ceará  
OP - Orçamento Participativo  
PAC - Plano de Aceleração de Crescimento  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Fortaleza (CE)  
PDPFor – Plano Diretor Participativo de Fortaleza (CE)  
PDR - Planos de Desenvolvimento Regional  
PDT- Partido Democrático Trabalhista  
PDTU - Plano Diretor de Transportes de Fortaleza  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PGM – Procuradoria Geral do Município de Fortaleza (CE)  
PHS - Partido Humanista da Solidariedade  
PLANDIRF - Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza

PLANEFOR - Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza  
PLHIS – Plano local de habitação de interesse social  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMF – Prefeitura Municipal de Fortaleza  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PP - Partido Progressista  
PRB – Partido Republicano Brasileiro  
PRC - Partido Comunista Revolucionário  
PROURB - Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSL – Partido Social Liberal  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro,  
PTUF – Plano de Transporte Urbano de Fortaleza  
PV – Partido Verde  
REAJU - Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária  
RMF – Região Metropolitana de Fortaleza  
SAG - Secretaria da Ação Governamental  
SAJU – Serviço de Assessoria Jurídica Popular  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SDE - Secretaria de Desenvolvimento Econômico  
SECE – Secretaria de Esportes de Fortaleza  
SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis do Ceará  
SEDAS - Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social  
SEEACONCE - Sindicato dos Empregados em Empresa de Asseio e Conservação, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Condomínios e Limpeza Pública do Estado do Ceará  
SEFIN – Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza  
SEINF – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura de Fortaleza  
SEMACE - Superintendência Estadual do Meio Ambiente  
SEMAM – Secretaria Municipal de Meio-Ambiente e Controle Urbano  
SENGE - Sindicato dos Engenheiros

SEPLA - Secretaria de Planejamento e Orçamento  
SER – Secretaria Executiva Regional  
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SETFOR - Secretaria de Turismo de Fortaleza  
SETPEC – Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Ceará  
SFH – Sistema Financeiro da Habitação  
SINDIEVENTOS/CE - Sindicato das Empresas Organizadoras de Eventos e Afins do Ceará  
SINDIHOTEIS/CE - Sindicato das Indústrias de Hotéis e Meios de Hospedagem do Estado do Ceará  
SINDIONIBUS - Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Ceará  
SINDUSCON-CE – Sindicato das Indústrias da Construção Civil – CE  
SINTRAHORTUH - Sindicato Intermunicipal dos Trabalhadores no Comércio Hoteleiro e Similares, Turismo e Hospitalidade no Estado do Ceará  
SIPLAM - Sistema Integrado de Planejamento Municipal  
SMDT - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente  
SMS - Secretaria Municipal de Saúde  
UCGF - União das Comunidades da Grande Fortaleza  
UECE - Universidade Estadual do Ceará  
UFC - Universidade Federal do Ceará  
UNIFOR - Universidade de Fortaleza

### **Lista de Abreviaturas**

AP – Audiências Públicas  
APT – Audiências Públicas Territoriais  
BM - Banco Mundial  
CM – Câmara Municipal de Fortaleza (CE)  
DN – Diário do Nordeste  
EC – Estatuto das Cidades  
EI - Equipamentos de impacto  
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança  
GT – Grupo de Trabalho  
MOU - Macrozona de ocupação urbana

MPA - Macrozona de Proteção Ambiental  
NG – Núcleo Gestor  
PD – Plano Diretor  
PGT - Pólos Geradores de Tráfego  
PGV's – Pólos Geradores de Viagens  
ZA - Macrozona Adensável  
ZA - Macrozonas Adensáveis  
ZEA - Zonas Especiais Ambientais  
ZEDUS - Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Sócio-Econômica  
ZEI - Zonas Especiais Institucionais  
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social  
ZEPH - Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico  
ZEPO - Zona Especial do Projeto da Orla  
ZIA - Zona de Interesse Ambiental  
ZO - Zona da Orla  
ZOC - Zona de Ocupação Consolidada  
ZOM 1 - Zona de Ocupação Moderada 1  
ZOM 2 - Zona de Ocupação Moderada 2  
ZOP 1 - Zona de Ocupação Preferencial 1  
ZOP 2 - Zona de Ocupação Preferencial 2  
ZOR - Zona de Ocupação Restrita  
ZPA - Zona de Preservação Ambiental  
ZRA - Zona de Recuperação Ambiental  
ZRU 1 - Zona de Requalificação Urbana 1  
ZRU 2 - Zona de Requalificação Urbana 2  
ZU - Macrozona Urbanizada  
ZU - Macrozonas Urbanizadas

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	22
1.1 O desenho da pesquisa	31
1.2 Fontes e procedimentos da pesquisa	34
2. A DEMOCRACIA EM DISPUTA E CONSTRUÇÃO	40
2.1. A democracia liberal-representativa	42
2.1.1. Joseph Schumpeter, o elitismo e a democracia como método político	42
2.1.1. Giovanni Sartori, os comitês e a democracia como processo decisório	44
2.2. Entre o liberalismo e o pluralismo	49
2.2.1. Tocqueville e o pluralismo democrático	50
2.2.2. Robert Dahl e a poliarquia	51
2.3. A democracia participativa	53
2.3.1. Rousseau e a soberania popular	53
2.3.2. A democracia participativa na atualidade	55
2.4. A democracia deliberativa	56
2.5. A democracia radical	63
2.6. Antonio Gramsci, antagonismo classista, vontade e hegemonia	65
2.7. Entre a participação e a representação	68
2.8. A democracia em disputa e construção no Brasil contemporâneo	73
2.8.1. Democratização e participação no campo do planejamento urbano	79
2.8.2. Plano diretor e democracia	82
3. FUNDAMENTOS PARA UMA SOCIOLOGIA DO CAMPO DO PLANEJAMENTO URBANO	84
3.1 O campo e seus componentes	84
3.2 Entre os habitus e as disposições sociais	88
3.3 Lutas de classificação, capital e poder simbólico	92
3.4 Caracterização preliminar do campo do planejamento urbano em Fortaleza	96
3.4.1. Breve caracterização dos segmentos sociais	102
a. Segmentos e entidades empresariais	102
b. Segmentos e entidades profissionais e de trabalhadores	106
c. Segmentos e entidades populares e não lucrativas	108

d. Segmentos e entidades da sociedade política	110
e. Segmentos e entidades privados	110
3.4.2. Fundamentos sócio-econômicos do campo	113
4. GÊNESE E EVOLUÇÃO DO CAMPO DO PLANEJAMENTO URBANO	122
4.1 A emergência da modernização em um urbanismo do século XIX	125
4.1.1. As constantes tensões políticas entre os poderes e níveis de governo	126
4.1.2. A Igreja Católica entre a hegemonia e os movimentos populares	127
4.1.3. Resistências às lógicas hegemônicas na produção do espaço urbano	128
4.1.4. As instituições capitalistas – propriedade privada, mercado e capital	129
4.1.5. A emergência dos técnicos e o fortalecimento das normas	130
4.1.6. Recriação das distinções e estratificações classistas	132
4.2. Do urbanismo ao planejamento urbano	137
4.2.1. Arte e ciência, liberalismo e intervencionismo na Primeira República	137
4.2.2. A emergência da planificação e do plano	142
4.3. A emergência do planejamento entre os anos 1920 e 1960	147
5. ENTRE A REFORMA URBANA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	156
5.1 Estruturas e padrões tecnoburocráticos e lutas sociais urbanas	157
5.2. Emergência e desenvolvimento da reforma urbana	162
5.3. Planejamento estratégico e <i>new urbanism</i>	176
5.4. Tensões e confluências entre a reforma urbana e o planejamento estratégico	188
6. EVOLUÇÃO TERRITORIAL E PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA	193
6.1. Síntese da evolução urbana e do planejamento urbano em Fortaleza	194
6.2. Caracterização territorial de Fortaleza	206
7. A REVISÃO DO PLANO DIRETOR NA GESTÃO JURACI MAGALHÃES	221
7.1. Antecedentes da revisão do Plano Diretor	225
7.2. O LEGFOR, a ASTEF e a composição da equipe	226
7.3. Comissão Permanente do Plano Diretor de Fortaleza (CE) e Conselho Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza (CE)	235
7.4. A revisão e os embates	241

7.4.1. A visão da Prefeitura	241
7.4.2. A presença do Nuhab e a oposição ao processo	244
7.4.3. As ações do MPF/CE	248
<b>8. O PDDUA E A CÂMARA MUNICIPAL</b>	<b>251</b>
8.1. Análise do PDDUA	251
8.1.1. Concepção e estrutura do PDDUA	252
8.1.2. O Zoneamento	255
8.1.3. O Microzoneamento	263
8.1.4. Transporte urbano e sistema viário	270
8.1.5. Concepção e instrumentos de planejamento e gestão no PDDUA	270
8.2. Análise das Emendas apresentadas pelos vereadores	273
8.3. Avaliação geral do PDDUA	278
<b>9. A PROCESSUALIDADE DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR NA GESTÃO LUIZIANNE LINS</b>	<b>296</b>
9.1. As primeiras tensões	301
9.2. A deflagração do processo de revisão	304
9.3. Leituras comunitárias e capacitações	306
9.4. O lançamento público do processo de revisão do PD	309
9.5. Críticas, questionamentos e oposições	312
9.6. Audiências públicas (territoriais e temáticas) e Fóruns	318
9.7. O Congresso do PDP	321
<b>10. ANÁLISE SUBSTANTIVA DO PDPFOR</b>	<b>326</b>
10.1. Os princípios da política urbana e os objetivos do Plano Diretor	326
10.2. O ordenamento territorial do Plano Diretor	335
10.3 O Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável	359
<b>11. O PDPFor NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA</b>	<b>363</b>
11.1. As primeiras AP's: questões metodológicas e processuais	363

11.2. Questões ambientais, transporte e mobilidade urbana	373
11.3. O debate sobre a política de turismo	378
11.4. Os debates sobre o ordenamento territorial e os parâmetros urbanísticos	380
11.5. A estrutura viária	398
11.6. Análise geral das Audiências Públicas	401
12. CONSIDERAÇÕES FINAIS	413
REFERÊNCIAS	438

## 1. INTRODUÇÃO

As aproximações com o tema da pesquisa originaram-se de três percursos distintos, mas interligados, do pesquisador. Em primeiro lugar, através dos vínculos e das interações cotidianas do morador, convivendo reiteradamente com as angústias, questões, processos, agentes e lutas sociais que perpassam a cidade de Fortaleza. Em segundo lugar, enquanto professor universitário, atuante na área de planejamento urbano, e aliando atividades de ensino, pesquisa e extensão. Em terceiro lugar, efetuando atividades técnico-profissionais de consultoria e assessoria, na área de planejamento urbano, interagindo com entidades dos movimentos populares urbanos de Fortaleza e com escritórios privados, prefeituras e outros agentes da sociedade política e da sociedade civil no interior do estado do Ceará. Em várias dessas atividades, o pesquisador teve oportunidade de conviver com equipes multidisciplinares, interagir com diferentes agentes sociais e vivenciar as potencialidades, desafios, restrições e angústias que compõem os processos de democratização no campo do planejamento urbano na atualidade, particularmente no que se refere às questões de participação popular. Nesse contexto, a pesquisa foi sendo realizada.<sup>1</sup>

A partir do caso da revisão do PD de Fortaleza (CE), a pesquisa problematizou a democratização e a participação popular na contemporaneidade, analisando as características que integram os processos e os produtos político-técnicos gerados nessa atividade de planejamento urbano. A revisão do Plano Diretor (PD) de Fortaleza foi iniciada no segundo semestre de 2002, sob a gestão de Juraci Magalhães (PMDB – 2001-2004), retomada na primeira gestão de Luizianne Lins (PT – 2005-2008) e encerrada no início de sua segunda gestão (2009-2012).

O planejamento urbano inscreve-se estruturalmente nos processos de produção social do espaço urbano e, particularmente, no que se pode denominar, em sociedades capitalistas, de questão urbana. No Brasil do século XX os espaços urbanos constituíram-se socialmente como territórios da desigualdade no acesso à moradia, às infra-estruturas e aos equipamentos urbanos, com grandes parcelas da população sofrendo segregação socioespacial, vivendo em condições precárias e sem acesso a direitos urbanos. Como parte desse quadro, os processos de territorialização das cidades brasileiras têm reproduzido, apesar de resistências e

---

<sup>1</sup> Em 2005 o autor iniciou pesquisa em parceria com a Professora Lélia Lis Lacerda e um grupo de discentes da Universidade de Fortaleza – Unifor, abordando a revisão do Plano Diretor de Fortaleza. Essa pesquisa foi interrompida em 2006 e retomada em 2007, já com o ingresso no Doutorado.

questionamentos, um conjunto de discriminações e preconceitos de variadas ordens e de problemáticas sociais e ambientais graves e diversas.

Silva (1989, p. 34), por exemplo, descreve no século XX a ausência ou fragilidade das políticas habitacionais e urbanas para os segmentos mais empobrecidos da população brasileira, aliada a uma superexploração da força de trabalho que impede o trabalhador de ter acesso à habitação através do mercado. Como alternativa, uma grande parcela dos moradores das cidades desenvolve estratégias precárias de ocupação, uso, acesso e posse ou propriedade do espaço urbano (Silva, 1989, p. 34).<sup>2</sup>

Nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI, os padrões de acumulação e regulação do capital e do trabalho demarcados pela mundialização, pela reestruturação produtiva contemporânea e pelas tensões entre o neoliberalismo e as vertentes neo-institucionalistas de intervenção estatal, impactam os processos de produção social do espaço urbano nas cidades brasileiras. Vivencia-se um aprofundamento e complexificação das tensões, potencialidades, limitações e problemáticas que configuram os espaços urbanos nas grandes, médias e pequenas cidades brasileiras. Cidades, como Fortaleza são atravessadas por degradações, desigualdades, segregações, riscos e espoliações diversos, associados, por exemplo, à verticalização, ampliação na expulsão de famílias e comunidades das áreas em valorização, aprofundamento da periferização e da moradia em áreas de risco, expansão das centralidades intra-urbanas, surgimento de novas dinâmicas demográficas e aprofundamento nas articulações entre capital imobiliário, comercial e turístico.

A cidade é atravessada por tensões, conflitos e lutas sociais relacionados aos processos de produção, circulação, distribuição, apropriação e consumo de valores, riquezas, bens e serviços, com territorializações que evidenciam rebatimentos econômicos, políticos e culturais diversos. Teoricamente cabe falar em processos e dinâmicas de produção social do espaço urbano, na medida em que diferentes agentes sociais realizam, vivenciam e usufruem de forma desigual a ocupação, uso, acesso, posse e propriedade de diferentes parcelas desse espaço.

Nesse contexto social e histórico re-emerge o planejamento urbano, entendido enquanto um conjunto de saberes e práticas sociais que ajudam a pensar e transformar a realidade, através de mediações político-técnicas diversas. Equacionam a questão urbana, em suas múltiplas dimensões e problemáticas, a partir de referenciais ético-político e ideológicos diversos, vinculados às variadas concepções e matrizes de urbanismo e planejamento urbano.

---

<sup>2</sup> O que produz vários tipos de habitação precária.

É possível falar, portanto, em um saber-fazer que compõe a reprodução social do espaço urbano, interferindo nos processos e nas dinâmicas de estruturação territorial e ordenação socioespacial, no que se refere à produção, uso, acesso, posse e propriedade do espaço urbano em seus diversos territórios, componentes e dimensões materiais e imateriais (Machado, 2006; Bernal, 2004).

O pressuposto para essa articulação entre o planejamento e a produção do espaço urbano, é o fato de que este espaço é socialmente produzido por um conjunto de agentes, privados e públicos, que detêm capacidades diferentes para comandar as dinâmicas dos fixos e dos fluxos, produzirem e se apropriarem material e simbolicamente do espaço. Harvey (2005), por exemplo, entende que a produção social do espaço urbano envolve uma constante construção e dissolução de estruturas móveis e fixas, evidenciando uma espacialidade complexa e contraditória em perpétua transformação.

A partir dessas referências, é possível compreender a cidade de Fortaleza como um espaço socialmente disputado, apropriado e produzido por agentes sociais diversos, interagindo sistematicamente. Nessa perspectiva, o planejamento urbano é entendido enquanto um campo, ou seja, um espaço social onde interage um conjunto amplo de agentes sociais. No caso do campo do planejamento urbano, trata-se de um espaço social que inclui e articula processos e dinâmicas de formulação, execução, gestão e avaliação de políticas, planos, programas, projetos e ações urbanas.<sup>3</sup> Mais do que isto, trata-se de um espaço demarcado por condicionamentos estruturais e mediações intersubjetivas que condicionam as inter-relações que os agentes estabelecem entre si.

A partir das referências teórico-metodológicas de Pierre Bourdieu, a revisão do Plano Diretor (PD) é situada em um espaço social onde um conjunto de agentes sociais interage, disputa posições de poder e (re)produz valores, discursos e práticas sociais. Ao final do século XX e início do século XXI, o campo do planejamento urbano em Fortaleza mobiliza localmente um conjunto de agentes situados em estruturas institucionais governamentais, entidades privadas, e movimentos sociais. Esses agentes articulam-se e interagem através de relações e redes socialmente constituídas e consolidadas, demarcadas por posições de poder, trajetórias, habitus e disposições sociais em permanente recriação.

---

<sup>3</sup> A gestão é entendida enquanto uma dimensão e um componente do planejamento urbano. O urbanismo é entendido enquanto uma área especializada do saber acadêmico-científico e profissional, articulando valores, teorias, conceitos e práticas que detêm uma historicidade própria e uma interface muito evidente com a arquitetura; compõe-se de um conjunto de saberes, práticas e intervenções que destacam ou enfatizam os aspectos materiais, arquitetônicos, estruturais e formais do espaço urbano. O planejamento urbano articula saberes, práticas e intervenções que detêm caráter inter e/ou transdisciplinar, extrapolando as dimensões anteriormente indicadas e enfatizando aspectos sócio-espaciais nas intervenções urbanas.

Os agentes sociais presentes na revisão serão descritos e qualificados em seus posicionamentos, práticas e interações, sendo importante apresentar de forma preliminar os seguintes: a Rede NUHAB e seus componentes; a Prefeitura, destacando-se a Secretaria de Planejamento – SEPLA e a HABITAFOR; a Câmara Municipal, através dos vereadores; um conjunto de agentes vinculados ao mercado e ao capital imobiliário, destacando-se o SINDUSCON; agentes empresariais vinculados ao turismo e ao lazer; associações profissionais como o IAB/CE e a AGB/CE; o Ministério Público Federal no Ceará; profissionais e acadêmicos de diversas especialidades.

Avalia-se que o campo do planejamento urbano em Fortaleza (CE) vivencia um contexto de mudanças, inscrito em um quadro nacional do qual fazem parte tensões, interpelações e demandas por democratização e participação popular. Nesse período, alguns indícios corroboram a hipótese da reconstituição de um campo do planejamento urbano na cidade.<sup>4</sup>

Nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI, as transformações no planejamento urbano inscrevem-se em um contexto que têm presenciado, em diversos países, a emergência e a difusão de experiências inovadoras de democratização dos sistemas e dos mecanismos de planejamento e gestão e das políticas públicas setoriais.

Destacando as experiências desenvolvidas no hemisfério sul, ao final do século XX, Santos e Avritzer (2002, p. 26) evidenciam como os atuais debates e lutas democráticas enfatizam a “possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão”. No Brasil, a partir dos anos 1980 um conjunto de experiências, tais como os orçamentos participativos e os conselhos gestores, tem ampliado a participação individual ou coletiva e criado formas inovadoras de participação, representação e deliberação política.<sup>5</sup> Neste cenário, a participação política de indivíduos e de entidades populares, acadêmicas e associativas de diversas ordens, e representando diferenciados segmentos da sociedade civil, potencialmente expressa processos de reconstituição das articulações entre as classes, grupos e movimentos sociais. Braga (1995, p. 30) avalia que isto ocorre na atualidade através de uma expansão quantitativa das relações

---

<sup>4</sup> Tais como a presença sistemática nas mídias de reportagens e notícias abordando as temáticas urbanas; a existência de um saber científico, técnico e profissional relevante e crescente em universidades, instituições profissionais, associações empresariais; a constituição e fortalecimento de entidades e redes que enfrentam dimensões e aspectos diversos da questão urbana; a existência de projetos e concepções em disputa dentre os agentes em presença; a quantidade crescente de recursos e operações financeiras e imobiliárias, capitais aplicados, construções, serviços e empregos vinculados aos processos de produção social do espaço urbano; e a relevância de fatos políticos associados à questão urbana.

<sup>5</sup> Vide, por exemplo, Avritzer (2007).

entre a sociedade política e a sociedade civil e da recriação das formas de participação, representação, intervenção e administração.

Conceitualmente, é possível falar em uma articulação da democracia representativa a mecanismos de democracia participativa ou direta, com a expansão de instituições e sistemas participativos no planejamento, gestão e políticas públicas. Porém, a própria compreensão da participação, ou seu lugar, sentido e caráter variam bastante, em um continuum que vai da coerção à autogestão,<sup>6</sup> em contextos mais ou menos democráticos ou autoritários. Através de um conjunto de experiências e processos, e em diferentes espaços institucionais, agentes da sociedade política e da sociedade civil efetivam práticas e interações sociais democráticas e participativas diversas. As análises que enfocam esse fenômeno englobam, por exemplo, o aumento da participação, as suas formas institucionais, os impactos nos sistemas políticos e nos tecidos sociais e estatais, as articulações entre participação, representação e deliberação, dentre outras questões.

A partir dos anos 1980 surgem e se consolidam no Brasil formas inovadoras de representação, significação e enfrentamento da questão urbana, mobilizando conceitos como direitos urbanos, reforma urbana, gestão democrática e função social da cidade e da propriedade. Nesse contexto, uma parcela relevante dos agentes sociais que participam das lutas urbanas no país articula-se e adquire organicidade através do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. Essa perspectiva de planejamento urbano vem impactando a institucionalidade brasileira desde então, promovendo mudanças na legislação, sistemas, políticas e gestão urbana.<sup>7</sup>

Como parte desse processo, e em determinado momento dessa trajetória, o Plano Diretor é normatizado enquanto o principal instrumento do planejamento urbano. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, afirma que o plano diretor, “aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.<sup>8</sup> O Estatuto das Cidades, lei federal da política urbana, afirma que o Plano Diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III

---

<sup>6</sup> Vide, por exemplo, a classificação dos “graus de abertura à participação popular” elaborada por Souza (2006, p. 414).

<sup>7</sup> Apenas para exemplificar, destaquem-se os impactos na Constituição de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, a elaboração de Políticas nacionais de Habitação, Saneamento e Transporte e os Planos Diretores municipais (Pereira, 2003; <http://www.cidades.gov.br>).

<sup>8</sup> Constituição Federal, Cap. 2 – Da política urbana, no § 1º do art. 182.

– onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.<sup>9</sup>

Para além da função reguladora, essa concepção de Plano Diretor parece apontar para uma função de provisão que caberia ao Estado desempenhar através de políticas públicas, projetos e programas governamentais, direcionando recursos, prestando serviços e construindo edificações, equipamentos e infra-estruturas. Nessa perspectiva, o Plano Diretor é entendido enquanto um instrumento de reforma urbana, assumindo o conceito de que na localização e na construção dos equipamentos urbanos, das edificações e das infra-estruturas os interesses individuais devem subordinar-se aos interesses coletivos, ou devem estar incorporados a estes.

Ao mesmo tempo em que o Estatuto das Cidades (EC) tornou obrigatório o Plano Diretor, também institucionalizou exigências processuais de democratização no planejamento urbano, incluídos processos de elaboração ou revisão desses instrumentos. Desta forma, o EC determina que, nos processos de elaboração de planos diretores, sejam garantidos: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Estatuto da Cidade, 2002, Art. 40). Além disso, o Capítulo V do EC, “Da gestão democrática da cidade”, também indica que poderão ser utilizados, dentre outros, os seguintes instrumentos para garantir uma gestão democrática da política urbana: I) Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II) Debates, audiências e consultas públicas; III) Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV) Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; V) Referendo popular e plebiscito (Estatuto da Cidade, 2002, Art. 43). Ao mesmo tempo, é possível afirmar que o EC também demarcou referências democráticas substantivas, ao vincular, por exemplo, um conjunto de instrumentos urbanísticos, fiscais, tributários e políticos de planejamento, gestão e intervenção urbana à função social da cidade e da propriedade, ao direito à cidade e aos direitos urbanos.

No início do século XXI, o Ministério das Cidades, identificando 1.682 municípios no país com obrigatoriedade de elaboração ou revisão do Plano Diretor, sendo 108 destes no

---

<sup>9</sup> Lei 10.257/2001, no Cap. III – Do plano diretor, no art. 41.

Ceará, promoveu um conjunto de ações para estimular e apoiar a elaboração desses instrumentos, financeira e política e tecnicamente.<sup>10</sup>

Desde quando foi iniciada no segundo semestre de 2002, a revisão do Plano Diretor municipal foi crescentemente contestada por um conjunto de agentes sociais, sob o argumento central de fragilidade ou ausência de participação popular no processo. Desta forma, a participação popular foi termo e questão essencial que polarizou os debates e articulou as interações sociais e as posições de poder dentre uma pluralidade de agentes individuais e coletivos. Essa situação vincula-se à presença de agentes sociais tradicionalmente excluídos e que lutam para compor o campo e promover mudanças estruturais e disposicionais, transformando institucionalmente as normas e as posições de poder vinculadas.

Apesar dessa contestação, em abril de 2004 a equipe técnica contratada pelo executivo municipal entregou o Projeto de Lei ao Prefeito, e em 23 de setembro do mesmo ano foi dada entrada na Câmara Municipal de Fortaleza no Projeto de Lei Complementar 0182/04, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA.<sup>11</sup> Porém, esse Projeto de Lei não chegou à votação. Em dezembro de 2004, com Luizianne Lins (PT) eleita, mas ainda não empossada, foi retirado de pauta, ficando seu encaminhamento para a próxima legislatura.<sup>12</sup> No primeiro semestre de 2005 o Projeto foi retirado da Câmara Municipal pela gestão Luizianne Lins (2005-2008; 2009-2012), sendo reiniciado todo o processo de revisão em 2006, finalizado e aprovado em dezembro de 2008, tornando-se lei no início de 2009.

A experiência do Plano Diretor de Fortaleza adquiriu visibilidade nacional, em virtude da luta que teve como bandeira essencial a oposição ao processo de revisão efetuado pela gestão municipal de Juraci Magalhães (PMDB) entre 2002 e 2004. Essa luta questionou a ausência de democratização e de participação popular e foi articulada por um conjunto de entidades da sociedade civil e movimentos populares urbanos. Uma fala de uma autoridade do primeiro escalão do MCidades revela essa visibilidade nacional do processo de revisão do PD de Fortaleza:

(...) a capital cearense está dando um exemplo para o País de como o documento deve ser elaborado. Segundo ele, a rejeição de Luizianne ao PD deixado pelo ex-prefeito Juraci Magalhães, sob a alegativa de falta de participação da sociedade, demonstra o compromisso da administração municipal com os movimentos populares. "Os holofotes do Brasil estão de olho em Fortaleza. Quando nos

---

<sup>10</sup> Somente em 2005 o Governo Federal destinou R\$ 55 milhões para a elaboração de Planos Diretores. O MCidades também realizou duas pesquisas, em 2006 e 2007, para avaliar o andamento da elaboração dos Planos Diretores no país.

<sup>11</sup> Disponível em <<http://www.cmfor.ce.gov.br/scripts/plenario/tramites/andamentos.asp>>.

<sup>12</sup> Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades, sistematização efetuada por Joisa Maria Barroso Loureiro, Cearah Periferia.

perguntam como fazer o Plano, damos o exemplo daqui", disse o diretor (Jornal O Povo, 12/02/06, Clóvis Holanda, Da Redação - PLANO DIRETOR - Fortaleza apontada como exemplo por Ministério).<sup>13</sup>

Em Fortaleza, a partir das últimas décadas do século XX, ao tempo em que a propriedade privada, o mercado e o capital fortalecem-se como mediações essenciais às lógicas, dinâmicas e processos sociais hegemônicos de produção do espaço urbano, constituem-se e desenvolvem-se agentes, movimentos e dinâmicas de reivindicação, resistência e proposição que contestam essas perspectivas. A partir dos anos 1990, talvez o maior exemplo de agentes sociais com posturas inovadoras, em Fortaleza, seja o do NUHAB – Núcleo de Habitação e Meio-Ambiente de Fortaleza, uma rede que articula em torno de treze entidades vinculadas às intervenções e lutas urbanas.<sup>14</sup>

O PD tornou-se um importante instrumento de debate e disputa política no cenário local, pauta em diversos momentos nas várias mídias na cidade, tais como a televisão, o rádio, o jornal e a internet. Pouco a pouco, e apesar de resistências, a participação foi se afirmando como uma interpelação que modificou os termos dos debates, as disputas e as lutas, gerando reposicionamentos e recriando as práticas dos agentes sociais. Joaquim Cartaxo Filho<sup>15</sup>, por exemplo, responsável pela coordenação técnica da revisão do Plano Diretor de Fortaleza na equipe contratada pela gestão Juraci Magalhães, defendeu sua aprovação ainda no ano de 2004:

Não só por ter feito a coordenação técnica do Plano, mas considero que a revisão deveria ser aprovada ainda neste ano. Acho que se atribui ao Plano Diretor poderes e questões que ele não tem. É apenas um instrumento de planejamento municipal voltado para organizar o território, no sentido de distribuir atividades, população e equipamentos. A vantagem de aprovar o plano agora, é que a prefeita ao assumir, no dia primeiro de janeiro, terá nas mãos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para colocar em prática ações, como por exemplo, a regularização fundiária e o imposto progressivo. A cidade precisa de obras para a ampliação de serviços, que podem ser feitas através de operações urbanas consorciadas e esse instrumento está no Plano Diretor (Joaquim Cartaxo Filho, Jornal Diário do Nordeste, 19/12/04, p.04).

Já a rede NUHAB e o Ministério Público Federal (MPF) no Ceará questionaram a revisão e a possível aprovação do Plano Diretor, inclusive através de uma Ação Civil Pública e de uma Ação de Improbidade Administrativa:

<sup>13</sup> Tratou-se do Diretor de Planejamento Urbano do MCidades, Beny Schasberg, em solenidade com a presença da Prefeita e do Secretário de Planejamento de Fortaleza.

<sup>14</sup> Como será exposto em outro momento, o NUHAB foi o principal agente na luta em defesa da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza.

<sup>15</sup> Uma das principais lideranças do PT no estado, Secretário de Cidades do Governo Cid Gomes (2007-2010).

A rede NUHAB encaminhou ao Ministério Público Estadual, na última terça-feira (22/07), um pedido de suspensão do processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Fortaleza, com base no art. 40, da Lei 10. 257/01 (Estatuto da Cidade) que consagra a participação popular no planejamento da cidade. (...) O projeto ameaça ser enviado à Câmara Municipal, em meados de setembro, sem o amplo debate na sociedade. Na carta, as entidades questionam a condução do Plano que não foi discutido ou sequer apresentado nos bairros e regiões da cidade, quando a lei exige a intervenção popular e o acesso aos documentos a qualquer interessado (Informativo do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab) - nº3 Ano 1 - 22/07/03).

Ao tempo em que as falas anteriormente citadas deixam entrever diferenças quanto à própria concepção de Plano Diretor, a contestação efetivada pelo NUHAB e pelo MPF/CE articulou-se à reivindicação pela efetivação da participação popular enquanto elemento essencial à democratização, como indica o texto da Ação Civil Pública:

Desde 2002, quando foram anunciadas ações municipais referentes à elaboração e revisão da legislação urbanística, iniciou-se em Fortaleza uma luta de diversos movimentos sociais, ONG's, entidades profissionais e fortalezenses em geral, com o intuito de garantir maior participação popular nessas ações, o que não logrou êxito. Diante dessa repulsa, procurou-se observar a lisura do processo, quando se detectaram diversas irregularidades formais e materiais, apontando para a necessidade de anulação dos atos cometidos pelas rés<sup>16</sup>, notadamente os referentes aos atos envolvendo todos os efeitos do contrato para a elaboração do Projeto LEGFOR, maculados por irregularidade e evidente imoralidade administrativa (...) (Ação Civil Pública 99/2004).

Nesse contexto, o pesquisador foi aos poucos constituindo duas questões essenciais que orientaram a pesquisa.

Em primeiro lugar, a revisão do Plano Diretor permitiria, no sentido atribuído por Pierre Bourdieu, problematizar as continuidades, rupturas e metamorfoses inscritas no campo do planejamento urbano de Fortaleza, sob o processo de revisão do PD, evidenciando ou não situações de transição nesse espaço social. Neste sentido, questiona-se até que ponto e de que forma as lutas sociais do PD de Fortaleza efetivaram mudanças nas estruturas e redes, nas mediações intersubjetivas e nos equilíbrios e correlações de força que compõem o campo. Também se trata de identificar possíveis continuidades e tradições que se mantêm no campo.

Em segundo lugar, as lutas vivenciadas no campo expressam e dão vida a processos e dinâmicas democráticas presentes na sociedade e no Estado brasileiros. A questão democrática está presente no campo, interpelando os agentes sociais e evidenciando restrições, potencialidades e características que perpassam o saber-fazer, as disputas e as

<sup>16</sup> A Ação Civil Pública 99/2004 foi proposta pelo Ministério Público Federal e pela Federação das Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza, tendo como rés: o Município de Fortaleza, a Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin – ASTEF e a Universidade Federal do Ceará – UFC.

construções democráticas e participativas concretas. Portanto, a pesquisa problematiza a democratização e a participação associadas, procedimental e substantivamente, à revisão do PD de Fortaleza.

Essas são as grandes questões da pesquisa, sendo importante neste momento apresentar o desenho da pesquisa, com os seus processos e procedimentos.

### **1.1. O desenho da pesquisa**

A partir de seu aporte teórico, habilidades e experiências, cada pesquisador produz respostas, em níveis mais abstratos ou operativos, para as interpelações geradas no decorrer da pesquisa. Essas respostas impactam os processos, atividades e procedimentos de constituição do objeto (problematização), de aplicação de teorias, conceitos e categorias analíticas, e de identificação, escolha e operacionalização das fontes e das técnicas e procedimentos investigativos. Através das opções efetivadas, e diante dos desafios cotidianos, o pesquisador efetua processos de identificação, coleta, sistematização, organização e análise de informações e dados e, ao mesmo tempo, em situação, define os formatos discursivos, as estruturas documentais e os recortes formais e substantivos que compõem a produção textual da tese. Percebe-se como a pesquisa vincula-se à trajetória do pesquisador, principalmente nos elementos que indicam aportes, potencialidades e condicionamentos vinculados à inserção deste nos campos de que participa.

Em todo o período da investigação, o pesquisador acumulou o trabalho profissional com a pós-graduação. Realizou atividades de ensino, pesquisa, extensão com o caráter de assessoria popular e atividades privadas de consultoria e assessoria. Nesse contexto, desenvolveu contatos, articulações e interações com entidades e lideranças comunitárias, populares e de esquerda e participou de atividades e eventos diversos, tais como congressos, conferências, simpósios e assembléias. Nesse processo, o pesquisador conheceu diversos territórios de Fortaleza, particularmente os situados na região sudoeste da cidade, onde são desenvolvidas algumas experiências de mobilização social, participação popular e planejamento urbano inovadoras. Todas essas vivências permitiram a coleta de informações através de observação direta e depoimentos, gerando reflexões e dados mobilizados na pesquisa.

Compreendendo-se a pesquisa como ofício, este articula saberes e práticas que permitem ao pesquisador transitar de suas inquietações, intuições e dúvidas em direção à construção de questionamentos e problematizações teoricamente ordenados e coerentes. Isto evidencia um processo permeado por pequenas decisões cotidianas, mais ou menos conscientes e explícitas, atravessado por reflexões inscritas nos debates da sociologia contemporânea. Nesta pesquisa se destacam a interlocução com Pierre Bourdieu, com teorias e conceitos de planejamento urbano e com a teoria da democracia em um conjunto de vertentes interpretativas. Esses fundamentos teórico-metodológicos proporcionaram referências-chaves para a problematização e a constituição de categorias analíticas que iluminaram as potencialidades, as restrições e as contradições que perpassam o objeto analisado.<sup>17</sup> Neste sentido, o desenvolvimento concreto da pesquisa articulou operações, atividades e procedimentos que evidenciaram temporalidades diversas, com ênfases e momentos predominantes, incluídos retornos e reentradas sistemáticas, exigindo do pesquisador atenção às necessidades que surgiram no decorrer do processo, tais como: visitar um determinado autor ou obra; repensar um conceito ou tema; problematizar a articulação das teorias e conceitos às informações e dados gerados; reposicionar as inter-relações entre teoria e empiria, os processos e dinâmicas de operacionalização através de categorias analíticas; repensar os processos e as dinâmicas de estruturação das leituras; efetuar as análises das informações e dados; repensar os processos de estruturação da produção textual e as formas de sistematização e análise das informações e dados. Visando indicar aspectos e parcelas dessa trajetória, expõe-se neste momento o desenho da investigação.

A perspectiva teórico-metodológica da pesquisa articula a compreensão de que as práticas sociais dos agentes são estruturalmente situadas, evidenciando um caráter subjetivo ancorado objetivamente. Mais do que isto, o estatuto de intersubjetividade que perpassa as relações e as interações sociais pode ser apreendido através de disposições sociais que são geradas e transformadas em um campo específico, cabendo mobilizar as reflexões de Pierre Bourdieu (2003, p. 69), quando este afirma que:

Ignorar a relação dialética entre as estruturas objetivas e as estruturas cognitivas que estas produzem e tendem a reproduzir, esquecer que essas estruturas objetivas são o produto, incessantemente reproduzido ou transformado de práticas históricas e que, por sua vez, o próprio princípio produtor dessas práticas é produto das estruturas que ele tende, por isso, a reproduzir, é reduzir a relação entre as diferentes instâncias (...)

---

<sup>17</sup> Essa percepção crítica foi gerada coletivamente a partir dos estudos e debates realizados nas disciplinas do Curso e no Laboratório de Estudos da Cidade – LEC. No que interessa à pesquisa, destaquem-se particularmente as questões e problemáticas relacionadas às articulações entre teoria e empiria, objetividade e subjetividade e enfoque macro/micro.

à fórmula lógica que permite reencontrar qualquer uma dentre elas a partir de uma delas.

A pesquisa inclui a problematização das posturas, ações, interações e representações efetivadas/geradas pelos agentes sociais. Nesse sentido, as fontes e os documentos escritos, imagéticos e orais podem ser percebidos como portadores de discursos, entendidos estes como enunciados gerados e difundidos em um campo singular e não imediatamente transparentes em suas contradições, usos e sentidos sociais. A análise dessas fontes e documentos permite a identificação de traços discursivos que evidenciam dimensões e características importantes que compõem o fenômeno analisado. Sem definir uma filiação teórica às vertentes da análise de discurso, pretende-se uma apropriação livre das intuições metodológicas vinculadas aos modelos de análise semântica (Cardoso e Vainfas, 1997, p. 381). Esta distingue e articula unidades de contexto e unidades de registro.

Como unidade de contexto da pesquisa evidencia-se o campo do planejamento urbano. As unidades de registro distinguem personagens, temas, documentos e acontecimentos, quais sejam: a) personagens: os “defensores da participação popular” e os “guardiões técnicos do PD”, os empresários, a prefeitura e os movimentos populares, outros agentes individuais e coletivos identificados e qualificados como importantes na investigação; b) temas: a participação, o plano diretor; c) documentos: as diferentes versões do Plano Diretor; d) acontecimentos: a tramitação na CPPD, o Congresso do Plano Diretor, as Audiências Públicas na Câmara Municipal, as negociações anteriores às Sessões Legislativas de aprovação, as Sessões Legislativas de aprovação.

Ao mesmo tempo, na revisão do Plano Diretor articulam-se uma dimensões analíticas processual e substantiva. A dimensão processual capta e analisa os formatos institucionais e metodológicos da revisão, com seus ritmos, negociações, confrontos, conflitos, alianças e articulações. A dimensão substantiva problematiza as peças político-técnicas geradas, os conteúdos do PD, as concepções, valores e posições defendidas e em disputa.

As pesquisas e reflexões preliminares também indicaram a temporalidade como um aspecto importante ao processo, articulando variadas dimensões. Em primeiro lugar, os aspectos cronológicos, tendo em vista que a revisão do PD ocorreu em um prazo longo, de oito anos, atravessando duas gestões municipais. Cardoso (1997, p. 08), refletindo sobre algumas tendências metodológicas inscritas na história, e nas ciências sociais como um todo, indica outros níveis de temporalidade: “a curta duração dos acontecimentos, o tempo médio (e

múltiplo) das conjunturas, a longa duração das estruturas; além de que o próprio tempo longo, estrutural, é diferencial em seus ritmos dependendo de quais estruturas se trate”.

Desta forma temporalidades diversas atravessam a revisão do PD, evidenciando a existência de ritmos diferenciados, inclusive na emergência e evolução das estruturas do campo e das disposições associadas. Nesta pesquisa, pode-se apontar, por exemplo, para a temporalidade das estruturas que compõem o campo, com suas resistências, tensões, continuidades e rupturas e também para as temporalidades políticas, distinguindo contextos, situações e períodos, cada um demarcado por conflitos, articulações, negociações, confrontos, mobilizações e consensos próprios. Essa percepção da inscrição do processo em temporalidades diversas permite apreender o jogo no campo, com seus ritmos, cansaços, afastamentos e retomadas. Nessas temporalidades evidenciam-se perdas de dinâmica e de élan, retomadas, antipatias e simpatias, ressentimentos, interesses individuais e coletivos, mudanças de estratégias e de focos, ressignificações e mudanças de posições e papéis dos agentes individuais e coletivos.

Além dessas indicações quanto ao objeto/problematização da pesquisa e quanto aos referenciais teóricos e categorias analíticas geradas, é importante indicar as fontes da pesquisa.

## **1.2. Fontes e procedimentos da pesquisa**

O trabalho incluiu fontes oficiais e jornalísticas, primárias e secundárias, considerando-se inclusive a literatura crítica.<sup>18</sup> As principais fontes de pesquisa encontram-se situadas na cidade de Fortaleza (CE), onde vive e trabalha o pesquisador, porém a identificação e o acesso a essas fontes impôs um conjunto de atividades com graus variados de dificuldade.

As fontes primárias incluíram os agentes individuais e coletivos participantes da revisão, os documentos oficiais, as atividades e os eventos da revisão do PD, exigindo procedimentos de identificação, seleção e acesso, diferenciados em cada caso e situação. Os procedimentos investigativos de coleta e produção de dados incluíram a realização de

---

<sup>18</sup> A palavra fonte, que tem origem no latim (*fons* ou *fontis*), significando originariamente nascente de água, adaptada à metodologia da pesquisa remete aos agentes, objetos ou suportes que originam as informações e os dados da pesquisa. A pesquisa trabalhou principalmente com fontes escritas e imagéticas, mas também, em alguns casos fontes orais.

entrevistas, a coleta de depoimentos e documentos e, em alguns casos, a observação direta de eventos e atividades, porém de forma mais assistemática, por limitações do próprio pesquisador, e mais com o sentido de geração de *insights* do que de produção de dados.

Foram realizadas quatro entrevistas parcialmente estruturadas.<sup>19</sup> Além disso, foi bastante importante a análise das gravações em vídeo de 14 Audiências Públicas (AP's) legislativas, realizadas na Câmara Municipal entre maio e novembro de 2006. A riqueza das posturas e das falas analisadas nas AP's pode ser evidenciada através de uma diferença relevante em relação às entrevistas parcialmente estruturadas. Nestas, o pesquisado interage de forma direta somente com o entrevistador, em uma situação razoavelmente controlada. Nas AP's cada agente interage com vários outros participantes, submetido a situações bastante dinâmicas, onde estão postas de forma direta as correlações de força e as posições de poder do campo, com riscos imediatos de críticas, confrontos e desqualificações. Portanto, esse indivíduo está plenamente exposto

Por meio de um jogo de palavras heideggeriano, poder-se-ia dizer que a disposição é exposição. Justamente porque o corpo está (em graus diversos) exposto, posto em xeque, em perigo no mundo, confrontado ao risco da emoção, da ferida, do sofrimento, por vezes da morte, portanto obrigado a levar o mundo a sério (e nada é mais sério do que a emoção, que atinge o âmago dos dispositivos orgânicos), ele está apto a adquirir disposições que constituem elas mesmas abertura ao mundo, isto é, às próprias estruturas do mundo social de que constituem a forma incorporada (Bourdieu, 2001, p. 171).

Desta forma, cada indivíduo que faz uma intervenção na Audiência Pública está imerso estrutural e intersubjetivamente no processo de revisão do Plano Diretor e, portanto, nas estruturas e nas disposições sociais presentes no campo do planejamento urbano. Desta forma, nos momentos e situações das Audiências Públicas, as pessoas estão envolvidas no jogo, atuando a partir dos móveis e dos sentidos postos, investindo suas emoções e razões. Essa situação é bastante diferente da entrevista, em que o indivíduo tende a se posicionar como em estado de suspensão e distância do jogo, analisando teoricamente a este.<sup>20</sup> Nas AP's, cada pessoa, vivenciando situações reais, está “sofrendo” o que Bourdieu (2005) caracteriza como o “efeito do campo”, atuando em um “espaço dos possíveis”. Isso gera informações relevantes à qualificação analítica das fala e posturas selecionadas:

<sup>19</sup> Laville e Dione (1999, p. 188) definem a entrevista parcialmente estruturada, que caracteriza o tipo utilizado nesta pesquisa, como: “Entrevistas cujos temas são particularizados e as questões (abertas) preparadas antecipadamente. Mas com plena liberdade quanto à retirada eventual de algumas perguntas, à ordem em que essas perguntas estão colocadas e ao acréscimo de perguntas improvisadas”.

<sup>20</sup> Essa avaliação não nega de forma absoluta a existência de estratégias analíticas para deslocar esse tipo de postura do entrevistado, como discute Bourdieu (1997).

O efeito de campo exerce-se em parte por meio do confronto com as tomadas de posição de todos ou de parcela daqueles que também estão engajados no campo (e são outras encarnações distintas, e antagônicas, da relação entre um habitus e um campo): o espaço dos possíveis realiza-se nos indivíduos que exercem uma “atração” ou uma “repulsão”, a qual depende do “peso” deles no campo, isto é, de sua visibilidade, e da maior ou menor afinidade dos habitus que leva a achar “simpáticos” ou “antipáticos” seu pensamento e sua ação (Bourdieu, 2005, p. 55-56).

Ao mesmo tempo, Bourdieu (1997, p. 710) orienta metodologicamente a sistematização e análise das falas, alertando para as distinções entre linguagem oral e escrita, e evidenciando como a transcrição é sempre uma reescrita. Neste sentido, o pesquisador situa-se entre as escolhas e tensões ambíguas de exposição das situações, contextos e particularidades da fala, o que pode ajudar na interpretação, e a necessidade de clarificar o texto através da eliminação de frases confusas, redundâncias verbais e outros elementos que podem tornar confusa a transcrição. O pesquisador efetuou a eliminação dos traços de linguagem prejudiciais à leitura e das informações desnecessárias, simplificando a fala, mas sem alterá-la em sua estrutura e conteúdo.

Ao mesmo tempo, considerou-se que o “estudo da imagem é fundamental para o entendimento dos múltiplos pontos de vista que os homens constroem a respeito de si mesmos e dos outros, de seus comportamentos, seus pensamentos, seus sentimentos e suas emoções em diferentes experiências de tempo e espaço” (Porto-Alegre, 1998, p.76). O vídeo, caracterizado como um suporte material que registra observações efetuadas através da mediação técnica de agentes sociais vinculados à TV Fortaleza, foi compreendido como fonte secundária de informações e dados. Nessa perspectiva, para além de um caráter ilustrativo ou de verificação de hipóteses, as imagens em movimentos foram percebidas como fontes de conhecimento da realidade social:

Poderemos quiçá decifrar olhares e gestos, compreender o entorno, decifrar o ausente. Na tentativa de ‘descongelarmos’ o documento poderemos, talvez, devolver aos cenários e personagens sua *anima*, ainda que seja por um instante. Poderemos, por fim, intuir sobre seus significados ocultos. O imaterial, que afinal é o que dá sentido à vida que se busca resgatar e compreender, pertence ao domínio da imaginação e dos sentimentos. É a nossa imaginação e conhecimento operando na tarefa de reconstituição daquilo que foi (Kossoy, 1998, p. 43).

Também foram realizadas observações diretas, através da participação do autor em algumas atividades e eventos da revisão do PD e, de forma mais ampla, do campo do planejamento urbano na cidade. Essa participação direta permitiu a coleta de observações e de depoimentos informais de indivíduos participantes do campo.

A revisão de literatura vincula-se a um processo de longo prazo, de constituição do pesquisador enquanto agente capaz de dialogar com autores, teorias e conceitos em um quadro de compreensão e interlocução entre diferentes perspectivas, escolas e vertentes em disputa e articulação. Neste sentido, os estudos, reflexões e diálogos gerados a partir das disciplinas freqüentadas no Doutorado, a vinculação ao LEC e os processos de orientação foram momentos essenciais para a construção da pesquisa.

Também foram essenciais à pesquisa os procedimentos de identificação e coleta de documentos de diversas origens, destacando-se os seguintes: gravações em vídeo das Audiências Públicas legislativas realizadas na Câmara Municipal; relato do Banco de Experiências do MCidades sobre a revisão do Plano Diretor de Fortaleza; Ação Civil Pública 99/2004, Ministério Público Federal no Ceará; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Lei Nº. 7.061 de 16 de Janeiro de 1992; PDDU-For 2003, versão preliminar; Versão da Minuta do PDPFor que chegou ao Congresso; regimentos dos eventos participativos; listas de delegados e relatorias dos grupos do Congresso do Plano Diretor Participativo; Revisão do PDPFor pós-congresso, incorporadas decisões formadas; tabela de revisão da Procuradoria Geral do Município; Versão do PDPFor que deu entrada na Câmara Municipal; Versão final do PDPFor, publicada no Diário Oficial do Município.

No caso das fontes jornalísticas, foi feita uma pesquisa sistemática com os jornais impressos e/ou em formato digital, abrangendo o período entre o segundo semestre de 2002 e dezembro de 2008, identificando e coletando as matérias jornalísticas de interesse para a pesquisa.

Preservadas através de vídeos, as gravações das Audiências Públicas da Câmara Municipal são imagens em movimento, representando um testemunho material e visual do passado, preservando fragmentos da realidade social. O vídeo, caracterizado como um suporte material que registra observações efetuadas através da mediação técnica de agentes sociais vinculados à TV Fortaleza, é compreendido como artefato e fonte secundária de informações e dados. Nessa perspectiva, para além de um caráter ilustrativo ou de verificação de hipóteses, as imagens em movimentos foram tratadas como fontes de conhecimento, investigação e interpretação da realidade social.

Deve-se também fazer referência aos procedimentos de organização e sistematização, que constituem efetivamente os dados, e também aos procedimentos de análise. Neste sentido, para a revisão de literatura os fichamentos e as anotações do pesquisador foram sendo revisitados em diferentes momentos, articulados em temáticas substantivas. A partir do

manejo empírico, os recortes teórico-metodológicos foram sendo constituídos, evidenciando deslocamentos intelectuais de um nível mais abstrato para um patamar mais operacional de articulação das teorias e conceitos. Nessa perspectiva, dois movimentos são reveladores. O que foi gerando uma articulação interna entre os núcleos temáticos, através de recortes e diálogos conceituais específicos. Ao mesmo tempo, o movimento que foi desvelando, a partir das referências teóricas, as categorias analíticas que operacionalizaram o manejo empírico dos dados. As problemáticas e as questões processuais e substantivas identificadas no desenvolvimento da pesquisa foram tornando-se elementos analíticos organizadores.

No que se refere à organização e sistematização dos dados jornalísticos, estes foram em um primeiro momento agrupados por datas, permitindo um tratamento inicial que revelou a evolução cronológica do processo de revisão do PD. Porém, aos poucos, essa agrupação cronológica foi cedendo espaço para uma análise centrada em categorias analíticas, processuais ou substantivas, formatadas e utilizadas na pesquisa. Da mesma forma, os demais dados também foram sendo agrupados.

Por fim, destaquem-se mais cinco reflexões metodológicas. Uma refere-se à utilização da comparação como recurso metodológico, à medida que a pesquisa analisa momentos/conteúdos diversos do processo de revisão.

A segunda questão remete às relações entre o pesquisador e os agentes sociais em presença no campo. No decorrer da pesquisa, uma série de dificuldades de acesso referiu-se aos sentimentos e posturas defensivos daqueles agentes sociais, situados em um campo demarcado por lutas cotidianas, percebendo-se a revisão do PD como um jogo de xadrez onde cada situação, atitude e momento são decisivos para os oponentes que participam do jogo. Neste sentido, a entrada no jogo exige determinados requisitos e se você não é reconhecido como um participante deste jogo, ou se não é percebido como um recurso de poder relevante vivencia o risco de tornar-se invisível ou não importante. A terceira reflexão associa-se a este elemento, destacando a importância da pesquisa para a publicização criticamente construída de documentos, situações, posturas e discursos dificilmente acessíveis ao público acadêmico e à população em geral.

A quarta referência metodológica enfatiza o caráter dialógico da produção do conhecimento científico, através de diálogos explícitos ou implícitos. Neste sentido, devem ser destacados o papel da orientadora enquanto artífice que, em situação, vai corrigindo, indicando, questionando, criticando, sugerindo mudanças e caminhos para o pesquisador em processo, assim como o momento da qualificação, com valiosas sugestões e contribuições

analíticas. Esse processo de crítica é essencial à pesquisa, ponto de apoio e baliza que permite encontrar caminhos, estabelecer processos de tomadas de decisão, fazer escolhas difíceis e superar dificuldades e crises que compõem o percurso.

Por fim, a quinta reflexão, muito vinculada às reflexões inscritas na orientação, indica que o pesquisador articulou dinâmicas dedutivas e indutivas. Aos poucos se fez a transição de um momento mais dedutivo para outro indutivo, o que teve profundas implicações para as articulações teoria e empiria.

A ancoragem metodológica da pesquisa também exige uma apresentação singular dos conceitos, teorias, hipóteses, dados e interpretações que compõem a tese. Essa dimensão de apresentação textual necessita articular de forma produtiva, coerente, organizada, clara, objetiva e singular a teoria e a empiria. Às vezes sutilmente desvelam-se momentos de transição, onde a escrita torna-se mais presente e premente que a leitura, através da reconstrução sucessiva e permanente do documento, com recortes, revisões e rearticulações singulares.

Este texto evidencia os processos e as dinâmicas da pesquisa, desvelando as dificuldades, desafios e restrições vividos pelo pesquisador, assim como os resultados e análises desenvolvidos. A Tese engloba esta Introdução, um conjunto de outros 11 capítulos e as Considerações Finais. A Introdução (Capítulo 1) efetua uma primeira aproximação com o recorte da investigação, constituindo o objeto, através de uma contextualização e da problematização, com a indicação dos objetivos gerais, do desenho da investigação e da estrutura textual. O Capítulo 2 apresenta autores, teorias e conceitos que compõem a Teoria da Democracia, selecionados os considerados relevantes analiticamente. O Capítulo 3 fundamenta uma sociologia do campo do planejamento urbano, desenvolvendo conceitos como campo, habitus, disposições e redes sociais. Ao mesmo tempo, efetua uma caracterização preliminar dos agentes sociais participantes do campo do planejamento urbano em Fortaleza, e aponta alguns indícios dos fundamentos do poder desses agentes.

Os Capítulos 4 e 5 apresentam a gênese e a evolução do campo do planejamento urbano no país, evidenciando características e tensões constitutivas. O Capítulo 6 desenvolve uma caracterização territorial de Fortaleza e uma apresentação da evolução do planejamento urbano na cidade. Os Capítulos 7 e 8 efetuam a análise processual e substantiva do PDDUA, enquanto os Capítulos 9, 10 e 11 fazem o mesmo com o PDPFor. Por fim, as Considerações Finais, no Capítulo 12, sintetizam e articulam análises e resultados da pesquisa.

## 2. A DEMOCRACIA EM DISPUTA E CONSTRUÇÃO

Adquirindo visibilidade nacional no campo do planejamento urbano, a revisão do Plano Diretor de Fortaleza foi marcada por demandas democráticas de natureza procedimental e substantiva. Nesse contexto de pressões, tensões sociais e conflitos, as gestões municipais de Juraci Magalhães e Luizianne Lins definiram metodologias e formatos institucionais próprios, dos quais resultaram propostas concretas de Planos Diretores, o PDDUA e o PDPFor. Este capítulo mobiliza teorias e conceitos da democracia que permitirão uma análise crítica procedimental e substantiva dos processos e dos produtos associados às duas revisões. Esta análise não pretende efetuar uma visão exaustiva da Teoria da Democracia.<sup>21</sup> Foram selecionados autores, temas e conceitos considerados importantes para fundamentar analiticamente a pesquisa, subsidiando a problematização e a constituição de categorias analíticas.

Giovanni Sartori afirma que a democracia resulta “de interações entre seus ideais e sua realidade e é modelada por elas: pelo impulso de um dever ser e pela resistência de um é” (SARTORI, 1994, p. 24). Desta afirmação, é possível destacar no conjunto de teorias da democracia, em suas diferentes vertentes, o caráter ideal típico, moldando e difundindo um dever ser que impacta e mobilizar os agentes em seus movimentos e lutas sociais concretos. Porém, ao mesmo tempo, as diferentes vertentes da teoria da democracia são referenciais analíticos que iluminam aspectos e dimensões diversos e complexos das práticas políticas presentes na história recente do país.

Na modernidade é possível falar em diferentes matrizes e vertentes interpretativas na Teoria da Democracia, evidenciando concepções de mundo, posições e referências éticas, políticas e ideológicas distintas. Mais do que isto, é possível falar em formas diferenciadas de apropriação desse patrimônio cultural, com experiências bastante diversas de efetivação de projetos, valores e práticas democráticas. Neste sentido, os conceitos e experiências democráticas interferem nos processos de reprodução e transformação social, particularmente no que se refere à constituição de ordenamentos sociais e formatos institucionais, ao equacionamento de conflitos e contradições sociais e à institucionalização de modos de formação das decisões e de exercício do poder político. Neste sentido, falar de democracia

---

<sup>21</sup> Muito embora os modelos de democracia remontem à Antiguidade, os limites e as opções metodológicas do trabalho restringiram as análises aos períodos moderno e contemporâneo.

remete ao debate sobre as atuais e potenciais mediações estruturais e intersubjetivas concretas que mediam as práticas sociais no campo do planejamento urbano.

Dentre as matrizes e vertentes ético-políticas e teórico-metodológicas importantes atualmente na Teoria da Democracia é possível destacar: os referenciais liberais, em associação e articulação com as teorias da escolha racional, da escolha pública e da escolha social, e também com a nova economia pública; o neo-republicanismo; a democracia deliberativa e/ou a democracia radical; a perspectiva da democracia participativa; as perspectivas do pluralismo. Apesar de úteis heurísticamente, as classificações são por demais estáticas, não dando conta das trajetórias dos autores e pesquisadores, individual ou coletivamente, e não conseguindo evidenciar a complexidade das rupturas, continuidades, evoluções, inovações e achados significativos, permanências e mudanças relevantes. Mais do que isto, uma classificação por demais esquemática oculta, ao invés de evidenciar, as interlocuções, diálogos, articulações, confrontos e vínculos entre os autores, pesquisadores e grupos das diferentes vertentes em atuação.

Em certa medida, as reflexões mais frutíferas e os achados mais significativos são aquelas cujos movimentos sociais, autores e pesquisadores buscam responder as questões, problemáticas e interpelações que evidenciam aporias teórico-metodológicas, limites ou fragilidades conceituais e tensões constitutivas às concepções liberal, republicana, pluralista, deliberativa, radical, situando-se no terreno de uma dessas vertentes interpretativas. Desta forma, conseguem iluminar os próprios limites através do confronto com respostas de vertentes diferenciadas, em contraposição a estas e, em alguns casos, mobilizando e articulando perspectivas híbridas que, por si só, não significam um ecletismo teórico-metodológico. Nessa perspectiva, compreende-se a democracia enquanto um prisma multifacetado, que revela distinções, sutilezas e nuances abrangentes e bastante diversificados. Essa complexidade de experiências e abordagens democráticas articula-se a variados agentes, lutas, movimentos e experiências democráticas que constituíram e constituem um amplo patrimônio social, perpassado por tensões, potencialidades e restrições sociais.

Diante dessa complexidade, este capítulo fundamenta teoricamente um manejo empírico das informações e dados da pesquisa, buscando gerar categorias analíticas e evidenciar características, dimensões, questões e tensões que podem compor as experiências democráticas e participativas. Faz isto apresentando um conjunto de vertentes interpretativas relevantes na contemporaneidade, tematizando autores, teorias, conceitos e questões de

perspectivas ético-política, ideológica e epistemológica diferenciadas e situando as lutas e as disputas democráticas no Brasil contemporâneo.

## **2.1. A democracia liberal-representativa**

É possível falar em uma concepção ou modelo hegemônico da democracia no período posterior à Segunda Guerra, compreendida como uma perspectiva liberal-representativa elitista. Dentre os seus principais elementos cabe indicar: a contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política; a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais; o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites; e a solução minimalista ao problema da participação, através dos argumentos das escalas e da complexidade (Santos e Avritzer, 2002, p. 04).

### **2.1.1. Joseph Schumpeter, o elitismo e a democracia como método político**

Schumpeter (1961, pp. 295-296), em obra que tem sua publicação inicial e suas primeiras edições nos Estados Unidos e na Europa durante os anos 1940, em um contexto demarcado pela Guerra Fria, traduz uma interpretação sobre a democracia que se tornaria referência no debate científico e político sobre o tema, afirmando que:

A democracia é um *método* político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas.

Essa definição mínima de democracia articula um “conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (Bobbio, 1997, p. 18). Nessa perspectiva, a efetivação da democracia envolve a garantia de um conjunto de direitos, formatos e arranjos institucionais que articulam, estruturam e mediam as interações entre os agentes sociais, e são entendidos como requisitos ou pressupostos essenciais de um sistema democrático.

Além disso, essa perspectiva da democracia como método enfatiza que as normas e os procedimentos devem permitir aos indivíduos e aos grupos lutarem pela conquista do poder, enfatizando a concorrência ou competitividade como elemento chave nos processos e nas dinâmicas políticas. Situando o pensamento de Schumpeter no âmbito do elitismo democrático, Bobbio (1993, p. 326) afirma que, na perspectiva deste autor, existiria democracia onde houvessem “vários grupos em concorrência pela conquista do poder através de uma luta que tem por objeto o voto popular”. Essa dimensão concorrencial inscreveria nas lutas sociais um quociente de incerteza quanto aos resultados e quanto aos interesses ou ideais favorecidos, ou, dito de outra forma, quanto à formação da liderança e das decisões políticas.

Nessa perspectiva, Schumpeter (1961, p. 296) se opõe à interpretação da democracia como um “ideal absoluto ou um valor último”, pois avalia que a democracia, “como qualquer outro método, não produz sempre os mesmos resultados nem favorece os mesmos interesses ou ideais”. Schumpeter (1961, p. 305) critica o que classifica como teoria da democracia fundada no utilitarismo, onde o “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”. O autor problematiza termos como *vontade popular* e *bem comum*, enquanto elementos que se encontrariam definidos de forma esquemática, rígida e a priori em uma teoria clássica da democracia. Na perspectiva schumpeteriana, ao contrário, os fins e as vontades não existiriam a priori, sendo constituídos nos próprios processos políticos e lutas sociais. Nesse sentido, Schumpeter (1961, pp. 328-329) identifica o “papel vital da liderança” na gênese das ações e/ou das vontades coletivas, estabelecendo uma mediação essencial para a constituição do elitismo democrático:

(...) na medida em que há realmente vontades coletivas autênticas (...) nossa teoria não as negligencia. Pelo contrário, podemos agora colocá-las de maneira exata no papel que realmente desempenham. De maneira geral, essas vontades não se afirmam diretamente. Mesmo que fortes e definidas, elas permanecem latentes, muitas vezes durante décadas, até que são ressuscitadas por algum líder que as transforma em fatores políticos. Isso ele consegue, ou melhor, seus auxiliares conseguem ao organizar essas vontades, ao estimulá-las e ao incluir finalmente incentivos apropriados no seu programa de ação.

Em contraposição à democracia fundada no utilitarismo, Schumpeter (1961, pp. 327-328) defende uma teoria própria, que nega a visão rousseaniana de soberania popular, onde o exercício direto do poder político é entendido como núcleo essencial da democracia. Na visão schumpeteriana, o papel do povo desloca-se para a formação do governo e, portanto, o

exercício do poder político não cabe a todos os cidadãos, mas somente àqueles que, participando da competição política, adquirem o poder de decidir, ao serem legitimados pelo voto popular:

(...) diremos agora que o papel do povo é formar um governo, ou corpo intermediário, que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo. Nossa definição passa então a ter o seguinte fraseado: o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.

Sintetizando, Schumpeter almeja efetuar a passagem da democracia como método político para alcançar determinadas decisões, vinculadas à *vontade popular* e ao *bem comum*, para a compreensão da democracia enquanto método político para a escolha de lideranças e a formação de decisões políticas. Nessa visão, a democracia assume o formato de uma concorrência pela liderança política através de eleições, posto “que o método eleitoral é praticamente o único exeqüível, qualquer que seja o tamanho da comunidade” (Schumpeter, 1961, pp. 329).

### **2.1.2. Giovanni Sartori, os comitês e a democracia como processo decisório**

Nos anos 1970, Sartori (1994, p. 18-19) afirmava que a “democracia ainda tem inimigos; mas, agora, a melhor forma de evitá-la é fazê-lo em seu nome e com seu próprio nome”. A partir desta avaliação, e caracterizando o que denomina de época da “democracia confusa”, este autor assume a tarefa de reconstrução do que denomina de corrente principal ou dominante da teoria democrática, referenciada nos marcos de uma perspectiva liberal, e compreensível a partir de duas chaves analíticas.

A primeira remete ao caráter constituinte das tensões fato-valor na democracia, vinculada aos diálogos entre teorias normativas/prescritivas e descritivas/empíricas da democracia, implícita também uma “teoria da tradução”. Desta forma, o autor afirma que a democracia resulta “de interações entre seus ideais e sua realidade e é modelada por elas: pelo impulso de um deve ser e pela resistência de um é” (Sartori, 1994, p. 24). Desvela-se uma concepção de democracia como invenção social decorrente de escolhas estratégicas, em um jogo onde estão postos, a cada momento, custos, riscos e ganhos para os agentes sociais envolvidos. A partir dessa referência, a segunda chave analítica é histórica, remetendo às

dinâmicas de tentativa e erro, através da materialização das experiências históricas nas palavras/discursos.<sup>22</sup>

Essa perspectiva abre espaço para a existência de um conjunto de agentes sociais que, a priori, seriam livres para definir, valorativa e normativamente, as concepções e as propostas que caracterizariam ou orientariam a democracia, seus sistemas e suas práticas. Se a democracia é valor, estão pressupostos atores sociais responsáveis pela geração, difusão, afirmação, negação e concretização empírica de idéias e ideais que fundam, dinamizam e reproduzem – ou não – a democracia enquanto um fato social.

A democracia torna-se uma disputa entre agentes sociais que, mobilizando diferentes idéias e ideais, manejam conceitos que expressam significações, valores e normas diversos. Os conceitos em disputa não são entendidos como abstrações mentais, e sim lembranças de experiências sociais, trazendo em si um lastro histórico que carregaria uma objetividade socialmente situada e não poderia, de forma abstrata, ser desprezada. Aqui se evidencia o lastro ou vínculo social que, ao ser articulado à noção de escolhas sociais, mantém uma perspectiva liberal de compreensão do mundo, situando a liberdade em um contexto social demarcado por uma objetividade utilitarista, que associa os processos de tentativa e de erro a uma racionalidade instrumental, onde o agente avalia custos e benefícios.

Posto que é na política que se reproduzem as mediações e as articulações entre as preferências, as potencialidades, as restrições e as vontades, as reflexões de Sartori (1994) introduzem um traço de pragmatismo no debate teórico, ao enfatizar as relações e os vínculos entre o ideal e o possível, em uma dinâmica de constituição do real que perpassa a processualidade de invenção da democracia. Porém, ao mesmo tempo, esses condicionamentos sociais, potencialidades e restrições são percebidos de forma genérica e abstrata, ao não articularem teoricamente relações e estruturas sociais. No máximo, a construção social da democracia vincula-se a lastros intersubjetivos – idéias e ideais gerados e transmitidos socialmente – e a processos, também abstratos e genéricos, de escolhas articulados a riscos, custos e benefícios, tentativas e erros. No âmbito das experiências sociais, processos e dinâmicas de tentativa e erro seriam capazes de afirmar as escolhas sociais empiricamente mais eficazes no que se refere aos custos e benefícios articulados aos sistemas e às práticas políticas.

---

<sup>22</sup> “A estrutura da democracia repousa, portanto, em idéias e ideais moldados e escolhidos (mantidos ou descartados) pela corrente principal do discurso intelectual que começou na Grécia antiga e que foi seletivamente transmitido de geração a geração através de palavras (conceitos) que são lembranças de experiências” (Sartori, 1994, p. 14).

Ao mesmo tempo, Sartori (1994, p. 42) problematiza a democracia como governo ou poder do povo.<sup>23</sup> Afirma a concepção de povo enquanto uma parte maior expressa por um princípio de maioria limitada.. Neste sentido, o princípio da maioria limitada indica que “nenhum direito de nenhuma maioria pode ser “absoluto” (isto é, ilimitado)”, derivando a definição da democracia “como um sistema de governo de maioria limitado pelos direitos das minorias” (Sartori, 1994, p. 44-45).

Sartori (1994, p. 57), mesmo questionando a definição etimológica da democracia afirma que ela fornece os alicerces de compreensão, em alguns aspectos importantes: 1) estabelecendo um princípio relativo às origens e à legitimidade do poder, indicando que o “poder só é legítimo quando é realmente concedido de baixo, só quando é uma emanção da vontade popular e só quando repousa em um consenso básico expresso”; 2) afirmando que a sociedade tem precedência sobre o Estado, que os governados e o governo devem aceitar o “princípio de que o Estado está a serviço dos cidadãos, e não os cidadãos a serviço do Estado, que o governo existe para o povo, e não vice-versa”.

Nessa perspectiva, Sartori (1994, p. 52), distinguindo entre a titularidade e o exercício do poder, afirma que as democracias modernas dependeriam de poder limitado da maioria, de procedimentos eleitorais e da transmissão do poder dos representantes. Desta forma, abre espaço para defender uma compreensão da democracia como “processo decisório das decisões coletivizadas”. O que o autor compreende por decisões coletivizadas é explicado por ele próprio (Sartori, 1994, p. 287-288):

Decisões individuais, grupais e coletivas referem-se todas a um sujeito, a quem toma as decisões. As decisões coletivizadas são, ao invés, decisões que se aplicam e são impostas a uma coletividade independentemente de serem tomadas por uma pessoa, por algumas ou pela maioria. O critério de definição não é mais quem toma as decisões, mas seu alcance: seja quem for que tome as decisões, decide por todos.

Isso significa que as decisões coletivizadas são políticas no sentido de serem (a) soberanas; (b) inescapáveis; e (c) sancionáveis. Soberanas no sentido de poderem se sobrepor a qualquer outro poder; inescapáveis (...) porque se estendem até as fronteiras que definem territorialmente a cidadania; e sancionáveis no sentido de serem sustentadas pelo monopólio legal da força.

A partir dessas reflexões, Sartori (1994, p. 289) centraliza suas reflexões na questão, tornada operacional ou pragmática, da coletivização ou não de determinadas decisões,

---

<sup>23</sup> Questiona o sentido etimológico do termo “povo” ao fazer referência a seis interpretações da palavra: 1) todo o mundo; 2) grande parte indeterminada, muitos; 3) classe inferior; 4) entidade indivisível, um todo orgânico; 5) uma parte maior expressa por um princípio de maioria absoluta; e 6) uma parte maior expressa por um princípio de maioria limitada (Sartori, 1994, p. 44-45).

referindo-se a dois questionamentos: 1) quando é necessário ou conveniente coletivizar uma área de decisões? 2) como devemos proceder ao coletivizar as decisões? Sua resposta (Sartori, 1994, p. 289) remete a dois axiomas que vinculam “custos decisórios” e “riscos” nas decisões coletivizadas:

Axioma 1: Toda decisão de grupo ou coletiva tem custos internos, isto é, custos para os próprios tomadores de decisões, em geral denominados custos de tomada de decisões.

Axioma 2: Toda decisão coletivizada envolve riscos externos, isto é, riscos para os destinatários, para quem recebe as decisões de fora (...).

Desta forma, para Sartori (1994, p. 289-290), os custos decisórios são custos intragrupo – internos e procedimentais –, referindo-se apenas a quem decide, enquanto os riscos externos são riscos extragrupo, envolvendo prejuízos que podem atingir a coletividade para quem as decisões são tomadas. Nessa perspectiva, para Sartori (1994, p. 289-290) os custos internos referem-se aos custos do processo de decidir – de tempo, energia e coisas do gênero – e não às perdas e ganhos dos membros do órgão decisório. Da mesma forma, quando se refere aos riscos externos está fazendo referência a “um tipo particular de incerteza, qual seja, uma potencialidade percebida em sua periculosidade” (Sartori, 1994, p. 290). Além disso, para Sartori (1994, p. 289-290), como as decisões coletivizadas envolvem riscos externos, a questão política essencial torna-se exatamente aumentar a probabilidade de “resultados satisfatórios” e minimizar a probabilidade de “resultados danosos”.<sup>24</sup>

A coletivização de uma decisão implica a criação de um órgão decisório e de um grupo externo exposto ao risco, o que leva Sartori (1994, p. 292) a afirmar que ao aumentar o número de pessoas que decide, ocorre um aumento nos custos das decisões e uma redução nos riscos externos. Deriva a questão essencial da busca de um equilíbrio ótimo entre os riscos externos e os custos decisórios. Para pensar essa questão, agrega três variáveis: 1) o número de pessoas que toma as decisões; 2) o método de formar o órgão decisório: como é recrutado ou designado e qual é sua composição ou natureza; e 3) a regra de tomada de decisões: os princípios e procedimentos para a tomada de decisão (Sartori, 1994, p. 294).

Sartori (1994, p. 298) avalia que a representação seria o grande instituto político que permitiria a redução drástica dos riscos externos, sem agravar os custos decisórios, ao promover a redução dos representados para um pequeno grupo de representantes. Desta

---

<sup>24</sup> Sartori (1994, p. 290) destaca a existência de dois tipos de risco político: I) riscos de opressão; II) riscos decorrentes da incompetência, estupidez ou interesses sinistros.

forma, a democracia, mais uma vez, desloca a sua centralidade para o método de formação do órgão ou do sistema decisório (Sartori, 1994, p. 298).

O autor contrapõe à democracia majoritária o que denomina de democracia consociativa. Nessa vertente, Sartori (1994, p. 304-305) destaca a importância dos comitês como órgãos decisórios, indicando a sua dispersão e o papel crucial que desempenham no interior de qualquer sistema político. Sartori (1994, p. 304-305) distingue três características que constituiriam um comitê: a) um grupo pequeno de interação face a face; b) um grupo durável e institucionalizado (institucionalizado no sentido de sua existência ser reconhecida, legal ou informalmente e pelas tarefas a ele atribuídas; durável quando seus membros agem como se fossem permanentes); c) um grupo que toma decisões em relação a um fluxo de decisões, indicando um contexto decisório contínuo que difere de decisões específicas sobre questões específicas. Além disso, Sartori (1994, p. 305-306) qualifica como os comitês realmente funcionam, indicando que não funcionam nem com base na regra da maioria nem com base na regra da unanimidade, caracterizando o que denomina de código operacional:

Em geral, os comitês chegam a um acordo unânime porque cada componente do grupo espera que aquilo que concede numa questão lhe seja devolvido, ou retribuído, em uma outra questão. Como esse é um acordo tácito, pode ser chamado de código operacional.

As noções de ajuda mútua, negociação, solução de contemporização e acordo também se referem a esse *modus operandi* (...) O que é peculiar aos comitês é que seus membros se envolvem em trocas que vão além do momento presente, tendo especialmente em vista um tempo futuro (...) compensação recíproca retardada.

Para Sartori (1994, p. 307-308), os comitês revelariam um “um sistema de tomada de decisão eficiente e de uso muito difundido, porque gira em torno de incentivos e recompensas muito realistas”, desvelando um processo baseado “na compensação recíproca retardada”. Fazendo referência à teoria dos jogos, Sartori (1994, p. 309) articula nesse “sistema de compensação” tanto pagamentos internos como pagamentos externos ou laterais, todos compreendidos como mecanismos de coordenação (os pagamentos laterais são “concessões que cada comitê tem de fazer aos outros comitês”). Nessa perspectiva, Sartori (1994, p. 309-310) afirma:

Quanto maior a complexidade da rede (...), tanto maior a necessidade de ajustamentos automáticos ou quase automáticos. Isso significa que a maior parte dos pagamentos laterais não é negociada de forma explícita, mas ocorre simplesmente em termos de reações antecipadas. Os comitês, como os indivíduos, calculam de antemão, implicitamente, as reações prováveis de terceiros afetados por suas decisões.

Em síntese, um sistema de comitês atua, no interior de cada comitê, na base de compensações (ou trocas) recíprocas retardadas e, *qua* sistema, na base de pagamentos laterais guiados em grande parte pelas reações antecipadas. Os pagamentos internos (compensações recíprocas) conduzem a decisões unânimes e a resultados de soma positiva. Os pagamentos laterais externos representam os custos, mas também a condição *sine qua non* de um processo espontâneo (em contraposição a imposto) de ajustamento e coordenação.

Para Sartori (1994, p. 310-311), os comitês, entendidos como formadores ou tomadores de decisão, estariam em plena multiplicação na contemporaneidade, avaliando que essa “proliferação dos comitês maximiza a democracia participativa abrindo mais espaço para a ‘participação real’”. Nessa perspectiva, finaliza-se com as palavras do próprio Sartori (1994, p. 316-317), quando afirma:

Há muito a dizer em favor dos comitês. Em primeiro lugar, só pequenos grupos face a face, com um código operacional bem estabelecido, mas extremamente flexível (compensações recíprocas podem ser adiadas) permitem uma elaboração de decisões “pensada” e discutida. Em primeiro lugar, então, (a) pode-se dizer que os comitês são a unidade ótima de formação das decisões. Além disso, (b) os comitês não apenas levam em conta a intensidade desigual das preferências, mas usam-na de forma eficiente. E quando os “comitês de representantes” se constituem, então se pode atribuir os seguintes méritos adicionais a um sistema de comitês; (c) permitem uma redução drástica dos riscos externos (de opressão) sem aumento, ou com um aumento mínimo, dos custos decisórios (em comparação aos custos da assembléia); e (d) produzem resultados de soma positiva para a coletividade em geral (distribuição entre o demos). Por fim, mas igualmente importante, as minorias substantivas (étnicas, religiosas ou outras), inexoravelmente derrotadas quando as decisões chegam ao voto majoritário, encontram nos comitês a situação onde (e) suas reivindicações mais intensamente preferidas têm uma boa probabilidade de obter aprovação.

## 2.2. Entre o liberalismo e o pluralismo

A vertente pluralista da democracia representa uma alternativa às concepções que enfatizam visões dualistas da realidade política, compreendidas aqui como aquelas que articulam o indivíduo e o Estado como únicos agentes políticos existentes. Neste sentido, tendem a analisar positivamente a presença de agentes sociais nomeados como associações, comunidades, grupos e lobbies. Bobbio (1993, p. 928) caracteriza o pluralismo ao afirmar:

A luta que o Pluralismo trava tem sempre duas frentes: uma contra a concentração de todo o poder no Estado, outra contra o atomismo. É uma luta travada em nome da concepção de uma sociedade articulada em grupos de poder que se situem, ao mesmo tempo, abaixo do Estado e acima dos indivíduos, e, como tais, constituam uma garantia do indivíduo contra o poder excessivo do Estado, e, por outro, uma garantia do Estado contra a fragmentação individualista.

### 2.2.1. Tocqueville e o pluralismo democrático

Para Bobbio (1993, p. 930) a vertente clássica do pluralismo, associada a Tocqueville, enfatiza o vínculo entre a democracia e o caráter associativo inscrito na sociedade, além da multiplicidade de centros de poder como elemento que fortalece as dinâmicas de integração e coesão social, a produção e a difusão de consensos, a mediação e o equacionamento de tensões e conflitos.

Bóron (1994, p. 127-128) avalia que para Tocqueville a democracia expressaria uma condição social na qual prevalece o “princípio e a prática da igualdade”, remetendo a uma ordem social oposta à ordem aristocrática, que se caracterizaria “por uma situação estrutural de privilégio e desigualdade institucionalizadas”. Nessa interpretação, as raízes da democracia são buscadas na sociedade civil e não na sociedade política, caracterizando o deslocamento de um politicismo jurdicista para um societalismo (Boron, 1994, p. 129; 145).

Tocqueville (1979, p. 193) interpreta a fundação dos Estados Unidos como expressão da democracia, percebendo nessa experiência a influência do puritanismo, entendido enquanto teoria política e doutrina religiosa. Desta forma, afirma como princípios democráticos, “reconhecidos e dispostos nas leis da Nova Inglaterra”, a intervenção do povo nos negócios públicos, a votação livre das leis tributárias, a responsabilidade dos agentes do poder, a liberdade individual e o julgamento por júri (Tocqueville, 1979, p. 194).

Ao mesmo tempo, para Tocqueville a comuna é compreendida como uma instituição que constitui formas e modos de vida democráticos, evidenciando a importância do poder local para a democracia, posto que em “torno da individualidade comunal vêm agrupar-se e atar, fortemente, interesses, paixões, deveres e direitos. No seio da comuna, vê-se reinar uma vida política real, ativa, inteiramente democrática e republicana” (Tocqueville, 1979, p. 194). Nessa perspectiva, Tocqueville rompe com interpretações utilitaristas e associadas ao individualismo metodológico, afirmando uma articulação entre o pluralismo e a liberdade enraizada na sociedade, entendida enquanto culturalmente conformada.<sup>25</sup> Conforme Boron (1994, p. 132), as concepções de Tocqueville problematizam as articulações e tensões entre igualdade e liberdade:

---

<sup>25</sup> Frey (2000, p. 04-06) evidencia isto ao afirmar que “Tocqueville não aposta nos interesses que as pessoas têm em comum – tais interesses a longo prazo não seriam suficientes; além do mais, em certas circunstâncias esses interesses poderiam até separar as pessoas. Ele mostra-se preocupado com o estabelecimento de uma ordem que seja firmemente ancorada no pensar, no agir e nos costumes dos cidadãos”.

O ponto nodal de seu argumento e do qual se depreendem quase todos os demais, é o seguinte: a igualdade, que é o substrato – econômico, social, cultural e psicológico – da democracia, é compatível não só com a liberdade e portanto com um regime político além disso igualitário e democrático em seus aspectos formais, mas também com a tirania, isto é, com o despotismo político.

Nessa perspectiva, a igualdade não pode ser compreendida como um valor absoluto que, a priori, dotaria de caráter democrático o regime/sistema político e/ou a sociedade. Desta forma, desloca-se o foco analítico para a articulação entre a liberdade e a igualdade, qualificando-se um cenário, processual e marcado por tensões e ambigüidades, que reposiciona as concepções procedimentais e/ou substantivas de democracia e dota a análise de um caráter sociológico intrínseco. Tocqueville desloca o debate sobre a democracia do âmbito jurídico-institucional para o âmbito sociológico e cultural. A partir dessa vertente, emergem um conjunto de questões ou tensões essenciais à democracia, tais como: a ruptura ou fragilização de barreiras ou fronteiras sociais e culturais entre diferentes classes, grupos e segmentos sociais, com as lutas e resistências associadas; tendências à homogeneização social e cultural, com as ambigüidades e tensões vinculadas; tensões culturais e institucionais entre liberdade e igualdade.

### **2.2.2. Robert Dahl e a poliarquia**

Fernando Limongi (1997, p. 19) situa o pensamento de Robert Dahl na vertente pluralista da democracia, avaliando que “a escola pluralista a que ele se filia creditam a preservação da liberdade política à sobrevivência e à contraposição de inúmeros poderes sociais independentes”. Ao mesmo tempo, Limongi (1997, p. 21-22) também inscreve esse pensamento de Dahl em uma perspectiva estratégica associada ao individualismo metodológico – centrada na ação a partir da avaliação de custos, ganhos e riscos:

A democracia, afirma Dahl, é fruto de um cálculo de custos e benefícios feitos por atores políticos em conflito (...) Nesses termos, como já comentado, a democracia (...) é fruto de um cálculo de atores políticos inseridos em uma relação estratégica.

A manutenção da democracia não depende da adesão prévia dos atores sociais a determinados valores. A adesão às regras democráticas é circunstancial, contingente. Depende, sobretudo, de considerações estratégicas. Com isso, Dahl abre espaço para que os atores políticos e suas escolhas passem a fazer parte do quadro explicativo.

Dahl (1997, p. 25-26) afirma que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. Nessa perspectiva, indica que “todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas” de: 1) formular suas preferências; 2) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; 3) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (Dahl, 1997, p. 25-26). Ainda segundo o autor, para essas três oportunidades existirem para um grande número de pessoas, as instituições da sociedade devem fornecer pelo menos oito garantias: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de líderes políticos disputarem apoio/votos; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. Assim, Dahl (1997, p. 28) estrutura a democracia em torno de duas dimensões essenciais: I) oposição, contestação pública ou competição política; II) participação ou inclusão. Ao mesmo tempo, Dahl (2001, pp. 99-100) indica o que considera requisitos institucionais básicos para a existência da poliarquia: 1) funcionários eleitos; 2) eleições livres, justas e frequentes; 3) liberdade de expressão; 4) fontes de informação diversificadas; 5) autonomia para as associações; 6) cidadania inclusiva.

Dahl (2001, p. 49) afirma que a democracia exige que todos possam ser tratados “como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões”, o que remete a regras e princípios que possibilitariam a afirmação da igualdade política, apesar das características que geram e reproduzem desigualdades políticas. Na verdade, o autor (1990, pp. 48-51) reconhece a existência de grandes diferenças entre os cidadãos em relação aos recursos e oportunidades e “numerosos motivos de desigualdade política”, tais como a “raça” e a “propriedade e controle de unidades econômicas”. Contudo, afirma que as “vantagens e desvantagens das diferentes variedades não se concentram todas nos mesmos indivíduos, estratos sociais ou classes”, e “nem todas as desigualdades podem ser facilmente convertidas, se é que podem, em desigualdade política”. Trata-se de uma resposta do autor à questão da conciliação entre democracia e desigualdade social. No que se refere à propriedade e ao controle de unidades econômicas, indica:

A propriedade e o controle de empresas afeta de duas maneiras, estreitamente relacionadas mas muito diferentes, a desigualdade política. Em primeiro lugar, contribuem para a criação de grandes diferenças entre os cidadãos no tocante à riqueza, renda, status, qualificações, informações, controle sobre informações e

propaganda, acesso a líderes políticos e, de modo geral, oportunidades previsíveis na vida não só para adultos como também para filhos ainda em gestação, bebês e crianças. Depois de feitas todas as devidas ressalvas, diferenças como essas contribuem, por sua vez, para gerar importantes desigualdades entre os cidadãos em sua capacidade e oportunidade de participar, como políticos de iguais condições, do governo do Estado (Dahl, 1990, p. 50).

Apesar dessas desigualdades, e talvez justamente por elas, Dahl enfatiza a institucionalidade enquanto mecanismo de ordenação social, evidenciando uma articulação entre a escolha racional estratégica e o institucionalismo. Para o autor (2001, p. 49) a democracia é processo político vinculado ao governo e às decisões políticas, remetendo à existência de um conjunto de regras e princípios que tem como pressuposto essencial a afirmação da igualdade política.

### **2.3. A democracia participativa**

#### **2.3.1. Rousseau e a soberania popular**

Rousseau busca legitimar o povo enquanto agente político, constituindo o estatuto da igualdade entre todos os indivíduos, uma igualdade que extrapolaria os limites formais da participação através da representação e dos direitos políticos e civis abstratos, e que se inscreveria na ordem social, rompendo com o estatuto da desigualdade que perpassa as estruturas e as relações sociais e políticas (Rousseau, 2001, p 40). Assim, inaugura uma perspectiva de crítica social radical, abrindo horizontes para além da sociedade e da economia burguesa, capitalista e moderna.

Rousseau (1991, p. 220), articulando a democracia à liberdade e à igualdade, destaca a necessidade de encontrar uma “forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes”. Isto remete à constituição política de condições legais e institucionais que permitam problematizar e destruir convenções, hierarquias e deveres sociais que se impõem aos indivíduos, aprisionando-os. Não com o sentido de uma negação absoluta da imposição de toda e

qualquer convenção ou dever social, mas com o intuito de decidir quais convenções e deveres devem ser impostos, e como podem ser legitimadas essas imposições.

Desta forma, na perspectiva roussoniana, a legitimidade política, questão essencial, não se vincula somente a procedimentos formalmente democráticos, mas associa-se à própria natureza da decisão política – entendida enquanto problemática ética – no contexto da soberania popular. Nessa perspectiva, a associação política constitui um corpo moral e coletivo, um corpo público em que todos, igualmente, são cidadãos, participantes da autoridade soberana. Todos também são igualmente vassalos, na medida em que se submetem à lei, o que remete ao fato de que cada “um de nós põe em comum sua pessoa e todo seu poder sob a suprema direção da vontade geral” (Rousseau, 1991, p. 220).

Caracteriza-se a soberania como exercício dessa vontade geral, o povo associado e ativo politicamente, onde o pacto social dá ao “corpo político um poder absoluto sobre todos os seus” (Rousseau, 2001, p 43). A democracia, portanto, vincula-se à efetivação da soberania, vontade declarada que se torna lei, determinação moral de caráter universal, direito e dever que a todos atinge sem distinção; assim, obriga os cidadãos à obediência às leis derivadas da vontade geral, expressão da soberania popular.

O Estado expressa o princípio ético essencial e a força moral que ordena os comportamentos, prescreve as restrições, indica os direitos e deveres, funda a legitimidade do poder político, o direito e a obediência. Essa moralidade coletiva não se funda na força, mas na soberania, entendida enquanto reiterada expressão de um povo consciente e organizado politicamente, capaz de auto-afirmar-se permanentemente através da lei. O Estado como força moral se torna legítimo através da lei que realiza a universalização da vontade geral, afirmando conjuntos de direitos e de deveres que regulam a vida em sociedade, pautando a possibilidade da afirmação do ser humano em sua dignidade.

Nessa perspectiva de exercício direto do poder político, a participação não é somente um direito, mas também um dever, uma obrigação, uma responsabilidade e, portanto, o cidadão detém o direito e o dever de avaliar os problemas e questões coletivas e tomar decisões políticas que afetam os particulares e estruturam a ordem social, evidenciando-se o caráter ético dos atos decisórios. A legitimidade da lei somente decorre se esta assenta na soberania popular entendida enquanto exercício direto do poder político.

A vontade geral afirma universalmente os interesses comuns e, para além de uma visão utilitarista, fundamenta uma ordem social fundada em valores e estatutos que

constituem a dignidade essencial do ser humano, através de direitos e deveres que articulam processos sociais de humanização de cada um e de todos os indivíduos. Além disso, a participação direta constitui-se como um ato de afirmação da soberania popular onde o direito e o dever de participar impulsionam as experiências políticas vivenciadas como processos educativos que fundamentam a consciência dos indivíduos e reiteram o aprendizado da vida pública (Rousseau, 2001, p 23).

Para Rousseau, a ordem social moderna teria negado a liberdade humana originária. Portanto, a afirmação da liberdade na contemporaneidade estaria assentada na ruptura e na negação da ordem burguesa, onde o homem “encontra-se aprisionado” em uma ordem social demarcada por dualidades entre esfera privada e esfera pública, indivíduo e coletividade, vontade particular e vontade geral. Para além dessa negação, trata-se também da afirmação política de uma ordem social alternativa, onde a vontade geral seja reconhecida como afirmação de vontades particulares que se subordinam ao estatuto da dignidade humana, aos direitos humanos que potencializam dinâmicas e processos universais de humanização. Desta forma, a vontade geral afirma o indivíduo enquanto ser humano pertencente à coletividade/comunidade e capaz de encontrar nesta as condições para sua afirmação, para a expansão das aptidões e das potencialidades humanas.

### **2.3.2. A democracia participativa na atualidade**

Retomando questões e idéias postuladas por Rousseau e outros pensadores, a partir dos anos 1960, autores como Nicos Poulantzas (1985), C.B. Macpherson (1982) e Carole Pateman (1992) elaboram uma vertente da democracia que busca articular mecanismos de democracia representativa e de democracia direta, enfatizando a participação direta dos cidadãos nas decisões coletivas e públicas, a multiplicação das instâncias de poder, a organização política e o associativismo de caráter local.<sup>26</sup>

Além dos aspectos de utopia ou de projeto que se articulam a vertente da democracia participativa, que viria a influenciar as lutas sociais ao final do século XX, destaque-se também um viés culturalista que parece acompanhar essas concepções. Esse viés culturalista

---

<sup>26</sup> Nicos Poulantzas (com obras como Poder político e classes sociais; O Estado, o poder, o socialismo), C.B. Macpherson (A teoria política do individualismo possessivo) e Carole Pateman (Participação e teoria democrática).

está presente, por exemplo, nas reflexões de Carole Pateman que articula a participação dos cidadãos a processos e dinâmicas de capacitação ou formação que potencializariam posturas autônomas. Almeida (2006, 63), refletindo sobre as diferentes vertentes democráticas presentes no século XX, caracteriza aspectos importantes da democracia participativa, afirmando que “defendem a necessidade da participação cidadão no processo de tomadas de decisões das políticas públicas, assim como a criação de canais de controle da sociedade sobre o Estado para além das instituições centrais da democracia liberal”. Comentando a obra da autora de *Participação e Teoria Democrática*, Almeida (2006, 63), destaca que:

[...] a participação gera atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões. Destaca o sentido educativo da participação, a qual, como prática educativa, forma cidadãos voltados para os interesses coletivos e para as questões da política. Os defensores da democracia participativa inovam com sua ênfase na ampliação dos espaços de atuação dos indivíduos para além da escolha dos governantes e ao destacar o caráter pedagógico da participação.

Além dessa função educativa, Almeida (2006, p. 63) evidencia duas funções para a participação na democracia participativa, quais sejam, a de facilitar a aceitação das decisões tomadas, o que se refere à legitimidade, e a de possibilitar processos e dinâmicas de integração do indivíduo à sociedade.

#### **2.4. A democracia deliberativa**

A partir da segunda metade do século XX, constitui-se uma vertente deliberativa da democracia, enfatizando os aspectos discursivos do processo político e uma visão normativa da participação de todos no debate como critério de legitimidade. Um conjunto bastante amplo de autores contribui para formar e desenvolver aspectos, dimensões e questões essenciais a essa vertente. Destaquem-se os autores que trabalham as novas teorias dos movimentos sociais, as teorias da esfera pública, a questão da identidade e as experiências administrativas, através de nomes como John Rawls (2000), Alain Touraine (1994), Jurgen Habermas (2002), Cohen (2000), Boaventura de Sousa Santos (2002) e Iris Marion Young (2006), dentre outros. Lüchmann (2007, p. 142) caracteriza sinteticamente essa vertente:

(...) a democracia deliberativa vai dar centralidade à questão da participação com base em uma nova concepção acerca da legitimidade política. Acusando as fragilidades da democracia representativa e a redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral (...) advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do

pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional (...)

Como parte da emergência dessa vertente interpretativa, Avritzer (2000, p. 03-04) caracteriza um deslocamento importante nos debates e nas concepções democráticas em relação à deliberação, caracterizado como a passagem de um “conceito decisionístico de deliberação para um conceito argumentativo de deliberação”. Expressa por Rousseau, a posição majoritária sobre a deliberação estaria sendo substituída por outra visão, que “reavaliaria o peso do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo”, questionando a “centralidade do momento decisório no processo deliberativo” (Avritzer, 2000, p. 03). Nesse deslocamento, Jurgen Habermas é um autor que se destaca, com a deliberação significando ponderação, reflexão ou avaliação das razões que justificam ou legitimam determinadas decisões e não como o próprio processo decisório. Desta forma, Habermas é interpretado como o autor que “abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática societária e não como método de constituição de governos” (Santos e Avritzer, 2002, p. 16). Nessa perspectiva, a sociedade é representada através do prisma da pluralidade, valorada positivamente e articulando procedimentalismo democrático e participação:

(...) o procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida existentes na sociedade contemporânea. A política para ser plural tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação (...) a recuperação de um discurso argumentativo (...) associado ao fato básico do pluralismo e as diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo e participação (Santos e Avritzer, 2002, p. 14).

Avritzer (2004, p.12) afirma que para essa vertente da democracia deliberativa uma questão essencial é a extensão da “racionalidade comunicativa aos processos decisórios, assegurando-se, institucionalmente, a existência de fóruns deliberativos”. Caracterizando um modelo discursivo de espaço público, emerge a existência de uma “esfera dialógica e interativa” (Avritzer, 2004, p. 705-6). Nessa perspectiva, Silveirinha (2005, p. 10) também enfatiza a centralidade da esfera pública na democracia deliberativa, evidenciando algumas de suas características centrais, tais como a existência de um “espaço de interação face-a-face diferenciado do Estado” e o “debate em torno do conteúdo moral das diferentes relações sociais com uma dinâmica que não é movida nem por interesses particularistas, nem pela tentativa de dominar os outros”. Silveirinha (2005, p. 06) afirma que a democracia deliberativa “implica uma tomada de decisões políticas baseadas na troca de razões e

argumentos, num processo em que todos os cidadãos participam, indo além dos seus interesses pessoais e pontos de vista, a fim de reflectir sobre o bem comum”.

O modelo discursivo da esfera pública a compreende como espaço de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas e de mediação entre a sociedade civil, o Estado e o sistema político. Avritzer (2004, p.07-08), apropriando-se criticamente das intuições e referências habermasianas, indica:

A fonte da legitimidade política não pode ser, conforme Habermas, a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de *formação da opinião e da vontade coletiva*. É esse o processo que, operado dentro da esfera pública, estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos do mundo da vida cheguem até as instâncias de tomada de decisão instituídas pela ordem democrática (...).

Nessa concepção discursiva de democracia, cabe um papel central aos atores da sociedade civil, posto que eles seriam “responsáveis pela preservação e ampliação da infraestrutura comunicativa próprias do mundo da vida e pela produção de microesferas públicas associadas à vida cotidiana” e, ao mesmo tempo, canalizariam “os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública” (Avritzer, 2004, p.07-08). Além disso, também os meios de comunicação adquirem papéis essenciais nesse contexto. Ao mesmo tempo, e esse aspecto é essencial, “Habermas insiste na necessidade de autolimitação da influência dos atores da sociedade civil, sob dois aspectos fundamentais”<sup>27</sup>:

O primeiro diz respeito à complexidade, qual seja, para que possam funcionar como catalisadoras dos processos espontâneos de formação da opinião, as organizações da sociedade civil não podem transformar-se em estruturas formalizadas, dominadas pelos rituais burocráticos. De outra forma, o ganho de complexidade poderia significar a rendição aos imperativos organizacionais e o conseqüente distanciamento da base (...).

A segunda autolimitação diz respeito diretamente à questão do poder. Para Habermas, os atores da sociedade civil não podem exercer poder administrativo, isto é, a influência destes sobre a política se faz através das mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios. Dessa forma, procura-se afastar a idéia de que a sociedade civil possa assumir funções que cabem ao Estado (Avritzer, 2004, p. 07-08).

Ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980, Avritzer (2000, p. 15) indica outro momento essencial da obra habermasiana, através do princípio D, que afirma que somente “são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional” (Habermas apud Avritzer, 1995, p. 107). Nessa perspectiva, para Avritzer (2000, p. 18):

---

<sup>27</sup> Avritzer (2004, p.07-08).

(...) existe uma mudança na concepção de maioria e de forma de decisão em relação as concepções defendidas por Rousseau e pelo assim chamado elitismo democrático. O princípio (D) não envolve a aferição de vontades e sim uma discussão racional entre indivíduos iguais fazendo uso das suas razões. Nesse sentido, não é a contagem de votos o que muda a relação entre maioria e minoria. Não é suficientemente legítimo dizer à minoria que ela possui menos votos. O que é preciso é chegar a uma posição racional no debate político que a satisfaça.

Em segundo lugar, existe uma mudança no conceito de preferência. Mais uma vez, diferentemente do assim chamado elitismo democrático com a sua concepção de preferências dadas e aferidas no processo eleitoral, a teoria habermasiana do discurso sustenta a concepção de que "...a política deliberativa deve ser concebida como uma síndrome que depende de uma rede de processos de barganha regulados de forma justa e de várias formas de argumentação, incluindo discursos pragmáticos, éticos e morais, cada um deles apoiado em diferentes pressupostos e procedimentos comunicativos." (Habermas, 1994:5-6).

A partir dessa perspectiva, a esfera pública torna-se o "local de uma deliberação comunicativa na qual as diferentes concepções morais e as diferentes identidades culturais se colocariam em contacto gerando uma rede de procedimentos comunicativos" (Avritzer, 2000, p. 18). Nessa perspectiva, Assis (2006, p. 04) identifica quatro principais características da democracia deliberativa: 1) os agentes participantes devem oferecer reciprocamente razões que justifiquem suas posições sobre a questão abordada; 2) essas razões devem ser acessíveis a todos os cidadãos a quem elas são endereçadas; 3) o processo visa produzir decisões vinculantes por algum período de tempo, ou seja, o processo visa produzir decisões e não apenas debates; 4) o processo é dinâmico, não se interrompe após a tomada de decisão, pois esta decisão continua sujeita à crítica e à mudança.<sup>28</sup>

Alguns autores avaliam que a vertente da democracia deliberativa romperia com os referenciais marxistas de classe, sendo interessante apontar a crítica de Duriguetto (2007, p. 123)<sup>29</sup>:

(...) a dinâmica presente no "mundo da vida" – em que operam os processos das relações sociais, das práticas culturais, intersubjetivas e dialógicas – é tida como absolutamente autonomizada e independente da esfera produtiva, das relações de classe e da contradição capital e trabalho delas decorrente.

Ao mesmo tempo, Avritzer (2000, p. 18) identifica uma contradição essencial à perspectiva habermasiana, posto que esta excluiria a "possibilidade de arranjos deliberativos ao nível público":

<sup>28</sup> Essas características foram identificadas pela autora a partir das reflexões de GUTMANN, Amy, THOMPSON, Dennis. *Why deliberative democracy?* Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2004. p. 1-63.

<sup>29</sup> Essa crítica é retomada neste capítulo quando são discutidos aspectos da teoria de Antonio Gramsci.

Existe [...] uma contradição perpassando a forma como o conceito de deliberação argumentativa é recuperado por Habermas. Por um lado, ele funda todo o processo de legitimação dos sistemas políticos contemporâneos na medida em que o poder das estruturas administrativas não é capaz de gerar legitimidade. Por outro, ele não é capaz de produzir arranjos institucionais porque a sua forma não supõe nada mais que a influência em relação ao sistema político.

Desta forma, Habermas não pensaria os “elementos institucionais e/ou [sic] decisórios do conceito de deliberação argumentativa e, com isso, deixa de dar formato institucional ao que podemos denominar de democracia deliberativa” (Avritzer, 2000, p. 18). Já outros autores, ainda na vertente da democracia deliberativa, particularmente Cohen e Bohman, parecem abrir espaço para transformar o “processo de discussão argumentativa” em um “processo de deliberação institucional” (Avritzer, 2000, p. 19). Ribeiro (2008, p. 38) também avalia que a vertente da democracia deliberativa teria sofrido uma divisão interna com duas posições diferenciadas, estando em jogo fundamentalmente a institucionalização ou não da esfera pública:

Por um lado, alguns autores ao formular esse conceito defendem a tese segundo a qual apenas influências geradas na esfera pública são satisfatórias para afetar as decisões do sistema político. Por outro lado, outros autores, atentando para os limites dessas formulações, destacam a necessidade de “empoderar” a esfera pública. Esse processo de “empoderamento” consistiria na criação de mecanismos institucionais capazes de garantir que as decisões tomadas na esfera pública sejam devidamente implementadas pelo sistema político. Assim, enquanto no primeiro caso as manifestações dos cidadãos na esfera pública precisariam ser ouvidas e problematizadas pelo sistema político para se tornarem decisões efetivas, no segundo caso os resultados efetivos da expressão política dos “não políticos” tomariam forma na esfera pública, cabendo aos atores sistêmicos apenas implementar o que foi anteriormente decidido.

Nessa perspectiva de institucionalização, Avritzer (2000, p. 21) defende os fóruns institucionais que articulam sociedade política e sociedade como o lugar da democracia deliberativa, a partir de três características: I) a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação; II) os novos arranjos deliberativos se baseiam em duas mudanças em relação a essa concepção de informação: o Estado e o mercado possuem informações incompletas para a tomada de decisões, exigindo-se que os agentes sociais tragam informações para qualificar a deliberação. Além disso, tais informações tem que ser partilhadas e discutidas; III) os chamados arranjos deliberativos trabalham com a idéia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados, evidenciando a importância da diversidade.

No Brasil, as referências da democracia deliberativa influenciam diversas análises e intervenções sociais. Raichelis (2000), por exemplo, indica a constituição da esfera pública como elemento essencial aos processos de democratização, vinculada à inscrição dos interesses das majorias nos processos de decisão política e, portanto, à soberania popular. A esfera pública articular-se-ia à constituição de espaços de interlocução entre diferentes grupos e classes sociais, onde os interesses coletivos, os conflitos e as divergências pudessem ser confrontados e negociados.

Dagnino (2002, p.12) refere-se à construção de espaços públicos no Brasil, “na medida em que estabelecem a convivência entre interlocutores portadores de interesses diferenciados, provêm espaços regulados democraticamente para a administração de conflitos e para a construção de consenso”. Esses espaços públicos, com funções consultivas ou deliberativas em relação às políticas públicas, poderiam ser espaços pontuais para execução de políticas ou espaços de articulação política para exercer pressões e para fiscalizar e controlar políticas públicas e governos (Dagnino, 2002, p.15). Alguns autores referem-se a requisitos essenciais dos espaços públicos entendidos como elementos que promovem uma democratização com partilha efetiva do poder e controle social das decisões políticas, pressupondo elementos como o domínio de um saber técnico especializado e a qualificação política da representação coletiva.

Houtzager, Lavalle e Acharya<sup>1</sup> (2004) problematizando as experiências inovadoras de participação coletiva e direta presentes em países como Brasil, Uruguai e Índia, dentre outros, distinguem duas perspectivas analíticas. Uma perspectiva hegemônica que caracterizam como da sociedade civil – fundada nas teorias da democracia deliberativa, nos autores que estudam a sociedade civil e nos autores vinculados à *empowered participation* –, e outra perspectiva que denominam de *polis*, influenciada pela vertente (neo)institucionalista da ciência política. Houtzager, Lavalle e Acharya<sup>1</sup> (2004, p. 07) caracterizam essas duas perspectivas, evidenciando uma crítica à vertente da sociedade civil:

Essa literatura da sociedade civil partilha a convicção de que três aspectos tornam as organizações civis uma força autêntica, democratizadora e racionalizadora da ação pública: sua lógica deliberativa (*versus* a baseada em interesses), sua natureza descentralizada e seu enraizamento na vida social das comunidades e sua autonomia em relação ao Estado, aos partidos políticos e aos grupos de interesse (...) Essas características dão às organizações civis uma lógica democratizadora particular que contrasta favoravelmente com a lógica própria aos interesses dos corpos representativos, a lógica tecno-burocrática das agências estatais e a lógica excludente do mercado.

A perspectiva da *polis* atenta particularmente para a relevância de se entender as diferentes capacidades das organizações civis para alcançar e utilizar as novas instituições de participação (...) Enquanto a perspectiva da sociedade civil tem

prestado pouca atenção sociológica aos atores reais e às instituições políticas, a perspectiva da *polis* preocupa-se antes de tudo com a análise histórica e comparativa de atores institucionalmente situados. Sugere que a participação é um resultado contingente, produzido numa teia de relações negociadas entre atores coletivos (organizações civis, Estado e outros) situados em um terreno institucional preexistente que reprime e/ou facilita formas de ação particulares. Nesse contexto teórico, a noção de atores institucionalmente engastados ou, se preferir, institucionalmente permeados (*institutionally embedded*), sugere que são os atores que estabelecem vínculos com atores políticos institucionais – no contexto do Brasil, partidos políticos, movimentos sindicais, grupos religiosos organizados e o Estado – que têm a capacidade de alcançar e se engajar nas novas instituições de participação cidadã.

É importante compreender essas críticas à uma determinada concepção de sociedade civil, hegemônica a partir dos anos 1990. Nogueira (2005, p. 58-59) avalia que a partir da década de 1990 estaria se assistindo a uma “espécie de entronização da idéia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado”, tornando-se:

(...) quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um Estado ativo, competente e democrático se ela trazer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática. Mas o consenso é mais aparente que real, pois são muitos os discursos, os projetos e os conceitos de sociedade civil (...) A incorporação do tema ao discurso da reforma fez-se com a nítida predominância de uma visão de sociedade civil reduzida a recurso gerencial (...) interesses, grupos indivíduos e comunidades deveriam se organizar, autonomamente, para transferir sustentabilidade e recursos às políticas públicas.

Nogueira (2005, p. 58-59) critica essa perspectiva, evidenciando como uma de suas conseqüências essenciais a despolitização:

Assim concebida, a sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal: seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ela mas seguramente “estranho” a ele, um ambiente imune a regulações ou a parâmetros institucionais públicos – um lugar, em suma, dependente bem mais de iniciativa, empreendedorismo, disposição cívica e “ética” do que de perspectiva política, organização política e vínculos estatais (...) Haverá menos antagonismo e mais consenso racional, menos democracia política e mais deliberação democrática.

Essa perspectiva é contestada pelas visões agonísticas, tratada a seguir, e marxista, na vertente gramsciana, de democracia. Particularmente cabe destacar a concepção de Estado ampliado, de Gramsci (2002), que distingue ao integrar e articular a sociedade civil e a sociedade política. Evidencia-se uma concepção teórica onde as potencialidades de dissenso e consenso são socialmente constituídas, inscritas em correlações de força e em relações e estruturas historicamente consolidadas, demarcadas pelo antagonismo classista.

## 2.5. A democracia radical

Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, a partir dos anos 1980, defendem uma perspectiva que denominam de radicalização da democracia. Assumindo uma postura crítica ao marxismo e ao liberalismo, defendem uma vertente que nas décadas seguintes buscaria uma posição própria no debate democrático, entre a modernidade e a pós-modernidade, diferenciando-se da perspectiva habermasiana da democracia deliberativa.<sup>30</sup>

Neste sentido, é importante perceber como Dallmayr (2001, p. 12) situa as lutas e os debates em torno das disputas pela construção democrática em um território onde questões modernas e pós-modernas se confrontam, onde “o papel do povo é quase sufocado, numa profunda confusão das estruturas sociais, em camadas sobre camadas de ‘subsistemas’ e de arenas públicas ou semipúblicas da vida social”.<sup>31</sup> Porém, ao mesmo tempo, Dallmayr (2001, p. 33) reconhece que a insistência de Mouffe “em descentralizar ou desconstruir o ego moderno (cartesiano)”, não poderia ser identificada “com uma simples anulação da ação humana, especialmente a ação ‘do povo’”. Desta forma, essa perspectiva teria duas implicações essenciais. A primeira vinculada à rearticulação entre ética e política, a negação da existência de uma identidade fixa, ou natureza substantiva; a segunda seria referente ao multiculturalismo, através de uma política da diferença (Dallmayr, 2001, p. 34-36).

Chantal Mouffe (2001, p. 18) defende uma concepção de democracia que denomina de “pluralismo agonista”, criticando as vertentes liberais que reduziriam os atores políticos a indivíduos que agiriam em função de vantagens, interesses e preferências individuais aprioristicamente existentes. Essa perspectiva liberal negaria a essencialidade dos conflitos, das paixões e dos antagonismos no campo da política, impedindo a percepção dos processos e dinâmicas de formação e transformação dos interesses e preferências – para utilizar a terminologia liberal (Mouffe, 2001, p. 19). Situada em uma vertente caracterizada como democracia radical, o pluralismo agonista, afirmando o caráter inerradicável do poder e do antagonismo, enfatiza os processos permanentes de (re)constituição das identidades através das práticas políticas, em situações sempre demarcadas pela fragilidade (Mouffe, 2001, p. 20). Defendendo uma perspectiva sociológica não essencialista, o pluralismo agonista critica as perspectivas racionalistas na democracia, afirmando:

---

<sup>30</sup> Chantal Mouffe e Ernesto Laclau publicaram em 1985 uma obra importante para a Teoria da democracia na contemporaneidade, intitulada *Hegemony and Socialist Strategy*.

<sup>31</sup> Dentre os autores que fundam e desenvolvem essa perspectiva pós-moderna, destaquem-se Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. Já quanto aos autores críticos a essa dissolução do sujeito, vide Richard Rorty (2005).

A política objetiva a criação da unidade em um contexto de conflito e diversidade; ela está sempre se ocupando da criação de um “nós” através da determinação de um “eles”. A novidade da política democrática não é superar esta distinção entre “nós/eles” mas estabelecê-la de uma maneira diferente.

No reino da política isto pressupõe que o “outro” não mais seja visto como um inimigo a ser destruído, mas como um adversário, isto é, alguém cujas idéias nós questionamos mas cujo direito em defender tais idéias não é colocado em questão (Mouffe, 2001, p. 20).

Essa perspectiva parece comungar com a vertente habermasiana ao não tematizar os condicionantes estruturais e/ou relacionais que fundam as situações, posições, interações e identidades sociais. Os agentes sociais são percebidos através de disputas intersubjetivas, demarcadas por conflitos e antagonismos, que originam identidades e hegemônias e instáveis e provisórias. Neste sentido, possíveis fundamentos objetivos que demarcariam as diferenças e as divergências sociais tornam-se ocultas ou invisíveis, e tudo parece tornar-se razão e/ou paixão. Promove-se o reconhecimento e a legitimação do conflito, além da recusa em suprimi-lo, porém, essa perspectiva teórica não fundamenta analiticamente uma compreensão da gênese e da processualidade social dos fundamentos estruturais e relacionais que originam as diferenças, os conflitos e os antagonismos.

Ao mesmo tempo parece haver um deslocamento teórico significativo. A teoria liberal acolhe a existência apriorística das preferências individuais, dissolvendo-as em uma identidade individual universal, abstrata, homogênea e racional-instrumental, fundando uma prática política assentada na competição e onde as escolhas políticas vinculam-se aos interesses em conflito. A perspectiva da democracia deliberativa, ao constituir a esfera pública, abre espaço para as interações e as disputas intersubjetivas, dentre uma pluralidade de agentes sociais como o fundamento para a legitimação das decisões políticas, em situações onde o consenso se opõe ao conflito. Já a perspectiva do pluralismo agonista, afirmando a essencialidade do antagonismo e do conflito, deriva a importância da paixão na política, deixando de tematizar, porém, a objetividade das relações e das estruturas sociais na conformação desses mesmos conflitos e antagonismos. Desta forma, a democracia radical evidencia a permanente transformação das identidades, mas, ao afirmar a essencialidade do caráter discursivo dos processos e fenômenos sociais parece, implicitamente, reduzir a objetividade do social às lutas intersubjetivas mediadas pela razão e pela paixão, entendendo-se a própria democracia como uma sempre provisória construção discursiva. Neste sentido, é interessante mobilizar as reflexões de Laclau (2008, p. 03) sobre a mudança na categoria de sujeito nas ciências sociais:

Ao invés de encarar o sujeito como uma fonte que forneceria um significado ao mundo, vemos cada posição de sujeito ocupando locais diferentes no interior de uma estrutura. A esta estrutura ou conjunto de posições diferenciais, damos o nome de discurso (...) Torna-se, portanto, impossível falar-se do agente social como se estivéssemos lidando com uma entidade unificada e homogênea. Ao invés, devemos abordar o agente social como uma pluralidade, dependente das várias posições de sujeito, através das quais o indivíduo é constituído, no âmbito de várias formações discursivas.

## **2.6. Antonio Gramsci, antagonismo classista, vontade e hegemonia**

A vertente deliberativa da democracia desenvolvida por Habermas pressupõe a existência de ordenamentos ou mediações sociais que expressam racionalidades distintas e tendem a reproduzir valores, formas de vida, relações e sociabilidades diferentes, quais sejam, a economia e o Estado modernos através da razão instrumental, e a esfera pública através da razão comunicativa. Nessa perspectiva, as diferentes esferas ou mediações sociais enquanto espaços distintos manteriam suas características e dinâmicas próprias, e as potencialidades de transformação social, inscritas na esfera pública e associadas à democratização, assumiriam o sentido de interferência discursiva nas decisões e regulações efetivadas no âmbito do Estado e da economia. Essa perspectiva termina por desconsiderar as estruturas e as relações econômicas e políticas que interferem e condicionam os processos sociais, dinâmicas e agentes sociais.

Uma perspectiva distinta é encontrada em Gramsci, que somente visualiza a transformação social a partir da ruptura das relações e estruturas sociais que constituem essencialmente a modernidade capitalista. Desta forma, negando a concepção de esferas estanques e separadas demarcadas por lógicas, condicionamentos e processualidades específicas, a perspectiva gramsciana articula inter-relações obrigatórias entre a economia, a política e a cultura, afirmando que a transformação social efetiva exige ruptura e afirmação de alternativas nas três dimensões. Além disso, a perspectiva gramsciana articula dois aspectos essenciais. Em primeiro lugar, a compreensão da sociedade como uma totalidade social, não sendo possível pensar os processos comunicativos e discursivos sem inscreve-los nas relações e estruturas econômicas e políticas. Em segundo lugar, uma compreensão que enfatiza na estratificação da sociedade contemporânea a reconstituição permanente, a interrelação e as lutas entre as classes sociais. Desta forma, a perspectiva gramsciana contrapõe-se à dissolução das classes sociais presentes em outras vertentes interpretativas da teoria de Democracia.

O referencial gramsciano permite perceber as restrições sociais aos acordos e consensos socialmente produzidos, superestimadas nas vertentes deliberativas, posto que estas ocultam, dissimulam ou dissolvem as contradições e antagonismos estruturais e relacionalmente inscritos nas sociedades capitalistas contemporâneas, entendendo o consenso como uma suspensão ou superação dos antagonismos e contradições classistas.

Desta forma, avalia-se que a vertente analítica gramsciana mobiliza cinco aspectos singulares: a articulação da democracia a transformações sociais radicais, inscritas em um quadro de concepções e utopias socialmente mobilizadas; a totalidade social como aspecto importante, evidenciando a inscrição das lutas políticas em estruturas econômicas e em correlações de força entre diferentes agentes sociais, condicionando os debates, as disputas, as deliberações políticas; a constituição e reprodução da vontade como elemento essencial às dinâmicas e lutas políticas; o antagonismo e o conflito classistas como dimensões essencialmente inscritas na ordem capitalista e referências estratégicas à luta política; o deslocamento do consenso para a geração e disputa entre alternativas, percebida através da noção de hegemonia.

As reflexões de Antonio Gramsci também vinculam o Estado à reprodução da ordem socialmente estabelecida, evidenciando sua articulação essencial com as relações e estruturas sociais mediadas pelo capital e pelo mercado. Para esse autor, o capitalismo não é considerado uma força autônoma e onipotente, e sim uma “cristalização” das atividades humanas, criação de “vontades coletivas” materializadas historicamente. O Estado evidencia-se como campo de forças que abre espaço para as atualizações de contradições e antagonismos através de dinâmicas e processos que potencializam ou bloqueiam, afirmam ou interditam, dificultam e parcializam os interesses, concepções, valores e propostas gerados socialmente. Desta forma, para Gramsci (1891-1938), a transformação histórica socialista exige a constituição de agentes políticos capazes de materializar, em processo e através da criação de novas sensibilidades, sociabilidades, racionalidades e institucionalidades, uma hegemonia alternativa à burguesa. Assim, os agentes sociais vivenciam um processo permanente de autoconstituição, compreendendo-se a práxis política enquanto o verdadeiro lugar onde se (re)criam subjetividades, valores, estruturas e institucionalidades.

Nessa percepção, a hegemonia é compreendida como direção política (vontade coletiva) e direção cultural (reforma intelectual e moral), situando-se no terreno das disputas entre diferentes concepções de mundo e de vida, distintas maneiras de pensar, sentir, agir e ser, constituídas em um cenário de antagonismo e luta entre diferentes agentes individuais e

coletivos. Nessa perspectiva, os discursos e as práticas democráticas e de planejamento urbano podem ser produzidos e apropriados por diferentes agentes sociais em contextos e situações diversas, modificando-se seus significados, suas formas e seus conteúdos. É por isto que para Gramsci (2002, p. 35, Nota 16):

O político em ato é um criador, um suscitador, mas não cria a partir do nada nem se move na vazia agitação de seus desejos e sonhos. Toma como base a realidade efetiva: mas o que é esta realidade efetiva? Será algo estático e imóvel, ou, ao contrário, uma relação de forças em contínuo movimento e mudança de equilíbrio?

Aplicar a vontade à criação de um novo equilíbrio das forças realmente existentes e atuantes, baseando-se naquela determinada força que se considera progressista, fortalecendo-a para fazê-la triunfar, significa continuar movendo-se no terreno da realidade efetiva, mas para dominá-la e superá-la (ou contribuir para isso).

Para Antonio Gramsci, a hegemonia gera capacidades para submeter, aglutinar e unificar setores, grupos e classes sociais em torno de projetos e propostas, liderando e gerando alternativas para as contradições, os conflitos e as questões existentes na sociedade. Em consequência:

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (Gramsci, 2002, p. 48, Nota 18).

Para Dias (1996, p. 09-10), a concepção gramsciana de hegemonia vincula-se essencialmente à “capacidade de construção de uma visão de mundo” autônoma, que permita a uma classe social “contrapor-se como visão de mundo às demais classes, afirmar-se como projeto para si e para a sociedade; ser direção das classes subalternas e dominadas na construção de uma nova forma civilizatória”. Por isto, Dias (1997, p. 12) avalia que as classes sociais são os grandes agentes de reprodução e transformação social na medida em que se constituem como “construtoras de projetos societários”, afirmando que a alteração da institucionalidade capitalista é elemento essencial que “dá sentido e direção às condições de acumulação capitalista”. Aqui cabe uma reflexão sobre a noção de institucionalidade, chave nos atuais processos de luta política. Ao referir-se a termos como racionalidade, subjetividade e estruturação, a construção conceitual de Dias (1997, p. 11) parece assumir a noção de institucionalidade como elemento heurístico chave, que articula uma concepção específica de luta e transformação associada ao embate entre distintos projetos classistas que disputam a

hegemonia. Desta forma, por meio da institucionalidade, Dias (1997, pp. 30-31) articula as relações entre objetividade e subjetividade na compreensão da realidade social:

Ao nos referirmos à institucionalidade, não nos prendemos à forma jurídica, mas ao adensamento da rede de práticas que constituem, a um só tempo, a individualidade e o coletivo. Obviamente, a jurisdição específica de cada sociedade faz parte dessa malha, mas não é a sua determinante privilegiada.

Toda formação social necessita, para o seu exercício cotidiano, de uma institucionalidade específica, que se revela claramente na concepção de cidadania, forma determinada de *sua* sociabilidade.

Nessa perspectiva, o autor destaca o Estado como agente vinculado à (re)constituição permanente da sociedade, um educador universal, posto que o “capitalismo teve que criar novas formas de pensar estruturantes do real, isto é, das práticas das classes” (Dias, 1997, pp. 39; 40). Desta forma, “[l]ongue da visão que reduzia o Estado às suas formas meramente repressivas, devemos entendê-lo como o grande articulador das práticas classistas, portanto, realizando tarefas que ultrapassam em muito o horizonte meramente corporativo que o reducionismo glorificou” (Dias, 1997, pp. 39; 40). A hegemonia articula destruição das instituições, estruturas e relações morais e jurídicas existentes, e produção de novas realidades. Nessa dialética entre destruição e criação, na Nota 7 dos Cadernos do Cárcere, Gramsci refere-se à hegemonia como capacidade de instituir formas sociais inovadoras, enfatizando a tarefa:

[...] educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a “civilização” e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade (Gramsci, 2002, 23).

## **2.7. Entre a participação e a representação**

Algumas reflexões avaliam que as transformações contemporâneas estariam tensionando ou tornando inadequado o formato atual da representação. Para Aires (2009, p. 20), essa “crise do conceito convencional” vincula-se a fatores como: a emergência de “atores transnacionais, extraterritoriais e não-territoriais” com novas demandas e funções representativas; a diversificação dos espaços de tomada de decisões coletivas, com uma luralização dos atores que exercem funções representativas e uma diversificação dos espaços nos quais ela é exercida; a crise da representação política nas democracias contemporâneas;

ao declínio do comparecimento eleitoral; a ampliação da desconfiança em relação às instituições; e ao esvaziamento dos partidos políticos.

Nesse contexto, Urbinati e Warren (2008) destacam a existência de “formas complementares de representação” que contemplam “novas demandas e grupos que não se adequam aos mecanismos clássicos de representação territorialmente limitados”. Tratam-se de representantes não autorizados, um formato institucional que poderia também se acoplar a uma segunda proposta dos autores, a dos “cidadãos representantes”. Também deve ser destacada a recuperação do conceito de “representação virtual”, de Edmund Burke, por Lavallo, Houtzager e Castello no sentido de:

(...) manter o núcleo normativo mínimo da representação, a saber, atuar em favor do representado, e avaliar as novas práticas de representação sem condená-las *a priori* à ilegitimidade, em decorrência da ausência de mecanismos formais clássicos, buscando avaliar seus efeitos de inclusão sem, contudo, suspender “as exigências normativas próprias de toda representação política democrática, o que inclui dispositivos de expressão de preferências e sanção sobre o representado” (LAVALLE et. al., 2006, p. 88).

No contexto do debate contemporâneo, Young (2006, p. 142) fornece uma chave analítica importante ao defender a não contraposição entre representação e participação, reconhecendo a sua importância visando o fortalecimento da democracia na sociedade contemporânea. Neste sentido, enfatiza as questões da temporalidade e da espacialidade, conceituando a “representação como um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo”. Nessa perspectiva, Young (2006, p. 151) afirma:

A representação consiste num relacionamento mediado entre os membros de um eleitorado, entre este e o representante e entre os representantes num organismo de tomada de decisões. Na qualidade de um relacionamento prolongado entre os eleitores e seus agentes, a representação oscila entre momentos de autorização e de prestação de contas: é um ciclo de antecipação e retomada entre os eleitores e o representante, no qual seus discursos e ações devem carregar vestígios de um momento a outro.

(...) num processo de autorização eficaz, uma esfera pública de discussão define uma agenda de questões e os principais pontos de disputa ou de luta. Para que os processos parlamentares sejam efetivamente representativos, e não meramente uma etapa em que as elites desempenhem seu papel conforme seus próprios roteiros, o processo democrático da autorização de representantes deve ser tanto participativo quanto inclusivo em sua deliberação.

Além disso, Young (2006, p. 158) indica três elementos que caracterizariam o “sentir-se representado”: 1) “quando alguém está cuidando de interesses que reconheço como meus e

que compartilho com algumas outras pessoas”; 2) “os princípios, valores e prioridades que penso deveriam nortear as decisões políticas sejam verbalizados nas discussões que as deliberam”; 3) “quando pelo menos algumas dessas discussões e deliberações sobre políticas captam e expressam o tipo de experiência social que me diz respeito, em razão da minha posição num grupo social e da história das relações desse grupo social”.

Pinto (2004, p. 97) também defende a articulação entre participação e representação, visando efetivar uma radicalização dos princípios da democracia, a partir de uma perspectiva:

(...) em que a participação deve estar ao mesmo tempo suficientemente independente do campo da política institucional, para estabelecer com ela uma relação calcada na autonomia e não caudatária de interesses construídos no seu interior, e inserida o bastante nesse campo para que não ocorra uma espécie de divisão de trabalho entre sociedade civil e a esfera propriamente política.

Ao mesmo tempo, analisando quatro experiências concretas de lutas e movimentos participativos, na Índia, na África do Sul e no Brasil, Pinto (2004, p. 102) avalia o quanto é difícil estabelecer essa relação entre participação e representação, posto que em nenhum dos casos analisados “a participação reforça a representação ou busca melhorar sua qualidade; ao contrário, procura isolá-la ou reduzir seu poder, caracterizando-se como um pólo de tomada de decisão e de iniciativa política independente, que pressiona de fora”. Pinto (2004, p. 111) ressalta a importância de articulação entre participação e representação, tendo em vista que a “solução que considera a utilidade da democracia de tipo participativa somente para determinados espaços pode facilmente levar a uma espécie de divisão de trabalho, que manteria intocadas as esferas de poder das instituições geridas pela representação”. Posta esta questão, cabe mencionar Urbinati (2005, p. 18-19), que refletindo sobre uma “teoria democrática da representação”, refere-se ao “poder negativo”, evidenciando a importância das articulações entre a participação e diferentes tipos de representação:

Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o recall\*, se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações). Esse poder popular negativo não é nem independente da nem antitético à representação política.

Lüchmann (2007, p. 140), em um cenário de “incremento de experiências participativas no Brasil”, avalia as relações entre participação e representação no interior

dessas experiências, “sugerindo que, muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais”. Lüchmann (2007, p. 144) indica que no modelo representativo, a “participação restringe-se ao momento da escolha dos representantes na ocasião do processo eleitoral”, enquanto nos modelos participativos, “as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidas a elas por meio do debate público”. Destaque-se que, de forma geral, as experiências participativas, mesmo quando representam ou expressam iniciativas estatais e transferências ou partilhas do poder político, caracterizam-se como programas de governo e atingem somente políticas setoriais, subordinando-se, portanto, à estrutura e aos sistemas institucionais hegemonicamente demarcados por práticas, mecanismos e processos de representação eleitoral. Ao mesmo tempo, fortes demandas pela institucionalização da participação, caracterizam a atuação de um conjunto de agentes sociais na contemporaneidade (Lüchmann, 2007, p. 144).

Nessa perspectiva, ao mesmo tempo, “as experiências participativas inauguram novos mecanismos e relações de representação política que apresentam especificidades e diferenças substantivas com o modelo da representação eleitoral”, inclusive “por combinarem, em seu interior, mecanismos de representação com participação direta”, ou “por articularem, de forma imediata, participação com representação da sociedade civil” (Lüchmann, 2007, p. 145). Avritzer (2007, p. 458), por exemplo, elabora uma tipologia, com três tipos diferentes de representação política – eleitoral, advocacia e da sociedade civil –, cada uma com formas e modos diferentes de relação com o(s) representado(s) e de legitimação e com sentidos diferentes para a representação, como indicado no Quadro 1.

### QUADRO 1 – Formas de Representação na Política Contemporânea

Quadro 1  
Formas de Representação na Política Contemporânea

Tipo de Representação	Relação com o Representado	Forma de Legitimidade da Representação	Sentido da Representação
Eleitoral	Autorização através do voto	Pelo processo	Representação de pessoas
Advocacia	Identificação com a condição	Pela finalidade	Representação de discursos e idéias
Representação da sociedade civil	Autorização dos atores com experiência no tema	Pela finalidade e pelo processo	Representação de temas e experiências

Fonte e Elaboração: Leonardo Avritzer (2007, p. 458)

A representação eleitoral, com autorização através do voto, abrange monopólio territorial, enquanto a representação da advocacia envolve identificação com a condição e caracteriza representação de discursos e idéias. Caracterizando o que denomina de representação da sociedade civil em distinção com a representação parlamentar, Avritzer (2007, p. 444) afirma que a “representação exercida pela sociedade civil é pluralista” e, além disso, “na maior parte das vezes, a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania”. Lavalle, Castello e Houtzager (2006 a, p. 43), destacam como a “representação política realizada por organizações civis” vêm tornando-se um fenômeno social presente em diferentes países, avaliando que essas organizações civis são investidas como “representantes de determinados segmentos e interesses da população”, intervindo no âmbito das políticas públicas, muito embora sem possuir mecanismos eleitorais ou de filiação para justificar sua legitimidade.

Na ausência de referenciais teóricos e de modelos empíricos, Lavalle, Castello e Houtzager (2006, p. 46) trabalham com uma abordagem onde a representação das organizações civis estaria assentada na “autodefinição do compromisso explícito e público de representar os beneficiários, membros ou públicos”. Desta forma, Lavalle, Castello e Houtzager (2006 b, p. 88) evidenciam a “ausência de mecanismos generalizados, formais e estáveis de ordenação da relação entre atores da sociedade civil e seus públicos, beneficiários ou comunidades – notadamente mecanismos de autorização, prestação de contas, responsividade e sanção”. A partir das pesquisas desenvolvidas em São Paulo, Lavalle, Castello e Houtzager (2006 a, p. 59) advogam que as “organizações civis desempenham um papel ativo – embora não necessariamente positivo – na reconfiguração da representação tanto nos circuitos tradicionais da política como nos âmbitos inaugurados pelas inovações institucionais participativas”. Desta forma, Lavalle, Castello e Bichir (2007, p. 466), através de uma visão mais crítica, permitem perceber como os “consensos largamente difundidos sobre as potencialidades da sociedade civil” são, para dizer o mínimo, “consensos pouco sensíveis às diferenças internas, conflitos, afinidades, hierarquias e modalidades de articulação próprias ao universo das organizações civis reais”. A partir de pesquisa realizada na cidade de São Paulo, avaliam que o “universo das organizações civis é hierárquico e desigual quanto às capacidades de ação e de interlocução” (Lavalle, Castello e Bichir, 2007, p. 466).

A partir dessa postura metodológica, esses autores, questionando-se sobre as “diferentes lógicas de atuação e dinâmicas internas de interação que organizam o universo desses atores societários”, utilizam a “estratégia de análise de redes” para uma compreensão crítica do que denominam de organizações civis (Lavalle, Castello e Bichir, 2007, p. 466). Nessa perspectiva:

Organizações populares, articuladoras e ONGs são os grandes protagonistas da rede, com padrões de centralidade diferenciados, quer dizer, os atores que, por motivos diferentes, se apresentam como referência para entidades menos centrais ou francamente periféricas. Por sua vez, as organizações civis mais centrais são simultaneamente aquelas com investimentos maiores na construção de relações com seus próprios pares, e aquelas mais procuradas pelas próprias entidades centrais, bem como pelas entidades periféricas e intermediárias (Lavalle, Castello e Bichir, 2007, p. 466).

## **2.8. A democracia em disputa e construção no Brasil contemporâneo**

Na história brasileira, em diferentes momentos constituem-se e difundem-se inovações e experiências democráticas diversas, apesar da história do país ser perpassada – nos períodos colonial, imperial e republicano – por estruturas, instituições, valores e práticas autoritárias, de cariz clientelista, patrimonialista e tecnoburocrática. Para as necessidades desta pesquisa, é possível iniciar periodizando o enfrentamento da questão democrática no país, apontando dois momentos recentes. Uma refundação da ordem democrática na década de 1980, tendo a promulgação da Constituição como marco essencial e a vitória eleitoral de Collor de Mello como ponto limite. Outro período, de construção e disputa democrática, com inovações e conquistas, mas também retrocessos, perdas e fragilizações, subdivide-se em dois momentos distintos, que coincidem com os períodos dos Governos FHC e Lula. As distinções nesses dois momentos remetem sob FHC à hegemonia neoliberal e sua concepção de Estado mínimo, e no caso de Lula ao predomínio do pensamento neo-institucionalista e a recriação do ideário do Estado interventor.<sup>32</sup> Porém, um fio condutor permanece atravessando e interligando a sociedade civil e a sociedade política sob os períodos FHC e Lula, a tensão entre um projeto democrático popular e um projeto democrático gerencialista, sob um chão comum de desafios vinculados às heranças políticas autoritárias, de direita e de esquerda, inscritas na trajetória social brasileira.

---

<sup>32</sup> Para compreender as vertentes do pensamento neo-institucionalista vide Hall e Taylor (2003).

A partir da segunda metade dos anos 1970 e nos 1980, presencia-se uma revitalização política de variados segmentos e grupos sociais, inclusas amplas parcelas das classes não proprietárias, objetivada na (re)criação de movimentos sociais, centrais sindicais, partidos políticos, associações, ONGs e outras formas de associação e organização. Indivíduos, grupos e classes sociais reconstituem-se enquanto agentes, intervindo em diversas questões estratégicas que atravessam a formação social brasileira – tais como a questão agrária, a questão democrática e a questão urbana. Nessa perspectiva, em grande medida a partir dos movimentos e das lutas sociais, a democratização do Estado e da Sociedade re-emerge como uma questão política em disputa, inclusive junto aos agentes sociais que intervêm na produção social do espaço e no planejamento urbanos.

Em um contexto de luta pela reconstrução democrática, diferentes agentes políticos são interpelados por questões como: a necessidade de mudanças nas relações e nos formatos institucionais que articulam sociedade política e sociedade civil; os limites da democracia representativa; as articulações entre a técnica e a política no planejamento; o surgimento de novos espaços de participação política através de uma série de experiências e inovações democráticas; a descentralização e o reposicionamento do poder local; as possibilidades de institucionalização democrática e continuidade nas experiências participativas; e as reivindicações de ampliação da participação popular no âmbito da elaboração, execução, gestão e avaliação de políticas públicas setoriais.

Raichelis (2000, p.72), por exemplo, caracteriza uma luta pela “refundação da ordem democrática no Brasil”, que estaria colocando “em xeque não apenas o Estado ditatorial, mas a rede de instituições autoritárias que atravessava a sociedade e caracterizava as relações entre os grupos e as classes sociais”. Para a autora (2000, p.67), as correlações de forças, as estruturas políticas e as matrizes culturais inscritas na formação social brasileira explicitariam limitações ao processo de democratização, evidenciando a “ausência da dimensão pública nas ações do Estado, nos seus diferentes níveis e esferas” como um elemento essencial que demarcaria o “exercício de sua intervenção na vida social”. Nesse sentido, Oliveira caracteriza uma regulação estatal *ad hoc* como padrão estatal prevalecente durante várias décadas do século XX no Brasil:

O padrão de intervenção do Estado brasileiro concentrou-se no financiamento da acumulação e da expansão do capital, em detrimento da consolidação de instituições democráticas e da institucionalização do acesso público a bens, serviços e direitos básicos de extensas camadas da população trabalhadora. Os grandes beneficiários da regulação *ad hoc* são as diversas frações do capital que, embora não tenham interesses homogêneos, dispõem de grande poder de articulação política, apoiadas em inúmeras associações e estruturas paralelas aos partidos políticos, que lhes

permitted negotiating interests with the government within the paradigm of truncated regulation (apud Raichelis, 2000, p.68).

Como foi dito, o autoritarismo perpassa a trajetória social brasileira, inscrito na sociedade política e na sociedade civil desde o período colonial. Porém, essa tradição autoritária não excluiu de forma absoluta, mesmo nos momentos de maior violência, experiências e concepções democráticas, com valores, práticas e reivindicações participativas. Neste sentido, Albuquerque (2004, p. 16) situa de forma ampla a participação popular no país, inscrita nos movimentos e nas lutas sociais das classes e grupos oprimidos:

(...) todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis de ação, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação.

Deste ponto de vista podemos analisar a “participação” conquistada e possível nas diversas fases e observar os diferentes tipos de movimentos sociais que percorrem a história do Brasil, desde as primeiras resistências indígenas e negras, como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos chamados movimentos camponeses “messiânicos”, como Canudos, pelas lutas abolicionistas, pela Independência, pelas revoltas urbanas contra a carestia e contra a vacina antivariólica, pelas mobilizações de inquilinos e tantas outras.

Como momento importante dessas lutas pela (re)democratização, a Constituição de 1988 institucionalizou um conjunto de direitos, o reconhecimento de novos segmentos e grupos sociais como agentes políticos legítimos e a articulação da democracia representativa à democracia participativa e a instrumentos de democracia direta, como eixo central de recriação do Estado brasileiro e paradigma de planejamento e de gestão pública. Porém, os avanços jurídico-institucionais conquistados através das lutas e das propostas inscritas nos movimentos sociais e classes subalternas durante os anos 1970 e 1980 foram esvaziados, barrados ou desvirtuados em grande medida durante os anos 1990, através das contra-reformas e emendas constitucionais e da própria reforma do Estado de caráter neoliberal.

No contexto de hegemonia neoliberal, segmentos estratégicos das elites econômicas e políticas brasileiras criaram obstáculos aos processos de democratização e segmentos políticos patrimonialistas, clientelistas e tecnoburocráticos se associaram, recriando, fortalecendo e aprofundando características históricas presentes na matriz estatal brasileira, tais como a concentração de poderes, a desqualificação ou deslegitimação dos segmentos populares, a política de favor, dentre outros. Raichelis (2000, p.71; 76) avalia que a hegemonia neoliberal teria impulsionado uma “erosão da frágil noção de público, que nem

chegou efetivamente a se constituir” no país, tendo os processos e movimentos de enfrentamento da crise do capital atingido o “esboço de esfera pública deflagrado pelo processo de democratização e delineado na Constituição de 1988”.

A concepção de Estado materializada na Constituição de 1988, vinculada à consolidação da democracia representativa e da democracia participativa, foi bloqueada, e o debate sobre o Estado gerencial vinculou os processos e dinâmicas de democratização à delimitação das competências funcionais do Estado, Mercado e Terceiro Setor. A partir das reformas neoliberais, teria sido gerado paradoxalmente um reforço do núcleo tecnocrático em contraste com uma burocracia com fraca capacidade operacional, “destituída de padrões de carreira bem delineados e de uma estrutura de incentivos que favoreça níveis superiores de desempenho, delineando-se um forte descompasso entre a rapidez das decisões e o emperramento da máquina burocrática” (Diniz, 1998, p.32-3). Na concepção tecnocrática, “o confinamento burocrático, ao manter o jogo político-partidário distante das arenas formuladoras de políticas, conduziria ao aprimoramento da qualidade das decisões, maximizando seu teor universalista” (Diniz, 1998, p.38).

Configurar-se-ia uma dualidade entre política e técnica, onde a primeira seria percebida negativamente. A articulação entre um paradigma tecnocrático e a ideologia neoliberal passa a entender “eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório” (Oliveira, 2003, p.57). A política é entendida enquanto fonte de distorções e irracionalidade e a eficácia da gestão é associada a capacidade do Estado em “isolar-se das pressões do mundo da política e situar-se acima dos conflitos” (Diniz apud Oliveira, 2003, p.56). Defende-se a tecnocracia enquanto governo dos especialistas, com o aparelho burocrático marcado por estrutura hierárquica e fluxo de poder descendente (Oliveira, 2003, p.58-59). No contexto neoliberal a estrutura e a cultura tecnocrática se recriam e, tendencialmente, a participação é percebida e vivenciada de forma restrita, reduzida a dimensões, dinâmicas e processos de homologação e informação de caráter administrativista.

Porém, já em meados dos anos 1990, ocorrem mudanças relevantes no debate e no cenário internacional, questionando as limitações do Estado neoliberal, inclusive na consolidação das dinâmicas e dos processos de reprodução do mercado e do capital e na intermediação dos conflitos, tensões e relações entre as diversas classes, grupos e segmentos sociais. No decorrer das reformas capitalistas contemporâneas, ocorreram mudanças nas estratégias globais implementadas na América Latina, a partir das referências geradas e

difundidas por organismos econômicos e políticos globais, tais como o FMI, o Banco Mundial e a OMC:

Particularmente a partir dos anos de 1990, foi ficando evidente, na agenda desses organismos, o reconhecimento dos limites – e da pouca eficácia – dos termos que, inicialmente, nortearam as reformas estruturais formuladas pelo Consenso de Washington. No registro das preocupações com a garantia da sustentabilidade das reformas orientadas para o mercado, governança passou a traduzir a capacidade governamental para superar resistências políticas e levar à frente reformas consideradas indispensáveis, justas e meritórias (...) Nesse contexto, a participação, primeiro enfocada restritamente como um problema, emerge como um sinal positivo e como procedimento a ser incentivado. A boa governança passou a ser entendida como aquela que, baseada na cooperação entre Estado e sociedade civil, concilia crescimento econômico com equidade social, promovendo um desenvolvimento sustentado (Almeida, 2006, p. 97).

Nesse cenário, ocorre o resgate da intervenção do Estado como propulsor do desenvolvimento e a democratização e a participação são reinscritas nos projetos e processos de recriação do Estado, destacando-se seu caráter articulador e legitimador dos arranjos institucionais, dos modelos de planejamento e gestão e das políticas públicas.

É preciso perceber, porém, que diferentes concepções se debruçam sobre as mesmas temáticas e questões, com significados diversos em suas conseqüências e conteúdos. Deve-se destacar, inclusive, a capacidade das classes proprietárias em redefinir seus discursos incorporando demandas, práticas e propostas geradas no campo das classes trabalhadoras, potencializando o equacionamento das contradições e conflitos sociais. Pode-se afirmar que o contexto contemporâneo brasileiro expressa duas dinâmicas que se combinam:

(...) um processo propriamente político, em decorrência da crise do autoritarismo e da negociação pactuada que caracterizou a transição democrática no país; outro, de caráter econômico-social, relacionado a um rearranjo global do capitalismo em escala mundial, que representa a articulação de um novo padrão de acumulação sob a égide da modernização conservadora (Raichelis, 2000, p.75).

Nesse contexto histórico, Dagnino et all (2006, p. 13-4) afirmam que na América Latina, do final do século XX, os debates democráticos vinculam-se à ressignificação do ideário da democracia e às disputas vinculadas à construção democrática no continente, inclusos um conjunto de experiências que buscam o aprofundamento e a inovação democrática. Desta forma, Dagnino (2006, p.07; 16) situa a disputa entre dois projetos políticos na América Latina, o neoliberal e o democrático-participativo, tendo como cenário a herança cultural e institucional autoritária, indicando que “não somente ambos requerem a participação de uma sociedade civil ativa e propositiva, mas se baseiam nas mesmas

referências: a construção de cidadania, a participação e a própria idéia de sociedade civil”. Portanto, as estratégias inovadoras incorporam um “discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade civil”, enfatizada como importante para a construção da democracia e da governabilidade inclusive no discurso político das agências multilaterais, com diferentes nuances, deslizando entre a governabilidade e a despolitização associada a viés técnico-gerencial (Dagnino, 2006, p. 14).

Caracteriza-se como parte do cenário contemporâneo uma “hegemonia do ideário participacionista”, evidenciando a participação como princípio hegemônico que se afirma em diferentes filiações político-ideológicas (Tatagiba, 2006). No contexto da hegemonia neoliberal, a participação passa a ser vinculada à reorganização da gestão pública, visando sua eficiência e eficácia, despolitizando-se ao ser pensada como ferramenta de gestão que detém vantagens competitivas e gera resultados superiores. É por isso que Tatagiba (2006, p. 145) afirma que a própria abertura de canais institucionalizados de participação pode assumir o significado de mecanismos através dos quais se realiza a despolitização do debate e das decisões públicas e, muitas vezes, o que se efetiva “não é a partilha do poder de governar, mas a dissolução desse poder na gerência eficiente”.

Percebe-se como o processo de construção democrática não é linear, ao contrário, é contraditório e fragmentado (Dagnino, 2002, p. 279). Nesse cenário, a natureza das relações entre sociedade política e sociedade civil é de tensão, permeadas por conflitos vinculados à “partilha efetiva do poder”, o que remete às diferentes concepções de participação e às formas que adquirem as tensões e conflitos. Destacando as experiências desenvolvidas no hemisfério sul, a partir das últimas décadas do século XX, Santos e Avritzer (2002, p. 26) evidenciam como os atuais debates e lutas democráticas enfatizam a “possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão”.

Os movimentos de democratização podem gerar e/ou potencializar mecanismos e dinâmicas de ordenação e regulação social que, equacionando as contradições e os conflitos existentes, remetem para a reprodução da atual ordem social, ou podem impulsionar rupturas mais ou menos significativas e a afirmação de institucionalidades e sociabilidades alternativas. Apenas para ilustrar, pode-se indicar uma capacidade renovada de determinados agentes políticos, tais como segmentos relevantes das classes proprietárias, tradicionalmente avessos à democracia, de redefinição de seus discursos e incorporação de práticas sociais de esquerda, geradas no campo das classes trabalhadoras ou não proprietárias. Ao mesmo tempo,

podem estar presentes tendências que afirmam o fortalecimento de agentes sociais tradicionalmente segregados política e socialmente, não incluídos nas elites sociais, políticas ou profissionais que compõem historicamente o campo em estudo.

Trata-se de um contexto histórico em que cada agente é interpelado permanentemente por situações e desafios que impõem à readaptação, ressignificação e recriação de práticas e de saberes e ao reposicionamento dos agentes em suas identidades e em suas relações e interações com as estruturas sociais e com os demais agentes. Nesse contexto algumas interrogações emergem. Quais as tensões, problemáticas e significados inscritos nas lutas, movimentos e processos de democratização? Quais os agentes sociais presentes nas lutas democráticas, como interagem, se articulam e se condicionam reciprocamente? Quais as restrições e potencialidades que perpassam as lutas democráticas?

Através da análise da revisão do Plano Diretor de Fortaleza problematizam-se os embates e as disputas associados à construção democrática no campo do planejamento urbano na cidade de Fortaleza. Mais do que isto, trata-se de pensar quais os sentidos, as potencialidades e as restrições vinculadas à participação popular em processos e dinâmicas de planejamento e formulação de normas e políticas, como é o caso da revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (CE). Perceba-se também a distinção entre a participação de indivíduos – que não é o foco da pesquisa – e a participação de entidades, instituições ou agentes que, em algum grau ou medida, representam segmentos ou setores da sociedade civil, evidenciam modos e formas associativas ou conformam e compõem o Estado em suas diferentes dimensões. Aqui, uma questão importante é como caracterizar analiticamente não somente as organizações civis, mas também as organizações estatais, em suas inter-relações, estruturações e processualidades mútuas.

### **2.8.1. Democratização e participação no campo do planejamento urbano**

No campo do planejamento urbano brasileiro, as lutas urbanas adquirem organicidade nos anos 1980 através do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), gerando e difundindo concepções e práticas sociais que terão repercussões importantes na estrutura jurídico-institucional e nos processos e dinâmicas de produção social do espaço urbano no país, nas décadas seguintes. Nesse contexto, Braga (1995, p. 19), analisando as lutas urbanas em Fortaleza (CE), indica importantes referências analíticas, trabalhando com a idéia de

padrões diferentes de articulação das relações entre as classes, os grupos e os movimentos sociais. Nessa perspectiva, evidencia transformações que remetem à reestruturação dos padrões “de relações entre o Estado e os movimentos e organizações de bairros”, situando as mudanças em uma configuração histórica que remete ao populismo e, em seguida, ao período do regime militar (Braga, 1995, p. 22). Além disso, Braga (1995, p. 29) pontua a necessária articulação entre essas metamorfoses políticas e as características e mudanças que atravessam as estruturas, as relações e as dinâmicas mediadas pelo capital e pelo mercado:

(...) é fundamental não desvincular esse processo analítico das questões de fundo que permeiam e dão significado político a muitas dessas lutas. Estas, não obstante, manifestarem-se mais frequentemente à margem da relação direta capital-trabalho, mantêm relações com a expressão assumida pelo capitalismo nos países periféricos.

A partir dessa interpretação, a democratização expressa e dá forma à reconstituição das relações e articulações entre as classes, grupos e movimentos sociais. No contexto contemporâneo isto se vincula à uma expansão quantitativa das relações entre a sociedade política e a sociedade civil e à reconstituição das formas de participação, representação, intervenção e administração (Braga, 1995, p. 30). Ou seja, a partir de, e em paralelo com a criação de determinadas condições materiais e estruturais inscritas nos processos de reprodução global do capitalismo, e a partir das especificidades periféricas brasileiras, as “mudanças mais substantivas e extensivas na sociedade brasileira exigem, portanto, a formulação de estratégias, propostas e decisões capazes de redefinir o sistema político” e também de “garantir profundas transformações no plano material e supraestrutural” (Braga, 1995, p. 30). Portanto, é possível falar em uma reconstituição societal demarcada por ambigüidades e tensões constitutivas que pluralizam os caminhos, as potencialidades e as construções sociais concretas que perpassam as experiências de luta pela democratização. Essas referências podem ser compreendidas sob a ótica das reflexões de Gramsci (2002, p. 28) sobre a hegemonia e o Estado ampliado:

Se todo Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadão (e, portanto, de convivência e de relações individuais), tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, o direito será o instrumento para esta finalidade (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) (...).

O Estado (...) é um instrumento de “racionalização”, de aceleração e de taylorização; atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e “pune”, já que, criadas as condições nas quais um determinado modo de vida é “possível”, a “ação ou a omissão criminosa” devem receber uma sanção punitiva, de alcance moral, e não apenas um juízo de periculosidade genérica.

Nessa perspectiva, as metamorfoses no campo do planejamento urbano, por exemplo, podem evidenciar mudanças nos padrões e recomposições das correlações de força nos sistemas e nas relações de poder, com rebatimentos formais e substantivos nas relações e articulações entre os diferentes agentes sociais. As tensões constitutivas que perpassam as exigências de democratização se articulam a determinações e/ou condicionamentos que atravessam as estruturas e as relações sociais contemporâneas, e se impõem aos agentes sociais, demandando metamorfoses nas tessituras e capilaridades do Estado, especificamente em suas capacidades de ordenar e regular a reprodução ou a transformação social.

A partir desse contexto, é possível perceber a existência de intencionalidades, significados e conseqüências sociais diversas relacionadas às diferentes propostas democráticas e participativas, envolvendo metodologias, formatos institucionais, sistemas e procedimentos de formação das decisões e das lideranças. Variam, portanto, os sentidos democráticos e participativos, inclusive por conta dos diferentes referenciais analíticos e posições ideológicas dos agentes que efetivam as experiências ou delas participam. Desta forma, as experiências democráticas e/ou participativas podem assumir sentidos de cooptação, integração, despolitização, tutela, cogestão, legitimação, partilha do poder, auto-gestão, transformação institucional e/ou social, reprodução da ordem ou do *status quo* estabelecido, educação, dentre outros. Esses sentidos podem variar no tempo e no espaço, e também conviver de forma mais ou menos tensa e contraditória.

É importante neste momento mobilizar as reflexões de Marcelo Lopes de Souza (2006) que considera a democracia e a participação através do signo da autonomia, defendendo uma radicalização democrática, no sentido que historicamente foi associado à defesa da auto-gestão no âmbito da esquerda. A discussão desse autor torna-se mais importante por suas análises se situarem no campo do planejamento urbano, afirmando:

A autonomia coletiva tem a ver com a presença de instituições sociais que garantam igualdade efetiva – e não apenas formal – de oportunidades aos indivíduos para a satisfação de suas necessidades e, muito especialmente, para participação em processos decisórios relevantes para a regulação da vida coletiva [...].

A autonomia coletiva pode ser entendida, igualmente, como um sinônimo de *democracia radical*, também expressável como *autogestão* (...) e como instituições políticas (e econômicas) que garantam a autonomia individual, mas não só: também como um imaginário que propicie o caldo de cultura para uma socialização autônoma do indivíduo (Souza, 2006, p. 70).

### 2.8.2. Plano Diretor e democracia

A partir dos anos 1990, o caráter físico-territorial do plano diretor potencialmente enfatizou o espaço urbano – em sua produção, reprodução e consumo – como o seu elemento essencial (Villaça, 1999, p. 09). Ao mesmo tempo, em um contexto de ilusões sobre o plano diretor, algumas delas baseadas em argumentos ideológicos, assentados em matrizes tecnocráticas de planejamento urbano, também cabe falar em um processo de politização dos planos diretores:

A década de 90 pode ser considerada como marca do fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque ela determina o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados nos Legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do País (Villaça, 1999, p. 08).

A partir de uma perspectiva democrática, referenciada nos marcos de um planejamento participativo, Gondim (1995) reflete sobre os significados do Plano Diretor, problematizando a necessidade e importância deste instrumento enquanto um pacto social, na perspectiva de que tal pacto entre desiguais torna-se necessário justamente para permitir a convivência de interesses conflitantes. A autora (1995, p. 473; 475) interroga-se:

Por que o Governo deveria inclinar-se para decisões pactuadas? E os grupos mais poderosos, que se beneficiam do *status quo*, a troco de que concordariam em pactuar em prol de outros interesses? Seria o caso de excluí-los do pacto? Mas isso não iria inviabilizar o próprio projeto de uma reforma urbana num contexto capitalista?

(...) num contexto de miséria, violência e exclusão política e social, o que está em jogo é a própria governabilidade das cidades. Mais até: está em risco a própria sociabilidade, ou seja, a possibilidade de agir conforme expectativas baseadas em valores consensualmente compartilhados.

Nessa perspectiva, para ela (1995, p. 473; 475) a reconstrução das normas de sociabilidade torna-se um aspecto essencial ao pacto, muito embora este não possa “descurar da obtenção de benefícios substantivos para os pactantes, sob pena de esvaziar-se em retórica”. No campo do planejamento urbano, os aspectos substantivos pactuados devem incluir medidas relativas às formas, estruturas e processos de ocupação e uso da terra urbana, com impacto na posse e propriedade do espaço urbano, inclusa a distribuição de habitações, equipamentos e infra-estruturas. Além disso, Gondim (1995, p. 479) aborda um aspecto essencial, mas polêmico, inscrito no ideário da reforma urbana, que é a contraposição elite/povo e a reprodução da propriedade privada:

Trata-se da questão da legitimidade da participação das “elites” no processo de planejamento das cidades e, em particular, no pacto social urbano proposto como condição para viabilizá-lo (...) coloca-se uma precondição: a aceitação da

propriedade privada da terra, bem como do valor e dos benefícios gerados coletivamente, ainda que sujeitos a uma regulação social mais rígida do que aquela que prevalece atualmente. Do lado das elites, constitui uma precondição a aceitação dessa regulação.

É preciso ser realista: dificilmente os agentes ligados ao capital em geral e ao capital imobiliário em particular, bem como a maioria dos governos, aceitarão sentar-se à mesa para negociar medidas que inviabilizem a lucratividade da propriedade privada do solo urbano e da exploração de certos serviços públicos.

Nesse contexto, cabe uma referência à função social da propriedade no contexto da Reforma Urbana, distinguindo propriedade e uso e enfatizando as possibilidades de regulação da propriedade, com a subordinação ou a inscrição dos interesses privados nos interesses públicos. Essas reflexões remetem não somente às expectativas e intencionalidades dos diferentes agentes sociais participantes do campo do planejamento urbano, como também às questões de custos e benefícios relativas às estratégias, escolhas e decisões efetuadas, tais como participar ou não do processo. Mais do que isto, remetem às instituições e aos mecanismos de formação das decisões no campo do planejamento.

Essa revisão de literatura mobilizou conceitos e idéias e constituiu categorias relacionadas ao exercício do poder político, à formação das decisões, aos aspectos deliberativos, processuais e substantivos da democracia, aos mecanismos e sistemas políticos. Nessa mobilização e constituição, um elemento essencial a ser problematizado refere-se à conceituação dos agentes sociais, permitindo caracteriza-los em suas situações, interações e condicionamentos, sejam individuais ou coletivos. Diferentes vertentes da Teoria da Democracia enfatizam aspectos, dimensões ou agentes sociais diferenciados, tais como os indivíduos racionais e estratégicos, as comunidades e associações, os grupos, as redes, o Estado, a sociedade civil, dentre outros. Considerando-se essa questão uma problemática teórica importante, o capítulo seguinte propõe-se a avançar na compreensão dos agentes sociais participantes da revisão do PD em Fortaleza (CE), mobilizando principalmente os conceitos de campo, habitus, disposições sociais e capital, desenvolvidos pelo sociólogo Pierre Bourdieu.

### **3. FUNDAMENTOS PARA UMA SOCIOLOGIA DO CAMPO DO PLANEJAMENTO URBANO**

Este Capítulo fundamenta uma compreensão sociológica do campo do planejamento urbano, principalmente através dos conceitos de campo, habitus, disposições sociais e capital simbólico. Ao mesmo tempo, expõe elementos e dimensões importantes para uma caracterização do campo do planejamento urbano em Fortaleza (CE), identificando agentes e pólos que compõem o Campo e indicando fundamentos econômicos de poder mobilizados pelos agentes sociais.

Pierre Bourdieu (2004), assumindo uma concepção sociológica relacional, em oposição a uma sociologia essencialista ou substancialista, argumenta que as posturas, posicionamentos, idéias, valores e esquemas interpretativos e cognitivos que os agentes sociais mobilizam são gerados em um espaço social processualmente estruturado e ordenado por relações entre um conjunto de agentes. Para Bourdieu (2004, p.17-18), enquanto em um modelo substancialista as práticas dos agentes adquirem características ou significados estanques, no modelo relacional essas práticas dependeriam da “posição em um espaço social determinado e em uma dada situação de oferta de bens e práticas possíveis”. Para melhor compreender essa perspectiva, cabe refletir sobre os conceitos de campo, habitus, disposições sociais e capital simbólico.

#### **3.1. O campo e seus componentes**

Nesta pesquisa, o “espaço social determinado” indicado por Bourdieu é o da gênese, formulação e aplicação do planejamento urbano, inclusas a formulação, execução, gestão, avaliação e re-produção das instituições, dos sistemas, das políticas setoriais e dos instrumentos jurídico-normativos associados.

Nessa perspectiva, o “caráter processualmente estruturado e ordenado” do campo articula dimensões, condicionantes e características externas e internas ao campo. Neste sentido, um elemento essencial é a percepção do caráter objetivo das inter-relações e reciprocidades que, desvelando permanências, inovações e rupturas, interligam o campo do planejamento urbano e as estruturas, processos e dinâmicas de produção social do espaço

urbano. Sem negar determinações e condicionantes de caráter mais geral, o enfoque metodológico da pesquisa privilegia a vinculação do campo do planejamento urbano às contradições, restrições, tensões e potencialidades que caracterizam os processos de produção social do espaço urbano. Nesse enfoque teórico-metodológico, as questões de classe social vinculadas ao mercado, ao capital e à propriedade privada da terra urbana<sup>33</sup>, em suas articulações e decorrências impactam o campo do planejamento urbano. A possibilidade de avançar em análises mais concretas em relação a essa articulação, o que não é o foco desta pesquisa, vincula-se à capacidade de compreender o campo enquanto uma “estrutura ordenada”, em um sentido mais detalhado, rompendo interpretações genéricas e abstratas.

Para Bourdieu (2007, p. 31), situar-se em um campo remete a sentir suas forças e/ou efeitos, evidenciando-se uma dimensão objetiva que se impõe aos agentes sociais, o que implica que “um agente ou instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou que nele os produz”. Mas, além disto, essa objetividade do campo remete estruturalmente à “distribuição de diferentes tipos de capital” e especificamente à distribuição dos agentes sociais no campo de acordo com dois princípios de diferenciação relacionados ao capital econômico e ao capital cultural. Para Bourdieu (2004, pp. 19), os agentes são distribuídos na primeira dimensão de acordo com o volume global de capital (desses dois tipos diferentes) que possuam e, na segunda dimensão, de acordo com a estrutura de seu capital, isto é, de acordo com o peso relativo dos diferentes tipos de capital, econômico e cultural, no volume global de seu capital.<sup>34</sup>

A partir dessas referências, o campo é compreendido como uma estrutura delimitada por um conjunto de posições distintas e coexistentes, exteriores umas às outras, definidas umas em relação às outras por sua exterioridade mútua e por relações de proximidade, de vizinhança ou de distanciamento e, também, por relações de ordem, como acima, abaixo e entre (Bourdieu, 2004, p. 18-19). A partir das reflexões desta pesquisa, avalia-se que o “conjunto de posições distintas e coexistentes” que situa e interliga os agentes que participam da produção social do espaço urbano deve ser considerado, mas não será exatamente coincidente com as posições do campo do planejamento urbano. Nos processos de produção social do espaço urbano, é possível falar em diferentes posições (proprietários e não proprietários, mercantis e não mercantis, estatais, associativos), bens ofertados (recursos financeiros, terra, imóveis, máquinas e equipamentos, serviços, força de trabalho) e práticas

---

<sup>33</sup> A terra urbana articula o solo, o subsolo e as edificações que constituem os diferentes lugares urbanos.

<sup>34</sup> Essa perspectiva não exclui, a priori, a mobilização metodológica de outras formas ou tipos de capital como elementos importantes em presença no campo, tais como o social e o político.

sociais (mercantis, associativas, técnicas, políticas e burocráticas) para a caracterização dos agentes sociais. Nessa perspectiva, falar em uma tipologia de agentes sociais não nega o fato de que um mesmo agente pode assumir mais de uma posição, acessar ou mobilizar bens diferenciados e assumir práticas diversas em momentos diferentes ou simultâneos. Ao mesmo tempo, essa percepção vincula os agentes sociais a diferentes tipos e estruturas de capital (econômico, cultural e político, por exemplo) nos processos de produção social do espaço urbano e no campo do planejamento urbano. Além disso, se as interações e as inter-relações entre os agentes sociais são importantes, é preciso perceber que ambas podem assumir formatos e características diferenciados, podendo ser mais ou menos episódicas ou cotidianas, ritualizadas, (in)formalizadas, institucionalizadas. A partir das referências conceituais, a categorização analítica desenvolvida incorpora ao conceito de campo as categorias de pólos, grupos, comunidades, redes e comitês, que serão, no momento adequado, expostas e desenvolvidas. Compõe esse quadro a compreensão do campo enquanto uma “realidade invisível, que não podemos mostrar nem tocar e que organiza as práticas e as representações dos agentes”, onde ocorrem encontros e desencontros, afinidades, simpatias, distâncias e (Bourdieu, 2004, p. 24).

Apesar dessa perspectiva analítica assumir a idéia de que as estruturas são processualmente constituídas e, portanto, se modificam, evidenciando sempre, em certo grau, uma fragilidade, precariedade ou instabilidade, é importante compreender que há um nível importante de permanência nas estruturas constituídas. Desta forma, Ortiz (2003, p. 11), ao enfatizar uma distribuição específica de poderes, privilégios, instrumentos e meios para o exercício do poder no campo, evidencia a objetividade de um “lugar hierarquizado” onde se agrupam, interagem e entram em conflito um grupo específico de atores. Neste sentido, esse “lugar hierarquizado” é constituído a partir de elementos objetivos, mas também através de condicionamentos e de processos e dinâmicas de subjetivação. Aqui é importante considerar as reflexões de Wacziarg (2002, p.98), que, considerando o campo como “um espaço relativamente autônomo de forças objetivas e lutas padronizadas”, evidencia como nele são gerados e difundidos instrumentos de legitimação e de conformação, rituais, fronteiras, hierarquias, normas, valores e regras próprios. Neste sentido, é possível falar em atos de ordenação que geram estatutos e delimitam distinções sociais; processos de delimitação de hierarquias (explícitas ou implícitas); práticas de sacralização e atitudes profanas; mecanismos de ascensão, de apadrinhamento e de sagração; fronteiras invisíveis e canais de

deslocamento; lições brutais e/ou lições tácitas e quase imperceptíveis da existência cotidiana, tais como insinuações, reprovações, silêncios, evitações (Bourdieu, 2004, p.38; 151).

Além das noções de posição e de capital, o campo também inscreve em si a noção de trajetória, evidenciada por Bourdieu (2004, p. 81) através de “uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo), em um espaço ele próprio em devir e submetido a transformações incessantes”. Essa noção remete a uma percepção mais dinâmica do campo, onde, inclusive, este ganha vida através das práticas sociais dos indivíduos e dos grupos em presença, que investem “tempo, dinheiro e trabalho, cujo retorno é pago consoante a economia particular de cada campo” (Thiry-Cherques, 2006, p. 35). É por isto que Thiry-Cherques (2006, p. 35) afirma que os “campos não são estruturas fixas”:

São produtos da história das suas posições constitutivas e das disposições que elas privilegiam (...) O que determina a existência de um campo e demarca os seus limites são os interesses específicos, os investimentos econômicos e psicológicos que ele solicita a agentes dotados de um *habitus* e às instituições nele inseridas.

Para Bourdieu (2003, p. 38), o campo é entendido “como campo de forças, e também de lutas que visam transformar esse campo de forças”, o que enfatiza a idéia de que o campo “não é imutável e a topologia que descreve um estado de posições sociais permite fundar uma análise dinâmica da conservação e da transformação da estrutura” ( Bourdieu, 2004, p.50). A partir dessas referências, pode-se afirmar que Bourdieu (2004, p.52) evidencia o “campo do poder” enquanto dimensão analítica essencial que tematiza a dinâmica desse espaço social:

(...) o espaço de relações de força entre (...) os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão (...) isto é, especialmente quando os equilíbrios estabelecidos no interior do campo, entre instâncias especificamente encarregadas da reprodução do campo do poder (...) são ameaçados.

A questão da reprodução da estrutura do campo do poder (...) trata da distribuição dos poderes e privilégios entre as diferentes categorias de agentes engajados nessa concorrência. Evidentemente, a questão decisiva, dentro desta lógica, é a conservação ou a transformação da estrutura do campo (...) De seu resultado depende a conservação ou a transformação do princípio de poder dominante e, ao mesmo tempo, o valor das categorias de dominantes (Bourdieu, 2003, p. 36).

Uma primeira reflexão importante derivada da citação anterior, refere-se ao caráter essencialmente político do campo e, ao mesmo tempo, à imbricação das lutas presentes no campo aos seus processos de constituição, reprodução e transformação. Além disso, as citações anteriores permitem derivar a hipótese de que transformações efetivas e duradouras

no campo do planejamento urbano necessitam, obrigatoriamente, articular-se a transformações estruturais nos processos de produção social do espaço urbano e nos sistemas, normas e instituições políticas. As mudanças, portanto, incluem correlações de força e distribuições de capital, mas também representações e classificações em presença e disputa, atingindo as próprias disposições socialmente constituídas. Isto, sob pena das transformações que se fazem no campo, muitas vezes com tanto esforço, permanecerem formais e não adquirirem verdadeiramente um caráter instituinte que impacte a sociedade em seus aspectos econômicos, culturais e políticos.

Um aspecto analítico essencial é a articulação da análise do campo do poder, no campo do planejamento urbano de Fortaleza no contexto da revisão do PD, à Teoria da Democracia. Neste sentido, é importante já pontuar aspectos analíticos que serão desenvolvidos no momento oportuno. Um elemento essencial é a articulação das instâncias encarregadas da reprodução do campo do poder a quatro elementos ou questões: 1) a idéia de que em períodos de transição os valores relativos dos diferentes tipos de capital são postos em questão; 2) a percepção de que os equilíbrios anteriormente existentes encontram-se ameaçados e, portanto, são necessários outros equilíbrios; 3) a percepção dinâmica da distribuição dos poderes e privilégios entre as diferentes categorias de agentes; 4) a conservação ou transformação da estrutura do campo articulada à transformação dos princípios de poder e valores das categorias dominantes e da própria institucionalidade socialmente constituída. Em relação a este último aspecto, cabe destacar a idéia de transição de uma institucionalidade tecnoburocrática em direção à uma institucionalidade democrática, enquanto elemento a ser desenvolvido.

Ao mesmo tempo, na visão de Pierre Bourdieu, uma compreensão mais completa do campo somente é possível ao manejar a noção de habitus e disposições sociais.

### **3.2. Entre os habitus e as disposições sociais**

Passiani (2005) permite compreender como o ingresso e a permanência no campo não é um fato automaticamente associado à distribuição dos diferentes capitais, vinculando-se a percepções, significados, valores e representações que, constituindo-se na própria gênese e evolução do campo, instituem fronteiras, pertencimentos e posições sociais bem definidas, embora geralmente implícitos e/ou invisíveis. Nessa perspectiva, Bourdieu (2004, p. 23),

desenvolve a noção de habitus para evidenciar as categorias sociais que permitem aos indivíduos e coletividades, praticamente e em ato, perceber, representar, classificar e organizar suas ações em interação com os demais agentes sociais. Desta forma, um elemento essencial que perpassa o campo, vinculado aos habitus e disposições sociais, é a idéia da existência de princípios de classificação em disputa entre os agentes.

Nesta pesquisa, entende-se que os habitus evidenciam a existência de disposições sociais que funcionam como princípios diferenciados e diferenciadores, geradores e unificadores das ações sociais. Bourdieu (2004, p. 26) faz referência ao espaço social e aos grupos que nele se distribuem enquanto produtos de lutas históricas nas quais “os agentes se comprometem em função de sua posição no espaço social e das estruturas mentais através das quais eles apreendem esse espaço”. No desenvolvimento de suas concepções, essas estruturas mentais complexificam-se, e Bourdieu (2004, p. 25) passa a entender o habitus como um “sistema de esquemas adquiridos que funciona no nível prático como categorias de percepção e apreciação, ou como princípios de classificação e simultaneamente como princípios organizadores da ação”. Ocorre uma transição, para percepções, significados, representações e estruturas mentais e corporais – as disposições sociais –, evidenciando toda uma dinâmica e processualidade subjetiva que perpassa os processos e as práticas sociais. Neste sentido, é relevante destacar o caráter prático do habitus, o que remete ao fato de “que as estruturas cognitivas não são formas de consciência, mas disposições do corpo”, e que a obediência prestada às injunções sociais “não pode ser compreendida como submissão mecânica a uma força nem como consentimento consciente a uma ordem (no sentido duplo)” (Bourdieu, 2004, p.117). É por isto que o habitus constitui mais do que maneiras de “perceber, julgar e valorizar o mundo”, como aponta Thiry-Cherques (2006, p. 33) ao afirmar que ele articularia *ethos*, *héxis* e *eidos*, distinguindo-os:

(...) *ethos*, os valores em estado prático, não-consciente, que regem a moral cotidiana (diferente da ética, a forma teórica, argumentada, explicitada e codificada da moral, o *ethos* é um conjunto sistemático de disposições morais, de princípios práticos); pelo *héxis*, os princípios interiorizados pelo corpo: posturas, expressões corporais, uma aptidão corporal que não é dada pela natureza, mas adquirida (...); e pelo *eidos*, um modo de pensar específico, apreensão intelectual da realidade (...), que é princípio de uma construção da realidade fundada em uma crença pré-reflexiva no valor indiscutível nos instrumentos de construção e nos objetos construídos (...).

Já Vasconcelos (2002, p.03) compreende o habitus como uma matriz “determinada pela posição social do indivíduo que lhe permite pensar, ver e agir nas mais variadas situações”, traduzindo estilos de vida, julgamentos políticos, morais, estéticos, e assumindo o

sentido de um “meio de ação que permite criar ou desenvolver estratégias individuais ou coletivas”. O próprio Bourdieu (2004, pp. 21-22) parece assumir essa perspectiva, em alguns momentos, ao fazer corresponder a noção de habitus às “classes de posições”:

A cada classe de posições corresponde uma classe de habitus (ou de gostos) produzidos pelos condicionamentos sociais associados à condição correspondente e, pela intermediação desses habitus e de suas capacidades geradoras, um conjunto sistemático de bens e de propriedades, vinculadas entre si por uma afinidade de estilo (Bourdieu, 2004, p.21).

O habitus é esse princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, de práticas (Bourdieu, 2004, p.21-22).

A questão problemática, na avaliação aqui efetuada, refere-se à afirmação de que o habitus seria “determinado pela posição social do indivíduo”, pois, ao que parece, essa visão reintroduz uma determinação estrutural a priori, que afirmaria uma perspectiva substancialista e negaria a perspectiva relacional defendida por Bourdieu, daí decorrendo um mecanicismo analítico. Tratar-se-ia de um objeto externo, não processual e não inscrito na prática social. A correspondência absoluta e estática entre habitus e posição social nega a compreensão da gênese e da evolução do próprio habitus a partir de uma processualidade associada ao campo, às interações entre os diferentes agentes, reintroduzindo a percepção do agente social como ente isolado, objetual e não relacional.

Na perspectiva aqui defendida, parece haver uma distinção entre a vinculação do habitus a uma posição social e a vinculação do habitus a um campo. Deve-se pensar esta questão quando se percebe que os habitus não são somente princípios diferenciados e diferenciadores, mas também devem permitir, em algum grau, posturas, percepções e representações que gerem reconhecimentos e interações, posto que um campo não se faz somente de iguais. Decorrem disto questões sociológicas e políticas relacionadas, por exemplo, aos dissensos e consensos, às convergências e divergências. Mais do que isto, qual o papel do habitus, no que se refere à capacidade de gerar práticas sociais que permitam a interação e a convivência entre os diferentes, tendo em vista a própria estrutura analítica relacional que distingue o pensamento de Bourdieu? Ao que parece, a concepção descrita na citação seguinte permite re-situar o debate, posto que o habitus é vinculado a um “setor particular do mundo”, o que é distinto de sua vinculação a uma “posição social”:

O habitus preenche uma função que, em uma outra filosofia, confiamos à consciência transcendental: é um corpo socializado, um corpo estruturado, um corpo que incorporou as estruturas imanentes de um mundo ou de um setor particular

desse mundo, de um campo, e que estrutura tanto a percepção desse mundo como a ação nesse mundo (...) E quando as estruturas incorporadas e as estruturas objetivas estão de acordo, quando a percepção é construída de acordo com as estruturas do que é percebido, tudo parece evidente, tudo parece dado. É a experiência dóxica pela qual atribuímos ao mundo uma crença mais profunda do que todas as crenças (no sentido comum) já que ela não se pensa como uma crença (Bourdieu, 2004, p.144).

Da questão teórica levantada, decorre a problematização da própria natureza do habitus. Assumir uma concepção do habitus como unidade e/ou homogeneidade que gera, portanto, representações, percepções e classificações necessariamente unificadas ou homogêneas, além de torná-lo um objeto externo às práticas sociais, e derivar em uma percepção mecanicista da realidade social, nega o caráter relacional do campo e o sentido inventivo inscrito nas práticas sociais que não podem mais ser percebidas como estratégias, tornando-se fatos sociais em um rígido sentido durkheimiano. Ao contrário, se os habitus são mediadores apropriados diferenciadamente por cada agente, a partir das trajetórias e das correlações de força e necessidades inscritas em situação, abre-se espaço para apropriações demarcadas por interpretações, significações e intervenções diferenciadas e diferenciadoras que compartilham, porém, uma base comum.

Além disso, essa perspectiva abre espaço para afirmar a existência de habitus diferentes em disputa no campo, apesar da pressuposição de aspectos comuns que devem perpassar as diferenças. Dito de outra forma, pode-se falar em disposições sociais que detêm uma base comum e aspectos diferenciados, adquirindo importância, principalmente em uma situação de transição no campo, a delimitação do comum e do diverso, daquilo que é compartilhado e daquilo que é divergente. Thiry-Cherques (2006, p. 33) ajuda a compreender o que se entende por disposições sociais:

As disposições não são nem mecânicas, nem determinísticas. São plásticas, flexíveis. Podem ser fortes ou fracas (...) São adquiridas pela interiorização das estruturas sociais. Portadoras da história individual e coletiva, são de tal forma internalizadas que chegamos a ignorar que existem. São as rotinas corporais e mentais inconscientes, que nos permitem agir sem pensar. O produto de uma aprendizagem, de um processo do qual já não temos mais consciência e que se expressa por uma atitude “natural” de nos conduzirmos em um determinado meio.

Para aprofundar essa reflexão, pode-se pensar, por exemplo, em distintas matrizes de planejamento urbano convivendo em um campo, e nunca de forma estanque ou pura; pensar, também, em conceitos tais como plano diretor, democracia, participação. Existiria um conceito a priori de plano diretor, de democracia ou de participação? Ou existe apenas um conceito que é construído a partir das matrizes, relações e interações inscritas no campo, a

partir dos confrontos e conflitos, das divergências e acordos, dos dissensos e consensos? Ou existem conceitos diferentes e diferenciadamente apropriados pelos agentes sociais? Ao que parece, a resposta a essas questões remete, mais uma vez, à intuição essencial de Bourdieu: a necessária articulação entre objetividade e subjetividade, entre campo e disposições sociais, posto que não existe uma construção, inclusive conceitual, de plano diretor, democracia ou participação somente enquanto uma disputa subjetiva, existe sim um campo de probabilidades, um campo de possíveis, e de restrições, que encontram sua dinâmica através da intervenção concreta de agentes sociais situados estruturalmente e capazes de participar das lutas sociais. Neste sentido, talvez as disposições sociais permitam não somente a cada agente participar do campo e das lutas, mas também instituir reconhecimentos básicos sem os quais as próprias disputas e debates não poderiam ocorrer. As categorias sociais desvelam-se enquanto instrumentos de luta e os habitus constituem/inscrevem e difundem categorias de percepção, de representação e de classificação.

### **3.3. Lutas de classificação, capital e poder simbólico**

Pierre Bourdieu (2004, p. 156-157) afirma que a realidade social é também um objeto da percepção e, portanto, a “ciência social deve tomar como objeto não apenas essa realidade, mas também a percepção dessa realidade, as perspectivas, os pontos de vista que, em função da posição que ocupam no espaço social objetivo, os agentes têm sobre essa realidade”.

O planejamento urbano caracteriza-se como uma atividade diretamente conduzida ou mediada pelo Estado, uma estrutura institucional que assume o sentido de instância que pretende regular universal e legitimamente as práticas sociais. Destaque-se, portanto, o caráter político-estatal do campo do planejamento urbano – vinculado a um sentido de instância moral de regulação universal legítima das condutas. Neste sentido, Bourdieu (2004, p. 95) indica que as:

[...] coisas da cultura, particularmente as divisões e hierarquias sociais a elas associadas, são constituídas como natureza pela ação do Estado que, instituindo-as ao mesmo tempo nas coisas e nos espíritos, confere todas as aparências do natural a um arbitrário cultural.

Porém, destaque-se que essa naturalização não deve ser considerada a priori e de forma absoluta. Ao contrário, essa potencialidade estatal deve ser compreendida como uma construção histórico-social que remete também à articulação, ou inscrição, do Estado a/em

outras instituições também capazes de instituir relações sociais e formas de consciência – como o capital e o mercado. Além disto, é possível levantar a hipótese da existência de agentes que potencialmente são capazes de instituir sociabilidades, institucionalidades e jurisdições alternativas às hegemônicas.

Mais do que isto, essa reflexão remete à necessidade metodológica de trabalhar com uma concepção de Estado enquanto ente não monolítico, compreendido de forma ampla em uma perspectiva gramsciana. Desta forma, enquanto Estado ampliado que articula, unifica e distingue sociedade política e sociedade civil, a manutenção do caráter de educador universal é compreendida em uma perspectiva dialética. Bourdieu (2004, p.117), discutindo a especificidade do Estado enquanto ordenador e regulador social, afirma que ele detém o poder de instituir e difundir estruturas cognitivas e a “submissão à ordem estabelecida é o produto do acordo entre as estruturas cognitivas que a história coletiva (filogênese) e individual (ontogênese) inscreveram nos corpos e nas estruturas objetivas do mundo ao qual se aplicam” (Bourdieu, 2004, p.117-118). Desta forma, se o Estado pode exercer uma “violência simbólica é porque ele se encarna tanto na objetividade, sob a forma de estruturas e de mecanismos específicos, quanto na ‘subjetividade’” (Bourdieu, 2004, p. 97-98). Neste sentido, Pierre Bourdieu (2004, p. 115) afirma que o “Estado pode impor e inculcar de modo universal, na escala de um certo âmbito territorial, estruturas cognitivas e de avaliação idênticas, ou semelhantes”. Nessa perspectiva, para Bourdieu (2004, p. 116-117) o Estado:

(...) exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que impõe, de maneira uniforme, ao conjunto dos agentes (...) lugar de consagração, no qual se instituem, entre os eleitos e os eliminados, diferenças duradouras, freqüentemente definitivas (...) (Bourdieu, 2004, p.116).

(...) instaura e inculca formas e categorias de percepção e de pensamento comuns, quadros sociais da percepção, da compreensão ou da memória, estruturas mentais, formas estatais de classificação (Bourdieu, 2004, p.116-117).

Desta forma, participar do campo do planejamento urbano adquire relevância, pois remete a um jogo de classificação, simbólico, que detém perspectiva normativa e caráter instituinte potenciais. Neste sentido, as lutas do PD podem ser percebidas como lutas de classificações, vinculadas à capacidade dos diferentes agentes sociais de constituir, mobilizar e difundir representações sobre a realidade social, em disputa com outras representações e potencializando formas específicas de percepção e de intervenção na realidade. Essa disputa por classificações não se faz em um vazio social, mas em uma estrutura processualmente constituída e transformada, com gênese e evolução, e detendo um caráter relacional: o campo.

Desta forma, o campo constitui-se enquanto espaço legítimo de produção e imposição de categorias de pensamento que são difundidas socialmente, apontando para o que Bourdieu (2004, p.22) define como “princípios geradores de práticas distintas e distintivas”, “esquemas classificatórios, princípios de classificação, princípios de visão e de divisão e gostos diferentes”.

Nessa perspectiva, cabe refletir sobre o poder simbólico, vinculado à habilidade “para conservar ou transformar a realidade social pela formação de suas representações, isto é, pela inculcação de instrumentos cognitivos de construção da realidade que escondem ou iluminam suas arbitrariedades inerentes” (Wacquant, 2002, p. 99). Bourdieu (2004, p. 83) compreende os campos como universos sociais relativamente autônomos “nos quais profissionais da produção simbólica enfrentam-se em lutas que têm como alvo a imposição de princípios legítimos de visão e de divisão do mundo natural e do mundo social”.

Deriva-se daí a reflexão metodológica de que essa dimensão simbólica detém dois sentidos essenciais. Um sentido interno de instituição e transformação das representações e das disposições que regulam as condutas e reproduzem distinções, hierarquias e pertencimentos no campo. Um sentido externo, que se refere à capacidade dos agentes sociais difundirem suas representações, disposições e classificações para segmentos sociais não participantes do campo, interferindo em estruturas e relações sociais mais gerais. Nos dois sentidos, os discursos e as práticas dos agentes sociais podem ser criticamente analisados se contextualizados em matrizes de planejamento urbano distintas e coexistentes, em disputa no campo e na sociedade.

Essa dimensão e esse caráter, simbólicos, das lutas sociais vinculadas ao campo, remetem à compreensão do capital simbólico como “uma propriedade qualquer (de qualquer tipo de capital, físico, econômico, cultural, social), percebida pelos agentes sociais cujas categorias de percepção são tais que eles podem entendê-las (percebê-las) e reconhecê-las, atribuindo-lhes valor” (Bourdieu, 2004, p. 107). Trata-se da “forma que todo tipo de capital assume quando é percebido através das categorias de percepção, produtos da incorporação das divisões ou das oposições inscritas na estrutura da distribuição desse tipo de capital” (Bourdieu, 2004, p.107-108). Portanto, o capital simbólico é um capital com base cognitiva, apoiado sobre o conhecimento e o reconhecimento (Bourdieu, 2004, p.150). É importante, portanto, articular a análise da transformação do campo ao capital simbólico, destacando a difusão, imposição e institucionalização de diferentes princípios de classificação, que são

gerados, adquiridos, descartados e/ou conservados pelos agentes sociais, individual e coletivamente.

Para Bourdieu (2004, p.172), o capital simbólico é comum a todos os membros de um grupo, instrumento e alvo de estratégias coletivas que visam conservá-lo ou ampliá-lo e de estratégias individuais que visam adquiri-lo ou conservá-lo. Toda essa dimensão e esse trabalho simbólico, que adquire grande importância no campo, remetem aos reconhecimentos e proximidades entre os diferentes agentes em presença, inclusive a partir das disposições, interesses e posições compartilhados:

(...) o trabalho simbólico de constituição ou de consagração necessário para criar um grupo unido (...) tem tanto mais oportunidades de ser bem-sucedido quanto mais os agentes sociais sobre os quais ele se exerce estejam inclinados – por sua proximidade no espaço das relações sociais e também graças às disposições e interesses associados a essas posições – a se reconhecerem mutuamente e a se reconhecerem em um mesmo projeto (político ou outro) (Bourdieu, 2004, p.50-51).

Nessa perspectiva, os habitus, que somente podem ser compreendidos enquanto gerados e situados em um campo, instituem sentimentos e percepções adequados para, tendencialmente, assegurar dinâmicas de integração, atos de reafirmação e de reforço que produzem criações continuadas e envolvem trabalho constante de manutenção de sentimentos, o que remete, por exemplo, às trocas/interações comuns e continuadas e as trocas/interações extraordinárias e solenes, que produzem e reproduzem sentimentos e adesão vital ao grupo e seus interesses (Bourdieu, 2004, p. 129-130). Porém, compreendendo-se os habitus como vinculados a setores do mundo, decorrem questões relacionadas ao que é compartilhado e ao que é diferenciado, ao que integra e até que ponto pode ir essa integração e consensualidade, como integra, e como são mantidas diferenciações, em dois sentidos; diferenciações de princípio e nas formas diversas de apropriação. Para ficar mais claro: como perceber os habitus e as disposições sociais em um cenário onde convivem diferentes matrizes e concepções de planejamento no campo?

Da mesma forma, sanções negativas também estão associadas aos habitus, entendidos em uma perspectiva não racionalista, constituindo lições brutais e/ou tácitas e quase imperceptíveis da existência cotidiana, tais como insinuações, reprovações, silêncios, evitações (Bourdieu, 2004, p. 151). Constituem-se também separações entre o sagrado e o profano, inclusive rituais associados às dinâmicas de pertencimento, legitimação e segregação. As classificações tornam-se atos de ordenação da vida social, instituindo distinções na forma de estatutos – uma relação de ordem definitiva, perene, que articula

membros de uma ordem enquanto um conjunto delimitado de pessoas separadas das outras pessoas, com legitimidade para dominar (Bourdieu, 2004, p.38). As dinâmicas de ordenação podem, portanto, assumir o sentido de consagração, entronização em uma categoria sagrada, uma nobreza (Bourdieu, 2004, p.38).

Compõe a análise perceber como esses mecanismos de ordenação da vida social estão presentes no campo do planejamento urbano e como se configuram através do pertencimento a uma instituição, das hierarquias existentes, da dimensão sagrada e mágica e do caráter profano, dos rituais, dos mecanismos de apadrinhamento, de sagração, dos vínculos e divisões entre a competência técnica e a função social, das barreiras e fronteiras invisíveis, dos canais de deslocamento e da busca de permanência e de ascensão no campo. O próprio Bourdieu (2004, p.44) faz referências às lutas permanentes por oportunidades de poder, posição e prestígio – sempre ameaçadas –, exigindo sistemas cerimoniais e posturas que pesam como fardos e produzem ressentimentos.

### **3.4. Caracterização preliminar dos agentes sociais**

Neste tópico, serão identificados e caracterizados de forma preliminar os agentes sociais em presença nos processos, nas dinâmicas e nas lutas da revisão do Plano Diretor. Pretende-se avançar no que for possível na qualificação de agentes individuais e coletivos. Dentre os agentes sociais, há que distinguir algumas categorias, entidades, segmentos e grupos essenciais. A Figura 1 efetua uma representação gráfica do campo do planejamento urbano em Fortaleza, abrangendo o período de revisão do PD, destacando-se que essa representação gráfica não pretende ser exaustiva e nem completa.

**FIGURA 1 – Representação Gráfica do Campo do Planejamento Urbano em Fortaleza (CE)**

O campo do planejamento urbano em Fortaleza (CE), sob a revisão do Plano Diretor, entre 2003 e 2009, estrutura-se em três pólos: governamental, popular e empresarial. Os pólos constituem-se em espaços relativamente autônomos do campo, sub-campos caso se queira assim denominar. O termo pólo remete à existência de posições e lugares que articulam, mobilizam e vinculam grupos de agentes sociais. Cada pólo constitui lugares bem demarcados, com distinções significativas em relação a outros pólos existentes no campo. Assim, o pólo é um espaço de convivência e reconhecimento que facilita ou, tensiona as relações entre agentes diversos, a depender das diferenças, contradições e antagonismos estruturais e intersubjetivos existentes. Em cada pólo convivem sistematicamente e interagem agentes que partilham concepções e vínculos político-ideológicos e institucionais, ocupações sócio-profissionais, o pertencimento a classes sociais e a similaridade de posições, experiências e trajetórias sociais. É a partir dos pólos que se constituem e difundem-se *habitus* e disposições sociais particulares, evidenciando processos, dinâmicas e mecanismos intersubjetivos que condicionam o ingresso e a permanência no campo. Desta forma, tendencialmente e de forma majoritária, é a partir dos pólos que se constituem correntes de interesses, se partilham valores, referências, concepções e estratégias, e se constituem e reproduzem vínculos mais demarcados por proximidades e laços afetivos.

Porém, como os pólos são formados por entidades e indivíduos diversos, evidenciam a existência de hierarquias, posições, redes, grupos e comunidades variados. Desta forma, os pólos não caracterizam a existência de indivíduos e coletividades absolutamente homogêneos, nem uma unidade político-ideológica absoluta e/ou permanente dentre os agentes que o compõem. Ao contrário, os pólos são atravessados por trajetórias, tensões, competições e representações cotidianas, processualmente constituídas e recriadas.

É nos pólos que tendem a ocorrer as situações e momentos de maior informalidade na convivência e interação dos grupos, quando as pessoas que participam dos embates, por exemplo, saem para bares e restaurantes. Nesses momentos, conversam sobre os fatos e atividades ocorridas, comentam as posições, falas, estratégias, vitórias e derrotas. Outro exemplo refere-se às situações e tempos de “corredores e bastidores”, onde ocorrem processos de negociação, articulação e reposicionamento, com decisões e escolhas estratégicas. Tanto os tempos de “cordialidade” como os de “corredores e bastidores” destinam-se a iniciados, sendo acessíveis somente aos que são reconhecidos como pertencendo ao campo enquanto iguais, parceiros ou aliados.

Ao mesmo tempo, não se avale, pela informalidade maior e pelo caráter episódico que perpassa esses momentos, que eles são desimportantes ou frágeis, ao contrário, são essenciais. Reforçam processos e dinâmicas de re-produção de vínculos e laços afetivos e de constituição de sociabilidades que interferem diretamente na reprodução das posições de poder e dos sistemas hierárquicos, afetando a topografia do campo.

Ao mesmo tempo, percebe-se que esses espaços de “cordialidade” e de “corredores e bastidores” expressam a incorporação em situação das disposições sociais que são paulatinamente adquiridas pelos participantes de cada pólo no campo. Por exemplo, os militantes do movimento popular ou, para dar um exemplo diferenciado, os técnicos que participam dos segmentos empresariais. Neste sentido, educativo, os espaços e os tempos de “cordialidade” e de “corredores e bastidores” são importantes para o intercâmbio e a socialização de percepções e representações relacionadas aos fatos, posicionamentos, processos e dinâmicas vivenciados. Tornam-se essenciais na constituição de análises e interpretações coletivas.

Por fim, as situações e os tempos de “cordialidade” e de “corredores e bastidores” compõem os espaços de formação das decisões, desvelando como nem os processos e dinâmicas associados detêm caráter formal. Muitas vezes, pequenos gestos ou expressões, falas rápidas e diálogos curtos encerram, de forma mais ou menos visível ou explícita, posicionamentos e intenções, e constituem aberturas à negociações, acordos ou posicionamentos conjuntos.

Para ilustrar essa dimensão “informal”, é interessante lembrar um momento do processo de tramitação, ainda sob a gestão Juraci Magalhães, quando o Projeto de Lei do PDDUA passou por reuniões conjuntas da CPPD e do COMAM. A Entrevistada 1 desvelou como as disposições sociais dos agentes do movimento popular e de segmentos acadêmicos e profissionais aliados foram, aos poucos, constituindo uma postura de oposição e boicote à tramitação, evidenciando sentimentos de cumplicidade e iniciativas individuais que se articularam em torno de uma estratégia coletiva:

[...] foram muitas reuniões cheias de irregularidades. Aquele negócio! Não tinha leitura da Ata da reunião anterior, não tinha exigências de quorum mínimo! Começava com duas horas de atraso! [...] A gente tinha acesso porque começou a articulação com alguns conselheiros.

A gente ia lá pra atrasar o processo da maneira que fosse, enquanto [es]tava preparando a Ação pra entrar. A gente conseguiu adiar várias vezes. Fazia confusão, chamava a Imprensa! A Imprensa vinha, a gente dizia: “olha como está sendo o processo”! [...]

E foi! Várias reuniões e a gente conseguiu...até que chegou em julho de 2002, [e] o negócio ficou insustentável. A gente não tinha mais argumentos pra enrolar! Aí foi aprovado lá no CPPD/COMAM.

Destaque-se que esses momentos de “cordialidade” e de “corredores e bastidores” contribuem, junto com os momentos considerados mais formais, para os posicionamentos mais “intuitivos” dos participantes do segmento, desvelando “orquestrações sem maestro”. Em situação, cada indivíduo se posiciona e contribui com um esforço coletivo, a partir das disposições sociais interiorizadas.

Ao mesmo tempo, o campo é composto por articulações e interfaces mais ou menos estruturadas, em dois sentidos: a) internamente, em cada pólo, envolvendo entidades, indivíduos e coletividades diferentes; por exemplo, o NUHAB; b) entre agentes individuais e coletivos de diferentes pólos. Aqui se destacam as redes, que articulam com certo grau de permanência agentes sociais diversos.<sup>35</sup> Por fim, cabe indicar que há agentes que não participam diretamente de nenhum pólo, transitam entre um e outro, ou tem maiores proximidades com certo pólo, muito embora gozem de autonomia; da mesma forma, há agentes que são externos ao campo do planejamento urbano de Fortaleza, mas têm vínculos, articulações ou interfaces com agentes locais, ou participaram de alguma parte do processo.

O campo estrutura-se em pólos, articulados e tensionados entre si, cada um dos quais abrigando conjuntos de comunidades, segmentos e grupos sociais com maiores proximidades e identificações, e apresentando distinções relevantes entre si. É nos pólos que os agentes sociais partilham vínculos mais próximos, inclusas as formas e modos de vida, trabalho e luta, interesses e projetos coletivos, configurando habitus específicos, com hierarquias e representações singulares. Além disso, no interior de cada pólo, ou articulando agentes de pólos diferenciados, é possível falar na existência de redes, entendidas como conjuntos estáveis e reiterados de interações e relações, processualmente constituídos. Nesta tese, portanto, os pólos e as redes evidenciam dimensões estruturais do campo, no interior do qual estão imersos os atores sociais e políticos relevantes em cada situação concreta. Em relação às redes, cabe mobilizar as reflexões de Marques (2006, p. 22), quando afirma:

O tecido do Estado é produzido e transformado pelas redes entre pessoas e organizações que estruturam internamente as organizações estatais e as inserem em seus ambientes mais amplos. No funcionamento concreto da política (e das políticas), os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apóiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los. Essas estruturas de médio alcance canalizam informações,

---

<sup>35</sup> Também abordadas no Capítulo 8 desta Tese.

apoios, alianças e a formação de projetos, visões e percepções. Além disso, esses padrões de relação induzem visões de mundo (e da política), influenciam a formação de preferências, constroem escolhas, estratégias e alianças e alteram resultados políticos. Em termos mais concretos, podemos dizer que o tecido do Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações. Essas redes incluem os diversos atores envolvidos com uma determinada política, como técnicos do Estado, ou burocracias em um sentido mais geral, demandantes da política, contratantes da política e políticos e gestores que ocupam cargos eletivos e de livre indicação.

Os pólos do campo do planejamento urbano de Fortaleza durante a revisão do PD – governamental, popular e empresarial – foram definidos analiticamente a partir dos discursos, situações, relações e práticas sociais observadas. No caso analisado, é possível indicar em cada um dos três pólos a existência de um agente ou grupo de agentes (SEPLA, SINDUSCON/CE e NUHAB) que ocupam posições privilegiadas no campo, exercendo, a partir dos capitais mobilizados, funções importantes para a dinamização do pólo e do campo. Neste sentido, tratam-se de agentes essenciais à constituição das tensões e das potencialidades de transformação presentes no campo. Também é possível falar, através da Figura 1, em posições hierarquicamente mais estáveis e de maior poder, assim como em posições situadas em um espectro político-ideológico que varia entre direita, centro e esquerda.

Na estruturação do campo do planejamento urbano, cabe indicar a mobilização que os diferentes agentes sociais realizam dos diferentes tipos de capital – destacando-se o econômico, o cultural e o político –, entendidos como recursos de poder diferenciados, e articulados essenciais ao ingresso e permanência no campo. No que se refere ao capital cultural, além de conhecimentos e habilidades científico-técnicos reconhecidos socialmente e de forma crescente com um caráter acadêmico, destacam-se também os fatores de reconhecimento pelos pares, na interface com um capital social. Nessa perspectiva, constituem-se símbolos de status e prestígio social e destacam-se profissionalmente principalmente os arquitetos, urbanistas, engenheiros e juristas. Quanto ao capital político, vincula-se diretamente aos cargos e às posições institucionais no poder judiciário, legislativo e executivo que demarcam capacidade de participar da formação das decisões, da reprodução dos sistemas políticos, da alocação de recursos, da normatização e da formulação, gestão e avaliação das políticas. Quanto ao capital econômico, remete à propriedade privada, ao acesso ao mercado e à capacidade de mobilização e utilização do capital em suas diferentes formas, seja enquanto capital fixo ou variável, assumindo a forma de dinheiro, máquinas, equipamentos, terra e força de trabalho. Aqui cabe destacar um aspecto essencial que será desenvolvido a seguir.

Avalia-se que os segmentos empresariais detêm um poder econômico vinculado quantitativamente aos recursos que são capazes de mobilizar, inclusa a força de trabalho em sua heterogeneidade. Essa transferência de poder social somente ocorre em um vazio político, caracterizado pela incapacidade dos trabalhadores de efetuarem essa mobilização. Dito de outra forma e exemplificando, o movimento sindical que articula os trabalhadores da indústria da construção civil não intervém enquanto agente qualificado no campo do planejamento urbano, não exercendo nenhum papel educativo, cultural, de mobilização social ou luta política nessa arena. Desta forma, os trabalhadores da indústria da construção civil revelam-se passivizados, incapazes de participar politicamente de forma consciente e organizada das decisões sobre os processos de produção social do espaço urbano. Até mesmo quando o fazem, isto ocorre através da mobilização de outros agentes institucionais, tais como associações comunitárias e ONG's. É lógico que esta crítica supõe a capacidade política dos trabalhadores da indústria da construção civil, dentre outras categorias e segmentos, de não somente lutarem por demandas e reivindicações corporativas, mas participarem das lutas gerais do planejamento urbano. Como essa situação de politização não ocorre, os segmentos empresariais efetivam o poder social decorrente do capital econômico, tornando-se os beneficiados politicamente, no campo do planejamento urbano, pela expansão econômica dos negócios imobiliários.

Cabe lembrar os agentes participantes da CPPD e do COMAM, para caracterizar os agentes dominantes sob a gestão Juraci Magalhães, assim como aqueles participantes do Núcleo Gestor do Plano Diretor sob a gestão Luizianne Lins.<sup>36</sup> Em outros momentos do texto, outros agentes sociais participantes da revisão do Plano Diretor serão caracterizados.

### **3.4.1. Breve caracterização dos segmentos sociais**

#### **a. Segmentos e entidades empresariais**

Aglutina um conjunto de agentes vinculados ao mercado e ao capital, principalmente mas não exclusivamente o capital imobiliário, tais como promotores e incorporadores imobiliários, empreiteiras, construtoras, proprietários, empresários do turismo, comércio e serviços, dentre outros. Além dos agentes anteriormente indicados, participantes das instâncias institucionais do campo, cabe também destacar alguns outros, atuantes

---

<sup>36</sup> Indicados nos Capítulos 7 e 9 desta Tese.

principalmente em momentos mais pontuais, de acordo com os seus interesses e demandas, tais como associações de barraqueiros de praia<sup>37</sup> e outros vinculados ao segmento turístico.

Um dos elementos que integra a caracterização dos agentes sociais em presença na revisão do PD, e particularmente dos segmentos e das entidades patronais, é sua articulação em hierarquias, fóruns, entidades e redes de abrangência nacional, desvelando canais de informação e comunicação, relações de poder e constituição de agendas, projetos, concepções, perspectivas e propostas comuns nas práticas e intervenções sociais em diferentes escalas.

Outro elemento refere-se ao capital econômico que se articula aos agentes sociais em situação, assumindo diferentes formas e reproduzindo-se de forma também diferenciada. Para exemplificar, o capital econômico pode assumir a forma de máquinas, equipamentos, matérias-primas, solo, subsolo e edificações, dentre outros; pode assumir formatos financeiros e assemelhados, como também pode estar relacionado à capacidade de mobilização de força de trabalho, à compra da mercadoria e à utilização da força de trabalho. Este último processo tem derivações imediatas no que se refere à articulação do capital econômico com o capital cultural, na medida em que este último vincula-se a diferentes agentes individuais e coletivos – tais como profissionais liberais e grandes escritórios de consultoria e assessoria, por exemplo.

O Secovi se caracteriza como Sindicato Patronal que abrange todo o Ceará, fundado em 1989 e representando diversos segmentos do mercado imobiliário, dentre os quais: Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis próprios ou de terceiros; Condomínios e Flats; Incorporadoras de Imóveis; Loteadora; Colonizadoras; Urbanizadoras; Edifícios em condomínios residenciais e comerciais; e Shopping Center. O trabalho de assessoria jurídica desenvolvido pela entidade, evidencia um pouco mais de seu perfil e das interfaces e inter-relações que estabelece com outros agentes sociais, destacando-se as seguintes ações: negociações de Convenções Coletivas de Trabalho com sindicatos de trabalhadores, como o SEEACONCE (Sindicato dos Empregados em Empresa de Asseio e Conservação, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Condomínios e Limpeza Pública do Estado do Ceará) e o SINTRAHORTUH (Sindicato Intermunicipal dos Trabalhadores no Comércio Hoteleiro e Similares, Turismo e Hospitalidade no Estado do Ceará); encontros periódicos e cursos para discussão de temas do mercado imobiliário;

---

<sup>37</sup> As Barracas de Praia de Fortaleza constituem um equipamento urbano singular, dificilmente encontrado em outras praias do litoral brasileiro. As maiores possuem mega-estruturas, com piscinas, bares, restaurantes e boates.

orientações sobre a legislação cível, trabalhista e previdenciária, temas jurídicos do mercado imobiliário e administração de condomínio; ajuizamento e defesa de ações: cíveis e trabalhistas; cobranças de taxas condominiais e aluguéis: administrativa e judicialmente; elaboração, pareceres e assessoria para convenções, regimentos, atas e contratos de locação residencial e comercial (Disponível em: [http://www.secovice.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24&Itemid=17](http://www.secovice.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=17), acesso em 10/02/10).

A Diretoria do Secovi abrange uma Presidência e treze Vice-Presidências. Dessas vice-presidências, sete são institucionais e/ou administrativas e seis correspondem às áreas estratégicas de representação, quais sejam: Loteamentos; Compra e Venda; Administração de Imóveis; Condomínios; Shopping Center; e Flat's (Disponível em: <http://www.secovice.com.br/index.php/diretoria.html>, acesso em 09.02.10). Essas áreas estratégicas evidenciam um conjunto bastante amplo de segmentos de intervenção e de interfaces com outros setores.

O Secovi se articula, dentre outros, à Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC e à FESECOVI. A base da CNC abrange aproximadamente cinco milhões de empresas do comércio de bens, de serviços e de turismo no país, através de 34 federações – sendo 27 estaduais e 7 nacionais, que agrupam 925 sindicatos filiados (Disponível em: <http://www.portaldocomercio.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=22>, acesso em 09.02.10). a FESECOVI é uma federação que representa as Empresas de Compra, Venda, Locação, Administração, Incorporação e Loteamento de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais em jurisdição nacional (Disponível em: <http://www.fesecovi.com.br/>, acesso em 09.02.10).

O Centro Industrial do Ceará – CIC, fundado em 1919, apresenta-se como sociedade civil sem fins lucrativos constituída por pessoas físicas e jurídicas que exercem atividades industriais ou afins, tendo por objetivo o desenvolvimento econômico-social sustentável do Ceará, sem perder de vista o contexto regional e nacional e participando ativamente da discussão e formulação das políticas (Disponível em: <http://www.cic.com.br/quemsomos>), acesso em 09.02.10). Nessa perspectiva, busca comandar ou interferir na agenda político-governamental, não se caracterizando como uma entidade de representação de interesses corporativos. O CIC ganhou enorme relevância na política cearense durante a redemocratização, entre o final dos anos 1970 e os anos 1980, no contexto dos denominados jovens empresários, que confrontam os denominados coronéis na política local (principalmente Aduino Bezerra, Virgílio Távora e César Cals) e assumem o comando a partir

deste período. Dentre os principais líderes à época, destaquem-se Tasso Jereissati, Sérgio Machado, Ariosto Holanda, Lima Matos, dentre outros. Desta forma, o CIC adquire importância política durante os anos 1980 e parcela dos anos 1990, ao integrar em seus quadros o grande empresariado cearense que, ao mesmo tempo, assume diretamente o saber-fazer político no staff governamental e partidário. Este período coincide com a hegemonia estadual do PSDB. Em um período posterior, quando os postos de comando partidários e estatais estão diretamente preenchidos por lideranças ligadas ao CIC, este assume a perspectiva de pautar a agenda política e econômica estratégica em ação no estado. Para tanto, realiza debates, seminários, programas, cursos e mobilizações de amplo espectro, sempre articulando profissionais, acadêmicos, pesquisadores, empresários e lideranças políticas locais, regionais, nacionais e internacionais.<sup>38</sup>

O SINDUSCON, fundado em 1942, é a entidade de classe representativa da indústria da construção civil, contando atualmente com 290 empresas associadas, filiado à Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) sediada em Brasília, à Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC) e através desta à Confederação Nacional da Indústria (CNI) (Disponível em: <http://www.sinduscon-ce.org.br/historico.asp>, acesso em 09.02.10).

A revisão do Plano Diretor coincidiu com as gestões de Carlos Roberto Carvalho Fujita (2002-2007) e Roberto Sérgio Oliveira Ferreira (2008-2010). O Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará – SINDUSCON-CE é um dos agentes presentes nos eventos e atividades de planejamento, gestão e políticas urbanas na cidade, principalmente sob o comando da Presidência de Carlos Roberto Carvalho Fujita, entre 2002 e 2007, assumindo explicitamente uma postura de participação no processo de revisão do Plano Diretor. A representação do Sinduscon extrapola a indústria da construção civil, posto que se torna representante privilegiado de um conjunto complexo de agentes que têm vínculos e interesses diretos relacionados à mercantilização da terra e aos negócios imobiliários. Além disso, a centralidade do Sinduscon se torna mais relevante diante da importância da indústria da construção civil no perfil e na evolução da economia cearense, inclusive as limitações de outros segmentos industriais e, no período mais recente, sua articulação central com a expansão dos setores comercial e de serviços, por exemplo, através do turismo e da expansão de novos formatos comerciais vinculados aos shoppings e às torres comerciais. Indiretamente, os segmentos sociais que compõem as elites econômicas, mesmo quando não participam das

---

<sup>38</sup> Vide, por exemplo, o Programa televisivo N°. 77 do CIC.

redes de negócios que interligam vários setores e momentos das cadeias econômicas, necessitam do capital imobiliário como consumidores privilegiados dos produtos gerados. Particularmente a liderança de Carlos Fujita, assume uma perspectiva inovadora de participação política, com a presença em todos os eventos importantes do campo do planejamento urbano, tanto diretamente, através de suas lideranças, como através de assessorias jurídicas.

O Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Ceará iniciou as suas atividades em 1951. Em 10 de janeiro de 2001, o sindicato teve sua base territorial retificada, passando a ser o Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros do Estado do Ceará, denominando-se na época pela sigla de SETPEC. Visa finalidades de estudo, coordenação, proteção e representação dos interesses do segmento empresarial da área de transporte coletivo urbano e metropolitano, tendo trinta e quatro empresas associadas, sendo 25 empresas urbanas e 09 empresas metropolitanas, que operam uma frota de 2.134 veículos e empregam cerca de 10.670 profissionais (Disponível em: <http://www.sindionibus.com.br/>, acesso em 09.02.10).

#### **b. Segmentos e entidades profissionais e de trabalhadores**

Articulam e mobilizam capital econômico e capital cultural, sendo este último o prioritário, destacando-se profissionais e acadêmicos de diversas especialidades, tais como arquitetos, urbanistas, geógrafos e juristas.

A Associação dos Geógrafos do Brasil – Ceará é uma seção local da AGB, que se define como:

(...) uma entidade civil, sem fins lucrativos, que reúne geógrafos, professores e estudantes de Geografia preocupados com a promoção do conhecimento científico, filosófico, ético, político e técnico da Geografia para que se possa oferecer à crítica da sociedade uma abordagem geograficamente consistente dos seus/nossos problemas, com o intuito de aperfeiçoar do debate científico da Geografia e que se interessam pelo desenvolvimento de alternativas e iniciativas de promoção do bem-estar social (Disponível em: <http://www.agb.org.br/arquivos/apres.htm>, acesso em 09.02.10).

No contexto de redemocratização, a AGB modifica sua postura, deixando de ser apenas uma associação de pesquisadores e acadêmicos e assumindo um papel mais ativo politicamente. Essa transição ocorre ao “final dos anos 70 (1978), na reunião anual realizada em Fortaleza, Ceará”, quando a AGB “passou por uma renovação de sua perspectiva organizacional, que se refletiu no processo de reformulação de seu estatuto que a tornou uma associação mais integrada à luta pelos direitos humanos e ao debate político e democrático da sociedade” (Disponível em: <http://www.agb.org.br/arquivos/apres.htm>, acesso em 09.02.10).

O Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Ceará – CREA-CE foi fundado em 1933. Enquanto conselho profissional caracteriza-se como instituição criada por Lei para regulamentar e fiscalizar o exercício das profissões, visando defender a sociedade, garantir as prerrogativas profissionais e promover o aperfeiçoamento da prática profissional com bases éticas. Ao Sistema CONFEA/CREAs estão vinculados os Engenheiros, Arquitetos, Agrônomos, Geólogos, Geógrafos, Meteorologistas, Tecnólogos e Técnicos de Nível Médio dessas modalidades. Para o cumprimento da suas finalidade, o CREA exerce ações: normativa regulamentar; contenciosa, de primeira instância; deliberativa; administrativa; supervisora dos serviços de fiscalização profissional; supervisora, através de orientação, coordenação e controle das atividades administrativas e financeiras das Inspetorias Regionais.

O Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção Ceará (IAB) assumiu diferentes posturas durante todo o período de revisão do PD, buscando caracterizar um situação pública de autonomia, principalmente através da divulgação de documentos, críticas e proposições.

A Ordem dos Advogados do Brasil - Secção do Ceará – OAB-CE foi fundada em 1933, apresentando em 2008 os seguintes números, que expressam a parcela diretamente mobilizada de capital econômico pela entidade: a) ativo real: R\$ 12.673.951,20; b) receitas correntes (execução): R\$ 5.354.498,55; c) receita no balanço financeiro: R\$ 14.927.831,80 (Disponível em: <http://www.oabce.org.br/prestacao-contas.php>), acesso em 09.02.10). Atualmente no Ceará existem mais de dezesseis cursos de Direito que formam aproximadamente 2.000 bacharéis anualmente, evidenciando o fortalecimento de uma categoria e de um campo profissional com longa presença na vida e no sistema políticos brasileiros e grande importância na estrutura do Estado e nas dinâmicas privadas associadas ao capital imobiliário e ao direito urbanístico. Os profissionais do Direito, ao lado dos arquitetos, dos urbanistas e dos engenheiros, são reconhecidos socialmente como as

principais, senão as exclusivas, categorias profissionais que deteriam legitimidade para intervir de forma qualificada no campo do direito, do planejamento e das políticas urbanas. A OAB nacionalmente construiu uma trajetória de reconhecimento social na defesa do Estado Democrático de Direito e em confronto com os regimes autoritários instalados no país a partir de 1964, muito embora sua missão essencial remeta de forma prioritária à regulação e fiscalização do exercício profissional da categoria. Caracteriza-se atualmente um panorama bastante complexo da categoria profissional, com uma ampla inserção, um capital social relevante e um conjunto de valores circulantes e associados.

### **c. Segmentos e entidades populares e não lucrativas**

Um elemento importante refere-se à entrada no campo associada à mobilização de um capital cultural; muito vinculado, ao que parece, à presença e militância de parcelas dos segmentos profissionais que se comprometem com o segmento. Ao mesmo tempo, deve-se distinguir as ONG's enquanto um segmento específico que adquire importância nas últimas décadas do século XX.

O Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU, constituído a partir do Movimento Nacional da Reforma Urbana – MNRU, pode ser compreendido como o agente social mais importante nos processos de constituição de uma nova matriz de planejamento urbano e de cidade no país, processos articulados às lutas da reforma urbana. Em Fortaleza, pode-se afirmar que a Rede Nuhab têm referência no FNRU e foi, aos poucos, se aproximando institucionalmente deste.

A Rede Núcleo de Habitação e Meio Ambiente – Nuhab, com seus componentes, é um primeiro agente social importante na revisão do PD de Fortaleza (Nuhab, Folder Construindo uma cidade de tod@s, 2003). A Rede Nuhab é caracterizada como uma “articulação de ONGs, movimentos populares e universidades, que consiste num processo de reflexão, formação e troca de experiências e saberes para a promoção de ações no campo da habitação e do meio ambiente em Fortaleza” (Nuhab, Folder Construindo uma cidade de tod@s, 2003). Filiado ao Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU, o Nuhab detém a seguinte Missão: “Promover a gestão democrática da cidade e a reforma urbana, monitorando e influenciando as políticas públicas de habitação e meio ambiente por meio de uma atuação conjunta com os

movimentos sociais e populares na luta pela efetivação do direito à cidade” (Nuhab, Folder Construindo uma cidade de tod@s, 2003). Além disso, o Nuhab também indica como parceiros o *Deutscher Entwicklungsdienst* – DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica), a Coordenadoria de Serviço – CESE e a Oxfam.

Caracterizando-se como rede de entidades e grupos da sociedade civil em atuação nas áreas da habitação e do meio-ambiente, o Nuhab agrega entidade de caráter técnico e jurídico, de organização comunitária, de projetos universitários de assessoria jurídica popular, de origem pastoral e de gênero (Nuhab. A participação popular no processo de regularização fundiária da Terra Prometida. Fortaleza: Nuhab, 2007, p. 11-12). Nessa perspectiva, o Nuhab afirma:

A troca de experiências e saberes dessas organizações e coletividades têm permitido ao Nuhab, ao longo dos anos, dialogar sobre os conflitos, as diferentes visões e vivências relacionadas às questões urbanas envolvendo, sobretudo, as favelas e áreas de risco, além de proporcionar um espaço de permanente capacitação técnica, jurídica e popular de maneira horizontal e democrática..

O Nuhab compõe-se dos seguintes agentes: 1) Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza; 2) Cearah Periferia, Central de Movimentos Populares; 3) Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU; 4) Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa – CDVHS; 5) CEBs; 6) Assessoria Jurídica Popular Frei Tito; 7) Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza; 8) NAJUC – Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária; 9) SAJU – Serviço de Assessoria Jurídica Popular; 10) Oficina do Futuro. Porém, a composição do Nuhab parece ter sofrido algumas mudanças em 2009, com os seguintes componentes, já presentes anteriormente: Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza, Cearah Periferia, Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), Central de Movimentos Populares (CMP), Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar (EFTA), Movimento dos Conjuntos Habitacionais. Como novos membros, não indicados anteriormente: Centro Socorro Abreu, Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e Fundação Marcos de Bruin. Como membros que não tem continuidade no Nuhab: Caju, Najuc, Saju e Oficina do Futuro.<sup>39</sup>

Dentre as pessoas com maior visibilidade e que, em algum momento estiveram ou permanecem vinculadas ao NUHAB, destaque-se Joisa Barroso, Olinda Marques, Renato

---

<sup>39</sup> Informe Nuhab, Ano 7, Nº. 4, jul/ago 2009, disponível em <<http://brasil.indymedia.org/media/2009/08//451352.pdf>>.

Pequeno, Valéria Pinheiro. Dentre os instrumentos de comunicação utilizados inclusive nos processos de mobilização do PD, destaque-se a comunicação virtual.

#### **d. Segmentos e entidades da sociedade política**

A Prefeitura, destacando-se a Secretaria de Planejamento – SEPLA e a Procuradoria Geral do Município. Além disso, a Câmara Municipal, demarcando segmentos de oposição e situação ao governo municipal, através dos vereadores. Também o Ministério Público Federal no Ceará.

#### **e. Segmentos e entidades privados**

A ASTEF participou dos processos de elaboração e/ou revisão do Plano Diretor de Fortaleza de 1992 e entre 2003 e 2004, sendo importante evidenciar contradições e polêmicas que envolvem esta associação. Caracteriza-se atualmente como entidade jurídica de direito privado, vinculada ao Centro de Tecnologia da UFC. Apresenta como missão “criar, desenvolver e transferir tecnologia por meio de parcerias com instituições públicas e privadas, visando ao crescimento do CT da UFC, para melhoria da sociedade” e enquanto negócio, ser um “canal de transferência de conhecimentos especializados nas áreas de Engenharia e Arquitetura”.<sup>40</sup> Enquanto parte de uma universidade federal pública, representa, na prática, um espaço institucional para intervenção privada de funcionários públicos, através de articulações privilegiadas com governos e entidades públicas e privadas, caracterizando uma forma específica de privatização da universidade pública.

Destaque-se também a existência, em Fortaleza, de grandes escritórios de consultoria e assessoria arquitetônica e urbanística, bastante fortalecidos entre 1995 e 2003, através do Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos – PROURB. Esse Projeto atingiu um total de 50 municípios no Ceará, conforme indica o Mapa 1, tendo como objetivo: “Ser instrumento viabilizador da estruturação urbana de um conjunto de 50 cidades cearenses visando a dar suporte ao desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentado,

---

<sup>40</sup> Vide <<http://www.astef.ufc.br/>>.

melhorando a qualidade de vida da população e tornando as cidades competitivas para atrair indústrias, impulsionar a agricultura irrigada e incrementar o turismo”.

As linhas de atuação integraram ações de planejamento urbano, infra-estrutura urbana, fortalecimento de gestão municipal, otimização de abastecimento de água e construção de unidades de ensino profissionalizante. No âmbito do planejamento urbano, as atividades envolveram produção de fotografias aéreas, base cartográfica e de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano. O Projeto envolveu US\$ 240 milhões, sendo US\$ 140 milhões financiados pelo Banco Mundial e US\$ 100 milhões de contrapartida do Governo do Estado e das Prefeituras, destinados para o segmento urbano do Projeto (50%) e para o segmento de recursos hídricos (50%). Dentre os resultados, a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará destacou a elaboração de 46 Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU's), além de cinco Planos de Desenvolvimento Regional (PDR's) e um Plano Diretor de Habitação.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Disponível em: <[http://www25.ceara.gov.br/noticias/noticias\\_detalhes.asp?nCodigoNoticia=8063](http://www25.ceara.gov.br/noticias/noticias_detalhes.asp?nCodigoNoticia=8063)>; <[http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv\\_urbano/gerados/f3relatorio.pdf](http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/f3relatorio.pdf)>.



A maior parte dos recursos foi acessada por grandes escritórios de arquitetura e urbanismo, que aproveitaram as metodologias desenvolvidas, consolidando-a na revisão sob a gestão Juraci Magalhães em Fortaleza, originando o PDDUA-For. Conformando um padrão específico de formulação de PD's, o Projeto estimulou a constituição de amplas e densas redes, vínculos e articulações, envolvendo indivíduos e entidades municipais, estaduais e privadas, com profissionais de variadas especialidades, mobilizados pelos escritórios de consultoria e assessoria.

Além disso, destaque-se que, esse momento do PROURB significou, sem negar de forma absoluta a competição entre entidades e profissionais diversos, como que uma suspensão das grandes divergências e clivagens partidárias e ideológicas, evidenciando parcerias e acordos entre profissionais anteriormente bastante distanciados. No século XXI, essa aproximação parece novamente ocorrer parcialmente no processo do PDDUA de Fortaleza para, em seguida, esvair-se, mantendo-se uma demarcação de posições, muito pontuada, porém, pela ausência de críticas, questionamentos e confrontos entre a esquerda e a direita, no âmbito dessa rede de profissionais.<sup>42</sup>

### 3.4.2. Fundamentos sócio-econômicos do campo

Este tópico apresenta alguns dados que permitem perceber os fundamentos de poder de agentes importantes no processo de revisão do PD de Fortaleza. Recuperam-se neste momento as noções de posição, capital e trajetória, delimitando-se distinções entre posições (proprietárias e não proprietárias, mercantis e não mercantis, estatais, associativas), bens ofertados (recursos financeiros, terra, imóveis, máquinas e equipamentos, serviços, força de trabalho) e práticas sociais (mercantis, associativas, técnicas, políticas e burocráticas) na caracterização dos agentes sociais. O pressuposto essencial é o de que a base econômica fortalece os agentes empresariais, vinculados à reprodução do capital e do mercado imobiliário.

Os primeiros dados, relativos ao Ceará e ao Brasil, evidenciam a evolução, entre 2002 e 2007, no número de empresas em atuação na indústria da construção civil, no pessoal ocupado em 31/12, na receita líquida e nos gastos de pessoal totais das empresas. A Tabela 1

---

<sup>42</sup> Sobre o PROURB vide <[http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv\\_urbano/gerados/prourb.asp](http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/prourb.asp)>, acesso em 19.07.10, às 12:22; e também <[http://www25.ceara.gov.br/noticias/noticias\\_detalhes.asp?nCodigoNoticia=8063](http://www25.ceara.gov.br/noticias/noticias_detalhes.asp?nCodigoNoticia=8063)>.

permite perceber como, entre 2002 e 2007, o número total de sedes de empresas da indústria da construção civil cearenses, oscilou entre 0,6% e 0,7% do total de sedes de empresas do setor no país.<sup>43</sup>

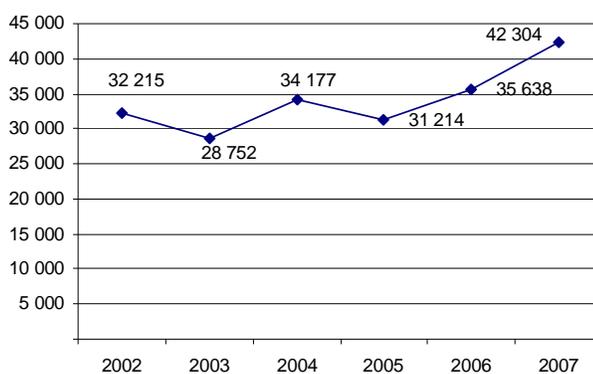
**TABELA 01 – Número de sedes de empresas na indústria da construção civil – Ceará e Brasil**

Ano	Total das empresas	
	Ceará (unidade de origem)	Brasil
2002	746	122.890
2003	741	118.993
2004	729	109.003
2005	746	105.459
2006	727	109.144
2007	756	110.303

Fonte: IBGE – Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2001/2007

Os dados do IPECE são diferenciados, quantificando as empresas da indústria da construção civil em atividade nos diferentes municípios do estado do Ceará, o que incorpora empresas originárias/com sedes em outros estados, além de escritórios e sedes em diferentes municípios. Desta forma, os dados do IPECE indicam a existência de uma quantidade de empresas que variou anualmente entre 2.092 e 2.431, no período entre 2002 e 2007.<sup>44</sup>

Os Gráficos 1 e 2, apontam o pessoal total ocupado na indústria da construção civil entre 2002 e 2007, no Ceará e no Brasil, indicando que as pessoas ocupadas em indústrias da construção civil de origem cearense correspondem, no período analisado, a uma variação entre 1,9% e 2,3% do total de pessoal ocupado no setor no país.

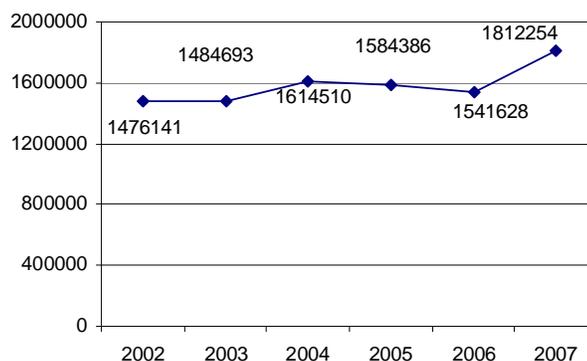


**GRÁFICO 1: Pessoal ocupado indústria da construção civil – Ceará**

Fonte: IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção

<sup>43</sup>Esses dados referem-se às empresas que tem o Ceará como unidade de federação de origem.

<sup>44</sup> IPECE, Anuário Estatístico do Ceará, 2002/2008, Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/Index.htm>>, acesso em 14/02/10.



**GRÁFICO 2 – Pessoal ocupado indústria da construção civil – Brasil**  
**Fonte: IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção**

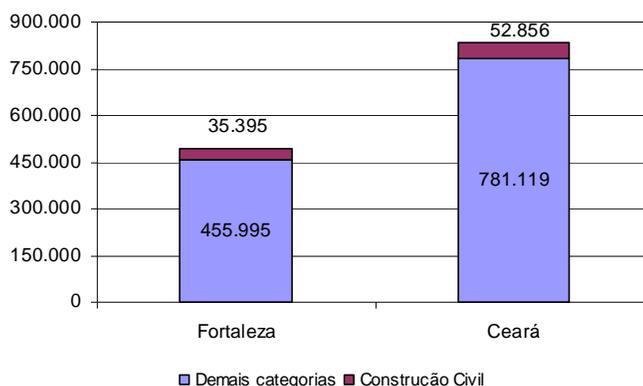
A Tabela 3 detalha, para o país, a composição interna desse pessoal ocupado, indicando que os proprietários e os sócios abrangem entre 8,8% e 11,6%, no período, do pessoal total ocupado, com uma média na série histórica de 9,7%. Extrapolando essa média para o total de pessoal ocupado na indústria da construção civil cearense, entre 2002 e 2007, o contingente de proprietários e sócios de empresas variaria quantitativamente, no estado, entre 2.788 e 4.103 indivíduos.

**TABELA 2 – Composição Interna do Pessoal Ocupado na Indústria da Construção Civil no Brasil – 2002/2007**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pessoal assalariado ligado construção	1182858	1199548	1329982	1304227	1291504	1511822
Pessoal assalariado não ligado construção	158655	113090	127932	123552	112988	139833
Proprietários e sócios	134628	172055	156596	156607	137136	160599
Total	1476141	1484693	1614510	1584386	1541628	1814261

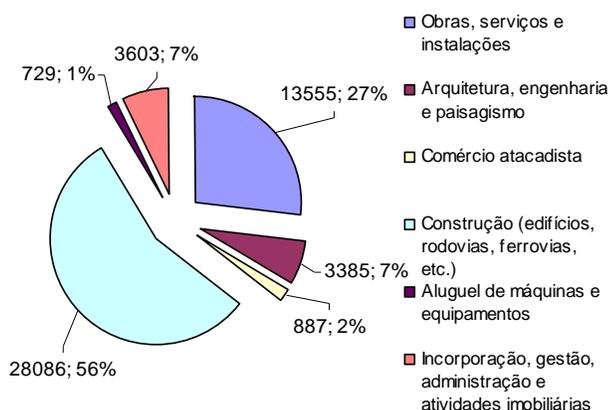
Fonte: IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção

Os dados do Ministério do Trabalho e do Emprego, através do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, também apresentam o número de empregados, em Fortaleza e no Ceará, na construção civil e demais categorias, para 01/01/09, como indica o Gráfico 3. Destaque-se a importância de relativizar as distinções entre Fortaleza e Ceará, posto que mesmo uma grande parcela das obras, recursos e empregos executados, aplicados ou situados em outros municípios, também têm origem, centralização político-administrativa ou vínculo capitalista com a cidade de Fortaleza.



**GRÁFICO 3: Número total de empregados: construção civil e demais categorais (2009)**  
 Fonte: CAGED/MTe

Os dados indicam a existência, em 01 de janeiro de 2009, do seguinte número de empregos formais: 35.395 em Fortaleza e 52.856 no estado do Ceará.<sup>45</sup> Desses, o CAGED indica que os empregos na construção civil em Fortaleza corresponderam a 7,8% do total de empregos na cidade, e no Ceará a 6,8% do total de empregos no estado. Também com dados do CAGED, desta vez para 31/12/09, permite-se perceber um universo mais amplo de trabalhadores em atuação vinculados aos processos de produção social do espaço urbano e, mais especificamente, compondo/ou interligados a agentes sociais que participam do campo do planejamento urbano em Fortaleza, conforme o Gráfico 4.

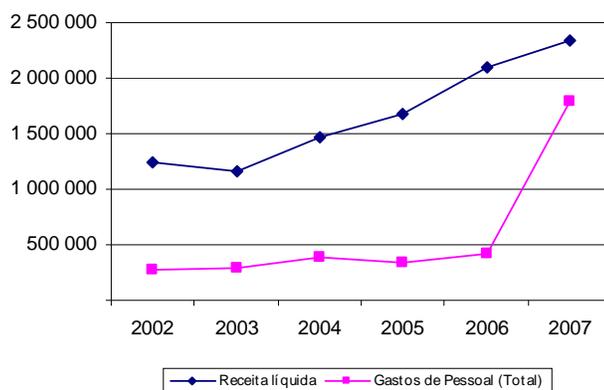


**GRÁFICO 4 – Número total de empregados: construção civil e demais categorais (2009)**  
 Fonte: CAGED/MTe

Portanto, o Gráfico 4 indica um total de 50.425 empregados, destacando-se as seguintes categorias, grupos ou segmentos com representatividade e especificidades de

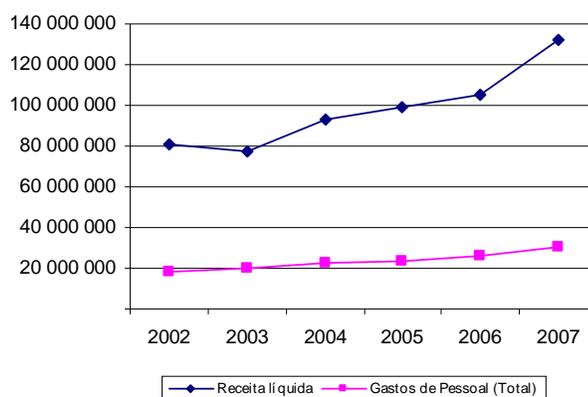
<sup>45</sup> Disponível em: [http://cagedestabelecimento.caged.gov.br/resultado\\_6.asp](http://cagedestabelecimento.caged.gov.br/resultado_6.asp) acesso em 09.02.10.

presença e atuação no campo do planejamento urbano: I) obras, serviços, instalações e construções; II) engenharia, arquitetura, paisagismo e atividades técnicas vinculadas; III) comércio atacadista e aluguel de máquinas e equipamentos; IV) incorporação, gestão, administração, intermediação e atividades imobiliárias. Além desses trabalhadores, destaque-se no mesmo período a existência de 9.079 empregos no transporte rodoviário coletivo de passageiros (município e região metropolitana) e de 24.024 empregos em condomínios prediais, limpeza e serviços combinados para apoio a edifícios. Unificando esses dados de 31/12/09, apresenta-se um contingente total de 83.348 empregados em todas as atividades e setores indicados anteriormente.<sup>46</sup> Já os Gráficos 5 e 6 indicam a evolução da receita líquida e dos gastos de pessoal (totais) das empresas da indústria da construção civil no Ceará e no Brasil.



**GRÁFICO 5: Receita líquida e gastos de pessoal (totais) – Ceará 1.000 R\$**

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2001/2007

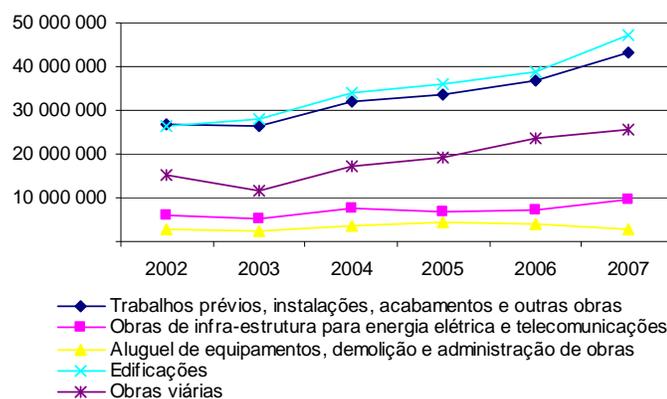


**GRÁFICO 6: Receita líquida e gastos de pessoal (totais) – Brasil 1.000 R\$**

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2001/2007

<sup>46</sup> Caged/MTE, Disponível em [http://cagedestabelecimento.caged.gov.br/resultado\\_6.asp](http://cagedestabelecimento.caged.gov.br/resultado_6.asp), acesso em 14/02/10.

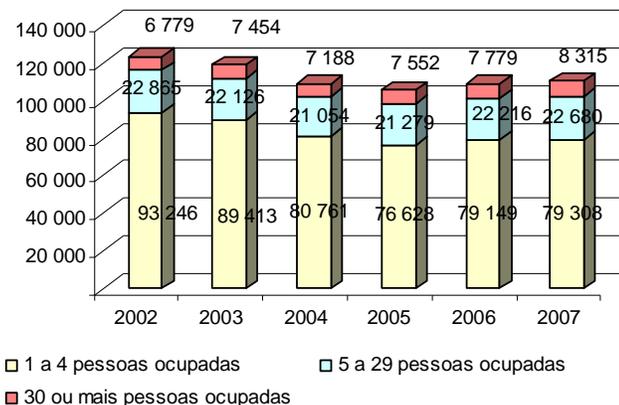
A receita líquida das empresas cearenses oscilou entre 1,5% e 1,9% do total nacional do setor, com os valores absolutos anuais oscilando entre 1,1 e 2,3 bilhões de reais, no período analisado. Os gastos com pessoal das empresas cearenses entre 2002 e 2006 corresponderam a percentuais entre 1,4% e 1,7% do montante nacional, exceto em 2007, quando esse percentual foi atípico, correspondendo a 5,8% do total no país. Em valores absolutos, esses gastos anuais com pessoal oscilaram entre 281 milhões e 1,8 bilhões de reais anuais. Tanto a receita líquida como os gastos com pessoal – que envolvem assalariados, sócios e proprietários – evidenciam valores expressivos para a economia da cidade e do estado. O Gráfico 7, com dados para o Brasil, aponta o valor das obras e/ou serviços da construção das empresas de construção por tipos de obras e/ou serviços da construção.



**GRÁFICO 7: Receita líquida e gastos de pessoal (totais) – Brasil 1.000 R\$**

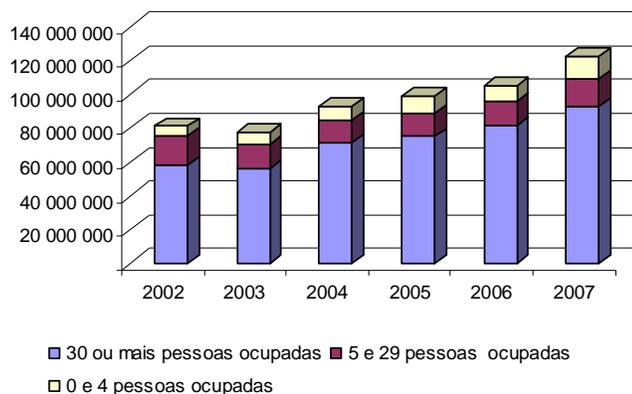
**Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção.**

O Gráfico 8 indica a evolução no número total de empresas em atividade no setor da construção civil no país, classificando as empresas em grupos, de acordo com o contingente total do pessoal ocupado. Ao mesmo tempo, o Gráfico 9 indica a evolução nos montantes das receitas líquidas das empresas em atividade no setor da construção civil no país, também por grupos de empresas de acordo com o pessoal ocupado.



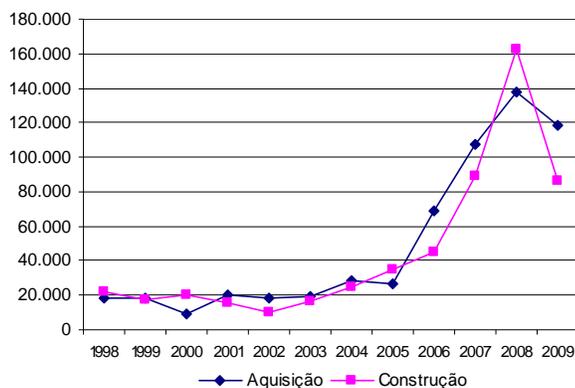
**GRÁFICO 8: Grupos de empresas em atividade na indústria da construção civil no Brasil por contingente do pessoal ocupado**

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas – Pesquisa Anual da Indústria da Construção.

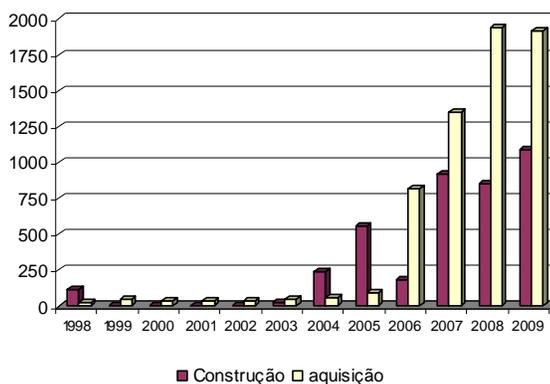


**GRÁFICO 9: Evolução das receitas líquidas das empresas em atividade no setor da construção civil no país, por grupos de empresas de acordo com o pessoal ocupado**

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas – Pesquisa Anual da Indústria da Construção.

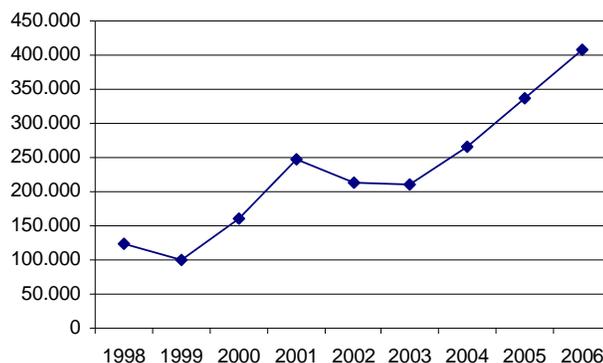


**GRÁFICO 10: Evolução quantitativa nas unidades de financiamentos imobiliários – Brasil**  
Fonte: Estatísticas Básicas-SBPE-SFH/BACEN



**GRÁFICO 11: Evolução quantitativa nas unidades de financiamentos imobiliários – Ceará**  
**Fonte: Estatísticas Básicas-SBPE-SFH/BACEN**

Os Gráficos 10 e 11 indicam a evolução quantitativa nas unidades de financiamentos imobiliários, com recursos do SBPE, para aquisição e construção para o Brasil e para o Ceará, enquanto o Gráfico 12 indica a evolução no número global de financiamentos imobiliários (para pessoas físicas e cooperativas habitacionais) com recursos do FGTS, para o Brasil.



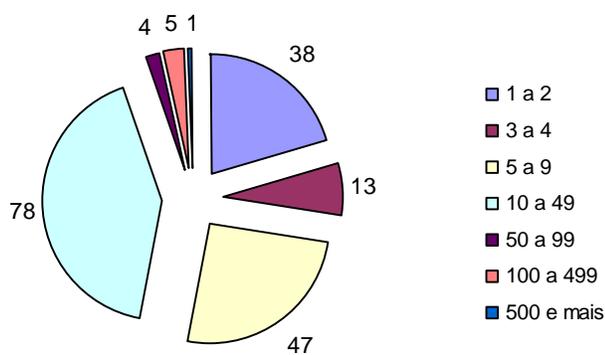
**GRÁFICO 12: Evolução no número global de financiamentos imobiliários para pessoas físicas e cooperativas habitacionais com recursos do FGTS – Brasil**  
**Fonte: Banco Central, ABECIP e CAIXA.**

Em 2005, o IBGE realizou pesquisa sobre as entidades locais sem fins lucrativos, considerando fundações privadas e associações. Considerando a data de 31/12/05, foram identificadas 6.196 entidades em Fortaleza, com um contingente total 46.569 pessoas ocupadas e um salário mensal de 2,45 (salário mínimo). Considerando a classificação do IBGE para três segmentos – Habitação; Meio Ambiente e Proteção Animal; e Desenvolvimento e Defesa de Direitos –, a Tabela 4 expõe a evolução quantitativa, por período de fundação, das entidades locais sem fins lucrativos no município de Fortaleza.

**TABELA 3: Evolução quantitativa, por período de fundação das entidades locais sem fins lucrativos no município de Fortaleza**

	Habitação	Meio ambiente e proteção animal	Desenvolvimento e defesa de direitos	Total
até 1970	0	0	6	6
1971 a 1980	1	0	33	34
1981 a 1990	13	5	750	768
1991 a 2000	33	16	4153	4202
2001 a 2004	7	24	962	993
2005	1	3	266	270
Total	-	-	-	6273

Fonte: IBGE



**GRÁFICO 13: Número de entidades sem fins lucrativos – composição por grupos de pessoas ocupadas – Ceará**

Fonte: IBGE

Do total de 6.273 entidades sem fins lucrativos fundadas em Fortaleza até 2005, somente 22 eram fundações e o restante, associação sem fins lucrativos. Deste total, 6.087 entidades foram caracterizadas pelo IBGE como sem pessoal ocupado, o que pode ser um indício do caráter informal e da presença do voluntariado dessas/nessas entidades. Nas 186 entidades sem fins lucrativos restantes, no Ceará, o Gráfico 13 indica a composição por grupos de pessoas ocupadas nessas entidades.

#### 4. GÊNESE E EVOLUÇÃO DO CAMPO DO PLANEJAMENTO URBANO

A contextualização e a caracterização do campo abrangem elementos estruturais e mediações intersubjetivas em disputa, vinculadas a matrizes de planejamento diferenciadas. No encontro entre essas estruturas e mediações intersubjetivas, constituem-se disposições sociais em presença no campo. As disposições sociais evidenciam um caráter sócio-político essencial, demarcado pela ambigüidade, ao permitir, cotidianamente, reconhecimentos, interações e diálogos e, ao mesmo tempo, permitir que sejam pautadas e vivenciadas diferenças, divergências, tensões e conflitos. Articulam permanências, mudanças e distinções, vinculando referências e instrumentos comuns, embora potencialmente distintos na forma de apreensão, representação e intervenção concreta. Para exemplificar, agentes sociais que mobilizam concepções de planejamento urbano e assumem referenciais ético-políticos distintos conseguem dialogar, porque todos dominam termos e elementos como zoneamento, função social da propriedade e da cidade, gabarito, etc. Porém, ao mesmo tempo, para cada agente social esses instrumentos e mecanismos podem assumir sentidos, conteúdos, formas e importâncias diferenciadas, a partir dos códigos e valores que defende. Basta pensar, por exemplo, como os defensores de um planejamento tradicional de vertente técnico-burocrática e os defensores do paradigma da reforma urbana compreendem de forma diferenciada um instrumento importante como o zoneamento.<sup>47</sup>

Além disso, assume-se a idéia de que tanto as relações, instituições e estruturas sociais como as mediações intersubjetivas que compõem o campo não são estáticas, mas detém uma historicidade marcada por continuidades, rupturas e metamorfoses. Nessa perspectiva, evidencia-se a necessidade de compreender as características, potencialidades e limitações inscritas contemporaneamente no campo do planejamento urbano, mas a partir de tensões, condicionamentos e características presentes em sua historicidade.

A pesquisa pode evidenciar as formas de enfrentamento da questão urbana que foram, aos poucos, constituindo um campo, circunscrevendo projetos de cidade, de sociedade e de Estado diferenciados, fundando e reproduzindo práticas, estratégias e táticas nesse enfrentamento. As concepções de planejamento urbano e os fatos sócio-políticos que reconstituem a legislação, os sistemas, as políticas, o planejamento e a gestão urbana

---

<sup>47</sup> Sobre a evolução e as diferentes concepções de zoneamento urbano vide Souza (2002).

evidenciam contradições e tensões importantes. Neste sentido, interessa à pesquisa identificar e evidenciar características, questões e problemáticas do campo do planejamento urbano. Trata-se de identificar permanências, reiteraões, inovações e mudanças presentes na evolução do campo do planejamento urbano. Para tanto, optou-se principalmente por uma pesquisa de caráter bibliográfico.

Ao mesmo tempo, é possível perceber a existência de diferentes tipologias ou padronizações para delimitação dos períodos ou fases que compõem a evolução do planejamento urbano. Sem desconsiderá-las, esse estudo pretende trabalhar de forma diferenciada, considerando determinações, processos, movimentos e articulações entre diferentes escalas, interligadas e com rebatimentos diversos, comportando deslocamentos e interpenetrações sociais, temporais e espaciais. Mesmo assim, é possível distinguir períodos importantes na gênese, constituição e evolução do urbanismo e de um campo do planejamento urbano no Brasil, destacando-se as seguintes temporalidades: 1) o período que se estende da vinda da família real ao Brasil até o final do Império; 2) o período da Primeira República; 3) o período que se estende entre os anos 1930 e 1970; 4) o período que abrange os anos 1980 até o início do primeiro Governo Lula; 5) o período que inicia em 2003.

Avalia-se que enquanto o século XIX foi demarcado pelo signo da modernização, o século XX até as suas últimas décadas, foi perpassado pela emergência e evolução de um urbanismo demarcado por uma perspectiva modernista e/ou funcionalista. Em um primeiro momento, que abrange o período imperial e a Primeira República, é a modernização o termo chave que media essas intervenções, saberes e práticas sociais urbanísticas. Porém, a partir dos anos 1930, aproximadamente, constitui-se efetivamente um urbanismo modernista que, pouco a pouco, torna-se um planejamento urbano modernista de viés funcionalista. A modernização é deslocada pelo desenvolvimento, que passa a ser o termo chave a guiar as condutas e processos sócio-espaciais. Desta forma, a partir dos anos 1930 é possível afirmar a constituição gradual de um campo do planejamento urbano, entendido como espaço social mais amplo que consolida, incorpora e transcende o próprio urbanismo.

A partir dos anos 1960 e 1970, as tendências tecnicistas e burocratizantes que emergem nas décadas anteriores consolidam-se, em plena articulação com uma cotidianidade e uma capilaridade de interlocuções, vínculos e articulações entre os agentes do poder público e os segmentos empresariais e, de forma bem mais restrita, com parcelas dos segmentos populares. Este é um aspecto importante a ser considerado, tendo em vista que algumas interpretações efetivam uma dualidade entre uma institucionalidade tecnicista e burocratizante

e o poder privado empresarial, como se fossem segmentos opostos e absolutamente desvinculados. O que se percebe é que se tratam de agentes sociais articulados, configurando segmentos que se constituem e fortalecem simultaneamente, na medida de seus vínculos e interações. O próprio caso da Prefeitura de Fortaleza, sob a gestão Juraci Magalhães, mas também remetendo a uma historicidade mais ampla, é exemplar, evidenciando uma ampla rede capilarizada de processos e dinâmicas técnico-burocráticos cotidianos, que articulam indivíduos, instituições e empresas. Tratam-se de agentes públicos vinculados às Secretarias, Comissões e Conselhos Municipais e, ao mesmo tempo, de indivíduos que representam instituições privadas e empresas, constituindo redes formais e informais que perpassam de forma massiva e constante a produção social do espaço urbano da cidade.

É importante perceber que essa longa transição – com as suas características, tensões e contradições – se afirma de forma molecular e diferenciada nos três níveis governamentais, também comportando rupturas, continuidades e deslocamentos mais ou menos amplos. Em cada caso concreto, as tendências e processualidades tecnicistas e burocratizantes, hegemônicas durante o regime militar instaurado em 1964 no país, confrontam-se com outras matrizes de planejamento, sobretudo a partir da década de 1980. Dentre essas outras matrizes, é possível destacar, em diferentes períodos, o planejamento participativo, o ideário da reforma urbana e a matriz estratégica de mercado. Com algum grau de simplificação, e diante do que é necessário a esta pesquisa, cabe destacar o conflito e a disputa entre três grandes matrizes no planejamento urbano no Brasil, a partir dos anos 1980 e 1990: I) modernista-funcionalista de viés tecnoburocratizante; II); da reforma urbana; e III) estratégica de mercado.

Avalia-se que aspectos importantes da concepção de planejamento urbano advinda dos anos 1960 tenham sido incorporados à matriz da Reforma Urbana, elaborada a partir dos anos 1980, o que não poderá ser abordado nos limites desta Tese. Porém, apenas para ilustrar cabe fazer referência a aspectos já presentes nos anos 1960, tais como: limitações ou regulação ao direito de propriedade e uso do solo; articulação entre reforma urbana, democracia e justiça social; vinculação da reforma urbana ao desenvolvimento, através de um padrão de intervenção estatal que articula regulação e provisão urbana; e inscrição da participação comunitária no processo de reforma urbana. Desta forma, embora de forma incipiente, questões como o controle social sobre a terra urbana e sobre a destinação dos investimentos públicos já estão presente nos anos 1960, sendo desenvolvidas a partir dos anos 1980.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Vide, por exemplo, Silva (2003) e Maricato (1997).

Em toda essa evolução do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil, há aspectos comuns às cidades, mas há também singularidades nas diferentes cidades que compõem a rede urbana brasileira. Além disso, e a partir dessa compreensão de uma rede urbana, é necessário perceber que há hierarquias, interrelações e influências dentre as diversas cidades brasileiras. Em um primeiro momento, é possível destacar a influência do Rio de Janeiro, primeira capital nacional e maior cidade do país, porém no decorrer do texto outras cidades serão mobilizadas com suas experiências específicas, permitindo compreender aspectos importantes na evolução do campo do planejamento urbano no país.

#### **4.1. A emergência da modernização em um urbanismo do século XIX**

Desde os anos 1740, já haviam ocorrido intervenções urbanas com o sentido de melhoramentos e de embelezamentos no Rio de Janeiro, porém sem caracterizar uma ruptura com os traços coloniais e medievais inscritos nas cidades brasileiras (Moura Filha, 2000, p. 48-49). Nessa perspectiva, a reconstrução de Lisboa, após o terremoto de 1755 e sob o comando do Marquês de Pombal, foi um fato histórico importante, pois rompeu com os princípios medievais de ordenação e estruturação dos espaços urbanos em Portugal, influenciando a arquitetura e o urbanismo no Brasil, a partir da vinda da família real portuguesa em 1808 e até os primeiros momentos do século XX:

Lisboa era então, a representação do poder do Estado Português – presente na cidade através dos edifícios administrativos colocados em locais estratégicos – e da burguesia comercial em ascensão, voltada para absorver os novos modos de vida, proveniente, principalmente, da França. Com a reconstrução de Lisboa, redefinia-se os princípios urbanísticos portugueses, idealizando-se uma cidade regular e higiênica, rompendo com o modelo medieval que prevalecia até então (Moura Filha, 2000, p. 48).

A presença europeia, particularmente francesa, nas intervenções urbanísticas influencia diretamente a constituição de um urbanismo modernista no país, tendo como marco importante a Missão Artística Francesa que chegou ao Brasil em 1816, convidada a participar da formação da Imperial Academia de Belas Artes. Essa influência europeia modernista se ampliou nas décadas seguintes atingindo, a partir do Rio de Janeiro, outras grandes cidades brasileiras, com a presença de profissionais europeus, de concepções e das intervenções e regulações urbanísticas no período (Moura Filha, 2000, p. 122-123).

Como será percebido, a presença de “Missões” é uma constante das intervenções urbanas nas cidades brasileiras, caracterizadas pela vinda de segmentos ou grupos técnico-profissionais estrangeiros e/ou originários de outras cidades em articulação com segmentos políticos locais.

#### **4.1.1. As constantes tensões políticas entre os diferentes poderes e níveis de governo**

Moura Filha (2000, p.30-31) avalia que no período colonial Portugal não criou uma “legislação especial para orientar a implantação dos povoados em suas colônias”, transferindo sua própria legislação através de normas que geralmente não iam “além de vagas recomendações que regulavam a abertura das vias ou o parcelamento do solo”, complementadas por medidas jurídicas como cartas régias, alvarás e decretos. Esta afirmação é um indício de como essas questões urbanísticas tendiam a ser enfrentadas através do poder local, que instituía normas para o “alinhamento, limpeza e nivelamento das ruas”, muito embora haja indícios históricos de que, além dessas normas nem sempre existirem, muitas vezes não eram cumpridas (Moura Filha, 2000, p. 32).

Uma questão presente reiteradamente na gênese e na evolução do campo do planejamento urbano no país, refere-se a presença e às inter-relações entre as diferentes esferas estatais e/ou níveis de governo, desvelando conflitos, tensões, pactuações, consensos e dissensos entre indivíduos, partidos e grupos que compõem os poderes estatais. Já no século XIX, destacam-se tensões entre segmentos do poder legislativo e do poder executivo, entre as Câmaras Municipais e os Prefeitos, e entre indivíduos e grupos de situação e oposição aos gestores. Contemporaneamente esta questão permanece. No caso do Plano Diretor, a Constituição de 1988, tornando-o obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, exigiu sua aprovação na Câmara Municipal. O Estatuto das Cidades, em 2001, reafirmando a centralidade do PD como instrumento regulador da produção social do espaço urbano, consolidou a exigência de sua aprovação através de lei na Câmara Municipal, embora o processo de criação ou revisão da lei seja de iniciativa do Poder Executivo municipal.

#### 4.1.2. A Igreja Católica entre a hegemonia e os movimentos populares

Durante todo o período colonial e em todo o século XIX, a Igreja Católica desempenhou importantes papéis nos processos de estruturação das cidades e ordenação dos espaços urbanos no país. No que se refere às lógicas hegemônicas de produção, de apropriação, de estruturação e de organização social do espaço urbano, a Igreja Católica exerce poder incontestável, gerando ordenamentos, hierarquias e segregações sócio-espaciais. O direito canônico “continha normas bem claras sobre alguns temas vinculados à definição e composição da paisagem urbana”, acentuando a influência da Igreja católica na estruturação do espaço urbano:

Essas normas determinavam, principalmente, a implantação dos templos e casas religiosas, em relação à topografia, ao casario circundante e demais edificações preexistentes. Assim, diante da ausência de uma legislação específica da Coroa para nossas cidades, e considerando que as construções religiosas obedecendo a uma legislação própria, constituíam os pontos focais em torno dos quais cresciam as cidades, pode-se dizer que o direito canônico, de alguma forma, ditava regras que interferiam nas questões referentes ao desenvolvimento físico dos nossos aglomerados urbanos (Moura Filha, 2000, p.31).

Moura Filha (2000, p.29) indica como a religiosidade adquiriu papel central na estruturação e ordenação das cidades brasileiras desde o período colonial, à medida que as construções religiosas assumiam o sentido de sustentação do processo de colonização através da reprodução de uma sociedade estratificada adequada aos padrões católicos:

Observando as cidades no Brasil, constata-se que a presença dos símbolos da religião católica na paisagem urbana é um traço característico em todo o país. Com assentamentos implantados segundo a tradição medieval da acrópole, tendo domínio sobre a paisagem, colocava-se as construções religiosas nos pontos mais altos e privilegiados do relevo, evidenciando-as diante das demais edificações (Moura Filha, 2000, p.29).

A presença de uma igreja definia um setor privilegiado da ocupação, onde se dava a concentração das residências e de outras atividades (...) a presença marcante das construções religiosas servia de baliza para a configuração do tecido urbano, definindo a estruturação dos demais elementos que constituíam a paisagem citadina (Moura Filha, 2000, p.30).

A presença e a força das instituições religiosas nos processos de produção social do espaço urbano se mantêm até hoje, mas perdendo importância no campo para agentes profissionais e instituições vinculadas à lógica empresarial e tecno-burocrática. Ao mesmo tempo, destaca-se que se a influência da Igreja católica vinculou-se às lógicas hegemônicas de produção e regulação do espaço urbano em um primeiro momento, em meados do século XX essa situação se modificou. A partir dos anos 1960, pelo menos um conjunto bastante

importante de instituições e agentes individuais e coletivos da Igreja Católica passou a defender padrões não hegemônicos de ocupação, uso, acesso, posse, propriedade e regulação do espaço urbano. De forma mais explícita, esses agentes vincularam-se a segmentos e movimentos populares, através, por exemplo, das pastorais e das comunidades eclesiais de base, inclusive participando das lutas pela Reforma Urbana e da constituição de uma nova matriz de planejamento urbano no país.

#### **4.1.3. Resistências às lógicas hegemônicas na produção social do espaço urbano**

Metodologicamente pode-se apontar também, no século XIX, período que nos interessa neste momento para a existência de lógicas alternativas, distintas, que impulsionam dinâmicas de resistência, de contestação, de contraposição à lógica urbana hegemônica e que também produzem socialmente o espaço nas cidades. Para ilustrar, por exemplo, pode-se fazer referência à presença escrava, com suas instituições e seus símbolos de étnicos e religiosos, também constituindo os espaços urbanos, mesmo que de forma dissimulada – pode-se pensar, por exemplo, nos terreiros de umbanda e de candomblé e nos grupos de capoeira. Soares (2004, p. 169), por exemplo, evidencia a existência de uma geografia escrava e, inscrita nesta, de uma geografia da capoeira, na cidade do Rio de Janeiro entre os anos 1808 e 1850. Estas são entendidas como uma “rede complexa de redutos e locais de trabalho que os africanos e crioulos teceram” e que “envolve o mapa da cidade elaborado pelas maltas de escravos capoeiras”. Para ilustrar, dentre os espaços importantes nessa geografia escrava, onde ocorriam processos de socialização e se delimitavam fronteiras, destaquem-se as áreas e ruas de comércio ambulante, as igrejas de pretos e pardos – com suas irmandades –, as praças e a zona portuária (Soares, 2004, p. 169-170).

A constituição e o desenvolvimento de formas e conteúdos não hegemônicos de produção social do espaço urbano, formais e informais, têm continuidade no século XX, associados a agentes populares e oprimidos diversos, e geralmente através de mecanismos não ou semi-mercantis e/ou capitalistas. Essas formas e conteúdos não hegemônicos vinculam-se a aspectos processuais, tais como as formas associativas e organizativas dos agentes, e substantivas, evidenciados através das proposições e intervenções urbanas concretas, por exemplo. Uma discussão interessante sobre isto vem sendo efetivada por Marcelo Lopes de Souza, através da noção de Territórios Dissidentes, e avaliando, por exemplo, os apoiadores

dos movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro (Vide: <<http://passapalavra.info/?p=29280>>). O caráter não hegemônico não afirma a priori os significados sócio-políticos que essas formas e conteúdos podem assumir e que podem transitar entre a resistência, a criação de alternativas hegemônicas ou o caráter acessório e/ou complementar às dinâmicas de reprodução do capital e às formas hegemônicas de estruturação e ordenação dos espaços urbanos. Porém, o que interessa de forma mais direta à pesquisa é a inscrição desses processos, agentes e movimentos sociais, em um campo do planejamento urbano, caracterizando-se a participação ou não desses agentes no campo.

#### **4.1.4. As instituições capitalistas: propriedade privada, mercado e capital**

Outra questão essencial que interfere nos processos de constituição e evolução do campo é a instituição da propriedade privada da terra urbana e, em paralelo, de um mercado e um capital imobiliário. Nessa perspectiva, destacam-se os processos públicos de cessão de terras através das sesmarias e vinculados aos aldeamentos indígenas. Em 1850, a promulgação da Lei de Terras institucionalizou a propriedade privada da terra como direito universal e inalienável, e mesmo não havendo nessa Lei nenhum artigo ou referência explícita ao solo urbano ou à propriedade da terra urbana, ela efetivou a propriedade da terra rural e urbana, tendo repercussões diretas nos processos e nas dinâmicas de produção social do espaço urbano (Maia, 2007). Desta forma, o processo de constituição da propriedade privada da terra urbana vinculou-se à cessão estatal de grandes extensões territoriais para indivíduos, segmentos e famílias específicas. Ao mesmo tempo, abrindo espaço para um mercado fundiário privado, essa processualidade inclui a legitimação jurídica da propriedade privada da terra, o que foi efetuado através de iniciativas e procedimentos que oscilaram entre a legalidade/ilegalidade e a legitimidade/ilegitimidade. Para exemplificar essa longa continuidade histórica, na segunda metade do século XX, há relatos de vários casos de apropriações ilegais de terra em vastos territórios da cidade de Fortaleza, nos termos de uma “grilagem urbana, com formalização jurídica inclusa”.

#### 4.1.5. A emergência dos técnicos e o fortalecimento das normas

Ainda na primeira metade do século XIX, já estão presentes no Brasil legislações e intervenções urbanas com o sentido de um ordenamento modernizador. Ao mesmo tempo, ocorrem intervenções “leigas”, não acadêmicas. Porém, aos poucos, em um processo conflituoso e contraditório, essa formação leiga será substituída por uma formação de caráter técnico-acadêmico, que se tornará um elemento importante nas dinâmicas do campo do planejamento urbano. Em um primeiro momento, a Igreja Católica e as Forças Armadas geram os especialistas/técnicos que produzem os documentos, os dados e as análises que compõem a legislação e os conteúdos das intervenções urbanas do período. Em um segundo momento, profissionais acadêmicos formados no exterior e, posteriormente, no próprio país.

Para ilustrar, é possível fazer referência também à cidade de Recife, como destaca Moura Filha (2000, p. 120), confirmando a presença do ideário de modernização urbana a partir dos anos 1830, através da criação, pela Câmara Municipal, do cargo de engenheiro “Encarregado da Arquitetura da Cidade” e da promulgação de uma lei de posturas urbanas, em 15 de novembro de 1830, regulamentando as edificações e os traçados urbanos. No Governo de Francisco do Rego Barros – o Conde da Boa Vista –, entre 1837 e 1844, essa perspectiva modernizante se tornaria aspecto essencial do programa governamental de Recife:

Esse programa pode ser resumido nas seguintes diretrizes básicas: criação de uma rede de estradas; melhorias no porto; instalação de redes de serviços públicos; ordenamento do espaço urbano do Recife; construção de edifícios modernos para o serviço público e implantação de equipamentos necessários para o desenvolvimento de uma vida cultural e social (Moura Filha, 2000, p. 121).

Na Europa, a partir do século XIX, os profissionais da saúde se tornaram observadores do social e do meio urbano, contribuindo para modificar a visão da cidade e legitimar intervenções do poder público, constituindo o Higienismo como uma perspectiva própria de percepção, representação e intervenção no meio urbano (Costa, 1980, p. 60-61). Os rebatimentos dessa perspectiva no Brasil são bem perceptíveis, como evidencia Silva (1997, p. 136) ao referir-se à vinda da família real portuguesa para o Brasil, afirmando que é “com a preocupação relativa à organização do espaço urbano que a medicina e a saúde pública passam a fazer parte das ações do Estado”. Essa perspectiva higienista deterá importância no campo da produção e da regulação social do espaço urbano durante décadas. Moura Filha (2000, p. 66), confirma como as preocupações de higiene e de saúde pública se articularam às funções públicas e às intervenções e regulamentações urbanas:

Já em 1832, a câmara municipal do Rio de Janeiro promulgou um código de posturas municipais, com o objetivo de organizar a vida na cidade e, principalmente, higienizá-la. Esse código em sua primeira seção, tratava da saúde pública da cidade, dispondo sobre cemitérios, esgotamento de pântanos, matadouros, açougues, mercados, hospitais. Na segunda seção do código, estavam as normas referentes à “polícia da cidade”, ou seja, alinhamento de ruas e edificações, limpeza urbana, abertura de caminhos, plantação de árvores, etc.

Costa (2002, p. 01) indica como, no período de influência do Higienismo, as escolas de Medicina foram “mais do que lugares de formação de profissionais para atuar no combate às doenças”, caracterizando-se como “verdadeiros celeiros de criação intelectual de elites dirigentes”. Um indício importante dessa centralidade do médico na vida social brasileira do Brasil imperial e durante a Primeira República, é a presença desses profissionais na vida política nacional. O médico, ao mobilizar e manejar diferentes tipos de capital (econômico, profissional, político, cultural, etc.) fundamenta as potencialidades de ocupação de posições dominantes em um campo do planejamento urbano que dá seus primeiros passos, em um cenário que articula relativa ausência ou fragilidade de outros saberes e práticas profissionais. Costa (2002, p. 61; 63) afirma:

O discurso médico, com base em teorias neo-hipocráticas, contribuiu para grandes reflexões sobre a cidade doentia e favoreceu a elaboração de projetos de reforma urbana e de leis que disciplinaram a expansão urbana. Códigos de postura e códigos sanitários, marcados por uma nova concepção de cidade salubre, higiênica, ordenaram as construções e o traçado urbano, disciplinaram a vida da população e contribuíram para urbanização da sociedade. As práticas urbanas foram marcadas pelas novas concepções de saúde/doença dominante no século XIX .

Também Moura Filha (2000, p.54) avalia que o higienismo constituiu-se como uma perspectiva importante nas intervenções urbanas do início do século XX, apontando, porém, para o fortalecimento de saberes e práticas de outros profissionais, que pouco a pouco surgem e se fortalecem no campo, especificamente os engenheiros:

O saneamento vai ser o ponto central das propostas de intervenção urbana num primeiro momento. Considerando os problemas apresentados pelas cidades, a medicina social foi apontada como o único saber no Brasil, portador de métodos e técnicas adequados para intervir e transformar o meio urbano. Os higienistas vão então difundir a idéia de que a saúde da população fazia parte da construção de uma nação saudável e desenvolvida, alertando o poder público para a necessidade de sanear a cidade (...) Ao lado desse saber médico, foi sendo construído o saber dos engenheiros, que deveriam estar capacitados para adequar os espaços públicos e privados às normas da higiene.

#### 4.1.6. Recriação das distinções e estratificações classistas

Dentre os elementos que caracterizam as intervenções urbanas no Brasil entre as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX, destaquem-se a articulação entre dimensões materiais e simbólicas e as tensões internas entre os sentidos estético-simbólicos e funcionais. Articulando tendências funcionais e simbólicas relevantes o sentido geral da intervenção modernista envolveu a criação de espaços físicos capazes de exaltar simbolicamente o Império, suas autoridades e elites, contribuindo “para dotar a cidade de uma estrutura urbana coerente e apropriada ao desenvolvimento das suas funções” (Moura Filha, 2000, p.59). No caso do Rio de Janeiro, e no que se refere à dimensão simbólica, com a presença da Corte no país:

Era preciso, sobretudo, construir o cenário de uma cidade que se mostrasse compatível com a posição política e econômica da realeza portuguesa que aqui se instalara, e que satisfizesse, também, aos padrões de uma sociedade urbana, cada vez mais moldada por valores europeus, particularmente franceses e ingleses afastando-se dos padrões rurais, patriarcais e religiosos que caracterizavam a sociedade brasileira até então (Moura Filha, 2000, p. 49).

Esse sentido essencial da ordenação urbana modernizadora se inscreveu em um processo mais global de reconstituição das classes sociais, de gênese e evolução de segmentos e grupos sociais que se definiam e se representavam enquanto elites, distinguindo-se dos segmentos populares através de padrões, valores, gostos, posses e propriedades singulares. O pertencimento às elites vinculou-se de forma crescente ao estabelecimento de hierarquias e distinções sociais, materiais e estéticas, que reproduziam as estratificações sociais também através da construção física e imaginária das cidades, inscrevendo a arquitetura e o urbanismo nos conflitos e nas lutas sociais em situação. No período analisado, esse processo de constituição de novas elites sociais, não ocorreu rapidamente e apresentou contradições, retrocessos, continuidades e rupturas. Metodologicamente, essa questão deve ser entendida em uma perspectiva relacional, pois as classes, grupos e segmentos sociais em constituição estão sempre em interação e confronto com outras forças. Nessa perspectiva, o urbanismo e o planejamento urbano podem ser compreendidos como espaços sociais que se constituíram enquanto campos de luta, à medida que permitiam objetivar e subjetivar pertencimentos, hierarquias e distinções.

Isto também se articulou à constituição de saberes e práticas vinculados a segmentos profissionais específicos, evidenciando a presença de agentes considerados legítimos para a condução das intervenções urbanas. A constituição de agentes, saberes e práticas profissionais

além de ser um elemento chave na produção social do espaço urbano, se inscreve no campo do planejamento urbano, delimitando-o como espaço social importante para os processos e dinâmicas de re-constituição estrutural e subjetivas das classes sociais, em suas relações e distinções. Desta forma, a constituição do campo articulou processos e dinâmicas de estruturação social e a presença de diferentes segmentos profissionais em articulação com as classes e os grupos sociais da sociedade brasileira, em um processo demarcado por embates, contradições e tensões internas. Variados são os segmentos profissionais em disputa e diversas são as formas através das quais os conflitos são percebidos, representados e vivenciados, algumas vezes ocultando ou dissimulando causalidades e determinações mais profundas. De forma geral, dentre os profissionais que detém espaço no campo, nesse período, deve-se destacar os engenheiros, os médicos e os arquitetos/urbanistas.

A partir do contexto de missões científicas e artísticas francesas, a partir de 1816, podem ser rastreadas tensões e conflitos nas intervenções urbanas brasileiras. Uma forma que essas tensões assumiram no decorrer do século XIX, por exemplo, foi a de divergências entre franceses e portugueses. Moura Filha (2000, p. 54), fazendo referência à atuação profissional de Grandjean de Montigny, arquiteto francês que atuou no Brasil entre 1816 e 1850, vincula as divergências ao embate entre concepções urbanísticas diferenciadas:

Analisando-se, em especial, a atuação profissional de Grandjean de Montigny, verifica-se que desde os seus primeiros passos no Brasil, evidenciou-se um choque cultural entre esse arquiteto de formação francesa e os construtores de origem portuguesa ou os arquitetos militares, formados nas três escolas instituídas no Brasil pelo poder colonial português.

Havia uma oposição entre a idéia de arquitetura que orientava a prática dos construtores atuantes até então no país e um novo conceito, introduzido pelos arquitetos franceses. Para os franceses, a “arquitetura é uma arte que se aprende nas Academias, tendo como objetivo primário erigir ‘Monumentos’ que exaltam grandes temas ideológicos e enaltecem a grandeza das cidades e dos impérios”. Para os mestres portugueses, “a arquitetura significa a arte de construir um edifício sólido, que respeite as regras da funcionalidade e da economia”.

Caracterizando as concepções francesas hegemônicas no período, principalmente a partir da análise dos projetos de Grandjean, Moura Filha (2000, p. 59), destaca o sentido de embelezamento e de aformoseamento inscrito nestes. Porém, ao mesmo tempo, o sentido funcional de organização e estruturação global de uma ordem urbana já se faz presente:

Mesmo tendo elaborado todos esses projetos de reordenação urbana para o Rio de Janeiro, tudo indica que Grandjean não chegou a fazer nenhum plano integrado para intervenção na cidade. No entanto, seus projetos apresentavam uma coerência, e se complementavam, demonstrando haver não só uma preocupação simbólica ou estética a orientá-los, mas a intenção de contribuir para dotar a cidade de uma estrutura urbana coerente e apropriada ao desenvolvimento das suas funções.

Essas reflexões nos orientam na direção de duas questões. Em primeiro lugar, a importância da identificação e análise crítica das tensões e dos conflitos em presença no campo e em segundo lugar, em um sentido mais substantivo, pode-se falar em duas dimensões ou perspectivas essenciais inscritas em um urbanismo modernista desde o século XIX e que terão rebatimentos no século XX. Compreendidas como tensões constitutivas, de um lado o que se denominou como aformoseamento e de outro o que se caracterizou como funcionalismo. No período de afirmação da república no Brasil, e sob a presidência de Rodrigues Alves, as idéias de progresso e civilização são articuladas como meio de superar o atraso brasileiro e essa tensão constitutiva é perceptível:

Em 1890, o engenheiro Joaquim Galdino Pimentel, lente da Escola Politécnica, expôs ao público, na Casa Moncada à Rua do Ouvidor, seu “Projeto de Melhoramento e Embellezamento da cidade do Rio de Janeiro” (Moura Filha, 2000, p. 77).

Nessa reforma urbana, algumas ações eram prioritárias, para alcançar os objetivos desejados. Em primeiro lugar, estava a criação de uma estrutura portuária, capaz de atender ao crescente movimento do comércio de exportação e importação, que constituía a base da economia do Rio de Janeiro. Complementava esta medida, a criação de vias de comunicação compatíveis com o volume e a velocidade da circulação intensiva de pessoas e caras, na cidade. Era fundamental o combate às freqüentes epidemias que, além de ameaçar a vida da população, comprometia a política econômica do governo, e por fim, a construção de uma paisagem urbana que expressasse o momento de prosperidade que se iniciava (Moura Filha, 2000, p. 83-84).

(...) era a primeira vez que o Estado planejava e executava diretamente uma intervenção, eliminando as concessões de natureza especulativa (Moura Filha, 2000, p. 85).

Moura Filha (2000, p. 105) indica que “o projeto estético delineado para modernização e embelezamento do Rio, não se destinava à cidade como um todo, sendo aplicado, especificamente, na construção daqueles cenários planejados para a vida cotidiana de uma elite civilizada, rejeitando toda uma outra realidade urbana, considerada incompatível com os ideais de progresso da época” (Moura Filha, 2000, p. 105). Desta forma, “confirma-se a atuação do poder público sobre o restante da cidade, quase exclusivamente, através de medidas de regulamentação e normatização, definidas por suas posturas” (Moura Filha, 2000, p. 105). Neste sentido, o caráter civilizatório articula mudanças nas formas de uso e de ocupação do espaço urbano à (re)constituição dos hábitos e dos comportamentos populares:

Reafirmando o caráter civilizatório associado à cidade, as posturas públicas apareciam, ainda, como a forma mais direta de educar o povo, de eliminar “velhas usanças” incompatíveis com a nova condição da cidade. Tratava-se de regulamentar as diversas formas de utilização do espaço urbano, alterando práticas econômicas,

costumes, formas de lazer e de habitar tradicionais, com base em argumentos fornecidos pelas questões sanitárias, políticas e ideológicas, ligadas às formas burguesas de uso da cidade (Moura Filha, 2000, p. 106).

A cidade modernizada e embelezada, foi utilizada como um instrumento para a formação e educação da população, pois acreditava-se que esta induzia o comportamento dos seus usuários (...) O comportamento da elite, em seus cenários próprios, era utilizado como exemplo para educação do povo, em geral (Moura Filha, 2000, p. 106).

Desta forma, uma questão que emerge nesse período refere-se ao caráter excludente e/ou segregacionista das intervenções e normatizações urbanas do período. Esse movimento de segregação da população pobre e não integrada à propriedade privada, nas décadas seguintes comporá um movimento essencial aos processos de produção social do espaço urbano e às lutas inscritas no campo do planejamento urbano.

O aformoseamento e o higienismo foram uma tendência geral presente nas cidades brasileiras a partir do final do século XIX. Oliveira e Magalhães (2003, p. 03-10), referindo-se à cidade de Manaus, permitem perceber essa associação, com importantes significados simbólicos e de constituição de condições adequadas aos processos e dinâmicas de reprodução do capital:

(...) a Cidade que nasceu da Fortaleza da Barra de São José do Rio Negro, em 1669, foi descrita ao longo dos anos por viajantes e naturalistas mais pela simplicidade do aspecto urbano do que pelos hábitos de seus habitantes. Esse quadro mudou no final do século XIX, com a entrada da borracha no mercado internacional a partir de 1890, fazendo com que se intensificassem as transformações urbanísticas. Ao mesmo tempo em que exibia padrões cosmopolitas, escondia ou expulsava para o subúrbio os pobres, pois o projeto modernizador era excludente, passando como uma máquina, aterrando igarapés, ampliando ruas, edificando construções que não se adequavam nem às condições naturais nem à cultura dos habitantes locais.

(...) a Manaus das avenidas, dos cafés, do teatro, dos palacetes, de um urbanismo higienizado e organicista, fruto de uma racionalidade que se estabeleceu a partir da abertura de ruas e de aterro de igarapés. Esta Manaus, mais do que uma cidade real, fazia parte do imaginário da elite extrativista.

Não era necessariamente, contudo, a cidade real. Na maioria das vezes, de maneira desordenada, as políticas públicas urbanas conseguiram estabelecer as condições de produção e reprodução da Cidade para o atendimento dos interesses hegemônicos.

As reflexões de Oliveira & Magalhães (2003, p. 03; 04; 10), assim como as de Pimentel Filho (1998), situando as intervenções urbanísticas modernistas em um contexto de formação e reprodução de elites, permitem evidenciar o caráter relacional do processo de produção social do espaço urbano. A constituição, material ou imaterial, das elites e de uma cidade para as elites, se faz em articulação com a reconstrução estrutural e imaginária da cidade e da população que não compõe as elites.

Internacionalmente, a partir dos ecos das lutas de classes e do esgotamento do paradigma liberal para o equacionamento dos conflitos e das contradições sociais e urbanas crescentes, o século XX vivencia a constituição de um Estado mediador/intervencionista/regulador. Mais do que simples mudanças superficiais na sociedade política, tratam-se de reconfigurações societárias profundas, inscritas, por exemplo, no paradigma institucional e de integração social da III República Francesa, na intervenção dos Fabianos e nas reformas sociais beveridgeanas inglesas e no paradigma bismarckiano alemão. Essas tendências se vinculariam à emergência das estratégias reformistas no campo do socialismo/da esquerda e se materializariam no Keynesianismo e no Estado de Bem Estar Social.

Destaque-se também nessa transição para o século XX, a consolidação da ciência moderna enquanto um elemento essencial ao período, caracterizando a emergência de uma racionalidade científica que transita das ciências naturais para as ciências sociais emergentes e que impacta as concepções sociais e políticas emergentes. No caso brasileiro, o sentido “reformista” inscrito nas intervenções e reformas urbanas, não se associa à constituição de um Estado pautado pela universalização de direitos de cidadania. Em um primeiro momento, a intenção civilizadora e moralizadora das propostas que defendem o saneamento da cidade como pré-requisito e símbolo de progresso e aperfeiçoamento do povo, se articularão ao ideário de constituição da nação em mediação com concepções naturalistas, racistas e/ou culturalistas. Moura Filha (2000, p.54) referindo-se, por exemplo, ao projeto de posturas apresentado por José Pereira Rego, médico e vereador, à Câmara do Rio de Janeiro, já em 1866, indica:

A frase que inicia a justificativa de Pereira Rego demonstra essa intenção no seu projeto: “O aperfeiçoamento e progresso da higiene pública em qualquer país simboliza o aperfeiçoamento moral e material do povo que o habita; é o espelho onde se refletem as conquistas que tem ele alcançado da civilização”.

Pouco a pouco ocorre o deslocamento do urbanismo em direção a um planejamento urbano. No contexto do final do século XIX e início do século XX, forma-se o “trinômio sanear, circular e embelezar, que iria orientar todas as propostas que visavam a melhoria do meio urbano e a construção de uma imagem de cidade moderna para o Rio de Janeiro”, servindo de modelo para outras cidades do Brasil (Moura Filha, 2000, p.65). Nessa perspectiva, as reformas de Pereira Passos no Rio de Janeiro dos primeiros anos do século

XX, revelam a profunda influência das reformas de Paris, capitaneadas por Georges-Eugène Haussmann, o Barão de Haussmann, entre 1853 e 1870.

Moura Filha (2000, p. 171-2), percebendo o caráter geral das intervenções urbanas ao final do século XIX e início do século XX, atingindo cidades do nordeste como Natal, João Pessoa, Recife e Fortaleza, indica como essas mudanças exigiram processos de institucionalização e burocratização, com a criação de órgãos públicos especializados e a existência de profissionais, principalmente engenheiros e arquitetos, a serviço do poder público e do setor privado. Nessa perspectiva:

A contribuição desses profissionais para as mudanças processadas na paisagem citadina deve ser levada em consideração, já que as intervenções urbanas e os edifícios por eles projetados, representavam a modernização e o aformoseamento das cidades, e, como tal, serviam de modelo para outras iniciativas. Como agentes ativos desse processo de transformação das cidades, esses engenheiros e arquitetos recorriam a uma bibliografia, em geral estrangeira, na busca do conhecimento necessário para fundamentar suas intervenções.

## **4.2. Do urbanismo ao planejamento urbano**

Na transição do século XIX para o século XX, o processo de constituição do urbanismo e também, aos poucos, de um campo do planejamento urbano, remete a um conjunto de características, contradições, conflitos e divergências.

### **4.2.1. Arte e ciência, liberalismo e intervencionismo na Primeira República**

Já ao final do século XIX, evidencia-se um cenário onde o controle urbano fundamentado no saber científico e técnico torna-se componente essencial do discurso de segmentos sociais, políticos e profissionais emergentes. O acesso ao saber profissional, científico e técnico, aparece como requisito para intervenção qualificada e legítima na construção e na estruturação urbanas e, mais do que isto, pressuposto para ingresso em um campo que permite ou interdita as falas e as práticas e que é demarcado por tensões e conflitos entre diferentes segmentos.

O fenômeno da racionalização evidencia o espaço urbano enquanto uma ordem a ser constituída através de controles e de intervenções que associam mediações jurídicas, institucionais, técnicas e artísticas, pressupondo a existência de agentes qualificados para tal

exercício e derivando em legislações, projetos e planos que devem regular ou controlar o espaço urbano em sua expansão, remodelação, organização, etc. Caracteriza-se um momento demarcado pela constituição e fortalecimento de agentes sociais com saberes e práticas próprios, inclusive na América Latina, em vinculação com a Europa e com os EUA.

No Brasil, esse movimento associou-se à produção e circulação de manuais e tratados de urbanismo, à criação de instituições e organizações que articularam diferentes segmentos sociais e profissionais (engenheiros, médicos, advogados, literatos, urbanistas e militares) debatendo problemas urbanos e à existência de profissionais legitimados e de uma militância intelectual com espaço nas grandes cidades brasileiras (Ribeiro, 1996). Esse processo articulou gerações diferenciadas, indivíduos emergentes e personalidades ilustres com intervenção acadêmica e profissional reconhecida publicamente, conjugando um intercâmbio entre diferentes especialidades profissionais (arquitetos, engenheiros, médicos, etc.) e o fortalecimento paulatino dos arquitetos e urbanistas nesse cenário.

Neste contexto, Guimarães (1996, p. 123; 127; 129) evidencia os embates e confrontos entre a modernização e o tradicionalismo ao avaliar a intervenção de Aarão Reis, engenheiro vinculado à Escola Politécnica do Rio de Janeiro e nome importante no projeto de Belo Horizonte, capital mineira em substituição a Ouro Preto a partir de 1893:

(...) pretendia Aarão Reis construir uma cidade protótipo do urbanismo mais avançado da época, cuja concepção seria a base e o limite da sociedade que desejava fazer existir – moderna, organizada, com funções definidas e espacialmente localizadas.

O urbanismo europeu, especialmente o francês, se revela no projeto de Aarão Reis por um conjunto de elementos, dos quais o mais notável é a concepção de uma cidade fechada, definida pelo desenho, sem considerar outros fatores que não a própria idealização da cidade. A preocupação central era a concretização de uma cidade projetada, utópica, cujo processo de ocupação se orientaria por princípios da racionalidade técnica, sem levar em conta, no entanto, a dinâmica das forças sociais, o que gerou críticas e trouxe problemas à implementação do modelo.

Já no início do século XX, portanto, é possível perceber como tensão constitutiva essencial ao campo do planejamento urbano, o descolamento das intervenções, concepções e práticas urbanas das relações, estruturas, agentes e forças sociais.

Os embates sócio-políticos dentre as diversas concepções de espaço e intervenção urbana e os variados agentes sociais são também percebidos por Moura Filha (2000, p. 69-71), que faz referência às divergências entre a Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, composta por engenheiros e nomeada pelo governo imperial para elaborar um

plano de reformas para a capital, e outros agentes urbanos, como por exemplo o engenheiro Luís Rafael Vieira Souto que:

Acusava ainda a Comissão de transplantar para o Rio de Janeiro, as disposições que regiam a construção das casas de Paris, sem observar a pertinência dessas para as cidades brasileiras.

Para Vieira Souto, era preciso adotar medidas que garantissem o padrão das edificações, cabendo à Câmara a organização de um minucioso código que disciplinasse a construção dos prédios particulares, e a regulamentação dos profissionais atuantes na cidade, exigindo a qualificação dos mesmos.

Algumas hipóteses analíticas geradas a partir da análise desse contexto, e dos conflitos indicados, podem ser relevantes para produzir indícios investigativos para a pesquisa. Dentre estes, o aprofundamento do controle urbano através do saber técnico-profissional; a articulação do urbanismo a princípios arquitetônicos em disputa de acordo com diferentes escolas; a relação entre as concepções e as propostas geradas no exterior e as condições e adequações necessárias ao cenário nacional/local; as relações entre os agentes privados – e suas propriedades – e o poder público no que concerne à regulação e liberdade de intervenção; os conflitos entre o poder executivo e o poder legislativo; os conflitos entre técnicos do poder público e técnicos de outras entidades ou autônomos; e a constituição de um lugar profissional que reposiciona e ressignifica as posições e as intervenções, inclusive confrontando saberes e práticas empíricos/populares e saberes e práticas científicos/acadêmicos. Para exemplificar esta última questão apontada, cabe trazer Moura Filha (2000, p. 71-72) que indica:

Para reformar as cidades como se pretendia então, solicitava-se cada vez mais a presença de profissionais que dominassem os novos recursos da técnica e estivessem a par das mais recentes concepções de cidade e de arquitetura. Os mestres de obras e construtores que, sem qualquer tipo de formação profissional, atuavam predominantemente na edificação do meio urbano, passavam a ser combatidos pelos engenheiros e médicos que atribuíam à falta de formação profissional daqueles, uma grande parcela da precariedade das nossas construções.

Esse processo de fortalecimento da técnica, tendência internacional, associa-se à institucionalização do campo através de referenciais científicos, técnicos e profissionais. Em 1913 foi criada, na França, a Sociedade dos Arquitetos Urbanistas, renomeada em 1919 com o nome de Sociedade Francesa dos Urbanistas. Bruant (1996, p. 167), destaca como Donat Alfred Agache, arquiteto francês formado na Escola de Belas-Artes de Paris em 1905, foi uma das figuras-chave na institucionalização do urbanismo na França, entre as primeiras décadas do século XX e até a Segunda Guerra Mundial. Bruant (1996, p. 167; 170) descreve os

objetivos da SFU, através de um artigo publicado em 1913, onde o próprio Agache caracterizou o que compreendia como urbanismo:

(...) ciência que trata do planejamento, das reformas, das sistematizações, dos embelezamentos e das expansões a serem promovidas nas cidades” e permitir aos seus membros “estudar, em conjunto, tudo o que diz respeito ao futuro das cidades; reunir uma documentação técnica e mantê-la constantemente atualizada; estabelecer relações com grupos estrangeiros similares; organizar congressos, centralizar suas resoluções e perseguir suas realizações.

O urbanismo é uma nova ciência da construção e do planejamento das cidades (...) É uma ciência de aplicação, pois possui, essencialmente, uma utilidade prática: controlar o desenvolvimento e o crescimento das cidades (...) Esta ciência baseia-se num corpo de doutrinas capaz de tornar operacionais os conhecimentos e saberes constituídos no encontro e na fusão das diversidades técnicas e disciplinares (...) O urbanismo integra o conhecimento dos técnicos, do sociólogo, do engenheiro, do legista e, sobretudo, do higienista (...).

É importante situar esse discurso em um contexto que abrange o século XIX e o início do século XX, particularmente na França. As percepções e as representações hegemônicas pós-revolução francesa apontavam para uma visão dual, com a existência de "duas Françãs": uma civilizada, culta, herdeira da Revolução e do espírito iluminista e outra selvagem, rude, conservadora e vinculada ao *Ancien Régime*. A partir dos anos 1880, através da Terceira República, foi gerado um projeto da transformação da sociedade, vinculado à descoberta de leis científicas que presidiriam o destino das sociedades e ao solidarismo, que derivaria, em um contexto de confronto com as estratégias socialistas revolucionárias, na constituição do reformismo político e do Estado de Bem-Estar Social. Nesse projeto, a educação e a universidade adquirem grande importância, derivando no fortalecimento da academia e na criação de novas especialidades e disciplinas científicas e profissionais. Desta forma, ao analisar o final do século XIX, Moura Filha (2000, p. 72) indica como o ideário da reforma urbana, à época, vincula-se ao progresso material e à constituição de uma sociedade civilizada:

A dualidade, cidade atrasada versus cidade moderna, começava a se impor, passando a ser o principal argumento utilizado, para divulgar os benefícios que uma reforma urbana podia gerar, abrindo caminho para o progresso material e para a construção de uma nova sociedade detentora de valores, atitudes e comportamentos, característicos de um povo civilizado (...).

Nesse contexto, a intervenção do educador e do profissional – muitas vezes o mesmo indivíduo – adquire um significado moral essencial e um papel central na reforma social, posto que entendidos enquanto portadores de uma cultura "civilizada e moderna" que deve ser difundida para todo o país, o que tem rebatimentos incontestes para o urbanismo e o urbanista.

Nesse cenário de formação de quadros para a vida social e política e de disseminação do espírito científico, os urbanistas lutam pela conquista de uma posição importante no cenário político e público (Mucchielli, 2001; Ortiz, 2003). Neste cenário, no processo que qualifica como decomposição e recomposição das representações, Topalov (2006, p. 36), destacando o papel essencial que passam a cumprir a ciência e a administração, evidencia a constituição de instituições e de agentes sociais modernos:

A ciência e a administração modernas estão em mãos de homens novos. O notável ilustrado, fundador da reforma social, cede seu lugar ao especialista. Cada nova profissão elabora uma tecnologia que lhe é própria, reivindica uma legitimidade científica específica e se afirma com a criação de associações que apregoam sua autonomia e de institutos de formação que organizam sua reprodução.

É nesse contexto, que Agache afirma que o “urbanismo não é somente uma Arte e uma Ciência, é, antes de tudo, uma filosofia social, pois é fato que o econômico e o social intervêm nitidamente na criação, no desenvolvimento e na evolução das cidades” (Bruant, 1996, p. 174). A influência sociológica é patente nessa perspectiva urbanística, quando se refere aos elementos sociais que determinam seu nascimento, crescimento e decadência, referindo-se à existência de uma patologia e uma terapêutica urbanas. Esta articulação se torna explícita em abril de 1935, quando Agache caracteriza o urbanismo enquanto uma sociologia aplicada, sendo necessário que o arquiteto assimile um conjunto de conhecimentos sociológicos para que se torne urbanista (Bruant, 1996, p. 182).

No Brasil, já a partir de meados do século XIX, o caráter acadêmico da formação se tornou importante para qualificar e legitimar as intervenções racionalizadoras no espaço urbano:

(...) surgia um campo de trabalho para os profissionais formados em instituições científicas brasileiras e de outros países, e, como consequência, as instituições de ensino no Brasil buscavam se adaptar às exigências da época, reformando a estrutura dos seus cursos e disciplinas. Como exemplo, a Real Academia Militar, criada em 1810, apresentando o inconveniente de um ensino conjunto militar e civil, foi desdobrada em 1858, em duas escolas: a Escola Militar e a Escola Central de Estudos Científicos e de Engenharia, que a partir de 1874, passou a denominar-se Escola Politécnica. O ensino técnico francês servia então de referencial (...) formava os arquitetos cada vez mais atuantes e preparados para ocupar o lugar dos antigos construtores e mestres de obras (...) (Moura Filha, 2000, p. 77).

Lira (1999, p. 50-51) percebe o sentido amplo de constituição de saberes e práticas profissionais:

Trata-se de um momento de afirmação do pensamento urbanístico como campo disciplinar isolado. Isto é, um momento em que apenas começa a constituir a sua

literatura, os seus referenciais metodológicos, o seu vocabulário, valendo-se para tal de um prestígio recentemente conquistado ante as administrações públicas para intervir, coordenar e planejar intervenções nas cidades.

#### 4.2.2. A emergência da planificação e do plano

Analisando o caso brasileiro, a partir de São Paulo, Nobre (2006, p. 03) indica como entre o final do século XIX e a Revolução de 1930, as intervenções urbanas se articulam principalmente em torno de Planos de Melhoramento das áreas centrais das cidades, visando aperfeiçoar a infra-estrutura necessária aos processos exportadores, articulando três tipologias: reforma e ampliação de portos marítimos e fluviais, melhoramento de áreas centrais e obras de saneamento. Ribeiro (1996, p. 16) indica o sentido internacional de planificação:

(...) entre os anos 1900-1910, a cidade é transformada em objeto global de saber e intervenção. As palavras ou expressões *urbanismo*, *city planning* ou *ciência da cidade* começam a ser utilizadas na França, na Inglaterra e nos Estados Unidos (...) Os países industrializados adotam medidas que instauram uma nova prática administrativa no que concerne à gestão da cidade: na Inglaterra, o *Housing and Town Planning Act*; na França, são feitas proposições de leis e posteriormente vão ser transformadas na Lei Cornudet, segundo a qual torna-se obrigatória a elaboração de Planos de Organização, Embelezamento e Expansão das cidades; nos Estados Unidos, é publicado o Plano Burnham para Chicago e, ao mesmo tempo, tem lugar a primeira Conferência Nacional do Movimento *City Planning*.

Na América Latina, este período é demarcado por variados projetos e plano urbanos para Buenos Aires, Rio de Janeiro, Havana, Caracas e outras. Além disso, também pela circulação de manuais e tratados de urbanismo, criação de instituições e de entidades profissionais e acadêmicas, realização de palestras e de outras atividades de debate e divulgação em meios de comunicação como jornais e rádios, conformando uma “militância intelectual” (Ribeiro, 1996, p. 16). Ribeiro (1996, p. 17) indica como no Rio de Janeiro, em 1916, foi “criado o Centro Carioca com a finalidade de discutir os problemas da cidade, reunindo vários profissionais liberais (engenheiros, médicos, advogados, literatos) e muitos militares”; alguns anos depois, em 1935, seria “criada a Sociedade dos Amigos da Cidade de São Paulo”. Topalov (2006, p. 36) afirma que “os novos especialistas projetam uma imagem de si mesmos, que é a da independência, que dá a entender que não falam e atuam para defender os interesses particulares de nenhum grupo, mas em nome dos interesses superiores da sociedade”. Neste sentido, e referindo-se ao cenário europeu e norte-americano do início

do século XX, Topalov (2006, p. 36-37) desvela como as posições sociais dos novos especialistas adquirem maior inteligibilidade se são percebidas as relações que estabelecem com outros grupos e segmentos sociais:

Os profissionais da reforma procuram alcançar certos objetivos que lhes são próprios e, para começar, o fato de que são imprescindíveis ao progresso: procedem, muitas vezes, de um meio modesto e sua hierarquia social passa por esse reconhecimento. Dessa forma, entrarão em conflito com certos interesses econômicos muito precisos: os dos proprietários de cortiços, das companhias de serviços urbanos e dos empresários, grandes ou pequenos, que abusam da mão-de-obra feminina, do trabalho doméstico e do trabalho temporário. Mas, ao mesmo tempo, necessitam manter vínculos privilegiados com os meios da burguesia reformadora, que podem legitimá-los socialmente e com determinados padrões que lhes serão ainda mais úteis quando não existam os aparatos administrativos que possam recebê-los.

(...) os meios empresariais necessitavam dispor de um pessoal reformador independente, capaz de proporcionar-lhes a legitimidade científica que não tinham (...) ao mesmo tempo, os novos profissionais eram incapazes de prescindir da base social que tal aliança lhes brindava.

Carpintero (1996, p. 228) indica como:

A partir de 1914 (...) as expectativas de desenvolvimento e futuro das cidades modernas são fortalecidas graças a um grupo de higienistas, economistas, sociólogos, arquitetos e engenheiros, ditos responsáveis pela divulgação do urbanismo como ciência complexa da vida da cidade. As universidades inglesas, americanas e francesas de arquitetura ou de ciências sociais foram as primeiras a introduzirem o curso de urbanismo.

Carpintero (1996, p. 228) refere-se ao Instituto de Engenharia, de São Paulo, fundado em 15 de fevereiro de 1917, entidade que influenciou nacionalmente as intervenções urbanas, congregando profissionais que também possuíam presença importante na política paulista e brasileira:

Os boletins e as revistas publicadas pelo Instituto representavam uma fonte de comunicação e de informação para os técnicos de todo o Brasil (...)

Foi no decorrer dos encontros, palestras e das reuniões promovidas pelo Instituto de Engenharia que o urbanismo moderno, a partir dos anos 20, passou a adquirir novos adeptos em todo o Brasil.

Leme (1996, p. 246) destacando a constituição do pensamento urbanístico em São Paulo, na primeira metade do século XX, indica a importância da influência dos urbanistas europeus e americanos nesse processo:

Identificam-se três formas principais de contato com estas idéias. Uma se refere à contratação pelos políticos locais, dos serviços destes profissionais para a elaboração de planos e projetos urbanos, como foram as contratações de Joseph Antoine

Bouvard, em 1911, para São Paulo, ou de Donat Alfred Agache, em 1926, no Rio de Janeiro. A segunda forma era a realização de cursos no exterior (...) A terceira forma, mais usual e constante, consistia na leitura de obras publicadas e na participação em congressos e exposições.

Nesse processo de formação do urbanismo paulistano, com repercussões para outras cidades no país, o primeiro período abrange entre os anos 1880 e os anos 1920. Leme (1996, p. 246-7) destaca a criação da Intendência de obras municipais, em 1892, e quatro anos depois a criação de uma Comissão de Melhoramentos da Cidade, sendo esta um “fato inovador”, pois tem como atribuição “a organização do plano ou projeto geral da cidade”, vinculando “pela primeira vez a execução de obras, edificações, retificações, melhoramentos e embelezamentos à organização de planos ou projetos urbanos.”<sup>49</sup> Leme (1996) afirma que as “primeiras experiências de projetos e planos urbanos” no Brasil vincularam-se ao campo da engenharia sanitária, destacando a importância de Francisco Saturnino de Brito:

O projeto de saneamento e expansão que ele realiza para a cidade de Santos, de 1905 a 1910, é considerado a sua mais importante obra construída. Nela, Brito inovou no emprego de técnicas para a solução de drenagem de águas pluviais e no escoamento e tratamento de esgotos. Mas o aspecto principal de seu projeto (...) é o plano de expansão da cidade. Ele não se limitava a resolver os problemas sanitários das partes construídas, mas projetava, também, as áreas de expansão da cidade. Brito foi o exemplo mais significativo de uma prática, usual à época, de atuação profissional em diferentes cidades brasileiras. Ele fez projetos para um grande número de cidades brasileiras, entre elas Recife, Vitória e Porto Alegre (Leme, 1996, p. 247).

(...) o engenheiro sanitário Saturnino de Brito (1864-1929), responsável, ao longo de toda a República Velha, por dezenas de planos de saneamento, melhoramentos e expansão das principais capitais e cidades brasileiras, como Campinas e Santos, no Estado de São Paulo, Recife, capital do Estado de Pernambuco, Curitiba, capital do Estado do Paraná, João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, inúmeras cidades do Rio Grande do Sul, entre outras não menos importantes (Andrade, 1996, p. 288).

Andrade (1996, p. 304; 306) inclui o urbanismo sanitário do engenheiro Saturnino de Brito “no conjunto de operações em grande escala que redefiniram a paisagem urbana de diversas cidades da América do Sul no primeiro quartel do século XX”, avaliando que tais intervenções, nos quadros de “institucionalização de um novo Estado centralizador, revelam o fim da concepção centrípeta de cidade e promovem, com seus planos de expansão, uma visão centrífuga do espaço urbano”. Leme (1996, p. 248) indica um grupo de profissionais importantes para a formação das primeiras gerações de engenheiros civis e engenheiros-

<sup>49</sup> Destaque-se que a expressão melhoramento “designava tanto os planos e projetos urbanos, como toda e qualquer intervenção na cidade, desde obras de saneamento à abertura de praças, alargamento e extensão de vias”, sendo utilizada até os anos 1940, convivendo com os termos urbanismo e planejamento urbano (Leme, 1996, p. 248). A expressão melhoramento teria surgido pela primeira vez, no Brasil, em um artigo de Victor da Silva Freire, denominado “Melhoramentos de São Paulo”, publicado em 1911 na Revista Politécnica.

arquitetos que atuaram em São Paulo, dentre os quais Victor da Silva Freire, Fonseca Rodrigues, João Florence de Ulhôa Cintra e Francisco Prestes Maia, todos conjugando a situação de professor na Escola Politécnica da USP e de funcionários públicos.<sup>50</sup>

Ribeiro (1996, p. 18) indica como, na constituição do urbanismo no Brasil, vinculada estruturalmente a uma inserção periférica na modernidade, as “teorias e modelos importados tiveram funções cognoscíveis da realidade e, ao mesmo tempo, legitimadora dos atores e das suas escolhas históricas”. Nessa perspectiva, uma das “características do projeto de modernidade é, precisamente, colocar-se como universal, fundado nas propriedades gerais, cientificamente construídas, relativas ao Homem e à Sociedade”. Ribeiro & Cardoso (1996, p. 59) evidenciam como a Reforma Pereira Passos, no Rio de Janeiro do início do século XX, detinha o objetivo de produção de uma nova imagem da cidade, da nação e das elites emergentes, o que remete à centralidade da cidade e das intervenções urbanas como espaços de luta simbólica, vinculados a produção de mecanismos de representação e de distinção social. Aos poucos, o urbanismo assume o papel de representar e exaltar a grandeza e a prosperidade da cidade e demarcar e estabelecer a ordem burguesa no e através do espaço urbano. Porém, esse processo, no Brasil, se é periférico é também tardio, como indicam Ribeiro & Cardoso (2006, p. 58-59):

Ao longo da Primeira República, as intervenções na cidade não configuram exatamente o modelo do plano urbanístico, já que, em geral, não consideram a cidade na sua totalidade, mas apenas se dedicam a intervenções localizadas. Apenas na década de 20, têm início os debates sobre a necessidade de introdução do urbanismo no Brasil, principalmente na imprensa especializada, culminando com o convite a Agache para a elaboração do plano do Rio de Janeiro.

A constituição do urbanismo remete à existência de recursos que adquirem caráter simbólico, gerando categorias de percepção que materializam princípios de visão e de divisão e configuram estilos de vida, grupos profissionais e estatutos sociais diferenciados socialmente. Bourdieu (2004, p. 156-157) indica que a realidade social é, também, um objeto de percepção e, portanto, deve-se ter como objeto não apenas o que se considera a realidade objetiva, “mas também a percepção dessa realidade, as perspectivas, os pontos de vista que, em função da posição que ocupam no espaço social objetivo, os agentes têm sobre essa realidade”. Isto remete à questão de que o mundo social “pode ser dito e construído de diferentes maneiras, de acordo com diferentes princípios de visão e divisão” (Bourdieu, 2004,

---

<sup>50</sup> Victor Freire, por exemplo, ocupou por 26 anos a chefia do Departamento de Obras da Prefeitura, e este contexto contribuiu para gerar possibilidades de ascensão e transmissão de cargos.

p. 159). Nessa perspectiva, a constituição do urbanismo remete a mudanças nas “maneiras de fazer o mundo”, mudanças na visão de mundo e nas “operações práticas pelas quais os grupos são produzidos e reproduzidos” (Bourdieu, 2004, p. 166). Mais uma vez, é relevante a constatação de Topalov (2006, p. 37-38) ao analisar o contexto das reformas urbanas no início do século XX, ao afirmar que os “problemas sociais” assim “construídos pelos novos profissionais adquirem a qualidade de realidades objetivas”, tornam-se “despolitizados e escapam ao âmbito das controvérsias fictícias e perigosas do enfrentamento democrático”. Porém, se há perspectivas e concepções que se constituem hegemônicas, isto não deve obscurecer o fato de que existem divergências e contradições entre as posturas, as idéias e as práticas de diferentes agentes.

Carpintero (1996, p. 228), por exemplo, ao estudar o Instituto de Engenharia de São Paulo, nas primeiras décadas do século XX, evidencia contraposições ao modernismo/futurismo e posturas minoritárias que articulam o enfrentamento da questão urbana à viabilização da construção de moradias para a população de baixa renda. Carpintero (1996, p. 231-2) faz referência à realização do I Congresso de Habitação, em 1931, na cidade de São Paulo, com participação de duzentos e vinte congressistas, médicos higienistas, sociólogos, engenheiros, dentre outros representantes significativos da arquitetura e do urbanismo paulistano:

O objetivo central do congresso era buscar soluções para os problemas urbanos de São Paulo, e, entre eles, viabilizar a construção de moradias para a população de baixa renda. São estudos preocupados, fundamentalmente, em marcar um novo momento no campo da construção civil, sendo que as questões em torno da racionalização e da funcionalidade da construção ocuparam posição central. Ao lado dessas discussões, encontramos preocupações com a legislação, financiamento e higiene.

De forma geral, os argumentos “apresentavam soluções para o problema da moradia a partir de um conjunto de conhecimentos técnicos, sempre acompanhados de preceitos morais e higiênicos” (Carpintero, 1996, p. 232). Desta forma, o discurso urbanístico se inscreve no projeto reformista em curso a partir da Revolução de 1930, com amplas repercussões no Estado brasileiro e nas articulações entre este e as classes sociais. Analisando, por exemplo, artigo do engenheiro Marcelo Taylor Carneiro de Mendonça, publicado nos anais do Congresso, Carpintero (1996, p. 232) indica:

Ainda no entender deste engenheiro, as favelas e os “cabeças de porco” são causas diretas de desorganização operária, são um empecilho absoluto ao reerguimento físico e moral da classe operária. Com o pressuposto de que o “meio-ambiente” é o responsável pela vida e a saúde da população de baixa renda, estes profissionais

discutiam a interferência nos costumes e hábitos desta população a partir da organização do espaço da casa. Portanto, em cada projeto de habitação econômica apresentado no Congresso de Habitação encontramos discursos que revelavam seu caráter racional, linear e moralizador.

Carpintero (1996, p. 233) também indica como, inclusive em consonância com o I Congresso Pan-Americano da Vivenda Popular – realizado em Buenos Aires em 1930 e contando com a participação de representantes do Instituto de Engenharia de São Paulo –, os artigos apresentados em São Paulo “enfatazaram que a expansão das cidades e dos povoados deveria obedecer a um plano de conjunto, previamente estudado e organizado, de acordo com a topografia e com as sugestões de engenharia sanitária”. Nessa perspectiva, entre os anos 1920 e 1930, é patente nos debates urbanos vinculados ao Instituto de Engenharia a defesa da “influência positiva da moradia e do lazer na formação moral e cívica dos indivíduos”, em consonância com as representações e as formas hegemônicas de compreensão e de enfrentamento da questão social. Carpintero (1996, p. 234-5), indica que:

A importância do meio como elemento eficaz na formação do caráter dos indivíduos aparece no decorrer dos anos 20, como tema central de uma série de Congressos Internacionais, promovidos por entidades preocupadas com a questão social. É o caso do Congresso Americano de Prisão que, em 1926, chegou à conclusão de que os problemas da criminalidade estão relacionados com a ausência dos meios de lazer (...) muitos problemas seriam evitados se toda a cidade oferecesse à população meios adequados de lazer, como *parkways*, jardins botânicos e zoológicos.

### **4.3. A emergência do planejamento entre os anos 1920 e 1960**

Caracteriza-se o período entre os anos 1920 e 1940, no Brasil, como de constituição efetiva do urbanismo e de emergência paulatina do planejamento urbano. Em Recife, esse deslocamento paulatino em direção ao planejamento, através da influência do modernismo se faz evidente, como indica Pontual (1999, p. 90; 96):

A ressonância do ideário do movimento moderno europeu na arquitetura e no urbanismo, na cidade do Recife dos anos 30, adquiriu visibilidade por meio dos planos de reforma e expansão, principalmente por incorporarem a noção de previsão e o modelo funcional de cidade, seja na adoção do princípio da tábua rasa, seja na definição do sistema viário, seja no estabelecimento do zoneamento por áreas com funções exclusivas, seja na adoção da salubridade e higienização — insolação, ventilação e iluminação dos espaços fechados e abertos —, seja na preferência pelo padrão verticalizado das edificações, seja na opção pelas grandes concentrações urbanas, mesmo restritas aos lugares centrais, seja na valorização do elemento natural com parques, praças e jardins.

Desta forma, as tensões entre o moderno e o tradicional, nos anos 1930, ressignificam-se através da centralidade do planejamento enquanto elemento de modernização científico-técnica da cidade:

Diante do fantasma da cidade colonial, associado ao temor de perder o Recife a terceira posição entre as grandes cidades brasileiras, apresentava-se o plano de reformas, de remodelação ou de expansão, para os urbanistas e jornalistas, como a estratégia possibilitadora de um futuro promissor, mediante a previsão de regras. O plano significava o modo de recuperar o caos, a sublimação do conflito, a cidade ordenada, sem desperdícios ou disfunções generalizadas (...) (Pontual, 1999, p. 90; 96).

Foi nesse contexto de articulação entre os saberes do urbanismo modernista e de planejamento do Movimento Economia e Humanismo, em Recife, que emergiu a noção de Plano Diretor, como indica Pontual (1999, p. 104-105):

(...) o plano não mais se expressava preponderantemente por intermédio de desenhos de reformas e correções do sistema viário e do zoneamento das funções citadinas. A ênfase passou a ser a explicitação de diretrizes econômicas determinantes de um futuro promissor, das quais as urbanísticas seriam decorrentes; daí o saber do planejamento sobrepujar o do urbanismo; daí a titulação de plano diretor em substituição à de plano reformador. No plano diretor, a idéia de desenvolvimento era propalada para constituir uma imagem na qual não fossem vigentes as condições desumanas de vida da população, o flagelo das secas e os males do latifúndio; não fossem deficientes os transportes, a geração e a distribuição de energia elétrica e o abastecimento d'água; não fossem quantitativamente representativas as migrações e emigrações, o analfabetismo, as endemias, as carências alimentares e a desqualificação da mão-de-obra, e não fossem tolhidas as organizações políticas e sociais. Expressando regras ou diretrizes revertedoras dos enunciados negativos propalados pelos urbanistas, o plano objetivava um futuro para o Recife dos anos 50, representado pela região metropolitana industrializada, equilibrada e integrada, ou seja, pela *metrópole regional*.

O plano diretor exigia uma multiplicidade de instrumentos técnicos relativos principalmente aos campos da economia, da demografia, da engenharia e da geografia. Dessa forma, no momento da confecção de um plano, fazia-se imprescindível a formação de uma equipe em que estivessem presentes os detentores desses conhecimentos, a fim de levantar, medir, examinar, inspecionar e avaliar, por meio de diversas técnicas de pesquisa, os fatos econômicos, populacionais, sociais e físico-territoriais, registrando a rigorosa observação em mapas, gráficos estatísticos, plantas cadastrais e documentação bibliográfica e monográfica. Sem dúvida, o plano consistia um *método globalizante* (Lamparelli, 1994, p.12). Só após o minucioso esquadrinhamento da realidade, passava-se com segurança para a etapa de formulação das proposições centradas na correta distribuição da população e localização das atividades econômicas e residenciais, considerando-se o limite de saturação e custo de produção da energia elétrica, do abastecimento d'água e dos meios de transporte. As exigências técnicas na elaboração do plano diretor conferiam a suas propostas um forte caráter de certeza e exequibilidade, indicando o aprofundamento da lógica positivista presente na atualização do saber e a possibilidade de maior controle dos conflitos respectivos à organização espacial dos homens.

A percepção crítica da evolução do urbanismo e do planejamento urbano e das trajetórias de agentes como Agache e Le Corbusier deve ser referenciada metodologicamente pela compreensão de que as concepções, os padrões ou as matrizes de urbanismo e de planejamento urbano não são objetos estáticos e homogêneos e sim processos e dinâmicas inscritos em correlações de força e em estruturas sociais nas quais as ações e as decisões sociais são reconfiguradas, muito embora haja um espaço dos possíveis. Ao mesmo tempo, as diferentes concepções, padrões ou matrizes conjugam-se e articulam-se entre si. Bourdieu (2004, p. 166) destaca que uma capacidade essencial do poder simbólico é o “poder de fazer grupos”, baseado em duas condições:

Primeiramente, como toda forma de discurso performativo, o poder simbólico deve estar fundado na posse de um capital simbólico (...) O capital simbólico é um crédito, é o poder atribuído àqueles que obtiveram reconhecimento suficiente para ter condição de impor o reconhecimento (...) (Bourdieu, 2004, p. 166).

Em segundo lugar, a eficácia simbólica depende do grau em que a visão proposta está alicerçada na realidade (...) O poder simbólico é um poder de fazer coisas com palavras. É somente na medida em que é verdadeira, isto é, adequada às coisas, que a descrição faz as coisas. Nesse sentido, o poder simbólico é um poder de consagração ou de revelação, um poder de consagrar ou de revelar coisas que já existem (Bourdieu, 2004, p. 166-167).

Cardoso (1996, p. 95), ao discutir a contribuição do urbanismo de Lúcio Costa evidencia características e tensões importantes inscritas na gênese e nas metamorfoses do campo do urbanismo e/ou do planejamento urbano no Brasil:

Na década de 20, os intelectuais modernistas tomam como referência para sua atuação, a busca da construção de uma nova prática artística e cultural que possa articular modernidade e nacionalidade. Esta abordagem, que se expressa exemplarmente na obra e na carreira de Mário de Andrade, irá aos poucos “contaminar” todos os campos da prática cultural, chegando à arquitetura na década de 30, através de Lúcio Costa. A incorporação do tema do urbanismo na prática do modernismo, todavia, só será plenamente feita na década de 50 (...) Cardoso (1996, p. 95).

Nessa perspectiva, o modernismo para Lúcio Costa é a “melhor e mais correta maneira de resgatar o caráter nacional, e, ao mesmo tempo, incorporar as idéias, as técnicas e a estética renovadora da era da máquina e da indústria” (Cardoso, 1996, p. 95). Em 1931, Lúcio Costa assumiu a direção da Escola de Belas-Artes, efetivando uma gestão modernizadora que encontraria resistências de grande parcela dos urbanistas brasileiros:

Em maio de 1931 o Instituto Paulista de Arquitetos, em ofício ao ministro, protesta contra a contratação de professores estrangeiros para “ensinar modernismo” aos jovens brasileiros.

A campanha contra Lúcio, encabeçada por José Marianno, levou à sua substituição pelo professor Archimedes Memória, “acadêmico” com inserção importante na arquitetura carioca (Cardoso, 1996, p. 96-98).

No decorrer dos anos 1930, Lúcio Costa desenvolveu suas concepções modernas, em diálogo com Le Corbusier, destacando características importantes para a modernização da arquitetura/do urbanismo no país: a superação dos limites regionais ou nacionais, a simplificação e a uniformização. Defendeu também a idéia de que os arquitetos/urbanistas devem promover o desenvolvimento industrial na construção, impulsionando a produção e apropriação de novas técnicas e recursos. Cardoso (1996, p. 100) destaca:

Em 1936, Lúcio Costa divulga um manifesto (...) “Razões da Nova Arquitetura”, e vai buscar estabelecer os princípios das novas práticas. Já nesse artigo, aparece uma idéia que seria mais desenvolvida em outros textos. Trata-se do caráter evolutivo que marcaria todo o processo histórico e social. Essa evolução seria caracterizada por ciclos de estabilidade e unidade, entremeados por períodos de transição, onde o desequilíbrio e a confusão seriam predominantes. Os períodos de transição seriam marcados pelas idéias de imprecisão, desequilíbrio, perda de coesão, tumulto, incompreensão, ambiente confuso, mal-estar, desacordo, falta de sincronização. Essa desordem seria, na verdade, a decorrência de uma crise de valores, onde se associam a demolição de tudo o que precedeu e a negação de tudo o que é novo.

Nesse contexto, a norma, que “formaliza uma necessidade objetiva do indivíduo e da sociedade e, ao mesmo tempo, também, o meio racional de satisfazê-la”, fundamenta-se na ciência, conhecimento capaz de enunciar as necessidades sociais e os meios de satisfazê-las tendo em vista que conhece as leis que regem a vida social. Derivam, portanto, respostas universais, nas quais a racionalidade se impõe a todos, materializando-se em “regulamentos administrativos ou espaços construídos” (Topalov, 2006, p. 40-41). Souza (2001, p. 109) indica como:

A história do Urbanismo aponta a estreita relação entre a delimitação do objeto dessa disciplina, a construção científica dos problemas urbanos e a preocupação dos reformadores sociais em ordenar o caos, normalizar os comportamentos das classes populares, enfim, constituir trabalhadores sedentários, disciplinados, comprometidos com o processo produtivo e com o mercado. A articulação entre reforma urbana e questão social significou, antes de mais nada, uma nova página nas relações de força, pois disseminou no espaço da cidade o poder normativo

As concepções de Lúcio Costa não descartam uma articulação do moderno com o passado nacional. Essa articulação é produzida, por exemplo, ao caracterizar positivamente o barroco colonial, por seu despojamento, compostura, dignidade e alheamento ao “assanhamento ornamental”, e ao reconhecer e integrar os saberes e práticas populares

inscritos no mobiliário, na adoção de determinadas técnicas construtivas e determinados materiais. Cardoso (1996, p. 100) reflete sobre a conciliação entre o moderno e o tradicional nas concepções de Lúcio Costa:

A conciliação é possível por dois motivos: primeiramente, pela própria caracterização do barroco de origem latina como mais sóbrio, pouco afeito aos ornamentos excessivos que caracterizam, de forma acentuada, seus congêneres de outras origens. Além desse despojamento formal, haveria, ainda, uma relação de honestidade entre a expressão formal e as técnicas construtivas, o que permite aplicar, à nossa arquitetura colonial, os mesmos critérios que valorizam a arquitetura clássica. E se, por meio destes conceitos, é possível estabelecer uma continuidade entre a arquitetura clássica e a moderna, é também possível pensar a arquitetura moderna brasileira formando uma continuidade com o nosso barroco.

Porém, essa perspectiva modernizadora, capaz de efetuar intervenções relevantes, mobilizar símbolos e gerar representações próprias será confrontada, no decorrer de grande parte do século XX, por uma outra perspectiva. Neste sentido, Sampaio (1996, p. 141) analisa a trajetória de Christiano Stockler das Neves, arquiteto paulista fundador do curso de Arquitetura da Escola de Engenharia Mackenzie, em 1917 e primeiro diretor da Faculdade de Arquitetura Mackenzie (que substituiu o curso em 1947), além de primeiro-secretário da primeira diretoria do Instituto Paulista de Arquitetos. Christiano das Neves formou-se em 1911 na Universidade da Pennsylvania, profundamente influenciada pela Escola de Belas Artes de Paris, defendendo as concepções de que a arquitetura e o urbanismo são arte e não ciência e, portanto, devem sempre estar regidos por referências estéticas, pela busca da beleza. Criticava o funcionalismo e a standardização inscritos nas novas tendências, contestando particularmente a influência de Le Corbusier:

Essas construções inexpressivas dos corbusieristas fundam-se, exclusivamente, no utilitarismo, na economia construtiva, facilitados pelos processos técnicos e inobservância das regras de arte (...) Sempre que ao construtor faltam gênio e gosto, insiste na ciência. Justifica-se muito bem, portanto, o nome de ‘máquina de habitar’ dado a semelhantes concepções (Sampaio, 1996, p. 144).

Além disso, fez parte de sua intervenção acadêmica, profissional e política a defesa do estatuto profissional do arquiteto, e decorrente mercado profissional, principalmente em confronto com o engenheiro, que “não possui os estudos artísticos e é um arquiteto incompleto” (Sampaio, 1996, p. 145). Na visão de Christiano das Neves:

(...) os propósitos do urbanismo se confundem com uma vasta composição arquitetônica, uma composição cujo plano, acima de todas as suas funções, deve responder aos princípios de harmonia dos edifícios que agrupará: “A principal parte do urbanismo é a composição artística”. Tudo o mais são subsídios a essa composição que incumbe ao arquiteto (Sampaio, 1996, p. 151).

Um deslocamento essencial inscrito na passagem do liberalismo para o reformismo/intervencionismo articula-se à passagem de um predominante caráter disciplinar-repressivo para uma perspectiva onde a integração social torna-se central. Desta forma, as mudanças nas formas de enfrentamento da questão social – a partir de onde emerge uma questão urbana – significam mudanças nas formas de interação entre as diversas classes e grupos sociais e o Estado e mudanças nas formas de exercício do poder. Lanna (1996, p. 313-314) afirma:

Assim, em fins do século XIX, as elites brasileiras procuravam as cidades, incrementando formas “civilizadas” e europeizadas do viver urbano (...) As diferenças sociais visíveis e expressas em homens teoricamente livres e iguais traduziram-se numa necessária reordenação dos espaços. Os critérios de ordem e racionalidade adotados tentaram resolver os impasses desta convivência necessária entre iguais tão socialmente diferentes, separando as funções de trabalho, moradia e lazer e promovendo com isso uma intensa segregação social.

A partir da segunda década do século XX, na Europa e nos EUA, constitui-se uma perspectiva funcionalista, através do movimento de planificação urbana, que transita das intervenções pontuais enquanto enfrentamento das problemáticas sociais/urbanas para o planejamento da cidade como um todo:

A divisão do solo em áreas específicas era instrumento privilegiado deste esforço por separar o espaço reservado às finanças do da indústria, os locais de trabalho do das moradias dos trabalhadores (Topalov, 2006, p. 44).

Parte-se do pressuposto de que a nova ordem social será engendrada por esta nova ordem urbana pensada, ao mesmo tempo, como organismo no qual cada elemento contribui para a vida de todo o conjunto e como fábrica racionalizada na qual cada função se realiza no lugar adequado e da melhor maneira possível (Topalov, 2006, p. 45).

Evidencia-se uma perspectiva onde as intervenções urbanas tendencialmente moldam comportamentos e atitudes adequados às novas relações sociais e criam condições para a plena implantação dos usos e das funções burguesas da cidade, regulamentando “as diversas formas de utilização do espaço urbano, alterando práticas econômicas, costumes, formas de lazer e de habitar tradicionais” (Moura Filha, 2000, p.106). Trata-se de fundar e consolidar a ordem burguesa no país, enfrentando as múltiplas dimensões da questão social/urbana, gerando condições materiais, intelectuais e morais de integração do trabalhador aos novos tempos e de articulação entre as diversas classes e grupos sociais. Porém, esse processo que

tem suas raízes desde meados do século XIX, implica rupturas no processo de constituição de um campo do urbanismo e do planejamento urbano:

Desde o século XIX, na capital do país, engenheiros e arquitetos vinham demonstrando, por meio de sua intervenção no meio urbano, quem eram os profissionais capacitados tecnicamente a lutar contra os problemas urbanos emergentes, identificados, em geral, à insalubridade do meio. Afastando-se da tradicional cultura retórica – bacharelesca, típica das elites dominantes, apoiadas na formação jurídica – engenheiros e arquitetos, embora também integrantes dessa elite, têm, porém, uma maneira mais técnica/racional de equacionar os problemas que lhes são submetidos (Pechman, 1996, p. 354).

(...) apesar de sua formação técnica, engenheiros e arquitetos seguiam a mesma trajetória de formação da elite política nacional (...) Assim, apesar de seu vínculo profissional com os diferentes níveis de governo, essa *intelligentia* técnica ainda se articula com o poder muito mais por sua origem social, por fazer parte de uma ilha de letrados, que por seu vínculo profissional. Por isso mesmo, esses profissionais tinham da sociedade uma visão fortemente marcada pelo liberalismo, que os levava a ter uma concepção assistencialista dos problemas sociais e uma ação moralizante/paternalista na resolução desses problemas (Pechman, 1996, p. 354).

No Brasil, será a partir dos anos 1930, sob hegemonia da burguesia urbana, que “a eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento” (Maricato, 2002, p.138). O urbanismo assume o sentido de adaptação das cidades à era industrial e, por tabela, às necessidades do capitalismo, buscando transpor a racionalidade da produção industrial fordista para o âmbito da produção do espaço urbano. A idéia central nessa perspectiva é a de modernização, onde a casa e a própria cidade são concebidas como máquinas e onde a funcionalidade é um princípio básico. Le Corbusier, o mais destacado nome no urbanismo modernista, afirma: “É preciso criar o estado de espírito da série. O estado de espírito de construir casas em série. O estado de espírito de residir em casas em série. O estado de espírito de conceber casas em série” (Le Corbusier apud Souza, 2002, p.126). Maricato (2002, p.126), referindo-se ao planejamento urbano que se constitui nesse período, indica:

Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas (...) atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (...).

O Estado passa a deter caráter regulatório, ou seja, deve controlar a expansão urbana, a ocupação e o uso da terra e o planejamento é entendido como atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a “cidade ideal”, preocupado com fatores como o

traçado urbanístico, as densidades de ocupação, a racionalização dos fluxos e o uso do solo (Souza, 2002, p.123-124; Harvey, 1993, p.69).

Alguns autores não distinguem entre planejamento modernista e funcionalista, ou compreendem a existência de um planejamento influenciado pelo modernismo enquanto movimento cultural e regulado por princípios funcionalistas. No caso do planejamento urbano, o funcionalismo vincula-se à idéia de separação funcional dos usos e formas de ocupação no espaço urbano, tendo na Carta de Atenas um documento essencial, fundador mesmo.<sup>51</sup> O Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933 foi um marco na constituição e difusão dessa perspectiva de planejamento:

(...) a consolidação do urbanismo e do planejamento urbano modernistas, orientados pelos princípios da separação das funções da cidade (habitar, trabalhar, recrear-se e circular), definidas no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933 (Carta de Atenas). Coerente com o ideal de busca da racionalidade em termos econômicos e sociais, esse planejamento propugnava a intervenção do poder público por meio de instrumentos legais, com destaque para o zoneamento, visando ao controle da ocupação e do uso do solo urbano. A intervenção estatal direta ocorria mediante a provisão de infra-estrutura e concessão de subsídios que permitiam, nos países capitalistas maduros, o acesso à habitação e aos serviços urbanos para a maioria da população (Gondim, 2007, p. 72).

Ribeiro e Cardoso (1996, p. 64-65) caracterizam o planejamento urbano no período Vargas como higiênico-funcional, vinculado ao organicismo na formulação do diagnóstico, ao embelezamento, à monumentalidade e ao controle social. O Estado assume competência e responsabilidade no enfrentamento da questão social na mediação dos conflitos e tensões entre as classes sociais, pautando intervenções destinadas à integração dos segmentos estratégicos urbanos da classe trabalhadora à ordem emergente, de forma a gerar condições estáveis de reprodução social, inclusive ao garantir a saúde e a produtividade do trabalhador.

Porém, na trajetória brasileira, o enfrentamento da questão social assume o sentido de controle social das massas trabalhadoras e subordina-se às idéias-força de modernização e de nacionalidade. Nessa perspectiva, se no discurso estatal a habitação popular assume sentido estratégico, gerando capacidade qualificada de trabalho e paz social através da estabilidade familiar, na prática, intervenções públicas pontuais destinadas à provisão habitacional conjugam-se com uma aceitação tácita da ilegalidade/informalidade na produção da habitação popular. Ribeiro e Cardoso (1996, p. 64-65) indicam

---

<sup>51</sup> Ao mesmo tempo, cabe registrar a articulação dessa concepção urbanística ao ideário funcionalista mais geral, vinculado à constituição de uma ordem socioeconômica pautada pela produção e consumo de mercadorias em larga escala, com um outro patamar de articulação entre as classes sociais, destacando-se a influência de “modelos” de organização e gestão do trabalho tayloristas e fordistas.

A possibilidade da modernização se expressa nos planos, de maneira geral, de forma inclusiva. Ao ter a cidade como um todo como objeto de sua 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 nos 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 legal”. Podemos afirmar que isto é uma característica do padrão, produzindo-se planos que criam espaços normatizados, mas que “aceitam”, tacitamente, uma convivência com espaços exteriores ao seu âmbito de regulação.

A partir dos anos 1950, no Brasil, o desenvolvimento substitui a modernização como eixo que articula as intervenções urbanas (Ribeiro e Cardoso, 1996, p. 64-65). Na trajetória de Lúcio Costa e do que se pode denominar urbanismo modernista no Brasil, a criação de Brasília é, sem dúvida, a maior obra e o maior símbolo, articulando a perspectiva modernista ao ideário nacional-desenvolvimentista. Destacando a função simbólica da nova capital dentro do projeto desenvolvimentista, Cardoso (1996, p. 107) indica que a campanha e as iniciativas concretas do período JK, “baseiam-se na crença de que é possível uma superação do atraso do país frente às nações desenvolvidas, por um ato de vontade política. ‘Cinquenta anos em cinco’, eis o lema do novo governo”.

## 5. ENTRE A REFORMA URBANA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Avalia-se que duas matrizes de planejamento urbano disputam a hegemonia no campo do planejamento urbano em Fortaleza na contemporaneidade, e particularmente na revisão do PD da cidade: a reforma urbana e o planejamento estratégico. Essas matrizes, social e historicamente constituídas, articulam valores, práticas, concepções e proposições teórico-científicas, político-administrativas, técnico-profissionais, ideológicas e militantes diversas. Cada matriz possui referências ético-políticas e ideológicas distintas, gerando práticas sociais, esquemas cognitivos e formas de pensamento diferenciadas, apesar de não serem absolutamente coerentes, inclusive comportando combinações sociais diversas.<sup>52</sup> Mobilizando rotinas e instrumentos de planejamento diversos, ou semelhantes mas apropriados diferenciadamente, cada matriz tende a produzir distintas formas de significação e de enfrentamento dos conflitos, questões e problemáticas que compõem a questão urbana.

Ao mesmo tempo, esta Tese não desconsidera a existência de uma outra matriz essencial no campo do planejamento urbano, que também será aqui apresentada sinteticamente, a conformar as instituições, os habitus e as disposições sociais nesse campo. Trata-se de uma matriz de viés modernista e funcionalista, nomeada por alguns autores com planejamento normativo tradicional, planejamento racional compreensivo ou planejamento tecnocrático.

---

<sup>52</sup> Vide Sousa (2007) sobre a importância das representações e percepções coletivamente geradas e difundidas, evidenciando uma dimensão intersubjetiva nas interações e lutas que conformam territorialmente o espaço urbano.

### 5.1. Estruturas e padrões tecnoburocráticos e lutas sociais urbanas

Após a Segunda Guerra Mundial e até o final do século XX, pelo menos, dois processos podem ser indicados como componentes essenciais à constituição do campo do planejamento urbano no país. Um processo de constituição e fortalecimento técnico e burocrático do Estado e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de ativismos, mobilizações, movimentos e lutas sociais urbanas, através de um conjunto amplo de agentes. É interessante perceber que no caso brasileiro, os anos 1970 representam, ao mesmo tempo: 1) um momento singular e essencial nas tentativas históricas de constituir um modelo ou padrão tecnoburocrático de intervenção urbana; 2) um período onde as lutas sociais que redundam posteriormente no ideário da Reforma Urbana se constituem molecularmente nas cidades brasileiras; 3) e uma fase anterior à emergência, no país, de uma perspectiva estratégica que influenciará profundamente o planejamento urbano no Brasil.

No que se refere aos padrões tecnoburocráticos, de matiz centralizador a partir da esfera federal, é possível destacar, além da existência do Banco Nacional de Habitação – BNH, também o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, ambos criados através da Lei Federal 4.380, de 21 de agosto de 1964.<sup>53</sup> O SERFHAU foi criado com um conjunto de atribuições, dentre as quais aquelas relacionadas diretamente aos planos diretores:

Art. 55. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo terá as seguintes atribuições:

[...]

g) prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação por interesse social, de áreas urbanas adequadas a construção de conjuntos habitacionais; [...]

m) estabelecer normas técnicas para a elaboração de Planos Diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do país;

n) assistir aos municípios na elaboração ou adaptação de seus Planos Diretores às normas técnicas a que se refere o item anterior[...].

Desta forma, o processo de fortalecimento técnico e burocrático do Estado brasileiro ocorre a partir dos anos 1960 no âmbito da institucionalidade federal, atingindo o campo do planejamento urbano.<sup>54</sup> Essa matriz tecnoburocrática consolidada e difundida durante o regime militar possui como uma de suas características essenciais a articulação entre entidades públicas e privadas nos processos de formulação e execução de planos, programas, projetos e políticas públicas, como é possível perceber através de duas atribuições do SERFHAU: estimular a organização de fundações, cooperativas, mútuas e outras formas associativas em

<sup>53</sup> Vide, por exemplo, Gomes (2006).

<sup>54</sup> Vide, por exemplo, Farias (2004).

programas habitacionais, propiciando-lhes assistência técnica; prestar assistência técnica aos Estados, aos Municípios e às empresas do país para constituição, organização e implantação de entidades de caráter público, de economia mista ou privadas, que terão por objetivo promover a execução de planos habitacionais ou financiá-los, inclusive assisti-los para se candidatarem aos empréstimos do Banco Nacional da Habitação ou das sociedades de crédito imobiliário.

O Decreto Nº. 59.917, de 30 de dezembro de 1966, regulamentou o SERFHAU, caracterizando-o enquanto “entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado”. O Art. 6º desse Decreto normatiza a intervenção dessa autarquia, consolidando essa articulação entre público e privado no campo do planejamento urbano do país, ao afirmar que o SERFHAU deve concentrar-se nas “tarefas globais de planejamento, coordenação e supervisão”, delegando “as tarefas pròpriamente executivas a outros órgãos e entidades especializadas de direto público ou privado”. É interessante perceber como dessa estrutura institucional derivou uma dinâmica que perpassa o conjunto das cidades brasileiras, articulando não somente uma mesma lógica, mas também uma temporalidade semelhante. Neste sentido, é interessante perceber como o fortalecimento técnico e burocrático do Estado brasileiro impulsionou, articulou e fortaleceu empresas e entidades privadas não lucrativas, integrando-as estruturalmente ao campo do planejamento urbano. Desta forma, há uma interpenetração entre o público e privado nos diferentes níveis e esferas governamentais do Estado brasileiro. Para ilustrar, basta pensar, por exemplo, no caso dos municípios cearenses, na presença e importância dos escritórios de assessoria jurídica, contábil e financeira, aliado às fragilidades técnicas da estrutura institucional da maioria das Prefeituras.

Portanto, os processos de tecnificação e burocratização do Estado brasileiro impactaram as três esferas governamentais, com a difusão de sistemas, hierarquias, posições, processos, políticas e formas e modos de gestão e avaliação mediados pela burocracia e pela técnica. Ao mesmo tempo, essa mediação tecnoburocrática mobilizou e articulou interações e relações cotidianas e sistemáticas com entidades privadas, reproduzindo uma característica essencial ao campo: a intervenção privada em parceria com o poder público, e também com financiamento público.<sup>55</sup>

Destaque-se que esse deslocamento, além de não ser homogêneo, também apresenta retrocessos, descontinuidades e rupturas, além de articulações com formas e modos

---

<sup>55</sup> Vide, por exemplo, neste sentido, o trabalho de Mauro Ferreira (2007).

clientelistas e patrimonialistas de constituição do Estado. Neste sentido, o caso de Fortaleza é exemplar. Em primeiro lugar na tentativa precária e frágil de tecnoburocratização, abortada como demonstra a extinção do instituto de planejamento municipal. Em segundo lugar, através da mobilização das estruturas, posições e sistemas técnico-burocráticos fragilmente constituídos por lógicas e relações de poder mediados de forma majoritária pelo clientelismo e patrimonialismo. E, em terceiro lugar, mas não menos importante, pela existência e difusão de uma mentalidade tecnocrática autoritária, que opõe exemplarmente técnica e política, elite e povo.

No que se refere ao processo de constituição técnica e burocrática do Estado, é importante perceber que ele representa uma das bases materiais de uma concepção modernista funcionalista de planejamento urbano, tradicionalmente demarcada por aspectos já discutidos anteriormente, tais como: a valorização do plano e do zoneamento; a predominância dos profissionais e saberes da arquitetura, do urbanismo e das engenharias, em detrimento de saberes das ciências humanas; uma concepção restrita de planejamento urbano, no máximo vinculada à estrutura, forma ou desenho urbano, sem considerar aspectos sócio-espaciais de desenvolvimento; a dualidade entre técnica e política, entre elites e povo; a concepção restrita de exercício do poder político e negativa de democratização e participação.

Um processo vinculado à institucionalização tecnoburocrática, talvez menos conhecido e no qual o surgimento do SERFHAU é um sintoma importante, é o fato de que esse processo estimulou, impulsionou e articulou a constituição e a articulação de/entre um conjunto amplo de escritórios, entidades, equipes e profissionais de várias disciplinas, através de projetos e financiamentos públicos, evidenciando interfaces e articulações diversas entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil. Não se trata, efetivamente, de um processo novo no campo do planejamento urbano, tendo em vista que desde o início do século XX, pelo menos, a contratação de profissionais é uma prática comum ao Estado, permeada por intenções, conflitos, tensões e interesses diversos. Porém, o padrão atual é crescentemente o de aprofundamento de uma racionalidade técnica e burocrática e, ao mesmo tempo, de aliança com indivíduos, instituições e coletividades inscritos de forma profunda e complexa em processos de reprodução do capital. Neste sentido, Ferreira (2007, pp. 27-28)<sup>56</sup> é bastante elucidativo em suas colocações:

---

<sup>56</sup> FERREIRA, Mauro. Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU. Tese de Doutorado, Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, São Carlos: UFSCAR, 2007.

(...) foi a regulamentação do SERFHAU que ofereceu as condições para que empresas de engenharia e consultoria se introduzissem no setor denominado “desenvolvimento urbano”, elaborando planos diretores.

(...) estas empresas se organizaram internamente, reunindo equipes multidisciplinares constituídas por equipes de engenheiros, arquitetos, engenheiros mecânicos, economistas, administradores, advogados, geólogos, sociólogos, dentre outros.

Estas empresas privadas vão incorporar quadros técnicos da universidade e dar suporte aos projetos do governo, assim como se reorganizam no âmbito do aparelho do Estado, instituições voltadas para o planejamento (...).

Os produtos que efetivaram essa perspectiva de planejamento, no estado do Ceará, foram o “Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF” de 1972, e o “Plano Diretor Físico de Fortaleza”, elaborado entre 1975 e 1979. O PLANDIRF foi elaborado por um consórcio de empresas formado pela Serete S. A. Engenharia, SD Consultoria de Planejamento Ltda. e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, definindo a composição da região metropolitana de Fortaleza, formada por cinco municípios. Dois elementos estão bem presentes no Plandirf, quais sejam, os vínculos estruturais entre o poder público e os segmentos empresariais que confeccionaram o Plano, e a perspectiva funcionalista que hegemoniza as concepções mobilizadas, profundamente influenciadas por um urbanismo francês (Muniz, 2006). Para ilustrar essa perspectiva funcionalista, cabe citar em torno da função metropolitana, a articulação de dez outras funções, compondo as análises e as proposições do Plano: emprego e renda; industrial e comercial; abastecimento; habitação; educação; saúde; transporte; outros serviços urbanos; organização do espaço; administrativa (Muniz, 2006).

Ao mesmo tempo, um outro elemento importante a destacar nesse período é a existência nos circuitos tecnoburocráticos do staff governamental federal não somente de uma atenção, mas de proposições relacionadas à participação comunitária, o que pode ser percebido na proposta de Lei de Diretrizes Urbanas – LDU, que foi elaborada no Ministério do Planejamento na segunda metade dos anos 1970.

No que se refere aos ativismos, mobilizações, movimentos e lutas sociais, também cabe destacar com mais detalhe essa trajetória. Os anos 1950 presenciam as primeiras “lutas de resistência para garantir o direito de posse da terra” (Braga, 1995, p. 140). Na década seguinte, destaca-se a luta do Pirambu – uma favela na zona oeste da cidade – pela regularização jurídica da posse da terra. Essa luta, que constitui um marco nos movimentos e

nas lutas urbanas da cidade, apoiada pela Igreja Católica e pelo PCB, foi vitoriosa, revelando uma grande capacidade de mobilização e reivindicação (Braga, 1995, p. 141).

Bonduki (1994, p. 118) indica como a partir da Revolução de 1930, o Estado brasileiro assume uma nova perspectiva de intervenção, incorporando setores sociais emergentes como base de sustentação política, principalmente as “massas populares urbanas”. Essa incorporação ocorre através da legislação e das políticas sindicais e trabalhistas e também através de outras políticas sociais, dentre as quais a habitacional, através de três iniciativas do Vargasismo: 1) a criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência em 1938, iniciando a produção direta e o financiamento da habitação popular; 2) a Lei do Inquilinato em 1942, regulando as condições e os preços de locação de imóveis; 3) o Decreto-Lei 58 de 1938, “que regulamentou os loteamentos populares, garantindo a aquisição de terrenos à prestação” (Bonduki, 1994, p. 119).

No período pós-segunda guerra mundial, a intervenção do Partido Comunista Brasileiro (PCB), através dos Comitês Democráticos e Populares (CDPs), adquire importância na constituição de modos específicos de organização e de luta urbana. Nessa perspectiva, Bonduki (1994, p. 132) evidencia a concepção que perpassa a intervenção à época, compondo a herança dos movimentos sociais urbanos no país:

Os comunistas procuravam canalizar a organização e mobilização da população para os canais institucionais que eles passaram a priorizar, ou seja, o Legislativo e o Executivo. Assim, a prática levada adiante pelo PCB de dirigir os problemas ao Estado conseguiu deixar marcas bastante profundas nas organizações de base local. Se durante o período populista é lançada a tese de que o Estado é responsável pela resolução do problema da habitação e das condições urbanas de existência, o papel desempenhado pelos CDPs e pelo PCB é bastante importante para isso. O PCB, até mesmo porque tem como objetivo tomar nas mãos o aparelho de Estado e fortalece-lo, ao contrário dos anarquistas, procurará fazer do Estado o interlocutor válido ao qual a população deve se dirigir para melhorar as condições de habitação. Assim agindo o PCB, ao mesmo tempo que joga a responsabilidade da crise sobre o governo, legitima e fortalece o Estado.

Kowarik e Bonduki (1994, p. 155) avaliando as lutas em São Paulo, em um contexto de expansão dos CDPs, avaliam que estes tornaram-se “núcleos pioneiros de organização local, capazes de sentir os problemas concretos e encaminha-los ao poder público” Mais do que isto, para Kowarik e Bonduki (1994, p. 155-156):

A partir daí, forjaram-se aglutinações que detectavam e priorizavam os problemas da periferia, criando uma tradição reivindicatória e desenvolvendo formas de luta e de organização que passaram a ter no Estado o seu marco referencial (...) A repressão que atingiu o PCB e os CDPs após 1947, entretanto, não fez refluir estes movimentos, nem a mobilização dos moradores. Ao contrário, gerando outras formas organizativas – principalmente as Sociedades Amigos de bairro 9SABs) –,

este tipo de movimento tendeu a crescer na mesma proporção em que crescia aceleradamente a abertura de loteamentos desprovidos de qualquer melhoramento urbano.

Nessa perspectiva, as organizações e os movimentos populares assumem práticas reivindicativas e de demanda de melhorias urbanas em suas áreas de mobilização social. Kowarik e Bonduki (1994, p. 154) avaliando a urbanização, as políticas e os movimentos e as lutas urbanas em São Paulo entre os anos 1940 e meados dos anos 1960 evidenciam características importantes das relações e articulações entre a sociedade civil e a sociedade política no período:

A relação que se estabelece durante o período populista entre, de um lado, a prefeitura e os políticos que dominaram seus aparelhos e, de outro, os setores populares organizados na periferia é nova na história de São Paulo. É uma relação quase sempre baseada numa política clientelista de troca, na barganha entre obtenção de melhorias para o bairro e o apoio eleitoral, sem que fosse colocada em questão a ordem política social e econômica que diferenciava as condições de vida das distintas classes sociais e dos bairros que eles habitavam.

## **5.2. Emergência e o desenvolvimento da reforma urbana**

Um momento importante na evolução do campo do planejamento urbano no país, indicador das tensões entre a técnica e o popular é o das lutas pelas reformas de base, no início dos anos 1960, quando emerge a questão da reforma urbana. Neste momento, foi realizado em Petrópolis, em 1963, sob a organização do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, um Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, que ficou conhecido como “Seminário de Quitandinha”. O Seminário reuniu políticos, intelectuais e técnicos produzindo um documento de defesa do amplo acesso à moradia. Apesar disto, alguns autores avaliam que predomina, mesmo nesses segmentos que defendem reivindicações de articulação dos processos de produção e regulação do espaço urbano à justiça social, uma concepção tecnicista, que não compreende, demanda e organiza processos de democratização que incorporem a participação popular.<sup>57</sup> Porém, esse evento é significativo simbolicamente pois evidencia tendências de articulação e aliança entre segmentos técnicos, acadêmico-científicos, técnico-burocrático e político com os segmentos populares.

---

<sup>57</sup> Vide, por exemplo, FROTA, Henrique Botelho. Reforma Urbana e a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: XXI ERED/ERAJU. ISBN: 978-85-61681-00-5. Fortaleza: UFC, sd. Disponível em < [http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/Convidados/Henrique\\_FROTA.pdf](http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/Convidados/Henrique_FROTA.pdf)>, acesso em 20/07/10, às 09:57.

Esta tendência vinculada a um planejamento de caráter participativo irá assumir um formato mais consolidado a partir dos anos 1980, com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana articulando democratização, caráter propositivo e co-gestão.<sup>58</sup>

As iniciativas desenvolvidas pelo Estado devem ser compreendidas em um contexto histórico onde, apesar da repressão brutal dos anos do regime militar instalado em 1964, diversos agentes sociais recriam as formas de organização e intervenção política, fundando valores, concepções e práticas sociais importantes para as lutas sociais do período de redemocratização até o século XXI. Em certo sentido, é possível apontar para práticas e disposições sociais que, expandindo-se no cotidiano dos espaços urbanos, desvelam um caráter democrático. Braga (1995, p. 64-65) permite perceber as raízes de um comunitarismo com práticas solidárias e participativas que se afirmam cultural e institucionalmente nos espaços urbanos das grandes cidades brasileiras:

A partir dos anos [19]75-76, a Igreja Católica rearticulou os processos de organização dos setores populares, particularmente na periferia da cidade de São Paulo, alcançando, posteriormente, as várias regiões do país.

A ação da Igreja Católica congregava diversos personagens e suas experiências de trabalho entre os setores operário e popular. O processo de articulação se fazia nas paróquias de orientação progressista (...) eram “pequenos grupos” que articulavam categorias sociais de diversas origens: ativistas sindicais e operários, militantes de organizações de esquerda, moradores de bairros populares, sacerdotes e outros religiosos, os quais atuavam nos núcleos comunitários.

Estas novas práticas comunitárias ressaltam no discurso a importância da participação coletiva, da autonomia das organizações frente ao Estado, aos partidos políticos e à democracia a partir das bases. Todos estes princípios caracterizavam uma nova pedagogia de valorização das pequenas reuniões e encontros, as diversas formas de solidariedade que consolidavam as experiências de auto-gestão, na qual, a partir da aprendizagem do cotidiano, o futuro era objeto de reflexão.

Kowarick (1994, p. 46) também reflete sobre a “importância das práticas moleculares” nas fábricas e bairros das grandes cidades brasileiras durante os anos 1970, para a reconstituição do movimento operário e popular. Nesse contexto, Kowarick (1994, p. 46) evidencia a existência de um conjunto bastante plural de experiências associativas que romperiam uma separação estanque entre o bairro e a fábrica, o mundo do capital e do trabalho e o mundo da moradia. Nessa perspectiva, cabe trazer as próprias palavras de Kowarick (1994, p. 48) quando afirma, referindo-se às lutas para a regulamentação dos loteamentos clandestinos, contra o custo de vida e as greves operárias do final dos anos 1970:

Estes movimentos trazem no seu bojo uma seqüência de sociabilidades forjada na vizinhança, na situação comum dos bairros desprovidos, nos atrasos dos transportes,

---

<sup>58</sup> Não se defende aqui uma continuidade essencial ou uma coincidência entre as lutas pela reforma urbana dos anos 1960 e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana dos anos 1980. porém, avalia-se que há características comuns bastante amplas e importantes.

nos acidentes, doenças e enchentes, na identificação do companheiro de trabalho também submetido ao despotismo da disciplina fabril e ao massacrante ritmo das máquinas que, no mais das vezes, redundam em acentuada pauperização. Não obstante a diversidade de trajetórias, em certas conjunturas, elas acabam estruturando formas de solidariedade mais amplas e coletivas, quando então transparece um momento de fusão dos conflitos e reivindicações (...).

Ao final dos anos 1970, a elaboração de um Projeto de Lei pelo Governo Federal fornece alguns indícios sobre as tensões, conflitos, lutas e agentes sociais que estruturam as relações e posições de poder que estão a constituir o campo da política e do planejamento urbano no país.<sup>59</sup> Cardoso (2000, p. 01) afirma:

Esse projeto partia de um certo consenso, nos meios técnicos, de que as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico adequado tendo em vista as ineficiências geradas pelos processos de especulação imobiliária sobre a estruturação urbana e a distribuição da infra-estrutura e dos serviços públicos. Outra questão relevante era, também, a necessidade de estabelecer instrumentos que agilizassem os processos de urbanização de assentamentos populares e de regularização fundiária.

Os primeiros estudos, desenvolvidos no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) órgão do Ministério do Interior, chegaram a público através de uma “indiscricção” de origem desconhecida, que trouxe aos jornais uma versão do anteprojeto de lei então em elaboração, gerando forte polêmica. Particularmente os representantes dos setores da construção civil e da incorporação imobiliária reagiram, taxando o projeto de “socializante”.

Essa iniciativa do Governo Federal, evidenciando a gravidade das tensões, conflitos e lutas sociais urbanas presentes nas grandes cidades brasileiras, indica a tentativa de constituir uma institucionalidade que equacionasse a questão urbana, respondendo, mesmo que parcial e provisoriamente, às demandas e reivindicações populares existentes. A citação anterior dá alguns indícios sobre os agentes sociais que participam das lutas urbanas no país a partir dos anos 1960, destacando-se segmentos técnicos do Governo Federal, administrações locais, entidades e movimentos populares urbanos e segmentos profissionais e empresariais vinculados à incorporação imobiliária/construção civil. Esse Projeto de Lei, que ficou conhecido como Lei de Diretrizes Urbanas – LDU, apresenta na avaliação de Cardoso (2000, p. 01) uma perspectiva gerencialista e inovadora, onde a noção de função social da propriedade e a questão da participação já emergem como elementos integrantes. É importante fazer essa pontuação, para ter clareza de que, já nos anos 1970, um conjunto de

---

<sup>59</sup> Os questionamentos e as resistências ao Projeto de Lei, principalmente por parte de segmentos empresariais, dificultam o seu envio ao Congresso Nacional, o que somente ocorre em 1983. Porém, sem ter ido à votação, a Assembléia Nacional Constituinte a partir de 1986 desloca o foco para a Emenda Popular apresentada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana – MNRU.

segmentos sociais que compõem as elites governamentais e técnicas no país, integram ao seu projeto de governo a questão da “participação comunitária”:

Pode-se dizer que a LDU inova ao colocar como base da política de desenvolvimento urbano a questão social, através da noção de função social da propriedade, mas não apenas, pois coloca também a ação do Poder Público Municipal – no tocante aos investimentos e às políticas fiscais e financeiras – subordinada ao objetivo do desenvolvimento urbano, definido como a "melhoria da qualidade de vida". O projeto de lei também inova ao arrolar alguns instrumentos que visam principalmente conter a chamada "especulação imobiliária", então alvo de intensos ataques, mas vai além, ao propor também as Áreas Especiais (AEs) de Regularização Fundiária como instrumento para a política de moradia e acesso à terra.

A participação popular, segundo o projeto, deve ser "incentivada" (art. 2º, inc. XI), e o artigo 46º diz que "na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Poder Público facultará a participação da comunidade". Trata como parte legítima para propor ação visando o cumprimento das leis de desenvolvimento urbano, em todos os níveis – federal, estadual e municipal –, associações comunitárias, regularmente constituídas, ou o Ministério Público, cabendo a qualquer pessoa representar ao Ministério Público neste sentido (art. 47º e 49º) (Cardoso, 2000, p. 01).

No Brasil dos anos 1960, um conjunto de agentes sociais defende a bandeira da reforma urbana, em um cenário de fortalecimento dos movimentos sociais e das lutas pelas reformas de base. Kowarik e Bonduki (1994, p. 147-148) situando as lutas desse período em um populista do Estado brasileiro, qualificam a compreensão dos movimentos e da lutas em curso à época:

É preciso dizer que o populismo não pode ser apenas caracterizado por processos de manipulação política, nos quais as camadas populares serviram enquanto massa de manobra, elemento meramente passivo na sustentação do regime e dos dirigentes da época. Ao contrário, fundamentalmente no decorrer dos primeiros anos da década de [19]60, as aglutinações populares iriam apresentar, tanto nas cidades como no campo, novo rigor reivindicativo, adquirindo maior autonomia em relação às práticas cooptativas que permeavam o estilo de dominação populista.

Apesar da repressão estatal dos anos 1960 e 1970, essas lutas não se perderam e, durante a crise e a transição dos regimes militares, em meados das décadas de 1970 e 1980, uma ampla variedade de formas de organização e de conscientização popular foi efetivada – muitas vezes de forma invisível ou subterrânea – nas periferias das grandes cidades brasileiras, impulsionando um conjunto de lutas e movimentos urbanos. Albuquerque (2004, p. 17-18) evidencia como as formas de associação e mobilização, as lutas e os movimentos sociais desenvolvidos por diversos agentes nesse período constituem “novos lugares políticos”:

A implantação da ditadura em 1964 faz-se às custas de uma pesada repressão, com o fechamento de sindicatos, a cassação, tortura e banimento de lideranças sociais e

políticas, a censura da imprensa, o fechamento do Congresso e dos partidos, o engessamento das eleições e da política, a destruição dos espaços públicos e da cidadania.

O Estado burocrático e autoritário, que se estabeleceu com a ditadura militar, fechou (...) até mesmo os precários canais de expressão e de negociação de interesses conflitos mantidos pelo populismo. Nesse contexto de ausência de canais de interlocução, emergem novos movimentos sociais como organizadores destas novas e candentes demandas sociais. Sua ação abre novos espaços ou “lugares” para a ação política. Na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, a música, o cinema, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido.

Em Fortaleza, após o golpe militar, somente ao final dos anos 1970 reinicia-se um processo de rearticulação das resistências e das lutas cotidianas presentes na cidade, através do movimento denominado Interbairros, apoiado pela Igreja Católica, pelo PC do B e pela Federação para a Assistência Social e Educacional, uma organização não governamental (Braga, 1995, p. 141). Na década seguinte e adentrando nos anos 1990, presencia-se um conjunto de disputas e cisões políticas, com os segmentos da Igreja Católica assumindo uma postura de maior neutralidade e mediação dentre as partes, diante dos conflitos pela hegemonia do movimento. Em 1979, surge o Partido Comunista Revolucionário (PRC) como uma dissidência do PC do B, que tem como estratégia central a mobilização direta das massas populares; o outro segmento, na avaliação de Braga (1995, p. 142-143) assumiria uma perspectiva mais vinculada ao trabalho comunitário sistemático, visando a constituição de identidades, vínculos, práticas e conhecimentos que permitissem a busca de soluções para os problemas concretos, não negando uma dimensão de reivindicação em relação ao Estado.

Nesse contexto, um outro marco das lutas urbanas foi a “luta pela posse da terra levada a cabo por 2.000 famílias da favela José Bastos (1978-79)”, desvelando a necessidade de fortalecer a articulação e a organicidade do movimento popular urbano. Porém, apesar dessa indicação, os anos seguintes presenciaram um cenário de muitas disputas e confrontos internos ao movimento. Ao final dos anos 1980, mais especificamente em novembro de 1987, foi realizado o “Acampamento do Cambeba”, uma mobilização com a participação de representantes de 123 comunidades de Fortaleza, que durante oito dias acamparam na sede do Governo estadual. O Acampamento delineou de forma mais clara uma divisão nas estratégias de lutas dos setores componentes do movimento popular, também evidenciando a composição de uma nova correlação de forças. Além disso, evidenciou para os gestores e técnicos estatais a necessidade de uma mudança de postura em relação a esse movimento popular, com a abertura de canais de participação, comunicação e integração. Ao mesmo tempo, e no

Governo de Tasso Jereissati, foram divulgadas diversas denúncias e análises que evidenciaram as tentativas de cooptação e manipulação de lideranças e instituições, associada também a um processo de desagregação e fragilização dos segmentos autônomos ou de oposição.

Entre os anos 1970 e 1990, o movimento de bairros conquista pouco a pouco um papel e uma posição importante no movimento popular. Braga (1995, p. 139-140) indica três grandes forças no período que estão, portanto, na origem das pessoas, dos grupos e das instituições que participam da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2002-2008):

- Federação de Associações de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), que congregava, em 1988, cerca de 435 associações de bairros e, desde sua criação (em 1982), tem passado por várias mudanças em sua composição política, sendo o Partido Comunista do Brasil (PC do B) a força hegemônica nessa trajetória;
- União das Comunidades da Grande Fortaleza (UCGF) que reunia, em 1988, aproximadamente 120 associações, as quais se relacionavam politicamente com o Partido Revolucionário Operário (PRO) e com segmentos do PT;
- Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que articulam o conjunto das CEBs existentes nos bairros periféricos da cidade.

Ao final dos anos 1970 e no decorrer dos anos 1980, a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT) expressaram simbolicamente a força política da expansão e da recriação de instrumentos e instituições de resistência, organização e luta de diversos segmentos que compõem as classes não proprietárias e outros grupos sociais oprimidos socialmente. Braga (1995, p. 66), referindo-se a esse período, indica como as “lutas e os processos de aprendizagem se entrecruzam em uma rede de relações onde nem sempre o ‘mundo da produção e do trabalho’ estão separados do ‘mundo do consumo’”.

Essas lutas sociais cresceram ao tempo em que o Brasil vivenciou um rápido, intenso e desigual processo de urbanização, constatado pelo fato de que se em 1940 a população urbana brasileira correspondia a 26,3% do total, 18,8 milhões de habitantes, em 2000 ela já representava 81,2%, aproximadamente 138 milhões de pessoas (Silveira, 2003, p.32; Maricato, 2001, p.16). Por si só, o assentamento residencial de dezenas de milhões de pessoas e o atendimento das problemáticas de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, saneamento, energia, água, educação, dentre outras, já indicam a existência de grandes necessidades e demandas a serem enfrentadas.

Como um elemento importante nessas lutas urbanas, presencia-se um deslocamento, não desprovido de contradições, essencial em suas estratégias. Braga (1995, p. 68-69) caracteriza um primeiro momento em que os movimentos sociais assumem uma “postura de resistência frente ao Estado, que mantinha seus instrumentos repressivos e, por sua vez, desconhecia os movimentos sociais como interlocutores legítimos das demandas populares”. Braga (1995, p. 64-65) indica que no segundo momento, a partir do período da Nova República, caracteriza-se uma “mudança no padrão das relações entre o Estado e os movimentos sociais urbanos”, através do estabelecimento de “canais de participação e comunicação” por meio das políticas públicas/sociais. Em certas avaliações, a participação como confronto seria deslocada pela participação como disputa e negociação, evidenciando a transição de uma perspectiva antagônica e contestadora para uma perspectiva propositiva (Albuquerque, 2004, p. 31). Emerge a reivindicação de participação, que no decorrer dos anos 1980 e 1990 e na primeira década do século XXI seguirá aprofundando-se e ganhando importância nas lutas sociais e na intervenção estatal. Da mesma forma, a participação será objeto de disputa dentre diferentes agentes da sociedade civil e da sociedade política, a partir de referências ideológicas e ético-políticas distintas.

Gondim (1995, p. 482) também reflete sobre essa mudança estratégica nas lutas sociais, que caracteriza como passagem dos movimentos sociais urbanos para a participação popular, derivando novas formas de compreensão e posicionamento diante do Estado, uma perspectiva diferenciada de articulação entre os agentes sociais individuais e coletivos, e um recorte de compreensão e intervenção que agrega as dimensões política e cultural, além da econômica.

Telles (1994, p. 219) refletindo sobre as trajetórias dos movimentos sociais urbanos a partir dos anos 1970 evidencia a presença de traços de “clientelismo político, de uma noção tutelar do Estado, de uma concepção de direitos como mera defesa de interesses privados, de uma visão instrumental da política”. Porém, e em um contexto de autoritarismo “não apenas no Estado, mas também nas formas como as relações sociais são ordenadas e expressos os conflitos sociais que atravessam a sociedade”, dificultando a constituição de espaços públicos, Telles (1994, p. 219-220) evidencia os aspectos inovadores que comporiam os movimentos sociais urbanos brasileiros nos anos 1970:

(...) as então chamadas novas formas de participação, identificadas em práticas e discursos que enfatizavam a ação e a participação coletivas, os procedimentos da “democracia de base”, a independência e autonomia frente a instituições e partidos.

Albuquerque (2004, p. 20) caracteriza o período dos anos 1970 e 1980 como de emergência de uma “vigorosa cultura participativa e autônoma” através de um conjunto de agentes sociais:

Temos assim, nos anos [19]70 e [19]80, uma “fase” de emergência muito vigorosa do que temos chamado de “novos movimentos sociais”; movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Esses novos sujeitos constroem uma vigorosa cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho, como à melhoria das condições de vida no meio urbano e rural, ampliando sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações, como as de gênero e de raça.

Albuquerque (2004, p. 20) também avalia que em um primeiro momento, esses movimentos e agentes sociais – mesmo constituindo uma cultura participativa que trouxe para a agenda política novos temas, conquistando direitos e abrindo espaço para novos sujeitos de direitos – mantiveram uma “posição exterior e antagônica ao Estado, pois as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levavam, sistematicamente, à cooptação ou à repressão”. Para Albuquerque (2004, p. 20), o processo constituinte seria o ponto de inflexão que demarcaria uma transição essencial em dois sentidos. Em primeiro lugar, uma transição qualitativa onde a dinâmica e a perspectiva reivindicativa, pouco a pouco, transita para um nível de elaboração ou formulação política mais global. Em segundo lugar, a emergência de uma concepção de participação que afirma o poder de (re)definição e gestão dos direitos e da sociedade, articulando a democracia representativa e mecanismos de democracia direta e semi-direta. Albuquerque (2004, p. 25) nessa constituição de uma democracia participativa, evidencia como aspectos relevantes ao aprofundamento democrático a engenharia institucional inscrita nas diversas experiências, o comprometimento variável dos governantes com os processos e mobilização social.

Outros autores têm contribuído para uma avaliação que problematiza essa distinção entre velhos e novos movimentos sociais, permitindo perceber como é no cruzamento entre eles que se constituem novas concepções, práticas e valores. Em que pese a importância dos segmentos vinculados à Igreja Católica, Telles (1994, p. 221) avalia a constituição das lutas e movimentos populares urbanos nas grandes cidades brasileiras, e particularmente em São Paulo, a partir da presença nos bairros da periferia de agentes sociais diversos, “portadores de experiências vividas em tempos e espaços diferenciados que se cruzavam e interagiam nos

locais de moradia”.<sup>60</sup> Nessa perspectiva, para Telles (1994, p. 222) os diversos agentes vivenciaram, interpretaram e elaboraram os acontecimentos vividos a “partir de códigos, referências, valores e tradições distintas”, configurando “campos diferenciados de experiências” mas com um “mesmo solo histórico”. Nesse sentido, os bairros teriam representado um ponto de “ancoramento e convergência de práticas e discursos diferenciados que ajudaram a construir o tempo histórico que produziu esses movimentos como acontecimento significativo” (Telles, 1994, p. 222). Sintetizando uma avaliação sobre essas lutas e movimentos sociais urbanos nos anos 1970, (Telles, 1994, p. 243-244) avalia:

(...) durante os anos [19]70 foram construídos um espaço e uma linguagem comuns, pelos quais se fez possível trabalhadores/moradores se reconhecerem e se fazerem reconhecíveis como sujeitos políticos no tempo de seu aparecimento. Dessa perspectiva, a história dos anos 70 poderia ser vista como a constituição do social como espaço político, por onde se elaborou e foram objetivados sinais e marcas, códigos e referências de uma identidade que articulava experiências diversas e que era elaborada por oposição ao Estado e à realidade instituída com os quais todos se enfrentavam.

As noções de autonomia, de ação e participação coletivas, de democracia de base (...) falava[m] a esse tempo, nomeando as condições e o lugar de uma ação possível e, sobretudo, construindo uma representação da sociedade no interior da qual se fazia possível pensar a possibilidade da constituição de um espaço político a partir da diversidade dos sujeitos emergentes, reconhecíveis pelo lugar de sua ação e pela legitimidade dos direitos exigidos.

As reflexões anteriormente efetuadas evidenciam as articulações entre os movimentos populares urbanos e o movimento sindical que se recria nesse mesmo período. Bava (1994, p. 272-273) refletindo sobre o sindicalismo em São Bernardo do Campo, e particularmente a greve de 1980, evidencia enquanto características que emergem nesse sindicalismo – e que afetariam as instituições sindicais e partidárias de esquerda a partir desse momento – a importância da organização de base, o exercício da democracia direta e o poder das mobilizações de massa.

Nos anos 1980, emerge a luta pela reforma urbana, atualizada como ideário, conjunto articulado de princípios, conceitos, concepções e propostas vinculadas a um conjunto de agentes políticos organizados e unificados. Souza (2002, p.158) caracteriza a perspectiva da reforma urbana como “conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista”, voltadas para a redução dos níveis de injustiça social e para a promoção de uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades. Cardoso (2000, p.04), indica três referências ético-políticas essenciais a esse ideário da Reforma Urbana no Brasil:

---

<sup>60</sup> Dentre esses agentes sociais, Telles (1994, p. 221) indica militantes sindicais, operários católicos, agentes pastorais diversos, membros de comissões de fábrica, militantes com origem em organizações clandestinas, dentre outros.

**Assegurar um conjunto de direitos** para garantir o acesso à moradia, infraestrutura e serviços urbanos.

Submeter a propriedade à sua função social, fortalecendo a **regulação pública do uso da terra (solo, subsolo e infra-estruturas)**, de modo que a prática privada e pública do direito de propriedade não prejudique o interesse coletivo.

Garantir o **direito à cidade**, através da adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduza na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização.

As lutas da reforma urbana evidenciam a emergência de uma proposta singular de produção social do espaço urbano e de planejamento urbano, articuladas à democratização como elemento essencial da concepção defendida. Pode ser visualizada como a vertente da reforma urbana redistributiva, que traria para o centro de sua intervenção o enfrentamento da questão social em suas manifestações urbanas. Constitui-se através de mobilizações e lutas sociais, articulando o combate às desigualdades e segregações sócio-espaciais, a constituição de direitos urbanos, a regulação social na propriedade privada da terra e na produção social do espaço urbano, e a democratização do planejamento e da gestão urbana com ênfase na participação popular (Ribeiro e Cardoso, 1996, p. 68-71). Caracteriza-se efetivamente um novo período das lutas e das intervenções urbanas, mediadas por concepções, valores, referências conceituais e instrumentos de intervenção urbana. Esse período diferenciado, tem como um de seus elementos essenciais, como se verá, a priorização atribuída à democratização do planejamento e da gestão urbana, valorizando a participação social e/ou popular.

Nesse período constitui-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU<sup>61</sup>, que teria atuação política importante, inclusive na conquista de uma institucionalidade que modifica a regulação estatal urbana através da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001. Aqui parece haver um deslocamento de uma perspectiva tecnocrática e gerencialista para outra democrática e participativa. Nesse deslocamento, Cardoso (2000, p. 02) enfatiza a importância da institucionalização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, destacando sua influência e capilaridade no país, compreendendo o:

[...] Fórum Nacional de Reforma Urbana como uma articulação de entidades da sociedade civil que mantêm uma mobilização social e o acompanhamento político das iniciativas de política urbana, sejam os desdobramentos da CF, ao nível do governo federal, através da regulamentação do artigo 182 da Constituição, ou ao nível dos estados e municípios (...) Também outros eventos importantes, como as Conferências Internacionais, particularmente a Rio-92 e a Habitat II – tiveram o FNRU como um importante ator político, capaz de mobilizar setores expressivos da sociedade para discutir as questões urbanas.

<sup>61</sup> O MNRU depois tornar-se-ia Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU.

No contexto do Congresso Constituinte em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) apresentou a Emenda Popular pela Reforma Urbana, entregue aos constituintes com 133.068 assinaturas. Para Cardoso (2001, p. 03) esta Emenda assumiria os seguintes princípios gerais: I) a obrigatoriedade do Estado em assegurar um conjunto de direitos urbanos para todos os cidadãos, vinculados a condições de vida urbana digna e justiça social; II) submissão da propriedade à sua função social, avaliando que a propriedade privada urbana é geradora de desigualdades sociais na produção e estruturação do espaço urbano, fortalecendo a regulação pública do uso do solo, de modo que a prática privada e pública daquele direito não prejudique o interesse coletivo; III) o direito à cidade, articulando uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo à adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduza na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização; IV) gestão democrática da cidade, com ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar à democracia representativa. Após a tramitação, dois artigos sobre política urbana foram incorporados à Constituição de 1988, os artigos 182 e 183. O artigo 182 refere-se expressamente ao Plano Diretor, afirmando que este, aprovado pela Câmara Municipal e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Constituição de 1988). Desta forma:

A proposta do Movimento Nacional da Reforma Urbana teve como eixo a definição de uma nova esfera de direitos – os direitos urbanos – diretamente ligados ao papel do Estado na garantia da reprodução social e na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade. Estes princípios envolviam ainda uma maior regulação da ação dos capitais privados no urbano, o que se expressa principalmente através da limitação ao exercício do direito de propriedade (Cardoso, 2001, p. 05)

A partir da Constituição Federal de 1988, há um fortalecimento do Plano Diretor (PD) e, aos poucos, do próprio planejamento urbano no cenário nacional e também local. A Constituição de 1988 institucionalizou o PD como o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, tornando-o obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes. O Estatuto das Cidades, em 2001, reafirmou a centralidade do PD como instrumento regulador da produção social do espaço urbano, apto a concretizar princípios, mobilizar instrumentos e impulsionar o desenvolvimento urbano.

Os agentes sociais articulados no MNRU – ong's, associações e federações de moradores, pesquisadores e professores universitários, profissionais liberais, técnicos governamentais, movimentos, organizações e lideranças sociais e populares – tem também atuação destacada no âmbito do poder local, no que diz respeito, por exemplo, aos Planos Diretores, aos Orçamentos Participativos e à Economia Popular (Souza, 2002). Além disso, os rebatimentos e as repercussões das lutas, das concepções, dos princípios, das propostas e das práticas associadas à reforma urbana permanecem subsidiando a intervenção estatal e governamental no século XXI, nas esferas nacional e sub-nacional, sendo perceptíveis, por exemplo, na estruturação e nas diversas ações do Ministério das Cidades, nos processos de elaboração e revisão de planos diretores e nas políticas de saneamento, de transporte e de habitação.

No âmbito do ideário da reforma urbana, constitui-se um “novo paradigma de planejamento urbano”, onde o “caráter político do processo de planejamento é assumido de maneira explícita e positiva”, além do urbano ser “reconhecido como um espaço de luta no qual se defrontam interesses divergentes ou mesmo antagônicos” (Gondim, 1995, p. 472). Esse paradigma de planejamento urbano tendencialmente concebe os planos diretores como “potenciais compromissos sociais”, pactuações entre sociedade política e sociedade civil (Gondim, 1995, p. 472).

Nesse contexto de afirmação potencial de participação popular no âmbito da “negociação, proposição e gestão das políticas públicas”, Albuquerque (2004, p. 26) indica como os movimentos sociais se vêm confrontados cotidianamente com as exigências de um “novo patamar de capacitação técnica e política para que as suas lideranças possam ocupar de modo qualificado os espaços conquistados”. Nessa situação, há redefinições quanto aos lugares e aos papéis das ONGs, tradicionalmente ocupando posições de apoio aos movimentos sociais e de educação popular. Nessa redefinição, duas tendências podem ser observadas: 1) entidades que ocupam de modo funcional uma posição pontual de prestação de serviços e fornecimento de bens sociais, em consonância com formas neoliberais de enfrentamento da questão social; 2) entidades que assumem posicionamentos de intervenção política, não se caracterizando, pelo menos de forma exclusiva, como prestadoras de serviços, visando contribuir para a mobilização social e a participação política, inclusive no planejamento, gestão e políticas públicas. Nesse sentido, Albuquerque (2004, p. 27) categoriza a existência do que denomina de “redes movimentistas”, visando apreender a complexidade dos movimentos e lutas sociais contemporâneas:

(...) ao invés de entender as ONGs como os atores predominantes neste momento da construção de novos espaços democráticos, podemos entendê-las como entidades inseridas num conjunto de atores e formas de participação que se interligam e integram redes. Estas redes conformam um “tecido movimentista”, “heterogêneo e múltiplo”, que tem uma certa permanência e articulação, com períodos de maior ou menor mobilização (...) As redes incorporam sujeitos mais ou menos coletivos e podem ser organizadas de modo mais ou menos formal (...).

O século XXI efetiva uma passagem do comando do Estado brasileiro para a esquerda, tendo como marco referencial essencial a eleição e a posse de Lula em 2002 e 2003. As repercussões e os rebatimentos desse processo percorrem toda a estrutura institucional e o sistema político nacional, em seus diversos poderes e instâncias governamentais. Sem desconsiderar uma análise mais fina, que envolve as influências, alianças, confrontos e articulações entre os variados segmentos da direita, centro e esquerda político-ideológica no país, o fato é que efetivou-se uma passagem do poder, criando um contexto mais favorável à democratização processual e substantiva, inclusas as inovações participativas. Esse contexto também ocorre na cidade de Fortaleza, quando após mais de uma década de comando de segmentos tradicionais e decadentes do PMDB local, avessos à democratização e profundamente resistentes à participação popular, assume o governo um segmento do PT considerado “de esquerda”, com uma trajetória de articulação com os movimentos sociais e defesa das bandeiras populares, e também com um discurso de democratização da gestão.

Além disso, o cenário nacional e local também é permeado por experiências inovadoras de reorganização e de rearticulação dos movimentos sociais e populares, sendo possível destacar, por exemplo, as experiências do Núcleo de Habitação e Meio-Ambiente – NUHAB, da Central dos Movimentos Populares – CMP e do Movimento dos Conselhos Populares – MCP. A Central dos Movimentos Populares se apresenta como um instrumento político de articulação dos movimentos populares para reivindicar políticas públicas com participação popular e construir uma sociedade anti-capitalista, rumo ao socialismo, defendendo a efetivação de políticas públicas com participação popular, enquanto uma possibilidade para a efetiva participação do povo no poder.<sup>62</sup> O MCP efetivou uma articulação e mobilização social considerável nos primeiros anos do século XXI, atuando no âmbito da democratização e da participação popular.<sup>63</sup> O Movimento dos Conselhos Populares – MCP surge em 2000, em Fortaleza (CE), com o documento de criação indicando como princípios, a livre participação de todos, autonomia, independência, democracia, elegibilidade,

---

<sup>62</sup> Disponível em : <<http://cmpceara.blogspot.com/>>, acesso em 19.07.10, às 10:56.

<sup>63</sup> Vide <<http://conselhospopulares.org.br/>>, acesso em 19.07.10, às 10:58.

revogabilidade dos eleitos, transparência e publicidade dos atos do Conselho. Além disso, as estratégias de construção do MCP combinariam educação popular, mobilização de massa e organização do povo da cidade.<sup>64</sup>

Após mais de dez anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei nº. 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou os preceitos constitucionais e estabeleceu um ordenamento jurídico-institucional federal no campo da política urbana. Também o Estatuto da Cidade (EC) reforça a importância atribuída ao Plano Diretor e à gestão democrática da cidade. O PD legalmente torna-se o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, definindo as exigências fundamentais de ordenação da cidade, devendo ser revisto, pelo menos, a cada dez anos (Estatuto da Cidade, 2002, p.45-46). Enquanto o capítulo do Plano Diretor do EC traça os parâmetros básicos a serem seguidos pelos municípios no cumprimento da obrigação constitucional de elaboração desse plano, o capítulo da gestão democrática da cidade busca garantir mecanismos de participação da sociedade civil no planejamento e na gestão urbana (Pereira, 2003, p.13). O EC estendeu a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades: I integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;<sup>65</sup> IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (Estatuto da Cidade, 2002, p.45-46).

Cardoso (2001, p. 05) indica que, nos anos 1990, após “uma avaliação dos ganhos e perdas de suas propostas”, o MNRU estabelece como “estratégia de ação a luta no campo das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais, Planos Diretores, e, ainda, pela regulamentação do capítulo da política urbana através de uma Lei Federal de Desenvolvimento Urbano”.

No âmbito do planejamento municipal, as diretrizes e prioridades relativas à política urbana inscritas no Plano Diretor devem ser incorporadas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual. O EC também define que no “processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo

---

<sup>64</sup> Vide <<http://www.midiaindependente.org/pt/red/2005/03/310338.shtml>>, acesso em 19.07.10, às 11:12.

<sup>65</sup> O § 4º do artigo 182 da Constituição Federal faculta ao Poder Público Municipal, mediante lei específica incluída no Plano Diretor, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: I) parcelamento ou edificação compulsórios; II) IPTU progressivo no tempo; III) desapropriação (CF, 2004, p.121).

municipais garantirão”: I) a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Estatuto da Cidade, 2002, p.45). Além disso, determina que será nula a lei que instituir o Plano Diretor em desacordo com o que prescreve (Estatuto da Cidade, 2002, p.45).

Por fim, o EC em seu capítulo V, “Da gestão democrática da cidade”, também indica que deverão ser utilizados, dentre outros, os seguintes instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade: I) Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II) Debates, audiências e consultas públicas; III) Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV) Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; V) Referendo popular e plebiscito (Estatuto da Cidade, 2002, p. 48).

Cardoso reflete (2001, p. 07) sobre a perspectiva e as tensões inscritas nos processos de elaboração de Plano Diretor no país:

Seguindo o "modelo" de plano diretor da Reforma Urbana, em grande parte presente nas próprias Leis orgânicas, o processo de elaboração em grande parte dos municípios se abriu para a participação da sociedade civil, buscando o estabelecimento dos "pactos territoriais" (Ribeiro e Cardoso, 1991). As equipes técnicas das prefeituras, muitas vezes amparadas em assessorias ou consultorias, elaboraram propostas preliminares que eram submetidas então ao "crivo" da "participação". Este processo foi ambíguo e conflituoso. As propostas aprovadas nestes fóruns, quando foram à Câmara, continuaram a sofrer alterações (Cavaliere, 1993). Na verdade os conflitos em torno dos pontos mais polêmicos dos planos - principalmente aqueles que atingiam o interesse do empresariado, como o solo criado - mantinham-se presentes ao longo de todo o processo, deslocando-se do Executivo para as Câmaras de Vereadores e implicando, em muitos casos, em perdas significativas nos avanços obtidos em momentos anteriores (...).

### **5.3. Planejamento estratégico e *new urbanism***

A partir dos anos 1970 e nas décadas seguintes o planejamento tradicional fragilizou-se diante de outras perspectivas, de caráter participativo ou estratégico.. Nesta perspectiva estratégica, a regulação e a mediação estatal cedem lugar ao ajustamento frente às necessidades e interesses, inclusive imediatos, do mercado e do capital, revelando tendências contemporâneas de desregulamentação e redução do papel e da presença do Estado. Especificamente no âmbito do planejamento urbano, esta transição somente ocorrerá entre os

anos 1980 e 1990. Sánchez (2001, p. 03) evidencia como esta transição se articula a transformações mais amplas no capitalismo:

A fase atual do capitalismo só se realiza produzindo um novo espaço, pressionado pelas novas exigências da acumulação, mediante suas lógicas e estratégias à escala mundial. Na produção desse espaço operam agentes e interesses combinados em diferentes campos políticos e arranjos territoriais para cada caso. Sujeitos, instituições, práticas e produtos circulam, de maneira relacionada, no âmbito de diferentes mercados, materiais e símbolos. Efetivamente, a análise do mercado de cidades permite identificar a produção, circulação e troca de bens materiais junto a produção, circulação e troca de imagens, linguagens publicitárias e discursos.

Esse enfoque estratégico associa-se, em grande número de casos, a uma perspectiva funcional à reestruturação contemporânea do capital, indicando, de forma hegemônica, uma vertente fundamentada em conceitos e técnicas advindos do planejamento empresarial, visto como inspiração em virtude da crescente concorrência e dos desafios e condições semelhantes às empresas, segundo essas concepções, enfrentados pelas cidades contemporâneas. Porém, para perceber isto de uma forma mais complexa, é necessário relativizar a ruptura entre o planejamento urbano modernista/funcionalista de cariz tecno-burocrático e a matriz estratégica de mercado de planejamento, percebendo os vínculos, tensões e fios de continuidade que articulam essas duas vertentes.

Sánchez (2001, p. 03), por exemplo, destacando como o processo de produção do espaço social é ao mesmo tempo objetivo e subjetivo – inclusive porque essa produção remete à geração de qualidades materiais e valores simbólicos – faz referência à existência atual de um mercado de cidades, evidenciando a importância crescente do espaço nos processos e dinâmicas de reprodução do capital:

Essa estratégia global encontra uma nova dinâmica para a reprodução do capitalismo: a construção da cidade-mercadoria que, sob a égide do poder político dos governos locais, perfila-se através dos processos de reestruturação urbana (como exigência da economia competitiva) e através da construção de imagem para vendê-la, para inseri-la no mercado. Como mercadoria especial, envolve estratégias especiais de promoção: são produzidas representações que obedecem a uma determinada visão de mundo, são construídas imagens-síntese sobre a cidade e são criados discursos referentes à cidade, encontrando na mídia e nas políticas de *city marketing* importantes instrumentos de difusão e afirmação. As representações do espaço e, baseadas nelas, as imagens-síntese e os discursos sobre as cidades, fazem parte, pela mediação do político, dos processos de intervenção espacial para renovação urbana (Sánchez, 2001, p. 03).

Sánchez (2001, p. 03) também indica como esse mercado das cidades movimenta outros mercados, o que remete à articulação de um conjunto de outros agentes sociais: mercado para empresas com interesses localizados, mercado imobiliário, mercado de

consumo, mercado do turismo, mercado das chamadas “boas práticas”, mercado de consultoria em planejamento e políticas públicas, mercados vinculados aos grandes eventos, dentre outros.

Internacionalmente e no Brasil, um número crescente de cidades vem assumindo essa perspectiva. Essa proposta é divulgada internacionalmente por um conjunto de instituições ou agências multilaterais e de consultores privados, tendo a cidade de Barcelona como o principal exemplo internacional e, no Brasil, a cidade do Rio de Janeiro. Em nosso país, um dos marcos da difusão dessa vertente de planejamento estratégico ocorreu com a chegada da missão catalã ao Rio de Janeiro, em maio de 1993, convidada pelo Prefeito César Maia (Leal, 2001). Portanto, é possível afirmar que essa vertente de planejamento adquire uma importância e, no caso da revisão do PD de Fortaleza, será necessário perceber quais as influências existentes. Porém, para além de influências diretas, deve-se destacar a importância da difusão de uma concepção de cidade e de intervenção do poder público, profundamente marcada por elementos tais como a articulação entre intervenção urbana, marketing, serviços e turismo; a desigualdade no tratamento urbano a partir da inclusão ou não das cidades, regiões e áreas intra-urbanas em projetos e/ou em processos de valorização urbanística; o deslocamento, por vezes sutil e/ou implícito, do plano para o projeto; a profunda articulação do planejamento com os processos de reprodução do capital; a recriação do financiamento público e dos vínculos, articulações entre os agentes individuais, coletivos e institucionais estatais e empresariais, reconfigurando as redes que mobilizam e permitem a convivência cotidiana e sistemática de uma pluralidade de agentes.

Nessa vertente de planejamento urbano, uma questão central é a competitividade urbana. Trata-se de criar as condições para competir permanentemente, frente outras cidades, pelos investimentos de capital, tecnologia e competências, atração de novas indústrias e negócios, preço e qualidade dos produtos e serviços e atração de consumidores e de força de trabalho qualificada (Vainer, 2002). Vainer (2002) indica como o discurso hegemônico dessa matriz articula um projeto de cidade, onde esta é pressuposta e/ou comparada a uma mercadoria, uma empresa e uma pátria (Vainer, 2002, p.78). As reformas urbanas devem criar ou explicitar as condições materiais e/ou imateriais que tornem a cidade competitiva no mercado internacional. Trata-se de disponibilizar os atributos infra-estruturais e simbólicos que constituem a cidade enquanto valor de uso para agentes vinculados ao grande capital, ao mercado internacional, a visitantes e usuários com poder de consumo. No discurso dominante, “a venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem,

de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional”, tais como espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, torres de comunicação e comércio, segurança, sistemas de transporte e comunicação, dentre outros (Vainer, 2002, p.79). Ao assumir a imagem da cidade enquanto mercadoria é necessário perceber que, na maioria dos casos, não é a cidade que é vendida, em sua materialidade e concretude histórica, mas locais específicos da cidade, imagens construídas através da publicidade e da mídia, capazes de fortalecer uma identidade específica, positiva, ocultando contradições, conflitos, dimensões negativas. Nessa perspectiva, o “plano estratégico assume a fragmentação na abordagem da cidade, priorizando as localizações com mais potencial de rentabilidade imobiliária e carga simbólica” (Maricato, 2002, p.69).

Essas tendências de intervenção também têm se apropriado de visões pós-modernas, passando a ter a cultura e o marketing como elementos centrais na estratégia de construção das condições, materiais e imateriais, de competitividade. Gondim (2007, p. 83) indica como a estratégia pós-moderna das intervenções urbanas se vincula à “produção de novos espaços com ênfase em qualidades estéticas e sua apropriação ou uso por grupos sociais supostamente heterogêneos, incluindo turistas”. Além disso, também se observa uma “mudança na escala dos planos: a pretensão à visão global compreensiva dá lugar a um planejamento mais contextualizado, voltado para bairros ou setores específicos da cidade” (Idem, ibidem, p. 83).

Na perspectiva estratégica pensar a cidade como empresa significa, essencialmente, “concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações” (Vainer, 2002). Desta forma, “agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado” (Vainer, 2002). Portanto, a cidade é pensada e sentida como um sujeito abstrato e genérico, constituindo uma homogeneidade que não corresponde às estratificações sociais existentes. Esse sujeito abstrato e homogêneo, além de ocultar indivíduos, grupos e classes sociais que não se adequam ou inserem na lógica dominante, deve agir como uma empresa, direcionando seus esforços e tendo como parâmetros o mercado, a eficiência, a lucratividade. Dessas concepções centrais, decorre a afirmação de quem são os agentes estratégicos nessa visão. Os segmentos e classes sociais que não tem acesso ao mercado, incapazes de fortalecer a competitividade urbana, não são relevantes para o planejamento, gestão e reforma do espaço urbano nessa perspectiva (Vainer,

2002, p.87). O sentido geral da mudança é profundo e deve ser percebido em suas conseqüências ético-políticas:

(...) a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito / ator econômico (...) e, mais especificamente, num sujeito / ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (Vainer, 2002, p.89).

Nesse processo, os “segmentos de escassa relevância estratégica” são aliados da participação no planejamento, podendo-se falar em uma passagem “do despotismo tecnoburocrático com pretensões racionalistas para a ditadura gerencial com pretensões a produtivizar a cidade e os cidadãos” (Vainer, 2002, p.90). Aqui se pode efetuar a análise crítica da terceira analogia, a da cidade enquanto pátria:

A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto polis. Afinal, como lembrava Marx, na porta das empresas, dos laboratórios secretos da produção capitalista está escrito: “No admittance except on business” (...) Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei (Vainer, 2002, p.91).

Surge a seguinte questão política: como criar condições de legitimidade em um projeto que reduz tão radicalmente o espaço público, que nega a politização da sociedade? A estratégia utilizada é a da produção permanente do consenso, o consenso como princípio e fim, onde o discurso trata a cidade como uma unidade: “a cidade compete, a cidade deseja, a cidade necessita”, aceitando-se como natural a instauração da cidade como sujeito simples, coeso, sem qualificação (Vainer, 2002, 91). Apesar das críticas, os defensores dessa matriz assumem a perspectiva de que o planejamento urbano teria a capacidade de produzir uma “pátria reconciliada”, ao ser situado em uma “confluência mágica” de interesses comuns, acima das contradições e desigualdades estruturais, dos partidos e das paixões políticas, do debate acerca das visões ideológicas, dos projetos de sociedade e das prioridades nacionais ou locais (Vainer, 2002). Na prática, a utopia da pólis enquanto espaço de encontro e confronto dos cidadãos é negada pelo pragmatismo da city, espaço, objeto e sujeito de negócios. Nessa perspectiva, a “participação proposta se funda na negação da cidadania: consumidor de

mercadorias, acionista de empresa ou patriota orgulhoso, o cidadão planejado estrategicamente está condenado a ver desaparecer o espaço e a condição de uma cidadania desde sempre contestada no projeto moderno” (Vainer, 2002, p. 101). Parte-se do pressuposto, a ser aceito por todos, de que a cidade-mercadoria e a cidade-empresa indicam os eixos estratégicos a serem seguidos, independentemente de posição, classe, opção política, etc. Maricato (2002, p. 60) indica como a participação nessa vertente, “implica em subordinar os interesses de muitos aos interesses hegemônicos: unidade para salvar a cidade e levá-la a uma vitória sobre as demais que competem pelos mesmos investimentos”. Vainer (2002, p. 98-101) destaca como o “planejamento estratégico urbano e seu patriotismo de cidade desembocam claramente num projeto de eliminação da esfera política local”.

Gondim (2007, p. 89-90) também analisa criticamente essa vertente de planejamento, indicando como uma conseqüência central dessa forma de planejar, produzir e gerir as cidades, a aniquilação do espaço público. Porém, ressalta contradições e potencialidades inscritas nesse contexto histórico, ao destacar que o “reconhecimento da corrosão do espaço público e de suas conseqüências negativas para o exercício da cidadania não deve levar a conclusões deterministas, como as que permeiam muitas análises do planejamento urbano na contemporaneidade” (Gondim, 2007, p. 93).<sup>66</sup>

Sánchez (2001, p. 02) destaca a importância de investigar os agentes das elites locais e suas estratégias políticas e territoriais para explicar as possibilidades de realização histórica do projeto de modernização urbana, porém, tendo clareza da existência de relações de força e da existência de agentes sociais em diferentes escalas:

Além dos atores locais, um conjunto de agentes e estratégias territoriais interescares aparecem para erigir a imagem da “cidade-modelo”, numa rede que, ao ser descoberta, evidencia um complexo mercado no qual as imagens são construídas e postas em circulação em variadas escalas (local, nacional e internacional), com mútuas influências de diversa ordem (...).

Além disso, Sánchez (2001, p. 03) evidencia relações de força simbólicas que configuram parâmetros arbitrários que “medem, avaliam e classificam cada projeto de modernização urbana com pretensões de reinserção global”. Nessa perspectiva, Sánchez (2001, p. 05) avalia que as “lutas simbólicas não são mera expressão das relações de poder;

<sup>66</sup> Nessa concepção de planejamento urbano vivencia-se a predominância de racionalidades e sensibilidades promotoras da estruturação e da apropriação da cidade em diferentes localizações, cada uma das quais deve ser organizada de forma a tornar-se rentável. Um pequeno exemplo, para ilustrar essa racionalidade, refere-se à “disputa” entre estacionamentos empresariais, flanelinhas e “azuizinhos”, na cidade de Fortaleza, pela posse ou propriedade de diferentes pontos/vagas e conseqüente extração de rendimentos cotidianos e permanentes.

elas atuam sobre o campo das práticas, elas reelaboram as práticas”. Desta forma, Sànchez (2001, p. 05), destacando que a representação da cidade é um objeto em disputa, relacionando-se à capacidade de exercer poder, afirma que as “representações que os sujeitos têm do real influem na construção da realidade ao mesmo tempo que as práticas materiais são a base para novas representações do real”. No âmbito do que é aqui denominado como matriz do planejamento estratégico, Sànchez (2001, p. 09) referindo-se à produção das representações e das imagens-sínteses indica:

(...) comparecem necessariamente saberes de *experts* provenientes de campos cada vez mais especializados. Publicitários, consultores em *marketing*, produtores culturais, conselheiros em comunicação e pesquisadores de mercado são os agentes exemplares que emergem como figuras centrais associadas à gestão empresarial das cidades.

As representações e discursos devem, também, o essencial de sua força de convicção ao prestígio dos sujeitos e instituições a partir dos quais emanam e circulam como fluxos. São apresentados em toda parte, simultaneamente, a partir das instâncias pretensamente neutras do pensamento neutro que são os grandes organismos internacionais como o Banco Mundial, a Comissão Européia, a ONU e as grandes mídias (...).

Diversos níveis institucionais e diferentes corpos de agentes altamente especializados, públicos e privados, respondem a funções determinadas no processo de produção simbólica.

Ribeiro Filho (2006, p. 15) faz uma reflexão importante sobre a forma, o conteúdo e a influência da “difusão internacional de idéias sobre administração urbana e planejamento urbano, protagonizada pelo Banco Mundial – BM para os países da periferia capitalista”, evidenciando como desde o início de sua atuação essa instituição utilizou “projetos para difundir sua doutrina e influenciar as políticas dos países clientes”. Mais do que isto, o autor evidencia as relações de poder, correlações de força, estratégias e mecanismos através dos quais instituições como o Banco Mundial promovem uma eficaz, autoritária e estrutural difusão simbólica, acadêmica, técnico-burocrática e normativa de suas concepções, conceitos e valores (Ribeiro Filho, 2006). Essa interferência das instituições internacionais nas intervenções urbanas brasileiras, muitas vezes sobrevalorizada ou não percebida, e que se fez no Ceará, por exemplo, através do PROURB, é evidenciada por Ribeiro Filho (2006, pp. 24-25) em toda a sua amplitude:

Estima-se que desde a década de 1980, mais de 20% dos municípios brasileiros, algo em torno de 1.200 municípios, já participaram diretamente dos projetos urbanos do BM. Ou seja, cerca de 1.200 municípios já participaram das operações de ajuste urbano de inspiração neoliberal promovidas pelo BM. Na literatura pesquisada notou-se uma carência significativa de trabalhos que tenham identificado este “avanço silencioso” do BM sobre os municípios brasileiros e, principalmente, o

avanço da ideologia neoliberal e da cultura da economia de mercado através das contra-reformas conservadoras promovidas nas instituições municipais.

O BM demorou quase trinta anos para iniciar suas operações urbanas, mas, quando isto ocorreu, logo se tornou um dos principais agentes e, isto não pode ser desconsiderado. Não há sinais de que ele deixará de elaborar estratégias e políticas para as cidades. Pelo contrário, cada vez mais, ele tem se dedicado às cidades, na busca da construção de um ambiente amigável ao mercado ou market-friendly. O seu objetivo é transformar as cidades em verdadeiras máquinas do crescimento econômico<sup>7</sup>, como ressalta o Relatório Mundial 1999/2000.

Wacquant (2001) é outro autor que explicita os complexos vínculos e laços entre intelectuais, políticos e instituições políticas e financeiras internacionais, analisando como essas articulações e as condicionalidades institucionais interferem na definição das agendas, nas decisões de aplicação de recursos, na legitimidade dos governos e na formulação das políticas públicas, porém na área das políticas de segurança. Ao mesmo tempo, Wacquant (2001) também evidencia as articulações diretas entre interesses privados, expansão dos negócios capitalistas e determinados padrões de gestão e políticas públicas, como também é o caso no planejamento estratégico urbano.

Nesse contexto de fortalecimento das concepções empreendedoristas, de governança urbana e planejamento estratégico, Sánchez (2001, p. 12; 14), remetendo ao patriotismo de cidade, reflete sobre os aspectos políticos dessa matriz, problematizando a participação inscrita nos projetos e nas representações hegemônicas da cidade-mercadoria:

(...) a participação da população, estimulada através da mídia e do conjunto de campanhas de comunicação, é uma participação vinculada à adesão a programas e políticas oficiais, uma participação legitimadora e não transformadora dessas políticas.

Ela tem, antes de mais nada, valor instrumental para o aperfeiçoamento dos projetos administrativos e é considerada imprescindível para a implementação eficaz dos mesmos, uma vez que cria uma certa pressão moral e ética para o cuidado com a cidade. A mobilização popular não se refere à tomada de decisões políticas; ela acontece apenas na fase de implementação dos projetos.

Gondim (2007, p. 86-87) ressalta como na produção, no planejamento e na gestão da cidade a cultura “via patrimônio, arquitetura e políticas culturais passa a ser usada como instrumento para produzir ou reforçar imagens das cidades, tendo em vista incrementar o consumo turístico ou o lazer de seus próprios habitantes”. Desta forma, um elemento central nessa estratégia é a centralidade econômica dada ao setor de serviços ligados ao turismo e ao lazer:

A cultura passa a ser usada, explicitamente, para promover a imagem da cidade, mas seu papel não se esgota na dimensão estritamente simbólica, pois as atividades

culturais são utilizadas para criar espaços urbanos. A construção ou reforma de equipamentos culturais se torna catalisadora de um processo mais amplo de renovação de centros e bairros, ou mesmo de setores inteiros da cidade. Muda tudo: não só a paisagem, como os usos e o perfil dos usuários. Nesse processo, o espaço transforma-se também num bem consumível: além de ser um local de atividades de lazer, torna-se um objeto de consumo visual das qualidades estéticas de sua paisagem ou de sua arquitetura (Gondim, 2007, p. 85-86).

Nessa perspectiva, Gondim (2007, p. 87) indica como essa estratégia vêm produzindo dois tipos básicos de espaços urbanos: I) Espaços de habitação, trabalho, consumo e lazer totalizantes concebidos como “enclaves fortificados”, muitas vezes redirecionando o crescimento metropolitano e criando subcentros nos subúrbios (shopping centers, condomínios ou ruas fechados, centros empresariais e parques temáticos); II) Áreas centrais e frentes marítimas ou fluviais requalificadas por intermédio de projetos de preservação histórica, aliados a políticas culturais (Gondim, 2007, p. 87). No Brasil, isto vêm assumindo o formato de intervenções urbanas ou urbanísticas que intencionam promover o que vêm sendo denominado de qualificação, revitalização ou reestruturação de espaços urbanos específicos, em processos geralmente articulados ao fortalecimento do turismo e dos serviços. Essa abordagem “pós-moderna” é perceptível em um movimento surgido nos Estados Unidos entre o final dos anos 1980 e a década de 1990, denominado *New Urbanism*:

Em seu primeiro encontro, realizado em Chicago, em 1993, foi criada a organização “Congress for the New Urbanism” e apresentado o documento que sintetiza seus princípios. Entre estes, vale destacar: a importância concedida à diversificação de usos e de população dos bairros; a concepção de espaços públicos como elementos “fisicamente definidos e universalmente acessíveis” que deveriam formar as cidades; e a idéia de que a arquitetura, o paisagismo e o desenho urbano deveriam “celebrar” a história, o clima, a ecologia e as práticas construtivas locais (...) (Gondim, 2007, p. 81).

Souza (apud Gondim, 2007, p. 81-82) assinala o caráter basicamente conservador do *New Urbanism*, o qual rompe com os ideais e a estética da arquitetura e do urbanismo modernistas, mas alia-se a interesses empresariais com vistas a um planejamento de escopo limitado e com reduzida participação popular. Gondim (2007, p. 88) também destaca outros impactos negativos dessas vertentes pós-modernas, ressaltando, por exemplo, como a “rígida definição de fronteiras espaciais” inibe o contacto entre as pessoas pertencentes a distintas classes, grupos e segmentos sociais, revela a concentração de pessoas de uma mesma classe dentro dessas fronteiras e delimita um “espaço total, um mundo completo, um tipo de cidade em miniatura”.

Desta forma, ao mesmo tempo “em que se constroem cidadelas para os ricos e a classe média, o processo de totalização atinge também os pobres, em decorrência da multiplicação de favelas, guetos ou enclaves étnicos” (Gondim, 2007, p. 88). Holanda & Kohlsdorf (2003, p. 12) se referem a padrões ou características urbanas pós-modernas perceptíveis em Brasília em novos bairros a partir dos anos 1990, qualificando o que denominam de cidade de muros, caracterizada pelo agravamento de processos e dinâmicas de segregação socioespacial e fragilização dos espaços públicos.

Analisando as relações do Estado com os processos de produção social do espaço urbano no capitalismo de final do século XX, Moro Jr. (2006, p. 39) avalia:

O modelo de urbanismo do Brasil *globalizado* foi adotado por administradores públicos na década de 1990. Ele implicou essencialmente investimentos concentrados na cidade legal, aplicados em *novas centralidades* e revelando grande dicotomia nas políticas públicas de desenvolvimento urbano: ou as cidades procuravam transformar-se para atrair atividades e investimentos do capitalismo contemporâneo ou buscavam desenvolver ações urbanísticas que minimizassem o impacto estrutural e conjuntural da realidade brasileira, com enormes dificuldades, por exemplo, acesso à terra, demanda habitacional, saneamento, drenagem urbana e sistema de transporte público.

A administração urbana referenciou-se em princípios da iniciativa privada e o seu desempenho passou a ser medido por sua capacidade de gerar riquezas e estabelecer competências à produção de bens e serviços, assumindo características cenográficas para atração de novos empreendimentos e ocultação dos conflitos existentes em seu território.

Machado (2004, p. 91-92), sob a influência de autores franceses, assume uma perspectiva diferenciada em relação ao planejamento urbano estratégico, avaliando-o positivamente e vinculando-o ao neo-urbanismo ou novo urbanismo. A particularidade maior dessa perspectiva “seria a elaboração e a implementação de ações e projetos num contexto de incertezas”, e desta forma:

Ao contrário do urbanismo moderno, que propunha um programa de longa duração para a cidade definindo os princípios de organização espacial (sobre a forma de planos diretores, por exemplo), numa tentativa de dominar o futuro, reduzir as incertezas e realizar um projeto conjunto, o novo urbanismo surge pautado na “gestão estratégica urbana”, de procedimentos mais reflexivos, adaptados a uma sociedade complexa e a um futuro incerto. Prevê a constante revisão de seus objetivos e métodos e elabora uma multiplicidade de projetos de natureza variada que buscam coerência entre si e se aglutinam em torno de uma estratégia de aplicação conjunta, em que deveriam ser considerados, na prática, os acontecimentos, as evoluções, as mutações.

Pretende, assim, enfrentar a crescente dificuldade de reduzir as incertezas e os imprevistos de uma sociedade aberta, democrática e marcada pelas acelerações da nova economia. Articula, por meio de idas e vindas múltiplas, o longo e o curto prazo, a grande e a pequena escala, os interesses gerais e os específicos. Vale-se das oportunidades, sendo ao mesmo tempo estratégico e pragmático.

Machado (2004, p. 94) indica que são “privilegiadas ações estratégicas e pontuais, que se traduzem basicamente em ‘Projetos Urbanos’”.<sup>67</sup> Nessa perspectiva, o projeto urbano tem um horizonte temporal longo, requer o debate e a troca com a população, reúne várias competências e demanda uma multiplicidade de saberes técnicos, articula parcerias entre instituições públicas e privadas e atua em um contexto urbano “em que há interesses diferenciados entre atores sociais, econômicos e políticos” (Machado, 2004, p. 92-93). Nessa trajetória brasileira de fortalecimento da presença institucional da matriz estratégica de planejamento urbano, deve-se destacar o Plano Estratégico do Rio de Janeiro<sup>68</sup>, que, pretendendo o consenso da sociedade civil para traçar seus principais objetivos e metas, na prática, porém, “não foi objeto de uma participação significativa da sociedade civil, e seu processo de elaboração veio apenas referendar uma formulação preconcebida da consultoria internacional para o Plano Estratégico do Rio de Janeiro” (Machado, 2004, p. 95). Neste sentido, ao referir-se também ao Projeto “Rio-Cidade”, Machado (2004, p. 95-96) indica críticas:

A falta de participação comunitária foi notada como uma das lacunas do processo. As equipes de arquitetura propunham seus projetos livremente, condicionados unicamente por exigências técnicas de serviços e infra-estrutura e pelas dotações orçamentárias apresentadas pela prefeitura. Em alguns casos, e não em todos, os projetos eram posteriormente apresentados às associações de moradores, que já pouco podiam opinar.

Além disso, Machado (2004, p. 96) indica que as intervenções do Rio-Cidade foram muitas vezes classificadas como superficiais, “visando o embelezamento e a ‘maquiagem’ urbana, não atingindo problemas estruturais nem interferindo no uso e na ocupação do espaço privado”. A autora (2004, p. 96) também indica como esse projeto abriu novas oportunidades de intervenção profissional para os arquitetos, com a introdução de concursos públicos. Refere-se ainda ao projeto Favela-Bairro, iniciado em 1994 no Rio de Janeiro, visando promover a integração entre a cidade formal e a cidade informal. Destaque-se que o projeto Favela-Bairro não inclui melhorias nas habitações e processos de regularização fundiária,

---

<sup>67</sup> “O projeto não é aqui apenas o destino do desenho, mas é também um instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e implantação levam em conta as potencialidades e as dificuldades da sociedade, com seus atores, sítios, circunstâncias e acontecimentos. O projeto tem o papel de analista e instrumento de negociação no âmbito da gestão estratégica urbana que visa explorar os acontecimentos e as forças as mais diversas de maneira positiva em relação a seus objetivos estratégicos. Assim (...) o “neo-urbanismo” privilegia a negociação e o compromisso sobre a aplicação da regra majoritária; o contrato sobre a lei; a solução ad hoc sobre a norma” (Machado, 2004, p. 92).

<sup>68</sup> Elaborado entre 1994 e 1995 através da contratação de consultoria internacional que havia participado do Projeto Urbano de Barcelona.

atendendo inicialmente favelas de médio porte, que abrigam entre 500 e 2.500 famílias (Machado, 2004, p. 97).

Silva (2004, p. 106), refletindo sobre o Rio de Janeiro, refere-se ao confronto entre o Plano Diretor – que começa a ser elaborada em 1988 e é aprovado em 1992 – e o Plano Estratégico – elaborado entre 1994 e 1995 – como um confronto entre duas concepções e perspectivas de planejamento urbano em disputa:

É importante registrar que, apesar da controvérsia que circundou sua elaboração, com críticas principalmente sobre sua legitimidade popular e sua disputa de hegemonia enquanto documento de planejamento com o recém-elaborado Plano Diretor, o Plano Estratégico era, naquele momento, uma peça importante para o governo recém-eleito postular a candidatura do Rio de Janeiro para as Olimpíadas de 2004.

(...) o Plano Estratégico deu ao urbanismo um lugar de destaque dentro da política de recuperação da imagem da cidade e de fundamental importância para a economia da cidade. Dentro das diretrizes de urbanismo presentes no Plano Estratégico, a requalificação do espaço público ganha especial significância. O que diferenciava também o Plano Estratégico do Plano Diretor era que, no primeiro, a dimensão de gestão urbana e de recursos financeiros era fundamental.

Compans (2004, p. 199) reflete sobre o embate entre o planejamento estratégico e o planejamento referenciado pelo ideário da reforma urbana:

Após quase uma década de hegemonia na abordagem “estratégica” no pensamento urbanístico e na gestão de muitas cidades brasileiras, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, ao atualizar os princípios e instrumentos da agenda da reforma urbana, embaralhou o jogo de interesses conflituosos em torno do controle do uso e da ocupação do solo urbano em nosso país. De volta à centralidade da cena política municipal, o processo de elaboração ou revisão do plano diretor, agora revigorado pela ampliação dos instrumentos urbanísticos disponíveis, tende a ser o momento privilegiado para a explicitação desse conflito como para a possibilidade de sua pactuação.

Compans (2004, p. 199) permite perceber como as duas concepções possuem objetivos distintos e “aspectos antagônicos relativos ao papel do Estado e sua relação com a sociedade”:

Esses segmentos acreditam que a modernização da infra-estrutura econômica e a flexibilidade institucional em particular – no que concerne às normas urbanísticas e aos incentivos fiscais – são determinantes para a atração de empresas e investimentos que permitiriam inserir a cidade nos fluxos globais da economia e, por isso, defendem que o Estado exerça uma função de acompanhamento e suporte ao mercado.

Já os setores que integraram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana advogam a democratização do Estado e o fortalecimento de seu papel regulador do mercado, sobretudo no sentido de inverter a lógica excludente que predomina na urbanização brasileira, por meio da captura de mais-valias urbanas e da adoção de políticas redistributivas.

#### **5.4. Tensões e confluências entre a reforma urbana e o planejamento estratégico**

No decorrer da primeira década do século XXI, o campo do planejamento urbano parece adquirir contornos mais contraditórios, onde as diferentes matrizes e vertentes parecem se confundir ou misturar em alguns momentos. Porém, antes de abordar essa questão, cabe indicar alguns condicionamentos sociais importantes que, em sua evolução, interferem nesse campo.

Um primeiro deles se refere ao fenômeno da mundialização do capital, que evidencia, em articulação com a emergência da política neoliberal entre os anos 1980 e 1990 e com a difusão da reestruturação produtiva contemporânea, a instituição de novos padrões de acumulação e regulação do capital e do trabalho. Cabe também considerar que no caso brasileiro enquanto os anos 1990 vivenciaram uma hegemonia neoliberal, a partir dos Governos Lula, mantêm-se alguns pontos do programa neoliberal, mas assume-se concepção diferenciada de Estado e de sociedade, onde a intervenção estatal é fomentada por referências neo-institucionalistas e neo-desenvolvimentistas.

Dois aspectos iniciais podem ser destacados. O primeiro se refere às formas recriadas de territorialização e desterritorialização que impactam profundamente os processos e as dinâmicas de produção social do espaço urbano, articulando forças, agentes e condicionamentos de diferentes escalas (global, internacional, nacional, regional, estadual, municipal, local), e tornando mais complexos os jogos econômicos e as lutas políticas. Neste sentido, apesar das crises e dos ciclos que perpassam o processo de reprodução do capital, em suas diferentes interfaces e escalas, multiplicam-se as potencialidades de apropriação privada e reprodução do capital, através de uma infinidade de formas de investimentos, financiamentos, associações e mecanismos de circulação de capital público e privado. Aqui entra em cena um outro elemento importante. Trata-se das conseqüências e impactos vinculados à financeirização da economia, com o predomínio e liderança do capital financeiro, com os seus agentes centralizando processos e dinâmicas de articulação de negócios e do processo de reprodução do capital. Neste sentido, multiplicam-se as formas assumidas pelo capital e as oportunidades de negócios, interferindo diretamente no processo de produção social do espaço urbano. Para exemplificar, é possível indicar articulações, não isentas de tensões e contradições, entre vários tipos de capital bancário, turístico, imobiliário e industrial.

Na cidade de Fortaleza, assim como em diversas outras capitais do nordeste brasileiro, os impactos desse novos padrões de acumulação e regulação do capital atingem

profundamente os agentes sociais, reconfigurando os grupos, segmentos e classes sociais pertencentes ao campo do planejamento urbano. Neste sentido, cabe citar, a presença cada vez mais ampla de capitais de outras origens (nacionais e internacionais), com âmbitos de intervenção também diferenciados e impulsionando diversos tipos de associações, parcerias e negócios, em áreas como a indústria da construção civil e o turismo.

Essa trajetória adquire maior inteligibilidade se situado em um contexto de descontinuidade histórica no fortalecimento institucional técnico e burocrático do planejamento urbano no país, durante o período de transição democrática e hegemonia neoliberal, com a sua retomada no século XXI, a partir dos Governos Lula. Neste sentido, trata-se de um contexto totalmente diferenciado, em relação aos anos 1970, demarcados estes pelos governos autoritários e ditatoriais, enquanto os Governos Lula, de esquerda, buscaram constituir uma institucionalidade em sintonia com a Constituição de 1998. Ou seja, articulando democracia representativa e partipativa, valorizando a co-gestão e constituindo uma institucionalidade estatal democrática e participativa. Neste sentido, a constituição do Ministério das Cidades é um elemento chave nesse processo, associado à formulação e aplicação das políticas e dos sistemas de habitação, transporte e saneamento ambiental, à criação do Conselho Nacional das Cidades e à existência de um conjunto de fundos públicos, programas, projetos e políticas setoriais, tais como os Planos Diretores e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Também é importante pontuar, nesse contexto mais geral, dois momentos importantes dos Governos Lula, com impactos diretos no campo do planejamento urbano no país: a mudança no comando do MCidades e a efetivação do PAC. O primeiro refere-se à saída de Olívio Dutra do Ministério das Cidades (PT), assumindo Márcio Fortes (PP). Essa mudança fragilizou a presença direta dos agentes defensores e a hegemonia do ideário da Reforma Urbana no interior do Estado brasileiro. Aparentemente, isto não significou um abandono da concepção da Reforma Urbana, mas abriu espaço para uma fragilização institucional do MCidades no âmbito do Governo Federal e de das tentativas de implementação mais radicais de uma concepção reformista de planejamento, gestão e políticas urbanas. Neste sentido, três deslocamentos precisam se apontados. O primeiro é a sobreposição entre as ações desenvolvidas pelo MCidades e as ações do PAC, gerando dualidades e tensões vinculadas. O segundo se refere à fragilização do Conselho das Cidades, que vinha paulatinamente se fortalecendo enquanto uma instância efetivamente inovadora do ponto de vista da democratização do sistema político brasileiro, diante dos padrões tradicionais. O terceiro se

refere a uma dinâmica de intervenção urbana bastante demarcada por intervenções urbanas pontuais através de instrumentos de políticas setoriais e com caráter intergovernamental, principalmente planos, programas e projetos.

Neste sentido, através de uma perspectiva de intervenção urbana onde as articulações, alianças e parcerias entre poder público e capital privado são bastante amplas e capilarizadas, promove-se uma fragmentação que dificulta a democratização política, o controle social e a participação popular mais qualificada. É verdade que permanecem subsistindo as exigências de participação social, porém tendencialmente adquirindo um sentido formal, mais com um caráter restrito de governabilidade, e não efetivo em suas potencialidades de transformação estrutural do sistema político e das relações sociais. Além disso, mantêm-se o sentido essencial de geração, difusão e usufruto de direitos urbanos, mas com um deslocamento no sentido desses direitos urbanos, que perdem seu vínculo essencial com a instituição de uma cidadania democrática, esvaziando-se ao tornarem-se serviços públicos a serem acessados pelos indivíduos e famílias.

No primeiro momento é Ministro Olívio Dutra, ex-governador do Rio Grande do Sul, estado reconhecido por suas inovações democráticas e participativas, dentre as quais, as experiências de orçamento participativo. Neste período, grande parcela das lideranças nacionais vinculadas ao MNRU, acadêmicas e dos movimentos sociais, participa do projeto, com alguns engajando-se diretamente no Ministério. Em um momento posterior, em função das alianças partidárias, o PT é aliado do MCidades, assumindo Márcio Fortes, vinculado ao Partido Progressista – PP, decorrendo a saída de vários quadros de segundo e terceiro escalão e a fragilização do pólo da reforma urbana, defensor de mudanças mais profundas e radicais. Porém, continua o processo de fortalecimento institucional, com a elaboração e aprovação de legislações, políticas e recursos financeiros. Outro momento, que efetua uma passagem que poderíamos caracterizar como de uma perspectiva democrática e participativa para uma perspectiva desenvolvimentista de perfil tecnicista, se articula ao lançamento e evolução do Plano de Aceleração de Crescimento – PAC. Neste novo contexto, parcela relevante dos recursos financeiros do MCidades é deslocada para o PAC, saindo do controle desse Ministério e, por consequência, das potencialidades de acesso a esses recursos através de processos institucionalizados que contemplassem um caráter democrático pautado inclusive pela participação popular.

Destaque-se que a base material dessa processualidade política onde a questão democrática e participativa encontra espaço – de forma ambígua –, articula alguns

movimentos importantes, a partir dos anos 1980. Dentre eles, a existência de financiamento externo crescente para programas e projetos urbanísticos e habitacionais a partir de organismos como o Banco Mundial. Também associado a isto uma complexificação dos arranjos institucionais entre agentes públicos e privados, na forma de consórcios e parcerias, por exemplo. Além disso, e envolvendo diferentes agentes que atuam no mercado imobiliário (empreendedores, proprietários, construtoras, etc.), agentes privados que atuam em diferentes escalas territoriais efetivam variados tipos de vínculos financeiros, administrativos e institucionais, tendencialmente efetivando o domínio de grandes empresas no território de Fortaleza, a partir das duas últimas décadas. Isto se associa a projetos habitacionais com formatos verticais e horizontais, a construção e gestão de torres de serviços e de negócios e a grandes centros comerciais e shopping centers, a construção e operação de grandes equipamentos urbanos públicos e privados e de grandes estruturas urbanísticas e também associadas ao turismo. O século XXI aprofunda e amplia esse movimento através de programas e projetos como o “PAC – Programa de Aceleração do Crescimento” e o “Minha Casa, Minha Vida”, além de uma infinidade de outros, vinculados a diversos ministérios e constituindo articulações entre as esferas governamentais federal, estadual e municipal. Esse movimento, que amplifica as potencialidades de negócios e reprodução do capital, também é aprofundado e ampliado através dos chamados grandes eventos, tais como o Pan-Americano do Rio de 2007, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, todos impulsionando intervenções urbanas, carreando recursos, oportunidades de negócios e de apropriação e potencialidades de reprodução do capital, com bastante antecedência.

Por fim, um outro elemento que transparece nesse contexto de ambigüidades, dualidades e tensões entre as matrizes da reforma urbana e estratégica no campo do planejamento urbano no país, é a centralidade da articulação dos processos de produção social do espaço urbano a elementos essenciais do planejamento estratégico mercadófilo, destacando-se: I) a articulação, bastante presente nas capitais nordestinas, e particularmente em Fortaleza, ao turismo de negócios e de grandes eventos; II) a articulação à atração de investimentos e negócios; III) a mobilização das práticas de requalificação urbana, inclusive em seus sentidos de gentrificação. Esses três sentidos essenciais muitas vezes tornam-se predominantes no processo de produção social do espaço urbano, desqualificando, fragilizando ou negando decisões e instrumentos de planejamento urbano, tais como o Plano Diretor, embora possam também ocorrer resistências. De qualquer forma, evidenciam-se indícios relevantes de como e por que muitas vezes o Plano Diretor, e outros instrumentos,

tornam-se peças formais, não aplicadas, ao contrário fragilizadas propositalmente, posto que não se adequam aos interesses e concepções hegemônicas dos agentes sociais presentes no campo do planejamento urbano.

## 6. EVOLUÇÃO TERRITORIAL E PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA

Esta caracterização territorial evidencia uma dimensão estrutural que condiciona o campo do planejamento urbano, ao circunscrever um conjunto de questões, conflitos, problemáticas e tensões e, o mesmo tempo, indica agentes sociais que o compõem. Assume como elemento essencial a idéia de que a produção social do espaço urbano envolve os processos de ocupação, uso, acesso, posse e propriedade das diferentes parcelas que o compõem. Essa produção social do espaço é realizada por agentes sociais que detêm capacidades diferenciadas de interferência socioespacial, evidenciando a (re)produção de restrições, conflitos, tensões, lutas, desigualdades e segregações socioespaciais.

De uma forma mais ampla, a sociedade e a cidade contemporâneas são afetadas pelas mutações no mundo do capital e do trabalho, por mudanças nos tempos, espaços, ritmos e deslocamentos inter e intra-urbanos, e nos modos, formas e circuitos de produção, circulação, distribuição e consumo de riquezas, valores e bens materiais e simbólicos. Todos esses processos e dinâmicas articulam agentes, forças e relações que atravessam os espaços urbanos, (re)produzindo territórios e atingindo de forma desigual as diferentes classes, grupos e segmentos sociais. Neste sentido, cabe destacar que o território envolve uma apropriação e uma produção do espaço em seus sentidos material e simbólico. Desta forma, o território abrange áreas físico-geograficamente delimitadas e atravessadas por processos e dinâmicas de diferentes escalas, onde se constituem e reproduzem controles e formas de poder e apropriação material e imaterial do espaço, com dinâmicas de (re)territorialização e desterritorialização. Saquet (2006, p. 78), dialogando com a concepção de “sistemas locais territoriais”, de Giuseppe Dematteis, afirma o território e a territorialidade enquanto “produtos do entrelaçamento entre os sujeitos de cada lugar, destes com o ambiente e destes com indivíduos de outros lugares, efetivando **tramas transescalares** entre diferentes **níveis territoriais**” (negritos no original).

É também Saquet (2006, p. 73), mobilizando as contribuições de Claude Raffestin sobre o conceito de território, que evidencia como este é “objetivado por relações sociais, de poder e dominação” que cristalizam “territorialidades no espaço” e configuram “malhas, nós e redes”. Além disto, o território remete à existência de fluxos materiais e imateriais e à

complementaridades entre diferentes componentes e dimensões territoriais, tais como a circulação e a comunicação. Outros aspectos relevantes aos estudos e pesquisas territoriais são a identificação e caracterização de mudanças, permanências e (des)continuidades que atravessam os territórios; a coexistência de articulações, múltiplas temporalidades e territorialidades, inclusive remetendo à sobreposição ou ao imbricamento entre essas multiplicidades; e a existência de aspectos comuns e singularidades aos diversos territórios. Neste sentido, os territórios urbanos desvelam dimensões e processualidades objetivas (desenho, forma e estrutura urbana) e subjetivas (identidades, percepções e representações), que estruturam, ordenam e regulam socialmente o espaço urbano.

A partir dessa básica fundamentação teórica, pretende-se expor alguns aspectos e dimensões que compõem o(s) território(s) de Fortaleza.

### **6.1. Síntese da evolução urbana e do planejamento urbano em Fortaleza**

Em 11 de março de 1725 foi instituída através do Conselho Ultramarino a Vila da Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, instalada em 13 de abril de 1726 pelo Capitão-Mor Manuel Francês, segunda vila criada no Ceará, posterior à de Aquiraz que foi estabelecida em 1700. Ao processo de criação dessas duas vilas no litoral cearense, vinculam-se articulações, vínculos e tensões entre proprietários locais e agentes metropolitanos sendo possível apontar a hipótese de que a escolha da aglomeração urbana litorânea de Fortaleza para ser a sede da Capitania, vinculou-se dentre outros fatores, à busca de autonomia das autoridades metropolitanas diante das pressões sociais dos proprietários com base local de poder, radicados prioritariamente nos sertões, mas também, em menor número, em Aquiraz.<sup>69</sup> Lemenhe (1991, p. 78) defende essa interpretação, afirmando que as “vilas criadas pela administração portuguesa no período colonial com seus corpos burocráticos e militares tinham como função assegurar a dominação metropolitana”. Ao mesmo tempo, e de forma ambígua, a constituição da estrutura de poder das vilas adquire o sentido de legitimar o exercício do poder pelos proprietários locais, viabilizando a instituição de uma ordem social, que subordina e controla os segmentos não proprietários da população local e reproduzindo os processos de produção, distribuição, comercialização e arrecadação (Lemenhe, 1991, p. 41).

---

<sup>69</sup> No decorrer dos séculos seguintes, após a Independência e até os anos 1930, essas articulações, vínculos e tensões englobariam prioritariamente as oligarquias estaduais e regionais, as autoridades imperiais e os proprietários com base local de poder.

A passagem para a condição de Vila estabeleceu uma autonomia político-administrativa de Fortaleza, evidenciada através da implantação da Casa de Câmara, da Cadeia e do Pelourinho – símbolos do poder no Brasil colônia (Moura Filha, 2000, p.37). A emancipação de Pernambuco, em 1799, assim como o desenvolvimento da agricultura, principalmente da cultura do algodão, impulsionaram a expansão urbana de Fortaleza e, no decorrer do século XIX, a pequena Vila iria superar os demais núcleos urbanos cearenses em importância territorial. Lemenhe (1991, p. 50) avalia que o período entre 1790 e 1820 foi central para a criação de condições econômicas e administrativas que permitiriam à Vila de Fortaleza, através de um longo processo, romper com a hegemonia de Aracati – principal vila cearense à época –, e afirmar a sua própria hegemonia.

Neste sentido, a criação e acesso a cargos, órgãos e espaços institucionais como os de sede da capitania e da ouvidoria, capitães-mores, câmaras municipais, pelourinho, dentre outros, expressa reconstituições nas hierarquias sociais e nas correlações de força, evidenciando processos e dinâmicas decisórios, relacionados, por exemplo, à concessão de sesmarias, julgamento e mediação de conflitos sociais, atribuição de postos e cargos, legislação sobre as práticas sociais, normatização da produção e do comércio, efetivação da arrecadação fiscal e regulamentação do acesso à força de trabalho indígena, dentre outras questões.<sup>70</sup> A vila é atravessada por instituições, relações e marcos simbólicos que efetivam, reproduzem e legitimam o poder metropolitano e dos segmentos sociais proprietários e a subordinação dos grupos e classes não proprietários.

A emancipação de Pernambuco foi essencial para a nucleação e expansão urbana e para o fortalecimento territorial de Fortaleza, destacando-se os aspectos de centralização da intermediação comercial e de arrecadação fiscal. Neste sentido, Lemenhe (1991, p. 62) indica:

Desde o início das transações diretas com Lisboa, por volta de 1803, a administração da Capitania dota a vila de infra-estrutura para as transações mercantis: são feitos estudos do porto e construção de mole. Para controlar o movimento das mercadorias instala-se alfândega e cuida-se do Prédio da Tesouraria da Fazenda. No que se refere às transações internas, constrói-se mercado público e regula-se a realização de feiras semanais. Inaugura-se na vila uma repartição de correios, agregada à Tesouraria da Fazenda, possibilitando, com os limitados recursos da época, ligar a vila-capital com outras vilas e as unidades de produção

Enquanto capital estadual, o crescimento e a consolidação urbana de Fortaleza articulam-se ao seu papel de intermediação e apropriação dos excedentes econômicos e de

---

<sup>70</sup> Em relação às tensões, conflitos e disputas de poder no território cearense, entre os séculos XVII e XVIII, vide Lemenhe (1991).

controle da ordem social e política (Lemenhe, 1991). Essa centralização vincula-se ao fato de que Fortaleza, na segunda metade do século XIX, assume algumas funções importantes, tais como as de centro político-administrativo da província, lugar onde ocorre a dinâmica científica e cultural, centro comercial-financeiro e de exportação e importação, lugar de centralização do processo de reprodução do capital e de apropriação privada. Essas tendências exacerbam-se no decorrer do século XX e no início do século XXI, evidenciadas na enorme concentração populacional e centralização econômica capitaneada por Fortaleza e com influência em todo o estado. Apesar disto, há algumas tendências de descentralização econômica e político-administrativa, vinculadas principalmente à região norte e à região sul/cariri no interior do estado do Ceará.

Pinheiro (2002, p. 43) indica como a transformação do núcleo urbano em Vila constituiu uma nova estrutura de poder, estabelecendo uma divisão de funções e de poderes entre o governador e a câmara municipal, evidenciando tensões, conflitos e negociações entre o poder central e o poder local, envolvendo a Metrópole e posteriormente o Império, as oligarquias regionais e os proprietários com base local de poder. Dentre as atribuições do governador destaque-se a organização militar, inspecionar as câmaras e justiças territoriais no cumprimento de suas obrigações e sem intervir nas suas decisões, prover interinamente os ofícios de justiça e os postos de ordenanças e, principalmente, a distribuir terras através das cartas de sesmarias. Dentre as atribuições das Câmaras, destaque-se a realização das obras públicas (caminhos, pontes, chafarizes, calçadas, etc.), o controle do abastecimento e a delimitação das taxas públicas, realizados através das posturas – normatizações universais que definiam elementos centrais à estruturação e organização urbana. Pinheiro (2002, p. 45) enfatiza o enfrentamento das questões urbanísticas como função das câmaras municipais. Apesar das mudanças que a Câmara Municipal vivenciou, permanece a importância dessa instituição no campo do planejamento urbano, posto que já nos séculos XIX e XX a sua presença era recorrente nos processos de elaboração e aprovação das cartografias e das legislações urbanas do período.

Um elemento importante que compõe a gênese e estruturação territorial que constitui a cidade de Fortaleza vincula-se à emergência das instituições capitalistas – propriedade privada, mercado e capital –, nos processos de produção social do espaço urbano. Neste sentido, Pinheiro (2002) indica como entre 1679 e 1824 foram distribuídas no território cearense 2.378 sesmarias para agricultura e/ou pecuária, evidenciando o processo de apropriação privada da terra pelos europeus e seus descendentes, em confronto com os povos

indígenas nativos. Associado a isto configura-se e reproduz-se um processo de constituição da propriedade privada da terra urbana através da cessão estatal de grandes extensões territoriais a entidades e indivíduos/famílias específicas, inclusa a legitimação jurídica dessa situação e abrindo espaço para um mercado fundiário privado. Nesse processo, a criação das aldeias indígenas pelos missionários, para as quais o governo de Portugal doava uma légua em quadro, também cumpriu um papel importante. Essas determinações se fizeram sentir na gênese estrutural do território e na evolução urbana de Fortaleza, como indica Fuck Jr. (2004), referindo-se ao papel dos aldeamentos indígenas e das grandes propriedades fundiárias na produção social do espaço em Fortaleza.

Outro processo importante que interferiu na constituição de um campo do planejamento urbano na cidade foi o da emergência dos técnicos e o do fortalecimento das normas urbanísticas, porém sem uma correspondente constituição de uma sistema político-técnico de planejamento. Esse processo atravessa os séculos XIX e XX. Na Vila de Fortaleza, a partir de 1800 um arruador – um arquiteto leigo – detinha a função de organizar o traçado das ruas, evidenciando a presença originária do que podemos caracterizar como especialistas ou técnicos participantes de um campo em formação.

Em si, o termo Plano Diretor não é uma inovação no planejamento urbano no Brasil, sendo usado desde o século XIX, inclusive na cidade de Fortaleza. Porém, até os anos 1930 e 1940, o que era chamado de Plano Diretor correspondia a peças cartográficas que definiam a estrutura e a expansão urbana de cada cidade. Portanto, somente faz sentido falar em Plano Diretor na perspectiva atual, a partir dos anos 1930, com a sua gênese associada à constituição do Estado interventor. De forma mais ampla, em Fortaleza podem ser listados os seguintes “planos diretores”: a) Silva Paulet em 1818; b) Manuel Riego Medeiros em 1856; c) Adolfo Herbster em 1859, 1875 e 1888; d) Nestor Figueiredo em 1933; e) Saboya Ribeiro em 1947; f) Hélio Modesto em 1962/1963; g) o Plano Diretor de 1979; e h) o Plano Diretor de 1992. O século XXI assiste ao nascimento de um novo Plano Diretor, aprovado em dezembro de 2008, ao final da primeira gestão Luizianne Lins (2005-2008).

As primeiras iniciativas de estruturação e de organização urbana de Fortaleza se articulam à presença de técnicos ou especialistas de origem militar ou religiosa. Em um primeiro momento, a Igreja Católica e as Forças Armadas geram os especialistas/técnicos que produzem os documentos, os dados e as análises que compõem a legislação e os conteúdos das intervenções urbanas do período. Para exemplificar, basta fazer referência à Planta da Vila, elaborada por Antônio da Silva Paulet, militar, em 1818, e à planta organizada pelo

padre Manuel Riego Medeiros em 1856. A "Planta da Villa" do engenheiro Silva Paulet, contratado pela Câmara Municipal, instituiu o desenho espacial do traçado xadrez, que conformaria a matriz territorial básica de expansão urbana da cidade. Já alguns anos antes:

Quando aqui chegaram em 1812, o Governador e Coronel Manuel Inácio de Sampaio e seu ajudante de ordens, o tenente-coronel, Engenheiro Antônio José da Silva Paulet, suas primeiras intenções voltaram-se para reconstituir a velha fortaleza no monte à margem esquerda do Rio Pajeú, o Forte Schoonenborch, construído pelo holandês Matias Beck, que deu lugar a sucessivas fortificações.

Em 1835, a Câmara de Fortaleza aprovou “o primeiro Código de Posturas da cidade, disciplinando o alinhamento e limpeza das ruas, a construção e conservação das casas e o comportamento dos moradores” (Souza, 2005, p. 57). Posteriormente, alterações foram feitas a este Código, através de leis complementares e novos códigos de postura foram aprovados em 1865, 1870 e 1879. Em 1856 realiza-se um levantamento cadastral da cidade, resultando na planta organizada pelo padre Manuel Riego Medeiros.<sup>71</sup> A partir do final dos anos 1850 e durante as décadas seguintes, até os anos 1880, algumas mudanças indicam que a perspectiva modernizadora inscrita na cidade, inclusive em articulação com processos de industrialização e de modernização cultural, deslocou as forças armadas e a Igreja como instituições essenciais ao campo. A partir deste período, já se percebe a formação acadêmica civil, no Plano Diretor de Adolfo Herbster, na verdade três plantas datadas de 1859, 1875 e 1888. Entre 1843 e 1859, sob a presidência na Câmara Municipal de Antônio Rodrigues Ferreira –o Boticário Ferreira – , as diretrizes indicadas por Silva Paulet foram parcialmente executadas, inclusas a abertura de ruas, a demolição do Beco do Cotovelo e também de casebres e vielas, e o aformoseamento das praças mais importantes na cidade. Costa (2004, p. 63) avalia que:

Por meio de códigos de posturas disciplinava-se o crescimento da cidade e o comportamento dos habitantes e definiam-se normas de construção. Com base nos tratados de higiene pública aterravam-se alagados e pântanos, calçavam-se ruas, construíam-se cemitérios, jardins, lazaretos, escolas e quartéis. As edificações insalubres – hospital, cadeia, cemitério – eram localizadas a sotavento do centro da cidade. Essas normas, calcadas no discurso médico, interferiram decisivamente na forma da expansão urbana de Fortaleza.

Adolfo Herbster em 1859 elaborou a “Planta Exata da capital do Ceará”, efetuando o levantamento das vias de acesso à cidade, da denominação dos Logradouros públicos (as Ruas

---

<sup>71</sup> Nesse levantamento se constata que a área urbana vai pouco além dos limites: Oeste, Rua 24 de Maio (Rua da Lagoinha); Sul, Rua Clarindo de Queiroz até a Rua Barão do Rio Branco (Rua Formosa) e da Pedro Pereira até a Cidade da Criança (Largo do Garrote); Leste, ao longo da margem esquerda do riacho Pajeú; e uma já mais acentuada expansão entre a Avenida Pessoa Anta (Rua do Chafariz) e a Praia

de sentido Leste-Oeste são chamadas travessas) e registrando os equipamentos urbanos públicos e privados existentes.<sup>72</sup> Essa planta indicou vetores de expansão urbana para oeste e para o sul, com a resultante se dirigindo para o sudoeste. Na Planta de 1875, caracterizada como um plano de expansão urbana, Herbster introduziu um conjunto de avenidas circundando o espaço urbano efetivamente habitado.<sup>73</sup>

Na constituição de um urbanismo na cidade de Fortaleza, também adquiriu importância o higienismo e a intervenção dos profissionais de saúde. Ao final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, através de um conjunto de intelectuais<sup>74</sup>, o higienismo foi bastante influente em Fortaleza (CE), fundamentando e legitimando intervenções urbanas na cidade:

Fundamentados naquelas teorias, esses profissionais propuseram um projeto de higienização física e moral da cidade, capaz de contribuir também para o disciplinamento do espaço urbano. A análise dos códigos de posturas, dos relatórios dos inspetores de higiene pública e dos governantes revela a real influência do discurso médico na administração de Fortaleza (Costa, 2004, p. 61).

Percebe-se que, no período entre a segunda metade do século XIX e os anos 1920, deslocando-se e articulando-se entre o simbólico e o funcional, as intervenções urbanísticas impactaram a recriação das distinções e estratificações classistas na cidade de Fortaleza. Desta forma, a ordenação urbana modernista se inscreveu em um processo mais global de constituição das classes sociais, de gênese e evolução de segmentos e grupos sociais que se definiam e se representavam enquanto elites, distinguindo-se dos segmentos populares através de padrões, valores, gostos, posses e propriedades singulares. O pertencimento às elites vinculou-se de forma crescente ao estabelecimento de hierarquias e distinções sociais, materiais e estéticas, que reproduziam as estratificações sociais também através da construção física e imaginária das cidades, inscrevendo a arquitetura e o urbanismo nos conflitos e nas lutas sociais em situação.

---

<sup>72</sup> Esse levantamento constatou que o arruamento efetivamente implantado até então se limitava, aproximadamente, pelas Ruas Senador Pompeu (Rua Amélia), Liberato Barroso, e persistindo a Leste, a barreira exercida pelo Riacho Pajeú.

<sup>73</sup> As Avenidas do Imperador (Bulevar do Imperador), Duque de Caxias e Dom Manuel (Bulevar da Consolação); também foi proposto e implantado o Bulevar do Jacarecanga, composto por dois trechos de vias: Avenida Padre Ibiapina e Avenida Filomeno Gomes, conectadas pela Praça Gustavo Barroso (Praça Fernandes Vieira). Nos arredores da Praça e ao longo da Avenida Filomeno Gomes, surgiu, algum tempo depois, uma zona residencial de alto padrão, deslocando do Centro as moradias da classe social mais elevada.

<sup>74</sup> Destaquem-se o médico e historiador Barão de Studart, autor de Geografia do Ceará (1924) e de Climatologia, Epidemias e Endemias do Ceará, (1909), e o farmacêutico baiano Rodolfo Teófilo, que escreveu A fome (1890), História das secas do Ceará 1877-1880 (1883) e Seccas no Ceará (1901) (Costa, 2002, p. 03; 07).

Ponte (2002, p. 163) confirma a interpretação de que o movimento de modernização urbana se consolidou a partir dos anos 1860, vinculado à exclusividade da cidade nos movimentos e dinâmicas de exportação/importação no território cearense. Compõe esse contexto histórico um projeto de modernização concretizado através de processos, dinâmicas e intervenções urbanas de caráter material e imaterial, como explicitado por Ponte (2002, p. 163):

Novos produtos, valores e padrões disseminaram-se por todos os recantos do globo de forma veloz, sobretudo nas cidades, principal mercado e vitrine desse conjunto de inovações. Face ao realinhamento do Brasil nos quadros do capitalismo que então se mundializava, as principais cidades brasileiras, incluindo Fortaleza, não escaparam a esse processo de mudanças. A partir do século XIX, tornaram-se alvo de discursos, medidas e reformas que procuravam alinhá-las ao modelo europeu de modernização urbana. Era a inauguração de um projeto civilizatório para o País, de caráter europeizador, patrocinado por suas elites políticas, econômicas e intelectuais.

Souza (2005, p. 22) também reafirma o papel do algodão na expansão urbana de Fortaleza e na ampliação de sua área de influência. Neste sentido, a constituição de Fortaleza como principal centro urbano no estado do Ceará, superando Aracati em importância político-administrativa, financeira e comercial, também expressou a emergência de novas classes e grupos sociais e a redefinição das interpelações inscritas nas relações e estruturas sociais que tem sua gênese nesse contexto histórico. A modernização urbana se articulou à conformação de uma ordem controlável e capaz de expressar símbolos de distinção entre elites e povo. Ponte (2002, p. 163-164) nos permite perceber como essa modernização significou a emergência de um novo modo de vida, com novos códigos de conduta e valores sociais, diretamente articulados à reprodução do espaço urbano:

(...) convinha aos poderes públicos, elites enriquecidas e setores intelectuais procederem um significativo conjunto de reformas urbanas capaz de alinhar a cidade aos códigos de civilização, tendo como referência os padrões materiais e estéticos dos grandes centros urbanos europeus. Isso significava, também, disciplinar os pobres, doentes, mendigos, loucos, “vadios” e prostitutas, vistos como agentes nocivos ao processo civilizatório, produtivista e normatizador pretendido para a capital.

Uma questão que emerge nesse período refere-se ao caráter excludente e/ou segregacionista das intervenções e normatizações urbanas. Esse movimento de segregação da população pobre e não integrada à propriedade privada, nas décadas seguintes comporá um movimento essencial aos processos de produção social do espaço urbano e às lutas inscritas no campo do planejamento urbano. Todo o processo de constituição do espaço urbano fortalezense demarca segregações sócio-espaciais, onde as elites tenderam a concentrar-se

preferencialmente em bairros específicos, em épocas distintas, distinguindo-se simbolicamente do povo e impedindo ou dificultando interações e contatos mais cotidianos. Esse processo articulou-se, sem dúvida, à existência de tensões, conflitos e lutas sociais que demarcam o espaço urbano e fazem emergir contradições, conflitos e antagonismos inscritos nas estruturas e nas relações sociais. Desta forma, Gondim (2001, p. 54) faz referência a acontecimentos políticos das primeiras décadas do século XX na história de Fortaleza:

Além da presença inquietante dos “flagelados” das secas – que, por vezes, recorriam a saques e quebra-quebras para obter comida ou pressionar o governo por frentes de trabalho (...) Fortaleza foi palco de conflitos mais generalizados, que culminaram em uma verdadeira revolta popular, em 1912. Assim, camadas médias urbanas, sob a liderança de letrados e pequenos comerciantes, aliaram-se a um incipiente proletariado para dar fim a 20 anos de dominação da oligarquia de Nogueira Accioly (...) Durante três dias, as ruas da cidade foram transformadas em verdadeiro campo de batalha, tomadas por tiroteios, emboscadas, barricadas e trincheiras. Uma multidão enfurecida investiu não só contra fábricas, lojas e residências de partidários do oligarca, mas, também, contra praças, postes de iluminação e bondes, símbolos da modernidade promovida pelo regime oligárquico (...).

Pimentel Filho (1998, p. 26), referindo-se a uma “geometria do elitismo”, argumenta que o “caráter moderno nunca esteve dissociado da vivência de hábitos, costumes e etiquetas de distinção e controle frente ao homem cotidiano”. A configuração do Passeio Público, por exemplo, em meados do século XIX, expressava os ordenamentos e hierarquias sociais inscritos espacialmente em Fortaleza, desvelando como a civilização dissimulava brutais desigualdades e segregações sócio espaciais:

O Passeio Público era uma ampla praça dividida em três partes iguais. A primeira era a Caio Prado, onde fervilhava a fina sociedade local; a parte do meio era chamada Carapinima, destinada ao pessoal da classe média e onde a Banda da Polícia Militar executava operetas e valsas vienenses. A terceira era a Avenida Padre Mororó, freqüentada pela ralé – as mulheres da vida, os rufiões, os operários pobres... (Otacílio de Azevedo apud Pimentel Filho, 1998, p. 64).

Essas diferenças e antagonismos expressam processos de resistência e questionamento às características e conseqüências da produção social do espaço urbano em Fortaleza. Nesse sentido, Moura Filha (2000, p. 174) evidencia como diversos segmentos sociais associam a produção do espaço urbano a edificações que demarcam símbolos de sua presença e distinção na cidade, “com o propósito de assegurar suas posições e de demonstrar seu poder”:

Em Fortaleza, por exemplo, representando o potencial do comércio local, surgiam os prédios da Fênix Caixerai, instituição dos comerciários inaugurado em 1905, e a sede da Associação Comercial, projetada em Paris, em 1908, dando o devido status que o alto comércio de importação e exportação reivindicava.

Ponte (2002, p. 174) evidencia o caráter excludente dessa modernização urbana e desvela contradições, confrontos e resistências a ela vinculadas:

(...) aquela compulsiva ordenação civilizatória que procurava identificar-se com a vida parisiense, beneficiando apenas parte da cidade e de sua população, não passava despercebida dos setores marginalizados. Ante a censura, o controle e a exclusão que sofriam à medida que aquele processo avançava, reagiam através da irreverência, da galhofa, do deboche ou mesmo da vaia, forma de repúdio mais acachapante utilizada pelo chamado “Ceará Moleque”.

Outras formas de protesto adviam da jovem boêmia literária: os boêmios denunciavam a codificação normatizadora da cidade expressando uma postura moderna crítica através de poesias, jornais, atitudes e aventuras urbanas marcadamente satíricas, cômicas ou excêntricas. Originais, talentosos e vibrando diferença ante a homogeneização sócio-urbana imposta, esses artistas e poetas constituíram-se no biscoito mais fino que aquela *belle époque* em Fortaleza poderia produzir (Ponte, 2002, p. 174).

Ponte (2002, p. 188-189) indica como esse tipo de comportamento público – crítico e moleque – “esteve presente e crescente, em Fortaleza, do final do século XIX até os anos 20”, ou seja, “concomitante ao período em que se instaura um processo de modernização disciplinarizante da cidade e de sua população”. O autor (2002, p. 171) identifica o período entre 1896 e 1912, caracterizado pela vigência da oligarquia acciolyna e da gestão municipal de Guilherme César da Rocha, como aquele onde os investimentos embelezadores e disciplinadores, caracterizando o aformoseamento, foram retomados e detiveram maior aprofundamento, através de intervenções como a inauguração do Mercado de Ferro e a remodelação das três principais praças de Fortaleza, inclusa a inauguração do Teatro José de Alencar. Porém, já em janeiro de 1912, Nogueira Accioly é deposto em um contexto de revolta armada e popular que durou três dias:

Grande parcela da população, tomada de intenso furor, partindo de “fortalezas” erigidas em vários pontos da cidade, foi avançando e ocupando territórios urbanos a cada dia, até o cerco final ao Palácio da Luz, sede do governo, onde o oligarca se resguardara. Trincheiras, barricadas e tiroteios não foram as únicas marcas da rebelião. A massa enfurecida não poupou os signos da remodelação urbana em curso: arrancou postes de iluminação, incendiou bondes, saqueou lojas e depredou o belo jardim Nogueira Accioly da praça Marquês do Herval, aformoseado pelo intendente acciolino, Guilherme Rocha (Ponte, 2002, p. 183)

Embora a revolta tivesse como objetivo central depor Accioly e os equipamentos urbanos depredados fossem, em parte, realizações da oligarquia, é plausível indagar se tais “loucuras do populacho em sua faina de destruição” não representavam também uma forma de protesto dos segmentos populares contra aquela modernização urbana que, sabiam e sentiam claramente, não os beneficiava (Ponte, 2002, p. 183)

Ponte (2002, p. 184) indica como após esse período de revoltas populares armadas declina a *Belle Époque*, em um contexto também marcado pela seca de 1915 – decorrendo a vinda de milhares de flagelados para Fortaleza e agravando o medo de novas epidemias –, por um inédito surgimento de entidades de trabalhadores e de greves – incluído o surgimento dos Partidos Socialista e Comunista – pelo aumento dos delitos e das transgressões e dos fluxos urbanos na cidade. O marco simbólico do fim da vigência da Belle Époque é a remodelação da Praça do Ferreira, ocorrida a partir da gestão municipal de Godofredo Maciel em 1925, com a demolição dos cafés e do jardim. Esse é o contexto em que as elites fortalezenses migram no território da cidade.

Entre as décadas de 1920 e 1930, as classes sociais proprietárias buscam áreas urbanas mais seguras e confortáveis para residir, surgindo desses deslocamentos os bairros de Jacarecanga (anos 1920), Praia de Iracema (antiga Praia do Peixe) e Aldeota (nos anos 1930 e 1940). Em 1931/32, confecciona-se uma nova planta que serviria de base ao Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza, realizado em 1933, pelo arquiteto Nestor Figueiredo, recomendando a implantação de um sistema radiocêntrico, não obtendo o apoio do Conselho Municipal, e tendo o contrato suspenso com a ascensão do novo prefeito (Lopes Filho, 2003, p. 27-8).

O Plano Nestor Figueiredo de 1933 evidencia uma outra característica que perpassa o campo do planejamento urbano em Fortaleza: os freqüentes embates entre a Prefeitura e a Câmara Municipal. No caso em questão, os argumentos defendidos se posicionam sobre a realização ou não do Plano e a contratação do profissional para executá-lo. Desvelam-se duas posições, uma que defende a concorrência pública para contratação e outra posição que questiona a concorrência. Os argumentos em defesa da contratação direta envolveram a dispensa da concorrência em função do caráter do serviço, “técnico profissional especializado”, defendem a contratação de Nestor Figueiredo, que já se encontrava realizando serviços dessa natureza em Pernambuco e na Paraíba, também em virtude de sua experiência<sup>75</sup>. O argumento contrário à contratação da Consultoria envolve o custo elevado, que chegaria a 7% das “rendas anuais” da Prefeitura (Revista do Instituto do Ceará, Vol. 57).

---

<sup>75</sup> “Considerando que deste modo é que têm compreendido as administrações adiantadas do mundo e do Brasil, as quais entregaram a elaboração dos seus planos urbanísticos a engenheiros hábeis e de renome, sem atenção ao critério da concorrência: haja vista, para citar somente alguns exemplos, o que se verificou em Buenos Aires, cujo plano foi confiado a René Karman e Martin Hoel; em Santiago, urbanizada por um engenheiro francês; no Rio de Janeiro, urbanizada por Alfred Agache; em São Paulo, cujo plano foi entregue a Prestes Maia e Uchoa Sintra; em Vitória, a Saldanha da Gama; em Natal, a Giacomo Palumbo; em Belo Horizonte a Aarão Reis; no Recife, João Pessoa, Cabedelo e Campina Grande, a Nestor de Figueiredo” (Revista do Instituto do Ceará, Vol. 57).

Nesse episódio, além da posição da Prefeitura de Fortaleza, percebe-se a presença e articulação do Instituto de Arquitetos, do qual se originam alguns dos argumentos manejados pela Prefeitura e expostos anteriormente, além de serem explicitados alguns elementos da concepção de planejamento urbano em pauta:

Considerando, por outro lado, que, não consistindo um plano de urbanização em mera execução de traço ou desenho, mas abrangendo um complexo de soluções de problemas diversos, todos estreitamente ligados à vida das gerações atuais e das gerações vindouras, por isso que a elaboração desse plano envolve questões transcendentais de ordem higiênica, econômica e estética (...) (Revista do Instituto do Ceará, Vol. 57).

(...) a urgência de se organizar o plano de urbanização e expansão de Fortaleza (...) bastando para demonstrá-lo lembrar a abundância de leis municipais em vigor, atinentes a modificar os traçados e larguras de ruas defeituosas, a natureza e altura dos edifícios e a sua ventilação, insolação e higienização, em fim uma série de medidas todas no sentido de corrigir erros prejudiciais à vida e conforto do habitante citadino (Revista do Instituto do Ceará, Vol. 57).

Em 1945, foi realizado um levantamento aerofotogramétrico que serviu de base para a elaboração do Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza, preparado em 1947 por Sabóia Ribeiro. O Plano apresentou visão de estrutura urbana pioneira, prevendo o fim da mononucleação da cidade e insistindo na divisão bem demarcada da malha urbana em bairros separados por avenidas delimitadoras e com hierarquias viárias (Lopes Filho, 2003, p. 28).<sup>76</sup> O plano de Sabóia Ribeiro não foi posto em prática, para o que contribuiu um conjunto de fatores como desentendimento com a edilidade, a falta de pagamento das parcelas finais dos serviços do arquiteto e a pressão dos proprietários de imóveis que seriam desapropriados pelo alargamento de ruas (Lopes Filho, 2003, p. 28).

Um novo levantamento aerofotogramétrico realizado em 1960 funciona como elemento básico de apoio, assim como os dados fornecidos pelo censo de 1960, à elaboração do Plano Diretor de Fortaleza proposto por Hélio Modesto. Esse plano foi o primeiro a considerar o comportamento e a organização social da população, considerando as formas e as tendências de ocupação do solo. As plantas fornecem uma radiografia completa da cidade, desde densidades de população das várias zonas à localização das favelas. Aborda o zoneamento natural da cidade, com as funções, atividades urbanas e os sistemas de interligação quantificados.<sup>77</sup> O plano, de certo modo incompleto, assim como os anteriores,

<sup>76</sup> Também indicou corredores de adensamentos como a Liberato Barroso e Castro e Silva e, no projeto da Zona Central definiu o zoneamento por categorias e situou a zona administrativa entre as ruas Sena Madureira e Governador Sampaio, desde a catedral até a cidade da Criança.

<sup>77</sup> Efetua a proposta de implantação de uma Avenida à Beira-Mar, que compreende toda a orla marítima do Mucuripe à Barra do Ceará e estimula as zonas industriais de Mucuripe, Jacarecanga e Parangaba.

também foi abandonado pela administração municipal eleita em seguida a que contratara os serviços do arquiteto (Lopes Filho, 2003, p. 29).

Também cabe destacar o Código Urbano de Fortaleza (Lei Nº. 2004 de 06 de agosto de 1962), e a revisão da Lei Nº. 4486 de 27 de fevereiro de 1975. Também em 1975 foi elaborado o Plano Diretor Físico, tendo como base as diretrizes do PLANDIRF e o levantamento aerofotogramétrico de 1972.<sup>78</sup> Esse planejamento das décadas de 1960 e 1970 passa a levar em consideração aspectos como o uso do solo e do sistema de transportes (Lopes Filho, 2003, p. 31). Também cabe indicar as Leis Nº. 4.486 de 1975 e Nº. 5.122-A de 1979, sendo esta a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo.<sup>79</sup> O Primeiro Estudo Cicloviário de Fortaleza data de 1981, e o PDTU (GEIPOT/MT, 1984), concluído em 1983, foi o primeiro Plano Diretor de Transportes de Fortaleza.

Ao mesmo tempo, no início dos anos 1970, tornou-se comum no país a contratação dos chamados Planos Integrados de Desenvolvimento, promovidos pelo SERFHAU, inserindo-se nesse contexto, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF (PMF, 1972). O PLANDIRF ampliou o objeto de planejamento através da análise integrada da cidade no espaço regional, enfatizando a complementaridade intermunicipal, visando à problemática da área metropolitana (Lopes Filho, 2003, p. 29).

As normas em vigor até a atual revisão do PD englobam o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, desde 1992, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza, sancionada em 1996. O Plano de 1992, ao lado do PROURB, parece consolidar a transição dos grandes arquitetos e urbanistas para os grandes escritórios, processo iniciado no decorrer dos anos 1970, o que não implica a negação absoluta dos padrões anteriores.

A seguir será efetuada uma caracterização territorial de Fortaleza, fundamentando uma posterior análise substantiva das peças político-técnicas produzidas, sob o PDDUA e o PDPFor.

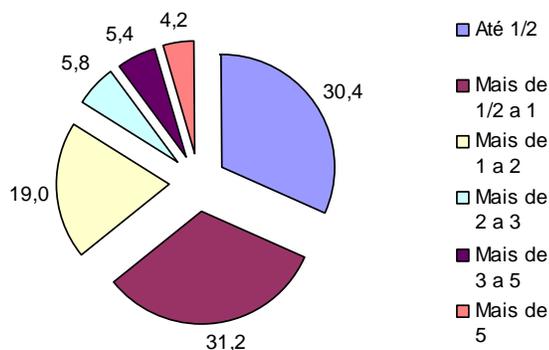
---

<sup>78</sup> Ele contempla zoneamento, sistema viário e parcelamento do solo. Com relação ao zoneamento, propôs a divisão do município nas seguintes zonas: residenciais, adensamento comercial e residencial, industriais, especial de praia, especial de preservação paisagística e turística, uso institucional e renovação urbanística. O plano viário hierarquizou as vias em função da estrutura urbana e, por fim, regulamentou o parcelamento do solo.

<sup>79</sup> Em 13 de março de 1979 foi sancionada a Lei no 5122-A (complementada pelas Leis no 5151-A de 16 de maio de 1979 e no 5161 de 4 de junho de 1979), que tratou do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de Fortaleza. Essa Lei dividiu o município em zonas, tendo os seguintes objetivos: i) assegurar a reserva dos espaços destinados ao desenvolvimento das diferentes atividades urbanas; ii) impedir a existência de conflitos entre as áreas residenciais e outras atividades sociais ou econômicas; e iii) estimular e orientar o desenvolvimento urbano. A citada Lei abordou também assuntos ligados à renovação urbanística, ao alargamento das vias, aos estacionamentos, ao núcleo central e às disposições gerais (Lopes Filho, 2003, p. 32).

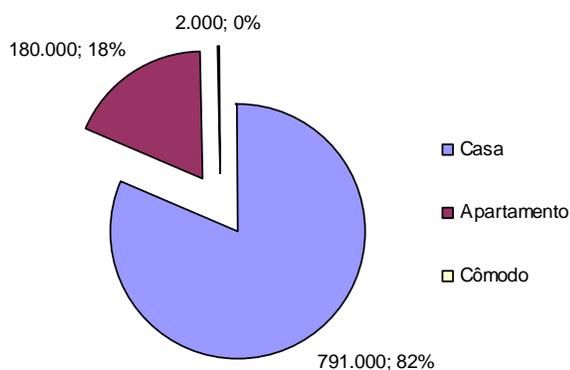
## 6.2. Caracterização territorial de Fortaleza

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2008 indicam um contingente de 3.529 milhões de pessoas e um total de 973 mil domicílios particulares permanentes urbanos na RMF, com o Gráfico 14 detalhando a distribuição domiciliar por classes de rendimento mensal domiciliar per capita na RMF.

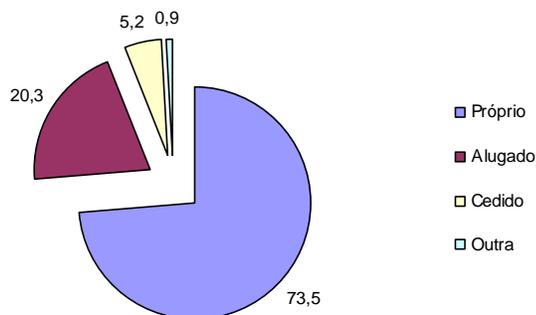


**GRÁFICO 14: Distribuição domiciliar por classes de rendimento mensal domiciliar per capita na RMF**  
 Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008; Síntese de Indicadores Sociais, 2009

Os dados apontam que em mais de 30% dos domicílios da capital cearense, o rendimento mensal *per capita* situa-se até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, o que indica uma situação de pobreza. No outro extremo, somente em 9,6% dos domicílios o rendimento mensal *per capita* situa-se acima de três salários mínimos, caracterizando concentração da renda e pobreza nos territórios da cidade.



**GRÁFICO 15: Domicílios particulares permanentes urbanos, distribuição percentual por tipo de domicílio na Região Metropolitana de Fortaleza (CE)**  
 Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008



**GRÁFICO 16: Domicílios particulares permanentes urbanos, distribuição percentual por condição de ocupação na Região Metropolitana de Fortaleza (CE)**  
**Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008**

No total de domicílios particulares permanentes urbanos da RMF, a predominância absoluta é de casas (82 %), porém, com a indicação de um número relevante de apartamentos (18%), evidenciando processos de verticalização principalmente em Fortaleza, mas também em outros municípios. Ao mesmo tempo, através do Gráfico Tal percebe-se que aproximadamente  $\frac{3}{4}$  dos domicílios são caracterizados como próprios, muito embora isto não evidencie regularização fundiária quanto à titulação de posse ou propriedade, além de aproximadamente  $\frac{1}{5}$  do total de domicílios serem alugados, o que indica a dependência do aluguel como um fenômeno relevante.

Deák (2001, p. 88-9) afirma que o “mercado unificado requer que seu espaço seja suficientemente homogeneizado”, de tal forma que, “embora a diferenciação no espaço persista, sua homogeneidade assegure que não possam emergir regimes independentes de acumulação autônomos”, de forma que o “espaço se diferencia ao se homogeneizar”. Portanto, a constituição de Fortaleza enquanto um espaço urbano moderno remete à percepção desse processo de unificação/homogeneização, perpassado por diferenciações que se articulam, e enquanto um sistema atravessado por inter-relações e forças de diferentes escalas. Neste sentido, trata-se de identificar e analisar processos gerais, características dominantes e tendências universais, mas também especificidades ou particularidades que compõem as diferentes áreas ou regiões de Fortaleza. Por fim, a compreensão territorial envolve a identificação de conflitos e contradições que atravessam as estruturas e formas urbanas, as mediações intersubjetivas e as representações coletivas em articulação com os processos e dinâmicas de ocupação, uso, acesso e posse/propriedade que constituem efetivamente o espaço urbano. Essa questão remete diretamente aos parâmetros de ocupação das diferentes

zonas da cidade, de acordo com as normas inscritas no PD, como será visto em outro momento desta Tese.

Uma primeira informação para efeito de organização da análise refere-se à estruturação territorial de Fortaleza, sob a administração municipal de Juraci Magalhães, em seis regionais político-administrativas, cada uma composta por um conjunto de bairros.<sup>80</sup> A Tabela 4 fornece informações importantes sobre as Regionais Administrativas de Fortaleza.

**TABELA 4 – FORTALEZA – ÁREA, POPULAÇÃO, DENSIDADE DEMOGRÁFICA E DOMICÍLIOS POR REGIÃO ADMINISTRATIVA 2003 (\*)**

REGIÃO	QUANTIDADE DE BAIRROS	ÁREA (HA)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB / HA)	QUANTIDADE DE DOMICÍLIOS
		Quantidade	% Do Total	Quantidade	% Do Total		
<b>I</b>	<b>15</b>	2.538,20	7,57	358.515	15,89	141,25	100.044
<b>II</b>	<b>20</b>	4.933,90	14,72	328.508	14,56	66,58	75.056
<b>III</b>	<b>16</b>	2.777,70	8,29	358.741	15,90	129,15	101.173
<b>IV</b>	<b>19</b>	3.427,20	10,23	273.681	12,13	79,86	77.749
<b>V</b>	<b>17</b>	6.346,70	18,94	477.193	21,15	75,19	131.960
<b>VI</b>	<b>27</b>	13.492,80	40,25	459.595	20,37	34,06	136.956
<b>TOTAL</b>	<b>114</b>	<b>33.516,5</b>	<b>100,00</b>	<b>2.256.233</b>	<b>100,00</b>	<b>67,32</b>	<b>662.938</b>

Fonte: Fundação IBGE - Cálculos: PMF – SEPLA

(\*) População projetada para até julho de 2004

As regionais I, III e V compõem um amplo território na região oeste, onde se situam majoritariamente os domicílios precários e as famílias de renda baixa, com mais 333 mil domicílios e 53% da população de Fortaleza, distribuída em quarenta e oito bairros que agregam 34,8% da terra urbana da cidade. A Regional II constitui o grande território de ocupação das famílias de renda média e alta a partir dos anos 1950, detendo grande valorização da terra urbana e expansão dos negócios imobiliários nas últimas décadas do século XX, com vinte bairros, mais de 75 mil domicílios, aproximadamente 15% do volume total de terras e 15% do total de famílias residentes. A regional IV, com dezenove bairros, 77 mil domicílios, pouco mais de 10% do volume total de terras da cidade e 12% da população residente, configura-se como um território com população de segmentos médios tradicionais e

<sup>80</sup> Vide o Mapa 2 desta Tese.

regiões populares. Por fim, a regional VI, com 27 bairros abrange mais de 40% do volume total de terras da cidade, sendo atualmente a grande área de expansão e valorização imobiliária de Fortaleza, detendo atualmente mais 139 mil domicílios e 20% da população residente total.



A Região Metropolitana de Fortaleza atualmente é composta por 15 municípios.<sup>81</sup> Dentre os seis municípios fronteiriços à Fortaleza<sup>82</sup>, há distinções bem marcantes quanto às relações físico-geográficas, características de ocupação e tendências de integração e expansão urbana. Os municípios que fazem fronteira com Fortaleza na região sudeste – Eusébio e Aquiraz – situam-se no vetor de maior expansão do mercado imobiliário urbano no estado e de articulação de grande parcela dos negócios turísticos no litoral cearense, demarcado estruturalmente pelos eixos viários da Avenida Washington Soares e da rodovia estadual CE-040, que conformam a Costa do Sol Nascente.<sup>83</sup> Essa área abrange grande parcela da regional VI, que possui o maior volume de terra (40,25%) do total do município, a maior quantidade de domicílios, mais de 20% do total da população residente e, ao mesmo tempo, a menor densidade demográfica da capital, o que revela a existência de bastante solo urbano para expansão imobiliária.<sup>84</sup> Essa área tem como marcos essenciais as regiões do Cocó e de Messejana, antigo povoamento originário de aldeamentos indígenas controlados pela Igreja Católica. Todo esse vasto espaço, constituído através de pequenos, médios e grandes sítios e chácaras pertencentes a famílias tradicionais, a partir dos anos 1950, presencia o deslocamento dessa posse/propriedade para famílias modernas, que se tornariam as grandes proprietárias de terra urbana de Fortaleza. Ao mesmo tempo, a partir dos anos 1970 e nas décadas seguintes, a instalação de grandes equipamentos urbanos privados e públicos irá gerar uma tendência de ocupação e expansão, através, por exemplo, do Shopping Center Iguatemi, da Universidade de Fortaleza – Unifor, do Centro de Convenções e do Fórum Estadual. A partir dos primeiros anos do século XXI, essa tendência irá se consolidar com a instalação na Avenida Washington Soares e no seu entorno, de dezenas de faculdades, empreendimentos e centros comerciais e de serviços. Também contribuiu para essa tendência a política turística estadual de criação da Rota da Costa do Sol Nascente, através da CE-040, que é a continuação da Avenida, assim como a existência da Cidade dos Funcionários, uma ocupação urbana precoce para a área e já consolidada no período indicado. Essa área da Regional VI aprofunda um padrão de ocupação horizontalizado através de condomínios residenciais, estendendo-se para outros municípios, mas também apresentando tendências primárias de verticalização. Ao mesmo tempo, cabe destacar que essa ocupação não se faz à margem de conflitos sociais, bastando citar as lutas ambientais do Cocó.

---

<sup>81</sup> Vide o Mapa 3 desta Tese.

<sup>82</sup> Caucaia, Maracanaú, Pacatuba, Itaitinga, Eusébio e Aquiraz.

<sup>83</sup> Também compõem a “Costa do Sol Nascente” os municípios de Pindoretama, Cascavel, Beberibe, Aracati e Icapuí, os dois últimos fronteiriços ao estado do Rio Grande do Norte.

<sup>84</sup> Vide a Tabela 5.



**Mapa 3: Região Metropolitana de Fortaleza**  
**Fonte: IPECE/ Governo do Estado do Ceará**

Um outro território importante articula a zona privilegiada de ocupação pelas elites e pelos segmentos médios, a partir dos anos 1950, e de expansão do capital, do mercado e dos negócios imobiliários, principalmente a partir dos anos 1980. Essa nova área, que aqui está sendo chamada de território da Aldeota, corresponde quase que totalmente à Regional II, que integra vinte bairros da capital, aproximadamente 15% do volume total de terras e da população residente e mais de 75 mil domicílios. Porém, essa zona privilegiada, a partir de meados dos anos 1990 reforça o seu caráter comercial e de serviços e, pouco a pouco, perde a exclusividade enquanto zona privilegiada de moradia para as elites e segmentos abastados das classes médias. As formas e os usos efetivados hegemonicamente na Regional II constituem um padrão de ocupação verticalizado, a partir da metade dos anos 1980, para negócios e moradia, inclusive com grandes torres de negócios e serviços situadas prioritariamente entre as Avenidas Pontes Vieira e Beira Mar, no sentido sertão/praias, e as Avenidas Dom Manuel e a Via Expressa, no sentido Centro/Praia do Futuro. O Gráfico 17 permite perceber a verticalização da Regional II, que concentrava à época 44,7% da população residente em apartamentos de Fortaleza.<sup>85</sup> Analisando a distribuição interna de cada regional, nas Regionais I, III, V e VI o percentual da população residente em apartamentos variava entre 6% e 8% da população total residente em domicílios particulares. O diferencial estava presente nas regionais II e IV onde a população residente em apartamentos correspondia a respectivamente 38,2% e 17% da população total residente em domicílios particulares.

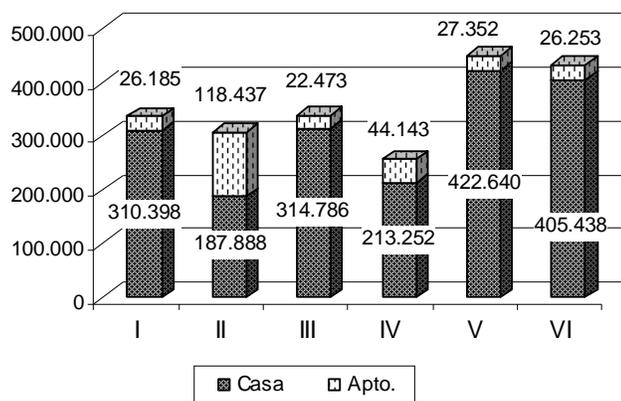


GRÁFICO 17 – Distribuição da população em domicílio particular (casas e apartamentos) por Regionais  
Fonte: IBGE, 2000

Interligando as áreas sudeste/sul e sudoeste/oeste da cidade, a Perimetral e o Anel Viário compõem uma estrutura viária que interliga antigos povoados e aglomerações

<sup>85</sup> Estes dados não incluem cômodos, domicílios improvisados e domicílios coletivos.

urbanas fronteiriças à ocupação inicial/central de Fortaleza e que hoje fazem parte da capital, tais como Messejana, Parangaba e Mondubim, e núcleos recentes ou derivados dessas antigas aglomerações, como o Grande Mondubim e o Grande Bom Jardim. Esse entorno adquire inteligibilidade ao situarmos também o Rio Siqueira/Maranguapinho, que atravessa a cidade de sudoeste para norte/nordeste, encontrando o Rio Ceará e desaguando na Barra do Ceará e, ao mesmo tempo, ao incluirmos a região litorânea situada após a Praia de Iracema/Poço da Draga, em sentido oeste, acompanhando a Avenida Leste-Oeste até a Barra do Rio Ceará. Toda essa região caracteriza-se por uma identidade periférica, não principalmente no sentido de distante físico-geograficamente do centro histórico original e/ou da principal centralidade citadina ao final do século XX – a região da Aldeota –, mas por suas características de ocupação urbana precária, com ausência ou fragilidade nos equipamentos e estruturas urbanas, aglutinando centenas de comunidades, favelas, assentamentos precários, conjuntos habitacionais e áreas de risco, onde reside grande parcela da população de baixa renda de Fortaleza.

Esse território articula as regionais I, II, V e a parte da regional VI dos bairros mais distantes da Avenida Washington Soares e situados nos entornos da Br-116, da Perimetral e do Anel Viário. Neste território, mesmo sem a inclusão da população de bairros e partes de bairros da Regional VI, reside 53% da população fortalezense em um volume de terras que corresponde a 34,8% do total municipal e abrange mais de 333 mil domicílios.

Há diferenciações importantes nesse território. Em primeiro lugar, destaque-se a Regional I, situada no entorno da Avenida Leste-Oeste, articulando quinze bairros situados entre o Centro originário e a foz do Rio Ceará, e com a maior densidade demográfica da cidade. Essa área articula bairros tradicionais e de ocupação mais antiga na cidade, situados mais próximos ao Centro, e local de residência ou frequência, nas primeiras décadas do século XX de segmentos das elites e das classes médias, sendo o exemplo típico Jacarecanga.<sup>86</sup> Além disso, o eixo da Avenida Francisco Sá articula, desde o Centro, a primeira zona industrial e de ocupação predominantemente operária da cidade, entre as últimas décadas do século XIX e as primeiras décadas do século XX, sendo típicos, por exemplo, os bairros de Jardim Iracema e Jardim Guanabara. Ao mesmo tempo, esse território caracteriza-se como uma vasta área de ocupação precária, desde pelo menos os anos 1950, na zona da praia e nos entornos dos trilhos, para populações que não têm acesso ao mercado imobiliário e não foram atendidas de

---

<sup>86</sup> Situa-se nessa área, por exemplo, o Liceu do Ceará, colégio tradicional e preferencial, pelo menos até os anos 1960, para os estratos sociais indicados.

forma efetiva por políticas públicas habitacionais. Neste sentido, trata-se de um território demarcado também por movimentos sociais urbanos política e simbolicamente relevantes, desde meados dos anos 1950 e 1960, constituindo lutas pela moradia.

Atualmente, esse caráter territorial de lutas por direitos situa-se em um novo contexto de resistências, tendo em vista as conseqüências das políticas de constituição da Rota da Costa do Sol Poente, expressas, por exemplo, através da construção da Ponte do Rio Ceará e da Avenida Costa Oeste. Esta intervenção urbana vem efetivando processos de desapropriação e expulsão de comunidades e famílias da zona litorânea, sendo demarcado por disputas simbólicas, discursivas e midiáticas diversas, e por lutas de resistência prolongadas, revelando, ao mesmo tempo, o interesse estratégico capitalista em toda a área litorânea da cidade. Destaque-se um trecho do Relatório Orla para a cidade de Fortaleza, que indica:

Ao contrário de muitas capitais brasileiras, sua faixa de orla é ocupada por comunidades de baixa renda, com exceção da Praia do Meireles e trechos das praias de Iracema, do Futuro e do Mucuripe. As ocupações caracterizam-se pela precariedade das moradias e pela ausência de titulação quanto à posse dos moradores. O estágio de consolidação é variado, existindo comunidades tradicionais, bem como áreas de risco e ocupações recentes (p. 06).

Esse território articula mais quatro centralidades que se considera importante destacar nas Regionais III e V, evidenciadas através do Antonio Bezerra, do Conjunto Ceará, do Grande Bom Jardim e do Grande Mondubim. De forma ambígua, demarcam territórios de passivização da população, com subordinação às políticas hegemônicas do PSDB durante os anos 1980 e 1990, e, ao mesmo tempo, comunidades e bairros que tradicionalmente votam na esquerda e áreas de novos movimentos sociais urbanos. A Rede Nuhab tem nessa área uma de suas grandes regiões de mobilização e intervenção social.

Por fim, destaque-se que, a par da existência de iniciativas, experiências e movimentos sociais relevantes, com a existência de agentes politicamente ativos e organizados, a parcela da Regional VI que compõe esse território caracteriza-se por ser uma ampla área de população não ativa politicamente. Fuck Jr. (2004, p. 98-100), referindo-se à região de Messejana, ao entorno do Rio Cocó e à área que atualmente abrange as proximidades da Avenida Washington Soares, revela alguns aspectos importantes da evolução territorial desses lugares:

Alguns dos antigos povoamentos no entorno da atual Fortaleza eram aldeias de indígenas catequizados por jesuítas, “politizadas” pelo Estado. Messejana nasceu da aldeia de São Sebastião de Paupina, habitada por índios potiguaras (tupis) [...] Grandes engenhos de cana-de-açúcar se estabeleceram e se desenvolveram em sítios nesta nova Vila. José Martiniano de Alencar (pai do famoso escritor) fundou o sítio

Alagadiço Novo, com o primeiro engenho a vapor da Província do Ceará; Padre Carlos Augusto Peixoto de Alencar, o sítio Cambeba; Antônio Alexandrino da Cunha Lage, o sítio Ancori; Antônio da Silva Porto, o sítio Guajeru (antigo São Gerardo); Urbano de França Alencar, o sítio Jangurussu; e Antônio Felino Barroso, o sítio Itambé. A grande seca de 1877-79 também assolou esses sítios, e seus proprietários faliram; a partir de então os terrenos foram sendo divididos (parcelados) e vendidos, iniciando o processo de urbanização (...).

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

Sintetizando, pode-se afirmar que enquanto a região sul/sudeste de Fortaleza demarca a nova zona de ocupação e expansão urbana privilegiada pelos segmentos das classes médias e das elites fortalezenses, a ocupação urbana popular de baixa renda realizou-se principalmente no arco que abrange parcela da região sul e sudoeste/oeste/noroeste da cidade. Nos dois eixos, há processos e tendências de ocupação dos municípios vizinhos, desde os anos 1960 e 1970 para as famílias populares que também residem em Caucaia e Maracanaú, como é possível exemplificar através de grandes aglomerações populacionais como Pajuçara, Alto Alegre, Jurema e Tabapuá. Da mesma forma, porém de maneira prioritária por segmentos das classes médias e das elites, a ocupação e a expansão urbana residencial litorânea da região sudeste extrapolam as fronteiras da cidade atingindo municípios como Eusébio, Aquiraz e Cascavel.

Como é possível perceber, uma pequena parcela da terra urbana compôs nas últimas décadas do século XX a área da cidade onde se concentram as riquezas e os valores socialmente produzidos, assim como grande parcela das atividades e do dinamismo econômico que proporciona a geração de emprego e renda. Trata-se da região da Aldeota, composta também por bairros como Meireles e Varjota, dentre outros. Porém essa compreensão deve ser relativizada considerando-se, além do deslocamento residencial e dos negócios para o eixo da Avenida Washington Soares, também a existência de outras centralidades urbanas, como o centro originário, o eixo da Avenida Bezerra de Menezes e o eixo que articula as Avenidas Treze de Maio e Jovita Feitosa.

Cabe destacar a área da Regional IV, que deve ser entendida como uma zona de transição entre as áreas ricas e pobres da cidade. Ao mesmo tempo, e flexibilizando essa

interpretação, os bairros que compõem essa Regional tem características diferenciadas. Ao mesmo tempo, articulam zonas pobres, como o entorno do Aeroporto, áreas de antiga ocupação e com características culturais e acadêmicas bem pronunciadas, como a região do Benfica, bairros em valorização acelerada, como o bairro de Fátima, e centralidades bem demarcadas, como o Montese e a Parangaba, esta última um antigo povoamento. Neste sentido, a par das áreas de renda familiar baixa, esse território possui um amplo contingente de famílias de renda média. Ao mesmo tempo, essas representações e características atravessam parte da Regional III, envolvendo bairros como Parque Araxá, Parquelândia, Amadeu Furtado e Rodolfo Teófilo, mesmo que de forma parcial. Destaque-se que esse caráter popular e de segmentos médios da população residente estruturou-se politicamente nesse território em movimentos sociais urbanos relevantes, política e simbolicamente, a partir dos anos 1960 e 1970, no entorno da Avenida José Bastos e em outros lugares.

Portanto, há uma demarcação sócio-espacial nítida entre territórios ricos e pobres, com fronteiras e estratificações sócio-territoriais bem delimitados, caracterizando estruturalmente a evolução territorial de Fortaleza. Porém, ao mesmo tempo, há outras características, dinâmicas e movimentos que devem ser identificados, inclusive porque relativizam uma compreensão por demais rígida, que tenderia a separar de forma dual, estanque e excludente os territórios ricos e pobres na cidade.

**TABELA 5 – Renda Média Mensal dos Chefes de Família de Fortaleza, por Região Administrativa 1991 – 2000 (em Salários Mínimos)**

REGIÃO	1991	2000
I	2,38	3,49
II	8,45	14,32
III	2,66	4,10
IV	4,17	6,08
V	1,78	2,78
VI	2,59	4,11
Média de Fortaleza	3,65	5,61

Fonte: Fundação IBGE

A separação entre territórios ricos e pobres existe, sem dúvida, mas os processos territoriais também apontam para interpenetrações que atravessam diversas regiões e áreas, evidenciando conflitos, resistências, apropriações e desapropriações vivenciados por famílias, grupos, segmentos e comunidades diversas, entre os anos 1940 e o século XXI. Neste sentido, na Regional II há que demarcar toda uma área de ocupação popular, com movimentos mais

antigos e outros contemporâneos de ocupação sócio-espacial em duas regiões importantes: a) partes importantes das terras que margeiam o Rio Cocó, tais como o Lagamar, dentre outras; b) a região que abrange o Mucuripe e a Praia do Futuro, estendendo-se para partes do Papicú e para os morros de Santa Teresinha. Essas regiões, que articulam ocupações mais antigas, dos anos 1940/1960, e mais recentes no século XXI, evidenciam dois fenômenos diversos, quais sejam: I) a coexistência de famílias, grupos e comunidades ricos e pobres em um mesmo território; II) a vizinhança entre territórios ricos e pobres, bem demarcados em suas aglomerações, características e fronteiras. Neste sentido, demarcam não somente áreas onde a convivência e a proximidade entre pobres e ricos é mais nítida e concreta, como regiões onde a desigualdade social é mais violenta, com valores e índices bastante discrepantes.

A partir dos anos 1980 principalmente, e aprofundando-se nas décadas seguintes, os conflitos e as lutas pela terra urbana tornam-se mais acirrados. Um fator essencial foi a expulsão e a segregação sócio-espacial de um número bastante amplo de comunidades e famílias pobres que residiam na área da Regional II. Destaque-se que o caráter das resistências e lutas, a maioria fragmentada, isolada e até mesmo espontânea, não contribuiu para vitórias substantivas, sendo estas casos isolados. Porém, é importante indicia-las pois compõem memórias relevantes à cidade, evidenciando as disputas e lutas pela apropriação do espaço urbano, e as relações e processos que articulam e interligam os territórios ricos e pobres na produção social do espaço urbano fortalezense.

Neste sentido, grande parcela das famílias foi expulsa para as periferias. Porém, uma estratégia de resistência, não obrigatoriamente politizada, envolveu o deslocamento para áreas mais próximas, situadas na própria Regional II ou já ocupadas precariamente por populações pobres a partir dos anos 1960, ou ainda não ocupadas e caracterizando vazios urbanos. Aqui é preciso fazer uma distinção, entre duas áreas com características diferenciadas: a) de um lado, bairros predominantemente ou exclusivamente populares, como Mucuripe, Vicente Pinzón, Cais do Porto e Praia do Futuro II; b) bairros que tem vivenciado nos últimos anos significativa migração de famílias sem acesso ao mercado e às políticas habitacionais, e ao mesmo tempo ocupações residenciais de alto luxo, onde coexistem com famílias de classe média e/ou com estratos das elites cearenses, principalmente Praia do Futuro I, Papicú, Cocó e Dunas. No âmbito da Regional II, portanto, pode-se afirmar que na Aldeota e Meireles os conflitos territoriais foram praticamente passivizados, desvelando uma apropriação capitalista bastante forte. Ao mesmo tempo, pode-se perceber que houve um deslocamento dos conflitos e de seu agravamento potencial para as áreas mais próximas à praia do Futuro.

Além disso, há um outro fenômeno que deve ser identificado, e que pode ser caracterizado enquanto uma ocupação mais dispersa de pontos, núcleos ou centralidades pobres em territórios majoritariamente ricos, na atualidade. Pesquisa realizada pela Prefeitura de Fortaleza em 2005, identificou as áreas de habitação precária com riscos de alagamento, desabamento, inundação, desmoronamento e deslizamento. Destaque-se a Regional IV como a que possui menor contingente de áreas e de famílias em risco, o que além das características sócio-espaciais também remete a possíveis fatores físico-geográficos, como o relevo menos acidentado e o território não atravessado por grandes rios e por áreas de mangue. As Regionais I, II e III possuem contingentes significativos e relativamente próximos de áreas e famílias em risco, mas destacam-se efetivamente as Regionais V e VI, cada uma com mais de vinte áreas de risco, e com um total de 13.772 famílias, correspondendo a 64,3% do total de famílias nesta situação na cidade.

**TABELA 6 – Contingente de áreas de risco e de famílias residentes, por Região Administrativa de Fortaleza 2005**

<b>Regional</b>	<b>Nº. Áreas de Risco</b>	<b>Nº. de Famílias</b>
I	12	2.389
II	14	2.222
III	13	1.946
IV	5	751
V	22	5.799
VI	27	7.373
Total	93	20.480

Fonte: PMF, 2005

A referência à atualidade nos permite evidenciar um movimento essencial que conformou estruturalmente o território fortalezense, expresso nos processos – tensos, conflituosos e violentos – de mercantilização, valorização e apropriação privada da terra urbana no território da Aldeota, agravados a partir dos anos 1980, em articulação com a uma reprodução do capital vinculada à dinamização dos mercados e negócios imobiliários, sob o padrão hegemônico da verticalização e da periferização. Obviamente esse movimento vinculou-se à emergência, ampliação e fortalecimento de novos segmentos e grupos sociais médios e das elites, com mudanças qualitativas e quantitativas na estratificação social intra-urbana. A outra face desse movimento evidencia perdas territoriais de parcelas relevantes das famílias e comunidades pobres fortalezenses, que são expulsas das áreas em expansão e urbanização e segregadas sócio-espacialmente às periferias urbanas. Esse processo complementa e se articula ao movimento de periferização efetivado através da intervenção estatal desde meados dos anos 1970, através da construção dos conjuntos habitacionais, tais

como o Conjunto Ceará, José Walter e dezenas de outros em Fortaleza.

Porém, algumas famílias e comunidades ainda resistem, residindo nas áreas ricas da cidade, o que delimita uma dispersão de núcleos, pedaços e manchas ocupadas por essas famílias e comunidades nos territórios da cidade. Destaque-se que os processos de expulsão e segregação têm continuidade na atualidade, envolvendo tentativas de apropriação de áreas valorizadas, em valorização ou potencialmente valorizáveis. Para ilustrar, destaquem-se os conflitos em áreas da Praia do Futuro, em pedaços do Cocó e envolvendo as tentativas de apropriação do litoral oeste intra-urbano.

Outro elemento que deve ser destacado refere-se aos deslocamentos intra-urbanos associados a essa estratificação territorial da cidade. Um fluxo importante envolve os deslocamentos diários de trabalhadores de renda baixa entre as periferias e as centralidades, prioritariamente para ocupações e empregos nos setores de comércio, serviços e construção civil e majoritariamente realizados através de bicicletas, ônibus, trem e transportes alternativos. Quanto aos fluxos estudantis familiares dos grupos e classes populares, geralmente são intra-urbanos, caracterizando-se por vínculos de proximidade e contigüidade com a residência. Os fluxos de trabalho e de estudo dos segmentos médios e das elites, dificilmente envolvendo trânsitos entre periferias e centralidades, são prioritariamente de dois tipos – no interior de uma mesma centralidade, ou entre centralidades intra-urbanas ou municípios diferentes – sendo realizados majoritariamente através de automóveis. Por fim, destaquem-se os fluxos de bens e mercadorias, envolvendo: a) exportação e importação, com ciclos diversos de processamento, distribuição e comercialização, envolvendo deslocamentos intra-urbanos no Porto do Mucuripe, inter-metropolitanos, intra e interestaduais; b) distribuição e comercialização de bens/mercadorias, com diferentes origens e características de acordo com os tipos de consumo social e territorialmente estratificados.

## **CAPÍTULO 7 – A REVISÃO DO PLANO DIRETOR NA GESTÃO JURACI MAGALHÃES**

Este Capítulo apresenta o processo de revisão do PD de Fortaleza sob a gestão Juraci Magalhães. Este político teve uma longa trajetória no MDB/PMDB, inicialmente em cargos partidários e posteriormente comandando a Prefeitura de Fortaleza, direta ou indiretamente, por quatorze anos, entre 1990 e 2004. Em 1989, tornou-se vice-prefeito na chapa de Ciro Gomes e com o afastamento deste para disputar o Governo do estado, assumiu a Prefeitura até 1992. Em seguida, Juraci Magalhães apoiou Antônio Cambraia (1993-1996), e depois foi eleito para mais dois mandatos como Prefeito (1997-2000; 2001-2004), sendo sucedido por Luizianne Lins, também eleita para dois mandatos consecutivos (PT) (2005-2008; 2009-2012).

Em 1997, Juraci Magalhães inicia o seu mandato efetivando uma “reforma administrativa”, com a criação das Secretarias Executivas Regionais, a extinção, reformulação ou criação de várias Secretarias Municipais, e tendo como princípios formais a descentralização e a intersetorialidade.<sup>87</sup> Essa reforma administrativa, e as contínuas revisões posteriores, durante os anos seguintes, não priorizaram em nenhum momento a criação de mecanismos democráticos ou participativos de interlocução e articulação entre a sociedade política e a sociedade civil. Ao mesmo tempo, gerou problemas como a fragmentação institucional das ações, a superposição de funções e competências e a desarticulação institucional. Apesar de formalmente ter sido criado um Sistema de Planejamento e Gestão (SIPLAM), no âmbito municipal, não houve o fortalecimento de uma estrutura institucional e de uma intervenção que consolidasse o planejamento. Ao contrário, e a extinção do Instituto de planejamento municipal é uma evidência importante disto.

Como será aprofundado neste capítulo, a gestão Juraci Magalhães promoveu uma centralização política autoritária. Ao mesmo tempo, evidenciou-se, paradoxalmente, através da reforma administrativa, uma fragmentação institucional. Essa paradoxal centralização e fragmentação efetivaram mecanismos de apropriação privada e repartição da estrutura

---

<sup>87</sup> Vide Bittencourt (2003).

político-institucional municipal, dentre um conjunto de partidos e políticos profissionais, com subordinados políticos ocupando os cargos públicos.<sup>88</sup>

As gestões municipais comandadas pelo PMDB, entre 1990 e 2004, principalmente no caso de Juraci Magalhães, foram marcadas por dinâmicas de legitimação política associados a um carisma populista. Ao mesmo tempo, o grupo peemedebista posicionou-se como alternativa ao PSDB, comandado por Tasso Jereissati no estado do Ceará, como evidencia Gondim (2002, p. 417-418)

[...] na capital, o grupo tassista defronta-se com a forte liderança política do médico Juraci Magalhães, do PMDB [...] As administrações de Juraci e de seu sucessor, Antônio Cambraia, marcadas por grandes obras (construção de viadutos, remodelação do hospital Instituto José Frota, construção e reforma de praças e áreas de lazer) e por intenso uso da mídia, obtiveram grande êxito junto à opinião pública [...].

Porém, essa legitimidade política se esvai a partir do início do século XXI. Neste sentido, o contexto político dos Governos Juraci Magalhães desse período evidencia uma grave crise de legitimidade

Conflitos políticos com a câmara de Vereadores e com o governo do Estado, geram problemas que inviabilizam a sustentação política para seu governo. Escândalos envolvendo membros do executivo, denúncias nas áreas da educação, da assistência, crise na saúde e no uso dos recursos dos fundos públicos, atritos com os membros de conselhos de políticas afetam sua imagem e estabelecem uma crise de legitimidade de sua gestão [...] A inviabilidade política de alteração dessa situação leva o governo municipal a buscar solução para a crise alterando continuamente a estrutura administrativa da prefeitura, na tentativa de adequá-la às exigências conjunturais.

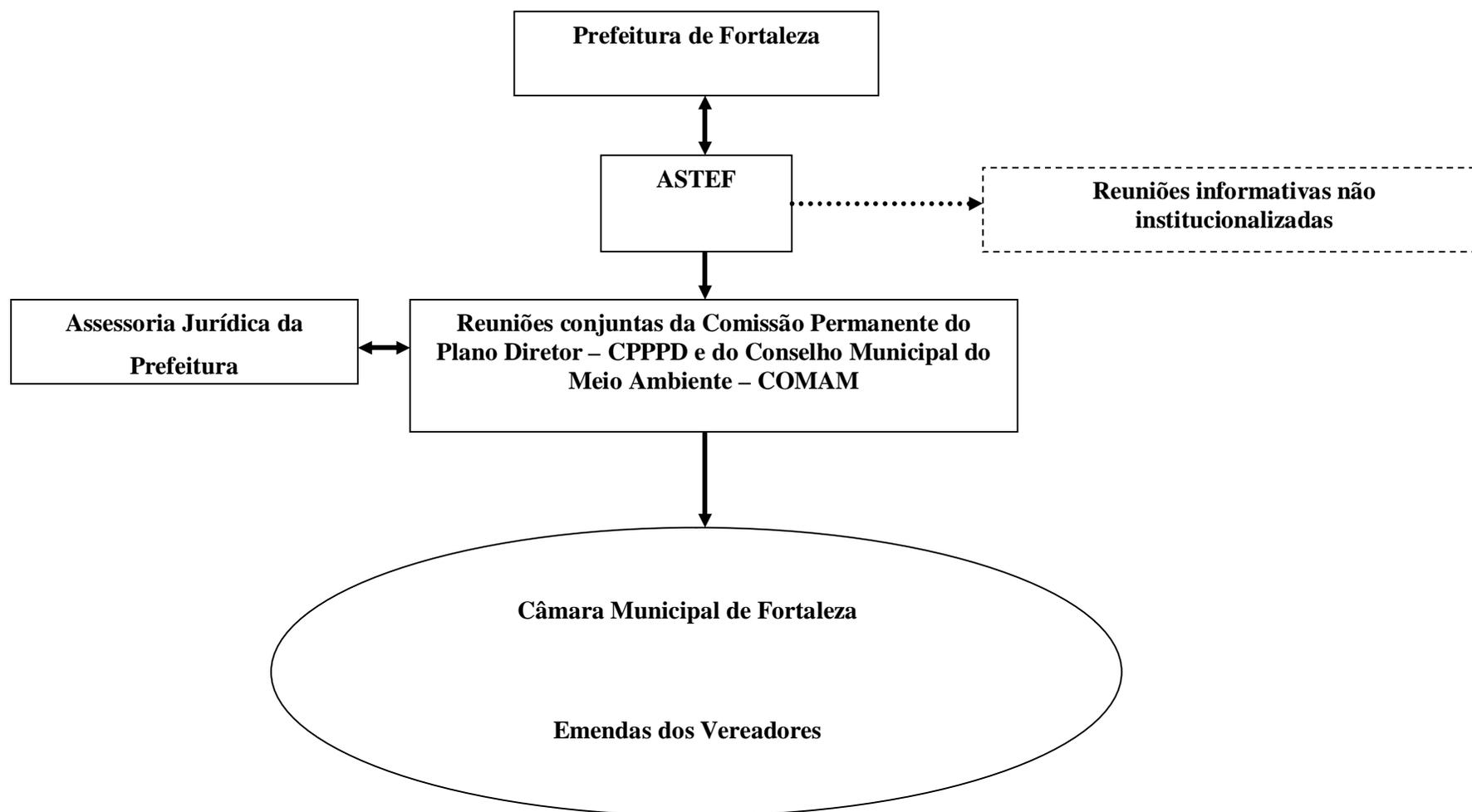
A ruptura da aliança anteriormente estabelecida com o ex-prefeito Ciro Gomes teve por consequência um campo político antagonizado em torno dos aliados de Juracy Magalhães e Tasso Jeressati, governador do Estado nas gestões 1987-1990, 1995-1998 e 1999-2002 (Bittencourt, 2003, p. 111).

É esse o contexto político em que ocorre a revisão do Plano Diretor de Fortaleza. Nesse processo de revisão, iniciado em setembro de 2002, os primeiros meses foram cruciais na demarcação de posições políticas presentes pelo menos até o final de 2004. Dentre os acontecimentos importantes que compõem esse período destacam-se a contratação da ASTEF pela Prefeitura para a realização do Projeto LEGFOR, a constituição da equipe técnica e a emergência do NUHAB como segmento essencial na oposição à revisão do plano diretor da gestão Juraci Magalhães, e da participação popular como questão essencial às lutas que a partir de então ocorrem.

---

<sup>88</sup> Vide Bittencourt (2003).

A Figura 2 evidencia o desenho da revisão do PD de Fortaleza sob a gestão Juraci Magalhães, com a indicação das instâncias e dos vínculos existentes. Como a Figura 2 indica o processo é centralizado pelo Prefeito que controla a ASTEF, a CPPD e o COMAM através dos Coordenadores, da SEINF e de assessores jurídicos. As peças técnicas, produzidas pela equipe da ASTEF, com a participação de agentes de secretarias municipais, foram debatidas, modificadas e aprovadas em reuniões conjuntas da CPPD e do COMAM. Antes de chegarem à Comissão e ao Conselho, foram realizadas reuniões informais dominadas pelo caráter informativo, não institucionalizadas e tampouco componentes de uma metodologia de participação popular. Após a aprovação, o projeto do Plano Diretor foi enviado à Câmara Municipal, onde foram elaboradas emendas parlamentares. Porém, como será visto no Capítulo 9 desta Tese, o Projeto de Lei não chegou à votação.



**FIGURA 2 – Representação Gráfica da revisão do PD sob a Gestão Juraci Magalhães**

### 7.1. Antecedentes da revisão do Plano Diretor

No decorrer de 2001, em um contexto de tramitação do Estatuto das Cidades, alguns vereadores de Fortaleza promovem mobilizações estimulando a revisão do PD. O Vereador José Airton Cirilo, por exemplo, requereu em 10/04/01 a “realização de Sessão Especial para discutir a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza”.<sup>89</sup> Em 22 de maio de 2001, um conjunto de vereadores integrantes da Comissão de Urbanismo e Meio-Ambiente da Câmara Municipal, requereu a “realização de um Seminário para avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza — PDDU-FOR”.<sup>90</sup> Em 20 de setembro de 2001, o Vereador José Airton Cirilo mais uma vez requereu a “realização de Sessão Especial para discutir a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza”.

Um episódio importante na conformação das posições no campo do planejamento urbano na cidade de Fortaleza, no momento anterior à revisão do Plano Diretor, e que se articula aos processos de conformação presentes na CPPD foi a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS, Lei Nº. 7987/97 – Consolidada, durante o ano de 2001.<sup>91</sup> Através de Emendas, o SINDUSCON/CE conseguiu efetivar várias conquistas, principalmente relacionadas ao aumento de parâmetros urbanísticos em áreas da cidade, promovendo questionamentos e oposição de segmentos populares do campo do planejamento urbano, reveladores de tensões e conflitos existentes.

O vereador Ageu Costa (sem partido), por exemplo, avaliou que entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), a Associação de Geógrafos do Brasil (AGB), o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea), e outras que deram parecer contrário às Emendas, seriam “entidades ligadas à esquerda”, emitindo pareceres “políticos e não técnicos”.<sup>92</sup> O vereador, engenheiro civil, acusou as entidades de agirem de forma “preconceituosa, com a cabeça atrasada e sem conhecimento técnico”, ainda afirmando: “Qual o engenheiro ou arquiteto de bom senso que vai achar errado a cidade crescer? Eu ficaria orgulhoso em ver a cidade com um prédio de 100 metros de altura”. Também o líder do PMDB, vereador Narcílio Andrade, afirmou que o IAB seria ligado aos partidos de

---

<sup>89</sup> Requerimento Nº. 0493/2001.

<sup>90</sup> Requerimento Nº. 893 de 22/05/01, assinado pelos vereadores Silvio Frota, José Airton Cirilo, Ageu Costa, Rogério Pinheiro, Narcílio Andrade, Lula Moraes e Maurílio Assêncio.

<sup>91</sup> A tramitação na Câmara Municipal ocorreu através do Projeto de Lei Nº. 0098 de 16/04/01, que ao seu final gerou a Lei Nº. 8603 de 17/12/01. Vide também o Ofício Nº. 0325, Gabinete do Prefeito e o Parecer Nº. 003/2001, Comissão de Legislação e Comissão de Urbanismo, Câmara Municipal de Fortaleza, 12/12/01.

<sup>92</sup> DN, Política, 17/01/02, Câmara reage – vereadores contestam ação do Prefeito.

esquerda. “Não vá pensar que eles (arquitetos) vão fazer o que querem. Vamos dar o troco ao IAB”.<sup>93</sup>

Um dos entrevistados para esta pesquisa evidenciou como o processo de revisão da LUOS de Fortaleza foi um episódio político importante na demarcação de um momento diferenciado no campo do planejamento urbano na cidade.<sup>94</sup> Esse episódio, inclusive, foi importante para que um conjunto de pessoas que inicialmente participariam do processo de revisão do PD através da ASTEF saíssem da equipe e assumissem um outro posicionamento, de autonomia e oposição. O mesmo afirmou que as emendas eram fundamentalmente ligadas ao setor imobiliário, não transparecendo dessa forma porque eram apresentadas por diversos vereadores. Dessa forma, avalia que os técnicos ligados aos movimentos populares, teriam “desistido sob a alegativa de que não [teriam] condições de desenvolver o processo de revisão do plano, porque [ficariam] à mercê da Câmara a qualquer momento (...) começar a alterar a legislação da cidade”.

## **7.2. O Legfor, a Astef e a composição da equipe**

O Legfor almejou ser um projeto global de atualização da legislação urbana do município, com a pretensão de efetuar a revisão de todos os instrumentos legais do desenvolvimento urbano da Cidade, objetivando particularmente desenvolver uma atualização da síntese diagnóstica e dos Instrumentos Normatizadores do Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza, com a elaboração dos seguintes produtos finais: 1) Anteprojeto da Lei do PDDU/Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, 2) Anteprojeto da LUOS/Lei de Uso e Ocupação do Solo, 3) Anteprojeto da Lei do COP/Código de Obras e Posturas, 4) Anteprojeto da Lei do CAM/Código Ambiental, 5) Mapeamento da Cidade de Fortaleza para Zoneamento Ambiental, 6) Termos de Referência dos Anteprojetos das intervenções urbanísticas para as áreas de urbanização prioritária, 7) Recomendações para adequação do METROFOR, CMEF – Centro de Feiras e Eventos/Poço da Draga e outros programas

<sup>93</sup> DN, Política, 17/01/02, Câmara reage – vereadores contestam ação do Prefeito.

<sup>94</sup> O Entrevistado 4 afirma que houve “um conjunto de (...) emendas pontuais a Lei de Uso e Ocupação do Solo de (...) várias naturezas, dessas que pegam três quadras e transformam numa zona específica aumentam a taxa de ocupação, aumentam o índice de aproveitamento, até as coisas polêmicas como operar o gabarito(...)”.

estruturantes aos instrumentos jurídico-legais norteadores do desenvolvimento urbano de Fortaleza, 8) *homepage* do Estatuto da Cidade de Fortaleza.<sup>95</sup>

Sob a gestão Juraci Magalhães o comando do processo de revisão foi vinculado à Secretaria de Infra-Estrutura Municipal (Seinf), enquanto na gestão Luizianne Lins o processo esteve a cargo da Secretaria de Planejamento (Sepla). Essa distinção aponta para uma concepção de planejamento urbano demarcada pela idéia de intervenção e controle urbanístico na gestão Juraci, enquanto na gestão Luizianne articula a revisão do Plano Diretor à busca de práticas inovadoras de planejamento e gestão. Nenhum dos dois prefeitos, porém, inscreveu esse processo em uma (re)criação de órgãos promovendo (re)constituição de um sistema de planejamento urbano. Ao contrário, a gestão Juraci Magalhães extinguiu o Instituto de Planejamento do Município – IPLAM.

Além disso, a distinção no comando da gestão da revisão do PD evidencia a existência de dois pólos de poder articulados em torno de diferentes segmentos técnico-burocráticos que ocupam(ram) posições na esfera local do Estado, participantes do campo do planejamento urbano. Após a extinção do Instituto de Planejamento do Município – IPLAM, o conjunto de atividades de controle urbano, assim como as informações e dados e também os técnicos governamentais distribuíram-se majoritariamente por três espaços diferenciados: a Secretaria de Finanças de Fortaleza – Sefin, em virtude da arrecadação vinculada ao IPTU; a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura – Seinf; e os órgãos vinculados à questão ambiental. Nesses diferentes órgãos e estruturas institucionais, técnicos com experiência e trajetória no campo do planejamento urbano ocupam(ram) posições importantes. A gestão Luizianne Lins centralizou o comando do processo de revisão na Secretaria de Planejamento e Orçamento – Sepla, desvelando também uma estratégia de fragilizar os técnicos “antigos” e de criar um novo espaço demarcado por técnicos recém-incorporados à gestão.<sup>96</sup>

Um episódio importante nesse primeiro momento foi a contratação da Associação Técnico-Científica Paulo de Frontin (Astef) para o desenvolvimento do LegFor e o processo de constituição da equipe, desvelando conflitos internos, a saída de membros importantes e a recomposição.<sup>97</sup> A contratação da ASTEF teria custado aos cofres públicos o valor de R\$ 1.625.000,00, articulando uma equipe multidisciplinar composta por profissionais indicados

---

<sup>95</sup> Ação Civil Pública 99/2004, MPF-CE.

<sup>96</sup> Conforme depoimento de técnico da Prefeitura na gestão Luizianne Lins.

<sup>97</sup> Diário do Nordeste, Cidade, 07/12/03.

pela Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (Astef), ligada à UFC, e por técnicos da Prefeitura de Fortaleza.

Em entrevista realizada com um membro participante da equipe técnica da ASTEF<sup>98</sup>, este recuperou as articulações entre esta associação e a Prefeitura Municipal de Fortaleza, indicando que a “cooperação” já existiria pelo menos desde 1991, quando da elaboração do Plano Diretor em vigor àquela época. Neste sentido, alguns membros da equipe já teriam experiência de planejamento urbano, e especificamente na cidade de Fortaleza.<sup>99</sup> O próprio Entrevistado 1 refere-se à não renovação dos quadros técnicos da Prefeitura e à destruição do sistema municipal de planejamento, evidenciando além da fragmentação e fragilização das competências, responsabilidades e ações de planejamento e gestão urbana da cidade, uma clara descontinuidade no ingresso de funcionários/técnicos. Essa situação é apontada pelo mesmo entrevistado como um fator que condicionaria a contratação de terceiros pela Prefeitura, para a revisão do PD,:

(...) a Prefeitura tem um problema gravíssimo: o quadro técnico dela vem sendo reduzido nos últimos vinte e cinco anos em função de não haver reposição de pessoal técnico. Por exemplo, as mesmas pessoas que adentraram a Prefeitura há 30/40 anos atrás, com o cumprimento de metas delas, com as aposentadorias, elas não... o suprimento não foi repostado. Então, o que é que acontece? Qualquer serviço técnico de qualquer âmbito de projeto de consultoria, isso eu falo de uma forma categórica, a Prefeitura Municipal de Fortaleza tem que recorrer a terceiros [...].

Ela não tem, ela perdeu a [estrutura] de planejamento municipal. Este foi destruído, paulatinamente destruído, e ela não tem capacidade técnica de realizar as tarefas com uma certa complexidade. Isso é um pouco estranho, porque toda cidade deste tamanho tem um sistema de planejamento (...) O Instituto de Planejamento Municipal foi extinto [...] ele começou um processo de destruição [...] ele foi totalmente extinto e substituído por nada [...].

O Entrevistado 1 fez uma distinção que pode evidenciar como as tensões e os conflitos entre diferentes membros da equipe técnica, e outros agentes sociais, foram se agravando, talvez na medida mesmo da percepção das diferenças substantivas em relação às concepções de planejamento urbano e de plano diretor. Para o Entrevistado 1, haveria uma distinção entre a discussão da “visão do futuro” e o “controle urbano”, e a confusão entre essas duas coisas teria gerado percalços no processo de revisão.<sup>100</sup> Em sua concepção, o Plano Diretor teria o sentido essencial de normatizar a ocupação e a expansão urbana, estabelecendo “regras claras para a cidade” e regulando a intervenção dos diferentes agentes urbanos.<sup>101</sup> Nesse momento

---

<sup>98</sup> Entrevistado 1.

<sup>99</sup> Entrevistado 1.

<sup>100</sup> Entrevistado 1.

<sup>101</sup> Entrevistado 1.

da entrevista, ele indicou a existência de cinco tipos de agentes urbanos que interviriam na cidade: o gestor, o legislador, o que realiza negócios urbanos, o habitante da cidade, entendido como usuário, e o que classifica como lumpem-proletariado, submetido aos processos de segregação e espoliação urbana. Transparece, de forma não explícita na fala abaixo transcrita, a incapacidade do lumpem-proletariado de participar dos processos de planejamento urbano e, além disso, o entendimento desses segmentos e grupos sociais, representados como disfunção ou problema:

Fundamentalmente, você tem (...) cinco tipos de atores que atuam no universo urbano, por exemplo, o gestor da cidade, que é o executivo, que ele foi eleito para quê? Para gestionar a própria cidade e suprir as demandas e etc, etc (...) Um outro ente é o legislador, ele não pode atuar diretamente na cidade, que é o legislativo municipal, mas ele influencia a regra. O outro é o próprio usuário da cidade, a população habitante e o outro é o que realiza negócios urbanos de qualquer espécie ou de desenvolvimento imobiliário ou de operação de serviço e o outro é o que teoricamente deveria engrossar o caldo dos usuários, mas ele não dispõe de cidadania. Ele, como a gente diz, assim, é um lumpemproletariado, ele não dispõe de moradia etc e tal. E por conta do nosso modelo desigual de desenvolvimento ele está explodindo, está percebendo? Se não houver regras claras para a cidade, ela fica ingovernável, está entendendo?<sup>102</sup>

Quando se refere à composição da equipe, o Entrevistado 1 chega a ser contraditório em suas afirmações, porém, torna-se evidente a sua compreensão da existência de dois grupos que, em um primeiro momento, buscaram participar da equipe da revisão:

Não, só houve uma equipe, está entendendo? O que houve foi o seguinte: houve uma proposta de trabalho de uma equipe, essa proposta de trabalho, essa equipe retirou e houve uma segunda proposta de trabalho dessa equipe, está entendendo? Não houve uma equipe que depois foi substituída. A primeira equipe fez uma proposta de trabalho e é essa proposta de trabalho que foi aprovada. Quando essa proposta foi aprovada foi que se passou a parte contratual, porque esse trabalho é contratualizado, essa primeira equipe desistiu, ela disse que não era... que não tinha mais interesse em continuar.

(...) uma equipe dessa, multidisciplinar, tinha que ter, além de arquitetos e engenheiros, tinha que ter legislador. A ASTEF não tem legislador. Ela tinha que ter o pessoal de estudos sociais, lá é centro de tecnologia, então você tinha que agregar várias valências, está entendendo? Mas isso de dizer que existiu uma equipe e depois outra isso não existiu!

Mais do que isto, a sua fala desqualifica o outro grupo, afirmando que eles não teriam experiência e não dominariam o *metier* do planejamento urbano e do plano diretor:

A primeira fez muito barulho. Isso é um comentário especial meu. Tinha uma equipe baseada em fazer barulho, sem experiência no trato dessa questão. Eu vou me

---

<sup>102</sup> Entrevistado 1.

reservar o direito de não citar nome, mas na primeira equipe ninguém, praticamente ninguém, tem o [metier] de quem trabalha nessa área.<sup>103</sup>

O Entrevistado 4 também promove uma desqualificação, mais sutil, da equipe inicial, atingindo nessa sua interpretação os agentes sociais que fazem oposição à revisão do PD sob a gestão Juraci Magalhães, ao afirmar:

[...] eles me convidaram pra saber se eu topava participar disso, aí eu disse que aceitava, fazer esse projeto da revisão e aí foi montado uma nova equipe e essa nova equipe foi que deu curso ao projeto, a gente fez pequenos ajustes no termo de referência [...] a primeira equipe ela se diferencia fundamentalmente da segunda porque ela não tem uma base, a base da primeira equipe não são os arquitetos.

Você tinha, a parte da engenharia, a parte da geografia, arquiteto só tinha o Luciano Guimarães, se a memória não me falha, tá? Então na segunda equipe [...] o Departamento de Arquitetura incorpora [...] é montado um escritório lá [...] ela tem uma base do pensamento dos arquitetos na sua elaboração.

Há diferenças significativas na equipe inicial e na equipe que realmente realizou a revisão do PD. Neste sentido, diferem substancialmente a equipe apresentada na “Proposta Técnica e de Custos” que fez parte do contrato e que “justificaria” a inexigibilidade da licitação, e a equipe da elaboração do referido produto quando da apresentação do projeto de lei do PDDUA/FOR, em abril de 2004 à CPPD e ao COMAM.<sup>104</sup>

Há um episódio interessante envolvendo dois coordenadores da equipe técnica da ASTEF e o Jornal O Povo, um dos periódicos de maior tiragem no estado do Ceará. Os arquitetos Joaquim Cartaxo e Romeu Duarte Júnior acusaram *O Povo* de parcialidade no acompanhamento da discussão sobre o processo de revisão e adequação do Plano Diretor de Fortaleza. Os argumentos manejados por eles evidenciam uma perspectiva que opõe os técnicos aos leigos. Compreendendo o PD como uma peça técnica, assumem um sentido de despolitização do debate e desqualificação de agentes sociais que não teriam formação acadêmica em arquitetura/urbanismo ou no campo do planejamento urbano. Afirmam que o Jornal O Povo privilegia a “opinião de leigos ou de profissionais que não têm competência para emitir pareceres técnicos sobre o assunto”, baseando suas matérias na “opinião de leigos

<sup>103</sup> Entrevistado 1.

<sup>104</sup> Estão presentes no contrato inicial: José Sales da Costa Filho (Coordenação Geral), Joaquim Cartaxo Filho (Sub-Coordenador), Romeu Duarte Júnior, Luciano Guimarães, Ricardo Bezerra, Marisete Dantas Aquino, Linda Gondim, Roberto Smith, Antônio Paulo Hollanda Cavalcante, Mônica Fiúza Gondim, Paulo Roberto, Eliane Souza Galhardi, Geovana Cartaxo, Olinda Marques e Eliseu Rossato Toniollo. Destes, saíram da equipe: Linda Gondim, Mônica Fiúza Gondim, Paulo Roberto Araújo, Geovana Cartaxo, Olinda Marques e Eliseu Rossato Toniollo. Além disso, foram incluídos na equipe inicial: Gastão Santos Sales, Clévio Dheivas Nobre Rabelo, Pedro Cardoso Smith, Laura Etel Bezerra e Emanuela Rangel Monteiro (ACP 99/2004, MPF-CE).

ou pessoas que se movimentam pelo interesse político partidário”. Essa postura teria contribuído decisivamente para o desenvolvimento de um “debate capenga, irracional e eivado de posições que não têm qualquer sustentabilidade no campo do conhecimento da arquitetura e do urbanismo”. Além disso, também defendem que as mudanças no Plano Diretor teriam sido “amplamente discutidas com a sociedade fortalezense”.<sup>105</sup>

O próprio *O Povo* e o seu Ombudsman contestaram as críticas feitas pelos arquitetos/urbanistas argumentando que faltariam “fatos concretos capazes de subsidiar a crítica à parcialidade do jornal”, indicando que nas matérias “o outro lado estava presente e, inclusive, o próprio Joaquim Cartaxo foi fonte em matéria da repórter Daniella Cronemberger”. O repórter do Jornal afirmou que os “questionamentos à proposta têm sido feitos por entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e Instituto de Geógrafos do Brasil e por técnicos como José Borzachiello, geógrafo e professor da Universidade Federal do Ceará”. Além disso, enfatiza que “as observações de leigos não poderiam ser desconsideradas”, expressando “segmentos importantes da sociedade”:

O estranho, nas críticas assinadas pelos arquitetos, é que eles queixam-se do espaço que o jornal oferece à participação dos ‘leigos’. Nós, no caso, que não somos técnicos, mas moramos na cidade e sofreremos os efeitos das mudanças, para o bem e para o mal, contempladas na proposta em tramitação na Câmara Municipal de Fortaleza. Com certeza, se o que temos publicado apresenta erros e problemas, a garantia de espaço para a manifestação de representantes de segmentos sociais diversos não é um deles (Para os técnicos, os leigos desvirtuaram o debate, *O Povo*, Guálter George, Observatório da Imprensa, 25/12/2004).

Uma parte da equipe inicial da ASTEF renunciou ao trabalho. Ao que parece, um dos fatores que levou a essa postura foram as tensões, conflitos e mudanças na LUOS, já referidas anteriormente.<sup>106</sup> Pode-se trabalhar com a hipótese de que este momento de “racha” da equipe é o momento simbólico em que os segmentos com referencial na Reforma Urbana modificam sua estratégia, partindo para o embate e centrando forças na crítica à ausência de democratização/participação do/no processo.

É importante perceber que essa “equipe” inicial que participou diretamente da revisão na gestão Juraci não é homogênea. De início, cabe ressaltar a existência dos gestores e técnicos vinculados diretamente à Prefeitura, dos técnicos contratados através da Astef e dos representantes que compunham a CPPD e o Conselho do Meio-Ambiente. Nesse contexto, há

<sup>105</sup> Para os técnicos, os leigos desvirtuaram o debate, copyright *O Povo*, 25/12/2004. *O Povo*, Guálter George, Observatório da Imprensa, 25/12/2004)

<sup>106</sup> Diário do Nordeste, Cidade, 07/12/03.

indícios importantes de conflitos internos entre os técnicos da Prefeitura, os advogados vinculados à Prefeitura e os técnicos vinculados à Astef. O entrevistado 1 também indica alguns nomes importantes no campo do planejamento urbano que compuseram a equipe da Astef:

(...) a equipe tem o compromisso contratual. É o seguinte: você tinha que criar uma equipe coordenadora de pessoas com experiência na área, mas você tinha que trabalhar com o corpo técnico da prefeitura, 60% ou 70% do corpo técnico era da própria prefeitura e você fazia transferência de tecnologia, de “*know how*”. Aí o que é que você tinha? Você tinha (...) o coordenador geral, o Joaquim Cartaxo, que nessa época era o coordenador técnico. Tinha umas pessoas na área de economia, era o Roberto Smith que era da economia, tinha a professora Maria Ivete que era da área de infra-estrutura, tinha o professor Ricardo que era da área de meio ambiente e preservação, tinha várias outras pessoas, tinha o Romeu Duarte que era da área de patrimônio. E se criou uma sistemática para trabalhar em cima daquilo. Tinha a representação de todo um corpo da prefeitura.

As declarações de Luciano Guimarães, consultor da ASTEF/UFC, e de Prisco Bezerra, gerente da Célula de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Coordenador do Legfor pela Prefeitura Municipal, prestadas em janeiro de 2003, sem fazer referência explícita às divergências e conflitos já presentes, pretendem justificar e legitimar o Legfor. Para tanto, mobilizam dois tipos de idéias e argumentos. O primeiro é a fundamentação e a substância técnica da equipe e dos trabalhos em curso e a serem realizados:

(...) o arquiteto Luciano Guimarães explica que já foi concluída a etapa de nivelamento que tinha por objetivo democratizar entre as seis equipes de trabalho, com 42 profissionais ao todo, as informações referentes à legislação urbanística de Fortaleza. A segunda fase, que está sendo realizada, consiste na atualização do diagnóstico da situação da cidade do ponto de vista não só físico-ambiental, como também com relação a questões demográficas (O Jornal O Povo, Política, 25/01/03).

O segundo tipo de argumento mobilizado diz respeito à participação popular, defendendo a existência de um amplo caráter participativo da metodologia da revisão no governo de Juraci Magalhães:

O arquiteto garante que, assim como prevê o Estatuto da Cidade, o processo de planejamento urbano da cidade terá participação efetiva da sociedade. "Estamos construindo uma agenda para definir como isso vai acontecer. Estamos pensando em realizar reuniões em várias etapas do trabalho de elaboração. A nossa idéia de fazer consultas às comunidades das seis regionais e aos segmentos da sociedade organizada".

Segundo o gerente da Célula de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Infra-Estrutura, Prisco Bezerra Júnior, a população também poderá participar do debate da política de urbanização municipal através do Conselho Permanente de Avaliação do Plano Diretor e do Meio Ambiente. "Vamos realizar um fórum de

debates. Serão convocadas todas as entidades, não só técnicas como também comunitárias" (O Jornal O Povo, Política, 25/01/03).

Nesse momento, no início de 2003, duas idéias importantes sobre o formato e a perspectiva da participação no processo de revisão podem ser identificadas. Em primeiro lugar, através de entidades diferenciadas entre técnicas e comunitárias, e em segundo lugar através dos debates e decisões desenvolvidos no Conselho do Meio-Ambiente e na Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor. Essa participação revela um caráter de representação. Os dois técnicos remetem esse caráter participativo a uma agenda em construção, também acenando para a possibilidade de realização de reuniões, de caráter consultivo, às comunidades das regionais político-administrativas e aos segmentos da sociedade organizada, nas várias etapas do trabalho.

O entrevistado 1 desloca a responsabilidade do formato e do sentido da participação para os gestores, ao tempo em que ironiza o que denomina de “mágica participatória”:

E essa mágica participatória, a gente também pode considerar que ela depende do gestor. Por exemplo, a audiência pública. Nós temos na nossa legislação urbanística, a audiência pública desde 1979, que ela é do plano da Lei 7122/ a. A primeira audiência pública aqui aconteceu em 1979, quando o atual governador do estado, [Lúcio Alcântara] era prefeito, no governo dele, que durou três anos, teve três audiências públicas, está entendendo? E nesse roteiro de audiência pública, só existiam cinco. Que diabo é isso? É problema de... Quem determina a regra *operandi* não o técnico, é o gestor, é o executivo.

Em outro momento o Entrevistado 1 reflete sobre a oposição à revisão da gestão Juraci e sobre a questão da participação. Indica que no momento em que a contestação tornou-se mais forte ele já não compunha mais a equipe. Afirma que teria havido uma série de audiências públicas e aponta as questões da comunicação e da metodologia como elementos centrais para uma democratização efetiva do processo, ausentes em sua avaliação nos governos de Juraci e Luizianne:

Houve 46 audiências públicas. Você pode até dizer que a audiência foi atrás da porta. Pode até ter sido, não sei, mas houve 46 audiências públicas.

Eu acho meio complicado você comentar um processo de audiência pública numa cidade deste tamanho. Porque a cidade é muito ampla e os setores de opinião não são organizados. O cara grita, grita, grita, mas eles não são pró-ativos. Eu quero isso, isso, isso, pelo menos na minha experiência, está entendendo? E outra coisa: o poder público, o gestor público que tinha que fazer um plano de mídia para isso, não adquiriu um plano de mídia e a gente recomendou! Ó faz um plano de mídia! Você precisa de um plano de mídia para isso daí! Ó vai ter tal audiência, tal audiência, tal audiência, etc. Esse pecado é o mesmo da administração que está aí. A gente tirou o plano para discussão em maio já se passou seis meses e não se discutiu nada.

[...] É só você pegar o plano e olhar, o que houve foi uma imperfeição de comunicação, por quê? Porque os nossos gestores, independente de qualquer postura, não estão interessados em abertura de caixa preta nenhuma. Nem a que estava antes, nem a que está agora. Eu não estou vendo abertura de caixa preta nenhuma. Ah, o problema foi o processo... Que processo? Que processo? Está entendendo? Como é que você vai discutir o Plano Diretor com a dona Maria lá do Serviluz se tem um enfoque aqui que é legalista e ela está em um enfoque reivindicatório, a não ser que você criasse um outro produto que se chama: Versão Didática do Plano Diretor, está percebendo?

E quem se f... é o técnico, por que? Porque você é culpado. Porque você fez esse plano hermético. Como é que você vai fazer um troço não hermético numa cidade como essa daqui, tradicionalmente desorganizada?

O Entrevistado 4, que também participou da equipe da Astef que elaborou a proposta da Gestão Juraci Magalhães, enfatiza algumas características da metodologia participativa desenvolvida e, ao mesmo tempo, afirma alguns aspectos de sua concepção de participação:

Você não pode colocar em debate todo mundo [...] então as vezes as pessoas não compreendem que esse plano diretor é algo mais complexo [...] e cada vez que ele vai, ele vai descendo pra essas instancias, ele vai ficando com um grau de comprometimento técnico (...).

(...) a equipe fazia uma versão preliminar, então eu vou pegar aqui o plano de estruturação urbana, aqui é uma versão preliminar do plano de estruturação urbana, e esse plano ia a debate [...] passou-se a fazer reuniões conjuntas da comissão de avaliação do plano diretor [CPPD] e do conselho municipal do meio ambiente [COMAM], então feita a discussão aqui e aqui então você recolhia as propostas e tal e você fazia uma outra versão, uma versão dois aí você fazia uma audiência pública então isso aqui é o que eu chamava [...] da agenda oficial.

Essa aqui era uma Agenda Oficial que eu tinha que fazer, tá? Que não tem nada de novo, é clássico de qualquer plano desse você tem que cumprir esses aspectos legais e tal, aí nós criamos o que eu chamava de agenda social, então o que era a Agenda Social do Plano? A equipe que estava a disposição de qualquer instituição pra ir apresentar, debater e tal, então aqui vocês, a gente apresentou isso, to lendo aqui, Pacto de Cooperação, CDL e Planefor, (...) Pastorais Sociais, ali na Messejana onde tem o centro Dom Luis (...) CREA (...).

Como é possível perceber, a Agenda Social detém somente um caráter informativo e não institucional, nem mesmo consultivo e muito menos ainda decisório. Além disso, a concepção exposta afirma uma dualidade entre a técnica e a participação, derivando uma interpretação negativa para esta última, que prejudica ou compromete o aspecto técnico. Ao mesmo tempo, o Entrevistado 4 avalia que as críticas da ausência de participação não procedem, que teria havido o caráter participativo e que a gestão municipal teria cumprido o seu papel.

### **7.3. Comissão Permanente do Plano Diretor de Fortaleza (CE) e Conselho Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza (CE)**

O desenrolar dos processos de revisão evidenciou a Comissão Permanente do Plano Diretor – CPPD como um espaço importante de afirmação das relações de poder no campo do planejamento urbano e de definição dos conteúdos e deliberação, durante a gestão Juraci Magalhães. Na Lei 7813 de 30 de outubro de 1995, a CPPD é caracterizada como órgão colegiado, consultivo e de assessoramento do Chefe do Poder Executivo, em questões relativas à política de desenvolvimento urbano na área do Município de Fortaleza.

A CPPD foi criada, após os debates na CM de Fortaleza, composta por vinte conselheiros, sendo os dez membros natos os titulares ou representantes de entidades ou órgãos pertencentes ao poder executivo municipal, o que garante maioria ao gestor municipal nos debates e votações da Comissão. Destaque-se que a representação da Câmara Municipal de Fortaleza foi situada junto aos representantes da sociedade civil, sendo que os demais nove conselheiros – “membros representantes” – distinguem-se em três entidades profissionais (IAB, AGB e ACEC), quatro entidades empresariais (CDL e ACC e duas em sistema de rodízio: ASSECON, SIDUSCON), uma entidade acadêmica (UFC), duas entidades do movimento popular (em sistema de rodízio, FBFF e UCGF) e a ABES<sup>107</sup>.

A Proposta inicial da gestão Juraci Magalhães foi aceita em sua quase totalidade, ocorrendo somente a substituição da ACEC pelo CREA/CE. O Parecer Nº. 51/97, aprovado na Sala de Comissões Permanentes da Câmara Municipal, aprovou uma Emenda Substitutiva que propôs a substituição da Associação Cearense dos Engenheiros Civis – ACEC pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Ceará – CREA/CE, revelando a existência de disputas de poder dentre um segmento técnico-profissional relevante ao campo do planejamento urbano. O Parecer aprovado na Câmara Municipal apresentou a seguinte justificativa:

Concordamos com o referido Projeto de Lei que altera a composição da CPPD, conforme a justificativa proposta. Não obstante propomos emenda substitutiva a sua redação por considerarmos que a inclusão do CREA-CE na citada comissão ampliará sobremaneira a participação civil nos debates da cidade. Haja vista a importante colaboração que aquele órgão de representação profissional vem exercitando acerca de nossas questões urbanas. Entendemos ainda que a ACEC, por se tratar de entidade vinculada ao CREA-CE, estará muito bem representada na CPPD pelo mesmo.

---

<sup>107</sup> A ABES caracteriza-se como entidade jurídica de direito privado sem fins econômicos, tendo como sócios pessoas físicas ou jurídicas (<<http://www.abes-dn.org.br/institucional/ESTATUTO.pdf>>).

Destaque-se que o Projeto inicial do Prefeito não previa a participação de representação dos movimentos populares, contando com um contingente de apenas 18 conselheiros. Através da tramitação na Câmara Municipal, foi agregada a representação dos movimentos populares, com o parecer favorável do Vereador Idalmir Feitosa que, para “manter a paridade”, também agregou como membro nato a Fundação Cultural de Fortaleza.<sup>108</sup> Essa mudança evidencia não somente a presença de vereadores de partidos de esquerda na Câmara Municipal, como a existência de articulações e contatos entre estes e os movimentos populares urbanos. Ao mesmo tempo, a inexistência histórica de vínculos e laços da gestão municipal de Antonio Cambraia, sucessor e aliado de Juraci, com os agentes sociais que compõem esses movimentos populares urbanos.

O Superintendente do Instituto do Planejamento do Município foi designado como Presidente nato da CPPD, cabendo a este o voto do desempate, sendo que as votações seriam decididas por maioria simples dos membros presentes.<sup>109</sup> As atribuições e competências da CPPD, definidas no Art. 99 do Plano Diretor de 1992 e no Art. 4 da Lei 7813/95, evidenciam, além de uma concepção específica de planejamento urbano, uma gama de interesses e centralidades que mediarão as formulações do gestor e dos legisladores municipais.

No conjunto, as competências e atribuições da CPPD, englobam: a) avaliação, proposição e apreciação de reformulações e complementações de legislação urbana; b) proposição de diretrizes gerais e acompanhamento da execução da política de desenvolvimento urbano municipal; c) assessoramento do prefeito em questões da política de desenvolvimento urbano municipal e em projetos metropolitanos de interesse municipal; d) promoção da articulação dos órgãos municipais com órgãos das esferas estadual e federal; e) emissão de pareceres em propostas de empreendimentos urbanísticos públicos ou privados, para subsidiar o Prefeito. De forma geral, as atribuições e competências desvelam um sentido formalista e genérico apontando para o caráter de avaliação, proposição, acompanhamento, reformulação, assessoria e articulação do órgão. Quanto às questões substantivas, adquirem relevo somente na referência também abstrata e genérica ao “desenvolvimento urbano municipal” e na indicação direta de “projetos” e “empreendimentos” como elemento essencial da assessoria.

Em nenhum momento, o ideário da Reforma Urbana aparece como elemento presente nas atribuições e competências da CPPD, no que se refere à democratização do planejamento

---

<sup>108</sup> Parecer Nº. 95 da Comissão de Urbanismo da Câmara Municipal de Fortaleza, 26/09/1995.

<sup>109</sup> Lei 7813/95, Art. 2 e 3.

urbano, à regulação e função social da propriedade e ao direito à cidade. A instituição da CPPD já estava prevista no PD de 1992, enquanto componente de um Sistema Integrado de Planejamento Municipal (SIPLAN), porém apenas com as atribuições de “avaliar, propor e apreciar reformulações e complementações de legislação urbana oriundas do Órgão Central de Planejamento, de iniciativa popular e de entidades”<sup>110</sup>. Já a Lei de criação da CPPD parece revelar, ao constituir este espaço institucional como um Conselho e assegurar o seu caráter de vinculação direta e assessoria ao Prefeito, três movimentos simultâneos e articulados: 1) a centralização do poder político no campo do planejamento urbano, no interior do aparelho de Estado do executivo municipal e diretamente nas “mãos” do Prefeito; 2) a criação de um espaço formal de debate público e participação da sociedade, hegemonizado pelo executivo municipal; 3) a criação de um espaço para intermediação das demandas, para a negociação direta entre segmentos da esfera privada e pública e para o encaminhamento de projetos e empreendimentos. Neste sentido, a criação e a ênfase que a CPPD assumiu em alguns momentos, enquanto espaço institucional de poder, particularmente no processo de revisão do PD de Fortaleza, evidenciam aspectos e significados importantes na conformação do campo do planejamento urbano no município. Além dos que já foram indicados, destaque-se também como essa opção estratégica do gestor municipal apontou para a criação de um espaço de poder que pudesse ter autonomia do legislativo e capacidade para gerar legitimação técnica e política para as mudanças e propostas defendidas.<sup>111</sup>

Em 1997, houve duas mudanças na composição da CPPD, porém nenhuma alterou substantivamente o caráter desta Comissão.<sup>112</sup> O ano de 1997 foi marcado, na segunda Gestão Juraci Magalhães, por uma reforma administrativa que criou as Secretarias Executivas Regionais – Ser’s e fez outras modificações. O Prefeito justificou a primeira mudança na CPPD a partir das “inovações organizacionais introduzidas na Prefeitura pela reforma administrativa, instituída pela Lei N° 8.000/97”, destacando a “proposta de inclusão” de representações do Departamento Estadual de Trânsito e do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Ceará no Conselho e afirmando que a “natureza

---

<sup>110</sup> Art. 97 - O Sistema Integrado de Planejamento Municipal (SIPLAN), compõe-se de um órgão de deliberação superior - Conselho de Orientação Político-Administrativa do Município (COPAM), do órgão central de planejamento - Instituto de Planejamento do Município (IPLAM), e dos órgãos de execução representados pelas entidades integrantes da administração direta, indireta, fundacional e administrações regionais, bem como os conselhos e as comissões instituídos no âmbito do Município.

<sup>111</sup> No momento da aprovação da Lei, o prefeito de Fortaleza é Antonio Cambraia, vinculado ao PMDB de Juraci Magalhães.

<sup>112</sup> A primeira mudança foi iniciada através da Mensagem N°. 0015/97 do Prefeito Municipal, que apresentou em 28/05/97 o Projeto de Lei 157/97, alterando os incisos I e II do Art. 2 da Lei 7813/95, através da Lei 8047 de 24/07/97. A segunda mudança ocorreu a partir do Projeto de Lei 256/1997, com data de 18/09/97, que originou a Lei 8108 de 15/12/97.

paritária do Conselho” teria sido preservada, assim como permaneceriam “inalteradas suas funções e competências”.<sup>113</sup>

A CPPD passou a ter 24 conselheiros, sendo 12 membros natos e 12 representantes. As grandes alterações envolveram a inclusão das SER's e da ETTUSA como membros natos e, dentre os representantes a inclusão de mais uma representação do segmento empresarial – o SETPEC – e, estranhamente, a inclusão de uma autarquia estadual nos membros representantes, e não dentre os membros natos, o Detran.<sup>114</sup> Na verdade, com a proposta do poder executivo, teoricamente o gestor municipal teria 13 dos 24 votos da CPPD, além do voto decisivo, de desempate, do Presidente do Conselho. Além disso, mantêm-se dentre os membros representantes uma característica que contradiz a propalada paridade, entendida, ao que parece, como número equivalente de membros natos (entidades do poder executivo) e de membros representantes (entidades da sociedade civil): a inclusão do poder legislativo municipal e, com a nova proposta, de um órgão do poder executivo estadual junto aos membros da sociedade civil, o DETRAN/CE. Desta forma, se à paridade o gestor estivesse se referindo à equivalência entre o número de membros da sociedade política e da sociedade civil, essa equivalência não existiu desde a criação da CPPD, e com a proposta de mudança indicada a prevalência geral da sociedade política – do poder executivo – aumenta. Além disso, a proposta governamental mantêm somente um representante dos movimentos populares urbanos e aumenta para quatro os representantes empresariais.

Porém, aproximadamente um mês após a promulgação da Lei que modificou a composição da CPPD, o executivo municipal apresentaria o Projeto de Lei Nº 231/97, de 21/08/97, que proporia uma reestruturação do Sistema Integrado de Planejamento Municipal – SIPLAM. Este PL seria retirado e parcialmente substituído por um Projeto de Lei iniciado no Legislativo, o Projeto de Lei Nº 250, de 18/09/97, de escopo muito mais reduzido, que propõe apenas mudanças na CPPD. A Lei Nº. 8108/97, originária do Projeto de Lei Nº 250, confirmou a definição dos membros natos da CPPD através de Decreto do gestor municipal:

Art. 19 — Os Incisos I e II do Art. 2º da Lei Nº 7.813, de 30 de Outubro de 1995, alterados pela Lei Nº 8.047, de 24 de Julho de 1997, passam a ter a seguinte redação:

I. — Como membros natos: os órgãos da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, especificados por Decreto do Chefe do Poder Executivo;

II — Como membros representantes: a) Câmara Municipal de Fortaleza — CMF; b) Instituto de Arquitetos do Brasil — IAB—CE; c) Associação dos Geógrafos do Brasil — AGB; d) Associação Cearense de Engenheiros Cíveis — ACEC; e) Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Ceara — CREA—

<sup>113</sup> Mensagem Nº. 0015/97 do Prefeito Municipal, 28/05/97.

<sup>114</sup> Vide < <http://portal.detran.ce.gov.br/categoria1/lei-detran>>.

CE; f) Associação de Empresas Construtoras do Ceará — ASSECON, em sistema de rodízio com o Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Ceará — SINDUSCON; g) Câmara dos Dirigentes Logistas — CDL; h) Associação Comercial do Ceará — ACC; i) Associação dos Engenheiros Sanitários — ABES; j) Universidade Federal do Ceará — UFC; l) Federação de Bairros e Favelas, em sistema de rodízio com a União das Comunidades da Grande Fortaleza; m) Departamento Estadual de Trânsito — DETRAN; n) Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Ceará — SETPEC.

No decorrer da tramitação do Plano Diretor da gestão Juraci Magalhães, a CPPD tornou-se parcialmente um espaço demarcado por ações de resistência e oposição de segmentos dos movimentos populares urbanos, inclusas iniciativas de negociação e articulação com outros agentes participantes do campo do planejamento urbano. Nessa perspectiva, o Nuhab, que deteve um único representante na Comissão, a FBFF, articulou e conquistou como aliados explícitos os representantes da UFC, do IAB e da AGB. Uma entrevista com um componente do Nuhab, este revelou as críticas à Comissão e à tramitação da Proposta de revisão do PD da gestão Juraci Magalhães, advinda da ASTEF<sup>115</sup>:

Quem é que faz parte dessa Comissão? De movimento popular tinha a Federação de Bairros e Favelas só. A gente começou uma articulação com representantes da UFC, da UECE, representante do IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil. Ia conversando com eles. Fizemos algumas reuniões com o Instituto das Cidades mostrando as nossas críticas. Estudando o Plano Diretor com eles. Era outra reclamação que eles mesmos faziam. A gente nunca teve acesso ao Plano Diretor [...] E a gente foi atrasando. E eles querendo fazer o projeto. A aprovação da maneira mais rápida para mandar pra Câmara. Isso já era ... acho que em maio, junho.

Eram reuniões conjuntas CPPD e CONAM.. Aí, foram muitas reuniões cheias de irregularidades. Aquele negócio, não tinha leitura da Ata da reunião anterior. Não tinha exigências de quorum mínimo. Começava com duas horas de atraso.

Além disso, a entrevista revelou as iniciativas de articulação com diversos agentes do campo do planejamento urbano, alguns nomes importantes nesse processo, e também como aos poucos foi se consolidando uma postura de boicote ou bloqueio à tramitação da Proposta do PD, entre maio e julho de 2004:

[As reuniões conjuntas da CPPD e do Comam] eram totalmente fechadas. A gente tinha acesso porque a gente começou a articulação com alguns conselheiros. A Federação de Bairros e Favelas [...] às vezes não era chamada pra reunião. Esses mesmos que eles começaram a notar que estavam com alguma resistência nas reuniões. Algumas vezes não avisavam [...].

A gente ainda era minoria, apesar dessa articulação dos setores bem forte, bem representativa e importantes pra cidade, mas a Prefeitura [de Fortaleza] tinha a maioria dos assentos.

<sup>115</sup> Entrevista 2, realizada em 12 de setembro de 2005.

A gente ia lá pra atrasar o processo da maneira que fosse, enquanto a gente tava preparando a Ação [Civil Pública] pra entrar. A gente conseguiu adiar várias vezes. Fazia confusão. Chamava a Imprensa. A Imprensa vinha. A gente dizia: “olha como está sendo o processo”. Não tinha leitura de Ata nenhuma. A reunião era super desorganizada. Se perguntasse se eles estavam gravando o que a gente tava dizendo, o que estava acontecendo ... Por exemplo: a gente fazia uma alteração numa semana, na outra semana que ia ter reunião a gente não recebia essa alteração (...) A gente não que não era conselheiro. A gente ia de gaiato. A gente inventou uma história. A gente inventou um papel de um assessor ... Nós somos assessores da Federação de Bairros e Favelas (risos). E foi, foi, foi várias reuniões e a gente conseguiu ... até que chegou em julho de 2002 o negócio ficou insustentável. A gente não tinha mais argumentos pra enrolar. Aí foi aprovado lá no CPPD/COMAM.<sup>116</sup>

O Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM foi criado em 24 de julho de 1997, através da Lei Nº. 8048/97, mantendo a mesma perspectiva da CPPD de órgão colegiado, diretamente vinculado ao Prefeito Municipal que atuaria em “nível consultivo e de assessoramento ao Chefe do Poder Executivo”, para “questões relativas à política municipal do meio ambiente na área do Município de Fortaleza”. Além disso, esse Conselho mantinha a mesma divisão entre membros natos e membros representantes, agregando a figura dos membros convidados (que não tinham direito a voto)<sup>117</sup>, e definia que os “Conselheiros membros representantes, cada um com seus respectivos suplentes, que terão mandatos de dois anos, serão designados por ato do Prefeito, através da indicação feita pelos dirigentes dos órgãos ou entidades representadas, podendo ser reconduzidos por igual período”.<sup>118</sup>

Além do caráter não decisório e do controle sobre os membros representantes – em tese a representação da sociedade civil – através da obrigatória indicação pelo Prefeito, destaque-se também a proposição do Regimento Interno através de Ato do Prefeito e a própria composição do Conselho, descrita na Lei, enquanto elementos que reproduziam o controle firme do gestor municipal sobre esse espaço institucional. Desta forma, rompia-se uma possível autonomia, tornando-o uma entidade que compunha o aparelho do Estado no município, formalmente destinado ao debate público e à legitimação das decisões e ações políticas. O Art. 5 definia a composição do Conselho, com um total de 25 membros natos e membros representantes. Destaque-se que a maior parte dos membros da CPPD e do COMAM coincidiam, sendo os mesmos agentes sociais.

---

<sup>116</sup> Entrevista 2.

<sup>117</sup> Os membros convidados seriam “entidades representativas da sociedade civil, com reconhecida atuação em ecologia e meio ambiente”, sem direito a voto (Lei Nº. 8048/97).

<sup>118</sup> Lei Nº. 8048/97.

A CPPD e o COMAM foram extintos através do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do município, Nº. 0001/2003, que criou o “Conselho de Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente de Fortaleza”, alterando o Art. 160 da referida Lei:

Art. 160 – O Conselho de Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente de Fortaleza – CDUMA/FOR é órgão colegiado, consultivo, autônomo e integrante da estrutura do Gabinete do Prefeito de (sic) Municipal com as seguintes competências gerais:

I - propor planos, diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política municipal de desenvolvimento urbano e meio ambiente;

II - acompanhar e avaliar a implementação da política municipal de desenvolvimento urbano, em especial, as políticas de habitação, de saneamento básico e de transporte urbanos, e recomendar providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor alterações na legislação urbanística pertinente ao desenvolvimento urbano;

IV - promover cooperação entre o governo municipal e a sociedade na formulação execução da política municipal de desenvolvimento urbano.

Parágrafo único – Lei disporá sobre composição, atribuições e funcionamento do CDUMA/FOR.

Destaca-se no CDUMA/FOR o caráter de órgão integrante da estrutura do Gabinete do Prefeito, o que contradiz diretamente um pretensão caráter autônomo, reafirmando a concepção presente desde 1995 de manter os espaços institucionais participativos sob controle estrito do gestor municipal, além do caráter não deliberativo, apenas consultivo, com sua composição, atribuições e funcionamento sendo dispostos através de Lei. O CDUMA ficou dependente de regulamentação posterior, o postergou a extinção da CPPD e do COMAM, mantendo-os enquanto espaços privilegiados da revisão do PD sob a gestão Juraci Magalhães.

## **7.4. A revisão e os embates**

### **7.4.1. A visão da Prefeitura**

Em 20 de setembro de 2003, Prisco Bezerra, gestor da SEINF e do processo de revisão, afirmou que a “versão pré-liminar do Projeto Legfor foi entregue aos representantes da sociedade civil que compõem a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor, ontem à tarde”, indicando também que eles teriam “até fevereiro de 2004 para fazer suas

avaliações e dar sugestões, antes que o projeto seja encaminhado para a Câmara Municipal de Fortaleza”.<sup>119</sup>

Prisco Bezerra, Joaquim Cartaxo e Francisco Sales defenderam as atividades participativas efetivadas e questionaram a metodologia proposta pelo Nuhab.<sup>120</sup>

Para [Joaquim Cartaxo] a realização de uma grande audiência após a avaliação das quatro câmaras técnicas instituídas para avaliar a última versão do Plano seria o suficiente para garantir a participação popular.

Coordenador de Desenvolvimento Urbano da Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano (Seinf) e coordenador da equipe do Legfor na Prefeitura, Francisco Sales destaca que o Conselho Municipal do Meio Ambiente (Comam) e a Comissão Permanente do Plano Diretor (CPPD) congregam praticamente todas as entidades de classe ligadas à área urbanística (...) Ele também garante que todas as contribuições encaminhadas nas audiências públicas realizadas estão servindo como subsídio para o trabalho de revisão da legislação urbanística de Fortaleza.

Na ocasião um dos arquitetos mencionados criticou a metodologia de participação proposta pelo NUHAB, argumentando que a estratégia de promover uma “capacitação em massa” seria improcedente, dado o “forte componente técnico” do trabalho de revisão do PD.

Quanto aos aspectos presentes nos mecanismos e nas práticas participativas desenvolvidas sob a gestão Juraci, destaquem-se o caráter informativo das atividades e o controle institucional absoluto das decisões através da centralização em um espaço único: a CPPD. Este espaço já estava demarcado hierarquicamente com anterioridade, expressando uma correlação de forças amplamente desfavorável, e até mesmo excludente, em relação aos movimentos populares. Além disso, a participação através da representação efetuada por entidades, diferenciadas entre técnico-profissionais e comunitárias, distinção que implicitamente delimitaria graus e sentidos diferenciados para essa participação. Essa diferenciação entre “técnico” e “comunitário” adquire sentido a partir de uma concepção de planejamento urbano que desqualifica os saberes e práticas “comunitários”, excluindo a priori potenciais capacidades decisórias dos segmentos populares.

No decorrer da revisão sob a gestão Juraci, os ânimos vão se acirrando e os argumentos tornam-se mais incisivos. Essa gestão, por exemplo, tenta legitimar o processo afirmando que realizou reuniões e audiências no Conselho Municipal do Meio Ambiente (Comam), na Câmara Municipal, na Assembléia Legislativa, no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea), no Sindicato dos Engenheiros (Senge) e na

<sup>119</sup> Diário do Nordeste, Cidade, 20/09/03.

<sup>120</sup> Diário do Nordeste, Cidade, 07/12/03.

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).<sup>121</sup> Porém, do que foi investigado, essas reuniões tiveram predominantemente um caráter informativo, com a emergência de críticas e debates em momentos pontuais e sem nenhum caráter deliberativo. Isto impediu a interferência direta dos agentes sociais participantes das reuniões e audiências, mas não ocupantes de posições políticas e técnicas na estrutura da revisão, nas deliberações efetivas, dissolvendo um potencial caráter político que pudesse interferir nas decisões políticas e técnicas tomadas.

Dos aspectos até aqui levantados, é possível indicar diversas questões que compõem, ou estão ausentes, do formato participativo efetivamente implementado na gestão Juraci Magalhães. Dentre as ausências, a possível constituição de uma esfera pública, tanto em uma perspectiva de autonomia em relação ao Estado quanto em uma perspectiva institucionalizada, em seus aspectos de socialização e transparência das informações, de debate público e deliberação no sentido de decisão. Além disso, e também a partir das reivindicações e das falas do Nuhab, a ausência da democratização também se revela em uma desqualificação, no mínimo parcial, dos segmentos populares, em uma fragilização de uma potencial mobilização social e articulação institucional e na inexistência de uma dimensão educativa nos momentos e atividades participativas.

No segundo semestre de 2004, as tensões e as divergências agravam-se com o envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal.<sup>122</sup> Anteriormente ao envio, em agosto de 2004 o projeto de Lei do Plano Diretor fora aprovado pelos Conselheiros da Comissão de Avaliação do Plano Diretor/CCPD e Conselho Municipal do Meio Ambiente/COMAM. Joisa Barroso, do Cearah Periferia, afirma que no processo de aprovação não foram analisadas as propostas de alteração ao projeto de Lei encaminhadas pelo NUHAB e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil/IAB-CE. Ainda segundo Barroso, a presidência do COMAM teria argumentado que as propostas do NUHAB teriam sido encaminhadas fora do prazo estipulado.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Diário do Nordeste, Cidade, 07/12/03.

<sup>122</sup> A gestão Juraci Magalhães apresentou o Projeto de Lei do Plano Diretor de Fortaleza através da Mensagem 0024/2004, recebida em 20.08.04. O projeto foi reapresentado em virtude de um erro no Art. 157 e de um vício insanável detectado pela Comissão de Legislação da Câmara Municipal: o Projeto não foi apresentado como Projeto de Lei Complementar, como exigido pela Lei Orgânica do município.

<sup>123</sup> Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades, sistematização efetuada por Joisa Maria Barroso Loureiro, Cearah Periferia.

#### 7.4.2. A presença do Nuhab e a oposição ao processo

Entre dezembro de 2002 e abril de 2003, o Nuhab emerge como agente social importante de contestação ao processo de revisão do Plano Diretor, efetivando ações de mobilização e esclarecimento da população, articulação na sociedade civil e negociação com os consultores da Astef e a Prefeitura. Além disso, apresentou metodologia participativa alternativa às ações desenvolvidas pela ASTEF/Prefeitura (Diário do Nordeste, Câmara, 24/8/2004, Votação do Plano Diretor de Fortaleza).

Além da intervenção do NUHAB, percebe-se, nesse período, que a oposição ao processo de revisão ocorrido durante a gestão Juraci Magalhães também articulou outros agentes sociais, principalmente do segmento acadêmico e de partidos de esquerda, ocorrendo por meio de variadas atividades.<sup>124</sup> Em setembro de 2003 ocorreu uma Audiência Pública, na Câmara Municipal de Fortaleza, discutindo a participação popular na revisão do Plano Diretor<sup>125</sup>:

A audiência foi resultado de requerimento do Núcleo de Habitação do Ceará (Nuhab), que congrega dez entidades que trabalham com habitação, e do líder da oposição na Câmara, vereador do PT, Professor Pinheiro.

O único representante da Prefeitura Municipal de Fortaleza, arquiteto da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura, Prisco Bezerra, presente na audiência disse que a prefeitura já começou a discutir o Plano nas regionais.

Essa afirmação foi contestada pelos representantes das entidades populares presentes. “A abertura para a participação da população ainda é precária”, reclama a arquiteta do Cearah Periferia Themis Aragão.

Em um primeiro momento, apesar do NUHAB questionar diretamente o pretenso caráter participativo do processo de revisão em curso, busca pressionar segmentos da equipe técnica e da prefeitura, promovendo adesões à uma perspectiva participativa através da definição do formato institucional da revisão:

Em dezembro de 2002, o NUHAB, após uma ação descentralizada, em que se apresentou o problema nos bairros, realizou um seminário de integração quando, pela primeira vez, aconteceu um debate sobre o Plano Diretor entre os consultores e a sociedade civil. Nesse seminário, ficou encaminhado e acordado a criação de um calendário de reuniões, onde o plano, e os produtos que fossem sendo elaborados seriam discutidos juntamente com a população.

<sup>124</sup> Dentre o grupo de críticos ao Legfor, destaquem-se os professores João Bosco Furtado Arruda (Engenharia de Transportes/UFC), José Borzacchiello da Silva (Geografia/UFC), Marcondes Araújo e Renato Pequeno (Arquitetura e Urbanismo/UFC) e a coordenadora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Organização Não Governamental Cearah Periferia, Olinda Marques, dentre outros (Diário do Nordeste, Cidade, 07/12/03).

<sup>125</sup> Diário do Nordeste, Cidade, 26/09/03.

Em entrevista, uma integrante do Cearah Periferia evidenciou elementos para perceber como as interpretações e as representações de oposição foram se constituindo a partir dos processos, dinâmicas e atividades cotidianas que compõem o campo do planejamento urbano.<sup>126</sup> Nessa constituição, uma percepção importante esteve vinculada à não articulação, na prática da equipe da Astef, entre saberes técnicos e populares:

O [PD] daqui foi contratado em 2002. Se não me engano em setembro. Aí em dezembro a gente promoveu um encontro lá na Faculdade de Direito sobre o Estatuto da Cidade e chamou a equipe do Plano Diretor e desde esse momento a gente viu que o discurso deles não ia abranger (...) Que eles não iam chamar a população. Eles diziam “não a gente está num momento muito técnico e depois a gente vai chamar a população”. Mas eles estavam fazendo o técnico baseado em que? É só o diagnóstico? Mas quando a gente recebeu o diagnóstico a gente viu que eles utilizavam dados de 91. Diagnóstico muito mal feito sabe! Não servia pra nada. E não se refletia na Lei, no Projeto de Lei que eles elaboraram.. A gente foi vendo muita e muita coisinha que a gente contestava. Foram vários encontros...palestras, seminários que a gente ia e perguntava e a gente via que o negócio não ia acontecer. Aí fomos atrás de recursos e conseguimos recursos para a campanha por um plano diretor participativo que é diferente desse núcleo.<sup>127</sup>

É possível extrapolar as reflexões da entrevistada 2, evidenciando aspectos de uma concepção de planejamento urbano que torna a participação popular essencial em todos os momentos do planejamento, e já na formulação, incluso o diagnóstico. Nessa perspectiva, a institucionalização da participação conformaria um espaço público onde os segmentos populares poderiam afirmar e defender suas concepções, demandas e propostas, interferindo diretamente nas deliberações tecnicamente mediadas. Trata-se de uma concepção de participação não pontual, mas sistemática, integrada e global, onde os saberes e experiências populares são valorizados, daí serem legítimos para contribuir para a descrição e explicação da realidade socioespacial. Desta forma, o técnico aprende e sabe também através da escuta da população que vivencia a realidade que será planejada.

Dentre as atividades de luta efetivadas a partir do Nuhab no primeiro semestre de 2004, em Abril ocorreu o lançamento no Ceará da “Campanha por um Plano Diretor Participativo”, com a presença de mais de 400 pessoas de diversas comunidades. Também em abril de 2004 o NUHAB realizou uma capacitação sobre o Plano Diretor de Fortaleza, convidando representantes de vários fóruns, redes e movimentos, evidenciando a centralidade dada ao processo de revisão e a sua estratégia de conquistar apoios e efetuar articulações mais amplas, extrapolando o campo do planejamento urbano e constituindo interfaces com outros

<sup>126</sup> Entrevista 2, realizada em 12 de setembro de 2005.

<sup>127</sup> Entrevistada 2. Faz uma distinção entre o Núcleo Gestor do Plano Diretor e a Campanha por um Plano Diretor Participativo, financiada pela OXFAM por um período de três meses.

segmentos.<sup>128</sup> No primeiro semestre desse ano, fica clara a centralidade e o caráter estratégico dado ao processo de revisão do Plano Diretor pelo NUHAB. As lutas vinculadas são percebidas como uma oportunidade para constituir uma unidade entre um amplo grupo de agentes sociais, em torno de questões essenciais e de uma agenda política comum:

Entendemos que cada movimento tem sua agenda de luta, suas reivindicações, mas acreditamos também ser essencial um **espaço de interlocução** entre as diversas “bandeiras”, discutirmos o que nos une e estabelecermos estratégias de atuação conjuntas. O momento do diálogo é imprescindível para fortalecermos as lutas e consolidarmos parcerias em direção a uma cidade mais justa, sustentável e democrática.

Um momento propício para isso é a **discussão do Plano Diretor de Fortaleza**, lei que versa sobre o ordenamento da nossa cidade, para onde ela crescerá nos próximos dez anos, onde faltam equipamentos públicos, onde deve haver áreas de preservação ambiental, para onde vai o nosso lixo, como está a acessibilidade e a mobilidade pela nossa metrópole, formas de gestão democrática e diversos outros temas que perpassam nossos movimentos, pois todos fazemos parte da cidade e podemos e devemos opinar sobre o futuro dela. **São temas que afetam diretamente nossas agendas específicas, pois mexem com a estrutura de poder e com a segregação social de Fortaleza.**

Para tanto, o NUHAB propõe-se a realizar uma **capacitação** sobre o tema, como forma de sensibilizar e possibilitar à sociedade civil organizada intervir propositivamente para construir uma cidade mais justa nos espaços de deliberação propostos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, que tem até outubro para aprovação desta lei na Câmara Municipal (NUHAB, Convite para Capacitação, 24/03/06).

O Cearah Periferia revela em diversos momentos sua centralidade no Nuhab, inclusive a partir de abril de 2004, quando efetiva a Campanha por um Plano Diretor Participativo. A fala da entrevistada 2 indica as ações desenvolvidas e as mudanças de estratégias:

Eles [OXFAM] são parceria do Ceará Periferia há muito tempo. Foram [eles] que financiaram também a Escola de Planejamento Urbano (...) A gente fez a campanha que inicialmente era só de 3 meses (...) Fez atos públicos nas praças. Na Praça do Ferreira. Em alguns bairros. Começou a coletar assinaturas pedindo para população participar disso. Mas a gente viu a que as assinaturas não iam funcionar muito. Aí a gente fez, foi uma pesquisa. Paramos as assinaturas e começamos fazer uma pesquisa. Aí tinha várias perguntas. “Você foi convidada para participar de alguma discussão do Plano Diretor? Você sabe o que é o Plano Diretor? Em que você trabalha?” Para ver também o segmento.<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Dentre os quais: Fórum DCA, Fórum Mulheres / GT Gênero e Pol. Públicas DED, Fórum de Enfrentamento à Violência, Rede Cearense de Sócio Economia Solidária, Deficientes Físicos, Movimento Consumidores/Segurança alimentar/Dido, Fórum Cearense de Direitos Humanos, Rede de Jovens do Ceará, Central Única dos Trabalhadores, Pastorais Sociais, Rede Cearense de Educadores Populares, Fórum Agenda 21.

<sup>129</sup> Entrevista 2.

A Entrevistada 2 indica nomes importantes que eram representantes na CPPD, com os quais se constituiu uma articulação onde o Nuhab conseguiu o seu apoio para o questionamento ao processo de revisão. Além da representação da FBFF, ela indica:

(...) o Prof. Marcondes (...) Que era o representante da UFC (...) Do mesmo que da UECE é o Prof. Luís Cruz, da Geografia. Aí, tinha o Augusto César que estava acompanhando enquanto IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil (...) Aí, a Profa. Clélia, que era representante a AGB – Associação dos Geógrafos do Brasil. Todos estes, a gente tava com uma articulação muito forte. Assim, eles vieram pro nosso lado mesmo. A gente apresentou as críticas (...).

A fala da entrevistada 2 também revela como a oposição desenvolveu também outras ações, como a elaboração e divulgação de vários documentos indicando irregularidades, a articulação com uma série de agentes sociais, e solicitação da elaboração de pareceres técnicos de agentes acadêmicos e as ações civis públicas.<sup>130</sup> Aos poucos, o NUHAB articula as limitações e restrições aos processos e dinâmicas participativas através da indicação de suas características. Neste sentido, afirma que as entidades não estariam tendo acesso aos dados e documentos, excetuando a Federação de Bairros e Favelas, por fazer parte da CPPD e do COMAM; o caráter restrito das audiências realizadas nas regionais de outubro e novembro de 2003, e a sua função de apresentação e não de debate; além da não apresentação, em nenhum momento, de um calendário e de uma metodologia mais consistente de participação popular.<sup>131</sup> A entrevistada 2 questiona a própria CPPD, além do processo de tramitação da proposta na Comissão:

Quem é que faz parte dessa Comissão? De movimento popular tinha a Federação de Bairros e Favelas só. A gente começou uma articulação com representantes da UFC, da UECE, representante do IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil. Ia conversando com eles. Fizemos algumas reuniões com o Instituto das Cidades mostrando as nossas críticas. Estudando o Plano Diretor com eles. Era outra reclamação que eles mesmos faziam. A gente nunca teve acesso ao Plano Diretor.

(...) o Executivo manda pra aprovação da Comissão Permanente do Plano Diretor e COMAM que é o Conselho do Meio Ambiente do Município. São estas duas instâncias que se reúnem conjuntamente, né. Eram reuniões conjuntas CPPD e CONAM.. Aí, foram muitas reuniões cheias de irregularidades. Aquele negócio, não tinha leitura da Ata da reunião anterior. Não tinha exigências de quorum mínimo. Começava com duas horas de atraso.

A gente tinha acesso porque a gente começou a articulação com alguns conselheiros [que] às vezes não eram nem chamados pra reunião. Esses mesmos que eles começaram a notar que estavam com alguma resistência nas reuniões. Algumas vezes não avisavam. Sim, era o Prof. Marcondes que era da UFC que acompanhou isso. Que era o representante da UFC da arquitetura. E ele era muito revoltado com essa história. “Vai ter reunião hoje, vai? Pois eu nem recebi comunicado!”

<sup>130</sup> Entrevista 2.

<sup>131</sup> Diário do Nordeste, Cidade, 07/12/03.

A partir da obrigatoriedade inscrita no Estatuto da Cidade em 2001 e da criação do Ministério das Cidades em 2004, vai se constituindo um cenário nacional de mobilização em torno da elaboração dos Planos Diretores nos municípios, confluindo nessa mobilização, dentre outros agentes sociais importantes, o Governo Federal e o Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU. Nessa perspectiva, foi aprovada pelo Conselho das Cidades em dezembro de 2004 a “Campanha Nacional do Plano Diretor”, proposta pelo Ministério das Cidades (FNRU – Boletim Campanha Plano Diretor – Boletim Especial do FNRU – nº. 8 – Campanha Nacional do Plano Diretor – 2005).

#### **7.4.3. As ações do MPF/CE**

Ao mesmo tempo em que, no cenário nacional há iniciativas políticas importantes sobre os planos diretores, nos meses de setembro e de outubro de 2004, o Ministério Público Federal, no Ceará, intentou duas ações vinculadas ao PD, em articulação com a Rede Nuhab.

Em 06 de setembro de 2004, foi proposta Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal, conjuntamente com a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF, objetivando a nulidade dos atos irregulares referentes à contratação e ao processo de revisão para elaboração de anteprojeto da Legislação Urbanística de Fortaleza - LEGFOR, especialmente do anteprojeto de lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA/FOR.

No mês seguinte, o MPF interpôs Ação de improbidade administrativa (2004.81.00.021794-4) contra o Prefeito Municipal de Fortaleza, Juraci Vieira De Magalhães e o Secretário Executivo Regional II, Joaquim Neto Bezerra, responsáveis pela contratação irregular da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin – ASTEF, entidade vinculada à UFC, objetivando a elaboração de anteprojeto da Legislação Urbanística de Fortaleza - LEGFOR, bem como contra o Professor Roberto Cláudio Frota Bezerra, Reitor da UFC à época da contratação dos serviços, cuja execução teria ocorrido eivada de vícios.

A ACP 99/2004 afirma que “desde a sua contratação, o projeto LEGFOR, em especial o anteprojeto de lei do PDDUA/FOR, foi desenvolvido irregularmente”, inclusa a “ausência de participação efetiva da população de Fortaleza” e a inexistência de “acesso amplo às informações, sem a ampla publicidade devida, sem uma definição clara da política urbana para nossa cidade, além de sérios problemas técnicos”. Neste sentido, o MPF e a FBFF

avaliaram que não teria havido divulgação do *conteúdo do projeto de lei*, nem *amplo acesso às informações produzidas*.<sup>132</sup> A apresentação feita pela Prefeitura de Fortaleza e pela equipe técnica responsável teria se resumido a “uma audiência em cada área correspondente a uma das atuais Secretarias Executivas Regionais, todas com público apenas convidado”, e sem a “construção de quaisquer propostas em relação ao Plano Diretor, mas tão-somente a apresentação da Síntese Diagnóstico de cada região da cidade, uma vez que essas reuniões ocorreram em 2003, quando ainda não havia nem a versão preliminar do projeto de lei do PDDUA/FOR”.<sup>133</sup>

A partir da pressão popular em relação à “ausência de participação”, a Câmara dos Vereadores teria realizado “reuniões em alguns bairros (5 reuniões), em que a Prefeitura de Fortaleza NÃO compareceu para apresentar a proposta, nem qualquer membro da câmara a apresentou”. Por fim, o MPF e a FBFF argumentam que a “única tentativa de homologar o cumprimento da exigência de participação popular”, através das reuniões em Câmaras Técnicas e das audiências públicas no âmbito da CPPD e do COMAM não se sustentariam, pois estes órgãos não teriam um caráter de representação da população e não seriam paritários, detendo, ao invés disso, o caráter de assessoramento ao Chefe do Poder Executivo através de representações de categoria profissionais.<sup>134</sup> Desta forma, para o MPF e a FBFF, a “partir de quando a equipe técnica contratada entregou o projeto de lei ao Prefeito, em abril de 2004, a única discussão de conteúdo do Plano Diretor se deu junto à CPPD e ao COMAM”, indicando que teria havido, no máximo, “discussão com associações representativas de segmentos profissionais” e não participação popular.<sup>135</sup>

O MPF-CE e a FBFF também indicaram a existência de falhas substantivas no diagnóstico que embasa a legislação a ser elaborada, com faltas de dados, análises pouco aprofundadas, falhas no projeto de lei do Plano Diretor, e “pontos obscuros e sem diretrizes e estratégias necessárias” para uma política de desenvolvimento urbano ambiental sustentável para Fortaleza. Essas críticas foram baseadas em análises contidas em pareceres técnicos elaborados por Maria Clélia Lustosa Costa pelo IAB/CE, por Joisa Maria Barroso Loureiro, Marcondes Araújo Lima, José Borzachiello da Silva, Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo, estes dois últimos integrantes do Instituto Polis de São Paulo.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> ACP 99/2004, MPF-CE.

<sup>133</sup> ACP 99/2004, MPF-CE.

<sup>134</sup> ACP 99/2004, MPF-CE.

<sup>135</sup> ACP 99/2004, MPF-CE.

<sup>136</sup> ACP 99/2004, MPF-CE.

Em um sentido substantivo são apontadas questões e temas essenciais, “ligados ao Direito à Cidade”, “cujas discussões e decisões precisam ser enfrentadas e garantidas no projeto LEGFOR”: releitura do diagnóstico da cidade; modelo conceitual e concepção do PDDUA/FOR; zoneamento - macrozoneamento e microzoneamento; transporte; infraestrutura e equipamentos públicos; moradia adequada; regularização fundiária; turismo; desenvolvimento e expansão da cidade; defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural; gestão democrática da cidade; combate à especulação imobiliária; ações para os portadores de deficiência; instrumentos da política urbana; definição dos indicadores mínimos de ocupação, dentre outros.<sup>137</sup>

O MPF-CE e a FBFF avaliam que somente com o “processo participativo de definição do conteúdo desses temas setoriais, tratado de forma estratégica a partir do Plano Diretor, em seguida, pelas legislações específicas, é que estarão garantidos princípios e as regras orientadoras das ações dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano”. Neste sentido, defendem a “necessidade de que as normas instituídas pelo Plano Diretor sejam normas imperativas (aos particulares e agentes privados)”, visando a “efetivação de metas e o estabelecimento de critérios para verificar-se o cumprimento da função social e ambiental da propriedade, em consonância com as diretrizes da Política Urbana”.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> ACP 99/2004, MPF-CE.

<sup>138</sup> ACP 99/2004, MPF-CE.

## **CAPÍTULO 8 – O PDDUA E A CÂMARA MUNICIPAL**

Este Capítulo analisa o resultado final da revisão sob a Gestão municipal de Juraci Magalhães, o PDDUA, além de avaliar também as Emendas parlamentares produzidas pelos Vereadores de Fortaleza. O Projeto de Lei Nº. 182/2004, assinado pelo Prefeito, deu entrada em 20 de agosto de 2004 na Câmara Municipal, através da Mensagem Nº. 0024/2004, encaminhando o PDDUA como Projeto de Lei. A Mensagem s/n, de 27 de agosto de 2004, do Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final ao Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Fortaleza, detectou um vício insanável de procedimento, pois o PDDUA deveria ter sido encaminhado como Projeto de Lei Complementar, e não como lei ordinária. O Ofício Nº. 132/2004, de 08 de setembro de 2004, assinado pelo Presidente da Câmara Municipal, vereador Carlos A. G. Mesquita, reencaminhou o processo à Prefeitura para sanar o vício detectado. A Mensagem Nº. 0024/2004 foi reenviada em 17/09/04 pelo Prefeito, através do Ofício Nº. 217/04, protocolado em 17.09.04 na Câmara Municipal, reencaminhando o PDDUA, agora através de Projeto de Lei Complementar. Esse episódio dá uma idéia da morosidade dos trâmites na administração municipal, pois transcorreu quase um mês entre o encaminhamento inicial do PDDUA e o definitivo.

Em contraste, os vereadores foram céleres em apresentar emendas ao Projeto de Lei: nos dias 29 e 30 de novembro de 2004 foram apresentadas oito emendas aditivas e sessenta e oito emendas modificativas ao Projeto de Lei do PDDUA. Este fato indica o envolvimento intenso, no processo de discussão do Plano Diretor, de setores organizados da sociedade, que contaram com assessoria técnica.

### **8.1. Análise do PDDUA**

Um plano é formado por normas e instrumentos que contém obrigatoriedades, mas também opções e potencialidades que dependem para serem aplicados das iniciativas e das escolhas dos agentes públicos e privados. Neste sentido, o Plano não deve ser compreendido como uma peça homogênea, posto que seus conteúdos podem ser interpretados e apropriados por diferentes agentes de formas, em momentos e situações diversas, atendendo a interesses e

demandas variadas. Além disso, na própria construção da peça, os debates, as intervenções e as reconstruções sucessivas do Plano evidenciam distinções entre o que se constitui como essencial ou central e o que é supérfluo, formal ou acessório, para diferentes agentes e em momentos diversos. O resultado final, provavelmente, não será uma peça homogênea, mas o resultado das correlações de força, das disputas e lutas travadas, evidenciando, mais uma vez, que cada agente se reconhece em partes diferentes do documento e, portanto, reconhece, considera ou valoriza textos ou partes diversas do texto. Trata-se de uma peça que em si é uma totalidade, porém composta por partes que se integram e se articulam, nem sempre de forma plenamente coerente. Por isto, cabe analisar as partes em suas características individuais, em suas articulações, (in)coerências e importâncias; ao mesmo tempo, tentar captar os sentidos e as características mais gerais que perpassam a totalidade.

Além disso, compõe a concepção de planejamento do autor desta tese a idéia de que os documentos (os produtos) expressam conteúdos e formas que são mobilizados pelos agentes participantes das atividades da revisão (o processo), agentes que atuam em um contexto permanentemente condicionado por correlações de força. Nessa situação de tensão permanente, as conquistas e perdas são processuais e, desta forma, dificilmente os documentos são totalidades absolutamente coerentes e unificadas, com suas partes potencialmente evidenciando interesses e propostas incorporados em diferentes momentos, e a partir de referenciais técnico-políticos diversos. Neste sentido, o plano diretor também pode ser apropriado parcialmente por agentes diferentes, de acordo com os seus interesses e em variadas situações, o que destaca a importância da vontade coletiva enquanto um elemento essencial ao processo democrático, tal como tematizada, por exemplo, por Rousseau e Gramsci.

### **8.1.1 Concepção e estrutura do PDDUA**

O PDDUA foi estruturado em sete Títulos: Título I - Da Política Urbana Ambiental; Título II - Do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental; Título III - Da Estruturação Urbana; Título IV - Do Plano Diretor de Transporte Urbano e Circulação Viária; Título V - Dos Instrumentos de Gestão Urbana e Ambiental; Título VI - Do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento; Título VII - Das Disposições Finais e Transitórias.

O Título I possui quatro capítulos e nove artigos, o Título II quatro capítulos e dezenove artigos, o Título III três capítulos e oitenta e seis artigos, o Título IV seis capítulos e

treze artigos, o Título V seis capítulos e setenta e seis artigos, o Título VI três capítulos e vinte artigos, e o Título VII não possui capítulos e tem cinco artigos. Além disso, o PDDUA possui três anexos: o Anexo I – Zoneamento, possui dez Plantas; o Anexo II – Sistema Viário, possui uma Planta e quinze Tabelas; e o Anexo III – Indicadores Urbanos da Ocupação nas Microzonas e nas Zonas Especiais, possui nove Tabelas. Portanto, o documento possui um total de vinte e seis (26) títulos e duzentos e trinta e um (231) artigos, distribuídos em oitenta e sete (87) páginas, sem contar os anexos. O volume de informações é considerável, bem como a quantidade de normas, sendo que boa parte delas só é inteligível mediante referência aos mapas e tabelas incluídos.

Não é propósito desta tese, nem caberia nos seus limites, apresentar uma análise exaustiva do documento. Foram selecionadas para discussão trechos que indicam a concepção geral e algumas partes, cujo significado e possíveis impactos são mais relevantes do ponto de vista das visões de cidade e de planejamento implícitas ou explícitas, bem como para o processo de produção do espaço urbano. Foram considerados particularmente importantes, na perspectiva do objeto desta tese, os aspectos do PDDUA pertinentes à democratização do planejamento e da gestão da cidade de Fortaleza, e questões que evidenciam articulações do campo do planejamento urbano ao processo de produção social do espaço urbano.

O Título I se organizou em princípios, objetivos, estratégias e diretrizes. O Art. 1 afirma que a política urbana ambiental de Fortaleza deveria ser operada a partir dos seguintes atributos do PDDUA: I. Participação popular, sustentabilidade econômica, social e ambiental incorporadas ao modelo de desenvolvimento; II. Pacto urbanístico em que todos constroem juntos uma cidade em harmonia com o meio-ambiente, permitindo a extensão da qualidade de vida para todos e o equilíbrio entre natureza, a vida em comunidade e o trabalho; III. Instrumento de promoção do desenvolvimento urbano sustentável mobilizador da vontade e das energias dos sujeitos políticos e sociais na perspectiva da construção de uma Cidade desejada por todos.

Diversos elementos de uma perspectiva estratégica de planejamento urbano transparecem nesses atributos, evidenciados através de termos como “pacto urbanístico”, “cidade em harmonia”, “equilíbrio”, “mobilizador da vontade e das energias dos sujeitos políticos e sociais”, e “Cidade desejada por todos”. No que se refere à idéia de “pacto”, que pressupõe forças em conflito, esta não é absolutamente incompatível com o ideário da

Reforma Urbana.<sup>139</sup> Porém, como será discutido no Capítulo 11 desta tese, algumas representações de planejamento, cidade e pacto presentes no campo do planejamento urbano de Fortaleza tendem a ocultar e dissimular os conflitos sócio-espaciais, tornando-os acessórios ou desconsiderando-os política e tecnicamente,. Neste sentido, evidencia-se um referencial bastante próximo ao do empreendedorismo urbano, ao do planejamento estratégico mercadofilo. Revela-se, portanto, uma diferença essencial em relação às concepções de planejamento críticas e da reforma urbana, que tendem a não superestimar as potencialidades de constituição de pactos e consensos sociais, ao evidenciarem o caráter estrutural dos antagonismos, desigualdades e segregações sócio-espaciais que perpassam a produção social do espaço urbano.

Ao mesmo tempo, esses atributos do PDDUA descrevem um conjunto de noções, tais como qualidade de vida, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, participação popular e pacto urbanístico, que transmitem a impressão de desarticulação e da agregação de um conjunto de elementos com historicidades distintas, e incoerentes entre si, posto que pertencentes hegemonicamente a distintos referenciais ético-políticos e científicos. Por fim, o caráter político do planejamento estratégico está explicitado diretamente neste Art. 1, em seu sentido de mobilização associado a um “modelo de desenvolvimento” e detendo um caráter “mobilizador da vontade e das energias dos sujeitos políticos e sociais”.

O PDDUA define dezessete princípios e nove objetivos para a política urbana do município de Fortaleza (Arts. 2 e 3). A extensão do Capítulo III, “Das Estratégias” – com quatro seções, quatro artigos e um total de quarenta e duas estratégias – é mais um indício do referencial de planejamento estratégico que embasou o PDDUA. As estratégias foram classificadas em quatro tipos: ambientais; urbanísticas; produção da cidade; e planejamento e gestão. Por fim, o Título I encerra com vinte e duas diretrizes gerais para a política urbana municipal. Dos quatro capítulos do Título II, dois se referem a macrodiretrizes e diretrizes, envolvendo oito seções, quatro subseções, quatorze artigos e oitenta e oito macrodiretrizes ou diretrizes. Como é possível perceber, o Título I apresentou dezessete princípios, nove objetivos, quarenta e duas estratégias e vinte e duas diretrizes gerais para a política urbana ambiental municipal, enquanto o Título II apresentou seis finalidades para o Plano Diretor e oitenta e oito macrodiretrizes ou diretrizes para o desenvolvimento urbano ambiental. Somando-se tudo um total de cento e oitenta e quatro princípios, objetivos, finalidades, estratégias, diretrizes e macrodiretrizes.

---

<sup>139</sup> Vide, por exemplo, Gondim (1991; 1995).

Os Títulos III “Da Estruturação Urbana” e IV “Do Plano Diretor de Transporte Urbano e Circulação Viária” articularam-se na busca da definição de uma forma e de uma estrutura urbanas, complementando-se através dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano indicados no Anexo 1 “Zoneamento”, no Anexo 2 “Sistema Viário” e no Anexo 3 “Indicadores Urbanos da Ocupação nas Microzonas e Zonas Especiais”.

O Capítulo 1 do Título III, através dos Arts. 29 e 30, evidencia algumas definições conceituais sobre o modelo espacial. Em seguida, o Capítulo 2 do Título III refere-se aos “elementos de estruturação urbana”, considerados “aqueles que por seu grande porte e inserção urbanística induzem e determinam o ordenamento do uso e ocupação do solo”, sendo considerados os seguintes tipos: Eixos ambientais; Eixos de mobilidade; Centralidades; Grandes equipamentos.

### **8.1.2. O Zoneamento**

Uma reflexão importante refere-se a estrutura do documento e aos sentidos centrais, periféricos, formais ou essenciais que cada parte e os diferentes conteúdos assumem para agentes diferenciados. Neste sentido, as normas e regulações que interferem na estrutura urbana e que definem as formas de produção do espaço urbano, em aspectos macro e micro – zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, padrões construtivos e características das edificações –, interferem diretamente nos processos de valorização da terra urbana e de reprodução do capital imobiliário e de seus associados. Por isto esses aspectos são centrais e prioritários para os agentes capitalistas e associados, bem como para os demais agentes que produzem o espaço urbano: o Poder Público e os moradores da cidade, de forma geral. Decorre a centralidade da análise do zoneamento para a compreensão do PDDUA.

Após um trecho de definições, o PDDUA aborda o Zoneamento, indicando quatro tipos de zonas: I. Macrozonas Urbanizadas; II. Macrozonas Adensáveis; III. Microzonas; IV. Zonas especiais. O Art. 36 define as macrozonas como “porções do território do Município, delimitadas nesta Lei e caracterizadas por ocupação, condições de infra-estrutura, equipamentos e serviços básicos, identificadas como áreas de gestão e planejamento das ações governamentais”. O vetor essencial para a diferenciação das Macrozonas foi o grau de consolidação da ocupação urbana e/ou de potencialidade para a expansão urbana. Para a delimitação do microzoneamento, que corresponde a uma subdivisão das macrozonas urbanizadas e adensáveis definidas, são considerados, principalmente, as “densidades

variáveis segundo as condições de solo, infra-estrutura básica, densidade existente e projetada para um horizonte de 10 anos” (PDDUA, Art. 52). Por fim, a proposta delimita treze tipos diferentes de zonas especiais, de variados tipos; somente através dessas zonas especiais é que são zoneadas a questão ambiental e outras questões essenciais.

O PDDUA definiu a “**Macrozona Urbanizada**” como “aquela atendida integralmente pela rede de abastecimento d’água e em grande parte pelo sistema de esgotamento sanitário, onde se verifica a maior concentração da população e das atividades urbanas com as melhores condições de infra-estrutura”. Já a “**Macrozona Adensável**” foi definida como “aquela atendida pelo sistema de abastecimento d’água e - atendida parcialmente pelo sistema de esgotamento sanitário, onde se verifica uma tendência de expansão das atividades urbanas e o conseqüente direcionamento e ordenamento de implantação da infra-estrutura” (PDDUA, Art. 38). A distinção elenca quatro “critérios” para distinguir entre as áreas urbanizadas e as áreas adensáveis: 1) rede de abastecimento d’água, 2) sistema de esgotamento sanitário, 3) concentração da população e das atividades urbanas, 4) condições de infra-estrutura. O PDDUA definiu a existência de quatro Macrozonas Urbanizadas (ZU1, ZU2, ZU3 e ZU4) e três Macrozonas Adensáveis (ZA1, ZA2 e ZA3). Ao restringir os critérios para definição das macrozonas aos quatro tópicos indicados, sem uma conceituação sócio-espacial mais rigorosa e precisa, a estruturação urbana proposta adquire um caráter formal e homogeneizador que não evidencia as desigualdades, segregações e espoliações urbanas existentes no espaço intra-urbano, e muito menos as enfrenta, ao contrário promove a sua naturalização, dissimulação e ocultamento.

Neste sentido, parece inadequado igualar ou tornar equivalentes as zonas situadas na Macrozona Urbanizada, pois as ZU2, ZU3 e ZU4 diferem bastante da ZU1. Esta engloba desde parcela da Avenida Leste-Oeste, passando pelo Centro e pela região da Aldeota, até bairros litorâneos mais a leste, como Mucuripe e parte da Praia do Futuro, correspondendo de forma majoritária ao território da Regional II. Já as ZU2, ZU3 e ZU4 são constituídas por bairros habitados por famílias de renda média ou baixa da zona oeste da cidade, situados nas Regionais I, III e V de Fortaleza, e parte dos bairros da regional IV. Ao mesmo tempo, a própria ZU1 possui contradições internas bastante profundas, vinculadas às desigualdades, segregações socioespaciais e espoliações urbanas dentre os bairros e comunidades que a compõem.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Essa análise da diferenciação territorial na cidade foi desenvolvida no Capítulo 6 desta Tese. Como é possível perceber no Anexo 1 – Planta 1 – Macrozoneamento do PDDUA, a ZU2 engloba parte das Regionais IV e V, a

A caracterização que permitiria enquadrar um território como ZU seria o fato de que este seria atendido “integralmente pela rede de abastecimento d’água e em grande parte pelo sistema de esgotamento sanitário, onde se verifica a maior concentração da população e das atividades urbanas com as melhores condições de infra-estrutura” (PDDUA, Art. 38). Em nossa avaliação, essa caracterização é equivocada quanto à quase totalidade das ZU2, 3 e 4. Trata-se de uma estruturação urbana insuficiente e prejudicial, posto que desconsidera as desigualdades e segregações sócio-espaciais como elemento essencial ao espaço urbano capitalista na cidade de Fortaleza. Desta forma, desconsidera a gênese e a evolução territorial de Fortaleza, sendo um indício relevante de que a perspectiva essencial que a definiu foi a dos negócios imobiliários, das potencialidades de expansão e apropriação privada mediados pelo capital.

Essa situação de negação abstrata da territorialização efetiva da cidade através da proposta apresentada também atinge as macrozonas adensáveis. Da mesma forma, encontram-se heterogeneidades e diferenciações internas bastante profundas entre a ZA3, que engloba os eixos do Passaré e do Grande Mondubim, de um lado, e de outro lado a ZA2 que engloba a maior parcela da Grande Messejana e parte do eixo da Avenida Washington Soares, e ZA1 que incorpora a região do Cocó, a maior parte do eixo da Avenida Washington Soares e parcela da Praia do Futuro. Além disso, essas três macrozonas adensáveis possuem territórios demarcados internamente por heterogeneidades e diferenciações em variados lugares, dimensões e componentes.

Para ilustrar os problemas advindos desse contraditório e superficial macrozoneamento, destaque-se, por exemplo, o fato de representar e lidar de forma idêntica com bairros tão diferenciados como os que compõem o Grande Bom Jardim (Bom Jardim, Siqueira, Maranguapinho, Granja Portugal e Granja Lisboa) e o eixo Aldeota/Meireles, no que se refere aos critérios elencados: 1) rede de abastecimento d’água, 2) sistema de esgotamento sanitário, 3) concentração da população e das atividades urbanas, 4) condições de infra-estrutura (incluindo-se equipamentos urbanos e equipamentos comunitários). Essa homogeneização equivocada dificulta priorizações necessárias para impulsionar potenciais processos de desenvolvimento visando, por exemplo, aspectos importantes no que se refere às questões que envolvem aspectos de equidade. Neste sentido, por exemplo, as demandas relacionadas a equipamentos de assistência social, educação e saúde pública são bastante

---

ZU3 engloba partes das Regionais V e III, a ZU4 engloba partes das Regionais I e III, enquanto a ZU1 engloba parte da Regional e I e da Regional II.

diferenciadas, assim como a rede de água, o sistema de esgotamento sanitário, os padrões e dinâmicas demográficas e as tipologias e tendências de atividades urbanas, nas duas centralidades indicadas. Portanto, uma primeira consequência séria e grave advinda refere-se ao tratamento igual para áreas que necessitam ter tratamento diferenciado, tem em vista o referencial da reforma urbana.

Quanto às Macrozonas Adensáveis, as ZA1 e ZA2 situam-se praticamente na área da regional VI, que é, desde o final do século XX, o território de maior expansão imobiliária e com maior número de negócios privados, incluindo edifícios destinados à moradia das famílias, grupos e classes sociais de maior renda e riqueza material. Também se situam nessas duas macrozonas adensáveis, três grandes centralidades ambientais da cidade, quais sejam a região do Cocó, da Praia do Futuro e de Messejana.

Os art. 44 a 50 indicam os objetivos para cada macrozona urbanizada e adensável. É possível começar a análise com um objetivo que atravessa as quatro macrozonas urbanizadas, ou seja, a priorização de “projetos sociais na área da habitação, compreendendo a realocação ou o reassentamento, a retirada das habitações das áreas de risco”, incluindo ou priorizando domínios das ferrovias e rodovias, margens e faixas dos recursos hídricos, dunas e praias e margens do Rio Siqueira/Maranguapinho. Mais uma vez, a estruturação em quatro macrozonas formalmente idênticas desconsidera a gravidade e a complexidade das diferenciações intra-urbanas quanto às ocupações e assentamentos precários e de risco na cidade. Além disso, apesar de reconhecer que a problemática está presente em todas as macrozonas urbanizadas, o tratamento sugerido prevê intervenções pontuais e fragmentadas, através de projetos, ao invés da articulação de uma política pública global que integre sistemas, planos e programas. Ao mesmo tempo, a indicação formal de “projetos sociais na área de habitação” torna vaga a idéia e problemática diante das sugestões concretas efetuadas – realocações, reassentamentos e retiradas das habitações. A idéia central termina por tornar-se a perda dos lugares ocupados pelas populações empobrecidas, remetendo ao agravamento das segregações existentes. O referencial do direito à habitação não parece prevalecer e nem tampouco o ideário da reforma urbana e do direito à cidade, o que poderia estar presente, por exemplo, através da regularização fundiária como elemento essencial ao PD.

Para as macrozonas urbanizadas 2 e 3, o PDDUA indica o objetivo de orientação da “infra-estrutura em atendimento aos programas habitacionais de interesse social”. O objetivo adquire um tom vago de “orientação da infra-estrutura em atendimento” aos programas, um

caráter superficial, em referência à programas que até este momento não foram mencionados na estruturação urbana (a não ser que se esteja confundindo projetos e programas). Além disso, de que infra-estrutura se está falando, inclui equipamentos urbanos e equipamentos comunitários, e o que justifica que este objetivo exista em duas macrozonas e não nas outras duas.

Outro grupo de objetivos refere-se ao controle, regulação ou estímulo à densidade, parecendo referir-se à população e em certo momento a atividades, e também, de forma bastante pontual aos vazios urbanos. Neste sentido, para a ZU-1 o PDDUA objetiva “incentivar o aumento da densidade, acompanhado de um melhor controle das áreas reconhecidamente saturadas”, o que parece evidenciar de forma vaga e superficial, se não houver maiores esclarecimentos ulteriores, o paradoxo da existência de áreas adensáveis e saturadas na mesma região. Para a ZU-2 o PDDUA defende estimular o “adensamento e a ocupação dos vazios urbanos nas áreas dotadas de infra-estrutura”, além de orientar o “adensamento da população e das atividades associadas à extensão da rede de infra-estrutura”. Deve-se lembrar que essa macrozona é a única para a qual se faz referência à existência de vazios urbanos, abrangendo bairros e áreas como Mondubim, Maraponga, Itaperi, Parangaba, Benfica, Fátima, Vila União, Montese e Jardim América. Para as ZU-3 e ZU-4 – que envolve as Regionais 1, 3 e parte da 5 – os objetivos são “conter” ou “restringir” a “densidade da ocupação”, parecendo evidenciar a caracterização desta área como disfuncional em virtude de uma ocupação desordenada. Essa representação do espaço urbano é problemática ao não articular em uma totalidade os processos e as dinâmicas de produção social do espaço urbano, e as próprias localizações e articulações existentes entre as diferentes partes que compõem o espaço intra-urbano. Para exemplificar, como não pensar na articulação entre os processos de expulsão de famílias e comunidades de áreas da Grande Aldeota, agravados a partir dos anos 1980, as políticas públicas de periferização através dos conjuntos habitacionais, a inconsistência ou inexistência de políticas habitacionais efetivas para os grupos sociais de baixa renda familiar, os processos de apropriação privada da terra urbana e a ampliação dos negócios urbanos?

Um outro conjunto de objetivos articula ações de preservação, mas principalmente de requalificação e revitalização, referindo a patrimônios históricos e culturais, mas também ambientais. Neste sentido, a vinculação ao referencial do planejamento estratégico também está bem demarcada, incluso o sentido de valorização de áreas específicas da cidade através da reconstituição material e imaterial do espaço urbano, inclusos elementos de constituição

identitária e o estímulo a determinados usos e ocupações. Neste sentido, cabe destacar a centralidade dessa diretriz para a ZU-1, que aponta como objetivos: Preservar o patrimônio histórico e cultural, sobretudo na área central, Praia de Iracema, Jacarecanga, Benfica e ao longo dos antigos eixos de ligação da Cidade de Fortaleza com o interior do Estado; Operacionalizar as estratégias de requalificação e revitalização do Centro, Praia de Iracema e Poço da Draga, valorizando sua identidade e hierarquia histórica, atraindo usos e ocupações que viabilizem estas ações, eliminando outros desconformes; Requalificar os espaços públicos da área central, em especial o corredor histórico da Rua Dr. João Moreira; Desenvolver projetos visando a requalificação do entorno dos recursos hídricos, em especial dos riachos Jacarecanga, Pajeú e Foz do Riacho Maceió. Mais uma vez parece que a idéia de projeto sobrepõe à de plano e, ao mesmo tempo, a homogeneização das macrozonas urbanizadas oculta ou dissimula tratamentos diferenciados. Senão vejamos como aparecem nas demais macrozonas esse conjunto de objetivos.

Para a ZU-2, indica-se um objetivo similar “Desenvolver projetos visando a requalificação do entorno dos recursos hídricos em especial nas suas lagoas e rio Siqueira”, além de “valorizar e promover a inserção urbanística e ambiental do sistema METROFOR como instrumento de requalificação urbana”. Para a ZU-3, como objetivo deste tipo indica-se “resgatar a qualidade ambiental do Rio Maranguapinho e garantir a salubridade urbana”. Com a ZU-4, a inflexão que já se evidencia na ZU-3 adquire visibilidade, pois, a par da existência de uma “via paisagística” e de “recursos ambientais” que são identificados como de necessária preservação, os objetivos para a ZU-4 não se referem à revitalização ou requalificação, apontando para as idéias de controle urbano, resgate, preservação ou recuperação. Neste sentido, são indicados como objetivos para a ZU-4: controlar o tipo de uso implantado ao longo das principais vias, em especial a Via Paisagística denominada Costa Oeste; recuperar a qualidade ambiental e explorar as potencialidades turísticas do Rio Ceará inclusive sua foz; garantir a preservação do meio ambiente e da paisagem local, através da complementação da urbanização das áreas do Açude João Lopes e Riacho Alagadiço. O termo requalificação aparece em um único objetivo das três macrozonas indicadas, para a ZU-4, sendo “requalificar os espaços antes ocupados pelas atividades industriais, em especial ao longo da Avenida Francisco Sá”. Destaque-se que, a par do caráter essencial de estímulo aos negócios do planejamento estratégico, evidenciando sua articulação com o capital imobiliário e turístico, dentre outros, os objetivos indicados para esta macrozona evidenciam como o

litoral dessa área da cidade, compreendendo a Avenida Costa Oeste até a foz do Rio Ceará, é uma área estratégica para o capital.

Para a ZU-1, o Porto do Mucuripe transparece de forma explícita em três objetivos e de forma implícita em um quarto objetivo. Ao mesmo tempo, somente um destes objetivos que serão citados a seguir faz referências aos “trechos do litoral” que deveriam ser “incorporados como áreas públicas para lazer”, um termo bastante abrangente e flexível. São os seguintes os objetivos; promover a incorporação de todos os trechos do litoral como áreas públicas para lazer, ressalvadas as áreas portuárias; requalificar a inserção urbanística de grandes equipamentos, em especial a do Porto do Mucuripe, adequando seu Plano Diretor de Desenvolvimento Portuário à proposta de estruturação urbana contida nesta Lei; definir novos usos e disciplinar a ocupação da Área Industrial do Porto do Mucuripe; promover estudos para melhoria da circulação viária incluindo rotas para cargas pesadas e perigosas. Para a ZU-2, indica-se como objetivo “definir novos usos e disciplinar a ocupação da área de influência do Aeroporto”. Ao que parece, e apesar de tantas diretrizes e estratégias inscritas principalmente nos Títulos 1 e 2 do PDDUA, não se conseguiu ainda definir quais usos e como disciplinar a ocupação dessa área, como será visto quando da análise dos parâmetros de ocupação urbana.

Além dessa patente influência estratégica – que deve ser associada ao estímulo explícito ou implícito às dinâmicas, movimentos e processos de reprodução do capital –, o PDDUA apresenta influências minoritárias de um urbanismo pós-moderno, evidenciados, por exemplo, através da idéia de “diversificação de usos ao longo das principais vias estruturadoras”.<sup>141</sup> Além disso, um outro conjunto de objetivos evidencia um tratamento moderno e/ou funcionalista para questões urbanísticas estruturais e variadas, vinculadas ao transporte e circulação, às tipologias, normas e padrões de uso e ocupação, à consolidação de centralidades urbanas e à infra-estrutura urbana:

- ZU-1: Disciplinar o arruamento e as ocupações, em especial na área que compreende parte dos bairros Varjota e Mucuripe;
- ZU-2: Garantir a integração intermodal do sistema de transporte; Manter as características residenciais no interior dos bairros; Consolidar os pólos de Parangaba e Montese; Promover a diversificação de usos ao longo das principais vias estruturadoras;

---

<sup>141</sup> Discussão aprofundada no Capítulo 5 desta Tese.

- ZU-3: Potencializar o surgimento de centralidades; Melhorar a infra-estrutura e a qualidade dos espaços e equipamentos urbanos; Adequar as normas e padrões de uso e ocupação do solo às suas características atuais de ocupação, considerando a sua tipologia e aspectos sócio-econômicos.
- ZU-4: Melhorar a infra-estrutura e a qualidade dos espaços e equipamentos urbanos; Consolidar os pólos de Antônio Bezerra, Barra do Ceará e Carlito Pamplona.

Os art. 48, 49 e 50 definem os objetivos para as “macrozonas adensáveis” de Fortaleza (CE), sendo importante analisá-los. É necessário avaliar que essas macrozonas constituem as áreas de maior expansão urbana, onde estão situadas as maiores porções de terra não ocupadas e sujeitas, portanto, a grandes processos de apropriação pelo capital e mercado imobiliário e transformação sócio-espacial. Um primeiro conjunto de objetivos reedita, como nas “macrozonas urbanizadas”, a articulação entre Plano e Projeto, tão comum ao planejamento estratégico, envolvendo a questão da habitação de interesse social. Nessa perspectiva, são objetivos comuns à ZA-1, ZA-2 e ZA-3 “Priorizar projetos sociais na área da habitação, compreendendo a realocação ou o reassentamento, a retirada das habitações das áreas de risco, em especial nas margens dos recursos hídricos”. Além disso, para as ZA-2 e ZA-3 incluiu-se “Orientar a infra-estrutura em atendimento aos programas habitacionais de interesse social”. Mais uma vez o tratamento, que parece ser tópico e demarcado pelo controle social sobre os pobres, não enfatiza os direitos urbanos e o acesso à cidade para os moradores dos segmentos sociais populares, determinando, ao contrário, a realocação, reassentamento e a retirada das habitações. Além disso, e mais uma vez com um sentido formal remete à “orientação da infra-estrutura”, termo vago e vazio jurídica ou politicamente, em atendimento aos “programas habitacionais de interesse social”. Além disso, o PDDUA determina como objetivo para a macrozona adensável ZA-3 “Definir projeto urbanístico para a área do assentamento Pantanal”, o que parece estranho, contemplar apenas uma, diante de um número bastante amplo de áreas de assentamento precário na cidade.

### 8.1.3 O Microzoneamento

Merece especial atenção na análise a Seção IV do Título III, “Do Microzoneamento, Objetivos e Diretrizes”, englobando os Arts. 51 a 54 do PDDUA. Essa Seção adquire plena inteligibilidade através da leitura e interpretação: a) do Anexo 01 – Zoneamento, Planta 02 Microzoneamento/Zonas Especiais, que demarca as microzonas; b) do Anexo 03, Indicadores Urbanos da Ocupação, Tabelas 3.1 a 3.7, que define os indicadores urbanos da ocupação das microzonas de densidade; c) dos Anexos 06, 08 e 09 da Lei nº 7987 de 23 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, que regulamenta a classificação, a adequação e a implantação das atividades para o zoneamento urbano.<sup>142</sup>

As microzonas “subdivisões do macrozoneamento” são caracterizadas “como áreas de planejamento e controle do uso e ocupação urbana”. Essa organização em microzonas seria “fundamentada nas características do parcelamento, uso e ocupação do solo, na distribuição das atividades e serviços, com densidades variáveis segundo as condições de solo, infraestrutura básica, densidade existente e projetada para um horizonte de 10 anos” (PDDUA, Arts. 51 e 52). O PDDUA define como “indicadores urbanos da ocupação das microzonas de densidade”: I. Taxa de permeabilidade; II. Taxa de ocupação; III. Fração do lote; IV. Índice de aproveitamento; V. Fator de Planejamento; VI Número de Pavimentos; VII Dimensões mínimas do lote (PDDUA, Art. 53).

Essa caracterização e normatização no âmbito das microzonas é um elemento essencial às dinâmicas de uso, ocupação, acesso e posse/propriedade do solo urbano, interferindo direta e imediatamente nos negócios imobiliários e nos processos de reprodução do capital. Portanto, para amplos segmentos do capital, tais como os vinculados diretamente à construção civil, incorporação imobiliária, propriedade e comercialização da terra, dentre outros, este é o núcleo essencial do PDDUA. É possível, inclusive, afirmar uma dualidade entre os Títulos I e II, bastante amplos, mas genéricos e potencialmente se efetividade, e este Título III, que trata diretamente do zoneamento, bastante concreto em seus efeitos sobre os processos de reprodução do capital e de apropriação da renda da terra. A ausência de efetividade inscrita nos Títulos I e II vincula-se a alguns aspectos. O primeiro deles é a inexistência do caráter estratégico em um outro sentido, qual seja: a identificação de resistências, tensões, contradições, dificuldades e problemáticas a serem enfrentadas estrategicamente. Desta forma, as estratégias, tal como inscritas no documento, não passam de petições de princípios e intenções, ao não se inscreverem em contextos históricos e estruturais

---

<sup>142</sup> Conseguir as plantas e inserir Hiper-Link para os anexos citados.

concretos, demarcados por correlações de força e agentes sociais em luta. Portanto, as estratégias não se revelam enquanto formas ou modos de enfrentamento de desafios, objetivos e intersubjetivos, que deveriam ser concretamente identificados e caracterizados; vagos, genéricos, abstratos, em nada potencializam impactos efetivos nas correlações de força socialmente estabelecidas.<sup>143</sup>

O PDDUA define a densidade na microzona como “a relação entre o número de habitantes e sua área total, incluindo ruas e demais logradouros públicos” (PDDUA, Art. 36). O mesmo Artigo define outros conceitos, como Índice de Aproveitamento, Taxa de Ocupação, Taxa de Permeabilidade e Fração do Lote, os quais serão analisados adiante. Trata-se de uma parte do documento bastante demarcada por fundamentos e subsídios técnicos, historicamente de difícil acesso aos segmentos populares do campo do planejamento urbano. Isto destaca a importância dos segmentos técnicos, pertencentes ao pólo popular do campo e capazes de mobilizar um capital cultural relevante.

Ao mesmo tempo, é possível trabalhar com a hipótese de que essa parte do Plano representa um núcleo essencial aos processos de produção social do espaço urbano, principalmente no que se refere às possibilidades ou interdições de apropriação privada mercantil e capitalista na cidade.<sup>144</sup> Desta forma, essa parte do Plano evidencia aspectos estratégicos aos segmentos empresariais, ao mercado e ao capital imobiliário, pois define efetivamente nas diversas áreas da cidade os parâmetros para a ocupação urbana, as regras que definiram as potencialidades construtivas interferindo nas dinâmicas e processos de valorização dos diversos territórios. Este “núcleo duro” do PDDUA, para os interesses de ampla parcela dos proprietários e dos empresários em atuação no campo do planejamento urbano da cidade, é complementado pelo Título V que trata dos Instrumentos de Gestão Urbana e Ambiental.

Tanto no Título III como no Título V, emergem os aspectos considerados mais técnicos, perpassados por um hermetismo que dificulta sua compreensão pelo público leigo, relacionados aos indicadores ou parâmetros de ocupação e edificação urbana. Nesses parâmetros, aquilo que poderia ser percebido ou apreendido como uma pequena mudança pode promover impactos significativos, com amplos efeitos de caráter sócio-ambiental. O Art. 52 do PDDUA define as microzonas, onde serão normatizados esses indicadores:

---

<sup>143</sup> Destaque-se que o PDPFor da gestão Luizianne Lins também não efetivou uma análise e uma proposição estratégica neste sentido apontado.

<sup>144</sup> Essa hipótese foi corroborada no PDDUA e no PDPFor, principalmente através dos debates e emendas na CPPD e na Câmara Municipal, como pôde ser aprofundado nos Capítulos 10 e 11 desta Tese.

§ 1º Na macrozona urbanizada ficam definidas as microzonas de densidade, agrupadas da seguinte forma:

- I. Macrozona ZU-1 — ZU.1 .1 a ZU.1 .9;
- II. Macrozona ZU-2 - ZU.2.1 a ZU.2.9;
- III. Macrozona ZU-3 - ZU.3.1 a ZU.3.6;
- IV. Macrozona Zu-4-ZU.4.1 a ZU.4.6.

§ 2º Na macrozona adensável ficam definidas três microzonas de densidade, agrupadas da seguinte forma:

- V Macrozona ZA-1 — ZA-1 .1 a ZA 1.5;
- VII Macrozona ZA-2 - ZA-2.1 a ZA 2.6;
- VII Macrozona ZA-3 - ZA-3.1 a ZA 3.7.

O Art. 53 define como indicadores urbanos da ocupação das microzonas de densidade são os constantes do Anexo 03”, nas Tabelas 3.1 a 3.7, compreendendo: I. Taxa de permeabilidade; II. Taxa de ocupação; III. Fração do lote; IV. índice de aproveitamento; V. Fator de Planejamento; VI Número de Pavimentos; VII Dimensões mínimas do lote. Estes “indicadores urbanos de ocupação” são elementos decisivos para a ocupação urbana, nos circuitos do setor imobiliário, inclusos os processos de apropriação privada, valorização do capital e da terra, compra e venda de imóveis, construção, incorporação imobiliária e negócios em geral, através de diversos tipos de parcerias e articulações.<sup>145</sup> É interessante compreender o que são essas taxas e índices, para entender como o que aparentam ser pequenas mudanças, tanto no PDDUA como no PDPFor, como se verá em outro momento, podem ter profundas repercussões construtivas e nos processos de apropriação privada, valorização e reprodução do capital.

O PDDUA se apropria das definições da LUOS consolidada. A fração do lote é o índice utilizado para o cálculo do número máximo de unidades destinadas a habitação ou ao comércio e serviço no lote (Fortaleza, LUOS, 1996). A taxa de ocupação do solo é a relação percentual entre a projeção da edificação e a área do terreno, representando a porcentagem do terreno sobre o qual há edificação, enquanto a taxa de ocupação do subsolo é a porcentagem da área do terreno ocupada pela maior área de pavimento de subsolo (Fortaleza, LUOS, 1996). A taxa de permeabilidade pode ser entendida como a relação entre a parte do lote ou gleba que permite a infiltração de água, permanecendo totalmente livre de qualquer edificação e a área total dos mesmos; dito de outra forma, é a relação entre a soma de todas as áreas permeáveis do lote e a área total do lote (Fortaleza, LUOS, 1996). Já o coeficiente de

<sup>145</sup> Parcela dessa terminologia adotada pelo PDDUA é descrita na Lei Nº. 7.987 de 23 de dezembro de 1996 consolidada – Lei de Uso e Ocupação do Solo.

aproveitamento pode ser compreendido como um índice que, multiplicado pela área do lote, indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos em um lote, somando-se as áreas de todos os pavimentos (Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2007/12/taxa-de-ocupacao-e-coeficiente-de-aproveitamento/>>).

A Seção V do Título III, “Das Zonas Especiais, Objetivos e Diretrizes”, que envolve os Arts. 55 a 58, define esse tipo de zonas como “aquelas com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo [...]”. Trata-se de áreas cujas características peculiares que as tornam impróprias para a ocupação, ou cuja ocupação só pode ocorrer se forem obedecidos parâmetros mais rigorosos, além de áreas destinadas à regularização fundiária: I. Área de Urbanização Especial; II. Área de interesse ambiental (dunas); III. Orla Marítima; IV. Faixas de Praia - Áreas “non aedificandi”; V. Áreas de Preservação; VI. Áreas de Proteção VII. Área de Interesse Cultural; VIII. Áreas de Interesse Urbanístico; IX. Áreas Institucionais; X. Áreas de Urbanização Prioritária; XI. Áreas de Interesse Social; XII. Área Industrial; XIII. Áreas Especiais Aeroportuárias. As zonas especiais estão demarcadas no Anexo 01, Zoneamento, Planta 02, Microzoneamento/ Zonas Especiais e os indicadores urbanos da ocupação das zonas especiais são os constantes do Anexo 03, Indicadores Urbanos da Ocupação, Tabela 3.8 e 3.9 (PDDUA, Arts. 55 e 57).<sup>146</sup>

Destaque-se que somente foram demarcadas no PDDUA, as seguintes zonas especiais: área de urbanização especial, área industrial, área institucional, área de preservação, área de proteção, área aeroportuária, áreas de interesse ambiental, área de interesse urbanístico e áreas marítimas. Portanto, não foram físico-geograficamente delimitadas as Áreas de Interesse Especial, uma questão considerada essencial pelos movimentos populares urbanos. Como será visto principalmente no Capítulo 11 desta Tese, os debates e decisões sobre as ZEIS, terminologia e instrumento adotado no PDPFor, alguns dos mais importantes em todo o processo, evidenciaram uma questão importante relacionada à maior ou menor aplicabilidade imediata dos instrumentos contidos no PDDUA e no PDPFor.

O Art. 58 do PDDUA afirma que as Áreas especiais, “por exigência de detalhamento e em função das suas especificidades, serão objeto de estudos e, se necessário, planos urbanísticos, quando ficarão sujeitas à aplicação das diretrizes da política urbana através dos instrumentos definidos nesta Lei”, sendo “assegurada a participação da população da zona especial na elaboração e execução de cada plano urbanístico referido”. Porém, ao mesmo

---

<sup>146</sup> Os Indicadores Urbanos são Taxa de permeabilidade; Taxa de ocupação; Fração do lote; Índice de aproveitamento; Fator de Planejamento; Número de Pavimentos; Dimensões mínimas do lote.

tempo, o Art. 56 afirma que os “perímetros das áreas especiais poderão ser alterados por lei, mediante proposta de um dos poderes municipais, com os pareceres da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura – SEINF, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, com posterior apreciação da CPPD e do COMAM”, em função da: “I. Degradação das condições naturais do ambiente; II. Poluição em suas várias manifestações; III. Saturação das densidades de usos; IV. Sobrecarga na infra-estrutura”.<sup>147</sup> Mais uma vez submetem-se as decisões aos mesmos órgãos – SEINF, SEMAM, CPPD e COMAM –, inexistindo a referência à outras instâncias de debate e deliberação, de caráter democrático e participativo.

O PDDUA também detalha, para cada tipo de zonas especiais, normas de parcelamento, ocupação e uso do solo, com indicação das atividades que podem ser desenvolvidas em cada área. Dentre elas, merecem especial atenção, para os propósitos desta tese, as sessões VII e VIII.

A Seção VII do Título III, Do uso e ocupação do solo, confirma os índices para diversos parâmetros, tais como aproveitamento do solo, densidade de uso, número de unidades, fração do lote, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade e fator de planejamento. Porém, talvez mais importante neste trecho do documento sejam as referências a quando/ou em que situação os índices definidos podem ser ultrapassados, quando devem ser revistos e quando e como são variáveis (PDDUA, Arts. 87 a 95). Por exemplo, o índice de aproveitamento básico poderá ser ultrapassado até o índice de aproveitamento máximo em função da infra-estrutura de água e esgoto implantada, altura do lençol freático e taxa de absorção do solo, respeitadas as densidades dos sistemas de água e esgoto; ao mesmo tempo, o PDDUA afirma que o índice de aproveitamento básico poderá ser ultrapassado, em função das densidades existentes, e projetada para o horizonte do ano 2.010, respeitadas as demais disposições da legislação de uso e ocupação do solo.

Por fim, a Seção VIII, Do uso e ocupação diferenciados, finaliza o Título III, indicando três tipos de assentamento residencial – conjuntos habitacionais de interesse social, condomínios e assentamentos espontâneos – e dois tipos de áreas ou equipamentos diferenciados – pólos geradores de tráfego e equipamentos de impacto (PDDUA, Arts. 96 a 114).

---

<sup>147</sup> PDDUA, Art. 56.

Além das Áreas Especiais de Interesse Social, o PDDUA criou a figura dos “conjuntos habitacionais de interesse social”, definidos como “projetos destinados a urbanização de áreas para implantação de programas habitacionais, incluindo a infra-estrutura”, devendo ser “enquadrados pelas entidades governamentais federais, estaduais e municipais para atendimento da população de baixa renda” (PDDUA, Arts. 96 a 114). O parágrafo único do art. 96 e os artigos 97 e 98 definem normas relativas a esses projetos, as quais vale a pena considerar de perto:

Parágrafo Único - O Chefe do Poder Executivo definirá os critérios para enquadramento como Conjunto Habitacional de Interesse Social, quando se tratar de empreendimentos da iniciativa privada ou de comunidades através de suas entidades representativas.

Art. 97 O pedido de aprovação dos projetos de construção de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social deverá ser precedido de solicitação de Análise de Orientação Prévia — AOP, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura — SEINF, devendo o pedido de aprovação definitiva ser encaminhado somente depois de obter o parecer favorável.

Art. 98 Após a Análise de Orientação Prévia, os projetos para construção dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social deverão ser submetidos a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano - SEMAM, sendo permitida a sua aprovação somente em bloco, compreendendo o parcelamento do solo, edificações e infra-estrutura.

Podem-se identificar nos artigos citados alguns aspectos importantes. Um deles é a concepção de planejamento estratégico bastante associada à centralidade dos projetos, entendidos enquanto mecanismos sistemáticos e cotidianos de intervenção urbana.<sup>148</sup> Além disto, confirma-se a centralização político-administrativa - explicitamente autoritária ou clientelista do planejamento urbano da cidade, que tende a gerar e reproduzir objetos e espaços para intercâmbio e negociação entre o poder público, os segmentos empresariais e as lideranças comunitárias no processo de produção do espaço urbano. Ao mesmo tempo, essa centralização político-administrativa mobiliza fundamentalmente, neste caso específico, o Prefeito e as hierarquias da SEINF e a SEMAM, de um lado e, de outro, agentes de outras esferas governamentais, segmentos empresariais e lideranças comunitárias, limitando os espaços de participação democrática.

Em relação aos dois tipos de áreas ou equipamentos diferenciados, alguns elementos podem ser destacados. O primeiro deles refere-se à importância dos PGT's e dos EI's na estrutura e no desenho urbano, indicando custos públicos e privados elevados, vinculando-se a oportunidades de negócios geralmente multimilionárias e derivando riscos e impactos sociais

---

<sup>148</sup> Esta questão foi abordada no Capítulo 5 desta Tese.

e ambientais complexos e amplos.<sup>149</sup> Nessa perspectiva, tornar-se-ia extremamente importante o controle social sobre estes dois instrumentos de planejamento, seja consubstanciado no próprio PDDUA, ou em instâncias políticas democráticas e participativas. Não foi este o caso, como se poderá perceber.

Em relação aos PGT's, o Plano Diretor afirma que serão “regulamentados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo”, o que de certa forma esvazia as decisões do PDDUA. Não foram tomadas, por exemplo, decisões relacionadas à apresentação de estudos de impacto, à aprovação e fiscalização de projetos, às características, etc. Em relação aos EI's, a proposta do PDDUA é ainda mais precária, inexistindo a exigência de legislação relacionada e caracterizando uma centralização administrativa – ao vincular às Secretarias (SEINF e SEMAM), à CPPD e ao COMAM o controle –, destituindo o processo do mínimo de controle social, transparência e participação popular, como pode ser percebido na citação seguinte:

§ 1º Os equipamentos de impacto serão analisados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura — SEINF e pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor - CPPD, que considerará a localização, o sistema viário e de transporte, a infra-estrutura, o meio ambiente, movimento de terra, a produção de entulho, os padrões funcionais e urbanísticos da vizinhança.

§ 2º Quando o equipamento de impacto envolver questões ambientais, a análise também será realizada pelo Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano — SEMAM e pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente — COMAM (PDDUA, Art. 113).

Além disso, destaque-se a ausência de uma articulação interna dos PGT's e dos EI's em relação ao Título IV do PDDUA, que trata do Plano Diretor de Transporte Urbano e Circulação Viária: todo o Título IV não faz referência aos PGT's e aos EI's, e vice-versa. Evidencia-se uma desarticulação tecnicamente injustificada, e que somente adquire inteligibilidade se compreendida politicamente. Neste sentido, o fato ao se remeter para a LUOS e para as Secretarias municipais, a CPPD e o COMAM, as decisões sobre os PGT's e dos EI's há o risco de interferência de interesses poderosos. A centralização político-administrativa potencialmente gera muitas moedas de troca, em um contexto de negociações políticas entre os segmentos técnico-administrativos, os políticos profissionais e os agentes empresariais.

---

<sup>149</sup> Art. 111 Denominam-se Pólos Geradores de Tráfego (PGT) áreas ou equipamentos onde se desenvolvem atividades geradoras de grande número de viagens, com reflexos negativos na circulação circunvizinha, na acessibilidade à área onde estão inseridos e na segurança de veículos e pedestres. Art. 113 Consideram-se equipamentos de impactos os empreendimentos públicos ou privados que possam vir a representar uma excepcional sobrecarga na capacidade de infra-estrutura urbana ou ainda que possam vir a provocar dano ao meio ambiente natural e/ou construído.

#### **8.1.4. Transporte urbano e sistema viário**

O Título IV – “Do Plano Diretor de Transporte Urbano e Circulação Viária”, abrange os Arts. 115 a 127. Destaque-se que nenhum desses artigos faz referência ao Plano Diretor de Transporte Urbano e Circulação Viária. Ao que parece, a intenção foi indicar aspectos essenciais a serem posteriormente incorporados ao plano setorial.

Deve-se destacar que esta política setorial, particularmente, vincula-se aos interesses dos segmentos empresariais de transporte coletivo, bastante atuantes em todo o processo de revisão. Neste sentido, transparecem no texto elementos normativos que afirmam, de forma genérica, pontos e aspectos vinculados aos interesses empresariais, tais como: o caráter economicamente viável e auto-sustentável do “Sistema de Transporte Público de Passageiro – STPP”; a integração física e tarifária das “modalidades do Sistema de Transporte Público de Passageiros – STPP”; a adequação da “oferta de transporte público às demandas atuais e projetadas”; a atualização sistemática do “planejamento estratégico para o setor de transporte e de trânsito”; o estabelecimento de uma “política adequada de receita tarifária compatível com a tarifa paga pelos usuários e demais contribuições subsidiárias do sistema de transporte”; o estabelecimento de uma “política de racionalização dos custos operacionais e gerenciais do sistema de transporte”; dentre outras.

Também deve ser destacado que apenas um dos incisos faz referência à democratização do planejamento através da participação comunitária, confirmando seu caráter acessório e pontual:

IV. Assegurar a participação da comunidade na formulação dos planos de transporte e no acompanhamento das ações dos órgãos gerenciadores e dos operadores de transporte (PDDUA, Art. 115);

#### **8.1.5 Concepção e instrumentos de planejamento e gestão no PDDUA**

O Título V trata “Dos instrumentos de gestão urbana e ambiental”, nos Arts. 128 a 204. Uma primeira crítica a ser feita é a não vinculação destes instrumentos a uma concepção substantiva de direitos urbanos; além disso, seu caráter abstrato torna potencialmente frágil sua efetivação, inclusive pela ausência de prazos e pela dependência de legislação posterior.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> As emendas do vereador Rogério Pinheiro, posteriormente analisadas, evidenciam alguns desses aspectos.

O Título VI “Do sistema municipal de gestão do planejamento”, engloba os Arts. 205 a 225. A primeira sensação vinculada ao Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (GEPLAN) é de estranheza em relação a sua composição. Destacando-se a ausência de um Instituto de Planejamento, extinto e não recriado através do PDDUA, o Sistema seria composto pelo Conselho de Planejamento Estratégico – CPE e pelo Conselho de Orientação Político-Administrativo do Município (COPAM), pelas Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura (SEINF), Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), e pelos órgãos de execução representados pelas entidades integrantes da administração direta, indireta, fundacional e administrações regionais. Além disso, de forma vaga e genérica, indica-se que também comporiam o GEPLAN os conselhos e as comissões instituídos no âmbito do Município. Também é estranho a criação de dois Conselhos (CPE e COPAM), indefinidos e sem uma identificação e um sentido mais claros, transparecendo a sensação de que constituem mais criações institucionais para demarcar posições de poder que permitam um controle político-institucional do Prefeito sobre o Sistema.

Outra afirmação vaga indica que os “órgãos da administração direta, indireta, fundacional e as administrações regionais funcionarão articulados aos conselhos e comissões instituídos no âmbito do Município”, não sendo possível compreender o que significaria essa articulação (PDDUA, Art. 205, Parágrafo Único).

Os Arts. 208 a 211 indicam a existência de duas comissões e dois conselhos que parecem inscrever-se no Sistema de Planejamento: a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD); a Comissão Normativa de Desenvolvimento Urbano — CNDU; o Conselho Municipal de Meio Ambiente — COMAM; o Conselho Municipal de Habitação Popular — COMHAP. Em dois deles (CPPD e COMAM) já se avaliou o sentido de demarcação de posições de poder inscrito na institucionalidade, visando garantir a hegemonia do Prefeito, pontuando uma presença relevante de segmentos proprietários e empresariais e uma presença mínima dos movimentos populares na composição.

A Seção I do Título VI, “Da participação popular”, engloba os Arts. 217 e 218. Inicialmente pretende-se garantir a “participação direta da população no processo de gestão da política urbana”, através dos seguintes mecanismos: Audiências públicas; Projetos de lei de iniciativa popular referentes a planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; Conselhos instituídos no âmbito do Município; Referendo; Plebiscito; Fórum Adolfo

Herbster; Conferência da Cidade; Conferência Municipal de Meio Ambiente. Sob a denominação de mecanismos, confundem-se instrumentos legislativos e políticos, espaços institucionais e instâncias de participação, o que dá respaldo à interpretação do caráter formalista do Art. 217. Tem-se a impressão de que o número grande de instâncias dilui as posições de poder, as intervenções, articulações e forças políticas da sociedade. Tal impressão se torna ainda mais acentuada quando se consideram as instâncias colegiadas de representação comunitária, criadas pelo Art. 218: Conselhos Comunitários Regionais - CCRS; Conselhos Temáticos — CTES; Conselho da Cidade — CC. Os dois primeiros, de caráter consultivo, deveriam, respectivamente, “identificar as demandas comunitárias e participar da definição das prioridades e gestão da aplicação da política urbana, no âmbito de cada Secretaria Executiva Regional”, e “analisar as demandas e prioridades apontadas pelos Conselhos Comunitários Regionais — CCR’s”. Já o Conselho da Cidade — CC teria “caráter deliberativo, devendo compatibilizar e hierarquizar as propostas oriundas dos Conselhos Temáticos”. Para todos esses Conselhos, as competências, composição, atribuições, organização e funcionamento devem ser regulamentadas por lei.

A proposta inclui nas instâncias de participação popular a existência de conselhos locais, comunitários, e de conselhos temáticos, inovações a priori positivas, a depender, é lógico de sua institucionalização em lei, também um aspecto positivo. Já a proposta do Conselho da Cidade não é muito clara, em seu sentido de compatibilização e hierarquização de propostas dos CTES, assim como o seu caráter deliberativo, a priori um aspecto positivo. Neste sentido, prevalece a ausência da explicitação das concepções que mediam a definição do caráter consultivo ou deliberativo das instâncias: quais e por que devem ser uma coisa ou outra?

Ao mesmo tempo, aparecem algumas inovações institucionais interessantes, porém dependentes ainda de posterior legalização e definição, tais como os conselhos comunitários e setoriais. Por fim, a dispersão de instâncias, mecanismos e instrumentos parece potencializar uma fragilização política dos participantes, na medida mesmo dessa fragmentação institucional. Caracteriza-se, portanto, uma descentralização articulada a uma centralização do poder político e a uma dispersão administrativa. Além disso, transparece em todo o texto, e não somente no Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, uma dualidade entre uma “institucionalidade dura”, composta por Secretarias, Comissões e Conselhos centralizados pelo gestor municipal, e uma “institucionalidade frágil”, composta por órgãos e posições políticas destinadas a sustentar uma pretensa democratização participativa, mas com reduzida

capacidade de intervenção decisória, assumindo significados de legitimação do planejamento em detrimento da partilha efetiva do poder político.

## **8.2. Análise das Emendas apresentadas pelos vereadores**

Como foi mencionado, o PDDUA recebeu, na Câmara de Vereadores, 76 emendas, sendo oito aditivas e sessenta e oito modificativas, pelos vereadores Ageu Costa (PSDB, duas emendas), José Maria Couto (PMDB, uma emenda), Eurivá Matias (PMDB, uma emenda) e Rogério Pinheiro (PSB, setenta e duas emendas), nos dias 29 e 30 de novembro de 2004.

A Emenda 1, apresentada pelo Vereador Ageu Costa, aumenta os índices de ocupação em duas microzonas de densidade, abrangendo os bairros Guararapes, Luciano Cavalcante e parte do bairro Edson Queiroz, a taxa de ocupação (de 50% para 60%), a taxa de ocupação do subsolo (de 50% para 60%), o índice de aproveitamento básico (de 1 para 2) e o número de pavimentos (de 15 para 23). Trata-se de mudança que aumenta as potencialidades construtivas para o capital imobiliário em bairros que pertencem à Regional VI, um dos territórios de maior expansão e valorização da terra urbana na cidade.

Duas outras emendas referem-se aos condomínios horizontais, disciplinando a construção ao estabelecer critérios espaciais de distanciamento em função da área construída, assim como prevendo a regulamentação da implantação dos condomínios (PDDUA, Emenda Nº. 05 e 07). Essas emendas são um indício da tendência de expansão de empreendimentos imobiliários do tipo condominial, incluindo condomínios fechados, que reforçam o padrão de segregação social e espacial vigente em Fortaleza.

As emendas do vereador Rogério Pinheiro, de forma geral visam ampliar a participação popular, principalmente através de instâncias como os conselhos. Neste caso, a prerrogativa decisória permanece com o Prefeito e a participação adquire caráter consultivo. Um outro exemplo vincula-se a outro instrumento de democratização processual e participativa proposto através de emenda, a utilização da audiência pública, para identificar e caracterizar, após estudos técnicos, outras centralidades para efeito da estruturação urbana do município (PDDUA, Emenda Nº. 21, que propõe modificação para o Art. 34).

Através de emenda também se pretende incluir a urbanização das “margens do rio Maranguapinho” enquanto um objetivo da Macro-Zona Urbanizada ZU-3, considerada “uma

área altamente precária onde milhares de famílias moram às margens do recurso hídrico em situação de risco, merecendo assim tratamento específico” (PDDUA, Emenda Nº. 08). Essa perspectiva evidencia a ênfase no tratamento diferenciado aos diversos territórios urbanos, sob uma perspectiva que se poderia indicar como de equidade, inscrita nos marcos do ideário da reforma urbana.

Algumas emendas articulam direitos urbanos para variados segmentos sociais, como por exemplo para os portadores de necessidades especiais, com a garantia de sua inclusão dentre “os beneficiários das novas estruturas do bairro e vizinhança”, além da garantia de acessibilidade “seja nos projetos urbanísticos a serem realizados como nos já realizados, através do processo de adaptação” (PDDUA, Emendas Nº. 10 e 11).

A Emenda Nº. 18, direcionada ao no Art. 30 do PDDUA, acresce critérios protecionistas para o espaço urbano, quando da distribuição espacial da população e das atividades socioeconômicas, incluindo além da “ocupação existente, da oferta de equipamentos e infra-estrutura, da prestação dos serviços públicos e da gestão do espaço urbano”, parâmetros geomorfológicos e ambientais, dados de preço do solo e decisões de consultas públicas. Outra vez uma Emenda do Vereador Rogério Pinheiro inclui no PD um instrumento participativo, o das consultas públicas. Ao mesmo tempo, e sugerindo mudanças no Parágrafo único do Art. 31, inclui aos elementos estruturadores já definidos na urbanização do território do município (Eixos ambientais; II. Eixos de mobilidade; III. Centralidades; IV. Grandes equipamentos) outros três: condições geomorfológicas; áreas alvo de especulação imobiliária; propostas e diretrizes pactuadas nas consultas públicas (PDDUA, Emenda Nº. 13). Os três elementos que se propõe incluir, valorizando o planejamento ao articulá-lo à produção social do espaço urbano, apontam para outra concepção de política urbana através de um elemento de democratização substantiva (combate à especulação imobiliária), um elemento de democratização processual (pactuação através de consultas públicas) e um elemento que se articula ao enfrentamento da questão ambiental (condições geomorfológicas).

As emendas apresentadas pelo vereador líder do PSB na Câmara Municipal destacam aspectos importantes da questão ambiental no espaço urbano de Fortaleza. Por exemplo, qualificando os eixos ambientais ao propor a substituição da proposta inicial (Orla marítima; Rio Ceará; Rio Maranguapinho; Rio Cocó; Rio Pacoti) através do conceito de Bacia hidrográfica (Bacia litorânea; Bacia Hidrográfica do Rio Ceará; Bacia Hidrográfica do Rio Maranguapinho; Bacia Hidrográfica do Rio Cocó; Bacia Hidrográfica do Rio Pacoti).

Modificando o inciso VI do Art. N°. 36, Emenda do Vereador Rogério Pinheiro propõe alterar “os critérios para definição do índice de aproveitamento dos terrenos”, visando constituir definições “mais técnicas e mais específicas, evitando quaisquer burlas aos limites protecionistas de aproveitamento do solo urbano”. A Emenda substitui o conceito de “área privativa das unidades autônomas” pelo de “área construída de todos os pavimentos do edifício”<sup>151</sup>. Uma outra modificação importante refere-se à inclusão no índice de aproveitamento – além dos índices básico e máximo – do índice de aproveitamento mínimo, “abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado”, o que é um elemento importante para o combate à especulação imobiliária, nos termos da Reforma Urbana.

A Emenda N°. 26 propõe modificação do Art.39, que originariamente afirma que os “perímetros das Macrozonas somente poderão ser modificados por meio de lei, com base em pareceres da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura - SEINF e da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), em função de alteração da capacidade efetiva de suporte das infra-estruturas instaladas”. A Emenda indica que a lei poderá ser “proposta por um dos poderes municipais”, agregando aos pareceres necessários os dos “conselhos com participação da sociedade civil atinentes à matéria urbanística”, revelando mais uma vez a inclusão de uma instância participativa. Argumenta que trata-se da “inclusão de mais um órgão de importância fundamental para a promoção da participação popular e do seu controle social” (PDDUA, Emenda N°. 26).

Esse conjunto de Emendas propostas pelo Vereador Rogério Pinheiro contribui para lançar luz sobre as insuficiências democráticas do PDDUA, enfatizando a interpretação de que tanto o sistema de planejamento como, neste, a participação, revela-se pontual, superficial e limitada, não constituindo elemento essencial que perpassa e estrutura todo o planejamento e política urbana. Mais um exemplo, relacionado à mudança proposta para o Art. N°. 73 também evidencia essa distinção, sendo transcrito a seguir a proposta originária e em seguida a Emenda modificativa:

Art. 73 As áreas de urbanização prioritária terão padrões de uso e ocupação do solo e planos urbanísticos próprios, respeitando a vocação e a identidade das áreas de influência.

Art.73 As áreas de urbanização prioritária terão padrões de uso e ocupação do solo e planos urbanísticos próprios, respeitando a vocação e a identidade das áreas de influência, e as diretrizes pactuadas com as comunidades moradoras através de

---

<sup>151</sup> PDDUA Emenda N°. 22 “não sendo computados, no total da área da edificação, os locais destinados a estacionamento descobertos, áreas de lazer descobertas, pilotis, rampas de acesso, elevadores, circulações comunitárias, depósitos até 10 m2 (dez metros quadrados), apartamento de zelador ate 40 m2 (quarenta metros quadrados) e subsolo”.

eventos promovidos pelo executivo municipal, visando a inclusão dos moradores no processo de planejamento local (PDDUA, Emenda N°. 50).

Art. 76 O Poder Executivo definirá novas áreas de urbanização prioritária, caso entenda ser necessárias ao processo de desconcentração e descentralização das atividades.

Art.76 O Poder Executivo e os conselhos municipais definirão novas áreas de urbanização prioritária, caso as julgue necessárias ao processo de desconcentração e descentralização das atividades (PDDUA, Emenda N°. 52).

Outras emendas, reforçando o caráter essencial da participação da sociedade nas emendas apresentadas pelo vereador Rogério Pinheiro, incluem a “participação de organismos da sociedade civil” na condução da política de expansão de desenvolvimento urbano prioritário em Fortaleza; na elaboração da política municipal de ocupação do solo e implantação de programas habitacionais; na elaboração, aprovação e construção de projetos habitacionais ou Conjuntos Habitacionais de Interesse Social; nos procedimentos de aprovação em casos de condomínios maiores de dois Hectares; nos processos de identificação dos assentamentos espontâneos; no exercício da política de assentamento das famílias residentes em áreas de risco; e nos processos de planejamento e construção de equipamentos de impacto (PDDUA, Emendas N°. 55, 56, 57, 59, 63, 64).

Um conjunto de Emendas altera objetivos das macrozonas visando uma coerência com o Estatuto da Cidade. No que se refere à priorização da “implantação de projetos habitacionais de interesse social”, por exemplo, inclui-se na realocação ou reassentamento das populações situadas em áreas de risco, o critério de proximidade – “terrenos próximos” –, e ainda “preferencialmente, os que estejam vazios ou subutilizados aptos a aplicação dos instrumentos previstos pelo artigos 189 a 198 da presente lei”.<sup>152</sup> Outras emendas vinculam o estímulo ao “adensamento e a ocupação dos vazios urbanos”, além da dotação de infraestrutura básica (água, esgoto, energia e telefonia), também aos “serviços e equipamentos sociais (escolas, creches, postos de saúde, etc.)”.

As Emendas N°. 45 e 48 são ilustrativas de como o enfrentamento da questão ambiental parece ser formal no PDDUA, enquanto as emendas apresentadas pelo vereador Rogério Pinheiro revelam uma concepção onde a questão ambiental perpassaria todo o documento, adquirindo caráter prioritário e essencial. Neste sentido, abaixo são transcritos as

---

<sup>152</sup> Os instrumentos previstos são: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

proposta originárias e logo em seguida as mudanças propostas, sendo possível apreender as distinções:

Art. 60 – As áreas de interesse ambiental que compreendem as dunas observarão quando das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, os aspectos condizentes com seu tipo de formação e estarão sujeitas à legislação ambiental.

Art. 60 – As áreas de interesse ambiental observarão quando das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, os aspectos condizentes com as suas características e o grau de fragilidade de seus ecossistemas e estarão sujeitas às legislações pertinentes (PDDUA, Emenda N°. 45).

Art. 66 – Nas Áreas de Preservação já ocupadas com usos e atividades inadequados ficam proibidas quaisquer mudanças de uso e acréscimo na área construída e impermeabilizada, devendo o Poder Público Municipal, priorizar ações no sentido de promover a desocupação e recuperação dessas áreas.

Art. 66 – Nas áreas de preservação ocupadas com usos e atividades inadequados deverá ser exercido o poder de polícia administrativa e ambiental, visando a cessação da inadequação, recuperação e/ou indenização pelos danos causados ao meio ambiente, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis (PDDUA, Emenda N°. 48).

Outras emendas buscam enfatizar ou criar condições para o enfrentamento de questões e a aplicação de instrumentos que compõem a pauta da Reforma Urbana, propondo modificações e prazos para definição das: “condições para a aplicação imediata de instrumentos jurídicos sancionadores da especulação imobiliária”; das “áreas em que deverão ser aplicados os instrumentos de utilização e edificação compulsórios do solo urbano, possibilitando a aplicação imediata de instrumentos jurídicos que evitem a especulação imobiliária, tal como, o IPTU progressivo”; dos “pressupostos na aplicação dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária”; da “regulamentação legal e classificação das atividades e empreendimentos que dependerão da elaboração de Estudo de impacto de Vizinhança”; “obrigar o dever do Poder Público de praticar uma ação de urbanização com a regularização jurídica da posse da terra urbana”; “estabelecer novos instrumentos jurídicos de regularização fundiária, como o usucapião especial para fins de moradia e as zonas especiais de interesse social”; e “explicitar a obrigação do Poder Público de providenciar a regularização fundiária nos casos de assentamentos espontâneos” (PDDUA, Emendas N°. 61, 62, 67, 71, 72, 73, 75).

### 8.3. Avaliação geral do PDDUA

Este tópico apresenta alguns resultados gerais decorrentes das análises efetuadas no capítulo, também efetivando uma articulação entre o trabalho empírico e os conceitos e categorias analíticas desenvolvidas entre os Capítulos 2 e 6.

Os Títulos I e II parecem perder-se em uma infinidade de diretrizes e estratégias, um emaranhado que adquire muito mais um sentido formal de afirmação de concepções e princípios, sem garantia de efetividade social, inclusive porque não foram construídos coletivamente através de pactuações sociais, expressando muito mais concepções teóricas do que demandas de segmentos e grupos sociais. Ao mesmo tempo, porém, essa afirmação deve ser relativizada, compreendendo-se os vínculos empresariais do planejamento estratégico de mercado na contemporaneidade. Nessa perspectiva, destaque-se o sentido das estratégias, muito mais enquanto afirmação de princípios e concepções, não remetendo a modos e caminhos para o enfrentamento de restrições e dificuldades e para a concretização das políticas, programas, projetos, ações e instrumentos.

O Título IV transmite a sensação de um objeto externo ao PDDUA, acessório e também sem garantias de efetivação social.<sup>153</sup> O Título V para alguns segmentos pode, como efetivamente foi, historicamente, ser encarado como dificuldades à livre reprodução do capital e ocupação do espaço urbano, sendo, neste sentido, inclusive compreendido como entrave ao desenvolvimento, ao constituir mecanismos de regulação, controle e fiscalização do capital e do mercado imobiliário.<sup>154</sup>

O Título VI parece articular aspectos que reproduzem características da estrutura e da cultura de exercício do poder consolidada no município, enfatizando a demarcação de posições, a centralização do poder e o controle do Prefeito sobre o Sistema de Planejamento. Ao mesmo tempo, evidencia um caráter vago e uma desarticulação dentre os elementos que compõem o Sistema, sem uma clareza de sua inteligibilidade sistêmica, e sem explicitação das referências e pressupostos que ordenam essa perspectiva institucional, transparecendo contradições fundadas em concepções diferenciadas e em componentes criados em momentos também diversos.

É importante destacar aqui uma outra idéia relacionada à compreensão do planejamento enquanto um processo que afirma um trabalho coletivo processual,

---

<sup>153</sup> Título IV – Do Plano Diretor de Transporte Urbano e Circulação Viária.

<sup>154</sup> Título V- Dos instrumentos de gestão urbana e ambiental.

parcelarizado e hierarquizado, o que potencialmente deixa marcas nos documentos. Desta forma, a priori as falhas, lacunas e características dos documentos não podem ser imputadas diretamente à imprecisões e/ou incompetências técnico-profissionais individuais. O que se gostaria de afirmar é que o processo de formatação do documento, além de passar por equipes administrativas que podem cometer falhas ou imprecisões, passa por diversos filtros políticos individuais, coletivos e institucionais, o que pode terminar por descaracterizar em maior ou menor grau o documento como um todo, ou algumas de suas partes, inclusive ao obstaculizar as concepções, estruturas, propostas e elementos sugeridos tecnicamente. Para exemplificar, deve-se recordar que alguns depoimentos coletados informalmente durante a pesquisa, referiram-se, por exemplo, a tensões e divergências entre segmentos da equipe técnica e segmentos jurídicos diretamente ligados à Prefeitura.

É verdade que se pode detectar uma organicidade político-técnica nesta equipe que elaborou o PDDUA, através da partilha de elementos como o referencial do planejamento estratégico, a negação do ideário da reforma urbana enquanto referência ético-política essencial e a não vinculação essencial à valores e práticas democratizantes e participativos no planejamento urbano. Porém, ao mesmo tempo, afirmar esta homogeneidade não implicar em menosprezar possíveis distinções ou diferenciações internas, tanto nos aspectos valorativos e das idéias mobilizadas, quanto em relação a aspectos de vinculação, articulação e grau de comprometimento político a partir das posições ocupadas na hierarquia do processo. Porém, tendo em conta os limites desta investigação, esta questão metodológica é apenas apontada, mas não será desenvolvida.

O Entrevistado 4 afirmou explicitamente sua crítica ao modelo de zoneamento em vigor no PD de 1992, indicando que a proposta do PD da revisão de Juraci Magalhães superaria as limitações existentes, que são basicamente duas. Em primeiro lugar, o dualismo entre a regionalização político-administrativa em seis regionais e o zoneamento proposto pelo PD, configurando uma desarticulação e sobreposição no planejamento e gestão pública. Em segundo lugar, o modelo de zoneamento anterior, ainda na avaliação do Entrevistado 4, dissolveria distinções relevantes dentre os diferentes territórios e regiões da cidade, tratando como iguais zonas bastante diferenciadas. Nesse sentido, o Entrevistado 4 afirmou:

(...) sempre fui um crítico desse modelo [...]isso aqui é o modelo de [19]92, e eu sempre criticava o seguinte: como é que na Aldeota, pode ser tratada igual ao Álvaro Weyne?

[...] são sete, sete macrozonas, e o que o plano tá propondo é que cada macrozona dessa ai seria uma regional [...] na proposta a gente tá fazendo com que a gestão do

território e a parte [político-administrativa] [...] seja gerido pela mesma estrutura agora [...] (Entrevistado 4).

Cabe considerar a reflexão anteriormente efetuada, em que o novo modelo proposto não consegue constituir essa diferenciação na análise e no tratamento técnico-político. Ao mesmo tempo, não emerge da proposta do PD a unificação entre a territorialização político-administrativa e a territorialização urbana e ambiental.

Uma reflexão interessante é que a oposição ao PD da gestão Juraci Magalhães teria centralizado suas críticas no aspecto processual das limitações democráticas, não questionando os aspectos substantivos. O Entrevistado 4, que participou da Equipe da Astef, afirma claramente essa interpretação: “Até hoje, as críticas de todo o debate, eu pelo menos não tenho, nunca li, nunca recebi qualquer crítica sobre o plano [...] A polêmica dada é sobre o processo, sobre a questão da participação” (Entrevistado 4).

É interessante perceber que, em momentos posteriores, autoridades e técnicos da gestão municipal Luizianne Lins realmente defenderam a qualidade do PDDUA, afirmando que ele precisaria ser apenas complementado ou ter o diagnóstico revisto. Ao mesmo tempo, porém, no âmbito da sociedade civil, principalmente no pólo popular, críticas processuais e substantivas coerentes e consistentes foram feitas ao PDDUA.<sup>155</sup> Desta forma, é importante que não prevaleça essa interpretação/representação, que afirma a inexistência de questionamentos ao PDDUA, para evidenciar a complexidade e a riqueza dos embates inscritos nas lutas do PD de Fortaleza.

Durante a gestão Juraci Magalhães, a mobilização social popular, realizada principalmente a partir do NUHAB, agregou um conjunto de debates e questões substantivas, seja em um sentido técnico-educativo, seja nos aspectos de disputa política na construção do PD. Porém, essas críticas substantivas efetuadas por alguns agentes não conseguiram alcançar uma maior divulgação pública. O Nuhab preparou observações técnicas apontando irregularidades procedimentais e substantivas no PDDUA – Projeto Legfor, destacando inconstitucionalidades, ofensa ao ordenamento jurídico, inadequação do projeto ao disposto no Estatuto da Cidade e irregularidades e questionamentos judiciais. Dentre os aspectos questionados e as críticas substantivas efetuadas, destaquem-se: a) falta de indicação das áreas

---

<sup>155</sup> Como será visto nos Capítulos 09 e 10 desta Tese.

onde serão aplicados os instrumentos de combate à especulação imobiliária;<sup>156</sup> b) fragilidade da síntese diagnóstica; c) o modelo conceitual e a concepção de Plano Diretor; d) a concepção de zoneamento; e) a ausência de consideração da região metropolitana; f) fragilidades nas políticas de transporte, moradia, infra-estrutura e regularização fundiária.<sup>157</sup> Neste sentido, percebe-se que, para além de uma luta democrática processual, o caráter substantivo norteou a estratégia e as intervenções do Nuhab.<sup>158</sup>

É interessante destacar que a pesquisa revelou características inscritas no campo do planejamento urbano não obrigatoriamente vinculadas ao processo de revisão. Neste sentido, um resultado importante que deve ser destacado é o caráter tecnocrático dos valores, concepções e práticas de uma parcela relevante de agentes do campo do planejamento urbano na cidade. Tratam-se, principalmente, de arquitetos e urbanistas, mas também outros profissionais qualificados, que detêm uma visão restrita de democracia e de participação, com um caráter no máximo homologatório e informativo. As falas que assumem essa perspectiva constituem representações onde a técnica e a participação política assumem uma dualidade, com a política merecendo uma avaliação negativa: à medida que aumenta a participação política, fragiliza-se a consistência técnica no planejamento urbano. A política torna-se fonte de distorção, como é possível perceber na fala do Entrevistado 4:

Você não pode colocar em debate todo mundo (...) então as vezes as pessoas não compreendem que esse plano diretor é algo mais complexo [...] e cada vez que ele vai, ele vai descendo pra [ser discutido nessas] instâncias, ele vai ficando com um grau de comprometimento técnico (...).

Sob o governo Juraci Magalhães, concebe-se a participação em uma perspectiva formal, evidenciando uma visão de democracia que se detém nos limites do processual, no máximo deslizando entre a governabilidade e a despolitização associada a viés técnico-gerecencial (Dagnino, 2006, p. 14). Desta forma, não se trata da “partilha do governo”, da abertura das prerrogativas de decisão dos sistemas políticos em favor de instâncias participativas. Não é possível afirmar que o processo promoveu uma reconstituição das

<sup>156</sup> O Entrevistado 4, participante da equipe da Astef que revisou o PD na gestão Juraci Magalhães, se contrapõe diretamente a esta visão, afirmando que “a questão dos vazios urbanos, a questão da especulação imobiliária, pra que ela seja aplicada não tem a necessidade que eles estejam mapeados no plano diretor, não!” Destaque-se que essa concepção contraria o EC.

<sup>157</sup> Documento Irregularidades – Projeto de Lei do PDDUA/For – LEGFOR. Inserir hiperlink para documento digitalizado.

<sup>158</sup> Também pode ser destacado, para ilustrar essa tese, o documento da Oficina de Nivelamento – Plano Diretor / Estatuto da Cidade, também promovida pelo Nuhab.

relações e articulações entre as classes, grupos e movimentos sociais, nem tampouco das formas de participação, representação, intervenção e administração.

Uma parcela importante de técnicos, assumindo a dualidade entre técnica e política, reforça e reproduz uma hierarquia autoritária no campo do planejamento urbano, demarcada pelo poder descendente e por uma especialização de trabalho onde as decisões políticas mais amplas pertencem aos vereadores e ao Prefeito, e as decisões político-técnicas cotidianas são monopolizadas por indivíduos e coletividades (grupos e redes) situadas em posições de poder nas Secretarias municipais, em Conselhos e Comissões. Esses burocratas e técnicos articulam práticas sociais onde o elemento essencial é a reprodução de interações e vínculos concretos, cotidianos e sistemáticos com agentes empresariais. A dinâmica dessa processualidade associa-se à mediação burocrática e técnica do processo de produção do espaço urbano, através de atos de fiscalização, regulação, aprovação, tributação e sanção administrativa, dentre outros.

Nesse contexto, tornam-se mais evidentes os fundamentos estruturais que reproduzem representações negativas de participação popular. A participação popular geraria entraves à reprodução dessa institucionalidade política e técnico-burocrática, eficaz na mediação com os segmentos empresariais, em um contexto de intercâmbios e trocas recíprocas. Não obrigatoriamente se está fazendo referência, neste momento, a práticas irregulares ou ilegais, que podem ocorrer e efetivamente ocorrem. As reflexões de Giovanni Sartori sobre os comitês como órgãos decisórios, são pertinentes para esclarecer o tipo de jogo predominante no campo do planejamento urbano em Fortaleza.

Como foi visto no Capítulo 2, Sartori (1994, p. 304-305) distingue três características que constituiriam um comitê: a) um grupo pequeno de interação face a face; b) um grupo durável e institucionalizado (institucionalizado no sentido de sua existência ser reconhecida, legal ou informalmente e pelas tarefas a ele atribuídas; durável quando seus membros agem como se fossem permanentes); c) um grupo que toma decisões em relação a um fluxo de assuntos, indicando um contexto decisório contínuo que difere de decisões específicas sobre questões específicas. Todas essas características podem ser percebidas em um conjunto de agentes que compõe a institucionalidade municipal de Fortaleza, e tenta de todas as formas monopolizar posições chave de poder. Sartori (1994, p. 305-306) qualifica o real funcionamento dos comitês, indicando que não funcionam nem com base na regra da maioria nem com base na regra da unanimidade, caracterizando o que denomina de “código operacional”. Para o autor (1994, p. 307-308), os comitês revelariam um “um sistema de

tomada de decisão eficiente e de uso muito difundido, porque gira em torno de incentivos e recompensas muito realistas”, desvelando um processo baseado “na compensação recíproca retardada”. Ou seja, um contexto decisório onde as expectativas mais ou menos racionais em relação às compensações recíprocas, mesmo que em tempos diferenciados, media as práticas e decisões dos agentes sociais. Nesse “sistema de compensação”, incluem-se tanto pagamentos internos como pagamentos externos ou laterais, todos compreendidos como mecanismos de coordenação (os pagamentos laterais são “concessões que cada comitê tem de fazer aos outros comitês”). Neste sentido:

(...) cada componente do grupo espera que aquilo que concede numa questão lhe seja devolvido, ou retribuído, em uma outra questão. Como esse é um acordo tácito, pode ser chamado de código operacional.

As noções de ajuda mútua, negociação, solução de contemporização e acordo também se referem a esse *modus operandi* (...) O que é peculiar aos comitês é que seus membros se envolvem em trocas que vão além do momento presente, tendo especialmente em vista um tempo futuro (...) compensação recíproca retardada (Sartori, 1994, p. 309).

Por isto, a postura desses segmentos técnicos é de resistência aos impulsos democratizantes, muito embora possa transparecer uma aceitação formal, percebendo as demandas como ameaças às suas posições no campo, tentando evitar redefinições das relações e dos sistemas de poder. Também é interessante perceber como o eixo essencial contido no PDDUA tende a reproduzir essa estrutura e essa lógica de exercício do poder, mantendo esse formato institucional de regulação das relações entre poder público e poder privado. Além disso, e explicitando a articulação dessas concepções aos referenciais teóricos de campo, habitus e disposições sociais, é possível perceber como essa dinâmica decisória conforma uma estrutura que fortalece práticas sociais que visam à conservação de posições no campo, para todos os agentes sociais envolvidos.

Fundamentado em uma metodologia que caracteriza como sociologia relacional e com amplos aportes da “análise de redes”, Marques (1999, p. 46) caracteriza as redes enquanto “estrutura do campo”. Neste sentido, as redes evidenciam vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo, de diferentes naturezas, e “em constante interação e transformação, embora o peso relativo das relações herdadas torne essa dinâmica incremental” (Marques, 1999, p. 46). Nessa perspectiva, as posições dos agentes sociais nas redes, pessoais e institucionais, “moldam as suas ações e estratégias (constrangendo inclusive as alianças e confrontos possíveis), ajudam a construir as preferências, os projetos e as visões de mundo (já que esses “bens imateriais” também circulam e se encontram nas redes) e dão

acesso diferenciado a recursos de poder dos mais variados tipos” (Marques, 1999, p. 46). Marques (2006, p. 22 ) também destaca como as redes (re)constituem continuamente o que denomina “tecido do Estado”:

O tecido do Estado é produzido e transformado pelas redes entre pessoas e organizações que estruturam internamente as organizações estatais e as inserem em seus ambientes mais amplos. No funcionamento concreto da política (e das políticas), os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apóiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los. Essas estruturas de médio alcance canalizam informações, apoios, alianças e a formação de projetos, visões e percepções. Além disso, esses padrões de relação induzem visões de mundo (e da política), influenciam a formação de preferências, constroem escolhas, estratégias e alianças e alteram resultados políticos. Em termos mais concretos, podemos dizer que o tecido do Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações. Essas redes incluem os diversos atores envolvidos com uma determinada política, como técnicos do Estado, ou burocracias em um sentido mais geral, demandantes da política, contratantes da política e políticos e gestores que ocupam cargos eletivos e de livre indicação.

A partir desse referencial analítico e visando uma análise qualificada das políticas públicas, Marques (1999, p. 46; 48), destacando a questão da “permeabilidade do Estado”:

[...] os vínculos de relacionamento pessoal não são apenas construtores de solidez organizacional, mas também estão por trás da permeabilidade do Estado no setor. A investigação demonstra que a intermediação de interesses no setor de política estudado ocorre de forma disseminada por inúmeros contatos pessoais entre integrantes do Estado e interesses privados, ao contrário do padrão característico norte-americano de *lobbies* (Laumman e Knoke, 1987; Laumman *et al.*, 1992), ou do típico corporativismo social-democrata europeu (Schmitter, 1979), mesmo que de âmbito setorial (Cawson, 1985).

É necessário diferenciar também o conceito de permeabilidade da idéia de privatização do Estado (Grau e Belluzzo, 1995). Embora eu não negue a ocorrência de tal fenômeno, estou chamando a atenção para um processo mais geral (no sentido de ocorrer em mais situações sociais), menos intencional (ou direcionado a fins) e mais resiliente e duradouro (e portanto mais difícil de combater por alterações na arquitetura institucional).

Por todos esses processos, a permeabilidade é mais constante do que o sugerido pela categoria *anel burocrático*, já que se baseia no padrão de relações estabelecido ao longo da vida dos indivíduos. Sua limitação pela constituição de normas, procedimentos, regras e organizações é também mais difícil e demorada do que seria de acreditar pela idéia de privatização do Estado. A permeabilidade é também muito mais disseminada do que revelam ambas as categorias, envolvendo uma miríade de ligações e contatos de pequena, média e grande importância, e em constante transformação. Ao contrário da pressão pessoal orientada a fins e canalizada em elementos específicos no aparelho de Estado, a permeabilidade acontece de uma forma disseminada e dispersa, e é canalizada por relações que na maior parte do tempo não veiculam esse tipo de relação e não têm necessariamente como objetivo a maximização de interesses específicos. Na maior parte das vezes, o elo foi estabelecido com outras intenções, ou mesmo sem finalidade alguma.

Neste sentido, as funções de mediação exercidas pelos técnicos que ocupam posições de poder na estrutura da Prefeitura de Fortaleza – além de outras discussões que serão efetuadas nos próximos capítulos desta Tese –, parecem corroborar analiticamente a idéia da permeabilidade do Estado, pelo menos indicando hipóteses e estratégias investigativas interessantes, a serem posteriormente aprofundadas.

Porém, o referencial analítico de Marques (1999; 2006), no que foi até o momento apresentado, não nos ajuda a explicar as metamorfoses, tensões e impasses presentes no campo do planejamento urbano, ao absolutizar a fragilidade dos agentes sociais populares presentes na sociedade política e na sociedade civil. Neste sentido, e diante dos conflitos, demandas e tensões crescentes, a proposta política de revisão desenvolvida pela gestão Juraci Magalhães foi incapaz de promover o equacionamento das contradições e conflitos sócio-políticos emergentes. Da mesma forma, foi incapaz de estimular uma capacidade renovada dos agentes político-técnicos e segmentos das classes proprietárias, tradicionalmente avessos à democracia, para a redefinição de seus discursos e a incorporação de práticas sociais de esquerda e/ou geradas no campo das classes trabalhadoras/não proprietárias. Apesar da ausência desse estímulo dos segmentos governistas para a “modernização democrática” dos segmentos empresariais, alguns desses agentes sociais recriaram as suas práticas – destacando-se o SINDUSCON/CE –, o que se vincula potencialmente a outros fatores, tais como a influência de padrões inovadores através do contato sistemático com redes regionais, nacionais e internacionais. Essa situação abrange também uma potencial crise dos padrões de relações entre o público e o privado no “tecido do Estado”, apesar da capilaridade e da perenidades dos padrões tradicionais. Ao mesmo tempo, esse quadro também abrange o fortalecimento de agentes populares, conformando e disseminando demandas e interesses, valores e práticas diferenciados. Esse fortalecimento de um pólo alternativo no campo teria sido capaz de gerar outros padrões de relação entre o público e o privado?<sup>159</sup>

Contrariando a perspectiva da gestão Juraci Magalhães, fortaleceram-se agentes sociais tradicionalmente segregados política e socialmente, não incluídos nas elites sociais, políticas ou profissionais que compõem historicamente o campo em estudo, ou mais propriamente as redes de poder do campo do planejamento urbano. Desta forma, os agentes populares, em aliança com segmentos das classes médias, foram capazes de readaptar, ressignificar e recriar suas práticas e saberes, conseguindo reposicionar-se em suas identidades e em suas relações e interações com as estruturas sociais e com os demais agentes.

---

<sup>159</sup> Pretende-se que essa questão seja respondida até o final desta Tese, pelo menos parcialmente.

O que não ocorreu com parcela relevante dos segmentos técnicos e burocráticos e das elites políticas, destacando-se como exceção parcela dos segmentos empresariais, sob a liderança do Sinduscon/CE. Para exemplificar o grande mal estar que perpassa parcela relevante dos segmentos empresariais, presos às concepções e práticas políticas tradicionais, compare-se os posicionamentos do Sinduscon e do chamado “*Trade Turístico*” no Ceará.<sup>160</sup>

Ao que parece, os agentes populares conseguiram conformar posições de poder relevantes no campo do planejamento urbano,. Porém, dois outros aspectos devem ser destacados: I) essas posições de poder adquiriram caráter provisório, vinculado ao processo de revisão do PD de Fortaleza (CE); II) as metamorfoses impulsionadas pelo pólo popular não foram capazes de constituir redes alternativas de articulação entre o poder público e o poder privado, subsistindo e permanecendo ativas as redes tradicionais. Neste sentido, evidencia-se a não constituição de uma nova institucionalidade e, portanto, daí decorre a fragilidade e a provisoriedade das transformações no campo do planejamento urbano em Fortaleza (CE).

Aqui é interessante indicar uma distinção no que está sendo apontado como parcela relevante do segmento técnico. A liderança nesse campo é, sem dúvida, dos arquitetos/urbanistas. Um segundo elemento é o fato de que na trajetória cearense, apesar das tendências e do surgimento de grandes escritórios privados já a partir dos anos 1970 e 1980, o PROURB, do Governo estadual, foi o marco essencial de fortalecimento institucional no campo do planejamento urbano. Avalia-se que isto se vincula ao aporte de recursos para esse programa, à articulação entre privado e público que o definiu, além de sua capilaridade no estado do Ceará. Por fim, destaque-se também que a trajetória desses agentes comportou alianças e fraturas diversas, entre o período do PROURB e o período posterior, o que se vincula estruturalmente ao fato das pessoas deterem filiações partidárias e referências ideológicas diferenciadas, de esquerda e direita.

Porém, não parece ter sido a diferenciação ideológica e partidária um elemento essencial a definir alinhamentos de concepções no campo. Para exemplificar, indivíduos vinculados a partidos de direita, centro e esquerda confluíram, em momentos diversos, na defesa de uma visão que, enfatizando a dualidade entre técnica e política, valorava negativamente a participação popular. Além disso, os indivíduos que defendem uma visão de valorização e integração dos elementos técnicos e políticos no planejamento, conquistaram posições institucionais relevantes na gestão Luizianne Lins, fortalecendo aspectos democráticos e participativos no campo do planejamento urbano de Fortaleza.

---

<sup>160</sup> Essa análise será desenvolvida no Capítulo 11.

Sobre os aspectos de quem participa e como participa, verifica-se que a perspectiva da Gestão Juraci foi muito mais uma participação demarcada pela representação, com a exclusão ou fragilização dos segmentos populares. Além disso, o desenho ou arranjo institucional que condicionou a participação, apenas reconheceu a institucionalidade já existente, agregando iniciativas não formalizadas, como reuniões e visitas institucionais. Neste sentido, a forma e a dinâmica participativa evidenciam os sentidos autoritários inscritos na Gestão, como já indicado anteriormente. Apenas para salientar um aspecto, tratou de uma participação maior das organizações estatais do que das organizações civis.

Neste sentido, é interessante articular no referencial analítico de Marques (2005, p. 08), dois outros elementos, importantes para a compreensão das potenciais mudanças políticas no caso de Fortaleza:

Como os processos de produção de políticas acontecem imersos nas redes que estruturam o Estado, há um grande potencial de influência das redes sobre as políticas, mas isso é mediado por pelo menos os dois outros elementos destacados anteriormente: as dinâmicas políticas e os formatos institucionais que cercam as políticas sob estudo.

E como se comportam as redes com relação aos processos de mudança? As redes das comunidades de política são conjuntos complexos de interação que criam ambientes formados por vínculos de diversos tipos (profissionais, de amizade, familiares, políticos, de negócios etc) em constante transformação, resultando em uma certa estrutura. Em estudos de políticas públicas consideram-se usualmente as mudanças de governo como os principais momentos de transformação das redes, recortado o período governo a governo.

No caso da revisão do PD de Fortaleza (CE), as dinâmicas políticas envolvidas remetem às articulações entre diferentes esferas governamentais. Cabe destacar que em 2004, momento decisivo do surgimento da oposição situada no pólo popular, embora a gestão municipal estivesse nas mãos de Juraci Magalhães (PMDB), na esfera nacional o Governo Lula (PT) já estava em seu segundo ano do mandato. Cabe, portanto, considerar um contexto de fortalecimento transescalar dos segmentos e das concepções da Reforma Urbana, inclusive através de posições políticas, articulações, contatos e ações governamentais, como evidencia, por exemplo, a criação do MCidades. Já a partir de 2005, com a gestão municipal de Luizianne Lins (PT) consolida-se esse contexto de potenciais mudanças, configurando uma dinâmica política favorável às metamorfoses no campo do planejamento urbano. Em relação aos formatos institucionais, algumas análises já foram desenvolvidas até aqui, e outras mais serão explicitadas, inclusive abordando os conteúdos substantivos das peças produzidas na revisão.

No que se refere ao processo da revisão, as características apontam para a afirmação de uma perspectiva liberal-representativa elitista nas redes hegemônicas, negando o exercício direto do poder político, mas em confronto com um pólo popular que demanda uma democratização participativa. Neste sentido, de “arranjo institucional para chegar a uma decisão política”, a constituição técnica, em última medida, submete-se às decisões, negociações e imposições políticas em dois espaços institucionais: as reuniões conjuntas da CPPD e do COMAM; a Câmara Municipal de Fortaleza. São esses espaços que definem quem detém o poder de participar das decisões e qual o método para a formação dessas decisões. Destaque-se a fragilização do aspecto concorrencial dessa perspectiva democrática, que enfatizaria o fato de que as “normas e os procedimentos” deveriam “permitir aos indivíduos e aos grupos lutarem pela conquista do poder” (Schumpeter, 1961; Bobbio, 1993). Na prática, o Prefeito municipal monopolizou grande parcela do poder, os segmentos populares foram restringidos em suas forças e a competição situou-se nos marcos das elites políticas. Não se caracterizou uma situação de vários grupos em disputa pelo poder, e a representação não se vinculou diretamente ao voto, no caso da CPPD e do COMAM, ou vinculou-se de forma tradicional, no caso da Câmara Municipal.

Desta forma, nem uma perspectiva liberal representativa autêntica existiu, posto que não houve método participativo para a escolha das lideranças do processo e apenas se mantiveram as estruturas institucionais já existentes, carentes de legitimidade através de voto. Desta forma, não houve proposta metodológica participativa consolidada, e o que foi desenvolvido não incorporou, por exemplo, a criação de um núcleo gestor, tampouco congressos, conferências, audiências ou assembléias, pelo menos institucionalizadas, e abertas à ampla participação popular.

Apesar de tudo isto, variados segmentos insistiram em caracterizar o processo como participativo. Na verdade, e nos termos de Giovanni Sartori, percebe-se que a proposta desenvolvida não assumiu uma perspectiva da democracia como invenção social e, tampouco, enquanto articulação entre valor e fato. Em nenhum momento se constituiu coletivamente, no âmbito da equipe técnica ou da gestão municipal, uma concepção efetiva, transparente, pública e organizada de democratização e de participação para a revisão do PD de Fortaleza (CE). Neste sentido, não houve diálogo entre as experiências, teorias e conceitos acumulados no campo das práticas democráticas e, ao mesmo tempo, não se cogitou constituir o processo assumindo riscos e possibilidades de perdas, ganhos, vitórias e derrotas para diferentes segmentos sociais. Ao contrário, o controle institucional centralizado sempre foi bastante

pronunciado, inclusive gerando tensões entre os técnicos agregados e os representantes da Prefeitura. Porém, de forma geral nem os técnicos e nem os agentes governamentais constituíram-se como agentes sociais responsáveis pela geração, difusão, afirmação, negação e concretização de idéias e ideais que poderiam fundar e dinamizar a democracia como um fato social.

Sob a gestão Juraci Magalhães, o número de pessoas que tomou as decisões foi sempre mantido como restrito e vinculado aos espaços institucionais indicados. O método de formação do órgão decisório, ou seja como é recrutado ou designado e qual é sua composição ou natureza, envolveu aspectos interessantes. Basicamente a definição dos segmentos participantes envolveu uma tipologia com quatro segmentos: órgãos e agentes governamentais; segmentos profissionais e acadêmicos; segmentos empresariais; e segmentos populares. Dentre as características importantes que precisam ser recuperadas, destaque-se: a reiteração da maioria absoluta de agentes governamentais, remetendo ao controle direto do Prefeito sobre a CPPD e o COMAM; o caráter formal e mínimo dos agentes populares; a presença diversificada e ampla dos segmentos empresariais, profissionais e acadêmicos, embora sempre minoritária, mesmo quando associados, em relação aos agentes governamentais. Além disso, destaque-se a permanência da Câmara Municipal, e dos vereadores portanto, como agente que se reproduz em sua capacidade de decisão sobre o planejamento urbano, em um contexto de negociação, articulação, conflito, dissenso e consenso com o Poder Executivo. O método de formação do órgão ou do sistema decisório revelou-se autoritário e não democrático.

Por fim, quanto à regra de tomada de decisões, ou seja, quanto aos princípios e procedimentos para a tomada de decisão, dois aspectos parecem ser essenciais. Em primeiro lugar, o caráter formal da participação popular e, portanto, a exclusão, a priori, deste segmento enquanto relevante nos aspectos e na questão decisória. Desta forma, os interesses, demandas e propostas populares são amplamente desconsiderados e desqualificados, o que constitui um princípio que atinge os procedimentos para a tomada de decisão. Em segundo lugar, a dualidade entre a técnica e a política tem dois momentos centrais: 1) em um primeiro momento, a técnica é utilizada discursivamente para negar e obstaculizar a participação popular; 2) em um segundo momento, a política das elites prevalece sobre a técnica. Neste segundo momento, cabe destacar uma diferenciação. Na CPPD e no COMAM, relatos evidenciam tensões entre os técnicos agregados, não pertencentes aos quadros permanentes ou temporários da Prefeitura, e os “advogados” da Prefeitura Municipal, com a prevalência

destes últimos. Além disso, a Câmara Municipal é percebida como o local onde as decisões efetivas são tomadas, e os vereadores, para além de uma diferenciação individual, são percebidos como: I) apoiadores da gestão ou opositores; II) articuladores e representantes dos interesses predominantemente empresariais. Desta forma, a tomada de decisão evidencia tensões entre os políticos e os técnicos, articulações entre os políticos e os empresários e negociações entre o poder executivo e o poder legislativo. Em todo o processo, a institucionalidade transparece como uma casamata avessa à presença e à interferência popular efetiva. No que se refere às articulações entre os agentes do poder legislativo e executivo e os empresários, cabe destacar a fala da Entrevistada 1:

A gente via que o SINDUSCON contratou uma equipe deles pra acompanhar a tramitação do Plano Diretor. Eram sempre as mesmas pessoas. E numa conversa com o presidente do SINDUSCON [...] Ele dizia “o SINDUSCON tem a maior preocupação com o Plano Diretor. Contratamos, destacamos uma equipe pra acompanhar essa tramitação”. Lógico todo o interesse dele! E ficou muito explícito que as pessoas da Prefeitura [de Fortaleza] votavam nas propostas do SINDUSCON.

Além disso, o Entrevistado 4, ao referir-se à consolidação da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza, antes da revisão do PD, menciona um “conjunto de emendas, de várias naturezas”, fundamentalmente propostas pelo “setor imobiliário”, mas que “não aparecem assim” porque foram apresentadas por vários vereadores.

Ao mesmo tempo, e na perspectiva de Sartori (1994, p. 304-305), não parece se caracterizar para o processo de revisão do PD de Fortaleza a existência dos comitês como elemento decisório essencial, reconhecendo e evidenciando um grupo pequeno de interação face a face; um grupo durável e institucionalizado<sup>161</sup>; um grupo que toma decisões em relação a um fluxo de decisões, indicando um contexto decisório contínuo que difere de decisões específicas sobre questões específicas. Desta forma não se caracterizariam o código operacional e a compensação recíproca retardada enquanto elementos centrais ao processo. Na verdade, isto se relaciona ao fato de que as decisões essenciais são de caráter geral, ou seja, afirmam interesses gerais recíprocos e comuns aos segmentos empresariais. Dito de outra forma, não há questões substantivas e pontualmente generalizadas que contraponham interesses fragmentados, parciais, conflitivos e/ou antagônicos. Para ilustrar, por exemplo, o aumento do gabarito ou da taxa de ocupação em uma área da cidade, potencialmente beneficia todos os agentes, privados e públicos, que direta ou indiretamente se articulam e mediam suas

---

<sup>161</sup> Institucionalizado no sentido de sua existência ser reconhecida, legal ou informalmente e pelas tarefas a ele atribuídas; durável quando seus membros agem como se fossem permanentes.

práticas e interações através do capital e do mercado imobiliário. Trata-se do que genericamente vincula-se ao discurso do desenvolvimento. Não que não hajam compensações e pagamentos internos e laterais, mas eles parecem não ser o mecanismo essencial de tomada de decisão, posto que as preferências são bastante homogêneas, excetuando-se os agentes sociais que têm referência na reforma urbana. Desta forma, a experiência desenvolvida revela uma concentração do poder no Estado, em confluência com um conjunto de interesses empresariais – vinculados à indústria da construção civil, mas também ao trade turístico, por exemplo –, sob a forma de uma concepção estratégica de planejamento urbano. Neste sentido, contrapõe-se à descentralização enquanto um fenômeno político concreto e institucionalizado, evitando a multiplicidade de centros de poder. Ao mesmo tempo, foram reproduzidas “situações estruturais de privilégio e desigualdade institucionalizadas”, mantidas características não igualitárias no sistema político e negados a democratização societal e a importância do poder local, do comunitarismo e do associativismo.

Da mesma forma, não parecem ter sido criadas condições para que “todos os cidadãos plenos” tivessem “oportunidades plenas” de formular e expressar suas preferências e de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo (Dahl, 1997, p. 25-26). Além disso, a dimensão de participação ou inclusão foi bastante frágil, como já considerado, e a dimensão de oposição e contestação pública se fez às custas da competição política, ou da capacidade de negociação e produção de consensualidades, assumindo um sentido de confronto e antagonismo. Desta forma, saem prejudicadas tanto as dimensões cultural como institucional, ambas bastante valorizadas na vertente pluralista da democracia. Ao mesmo tempo, a institucionalização da igualdade política, pressuposto essencial para a existência da democracia, parece ter deixado a desejar no controle da agenda política e do programa de planejamento e na inclusão, com todos ou a maioria dos adultos detendo o pleno direito de cidadãos (Dahl, 2001, pp. 49-50; Dahl, 1990, pp. 53-54).

Para efetivar-se uma determinação da agenda política, a oposição teve que negar o projeto governamental de Juraci Magalhães e afirmar-se através de outro governo, de Luizianne Lins. Ao mesmo tempo, a mobilização dos agentes defensores da Reforma Urbana intencionou afirmar uma moralidade coletiva fundada na soberania popular, entendida enquanto reiterada expressão de um povo consciente e organizado politicamente, capaz de se auto-afirmar através da lei, em uma perspectiva de exercício direto do poder político, de influência roussoniana e da democracia participativa. Neste sentido, os agentes sociais da reforma urbana valorizam uma perspectiva culturalista e de educação popular e, ao mesmo

tempo, de reconstituição normativa. Porém, cabe questionar até que ponto articulam a isto uma eficaz compreensão, processualidade e proposição de recriação das instituições políticas e das estruturas sociais e econômicas que condicionam o campo do planejamento urbano. Ou dito de outra forma, até que ponto a intervenção da reforma urbana conseguem articular conceitual e praticamente a sua concepção e proposta de planejamento urbano à uma compreensão mais qualificada de ordem social e de transformação social.

Os agentes do NUHAB assumem aspectos essenciais da vertente da democracia deliberativa, tais como os aspectos discursivos de um processo político que valoriza a inclusão da diversidade de agentes sociais e uma visão normativa pautada pela participação no debate e valorização dos consensos enquanto critério de legitimidade. A perspectiva habermasiana valoriza o debate político que constitui e difunde mecanismos de pressão social sob o sistema político, ao invés da deliberação direta. Neste sentido, a deliberação significa ponderação, reflexão ou avaliação das razões que justificam ou legitimam determinadas decisões e não o próprio processo decisório em si. Assim, aspectos importantes da vertente deliberativa da democracia, principalmente no modelo discursivo da esfera pública, são perceptíveis na prática social contemporânea, e este é o caso para segmentos da esquerda no campo do planejamento urbano em Fortaleza. Destaque-se a compreensão da esfera pública enquanto um espaço de constituição democrática e comunicativa da opinião e da vontade coletivas e de mediação e articulação entre a sociedade civil e a sociedade política.

Os agentes do NUHAB valorizam a deliberação enquanto participação direta nos processos decisórios. Contudo, até que ponto conseguiram desenvolver os aspectos processuais de transformação institucional que permitissem a continuidade efetiva de uma potencial partilha do poder. Essa limitação pode romper grande parcela da potencialidade democrática inscrita na experiência do PD, com a continuidade ficando prejudicada e o Plano adquirindo um caráter estanque e desarticulado. Nessa perspectiva, cabe questionar até que ponto esses agentes sociais conseguiram constituir um formato institucional às experiências e lutas do PD de Fortaleza, realizando uma transição efetiva entre um processo de deliberação comunicativa e normatização política para uma situação de institucionalização concreta e diferenciada da democratização do poder e dos processos decisórios. Em outras palavras, o que alguns autores caracterizam como empoderamento, consistindo na “criação de mecanismos institucionais capazes de garantir que as decisões tomadas na esfera pública sejam devidamente implementadas pelo sistema político”. Para compreender essas limitações, talvez seja importante não somente transcender a perspectiva da sociedade civil, em confronto

com a interpretação da polis, como foi indicado anteriormente neste tese, mas inscrever os processos, lutas e dinâmicas democráticas e participativas em uma totalidade social demarcada por relações e estruturas que conformam condicionamentos sociais. Aqui entra em cena a importância dos conceitos de campo, habitus e disposições sociais.<sup>162</sup>

Ao mesmo tempo, e talvez com variados nuances que não poderão ser tematizados nos limites dessa pesquisa, percebe-se a influência da democracia radical dentre os agentes sociais em atuação na contemporaneidade da cidade de Fortaleza. Isto, em alguns sentidos importantes, tais como o reconhecimento do caráter inerradicável do poder e do antagonismo, a percepção dos processos permanentes de (re)constituição das identidades, em situações sempre demarcadas pela fragilidade, o que valoriza a unidade, o consenso e o acordo em contextos de conflito, diversidade ou pluralismo. Nessa perspectiva, não se trata de negar o outro que é percebido como antagonista, e sim de interagir com quem deve ser considerado um oponente com o qual se convive. Algumas implicações dessa perspectiva remetem potencialmente à paz, entre as classes sociais e outras distinções, como mediação e sentido essencial a ser socialmente buscado e constituído. De uma forma mais concreta, talvez fosse interessante pensar aspectos essenciais da questão urbana no capitalismo sob esse prisma, vinculados à propriedade privada da terra, por exemplo, para problematizar as limitações dessa abordagem. Mais uma vez cabe apontar para as limitações da democracia radical, ao afirmar a essencialidade do caráter discursivo dos processos e fenômenos sociais, com a redução da objetividade do social às lutas intersubjetivas mediadas pela razão e pela paixão, entendendo-se a própria democracia como uma sempre provisória construção discursiva.

Em contraposição a essa perspectiva, afirma-se a vertente gramsciana, que articula dois aspectos essenciais. Em primeiro lugar, a compreensão da sociedade como uma totalidade social, não sendo possível pensar os processos comunicativos e discursivos sem inscrevê-los nas relações e estruturas econômicas e políticas. Em segundo lugar, uma compreensão que enfatiza na estratificação da sociedade contemporânea a reconstituição permanente, das lutas de classes sociais. Desta forma, a perspectiva gramsciana contrapõe-se à dissolução das classes sociais presentes em outras vertentes interpretativas da teoria de Democracia. A partir desse referencial gramsciano é possível perceber as restrições sociais aos acordos e consensos socialmente produzidos (superestimados nas vertentes deliberativas), posto que estes ocultam, dissimulam ou dissolvem as contradições e antagonismos estrutural e

---

<sup>162</sup> Essas questões serão retomadas nos próximos capítulos.

relacionalmente inscritos nas sociedades capitalistas contemporâneas; desta forma, o consenso aparece como uma suspensão ou superação dos antagonismos e contradições classistas.

Um outro aspecto essencial que perpassa os processos de revisão do PD, principalmente sob a gestão Juraci Magalhães, é a importância da representação enquanto processo essencial que caracteriza o que se denomina de participação. Neste sentido, cabe mobilizar a concepção hobbesiana que situa a representação nos marcos da autorização e da delegação enquanto elementos centrais que vinculariam o indivíduo ao poder instituído. Variadas críticas enfatizam que essa concepção na verdade evidencia um ato de autorização e não de representação, posto que deixaria de lado a responsabilidade do representante para com os representados, seus interesses e demandas. No caso dos variados agentes que compõem a CPPD e o COMAM, em primeiro lugar é preciso diferenciá-los. Para os agentes governamentais, talvez deva-se falar efetivamente em delegação, tendo em vista que estão diretamente vinculados às determinações contínuas do gestor municipal. No caso das associações profissionais, acadêmicas e empresariais, podem ter havido processos diferenciados de autorização, conformando a existência de um mandato com maior grau de autonomia, o que não significa, a priori, descolamento em relação aos interesses e demandas dos representados. Porém, talvez não seja possível falar em mecanismos, dinâmicas e atos de prestação de contas aos representados e de responsabilização institucional e pública desses agentes. Neste sentido, os agentes governamentais parecem representar o Prefeito, o que para algumas interpretações não caracterizaria efetivamente uma representação, tendo em vista a subordinação e a ausência de independência para expressão e deliberação. Ao lado disto, os demais agentes representam segmentos específicos da sociedade, e não o interesse geral, caracterizando mais apropriadamente uma representação virtual, vinculada a uma “afinidade de interesses” e desvinculada de mecanismos formais de autorização, responsabilização e prestação de contas.

Essa avaliação representa uma crítica essencial ao caráter democrático dessas duas instâncias – o CPPD e o COMAM. Ao mesmo tempo, cabe destacar os três elementos democráticos vinculados por Pitkin (Aires, 2009) à representação, quais sejam a autorização, a atuação em favor dos interesses dos representados e a prestação de contas. Como é possível perceber, a prestação de contas está bastante prejudicada, sendo na verdade institucionalmente inexistente; a autorização vincula interesses de segmentos específicos, deslegitimando os segmentos populares, realizando-se indiretamente através das entidades e não institucionalmente através de procedimentos; por fim, a atuação em favor dos interesses dos

representados, no caso dos agentes governamentais revela como os interesses do gestor se sobrepõem aos interesses gerais.

No caso da Câmara Municipal, a autorização dos vereadores ocorre através de procedimento eleitoral, mas a vinculação com os interesses dos representados é relativa, como alguns indícios apontam, pois os vereadores, com exceções, afirmam interesses gerais de segmentos empresariais, em detrimento de outros interesses. Por fim, quanto à prestação de contas é institucionalmente frágil ou inexistente, de uma perspectiva democrática e participativa.

Cabe destacar a atuação do NUHAB e de outros agentes sociais, que podem, em certo sentido, ser compreendidos como representantes não autorizados, assumindo formas de representação virtual para promover pública e ativamente a defesa de interesses gerais e/ou coletivos, caracterizando o que alguns autores classificam como advocacia.

Cabe destacar, ainda, que a experiência de revisão na gestão Juraci Magalhães não articulou representação e participação, elemento essencial de democratização. Na verdade, tratou-se muito mais de uma experiência demarcada por representações da sociedade civil e da sociedade política, do que de uma experiência de participação como exercício direto da cidadania pelo conjunto dos cidadãos.

A oposição à revisão do PD conseguiu bloquear o processo de votação na CM ao final de 2004. No primeiro semestre de 2005, a gestão Luizianne Lins retirou o projeto da Câmara Municipal, e posteriormente reiniciou o processo, o que será analisado nos próximos capítulos.

## **CAPÍTULO 9 – A PROCESSUALIDADE DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR NA GESTÃO LUIZIANNE LINS**

Este Capítulo inicia a análise do processo de revisão do PD de Fortaleza sob a gestão de Luizianne Lins, tendo continuidade nos Capítulos 10 e 11 desta Tese.

O ano de 2005 corresponde ao primeiro ano da Gestão Luizianne Lins à frente da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Nos primeiros meses do ano, a imprensa local e os segmentos organizados da sociedade civil expressaram expectativas quanto ao posicionamento da Prefeita em relação ao Projeto de Lei do Plano Diretor, cuja tramitação estava parada na Câmara Municipal desde dezembro de 2004. Essas expectativas foram alimentadas pelo fato de se tratar de um governo do Partido dos Trabalhadores, historicamente associado às lutas populares e democráticas, com alianças e articulações, quando não presença de militantes petistas e influência direta do partido nas entidades, lutas e movimentos sociais. Além disso, a composição do governo municipal incorporou lideranças políticas importantes no campo do planejamento urbano, dentre o segmento de oposição à gestão Juraci Magalhães.<sup>163</sup>

Ao mesmo tempo, deve-se destacar o caráter problemático de composição do governo municipal, associado às ações de engenharia institucional e política que foram requeridas, estabelecendo alianças e pactuações dentre segmentos e lideranças bastante distintas entre si, internas e externas ao partido. Essa situação parece ter gerado, ao mesmo tempo, um fechamento do núcleo estratégico vinculado diretamente à Luizianne Lins, com posturas pautadas pelas disputas político-partidárias, pouco eficazes para o estabelecimento de articulações e negociações mais consistentes com os movimentos sociais e os diversos segmentos populares. A própria trajetória da campanha de Luizianne Lins, que envolveu segmentações e fraturas na esquerda local, é um indício importante das posteriores dificuldades para constituir apoios, bases e alianças que garantissem uma capacidade governativa à gestão municipal. Basta lembrar que o candidato preferencial dos líderes partidários petistas no estado, apoiado pelas correntes majoritárias do PT, era Inácio Arruda do PC do B, partido com profunda influência histórica nos movimentos populares urbanos da cidade. Luizianne Lins, portanto, foi eleita contrariando os interesses, proposições e desejos das correntes e lideranças majoritárias petistas. Ao ganhar a eleição, teve que fazer

---

<sup>163</sup> Para ilustrar, é possível citar o caso Olinda Marques, uma das principais articuladoras e dirigentes do Cearah Periferia, componente do NUHAB, que assumiu a presidência da Habitafor.

composições que aglutinassem os variados segmentos do PT e dos demais partidos participantes do espectro de alianças do Governo Lula. Outra dificuldade para a composição do governo foi o afastamento crescente de uma importante liderança do PT, João Alfredo: anteriormente um dos mais fortes apoiadores da candidatura da prefeita, compondo a esquerda do Partido, rompeu com este e migrou para o PSOL, devido ao escândalo do “mensalão” na esfera do governo federal. Para ilustrar como isto gerou problemas internos, basta evidenciar o caso da SEPLA, a Secretaria responsável pela condução da revisão do PD, envolvendo, por exemplo, o PT, o PCB (ao qual pertence Meneleu Neto, o Secretário) e o PSOL (representado, por exemplo, em determinado momento do processo, pela arquiteta Eveline Barros).

A situação torna-se mais complexa pelo referido deslocamento de lideranças do pólo popular, inicialmente pertencentes ao próprio NUHAB, para os quadros da Prefeitura, e pela gradual ampliação de programas intergovernamentais que funcionaram como espaços de articulação entre a sociedade política e entidades da sociedade civil. Essas mudanças nas trajetórias individuais e institucionais causaram certo impacto no campo do planejamento urbano, tendencialmente gerando lógicas particularistas, mesmo que sem a exclusão absoluta de posturas e práticas coletivas. Para exemplificar, as lideranças que migraram para a Prefeitura não mais participam do pólo popular e, ao mesmo tempo, as entidades que participam de diversos programas governamentais, muitas vezes em secretarias e órgãos diferenciados, tendem a direcionar seus esforços, pelo menos parcialmente, para essas ações e, ao mesmo tempo, comprometem-se reciprocamente, através de diversos vínculos institucionais. Neste sentido, essas mudanças representaram para a Prefeitura uma capacidade renovada e ampliada de articulação com o MCidades e com entidades nacionais do campo do planejamento urbano, como é o caso do Instituto Polis, mas fragilizaram parcialmente o pólo popular, mesmo que de forma não intencional e diferenciada em momentos diversos.

A Figura 3 evidencia o desenho da revisão do PD de Fortaleza sob a gestão Luizianne Lins, com a indicação das instâncias e dos vínculos existentes. Como é possível perceber<sup>164</sup>, a dinâmica de revisão é bem mais complexa do que a realizada sob a gestão Juraci Magalhães, com diversas instâncias, processos e espaços institucionais de representação e participação da sociedade política e da sociedade civil. Os vínculos contínuos indicam relações institucionalizadas e os tracejados indicam relações não institucionalizadas, enquanto as setas mais largas evidenciam o sentido do processo de revisão e de elaboração das peças político-

---

<sup>164</sup> Para comparação, vide a Figura 2 desta Tese.

técnicas, com eventos e atividades fomentando e subsidiando o processo, e instâncias específicas regulando os eventos e processos.

Nesse sentido, destaque-se o Gabinete da Prefeita, participando de certas instâncias, mas sem uma função executiva mais definida institucionalmente, monitorando de forma geral o processo, sob o controle da Prefeita. Ao mesmo tempo, a SEPLA foi, sem dúvida, a instituição que geriu todo o processo, com a assessoria metodológica pontual do Instituto Polis. A gestão da SEPLA foi tanto processual, envolvendo os procedimentos de participação e decisão, como substantiva, desenvolvendo ou articulando as produções técnicas, inclusive setoriais, efetuadas por outros órgãos. O trabalho técnico articulado ou desenvolvido pela SEPLA atravessou, pelo menos, o período entre janeiro de 2006 e dezembro de 2008, ou seja, mais de 36 meses. Alguns produtos gerados não foram incorporados à Lei do PD de Fortaleza, embora tenham embasado as análises e as decisões político-técnicas formadas, tais como o “Diagnóstico Geoambiental do Município de Fortaleza – Subsídios ao Macrozoneamento Ambiental e à Revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor)”.<sup>165</sup> Além disso, cabe destacar um conjunto bastante amplo de Mapas Técnicos, envolvendo temas e questões como: hidrografia, cobertura vegetal, bacias e sub-bacias hidrográficas, tipologia de solos, relevo e declividade, áreas de preservação e proteção, unidades ambientais, áreas de risco, parcelamento do solo, evolução urbana, terminais de integração, pólos geradores e condicionadores de tráfego, população e densidade populacional, emprego e renda, áreas de lazer, tipos de domicílios, sistema viário e redes básicas de serviços (esgoto, água, coleta de lixo e drenagem).

Os primeiros eventos do processo de revisão do Plano Diretor envolveram capacitações e reuniões internas à Prefeitura que também ocorreram em outros momentos, e o lançamento público do processo. Houve oficinas de participação com caráter de leitura comunitária e capacitação da população entre fevereiro e abril de 2006.<sup>166</sup> Em 08 de abril de 2006 foi realizado o I Fórum do PDPFor, visando apresentação e debate de um diagnóstico, também definindo os eixos do PD.

Entre maio e junho de 2006 foram realizadas 14 Audiências Públicas Territoriais, uma em cada Área de Participação<sup>167</sup>, elegendo 20% dos delegados ao Congresso do PDPFor. Em

---

<sup>165</sup> O trabalho foi coordenado pelo Prof. Doutor Marcos José Nogueira de Souza (UFC).

<sup>166</sup> Cada uma dessas atividades e eventos será analisada em um tópico específico neste Capítulo.

<sup>167</sup> Vide o Mapa 1 desta Tese, que indica as Áreas de Participação. Como já indicado anteriormente, a gestão Luizianne Lins estruturou a cidade em áreas de participação no orçamento participativo. Essa estruturação territorial destinada à participação popular foi incorporada na revisão do Plano Diretor.

30 de julho de 2006 foi realizado o II Fórum – “A Cidade que queremos” –, que pretendia eleger os demais 80% dos delegados ao Congresso. Porém, como alguns segmentos sociais não preencheram suas vagas, o Núcleo Gestor “decidiu realizar uma nova votação para estes segmentos”, no dia 16 de agosto, contemplando organizações não governamentais, entidades empresariais e entidades profissionais, que não atingiram sua cota (NUHAB, Ano 4, Nº. 28, julho de 2006).

Em seguida, seis meses depois, foi realizado o Congresso do PDPFor, em 26, 27 e 28 de janeiro e em 10 e 11/02 de 2007. Após o Congresso, a Procuradoria Geral do Município efetuou revisão do documento, assim como a SEPLA realizou trabalhos técnicos visando modificar ou consolidar o documento, a partir das decisões tomadas.

Entre junho de 2006 e novembro de 2008 também foram realizadas várias Audiências Públicas Temáticas, promovidas pela Prefeitura, discutindo temas como mobilidade; habitação; desenvolvimento econômico e distribuição de renda; meio ambiente e infraestrutura; orla marítima; região metropolitana. Dentre essas AP's, em 07 de dezembro de 2007 foi realizada uma Audiência Pública no Auditório da Câmara Municipal de Fortaleza, convocada pela SEPLA, para apresentação das alterações feitas nos Mapas, a partir das decisões no Congresso do PDPFor e das análises da equipe técnica, incluindo as ZEIS.

O Projeto de Lei somente foi entregue à Câmara Municipal em março de 2008, mais de um ano após o Congresso do PDPFor. Alguns meses depois, entre junho e novembro de 2008, foram realizadas as Audiências Públicas do poder legislativo, outro espaço participativo bastante importante na revisão do PD. Entre novembro e dezembro de 2008 os indícios apontavam para a realização de negociações informais entre agentes dos três pólos do campo do planejamento urbano, o que permitiu a votação consensual na Câmara Municipal. Em dezembro o Projeto de Lei foi votado e aprovado na Câmara, sendo sancionado pela Prefeita em fevereiro de 2009 e publicado no Diário Oficial do Município em março do mesmo ano.

**FIGURA 3 – Representação Gráfica da revisão do PD sob a Gestão Luizianne Lins**

### 9.1. As primeiras tensões

Já durante o ano de 2004, o Nuhab questionou a gestão eleita e ainda não empossada de Luizianne Lins pela hesitação diante do Plano Diretor e, em seguida, pela paralisia. Em maio de 2004, o Nuhab fez um dia “D” de mobilização na Praça do Ferreira, no centro da cidade, solicitando que a administração municipal retirasse o Plano Diretor da Câmara e o refizesse conforme manda a lei. Este dia também marcou o lançamento da “Campanha Nacional de Mobilização por Planos Diretores Participativos”.<sup>168</sup> Nos três últimos meses do ano, a Rede interpelou a prefeitura publicamente através de matéria na imprensa escrita, tendo como resposta a indicação de que “há vários meses uma equipe de técnicos das diversas secretárias estão se reunindo para discutir os encaminhamentos relacionados ao projeto de Lei revisado na Administração passada”, tendo como previsão iniciar as discussões públicas no começo de 2005.<sup>169</sup>

A Rede Nuhab transitou de uma posição de expectativa em relação ao posicionamento da gestão para o questionamento público desta, afirmando que durante todo o ano de 2005 teriam sido solicitadas audiências com a prefeita, sem terem sido recebidos. Em maio de 2005, a Prefeitura anunciou a devolução do projeto de lei, elaborado sem participação popular e com falhas de ordem técnica e jurídica na avaliação pública do Nuhab (Informativo do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab) - nº21 Ano 2 - 09/06/05). Também na avaliação do NUHAB, a “retirada do projeto aconteceu graças à intensa mobilização da sociedade, especialmente da própria Rede, que demonstrou em diversas ocasiões os problemas que o projeto poderia trazer para a cidade, da forma como foi conduzido e elaborado” (Informativo do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab) - nº21 Ano 2 - 09/06/05). No segundo semestre de 2005, o Nuhab fortaleceu as lutas do Plano Diretor, questionando a gestão municipal ao ponto de indicar que esta não estaria priorizando estrategicamente o PD:

Desde que retirou o projeto de lei de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental de Fortaleza (PDDUA-For), há sete meses, a Prefeitura de Fortaleza não voltou a discutir o assunto. Apesar de ser um instrumento importante do planejamento urbano e de definição de áreas para investimento em políticas

<sup>168</sup> Núcleo Estadual - No dia “D” também foi lançada oficialmente no estado a Campanha Nacional de Mobilização por Planos Diretores Participativos. Na tenda armada na Praça do Ferreira, montado um telão para a transmissão ao vivo do lançamento da Campanha, liderada pelo Ministério das Cidades, que deverá, por meio de Núcleos estaduais, incentivar e apoiar cerca de 1.700 municípios brasileiros na elaboração obrigatória de Planos Diretores participativos até outubro de 2006 (Informativo do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab) - nº21 Ano 2 - 09/06/05).

<sup>169</sup> Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades, sistematização efetuada por Joisa Maria Barroso Loureiro, Cearah Periferia.

públicas, o PDDUA não fez parte da agenda de discussão pública que a Prefeitura realizou com o Plano Plurianual, o Orçamento Participativo e Agenda 21.

Em 17 de maio de 2005 o Ministério das Cidades lançou nacionalmente a “Campanha do Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”, visando que os Municípios apresentassem seus planos diretores até o mês de outubro de 2006. No Ceará essa campanha foi articulada pela Rede Nuhab (Núcleo de Habitação e Meio Ambiente de Fortaleza).

Dentre as características da Campanha Nacional do Plano Diretor, destaquem-se a existência de uma Coordenação Nacional e o objetivo de sensibilização e mobilização dos “atores locais – prefeituras municipais, organizações comunitárias, movimentos populares, etc. – para se engajarem no processo de elaboração de planos diretores participativos”. Além disso, a Campanha envolveria intervenções na mídia, disponibilização de Kits educativos<sup>170</sup> e de mobilização social nos estados e municípios, atividades de capacitação através de oficinas e seminários, subsídios a fundo perdido para os municípios elaborarem planos diretores e subsídios para os núcleos estaduais desenvolverem suas estratégias de campanha. O Instituto Pólis afirmou que duas temáticas foram aprofundadas na segunda edição do Kit das Cidades: a Gestão Social da Valorização da Terra e o Plano Diretor, indicando que esse Kit seria doado para instituições ou para multiplicadores que fariam atividades de capacitação utilizando este material.<sup>171</sup>

Destaque-se a avaliação política da Campanha efetuada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, desenvolvendo duas críticas principais: a) não estão claros nem o que se entende por participação, nem os instrumentos e os mecanismos que garantam a participação, sobretudo recursos para as atividades das organizações populares; b) os eixos da campanha – assegurar o lugar dos pobres na cidade e planos diretores participativos – são pouco

---

<sup>170</sup> O Kit das Cidades foi elaborado pelo Instituto Pólis, com o apoio de diversos parceiros, entendido como um instrumento de capacitação e referência agregado em um conjunto pedagógico único. Dentre os apoios para a formatação da segunda edição do Kit o Instituto Pólis se refere a FAPESP, ao Lincoln Institute of Land Policy, a Oxfam, a Friedrich Ebert Stiftung e à CEF. Isto remete à força e ao poder de determinadas instituições atuantes no planejamento urbano no Brasil, centrais ao campo, evidenciando como denominadas ONG’s articulam-se financeira e politicamente com entidades estrangeiras e o Governo Federal, recebendo apoio financeiro e político que é elemento importante na definição do campo.

<sup>171</sup> Foram os seguintes os materiais componentes do KIT: Manual do Capacitador; publicação “Estatuto da Cidade – um guia para os municípios e cidadãos”; publicação “Regularização da Terra e Moradia – O Que É e Como Implementar”; o gibi “Rio das Pás”; DVD das Cidades ou o Vídeo das Cidades; Cd com vinhetas de rádio; O “Jogo do Estatuto da Cidade” – três jogos diferentes; a cartilha: “Vamos Mudar Nossas Cidades”; o Caderno Pólis n.9: “Gestão Social da Valorização da Terra”; a Carta para a Implementação do Estatuto da Cidade – FNRU; o “Caderno de Propostas - Métodos e atitudes para facilitar Reuniões participativas” – coordenadoria do Orçamento Participativo da Prefeitura do Município de São Paulo e Fundação Friedrich Ebert / ILDES; a cartilha: “Estatuto da Cidade – o jogo tem novas regras” do CREA – MG; o boletim “Dicas” do Instituto Pólis n° 221 sobre Plano Diretor (E-Mail Rede Plano Diretor, 13/12/05).

propositivos, quando deveria afirmar a inclusão sócio-territorial, o combate à segregação urbana, a cidade para todos. Além das críticas, o FNRU indicou propostas, algumas das quais são sinteticamente apresentadas a seguir: a) que a Campanha do Plano Diretor seja entendida como prioridade do FNRU, que deve participar da coordenação nacional e articular-se com dos fóruns, articulações e núcleos estaduais da campanha; b) reivindicar para o Estado os meios para garantir a participação dos representantes indicados pelo movimento popular na coordenação da campanha do Plano Diretor; c) estabelecer critérios claros em torno da concepção de participação, definindo um entendimento para o processo de elaboração de planos diretores participativos; d) elaborar uma Carta do FNRU, com a sua Plataforma, aos municípios para subsidiar a elaboração dos Planos Diretores; e) monitorar os recursos do Ministério das Cidades destinados à elaboração dos Planos Diretores, incluindo também emendas parlamentares e orçamento.

Em Fortaleza, o primeiro semestre de 2005 foi de mobilização, inclusive em articulação com a Campanha Nacional do PD, através de atividades como dias de luta e manifestações em praça pública, reuniões do Núcleo estadual da Campanha Nacional do PD, oficinas de nivelamento e Lançamento da Campanha Nacional do PD.<sup>172</sup> O lançamento da Campanha evidencia a articulação do Nuhab com segmentos do MCidades, a centralidade atribuída ao PD e a articulação entre qualificação técnica e participação popular enquanto elemento essencial à concepção de planejamento defendida.

(...) O pré-lançamento da campanha no Ceará acontecerá na próxima terça-feira, dia 29 de março, a partir das 14 horas, no auditório da Procuradoria da República no Estado (Rua João Brígido, 1260, Aldeota, Fortaleza). O evento contará com a participação da diretora do Departamento de Apoio à Gestão Municipal Territorial, Otilie Pinheiro. Reunindo entidades do movimento social, parlamentares, entidades de classe e técnicos, o pré-lançamento será o primeiro passo para organizar a campanha no Estado. Serão definidos os papéis dos diversos agentes envolvidos em planejamento urbano para que os municípios cearenses possam elaborar os planos diretores com efetiva participação popular e aporte técnico.

Entre abril e maio de 2005, o Nuhab realizou atividades do Núcleo Estadual da Campanha Nacional de Planos Diretores, solicitou Audiência com a prefeita Luizianne Lins, efetuou reuniões para a composição do Núcleo Estadual da Campanha Nacional de Planos Diretores, capacitação/nivelamento sobre Plano Diretor e lançamento público da Campanha Nacional de Planos Diretores Participativos.<sup>173</sup>

<sup>172</sup> Todas essas atividades foram divulgadas através de agendas de lutas do NUHAB, principalmente via instrumentos de comunicação na internet.

<sup>173</sup> (De: nuhab@yahoogroups.com [mailto:nuhab@yahoogroups.com] Em nome de Tais Loureiro)

## 9.2. A deflagração do processo de revisão

Entre dezembro de 2005 e janeiro de 2006, a Prefeitura deflagrou o processo de revisão de forma descontínua, precária, sem dotar de importância e de centralidade o processo.<sup>174</sup> Realizou nos dias 08 e 09.12.05, reuniões na sede da SEPLA, com a participação do NUHAB e do Secretário Meneleu Neto, além de autoridades e técnicos governamentais.<sup>175</sup> Nas duas ocasiões inexistiu o caráter de debate político sobre o processo, o que permitiria explicitar divergências, trabalhar conflitos e constituir consensos. Mais do que isto, permitiria situar o processo de revisão em uma conjuntura política, percebendo-o enquanto processo de pactuação sócio-política visando desenvolver e implementar estratégias, produzir objetivos consensuados e enfrentar a problemática urbana em sua gravidade e complexidade.

Particularmente, a reunião do dia 08/12/06 foi pouco mais do que uma exposição de informes, uma sondagem recíproca de intenções e possibilidades de trabalho conjunto. O Secretário lembrou as intervenções desenvolvidas durante o ano no que se refere ao PPA – Plano Plurianual Participativo e ao Orçamento Participativo, informou a disposição de realizar um processo participativo de revisão do Plano e indicou a necessidade de articular o saber técnico ao saber popular, sem maiores reflexões. Além disso, indicou preocupações relacionadas ao tempo para realizar o processo, a necessidade de desenvolver uma metodologia participativa e apontou dificuldades relacionadas à qualificação da população para a participação. Também fez referência ao convite efetuado – e não aceito – a duas pessoas vinculadas às entidades e movimentos sociais, em momentos diferentes, para coordenar os trabalhos no campo da questão urbana. Na verdade, em um momento anterior, já a partir de novembro de 2005, gestores do governo municipal fizeram referência indireta ao fato de que teriam convidado profissionais cearenses reconhecidos para coordenar a revisão e que estes não teriam aceitado ou teriam demorado a responder, prejudicando o processo. Destaque-se que essa versão foi contestada por algumas pessoas. Por fim, indicou a contratação de uma consultoria para coordenar o processo, o Instituto Pólis, de São Paulo, escolhido por notório saber.

Outros agentes do staff governamental indicaram dificuldades operacionais para desenvolver o processo e se referiram à necessidade de envolvimento, desde o início, da Câmara Municipal. Além disso, houve referência à necessidade de qualificação da burocracia

---

<sup>174</sup> Avaliação decorrente de observação direta e análise de depoimentos e fontes escritas.

<sup>175</sup> Observação direta das reuniões, no Auditório do Gabinete da Prefeitura, 11h, tendo como pauta o Plano Diretor de Fortaleza.

governamental, visando o envolvimento direto e a modificação da postura dos servidores públicos diante da democratização e da participação popular. No que diz respeito à formação/qualificação enquanto elemento central do processo participativo, foram levantadas preocupações quanto às expectativas do grau e da intensidade da participação. Levantou-se a necessidade de ter clareza de quem se quer atingir, quem se pode atingir e como atingir. O discurso, em diferentes momentos, indicou a existência de limitações operacionais, limitações de viabilidade em termos de recursos, para realizar um processo de capacitação em massa. Assim, adquiriram centralidade argumentações que apontaram para elementos técnicos, operacionais e de viabilidade dos processos de participação popular, sem ter sido realizada nenhuma discussão política e conceitual acerca do processo. Quanto ao NUHAB, indicou a necessidade de uma Coordenação Compartilhada para o trabalho e da manutenção de uma postura que preservasse sua autonomia crítica, aceitando participar de uma reunião informal de caráter operacional, visando discutir metodologias de organização e implementação da revisão. A Prefeitura, por sua vez, não fez referência à essa proposta de Coordenação Compartilhada e insistiu na articulação do processo de revisão do PD ao processo da Agenda 21 no município.

A reunião marcada para o dia seguinte assumiu um caráter informativo e, quando muito, operacional. Ficou patente a ausência de debate político acerca do processo, de sua importância, características e sentidos. Mais do que isto, evidenciaram-se falas tecnicistas e despolitizantes no campo do planejamento urbano; a restrição ao caráter urbanístico do plano diretor; a justificativa de uma participação reduzida através de argumentos tecnicistas e da exigüidade do tempo; a ausência de uma concepção de democracia e de participação popular sólida, complexa, dinâmica; a redução da participação à dimensão da propaganda e da capacitação e, na proposta, a ênfase da participação reduzida à “leitura comunitária” – ou seja, análise popular e territorializada dos problemas e questões urbanas. A prefeitura e o Nuhab, nesta reunião, não se diferenciaram, posto que a Rede não apresentou uma visão, projeto, discurso ou proposta alternativa.

Dentre as falas do Poder Público Municipal, destaque-se a avaliação de que não seria possível fazer o processo de discussão do PD junto com o OP, “até tentamos conciliar, mas são processos diferentes”, e esses “processos no momento estão separados, mas também estão articulados”. Entretanto, na presente pesquisa não se constataram indícios de articulação entre esses processos, a não ser a utilização das mesmas pessoas como multiplicadores.

Ao mesmo tempo, o núcleo de planejamento urbano da SEPLA agregou técnicos com experiência no campo, inclusive especificamente em Plano Diretor, como é o caso, por exemplo, de Marcelo Gondim e de Eveline Barros. O contato com essa equipe revelou, pelo menos da parte de alguns membros, certa animosidade e um claro espírito de divisão, demarcado entre o que foi representado como uma distinção entre os antigos e os novos técnicos.<sup>176</sup> De forma direta, inclusive, uma fala referiu-se explicitamente a estratégias e posturas de boicote e de neutralização por parte dos antigos que, no mínimo, não se agregaram ao processo de revisão.<sup>177</sup> Algumas hipóteses podem ser levantadas. A disputa pelas posições de poder no executivo municipal, em um cenário de transformações onde as novas pessoas são imediatamente percebidas e sentidas como ameaças aos antigos. Em segundo lugar, os antigos partilhavam de uma matriz de planejamento urbano não pautada pela reforma urbana, inclusive em seus aspectos de articulação com as lutas e os movimentos populares. Além disso, a trajetória do grupo, se é que se pode apontá-los de forma tão homogênea, revela sua integração ao processo de revisão na Gestão Juraci, inclusive em posições de comando do processo. Por fim, e revelando sobreposições em relação às questões anteriores, a percepção de vínculos partidários diferenciados, dos antigos com o PSDB, e dos novos com variados segmentos do PT e outros partidos de esquerda, tais como o PSOL, o PC do B e o PCB.

### **9.3. Leituras comunitárias e capacitações**

Em fevereiro de 2006 foi realizada uma capacitação interna da Prefeitura, tendo como recurso didático o material preparado pelo Ministério das Cidades na Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, e visando sensibilizar os funcionários públicos e socializar informações substantivas e metodológicas.

As atividades de leitura comunitária e de capacitação da população ocorreram em uma série de eventos realizados nas 14 áreas de participação em que se dividem as Regionais. Foram programadas quarenta e quatro (44) reuniões, definidas por Regionais (I: 05; II: 06; III: 04; IV: 04; V: 10; VI: 12) ou por segmentos sociais: crianças e adolescentes; moradia; e deficientes físicos (Prefeitura de Fortaleza, Calendário de Capacitações). Essas reuniões com

---

<sup>176</sup> Como já foi indicado no Capítulo 7 desta Tese.

<sup>177</sup> Depoimento coletado na SEPLA no primeiro semestre de 2008.

a população tiveram um sentido geral de transmissão de conhecimentos básicos e de realização de leituras comunitárias – com identificação de problemas, necessidades e potencialidades –, abordando temas específicos.<sup>178</sup> Ana Paula Rabelo, Coordenadora de Mobilização do PDPFor, explica o significado das leituras comunitárias para a Prefeitura:

O processo de participação popular começou desde o último dia 18 de fevereiro em 40 áreas da cidade, com as chamadas leituras comunitárias. Esse mecanismo de democracia popular é uma etapa da elaboração do plano e é quando as comunidades realizam o diagnóstico, apontando os problemas e relatando os anseios que detectaram em setores vitais da cidade, como transporte, habitação, saúde, educação, meio-ambiente, entre outros (Diário do Nordeste, Cidade, 29/03/06, Discussão realizada em 40 áreas da cidade).

Na semana de 13 a 17/02 de 2006 foi realizada na Prefeitura, por iniciativa da SEPLA, uma Avaliação do evento de capacitação. Foi interpretação recorrente a ausência de divulgação/publicização e mobilização social adequada para participação no evento do dia 11/02. Além disso, revelou-se uma fragilidade e uma insegurança dos multiplicadores em transmitirem os conteúdos definidos e realizarem as rotinas ou dinâmicas. Mais do que isto, e também nas avaliações, a capacitação assumiu o caráter, somente, de transmissão de conteúdos, sendo feita de forma frágil, precária, descuidando de dimensões de sensibilização e da utilização de técnicas e dinâmicas que promovessem sentimentos, percepções e olhares acerca da cidade e do planejamento urbano.

Houve uma série de relatos de membros do Nuhab indicando problemas nas reuniões e oficinas tais como: não realização ou baixa participação, fragilidade dos facilitadores, intervenções de participantes com viés ideológico-partidário fugindo do tema, inadequação das dinâmicas e atividades ou condução deficiente. Além disso, também houve denúncias de relatos e depoimentos da obrigatoriedade da participação de profissionais da educação, e de fragilidade na qualificação dos multiplicadores – os mesmos do orçamento participativo. Em algumas atividades de capacitação não teria ficado claro o sentido da capacitação. Capacitar para quê? Capacitar para que tipo de participação? Com qual sentido? Em alguns momentos veio à tona a participação somente de lideranças, e de forma precária, além de também terem emergido denúncias de comportamentos partidarizantes e eleitoreiros.

Apesar disto, e mesmo com debilidades, as atividades foram realizadas, e as leituras comunitárias realizadas nas oficinas de participação fundamentaram a elaboração de uma série de Mapas Comunitários, abordando questões temáticas diversas e gerando indicativos e

---

<sup>178</sup> Esses temas serão indicados neste capítulo, quando se tratar dos Mapas Comunitários.

avaliações para: lugares de preservação, equipamentos urbanos, áreas de risco, atividades econômicas, principais vias e caminhos, atividades incômodas, transporte público, segurança, moradia, lazer, turismo e vazios urbanos (Fortaleza, 2006b). essas Oficinas foram realizadas nas Áreas de Participação.<sup>179</sup> Ao mesmo tempo, a equipe técnica da Prefeitura elaborou um conjunto de Mapas Técnicos:

As comunidades se reuniam com técnicos da Prefeitura para identificar os principais problemas e potencialidades dos bairros de Fortaleza. A partir disso, foram elaborados mapas comunitários que traziam a percepção das pessoas sobre essas áreas. Paralelamente, os técnicos da prefeitura também promoveram diálogo com segmentos relevantes da sociedade (arquitetos, movimentos sociais, universidades, entidades de classe, entre outros) com o mesmo objetivo. As informações obtidas com a leitura técnica foram cruzadas com os mapas comunitários para saber onde há convergências de problemas e potencialidades, reunindo o conhecimento intuitivo e técnico (Jornal O Povo, 03/04/06, Participação).

Durante esse período, incluindo fevereiro de 2006, as críticas do NUHAB à proposta da prefeitura continuam, incluindo iniciativas paralelas de mobilização, sensibilização e capacitação popular e questionamentos diretos quanto ao cronograma e aos eventos realizados. Nessa crítica transparece a fragilidade da dinâmica estabelecida pela prefeitura, dando a impressão de um processo superficial e descoordenado. A partir da avaliação de membros do NUHAB, isto também ficou claro na capacitação interna, “feita nas coxas”, sem critério para seleção do pessoal, estabelecendo multiplicadores ao acaso, com ausência de clareza quanto ao sentido das atividades e falta de visão de continuidade do processo. As reuniões internas de avaliação evidenciaram múltiplas e abrangentes insatisfações, sem respostas a altura, apenas decidindo-se pela continuidade das atividades. Ressalte-se que, à diferença do orçamento participativo, não foi criada equipe exclusiva para atuar no processo de elaboração do PDP, aproveitando-se pessoal já contratado, sem dedicação exclusiva, o que gerou críticas dos próprios técnicos e funcionários da Prefeitura.

Ao mesmo tempo, não foram elaboradas propostas e alternativas globais, embora tenham ocorrido iniciativas interessantes. Em maio de 2006, por exemplo, o NUHAB, paralelamente às atividades oficiais, realizou um Encontro de caráter formativo e propositivo com lideranças comunitárias:

Lideranças comunitárias de Fortaleza entregarão, hoje e amanhã (dias 22 e 23), suas propostas para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza (PDDUA-For) [...] O evento marca o fim dos Encontros de Comunidades ‘Discutindo e Propondo Rumos para a Cidade’, promovido pelo Cearah Periferia e o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab) [...] Durante o Encontro, que durou

---

<sup>179</sup> Vide Mapa 1 desta Tese, à página 217.

uma semana, as lideranças comunitárias tiveram aulas sobre planejamento urbano, Estatuto da Cidade, legislação urbana, regularização fundiária e desenvolvimento urbano. Os participantes foram divididos em quatro grupos de trabalho: Corredor Maranguapinho, Corredor Cocó, Corredor Litoral Norte e Corredor Litoral Leste. Os grupos fizeram pesquisas de campo, onde conheceram a realidade de cada região, colhendo subsídios para a elaboração de propostas ao Plano Diretor (Jornal Diário do Nordeste, Cidade, 22/05/06, Plano Diretor recebe propostas).

No segundo semestre de 2006, após a eleição dos delegados ao Congresso do PDPFor, a Prefeitura realizou novas atividades de capacitação, mobilização e organização visando qualificar a intervenção dos delegados no Congresso:

A equipe técnica do plano Diretor Participativo de Fortaleza tem realizado várias capacitações para os delegados e delegadas do PDPFor, eleitos em audiências públicas realizadas nas 14 Áreas de Participação e no Fórum “A Cidade que queremos” (30 de julho). As últimas capacitações discutiram as seguintes temáticas: Mobilidade e Transporte, Macrozoneamento e Zonas Especiais, Instrumentos de Políticas Urbanas, Regularização Fundiária e Zeis. A próxima capacitação do PDPFor abordará o tema **Gestão Democrática**, [...] (Sítio SEPLA).

Aconteceu quarta-feira, dia 10/01, no horário de 08:00 às 12:00h, a capacitação destinada aos delegados e delegadas da **EMLURB, FUNCII, IJF, SDE, SECE, SEDAS, SEFIN, SERs, SETFOR, SMS E GABINETE DO VICE PREFEITO** [...] Ao final, cada grupo deverá participar de 04 módulos, o que dará oportunidade para que delegados e delegadas do Segmento Administração Pública Municipal possam conhecer melhor a Proposta de Lei do PDPFor [...] (Sítio SEPLA).

Essas capacitações assumiram como objetivos essenciais: o conhecimento básico da proposta, evidenciando sua estrutura e conceitos importantes; e a articulação política e organização de representantes do segmento do poder público municipal para intervenção no Congresso.

#### **9.4. O lançamento público do processo de revisão do PD**

Em 2006, efetivamente, a gestão Luizianne Lins reinicia o processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza, através de uma série de atividades. Em janeiro de 2006 houve nova reunião da SEPLA com o NUHAB. Em 10 de fevereiro de 2006 ocorreu o lançamento do Plano Diretor e a posse do Núcleo Gestor. A primeira e segunda reuniões do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo foram realizadas nos dias 16 e 17 de fevereiro, no auditório da Empresa Técnica de Transportes Urbanos – ETTUSA, com a apresentação do Cronograma do Processo de Elaboração do PD pela equipe técnica responsável, coordenada pelo Secretário de Planejamento do Município José Meneleu Neto e pela Arquiteta Eveline

Barros Leal. Diante das diversas manifestações apresentadas, na primeira reunião, pelos integrantes do Núcleo Gestor sobre os problemas enfrentados nos primeiros dias da capacitação comunitária, como também de outros problemas relacionados à ordem de encaminhamento dos trabalhos propostos e o respectivo limite de tempo, considerado insuficiente, decidiu-se por adiar a apresentação do cronograma para o dia seguinte. Foram então colhidas as opiniões de cada representante para se tentar conciliar os problemas identificados e avançar na busca de soluções.

O representante do IAB, Ignácio Montenegro, entregou ao coordenador da mesa documentos relativos à contribuição do Instituto para análise do projeto LEGFOR, elaborados pela sua Diretoria em junho e agosto de 2004. Ignácio aproveitou a oportunidade para manifestar a insatisfação sobre duas insuficiências identificadas e consideradas chaves no tratamento dos problemas a serem enfrentados pela equipe técnica: 1) o exíguo tempo destinado ao desenvolvimento das atividades; e 2) a questão da forma de contratação do Instituto Polis para a elaboração dos trabalhos técnicos. O prazo previsto, entre fevereiro e agosto de 2006, foi considerado insuficiente e capaz de comprometer a qualidade dos trabalhos a serem executados, sugerindo-se à mesa que fosse encaminhada uma comunicação junto ao Ministério Público para estudar as possibilidades de sua ampliação, tendo em vista que outras cidades já haviam manifestado a mesma dificuldade. Quanto ao processo de indicação do Instituto Polis, foi lembrado que problema semelhante já fora vivenciado anteriormente no processo de elaboração do LEGFOR com a ação movida pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, contra a ASTEF - UFC, junto ao Ministério Público. Foi sugerida à mesa uma revisão dos aspectos legais da situação. Ao final da reunião, buscou-se o encaminhamento da seqüência dos trabalhos quando foi confirmada a sua continuidade para o dia seguinte (17/02/2006), começando com a apresentação do cronograma do processo de elaboração do PDP feita pela equipe técnica do Instituto Pólis, que deu ênfase à elaboração de um novo diagnóstico tendo como base o horizonte do PDDU de 1992.

O projeto LEGFOR, de 2004, foi considerado como documento de alto valor técnico, mas subordinado ao novo diagnóstico, elaborado a partir do processo de capacitação e leitura comunitária, técnica e jurídica, já em andamento, que seriam interpretadas e apresentadas nos vários fóruns do PDP, onde seriam definidos os eixos estruturantes e temáticos, seguindo

a programação oficial. Eveline Barros, também técnica da SEPLA, afirmou que a peça produzida sob a gestão Juraci Magalhães seria aproveitada na íntegra.<sup>180</sup>

O lançamento do novo processo de revisão do Plano Diretor, em fevereiro de 2006, impulsionou um conjunto de debates na cidade, visíveis na mídia e mobilizando um conjunto de agentes sociais. Um dos principais técnicos do processo de revisão na gestão Luizianne Lins, Marcelo Gondim, afirmou que a Prefeitura abriu o "diálogo com as entidades de classe e os movimentos sociais, mas eles não compareceram aos encontros" preliminares.<sup>181</sup> Já Meneleu Neto, Secretário de Planejamento da Prefeitura, responsável pela coordenação da revisão do Plano Diretor, apresentando o processo de revisão na Câmara Municipal em 16 de fevereiro de 2006, foi menos contundente, afirmando que a Prefeitura buscava "uma pactuação com todos os setores da sociedade, entre eles, empresários, comunidades e políticos" (Jornal O Povo, 17/02/06). A Procuradoria da República, em parceria com a Procuradoria Geral de Justiça e a Procuradoria Geral do Município, promoveram em 16 de fevereiro de 2006 um debate sobre o Plano Diretor de Fortaleza, visando contribuir para tornar a peça democrática e, de fato, participativa, como alardeia o discurso oficial. A iniciativa vinculou-se ao Procurador Federal Alecssander Sales, que afirmou esperar "que o Plano Diretor, dessa vez, saia de forma aberta e correspondendo às expectativas dos cidadãos".<sup>182</sup>

Um conjunto de debates foi realizado durante todo o processo, evidenciando momentos de interlocução entre o poder público e diversos segmentos sociais. Para ilustrar, nos dias 05 e 06/02/07, respectivamente, foram realizados debates no Centro Industrial do Ceará (CIC), com participação de secretários municipais (Planejamento e Orçamento, Turismo e Meio Ambiente), e no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Ceará (CREA-CE).<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> O Povo, Clóvis Holanda, 10 de fevereiro de 2006.

<sup>181</sup> Notas de observação direta.

<sup>182</sup> O Povo, 15/02/06. Vide também debate no CDL, com a presença de Meneleu Neto, conforme o Jornal Diário do Nordeste, Plano Diretor, 29/3/2006.

<sup>183</sup> Diário do Nordeste, Política, Comunicado, 05/02/07, Plano Diretor está na pauta da sociedade civil fortalezense.

### 9.5. Críticas, questionamentos e oposições

As entidades realizaram processos de mobilização social em suas bases, como fica evidente através do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS, que realizou uma reunião em 15/02/06, com representantes de Associações Comunitárias do Grande Bom Jardim, marcando o início das articulações na região:

“Nós convidamos moradores dos cinco bairros para começarmos a identificar carências, necessidades e conflitos de cada comunidade, e para que eles possam representar o Grande Bom Jardim no próximo encontro promovido pela Prefeitura”, diz Clevandira Dias Mota, integrante do Projeto de Consolidação da Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim (Sítio CDVHS, Notícias, 16/02/06).

A partir de março de 2006, as críticas e os questionamentos já se tornam mais consistentes, embora muitas vezes circulem de forma restrita, nos grupos de debate e redes de contatos virtuais do pólo popular.<sup>184</sup> Valéria Pinheiro, do Nuhab, através de um relatório enviado por E-Mail em 18/03/06, efetuou algumas críticas ao processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, remetendo às reuniões do Núcleo Gestor do PDPFor. A citação é longa, mas reveladora de um tipo de fala que indica proximidade dentre os interlocutores:

Finalmente o regimento [do Congresso do PDPFor] foi aprovado, mas não nos foi enviado ainda o documento final.

O outro ponto de pauta foram as audiências, discutimos um pouco as temáticas (mas não fechamos) e aprovamos os dias de realização ds mesmas (elas terão início dia 17.04).

Não houve mais tempo para discutirmos o funcionamento das comissões de trabalho. O que é um problema, pois as coisas continuam acontecendo. A saída encontrada pelo Meneleu foi dizer que cada entidade que está em cada comissão entrasse em contato com a SEPLA para saber da reunião das equipes (o CP, por exemplo, vai ligar pra saber das reuniões da equipe de capacitação). Não se discutiu o funcionamento dessas comissões, o papel das mesmas, etc.

No mais, tentei pautar um momento de avaliação de todo o processo até agora, mas NÃO HOUVE APOIO. Como as coisas aconteceram nas ultimas leituras comunitárias e como foram as primeiras capacitações na semana foram ditas (depois de insistirmos) a título de INFORME. Hoje, por exemplo, está acontecendo de novo a leitura comunitária na minha AP e eu não fiquei sabendo.

Vou esperar a convocação com as pautas da próxima semana, se virá previsto esse momento de AVALIAÇÃO do que se passou até agora. Se não, peço que o NUHAB apóie isso no próximo encontro. Estamos contruindo um castelo sem fundação, estamos passando pelas fases sem analisarmos as anteriores e isso é ridículo (E-Mail Valéria Cearah Periferia, 18/03/06).

<sup>184</sup> O autor recebeu os e-mails da lista do NUHAB.

Dentre as críticas efetuadas, destaquem-se as relacionadas a ausência de debate político e de reflexão substantiva, em relação, por exemplo, às comissões de trabalho, às equipes de capacitação, às leituras comunitárias, ao Regimento das Audiências e ao próprio Núcleo Gestor. Destaque-se que tratam-se de críticas que evidenciam a necessidade de incorporação concreta das concepções e do ideário da Reforma Urbana ao processo e à dinâmica metodológica, rompendo com afirmações e posicionamentos genéricos e abstratos. A Prefeitura até defende as concepções da Reforma Urbana e se posiciona divulgando uma concepção crítica, mas a comunicação de Valéria Pinheiro aponta a necessidade de ir além, de materializar as concepções e referências de forma concreta nas atividades, procedimentos e estruturas institucionais.

A concepção de planejamento é pautada pelo ideário da Reforma Urbana, porém, é possível afirmar, a partir das análises até aqui efetuadas, que essa concepção afirmada publicamente pela gestão não é, por si só, elemento suficiente para consolidar determinados vetores institucionais e difundir práticas políticas e conteúdos específicos na gestão e nas políticas públicas. Retomando discussão anteriormente efetuada, cabe perceber que a concepção do PDP não se faz em um vazio político-institucional. Ao contrário, a afirmação de uma concepção política pode, infelizmente, redundar em mera petição de princípio, tendo em vista as estruturas institucionais e as mediações intersubjetivas que perpassam o campo do planejamento. Desta forma, cabe indicar como fatores que bloqueiam ou interdita a difusão concreta dos referenciais da Reforma Urbana, as estruturas institucionais e as redes de poder que compõem o campo do planejamento urbano na cidade, interligando e articulando políticos profissionais, parcelas de segmentos técnico-burocráticos e agentes empresariais. Essa situação de dualidade é particularmente evidente em relação às funções – expressas pela Prefeitura e anteriormente citadas – que envolvem processos e dinâmicas concretos que atingem a produção urbana do espaço.<sup>185</sup>

Enquanto a perspectiva da Reforma Urbana, assumida discursivamente pela Prefeitura sob a gestão Luizianne Lins, e defendida pelo pólo popular, vincula as práticas ao PD e as funções ao ideário da reforma urbana, as redes concretas de poder que estruturam o campo do planejamento urbano efetivam processos e dinâmicas de intermediação cotidiana das decisões estatais à revelia do PD, através de indivíduos situados em posições chaves das Secretarias, Comissões e Conselhos. Além desses indivíduos interagirem sistematicamente com os segmentos empresariais, as próprias Secretarias, Comissões e Conselhos assumem o sentido

---

<sup>185</sup> Essa discussão também foi efetivada no Capítulo 8 desta Tese.

de instâncias decisórias que bloqueiam ou dificultam a influência de outros agentes sociais, principalmente os do pólo popular. Desta forma, aqui se revela em sua plenitude a fragilidade política de uma intervenção que centraliza as mobilizações e as lutas sociais na reconstituição da legislação e das políticas públicas, desconsiderando a transformação das estruturas processualmente constituídas e tradicionalmente afirmadas no campo do planejamento urbano.

Uma outra crítica efetuada pelos membros do Nuhab nesse período foi o de ausência de priorização política atribuída ao PD pela gestão municipal. A fala de Joisa Barroso, do Cearah Periferia, referindo-se a um evento do Projeto Orla, com presença do Secretário Meneleu Neto, da SEPLA, é bem clara neste sentido<sup>186</sup>:

Fomos eu e Gorete, mas começou 19:30 e eu tive que sair às 20:00 horas. Até onde eu vi não falaram em Plano Diretor... O Meneleu da SEPLA estava na mesa, mas não falou [...] Tantas pessoas, tanto recurso e nada de Plano Diretor; parece que apenas uma pessoa das comunidades foi que falou de PD... da prefeitura ninguém.

É uma pena, pois o ORLA não vira Lei e o Plano vira, mas as pessoas não sabem disso e a Prefeitura em seus megaeventos não informa esse "pequeno" detalhe... tem gente achando OP mais importante que Plano Diretor, mas é o contrário o OP e o PPA deveriam obedecer o Plano Diretor. Na cartilha do OP, centenas de cartilhas e de conselheiros, não há uma palavra sobre PD. Devemos enquanto membros do NUHAB estar esclarecendo isso para quem encontrarmos... pois a não obediência dessa hierarquia é burra e vai contra o Estatuto da Cidade (lei federal).

Hilda Costa da FBFF, também componente do Nuhab, efetua como que um apanhado geral das críticas presentes nesse período inicial na Rede à postura da Prefeitura no processo de revisão do Plano Diretor, inclusive denunciando a pressão administrativa para profissionais da educação do município estarem presentes nas atividades de capacitação, assim como a dubiedade da gestão relativamente à proposta de revisão durante o governo de Juraci Magalhães. É interessante o tom irônico que perpassa a fala:

E já existem muitos elementos para que possamos nos movimentar: Os pronunciamentos da Coordenadora do Plano Diretor (... "Vamos aproveitar na Integra"...), da própria Luizianne ("O PD..... Tem elementos técnicos muito bem feitos, só falta a participação...") e a piada de participação do que foi sábado nas APs, nos dão a clareza do que vai ser esse processo.

Na reunião do NUCLEO GESTOR, para apresentar a programação (que foi elaborada sem nenhuma participação dos representantes do NUCLEO, pelo menos de nós, FBFF....) a postura do Secretário da Seinf evidenciava com clareza sua tranquilidade em relação ao do PD. (O cara fez uma fala, de 1 minuto e depois passou o resto da reunião sem se pronunciar, lendo papeis e atendendo Celular.....).

Os servidores da rede pública municipal, especialmente professores, foram obrigados a estar nas APs no sábado, sob pena de levar falta..... A fala de um a

---

<sup>186</sup> E-Mail de 18/03/06.

professora na Ap 1 foi emblemática ...." deixei meu filho e minha casa para estar aqui não por interesse ,ou porque fui convidada, estou aqui porque fui obrigada , senão levava falta....".<sup>187</sup>

Também Henrique Frota e Taís Loureiro, igualmente componentes do Nuhab, enfatizaram a necessidade de avaliação dos processos e das dinâmicas participativas no processo de revisão do PD, efetuando críticas aos encaminhamentos, indicando fragilidades na participação, e também evidenciando como o processo de revisão do Plano Diretor deteve centralidade no cotidiano das entidades e dos movimentos sociais na cidade.<sup>188</sup>

Outras críticas também foram efetuadas pelo procurador Alecssander Sales, do Ministério Público Federal (MPF), questionando a contratação sem licitação do Instituto Pólis e a obrigatoriedade do prazo de finalização da revisão do PD até outubro, o que na avaliação do Procurador prejudicaria a qualidade do processo:

Alecssander é favorável que a Prefeitura de Fortaleza reinicie todo o processo de elaboração, inclusive dando mais espaços para as discussões populares. Além disso, que seja permitido a licitação, uma vez que a empresa Pólis, que está à frente dos trabalhos, foi contratada com a dispensa de licitação.

Para Alecssander, o problema é a pressa como esse processo vem ocorrendo. Se, na gestão passada, houve todo um período para amadurecimento e conclusão dos trabalhos, que tinha à frente a Associação Engenheiro Paulo de Frontin (Astef), vinculada à Universidade Federal do Ceará (UFC), com o resultado não tendo sido aproveitado, também não houve empenho imediato no primeiro ano da gestão da atual prefeitura Luizianne Lins.<sup>189</sup>

Essas mesmas críticas foram corroboradas pelo IAB, sob a gestão de Antônio Martins da Rocha Júnior:

[Rocha Júnior] também defende uma maior discussão da sociedade e um tempo necessário para refazer a metodologia de trabalho (...) “O que se tem mostrado até agora não tem sido eficiente, porque fica a impressão de que o tempo é curto e tem que ser aprovado até outubro, quando não é esse o caso“ afirmou Rocha Júnior.

“A simples contratação de uma instituição que se apresente com notório saber não garantirá maior participação popular tendo em vista a metodologia utilizada até agora, que atropela o tempo mínimo necessário de maturação das discussões sobre as principais questões da cidade. Ademais, existe no Estado do Ceará e mesmo nos quadros da Prefeitura profissionais capazes de realizar a transformação das demandas populares em dados técnicos, tarefa esta atribuída ao Instituto contratado”, reitera.<sup>190</sup>

<sup>187</sup> E-Mail de 18/03/06.

<sup>188</sup> E-Mails, Henrique Frota e Taís Loureiro, NUAB, 22/03/06.

<sup>189</sup> Jornal Diário do Nordeste, ODAE - DN – PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO (29/3/2006) – MPF questiona dispensa de licitação.

<sup>190</sup> Diário do Nordeste, Cidade, PLANO DIRETOR (29/3/2006).

A SEPLA indicou a seguinte composição do Núcleo Gestor do PDP: Secretaria Executiva do Núcleo Gestor: SEPLA; Prefeitura Municipal: Gabinete, SEINF, SEMAM, PGM, FUNCET, ETTUSA, HABITAFOR e SETFOR; Câmara Municipal: Presidente da Comissão de meio Ambiente e Urbanismo; Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor; Presidente da Comissão de Legislação; Orçamento Participativo: um membro do Conselho do Orçamento Participativo de cada SER, totalizando seis membros; Movimentos Sociais: Federação de Bairros e Favelas, REAJU, Central de Movimentos Populares, Movimento dos Conselhos Populares, Rede Nuhab – Movimento dos Conjuntos Habitacionais, Rede Nuhab – Cearah Periferia; Organizações Não Governamentais: Rede Nuhab – CDVHS, Instituto Cidade; Entidades de Classe: IAB, AGB, CRE-CE, OAB-CE, CIC, SECOVI; Sindicato dos Trabalhadores : CUT ; Sindicatos Patronais : SINDUSCON-CE, SINDIÔNIBUS ; Universidades: UFC, UECE, UNIFOR; Representação da região metropolitana: Planefor.

**TABELA 7 – Composição do Núcleo Gestor do PDPFor por segmentos**

Prefeitura	9
Câmara	3
OP	6
Movimentos Sociais, entidades sindicais de trabalhadores e ONG's	9
Entidades profissionais	4
Entidades patronais	4
Universidades	3
Planefor	1
Total	39

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza

A Tabela 7 caracteriza a composição das representações do Núcleo Gestor, evidenciando os segmentos e entidades com vínculos mais ou menos definidos com os pólos do campo do planejamento urbano. Nove representantes pertencem ao pólo governamental, três ao poder legislativo, nove ao pólo popular e quatro ao pólo empresarial. Além disso, quatorze agentes podem, pelas funções no campo e pela trajetória pessoal e institucional, vincular-se a diferentes pólos ou assumir posições de autonomia (delegados do OP, entidades profissionais, universidades e planefor).

O Núcleo Gestor foi uma instância democrática importante, tomando decisões políticas relativas aos procedimentos e processos políticos, tais como a definição dos critérios e objetivos da representação e da participação, a aprovação dos Regimentos dos Fóruns e dos Congressos do PDPFor, a definição estrutural das instâncias deliberativas e dos critérios para

formação das decisões, a quantidade de delegados por segmentos e a forma de escolha dos delegados. Ao mesmo tempo, o Núcleo Gestor realizou uma série de diálogos político-técnicos, com a presença dos segmentos técnicos abordando diferentes temáticas, com debates que geraram concepções e proposições substantivas e balizaram a formatação estrutural das peças produzidas pela Prefeitura. Neste sentido, assumiu funções e papéis que sob a revisão do governo Juraci Magalhães estavam circunscritos às coordenações da Prefeitura e da Astef, ou centralizados na CPPD e no COMAM. Outra diferença, se comparada a composição da CPPD, do COMAM e do NG, é a significativa ampliação da representação dos movimentos sociais e das entidades populares e de trabalhadores; ao mesmo tempo, mantendo relevantes contingentes governamentais e empresariais.

Neste sentido, o NG revelou-se como um espaço público relevante em suas características democráticas, por alguns motivos. Fortaleceu a convivência sistemática entre agentes sociais diversos – com posições sociais, valores, concepções e proposições divergentes e até antagônicas –, potencialmente fortalecendo o que as vertentes democráticas pluralistas evidenciam como dinâmicas de integração e coesão social, produção e difusão de consensos, mediação e equacionamento de tensões e conflitos e o controle do poder pelo próprio poder. Neste sentido, e institucionalizando o que os agentes populares vinham conquistando através das mobilizações e das lutas sociais, o NG promoveu a contestação pública, a competição e a inclusão política no campo do planejamento urbano (Dahl, 1997, p. 28). Essa dinamização do campo teve continuidade através de outras instâncias, eventos e atividades da revisão do PD sob o governo Luizianne Lins, tais como o Congresso do PDPFor e as Audiências Públicas Legislativas, potencializando e institucionalizando a contestação pública, a competição e a inclusão política. Esses processos foram relevantes à dinâmica de formação das decisões. Basta pensar, por exemplo, nas disputas midiáticas que caracterizaram todo o processo – atingindo jornais escritos e a televisão –, a utilização de novas tecnologias e informação e comunicação dentre alguns agentes sociais, e o caráter público de uma série de atividades e eventos. Além disso, evidenciou-se um caráter processual na formação das decisões, com avanços e retrocessos possíveis, potenciais conquistas e perdas até o último momento, em consonância com uma competição permanente no campo.<sup>191</sup> Por fim, em relação à dimensão de inclusão, cabe rever o Capítulo 7 desta Tese, quando se refere à CPPD e ao COMAM.

---

<sup>191</sup> Essa questão será aprofundada nos capítulos 10 e 11 desta Tese.

Ao mesmo tempo, o Núcleo Gestor institui uma primeira instância deliberativa, seguida por outras – como os Fóruns, o Congresso e as Audiências Públicas – que mesclaram duas vertentes inscritas no âmbito da democracia deliberativa. De um lado uma concepção que associa deliberação à constituição de consensos possíveis, à formação de posições racionais que possam satisfazer maiorias e minorias, produzindo vinculações comunicativas e também decisões, mas de forma indireta, ao pressionar publicamente os tomadores de decisão. De outro lado, o entendimento da deliberação enquanto processo de formação das decisões, expressando a constituição de vontades coletivas através de arranjos institucionais democráticos, valorizando-se, portanto, os processos decisórios e os arranjos institucionais democráticos. Desta forma, é possível levantar a hipótese de que, em momentos e para situações diferentes, o NG tenha funcionado enquanto um espaço público deliberativo nos dois sentidos indicados.<sup>192</sup>

#### **9.6. Audiências Públicas (Territoriais e Temáticas) e Fóruns**

O Iº Fórum do Plano Diretor Participativo - A cidade que temos – foi realizado no dia 8 de abril de 2006, com a participação de aproximadamente oitocentas (800) pessoas. Durante o Fórum foram apresentadas, pela equipe técnica da Prefeitura, as sínteses das leituras comunitárias, realizadas nas primeiras reuniões com a população, e técnicas. Este momento foi de consolidação preliminar de um Diagnóstico capaz de identificar problemas da cidade, necessidades e prioridades da população, definindo eixos estruturantes para o Plano Diretor:

As propostas tiradas neste primeiro fórum agora serão discutidas em audiências temáticas e territoriais, para aprofundar o debate e eleger os delegados territoriais. O 2º Fórum do Plano Diretor Participativo - com o tema "A Cidade que Queremos" - está previsto para acontecer em junho, onde será discutido como melhorar a qualidade de vida em Fortaleza. A aprovação do projeto que será levado à Câmara Municipal será feita no Congresso da Cidade, ainda sem previsão de data (Jornal O Povo, 03/04/06, Participação).

O I Fórum do PDP de Fortaleza iniciou a articulação entre os conhecimentos e os saberes técnicos e populares, uma exigência essencial à democratização do planejamento, sob a perspectiva do ideário da Reforma Urbana:

A Revisão do Plano Diretor deverá considerar múltiplos interesses e diversos saberes advindos na prática cotidiana da cidade. O saber acadêmico, detentor de metodologias de vanguarda e propostas inovadoras, só é legitimado quando embasado no saber popular produzido nas lides cotidianas, vinculado às reais

<sup>192</sup> Essa discussão será retomada nas Considerações Finais desta Tese.

necessidades da população, especialmente a da periferia e dos subúrbios (Borzachiello da Silva, 2006).

Um elemento importante presente no campo do planejamento urbano de Fortaleza, e que impactou o processo de revisão do PD em diversos momentos, é a qualificação técnica promovida por entidades participantes do NUHAB, e muitas vezes através de processos de planejamento sócio-espacial participativo de caráter local. Essas experiências, de médio e longo prazo, revelam processos e dinâmicas de articulação entre diferentes entidades e destas com diferentes comunidades e lideranças locais e também com segmentos técnico-profissionais. Apenas para exemplificar, é possível destacar dois casos: a) a experiência de constituição da “Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS”, impulsionada pelo CDVHS, e englobando dezenas de entidades nos bairros que compõem o Grande Bom Jardim (Bom Jardim, Granja Portugal, Granja Lisboa, Siqueira e Canindezinho), na região sudoeste da cidade; b) a experiência desenvolvida pela Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza – CAF, na região do Mondubim. Como é possível perceber, essas experiências, que assumem o planejamento enquanto uma prática social importante, constituem e reproduzem articulações, vínculos e interações sistemáticas que fundamentam processos de mobilização social e luta popular.

Entre maio e junho de 2006 foram realizadas 14 Audiências Públicas Territoriais, uma em cada Área de Participação, com dois objetivos essenciais: 1) discutir com a população os cinco eixos estratégicos do plano: acesso democrático à terra e à habitação regularizada; ordenar o crescimento urbano e promover a cidade acessível; promover uma cidade sustentável para as futuras gerações; gestão democrática e cidade de oportunidades para todos; 2) eleger delegados territoriais que “passarão a representar as comunidades no Congresso do Plano Diretor”, representando aproximadamente 20% dos votos válidos no Congresso.<sup>193</sup>

O Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, em reunião ordinária do dia 18 de maio de 2006, aprovou o Regimento Interno das Audiências Públicas Territoriais e Temáticas do Plano Diretor Participativo. O Art. 4º do Regimento Interno definiu que poderá “votar e ser votado/a para a escolha de delegados das audiências públicas territoriais todo cidadão/ã a partir de 16 anos”. O Art. 8º do Regimento definiu a metodologia das Audiências

---

<sup>193</sup> O Povo, 02/06/2006 02:59, Audiências Públicas, População discute Plano Diretor de Fortaleza – Audiências Públicas Territoriais.

Públicas Territoriais, envolvendo o debate público para aprofundamento de temas anteriormente discutidos no I Fórum do PDPFor e a eleição de delegados e delegadas.

O Regimento também definiu as composições percentuais, por segmentos, para as delegações ao Congresso do PDPFor: Gestores, administradores públicos e legislativos com 40%; movimentos sociais e populares com 13%; Entidades empresariais, entidades profissionais e Organizações não-governamentais, cada segmento com 7%; Crianças e Adolescentes com 1%; Entidades trabalhadoras com 3%; Entidades acadêmicas e de pesquisas com 2%; Delegados territoriais com 20%. Como se observa, a composição da representação para o Congresso do PDPFor, em tese definiu 40% para a sociedade política e 60% para a sociedade civil. Porém, alguns elementos devem ser observados. Em primeiro lugar, diante da heterogeneidade da sociedade civil, como se pôde observar através das discussões relativas ao campo do planejamento urbano nesta Tese, essa maioria relativa dificilmente ocorreria de forma prática e reiterada. Em segundo lugar, como poderá ser visto em outros trechos deste capítulo, essa composição é parcialmente enganosa, posto que agentes governamentais também poderiam ser eleitos através de outras categorias, inclusive tendo em vista as ambigüidades das ocupações sócio-profissionais e as eleições territoriais. Além disso, as composições de maioria mais presentes no processo envolveram os agentes componentes da parcela majoritária nos pólos governamental e popular. Por fim, cabe destacar que o resultado final das eleições dos delegados foi favorável, por pequena maioria, ao pólo governamental, tanto na plenária geral como nos grupos de trabalho do PDPFor.

O Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo (PDP) de Fortaleza, em reunião ordinária do dia 13 de julho de 2006, aprovou o Regimento Interno do II Fórum do PDP de Fortaleza, definindo como seus objetivos: I - Discutir e apresentar propostas para o Plano Diretor de Fortaleza; II - Afirmar o papel da população no desenvolvimento da cidade, propiciando a participação efetiva da sociedade através da apresentação de propostas; III - Eleger delegados (as) dos segmentos para o Congresso.

Em 30 de julho de 2006 foi realizado o II Fórum do PD de Fortaleza, denominado Fórum “A Cidade que Queremos”, onde foram eleitos 80% dos delegados do Congresso do PDPFor. Participaram deste Fórum, “mais de 400 delegados, representantes de diversos

segmentos sociais”.<sup>194</sup> A distribuição proporcional dos delegados(as) por segmentos foi definida no Regimento do II Fórum, aprovado no Conselho Gestor do PDPFor.

### 9.7. O Congresso do PDP

Em agosto de 2006 a Prefeitura indicava o início de setembro como o momento para a realização do Congresso do PDPFor, porém houve um adiamento no processo.<sup>195</sup> O Núcleo Gestor decidiu como novas datas do Congresso do PDPFor os dias 26, 27 e 28 de janeiro e 10 e 11/02 de 2007.

O Art. 3º do Regimento Interno do Congresso do Plano Diretor Participativo definiu como objetivo do Congresso: Discutir e deliberar sobre o anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Fortaleza. A Comissão Coordenadora do Congresso foi composta por seis membros, três representantes da Prefeitura e três representantes do Núcleo Gestor do PDP, detendo as competências: I) Coordenar ou indicar mesa coordenadora das Plenárias; II) Indicar coordenadores e relatores dos Grupos de Debate; III) Resolver os casos omissos desse regimento. Ao mesmo tempo, o Regimento definiu as categorias de participantes do Congresso: Delegados(as) da administração pública; Delegados(as) de segmentos; Delegados(as) territoriais; Delegados(as) do Núcleo Gestor; Observadores.

O Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi realizado em duas etapas, a primeira nos dias 26, 27 e 28 de janeiro de 2007 e a segunda nos dias 10 e 11 de fevereiro, tendo como objetivo discutir e deliberar sobre o anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Fortaleza. Teve como momentos centrais a discussão, proposição e deliberação em Grupos de Trabalho e os debates e deliberações na Plenária Geral. Os Grupos de Trabalho foram os seguintes: **Grupo 1:** Títulos I – Dos Princípios da Política Urbana e Objetivos do Plano Diretor, Título II – Das Diretrizes e Ações Estratégicas das Políticas Setoriais; **Grupo 2:** Título III – Do Ordenamento Territorial, Capítulos 1 e 2; **Grupo 3:** Título III – Do Ordenamento Territorial, Capítulos III a VII; **Grupo 4:** Capítulo VIII Do Título III – Do Ordenamento Territorial; **Grupo 5:** Capítulo IX Do Título III – Do Ordenamento Territorial; **Grupo 6:** Títulos IV e V.

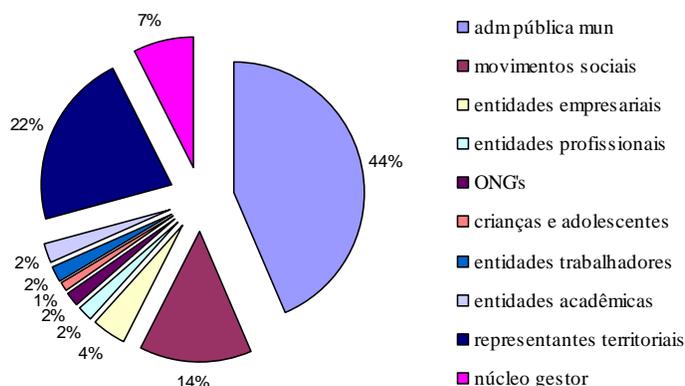
---

<sup>194</sup> O II Fórum não conseguiu eleger todos os delegados dos segmentos, o que levou à realização de um novo evento no dia 16 de agosto de 2006.

<sup>195</sup> O Jornal Diário do Nordeste, **ODADE** - DN - II FÓRUM (31/7/2006) - Plano Diretor Participativo elege 400 delegados.

Uma questão essencial ao Congresso foi a questão das maiorias e das minorias, de acordo com os diferentes segmentos e grupos sociais representados, o que está institucionalizado na composição global dos delegados e também na composição limite dos Grupos de Trabalho, definidos no Regimento do Congresso do PDP.

Foram eleitos 547 Delegados, nas Audiências Territoriais, no II Fórum do PDPFor, na audiência especial para Criança e Adolescente e na Segunda Chamada Pública dos segmentos, distribuídos da seguinte forma: I- Administração pública municipal com 234 delegados(as); II- Movimentos sociais e populares com 74 delegados(as); III – Entidades empresariais com 22 delegados(as); IV – Entidades profissionais com 11 delegados(as); V – Organizações não-governamentais (Ongs) com 09 delegados(as); VI – Crianças e Adolescentes, com 06 delegados(as); VII – Entidades trabalhadoras com 11 delegados(as); VIII – Entidades acadêmicas e de pesquisas com 12 delegados(as); IX – Representantes territoriais, com 117 delegados(as); X – Representantes do Núcleo Gestor, com 40 delegados(as).<sup>196</sup> O Gráfico 18 evidencia a maioria dos delegados da administração pública municipal, inclusive porque potencialmente agrega parcela de delegados do núcleo gestor e territoriais.



**GRÁFICO 18 – Composição dos delegados ao Congresso do PDPFor (%)**

Fonte: SEPLA

Essa situação se mantém, até ampliando a maioria governista, ao verificarmos a Lista de Delegados participantes dos Grupos de Trabalho do Congresso, divulgada pela Prefeitura. Esta lista apresentou uma discrepância, indicando apenas 409 delegados participantes nos GT's, conforme evidencia a Tabela 9.<sup>197</sup>

<sup>196</sup> Regimento Interno do PDPFor.

<sup>197</sup> Caracterizando uma abstenção relevante de delegados eleitos ou uma participação parcial (sem assinatura da lista de presença nos GT's ou somente na Plenária), em torno de 25% dos delegados eleitos.

**TABELA 8 – Delegados por Grupo de Trabalho no Congresso do PDPFor por segmentos**

	Territoriais	ONGs	Ent. Prof.	Ent. Trab.	Mov. Sociais	Poder púb mun	NG	Ent. Emp.	Ent. Acad.	Total
<b>G1</b>	7		1	1	4	37	8	4	2	64
<b>G2</b>	18	2		2	4	32	5	6	1	70
<b>G3</b>	22	2	2		14	40	6	4	1	91
<b>G4</b>	9		2	1	2	29	2	3	1	49
<b>G5</b>	17	2	1		12	29	3	1	1	66
<b>G6</b>	5	2	2	1	11	38	7	1	2	69
<b>Total</b>	78	8	8	5	47	205	31	19	8	409

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza – SEPLA

Neste contingente de 409 delegados, o poder público municipal possui maioria, com 205 delegados contra 204 delegados, somados todos os demais segmentos, como pode ser visto nas Tabelas 8 e 9. Além disso, internamente, nos Grupos de Trabalho, o poder público municipal possui hegemonia individual em três grupos (01, 04 e 06), sem contar os delegados da bancada da Prefeitura vinculados ao Núcleo Gestor ou eleitos territorialmente.<sup>198</sup> É possível falar em bancadas, pois no Congresso observaram-se reuniões paralelas de segmentos nos momentos de intervalo, definindo estratégias, posturas e propostas, inclusive no âmbito da Prefeitura de Fortaleza. Quantitativamente, após a bancada do poder público municipal, a bancada dos delegados territoriais possui o maior contingente, sendo composta por indivíduos de variadas origens e vínculos, potencialmente dos três pólos (governamental, empresarial e popular) do campo do planejamento urbano. Da mesma forma, a bancada do Núcleo Gestor, o quarto maior contingente é composta por representantes de várias origens.<sup>199</sup> A terceira maior bancada é a dos movimentos sociais e populares, a quinta a das entidades empresariais e em sexto lugar, empatadas as bancadas das ONG's, das entidades profissionais e das entidades acadêmicas e de pesquisa. Por fim, a menor bancada, a das entidades dos trabalhadores e sindicatos.

<sup>198</sup> Os delegados territoriais foram eleitos nas 14 áreas de participação, vide o Mapa 2 no Capítulo 6 desta Tese.

<sup>199</sup> Como foi visto no tópico 9.6 deste Capítulo.

**TABELA 9 – Delegados por Grupo de Trabalho no Congresso do PDPFor – poder público municipal e outros segmentos**

	<b>TOTAL</b>	<b>Poder público municipal</b>	<b>Outros segmentos</b>
<b>Grupo 1</b>	64	37	27
<b>Grupo 2</b>	70	32	38
<b>Grupo 3</b>	91	40	51
<b>Grupo 4</b>	49	29	20
<b>Grupo 5</b>	66	29	37
<b>Grupo 6</b>	69	38	31
<b>Total</b>	409	205	204

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza – SEPLA

Os delegados tiveram liberdade individual para se inscrever no Grupo de Trabalho de seu interesse, sendo definido um número limite de inscritos de cada segmento para cada Grupo de Trabalho, situação que abriu espaço para a definição de estratégias de bancadas no Congresso: I – Administração pública municipal com no máximo 39 delegados(as); II – Movimentos sociais e populares com no máximo 13 delegados(as); III – Entidades empresariais com no máximo 4 delegados(as); IV – Entidades profissionais com no máximo 2 delegados(as); V – Organizações não-governamentais (Ongs) com no máximo 2 delegados(as); VI – Crianças e Adolescentes, com 1 delegado(as); VII – Entidades trabalhadoras com no máximo 2 delegados(as); VIII – Entidades acadêmicas e de pesquisas com no máximo 2 delegados(as); IX – Delegados territoriais com no máximo 20 delegados(as); X – Delegados do Núcleo Gestor com no máximo 07 delegados (as).

No Congresso do PDPFor inicia-se efetivamente de forma mais ampla o debate substantivo das questões, dos temas e das propostas que compõem o documento. Além disso, esta instância foi o grande espaço de conquista do pólo popular. As eleições e o caráter decisório desse fórum institucionalizado foram relevantes para efetivar uma democratização substantiva no Plano Diretor elaborado. Isto não invalida as derrotas parciais posteriores do pólo popular, tendo em vista que algumas dessas conquistas foram revertidas, em benefício de segmentos do pólo empresarial, como será visto nos Capítulos 10 e 11 desta Tese.

Os indícios apontam para a idéia de que, após o Congresso, as Audiências Públicas na Câmara Municipal propiciaram um segundo momento decisivo no que se refere aos debates, às correlações de força e às decisões geradas. O terceiro momento decisivo envolveu negociações intermediadas pela Relatoria da Comissão do Plano Diretor na Câmara Municipal, no período anterior às Sessões Legislativas de aprovação do PD.

O Regimento do Congresso do PDP também definiu a forma de debate e decisão nos Grupos de Trabalho e na Plenária. Destaque-se que as propostas apresentadas poderiam ser de inclusão, supressão ou alteração, devendo obter a maioria de votos dos presentes nos GT's para ir à Plenária. Para a Plenária, os artigos não destacados nos GT's foram considerados automaticamente aprovados, enquanto as propostas apresentadas precisariam de maioria simples dos votos para serem aprovadas. Portanto, as propostas dos GT's não tiveram caráter deliberativo, dependendo de aprovação na Plenária. Os Relatórios dos GT's indicam o nome do delegado que fez o destaque e o caráter consensuado ou não. As propostas e alterações mais relevantes do Congresso são analisadas nos Capítulos 10 e 11 desta Tese, que realizam a análise substantiva do PDPFor.

Em 12 de março de 2008, o Projeto de Lei do PDPFor deu entrada na Câmara Municipal de Fortaleza.<sup>200</sup> Dentre estes, foi definida a estruturação da Comissão da seguinte forma: Carlos Mesquita como presidente, relatoria com Salmito Filho (PT), Machado Neto (DEM) e Helder Couto (PMN) como sub-relatores e Nelba Fortaleza (PTB) a secretaria.<sup>201</sup> Nessa etapa do processo houve três momentos importantes: a) a realização de dezesseis Audiências Públicas entre maio e novembro de 2008;<sup>202</sup> b) no período de novembro e dezembro de 2008, negociações não institucionalizadas entre os agentes sociais participantes do processo, mediadas pela Relatoria da Comissão do Plano Diretor da Câmara Municipal; c) a tramitação formal do Projeto do PDPFor em Sessões Legislativas de 19 e 22/12/08, em 1º e 2º votação, consensuais.

---

<sup>200</sup> Foi constituída então uma Comissão do Plano Diretor, composta pelos seguintes vereadores: Machado Neto (DEM), João da Cruz (PV), Paulo Mindello (PSB), Nelba Fortaleza (PTB), Salmito Filho (PT), Helder Couto (PSL), Mário Hélio (PMN), Terezinha de Jesus (PHS), Gelson Ferraz (PRB), Carlos Mesquita (PMDB).

<sup>201</sup> Boletim Informativo da Câmara Municipal de Fortaleza de 12/05/08.

<sup>202</sup> As Audiências Públicas foram realizadas nas seguintes datas: 07/12/07; 29/05/08; 05/06/08; 12/06/08; 03/07/08; 10/07/08; 17/07/08; 24/07/08; 31/07/08; 14/08/08; 28/08/08; 04/09/08; 11/09/08; 18/09/08; 25/09/08; 09/10/08; e 13/11/08. Destaque-se que a primeira Audiência citada foi convocada pela SEPLA e não é contada como AP legislativa, embora tenha sido realizada na Câmara Municipal.

## **10. ANÁLISE SUBSTANTIVA DO PDPFOR**

Este capítulo analisa o PDPFor em seus aspectos substantivos, com 327 artigos e oito anexos, distribuídos em 520 páginas. O PDPFor estrutura-se em cinco Títulos: “Do Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável”; e “Das Disposições Finais e Transitórias” (FORTALEZA, 2009).

São quatro as peças principais utilizadas nesta análise: o anteprojeto que embasou os debates e deliberações no Congresso do PDPFor; o texto modificado após as decisões do Congresso; o Projeto de Lei que deu entrada na Câmara Municipal; a Lei publicada no Diário Oficial do Município. Além dessas peças, também foram consultados os relatórios dos Grupos de Trabalho do Congresso do PDPFor, a sistematização pós-congresso efetuada pela SEPLA e a revisão jurídica promovida pela Procuradoria Geral do Município. Não se pretende fazer uma análise exaustiva do Documento e, portanto, foram selecionadas apenas as propostas e alterações relevantes à pesquisa, inclusive nos Grupos de Trabalho do Congresso do PDPFor. A análise substantiva efetua comparações entre os textos gerados nas diversas etapas do processo, avaliando as mudanças e continuidades, os debates e as decisões ocorridos no Congresso do PDPFor e na Câmara Municipal. Este capítulo é complementado pelo Capítulo 11 desta Tese, que continua essa análise.

### **10.1. Os princípios da política urbana e os objetivos do Plano Diretor**

Os dois primeiros Títulos do PDPFor – “Dos princípios da política urbana e dos Objetivos do Plano Diretor” e “Das Diretrizes e Ações Estratégicas das Políticas Setoriais” – evidenciam a articulação dos princípios da política urbana e dos objetivos do Plano Diretor a dez políticas públicas, para cada uma das quais se define diretrizes e ações estratégicas. Também evidenciam a concepção de plano diretor e de planejamento urbano hegemônica do documento, vinculada à Reforma Urbana, concepção distinta da expressa no PDDUA, articulada ao planejamento estratégico mercadofilo, como foi visto no Capítulo 8.

Enquanto o PDDUA somente no Art. 10 caracteriza o plano diretor<sup>203</sup>, o PDPFor já no Art. 2 define-o como “instrumento básico da política urbana do município”, integrante do sistema de planejamento municipal, “devendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei anual do orçamento municipal orientar-se pelos princípios fundamentais, objetivos gerais e ações estratégicas prioritárias nele contidas”. Esta centralização das peças orçamentárias municipais pelo Plano Diretor é polêmica, política e juridicamente, tendo o PDDUA sido omissivo em relação a essa questão.

No Art. 3 do PDPFor, os princípios definidos para a política urbana foram: I - as funções socioambientais da cidade; II - a função social da propriedade; III - a gestão democrática da cidade; IV - equidade. Dos quatro princípios elencados, os três primeiros são elementos essenciais ao MNRU. A única mudança do Ante-Projeto para a Lei foi a substituição, no princípio I, das “funções sociais da cidade” pelas “funções socioambientais da cidade” (PDPFor, Art. 3). O quarto princípio, da equidade, compõe atualmente ampla parcela das proposições legitimadas por organizações transnacionais para as políticas públicas.

Coube ao GT1 do Congresso do PDPFor debates os artigos integrados dos Títulos I e II (Arts. 1 a 55). O primeiro destaque não consensuado foi uma alteração no parágrafo 1º do Art. 3, relativo às diretrizes da política urbana para atender os princípios das funções sociais da cidade. O destaque referia-se à mudança da expressão “uso racional dos recursos naturais” por “uso adequado dos recursos naturais”. Essa proposta de alteração não foi incorporada ao Plano Diretor, porém revela a aceitação de uma concepção de desenvolvimento sustentável que articula equidade social e uso adequado dos recursos naturais. Mais do que isto, percebe-se que a divergência não é na concepção de desenvolvimento, mas em uma caracterização textual possivelmente mais consistente em relação aos recursos naturais.

Outros dois destaques no GT 1 remetem ao Parágrafo 3º do Art. 3. Muito embora não tenham sido consensuados no GT, esses dois incisos foram aprovados na plenária e incluídos na Lei do Plano Diretor, evidenciando uma dimensão democrática substantiva de acesso ao solo urbano e à moradia e de combate à especulação imobiliária:

Art. 3º - São princípios da Política Urbana [...] § 3º A propriedade cumpre sua função socioambiental quando, cumulativamente:

[...] V – Assegurar a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia;

VI – Não for utilizada para especulação imobiliária.

<sup>203</sup> Definindo-o como “principal instrumento da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana, com a finalidade precípua de orientar a atuação da administração pública e da iniciativa privada”.

O parágrafo 4º do Art. 3 indica elementos essenciais que caracterizariam proceduralmente uma gestão democrática da cidade, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento. Entre o Ante-Projeto e o texto final não houve modificações, sendo interessante registra-los: I - A participação popular e a descentralização das ações e processos de tomada de decisões públicas em assuntos de interesses sociais; II - A participação popular nas definições de investimentos do orçamento público; III - O desenvolvimento sustentável; IV - O acesso público e irrestrito às informações e análises referentes à política urbana; V - A capacitação dos atores sociais para a participação no planejamento e gestão da cidade; VI - A participação popular na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão da política urbana.

Dos seis elementos que caracterizariam uma gestão democrática, três eixos importantes enfatizam o caráter decisório da participação popular, evidenciando a centralidade dessa bandeira política. Além disso, o Plano Diretor aponta dois requisitos para a democratização procedural, o “acesso público e irrestrito às informações e análises referentes à política urbana” e a “capacitação dos atores sociais para a participação no planejamento e gestão da cidade”. Estes dois aspectos evidenciam restrições estrutural e cotidianamente enfrentadas por variados agentes sociais em suas tentativas de participar do planejamento urbano.

Tratando do princípio da equidade, o § 5º do Art. 3 aponta aspectos importantes da concepção democrática que perpassa o documento. Indica que o referido princípio somente será cumprido quando as “diferenças entre as pessoas e os grupos sociais forem respeitadas” e, ao mesmo tempo, quando “na implementação da política urbana, todas as disposições legais forem interpretadas e aplicadas de forma a reduzir as desigualdades socioeconômicas no uso e na ocupação do solo do Município de Fortaleza”. Desta forma, o texto distingue diferenças individuais e coletivas e desigualdades socioeconômicas, evidenciando concepções multiculturalistas.

O Art. 4º, que define os objetivos do Plano Diretor do Município de Fortaleza, teve três destaques não consensuados no GT 1 do Congresso, sendo uma supressão e duas inclusões. Nenhuma dessas propostas foi incorporada ao texto final:

**(Supressão)** IX - Promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda.

**(Inclusão) XVII** – Estimular o uso e ocupação do solo no sentido de promover uma descentralização de atividades, de forma que os bairros sejam dotados de serviços essenciais que reduzam o deslocamento de pessoas.

**(Inclusão) XIX** – Combater as invasões do solo urbano público e privado.

As três proposições têm caráter diferenciado, sendo que duas se contrapõem à pauta da reforma urbana. A supressão do inciso IX, relativa à regularização fundiária, e a inclusão do inciso XI, que propõe o “combate às invasões”, fica no limite de visões que defendem a criminalização das lutas sociais. Outra proposta tem consonância com a descentralização através do estímulo à polinucleação urbana, visando ampliar os vínculos, acessos, usos e atividades próximos aos locais de residência.

Analisando os dezesseis objetivos do PDPFor, avalia-se que eles podem ser classificados em seis grupos diferenciados (PDPFor, Art. 4). Um primeiro grupo articula a integração social, econômica, ambiental e territorial do Município e da Região Metropolitana ao planejamento urbano e ao sistema democrático e participativo de planejamento e gestão da cidade. O segundo grupo articula quatro objetivos com impacto na estrutura urbana e na dinâmica de segregação socioespacial: a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a regulação do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano; a distribuição equitativa dos equipamentos sociais básicos; a redução dos riscos urbanos e ambientais. O terceiro grupo envolve objetivos que promovem políticas específicas: saneamento ambiental; acessibilidade e mobilidade universal; reabilitação da área central da cidade. O quarto grupo de objetivos envolve o combate à especulação imobiliária e a indução à utilização de imóveis não edificadas, não utilizados e subutilizados. O quinto grupo de objetivos envolve políticas de preservação do patrimônio de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dos principais marcos da paisagem urbana e dos ecossistemas e recursos naturais. O sexto grupo de objetivos determina a ampliação da oferta de áreas para a produção habitacional de interesse social com qualidade, dirigida aos segmentos de menor renda e a promoção da urbanização e da regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda.

Os objetivos do PD houve apenas duas mudanças consensuadas no Congresso, alterando os Incisos VI e VIII do Art. 4, que se referem ao patrimônio e à habitação de interesse social. Além disso, também houve uma alteração no Inciso XI do Art. 4, efetuada no contexto de tramitação na Câmara Municipal, estabelecendo critérios, na versão inicial inexistentes, de distribuição equitativa dos equipamentos sociais básicos, “de acordo com as

necessidades sociais das regiões, de forma que a distribuição dos respectivos recursos a estas seja diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao nível de renda”. Portanto, em consonância com o princípio da equidade, particularmente em relação à justa distribuição dos ônus e benefícios (PDPFor, Art. 3).

O Título II – “Das Diretrizes e Ações Estratégicas das Políticas Setoriais” estrutura-se em dez capítulos, cada um correspondendo a uma política: Habitação e Regularização Fundiária (dois artigos); Terras Públicas (dois artigos); Meio Ambiente (18 artigos); Saneamento Ambiental (seis artigos); Defesa Civil (dois artigos); Mobilidade (sete artigos); Proteção do Patrimônio Cultural (oito artigos); Desenvolvimento Econômico (dois artigos); Turismo (três artigos); e Integração Metropolitana (dois artigos). A quantidade de artigos de cada política é um indício da importância que lhe foi conferida no PDPFor, inclusive em relação às segmentações internas e interfaces. Neste sentido, cabe destacar a problemática do meio-ambiente como elemento bastante debatido no processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza. Isto se vincula à existência de um grupo relevante de militantes sócio-ambientais no pólo popular do campo do planejamento urbano da cidade, o que também poderá ser percebido no Capítulo 11 desta Tese.

Para a Política de Habitação e Regularização Fundiária, os Arts. 5 e 6 definem, respectivamente, dezenove diretrizes e dezessete ações estratégicas. Em relação às dezenove diretrizes, elas podem ser classificadas em quatro tipos: a) oito diretrizes que afirmam princípios procedimentais e substantivos, de caráter geral e/ou específico (I, III, IV, VII, XIII, XIV, XVIII e XIX); b) oito diretrizes afirmando a intersetorialidade das políticas públicas e o caráter destas enquanto indução/estímulo, inibição, garantia e regulação/normatização (II, V, VI, VIII, IX, XI, XV e XVI); c) duas diretrizes da política urbana como intervenção (X e XII); d) uma diretriz vinculada ao financiamento das políticas públicas (XVII). O Art. 5 sofreu cinco modificações a partir do Congresso, com alterações nos Incisos IX, XI, XIV, XVI e XIX. Essas alterações incluíram direitos como a acessibilidade, e segmentos sociais específicos, como as pessoas com deficiência e a sociedade civil organizada.<sup>204</sup>

Em relação à política de habitação e regularização fundiária, 17 ações estratégicas foram definidas (PDPFor, Art. 6). Dessas 14 foram de formulação, criação, integração ou efetivação de algum tipo de capacitação, plano, legislação, sistema, conselho, conferência, diagnóstico. Portanto, reveladoras da necessidade de afirmação do planejamento urbano enquanto um processo que se estende para além da revisão do PD, exigindo atividades e

<sup>204</sup> Vide a Tabela da SEPLA que expõe o resultado da votação no plenário do Congresso.

produções bastante complexas e amplas. Além disso, outras duas ações estratégicas visam a priorização e agilização da aprovação de empreendimentos de interesse social, evidenciando a habitação de interesse social como uma das grandes promessas de resultados futuros no Plano Diretor. Por fim, uma última ação remete ao aproveitamento da mão-de-obra local nos “trabalhos sociais e nas obras desenvolvidas em cada comunidade”. Em relação a esse Art. 6, três sugestões de alteração foram aprovadas no Congresso, modificando a redação dos incisos II, VI e XII que abordam o diagnóstico das condições de moradia no município, o sistema de fiscalização integrado e o Conselho Municipal de Habitação Popular.

A análise das diretrizes e das ações estratégicas da política de habitação e regularização fundiária evidencia como o processo de revisão do PD deve necessariamente estar vinculado às intervenções e transformações de variados tipos no campo do planejamento urbano na cidade. Das 17 diretrizes, 11 afirmam características e tipos diferentes de financiamento, intervenções e políticas públicas, enquanto nas ações estratégicas, pelo menos 15 podem ser entendidas enquanto pressupostos necessários às mudanças efetivas no campo do planejamento urbano e requisitos essenciais à efetivação do PDFor. Nessa perspectiva, enquanto afirmação concreta de uma institucionalidade transformada, as proposições remetem a inovações nas práticas políticas e técnico-administrativas e nos padrões de convivência e articulação entre os poderes público e privado.

Faz parte da proposta de política habitacional, e isto em maior ou menor grau também das demais políticas setoriais um conjunto de diretrizes e ações estratégicas que afirmam a democratização procedimental e substantiva no planejamento urbano da cidade, através de proposições ou temas como: democratização do acesso à terra urbana e à moradia digna; intersectorialidade das políticas públicas; atenção especial aos segmentos vulneráveis/específicos e priorização das famílias e assentamentos de baixa renda; participação de famílias nas tomadas de decisão das intervenções urbanas; vinculação de mecanismos de captação de recursos financeiros, financiamento e subsídio direto à política pública; fortalecimento de processos democráticos na formulação, implementação e controle de recursos públicos, inclusive através da instituição de fundos públicos; estabelecimento de canais permanentes de participação das comunidades e da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisões; promoção da intergovernamentalidade nas políticas públicas; promoção da co-gestão, com articulação entre sociedade política e sociedade civil; garantia de funcionamento de conselhos, com caráter deliberativo e paritário e de realização periódica de conferências; integração dos diversos mecanismos de participação popular;

articulação entre orçamento participativo e demandas dos conselhos; capacitação periódica da população e do corpo técnico e desenvolvimento da estrutura administrativa.

Os Arts. 7 e 8 definem sete diretrizes e quatro ações estratégicas para a Política de Terras Públicas municipal, tendo estes artigos sofrido pequenas modificações entre o anteprojeto apresentado pela Prefeitura ao Congresso do PDPFor e a versão final do Documento.<sup>205</sup> São ações estratégicas da Política de Terras Públicas, a elaboração do Plano Diretor de Gestão das Terras Públicas, a criação do Cadastro Geral de terras públicas, a revisão das cessões das terras públicas, a viabilização das formas de aquisição de imóveis e a concessão de terras públicas gratuita ou onerosa.

No inciso V do Art. 7 foi acrescentada à implantação de praças e equipamento sociais também a diretriz de “conservação” desses elementos urbanos. O Inciso I do Art. 8 despertou debates no GT 1 do Congresso, gerando duas propostas de alteração, não consensuadas, e também não aprovadas em plenário, sendo mantida a redação original do Artigo. A divergência envolveu a definição da finalidade da aquisição das terras públicas, com três propostas em disputa: a original, que vinculava a aquisição a equipamentos; uma proposta que agregava equipamentos e/ou preservação ambiental; uma terceira que omitia da redação a finalidade explícita.<sup>206</sup> Também no Art. 8 destaque-se a exclusão do inciso V – “Atribuir ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano a competência para dar anuência à concessão de terras públicas”.

Também houve uma pequena modificação no § 1º do Art. 8, que explicita a destinação da concessão de terras públicas de forma gratuita, para fins de habitação e regularização fundiária.<sup>207</sup> O PD também delimita a possibilidade da “concessão onerosa de terras públicas para a exploração econômica com fins lucrativos”, que poderá ocorrer nos casos: I - edificações e uso para fins comerciais e de serviços; II - implantação de indústrias; III - exploração hortifrutigranjeira. Não houve registro de discussão no Congresso sobre essa concessão onerosa.

---

<sup>205</sup> Houve duas mudanças no Art. 7 e também duas mudanças no Art. 8, aprovadas no Congresso.

<sup>206</sup> A proposição original e que foi mantida é a seguinte: Art. 8, I: Elaborar Plano Diretor de Gestão das Terras Públicas, articulado com os demais planos setoriais, que deverá estabelecer as necessidades de aquisição de novas terras públicas para equipamentos, considerando características, dimensões e localização.

<sup>207</sup> A destinação envolve três elementos I) utilização da terra para fins de moradia de interesse social; II) utilização da terra para fins de subsistência; III) construção de obras ou instalação de serviços públicos de interesse social e equipamentos sociais. A mudança ocorreu no último item, onde o termo original – “equipamentos comunitários – foi substituído por “equipamentos sociais”.

A política de meio ambiente inclui dezesseis diretrizes e estrutura-se em sete seções, cada uma com um conjunto de ações estratégicas: Regulação do Uso e Ocupação do Solo; Uso, Preservação e Conservação da Biodiversidade; Controle da Qualidade Ambiental; Sistema de Áreas Verdes; Monitoramento dos Recursos Hídricos; Educação Ambiental; Sistema Municipal de Meio Ambiente. Trata-se de um núcleo das políticas públicas do PD bastante abrangente, o que revela a presença e a força da militância ambientalista, como já foi mencionado.

No Cap. VIII – Da política de desenvolvimento econômico, ficou bastante evidente a qualificação da proposta a partir dos debates e decisões realizados no Congresso do PDPFor, inclusive através de uma dinâmica que transcendeu as discussões realizadas no GT, envolvendo negociações informais, debate e aprovação no plenário. A participação de agentes dos três pólos configurou potencialidades relevantes para a formulação de políticas públicas setoriais específicas, valorizando segmentos sociais vinculados à economia solidária, à agricultura urbana, às unidades produtivas familiares, aos pequenos empreendedores e às “experiências laborais comunitárias com a base no cooperativismo e associativismo” (PDPFor, Arts. 50 e 51). As mudanças neste capítulo revelaram a priorização estratégica conferida pelo pólo popular à população de baixa renda no PDPFor<sup>208</sup>, presente, por exemplo, no Inciso V do Art. 51.<sup>209</sup>

Também o Cap. IX do Título II – Da política de desenvolvimento turístico, revelou ampla qualificação nas diretrizes dessa política (PDPFor, Arts. 52, 53 e 54) através da participação efetivada no processo de revisão. Houve a inclusão de um artigo caracterizando a política municipal de turismo e definindo a sua intencionalidade, assim como a inclusão de oito estratégias para essa política. Também houve mudanças nas ações estratégicas da política de turismo, tais como a inclusão de outras áreas, além das já definidas, para a priorização dos investimentos de infra-estrutura turística, e o estímulo à criação de cooperativas populares para exploração de atividades turísticas.

Analisando as discussões e decisões geradas a partir do GT 1 do Congresso do PDPFor, constata-se que foram geradas 155 proposições de mudanças nos Títulos I e II, das quais apenas 21 não consensuadas e somente oito não tendo sido aprovadas pelo Congresso do PD. Isto evidencia um amplo debate para o Título, muito embora o teor das mudanças, de

---

<sup>208</sup> É importante distinguir essa priorização do tratamento dado a segmentos específicos da população, tais como pessoas com deficiência e dificuldade de locomoção, muito embora não configurem aspectos excludentes.

<sup>209</sup> “Desenvolver programas de incentivo à geração de trabalho e renda locais, a partir das potencialidades econômicas e culturais de bairros, priorizando as zonas habitadas pela população de baixa renda”.

forma geral, revele o caráter consensual do documento, dotando-o de maior precisão ou amplitude conceitual e terminológica, inclusive em consonância com outras legislações existentes.<sup>210</sup> Também é perceptível que somente em casos minoritários prevaleceu uma proposta não consensuada no GT, gerada pela sociedade civil, na votação em Plenário.<sup>211</sup>

Cabe aqui uma reflexão analisando como a discussão envolveu objetivos, diretrizes e estratégias, de caráter mais abstrato, evidenciando a defesa de valores e a existência de disputas em torno de concepções entre os agentes participantes do processo. Ao mesmo tempo, os debates também envolveram propostas de caráter mais concreto – como as ações estratégicas no âmbito das políticas públicas setoriais.

Algumas propostas geradas no Congresso do PD evidenciaram funções de representação dos delegados em relação a segmentos sociais ou comunidades específicas, como é o caso da inclusão do Inciso XIII ao Art. 32, que define as ações estratégicas para a limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos: “Estimular e apoiar a implantação de cooperativas de catadores bem como criar melhores condições de trabalho”. Também neste sentido, são bastante expressivas, por exemplo, as alterações realizadas no “Capítulo VI – Da mobilidade”, com várias alterações que enfatizam o cuidado em relação às “pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida”, além de estabelecerem prazos para a elaboração de manual técnico.<sup>212</sup>

Além disso, uma outra questão que necessita ser enfatizada nesse momento é a presença de núcleos temáticos na estrutura do Documento, configurando eixos de intervenção de indivíduos, segmentos técnicos e grupos específicos. No caso da política de habitação e regularização fundiária, por exemplo, revelou-se um maior nível de consolidação de vetores democráticos, associada talvez a fatores como a larga trajetória das lutas e movimentos sociais urbanos, a centralidade dessa questão na vida das famílias de baixa renda e a dinamicidade dessa política setorial no cenário nacional da última década.

A grande maioria das mudanças na proposta do PD ocorreu no Congresso do PDFor, muito embora em partes específicas da peça tenham ocorrido mudanças, debates e confrontos significativos nas Audiências Públicas da Câmara Municipal, como será visto no Capítulo 11 desta Tese.

---

<sup>210</sup> Vide Relatório do GT 1 e Tabela da Sepla.

<sup>211</sup> É o caso, por exemplo, do parágrafo IV do Art. 16, onde houve uma alteração do texto “fomentar o turismo ecológico e a educação ambiental” para “fomentar e incentivar o ecoturismo sustentável e a educação ambiental”.

<sup>212</sup> Vide, por exemplo, algumas alterações nos Arts. 35 e 38.

Além disso, no Título II do PDPFor, após a consolidação das mudanças decorrentes das decisões do Congresso do PD, ainda foram realizadas dezoito alterações, ou pela PGM ou no âmbito da Câmara Municipal. Essas alterações envolveram, em sua maioria, qualificações formais do texto ou inclusões substantivas que não modificaram as decisões do Congresso, e, ainda, acréscimos decorrentes de legislações específicas, contemplando exigências incluídas no Texto.<sup>213</sup>

## 10.2. O ordenamento territorial do Plano Diretor

Este trecho do Plano Diretor inclui o zoneamento com a definição de instrumentos e de parâmetros da ocupação urbana para as diferentes zonas da cidade. Neste sentido, e para efeito de entendimento, cabe conceituar alguns parâmetros de ocupação urbana, definidos pelo próprio PD:

Índice de aproveitamento básico: é aquele que determina a área de construção permitida para cada zona da cidade, sem acréscimos decorrentes de importação de potenciais através da Transferência do Direito de Construir ou da Outorga Onerosa;

Índice de aproveitamento máximo: é aquele que determina a área total de construção permitida em cada zona da cidade, sendo o resultado do somatório entre o índice de aproveitamento básico e as áreas de construção acrescidas a partir da transferência do direito de construir e/ou da outorga onerosa (PDPFor, Art. 189).

A altura máxima da edificação é a distancia vertical tomada em meio da fachada até o ponto mais alto da cobertura, incluindo as construções auxiliares situadas acima do teto do último pavimento (caixa de água, casas de máquinas, circulações) e os elementos de composição da referida fachada (platibandas e frontões) [...](PDPFor, Art. 190).

A taxa de permeabilidade é o percentual mínimo da área do terreno a ser mantida nas suas condições naturais, tratada com vegetação, que permite a infiltração de água no solo, livre de qualquer construção, edificação ou pavimentação, e variável por zona (PDPFor, Art. 191).

Taxa de ocupação é a percentagem da área do terreno ocupada pela projeção da edificação no plano horizontal, não sendo computados nesta projeção os elementos componentes das fachadas, tais como: brises, jardineiras, marquises, pérgolas e beirais (PDPFor, Art. 193).

Taxa de ocupação do subsolo é a percentagem da área do terreno ocupada pela maior área de pavimento de subsolo (PDPFor, Art. 194).

A proposta de ordenamento territorial do PDPFor abrange 227 artigos, estruturando-se em dez capítulos. Os três primeiros capítulos explicam e detalham a proposta de macrozoneamento do município. Já o Cap. IV define e delimita as zonas especiais, o Cap. V

<sup>213</sup> Essas alterações ocorreram nos Arts. 12, 18, 20, 23, 26, 32, 38, 44, 53 e 54.

refere-se ao Sistema de Mobilidade Urbana, os Caps. VI e VII ao parcelamento, uso e ocupação do solo, o Cap. VIII aos condomínios e o Cap. IX apresenta um conjunto de instrumentos de política urbana. Finalmente, o Cap. X trata da regularização fundiária.

Como é possível perceber, esse Título é bastante denso, amplo e importante na estrutura do Documento, compreendendo as delimitações de zoneamento, a definição dos parâmetros urbanísticos e o repertório de instrumentos do PDPFor. Também compõem o Título III os Mapas/Anexos 1, 2, 3, 4 e 5 do PDPFor.<sup>214</sup> Os grandes debates e lutas sociais do PD de Fortaleza, em seus aspectos substantivos, referiram-se a este Título.

O zoneamento de Fortaleza é estruturado no macrozoneamento – que subdivide o território municipal na macrozona de ocupação urbana e na macrozona de ocupação ambiental –, e nas zonas especiais, que se sobrepõem ao macrozoneamento. As delimitações das macrozonas de ocupação urbana e de proteção ambiental estão territorializadas nos Anexos/Mapas 1, 2 e 3 do PDPFor.<sup>215</sup>

A Macrozona de Proteção Ambiental (MPA) subdivide-se nas áreas da Zona de Recuperação Ambiental (ZRA), em três Zonas de Interesse Ambiental (ZIA – Sabiaguaba; Praia do Futuro; e Cocó) e nas Zonas de Preservação Ambiental (ZPA – Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba; Faixa de Praia; e áreas dispersas da Zona de Preservação Ambiental). Das sete zonas em que se estrutura a Macrozona de Proteção Ambiental, quatro situam-se exclusivamente na área das Regionais II e VI: as três ZIA's e a ZPA do Parque Natural das Dunas de Sabiaguaba. A ZPA da Faixa de Praia acompanha praticamente todo o litoral da cidade, atingindo, portanto, as Regionais I, II e VI. Por fim, a ZPA 1 (Zona de Preservação Ambiental) e a ZRA (Zona de Recuperação Ambiental) estão distribuídas por toda a cidade, como pode ser visto no Mapa 4.

---

<sup>214</sup> Para corroborar essa centralidade, é importante destacar que dos seis (06) GT's do Congresso do PDPFor, quatro (04) discutiram esse Título.

<sup>215</sup> As georreferências desses Mapas – e também dos demais –, com as coordenadas de localização das Macrozonas, incluídas as subdivisões, estão disponíveis no Diário Oficial do Município de 13 de março de 2009, na publicação do PDPFor.

**MAPA 4: Subdivisão da MacroZona de Proteção Ambiental – PDPFor**  
**Fonte: SEPLA**

O PDPFor caracteriza a ZPA e as suas subdivisões, definindo objetivos gerais e específicos para as diversas áreas, indicando os instrumentos que serão especialmente aplicados e os parâmetros de ocupação, uso e parcelamento do solo, quando cabíveis.

Para as diferentes zonas ambientais é interessante destacar o repertório de instrumentos de planejamento urbano elencados: plano de manejo, plano de gestão, estudo ambiental, direito de superfície, estudo de impacto de vizinhança, direito de preempção e instrumentos de regularização fundiária.<sup>216</sup>

Em relação aos parâmetros de ocupação, destaque-se que: a) nas zonas de preservação ambiental é proibida a ocupação urbana e, portanto, para os índices de aproveitamento básico, máximo e mínimo, a taxa de ocupação e a altura máxima de edificação, o valor é zero (0,0), enquanto a taxa de permeabilidade é de 100%; b) para as ZRA's os índices de aproveitamento básico e máximo (0,5), o índice de aproveitamento mínimo (0,0), a taxa de permeabilidade (60%), a taxa de ocupação (30%) e a altura máxima da edificação (12 m) são idênticos; c) nas ZIA's, os parâmetros anteriores são variáveis, devendo-se acrescer os parâmetros de área mínima, testada mínima e profundidade mínima do lote.

Diferentemente do PDDUA, no PDPFor a questão ambiental já é normatizada no macrozoneamento, revelando a força de uma perspectiva sócio-ambiental, e uma concepção bastante diferenciada a guiar o zoneamento. Em relação à questão ambiental, portanto, o PDPFor institui um conjunto relevante de normas gerais e específicas, que podem ser entendidas enquanto elementos de fortalecimento do pólo popular e das lutas sócio-ambientais. Contudo, considerando-se históricas lutas e problemas ambientais na cidade, configura-se um cenário tenso, demarcado por antagonismos e conflitos graves e complexos, com amplas derrotas para os militantes ambientalistas. Apenas para exemplificar, cabe fazer referência à questão das barracas de praia na orla da cidade, aos conflitos vinculados ao uso e ocupação da região do Mucuripe e à ocupação capitalista verticalizada em amplas áreas dos entornos do Rio Cocó e na região de Sabiaguaba.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> Para conhecer os instrumentos específicos para cada divisão da zona de proteção ambiental, vide os Arts. 65, 69 e 74.

<sup>217</sup> O movimento ambientalista questiona a presença das barracas de praia na orla da cidade, caracterizando uma ocupação urbana ilegal, como será visto no Capítulo 11. A ocupação verticalizada no Rio Cocó e em Sabiaguaba da mesma forma é entendida como uma ocupação ilegal de áreas ambientalmente frágeis. Por fim, no caso da região do Mucuripe, a disputa envolve conflituosos interesses portuário-industriais, turísticos e de interesse social. no último episódio desse conflito, o Governador Cid Gomes e a Prefeita Luizianne Lins divergiram em relação à destinação desse território.

No PDDUA, o vetor essencial a guiar o macrozoneamento, como se analisou no Capítulo 8 desta Tese, foi a ocupação urbana, existente ou potencial, entendida de uma forma genérica e abstrata, dissolvendo ou não enfatizando conflitos, tensões e contradições vinculados aos processos de uso, ocupação, acesso, posse e propriedade do espaço urbano. No PDPFor, essas questões sócio-espaciais são tornadas relevantes, como é possível intuir através das diretrizes de ordenamento territorial do município contidas no PDPFor (Art. 57):

I - planejamento, ordenamento e controle do uso do solo e do desenvolvimento do Município, da distribuição espacial da população e das atividades sociais e econômicas: visando evitar: a) as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; b) a proximidade e conflitos entre usos e atividades incompatíveis; c) uso inadequado dos imóveis urbanos em relação à infra-estrutura, à zona urbana, ao meio ambiente e a função social; d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; e) a deterioração das áreas urbanizadas e dotadas de infra-estrutura; f) o uso inadequado dos espaços públicos; g) a poluição e a degradação ambiental.<sup>218</sup>; II - incentivo à multiplicidade e interação de diferentes grupos sociais e de usos nas diversas localidades e bairros do território municipal; III - indução e promoção de intervenções para o desenvolvimento urbano, ambiental e sócio-econômico de todo o Município, com prioridade para as áreas com precárias condições de habitabilidade, ocupadas por população de baixa renda; IV - indução à intensificação do uso e ocupação do solo e a ampliação dos níveis de adensamento construtivo nas áreas com disponibilidade de infra-estrutura e serviços urbanos e com significativa presença de imóveis não utilizados e subutilizados; V - reconhecimento das áreas de ocupação irregular, precária e em situação de risco, para efeito do planejamento urbano, prevendo a articulação de políticas, programas, projetos, ações e instrumentos de requalificação urbano-ambiental e de regularização urbanística e fundiária, visando à adequação das condições de habitabilidade.

O Congresso do PDPFor debateu amplamente o Título II – “Do Ordenamento Territorial” –, gerando um conjunto significativo de mudanças no texto original. O Grupo de Trabalho 2 debateu o que inicialmente estava classificado como disposições gerais e macrozoneamento, revelando um grau de conflitualidade maior em relação ao GT 1, com oito destaques consensuados e 87 destaques não consensuados.<sup>219</sup> Esse debate, com ampla participação de agentes do pólo popular do campo do planejamento urbano de Fortaleza, diferencia o caso do PDPFor da revisão do Plano Diretor da cidade de São Paulo. Villaça (2005, p. 48), analisando planos diretores avalia que em São Paulo as “camadas populares” sempre têm “demonstrado pouco ou nenhum interesse em debater o zoneamento”, tema restrito às elites econômicas e sociais. Não foi o que ocorreu em Fortaleza, como poderá ser

<sup>218</sup> Visando evitar: a) as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; b) a proximidade e conflitos entre usos e atividades incompatíveis; c) uso inadequado dos imóveis urbanos em relação à infra-estrutura, à zona urbana, ao meio ambiente e a função social; d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; e) a deterioração das áreas urbanizadas e dotadas de infra-estrutura; f) o uso inadequado dos espaços públicos; g) a poluição e a degradação ambiental.

<sup>219</sup> Relatório do GT2 do Congresso do PDPFor.

visto também nos Capítulos 11 e 12 desta Tese. Ao mesmo tempo, deve-se relativizar essa comparação, pois as interpretações do autor parecem referir-se predominantemente a segmentos sociais não organizados politicamente, o que não é o caso de Fortaleza. Neste sentido, cabe destacar o papel fundamental de assessoria desenvolvido pelo NUHAB, efetivando mobilização social e formação de caráter político e técnico que impacta um conjunto bastante significativo de famílias e comunidades da cidade. Esse é um trabalho de médio e longo prazo assentado em tradições dos movimentos urbanos da cidade, que desde os anos 1980, pelo menos, situam as lutas sociais em contextos de articulação entre planejamento participativo, assessoria técnica e desenvolvimento local.

No âmbito da revisão do Plano Diretor, por exemplo, no GT2 foi bastante perceptível a atuação do Cearah Periferia, evidenciando a força do Nuhab e, portanto de amplos segmentos do pólo popular, inclusive ao aprovar várias propostas efetuadas. Porém, em alguns casos, esse grupo foi derrotado e suas propostas não foram incorporadas.<sup>220</sup>

É possível levantar a hipótese de que, apesar da SEPLA ter buscado constituir uma atuação de bancada dos delegados governamentais no Congresso, e de forma mais ampla uma intervenção unificada em todo o processo de revisão, alguns delegados tiveram posturas autônomas, em relação à essa orientação, pelo menos em momentos pontuais de debate, proposição e decisão. Além disso, em alguns casos os delegados governamentais, na impossibilidade do consenso, definiram ou mantiveram uma proposta de meio termo em relação aos segmentos popular e empresarial. Isto ficou evidente, por exemplo, no debate que definiu os parâmetros de ocupação para as Zonas de Recuperação Ambiental.

Cabe lembrar que a ZRA encontra-se distribuída por todo o território municipal; daí a sua centralidade nos processos de disputa pela cidade, onde estão em jogo amplas possibilidades de apropriação em consonância com interesses dos agentes do capital e dos agentes populares. Na definição dos parâmetros de ocupação desse tipo de zona, a proposta original da Prefeitura, que prevaleceu no texto final, definia a altura máxima da edificação em 12 metros, enquanto a proposta vinculada ao Nuhab propôs nove metros e a proposta empresarial 15 metros.

Outro caso envolve o objetivo VI da ZRA: “promover a recuperação ambiental de áreas ocupadas por população que não seja a de baixa renda, principalmente por

---

<sup>220</sup> Por exemplo, não foi incorporado ao PDPFFor, o seguinte objetivo para a Macrozona de Proteção Ambiental: “Garantir a permanência de assentamentos irregulares de população de baixa renda, contendo sua expansão e implementando projetos e ações que compatibilizem a qualidade de vida da população e a proteção dos recursos naturais presentes” (vide Relatório do GT2).

equipamentos de impacto, mediante termo de compromisso”. Duas propostas foram rejeitadas em relação à redação original. Enquanto a proposta do pólo popular foi a de que o ônus da recuperação fosse do empreendedor promotor da degradação, uma proposta defendida por uma delegada autônoma do pólo governamental foi o da supressão do Inciso. Este caso, tendo em vista a manutenção da proposta oficial da Prefeitura, corrobora a força majoritária dos delegados governistas, a sua posição central nos debates e proposições e a inexistência de homogeneidade absoluta na bancada governamental municipal.

Também foram efetuadas, e rejeitadas, propostas de alteração dos parâmetros de ocupação urbana das Zonas de Interesse Ambiental do Cocó, da Sabiaguaba e da Praia do Futuro, sendo mantidas as sugestões iniciais da SEPLA. As propostas para a Praia do Futuro e para o Cocó, aumentavam os parâmetros, inclusive a altura máxima das edificações (no Cocó de 15m para 48m, e na Praia do Futuro de 36m para 48m), e foram rejeitadas no Congresso do PDPFor. Vale lembrar a importância dos parâmetros urbanísticos para o capital imobiliário, o que será confirmado também na análise das propostas e debates para a macrozona urbanizada.

A Macrozona de Ocupação Urbana se subdivide em nove diferentes tipos de zonas urbanas: duas Zonas de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1 e ZOP 2); uma Zona de Ocupação Consolidada (ZOC); duas Zonas de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1 e ZRU 2); duas Zonas de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1 e ZOM 2); uma Zona de Ocupação Restrita (ZOR); e a Zona da Orla (ZO).<sup>221</sup> Em comparação com o PDDUA, essa classificação permite distinguir com maior consistência técnica e política as diferentes zonas da cidade, inscrevendo no vetor de ocupação urbana as contradições e diferenças urbanas associadas aos conflitos, desigualdades e segregações sócio-espaciais existentes. Neste sentido, distinguem-se duas zonas ocupação preferencial, uma zona de ocupação consolidada, duas zonas de ocupação moderada, uma de ocupação restrita, além de duas zonas de requalificação urbana e da Zona da Orla, esta subdividida em sete trechos, como pode ser visto no Mapa 5.

---

<sup>221</sup> Para cada uma dessas zonas é efetuada uma caracterização, a definição dos objetivos, dos parâmetros urbanísticos, dos instrumentos especialmente aplicados e das coordenadas geográficas que as compõem. Vide o Mapa 3 do PDPFor; Diário Oficial do Município de 13 de março de 2009.

**Mapa 5: Subdivisão da MacroZona de Ocupação Urbana – PDPFor**  
**Fonte: SEPLA**

A Zona de Ocupação Consolidada situa-se na Regional II, ocupando a maior parte da Aldeota e do Meireles, e trechos da Papicú, Varjota, Mucuripe e Cocó, todos eles bairros onde predomina a ocupação residencial de famílias de renda média e alta. Nos últimos três bairros, são bastante evidentes as tensões entre áreas de proteção ambiental e uma ocupação urbana consolidada ou em expansão, associada a poderosos interesses inscritos nos circuitos imobiliários capitalistas, com vultosas potencialidades de lucro.<sup>222</sup> A caracterização e os objetivos da ZOC indicam: a identificação de focos de saturação da infra-estrutura e do sistema viário; inadequações relativas à qualidade da paisagem, ao conforto ambiental e ao patrimônio histórico, cultural, artístico, arqueológico, turístico e paisagístico; a necessidade de contenção da ocupação intensiva do solo; a necessidade de recuperação, para a coletividade, de valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos; a existência de núcleos habitacionais de interesse social, com exigências de integração e regularização urbanística e fundiária. Os parâmetros da ZOC, assim como os das Zonas de Ocupação Preferencial, apresentam os maiores valores para os índices de aproveitamento do solo e a altura máxima das edificações. No caso da ZOC trata-se de uma contradição, tendo em vista o objetivo explícito de contenção da ocupação intensiva do solo, por conta da saturação residencial, comercial e de serviços e das inadequações urbanísticas existentes.

A ZOP 2 abrange bairros e partes de bairros das Regionais II (como Papicú, Joaquim Távora, Dionísio Torres e São João do Tauape) e IV (como Benfica, José Bonifácio, Parreão, Damas, Bom Futuro e Jardim América). Já a ZOP 1 abrange um conjunto de bairros ou partes de bairros das Regionais I e III (como Alagadiço Novo, Monte Castelo, Presidente Kennedy, Vila Ellery, Parquelândia, Amadeu Furtado e Rodolfo Teófilo) e situados em territórios próximos ou fronteiriços às Regionais II e IV.<sup>223</sup>

Há diferenças na caracterização e também nos objetivos das duas ZOP's. Enquanto a ZOP 1 caracterizar-se-ia pela disponibilidade de infra-estrutura e serviços e pela presença de imóveis não utilizados ou subutilizados, destinando-se à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo, a ZOP 2 já apresentaria sinais de saturação, com disponibilidade parcial de infra-estrutura e serviços e áreas com disponibilidade limitada de adensamento, destinando-se à intensificação condicionada do uso do solo (PDPFor, Arts. 79 e 83). As duas zonas prevêm a altura máxima das edificações de 72m, o que corresponde a 24 pavimentos.

---

<sup>222</sup> Vide Mapa 3 do PDPFor.

<sup>223</sup> Vide o Capítulo 6 desta Tese, que caracteriza as regionais e os bairros de Fortaleza.

As duas ZOP's também evidenciam a existência de núcleos habitacionais de interesse social, muito embora somente a ZOP 1 incorpore enquanto objetivo a promoção de “programas de habitação de interesse social e mercado popular”. A ZOP 2 abrange majoritariamente partes de bairros como Papicu, Joaquim Távora, Dionísio Torres e Fátima. Já a ZOP 1 se situa na confluência entre a Regional II, ocupada majoritariamente por famílias de renda média e alta, e as Regionais I e III, amplo arco de ocupação precária da cidade e, portanto, teoricamente evidenciando uma maior presença de famílias situadas no âmbito dos programas de interesse social.<sup>224</sup> Portanto, no caso da ZOP 2, tratam-se de áreas bastante valorizadas pelo capital imobiliário, o que no caso da ZOP 1 somente ocorre em parcela restrita da área, parecendo caracterizar-se uma divisão territorial entre os territórios destinados à população pobre e aqueles destinados à apropriação privada visando a reprodução do capital.

Na ZOC e nas ZOP's, os instrumentos de planejamento urbano arrolados podem ser distinguidos em três tipos: I) vinculados à função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação mediante pagamento por títulos da dívida pública); II) vinculados aos direitos urbanos: estudo de impacto de vizinhança, estudo ambiental, ZEIS, instrumentos de regularização fundiária; III) vinculados à articulação entre poder público e segmentos empresariais e/ou à dinamização sócio-espacial e econômica (direito de preempção; direito de superfície; transferência do direito de construir; outorga onerosa do direito de construir; outorga onerosa de alteração de uso; consórcio imobiliário; operação urbana consorciada).

O PDPFor mobiliza um conjunto de instrumentos importantes para o enfrentamento da chamada especulação imobiliária e para a ampliação do acesso e usufruto aos direitos urbanos. Além disso, consolida um repertório amplo de instrumentos que permitem dinamizar a reprodução do capital e o mercado imobiliário, de forma regulada, gerando interfaces e articulações entre o poder público e o poder privado e difundindo novos padrões para essas relações. Nessa perspectiva, esses instrumentos constituem elementos essenciais, mas não suficientes, para a promoção de transformações nas estruturas, nas redes e nas práticas institucionais, potencialmente impactando os habitus e as disposições sociais hegemônicas na estrutura institucional da Prefeitura.

Corroborando o alto grau de conflitualidade exercitado no GT 2 do Congresso do PDPFor, foi defendido um conjunto bastante amplo de propostas visando alterar os

---

<sup>224</sup> Vide o Capítulo 6 desta Tese.

parâmetros de ocupação urbana para as Zonas de Recuperação Ambiental e de Interesse Ambiental (seis propostas), para as Zonas de Ocupação Preferencial e a Zona de Ocupação Consolidada (nove propostas), para as Zonas de Requalificação Urbana (seis propostas), para as Zonas de Ocupação Moderada (cinco propostas), para a Zona de Ocupação Restrita (duas propostas) e para diferentes trechos da Zona da Orla (quatro propostas). Ou seja, um total de 32 propostas, a maioria buscando ampliar os valores dos índices e parâmetros, e portanto as potencialidades construtivas, em consonância com os interesses do capital imobiliário.<sup>225</sup> Um outro elemento relevante nesse debate, a par da insistência dos segmentos empresariais, é o fato de que todas as propostas foram rejeitadas no Congresso do PDPFor, prevalecendo sempre a proposta original da SEPLA. Porém, após essa derrota no Congresso do PD, o pólo empresarial conseguiu afirmar algumas de suas demandas para os parâmetros urbanísticos de algumas Zonas.<sup>226</sup> Neste sentido, a Tabela 10 indica as principais mudanças efetuadas para os parâmetros das zonas da cidade, em relação à proposta original da Prefeitura:

**TABELA 10 – Parâmetros urbanísticos – Zonas com redação final diferente das propostas aprovadas no Congresso do PDPFor**

<b>ZONA</b>	<b>Proposta aprovada no Congresso</b>	<b>Redação final do PDPFor</b>
<b>ZRA</b>	Índices de aproveitamento básico/máximo: 0,5; Taxa de ocupação: 30%; Altura máxima da edificação: 12m.	Índice de aproveitamento básico/máximo: 0,6; Taxa de ocupação: 33%; Altura máxima da edificação: 15m.
<b>ZIA COCÓ</b>	Índices de aproveitamento básico/máximo: 0,5; Taxa de permeabilidade: 50%; Altura máxima da edificação: 15m.	Índices de aproveitamento básico/máximo: 1,5; Taxa de permeabilidade: 40%; Altura máxima da edificação: 48m.
<b>ZIA PRAIA DO FUTURO</b>	Índices de aproveitamento básico/máximo: 1,0; Taxa de permeabilidade: 50%; Altura máxima da edificação: 36m.	Índices de aproveitamento básico/máximo: 2,0 (multifamiliar) e 1,0 (unifamiliar); Taxa de permeabilidade: 40%; Altura máxima da edificação: 48m.
<b>ZOM 1</b>	Índice de aproveitamento básico: 1,5.	Índice de aproveitamento básico: 2,0.

<sup>225</sup> Vide Tabela da Sepla com a sistematização das propostas do Congresso do PDPFOR.

<sup>226</sup> Essa conquista do segmento empresarial ocorreu nas AP's da CM e nas negociações informais posteriores, também vinculadas à CM, o que será verificado no Capítulo 11 deste Texto.

<b>ZOM 2</b>	Índice de aproveitamento básico: 1,0; Índice de aproveitamento básico: 1,5; Taxa de permeabilidade: 50%; Taxa de ocupação do solo e do subsolo: 40%; altura máxima da edificação: 48m.	Taxa de permeabilidade: 40%; Taxa de ocupação: 50%; Taxa de ocupação do subsolo: 50%.  Também nesta ZOM 2, compreendendo-se os bairros Messejana e Parque Iracema, em um trecho específico, foram definidos parâmetros diferenciados: Índices de aproveitamento básico e máximo: 2,0; altura máxima da edificação: 72m.
<b>ZOR</b>	Taxa de permeabilidade: 60%; Taxa de ocupação: 40%; Taxa de ocupação do subsolo: 0,0%.	Taxa de permeabilidade: 40%; Taxa de ocupação: 45%; Taxa de ocupação do subsolo: 45%.
<b>ZO 1 – Barra do Ceará/Pirambu</b>	Taxa de permeabilidade: 40%; altura máxima da edificação: 24m.	Taxa de permeabilidade: 30%; altura máxima da edificação: 15m.
<b>ZO 2 – Jacarecanga/Moura Brasil</b>	Índice de aproveitamento básico: 1,0; índice de aproveitamento máximo: 1,0; Taxa de permeabilidade: 40%.	Índice de aproveitamento básico: 1,5; índice de aproveitamento máximo: 1,5; Taxa de permeabilidade: 20%.
<b>ZO 3 – Praia de Iracema</b>	Índice de aproveitamento básico: 1,0; altura máxima da edificação: 24m.	Índice de aproveitamento básico: 2,0; altura máxima da edificação: 48m.
<b>ZO 4 – Meireles/Mucuripe</b>	Índices de aproveitamento básico e máximo: 1,0; Taxa de permeabilidade: 30%; altura máxima da edificação: 48m.	Índices de aproveitamento básico e máximo: 3,0; Taxa de permeabilidade: 20%; altura máxima da edificação: 72m.
<b>ZO 5 – Clube do Iate</b>	Índices de aproveitamento básico e máximo: 1,0; Taxa de permeabilidade: 30%; altura máxima da edificação: 15m.	Índices de aproveitamento básico e máximo: 3,0; Taxa de permeabilidade: 20%; altura máxima da edificação: 72m.
<b>ZO 7 – Praia do Futuro</b>	Índices de aproveitamento básico e máximo: 1,0; Taxa de permeabilidade: 50%; taxas de ocupação e de ocupação do subsolo: 40%.	Índices de aproveitamento básico e máximo: 2,0; Taxa de permeabilidade: 40%; taxas de ocupação e de ocupação do subsolo: 50%.

Fonte: PDPFor

Como é possível perceber através da análise da TABELA 10, as mudanças nos parâmetros urbanísticos atingiram 12 zonas ou trechos de zonas, de um total de 22 zonas ou trechos de zonas, com profundas repercussões de ordem prática. Via de regra, todas as alterações implicaram em parâmetros mais permissivos para o uso e a ocupação da terra urbana. Dessas 12 zonas, três são zonas ambientais, sendo uma difusa por toda a cidade e duas demarcadas por amplas tensões entre agentes do pólo popular, incluso o movimento

ambientalista, e agentes do pólo empresarial – o Cocó e a Praia do Futuro. Além disso, três dessas zonas – Zonas de Ocupação Moderada 1 e 2 e a Zona de Ocupação Restrita – situam-se em grande parte na Regional VI, e na confluência da Regional V com a Regional VI, esta última área conformando um território de ampla valorização e expansão urbana na cidade. Por fim, as seis outras zonas onde houve modificações nos parâmetros urbanísticos situam-se todos nos diferentes trechos da Zona da Orla, abrangendo, portanto, uma parte nuclear da cidade – o litoral – para os processos de apropriação privada capitalista.<sup>227</sup>

As mudanças na Zona de Recuperação Ambiental, que é uma Zona difusa por toda a cidade e descontínua em seus limites e territórios, ampliaram os índices de aproveitamento, a taxa de ocupação e a altura máxima das edificações. Também houve mudanças nas Zonas de Interesse Ambiental do Cocó e da Praia do Futuro, com aumento nos índices de aproveitamento e redução nas taxas de permeabilidade, destacando-se os aumentos nas alturas máximas das edificações: no Cocó de 15m para 48m e na Praia do Futuro de 36m para 48m.

As mudanças na Zona de Ocupação Moderada 1 – aumentando o índice de aproveitamento básico –, e na Zona de Ocupação Moderada 2 – reduzindo a taxa de permeabilidade e aumentando as taxas de ocupação do solo e do subsolo –, foram menores. Porém, nem por isto essas mudanças foram menos relevantes, principalmente ao se considerar a grande área físico-geográfica abrangida e sua localização no território de maior expansão e valorização imobiliária da cidade (PDPFor, Anexo 3/Mapa 3). Também é relevante perceber que já na proposta originária da Prefeitura, um parâmetro importante como a altura máxima das edificações detinha um valor alto, de 72m para a ZOM 1 e 48m para a ZOM 2.<sup>228</sup> Essas Zonas são caracterizadas no PDPFor pela insuficiência ou inadequação de infra-estrutura e carência de equipamentos públicos, por presença ou tendências de implantação de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte, associadas à presença de áreas com fragilidade ambiental. De fato, em relação a esta última característica, as duas ZOM's são cercadas pela Zona de Preservação Ambiental da cidade, situando-se em um território que engloba ou faz fronteira com a região do Rio Cocó, de Sabiaguba e das dunas da Praia do Futuro.

Para completar a caracterização das ZOM's, cabe destacar que elas destinam-se ao “ordenamento e controle do uso e ocupação do solo, condicionados à ampliação dos sistemas

---

<sup>227</sup> Cabe uma consulta ao Capítulo 6 desta Tese, que efetua uma caracterização territorial da cidade.

<sup>228</sup> Destaque-se que não houve no Congresso propostas para alterar a altura máxima das edificações nessas duas Zonas.

de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário” (PDPFor, Arts. 99 e 103). Os objetivos das duas ZOM’s, basicamente idênticos, podem ser classificados em dois tipos<sup>229</sup>:

Um deles é vinculado às lutas ambientais e aos direitos relacionados à habitação de interesse social e à regularização urbanística e fundiária: “IV - promover a integração e a regularização urbanística e fundiária dos núcleos habitacionais de interesse social existentes”. Os demais objetivos são bastante amplos, a ponto de se tornarem ambíguos. É o caso, por exemplo, do Objetivo I: “I - controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas e a densidade populacional de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais”. Note-se que o termo “inadequações urbanísticas e ambientais” é poder demais amplo, podendo referir-se a problemas causados, por exemplo, por um excessivo adensamento decorrente da valorização da terra urbana, como à presença de assentamentos irregulares de baixa renda familiar. Por outro lado, objetivos relacionados à requalificação, à disponibilidade e conservação de espaços de uso coletivos, à adequação das condições de mobilidade urbana e à valorização dos elementos da paisagem (objetivos II, III e V), são compatíveis com quaisquer realidades sócio-espaciais, podendo serem adequados à valorização imobiliária e à reprodução ampliada do capital imobiliário, inclusive em uma perspectiva estratégica de cidade turística.

Há também um trecho específico da Zona de Ocupação Moderada 2, como é possível perceber na TABELA 11, compreendendo partes dos bairros Messejana e Parque Iracema que sofreu aumentos dos índices básicos e máximo de ocupação e da altura máxima das edificações, passando de 48m para 72m, e evidenciando interesses concretos do capital imobiliário para a área. Além disso, grande parcela da ZOM 2 faz fronteira com a Zona de Ocupação Restrita de Fortaleza, que sofreu redução na taxa de permeabilidade e aumentos nas taxas de ocupação do solo e do subsolo.

A Zona de Ocupação Restrita é caracterizada no PDPFor “pela ocupação esparsa, carência ou inexistência de infra-estrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados” (PDPFor, Art. 107). Abrange bairros da Regional VI, tais como Lagoa Redonda, Ancuri, Paupina, Pedras, Jangurussu, e da Regional V, como José Walter e Planalto Ayrton Sena, bairros que são fronteiros a outros municípios da RMF (Eusébio, Itaitinga e Maracanaú). Constituindo território de fronteira urbana de Fortaleza em relação a

---

<sup>229</sup> Há apenas uma diferença no Objetivo VI da ZOM 1, que acresce ao texto comum, o seguinte: “com ações de recuperação nos assentamentos de interesse social a fim de garantir a qualidade ambiental desta zona”.

outros municípios, essa Zona não é caracterizada pela existência de segmentos da sociedade civil organizada e movimentos sociais articulados. Ao mesmo tempo, não parece ser, ainda, área prioritária de expansão e apropriação capitalista, tanto pela distância em relação às centralidades urbanas mais importantes de Fortaleza, como pela desvalorização dos imóveis associada à presença de variadas ocupações irregulares. Neste sentido, o próprio PDPFor não parece ter avançado muito na identificação das potencialidades deste território, nem na definição das tendências a serem estimuladas. A própria caracterização parece ser um tanto quanto contraditória, quando relacionada aos objetivos. Identifica-se uma ocupação esparsa e a existência de glebas e terrenos não utilizados, associadas à carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos; ao mesmo tempo, os objetivos para a zona incluem “conter a expansão e a ocupação urbanas” – não fica evidente porque isto deve ser feito; “implantar ou complementar a infra-estrutura básica apenas nas áreas ocupadas” – também não é inteligível a restrição. Para finalizar, cabe lembrar que o objetivo genérico – “inibir, controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais” – não evidencia quais seriam as inadequações urbanísticas e ambientais, existentes ou potenciais, a serem evitadas. Neste sentido, esse território, atualmente na fronteira das apropriações privadas capitalistas e das lutas e movimentos sociais populares, parece adquirir o sentido de uma reserva territorial à espera do futuro.

A forma como foi tratada a Zona da Orla no PDPFor é interessante, tendo em vista que para ela, diferentemente de para todas as outras Zonas, não foram apresentados objetivos, mas apenas uma caracterização e os parâmetros urbanísticos. Isto revela uma ambigüidade, inscrita no próprio texto de caracterização da Zona, ao defini-la como uma “área contígua à faixa de praia, que por suas características de solo, aspectos paisagísticos, potencialidades turísticas, e sua função na estrutura urbana, exige parâmetros urbanísticos específicos” (PDPFor, Art. 111). O texto não esclarece, por exemplo, qual seria a sua função na estrutura urbana e em que sentido exigiria parâmetros urbanísticos específicos, silenciando sobre questões relacionadas, por exemplo, às populações residentes na área, à enormidade dos conflitos associados à habitação de interesse social e regularização fundiária, dentre outras questões presentes nesta Zona. Esse tratamento da Zona da Orla no Plano Diretor é ainda mais significativo quando o vinculamos à elevada valorização imobiliária que atualmente atinge essa área.

Sem dúvida, a presença e a importância da ocupação e das atividades turísticas e de lazer é um elemento que foi considerado para a definição dos parâmetros deste território. Uma

hipótese a considerar é que essa ambigüidade se articula ao caráter bastante tenso e conflituoso das questões e decisões que envolvem esse território, diferenciado em suas várias áreas, mas perpassado de forma estrutural por interesses e lutas empresariais, populares e ambientais. Por isto mesmo, as ambigüidades inscritas no PDPFor para esta Zona podem ter significado uma solução de conciliação ou temporização possível, nos tempos e espaços da revisão do PD de Fortaleza.

Neste sentido, pareceu configurar-se uma certa divisão territorial entre os interesses dos pólos empresarial e popular: enquanto este teria se apropriado normativamente dos trechos da Barra do Ceará, do Pirambu e do Cais do Porto, o pólo empresarial voltou sua atenção principalmente para os trechos envolvendo a Praia de Iracema, o Meireles, o Mucuripe e o Iate Clube. No primeiro caso, onde existe uma ampla tradição de lutas populares, a proposta do PDPFor foi de uma redução na taxa de permeabilidade e também na altura máxima das edificações, de 24m para 15m. Destaque-se que embora nos últimos anos tenham sido desenvolvidas iniciativas em consonância com a expansão da intervenção empresarial nesse trecho da praia de Fortaleza, essas intervenções envolveram, até o momento, a criação de estrutura viária e a expulsão de comunidades e famílias de renda baixa da região. Desta forma, não houve ainda a instalação direta de empreendimentos turísticos, comerciais e de serviços ou residenciais para segmentos familiares de renda média e alta. Neste sentido, não se trata de uma prioridade imediata do capital imobiliário, podendo até mesmo servir como moeda de troca e elemento de barganha, envolvendo segmentos empresariais e populares, além de área de reserva territorial. O trecho Jacarecanga/Moura Brasil, muito embora esteja experimentando metamorfoses urbanísticas importantes, não configura também um território essencial da intervenção do capital imobiliário na cidade, principalmente sob os padrões que o articulam com outros capitais (turístico, comercial, de serviços). Neste caso, o PDPFor propôs um aumento nos índices básico e máximo de aproveitamento e uma redução da taxa de permeabilidade, mas sem mudança na altura máxima das edificações. Já os trechos da Praia de Iracema, do Meireles/Mucuripe e do Clube do Iate são a parte do litoral fortalezense mais valorizado e importante nos processo e dinâmicas de reprodução do capital, ocorrendo aumentos nos índices de aproveitamento e redução na taxa de permeabilidade. Porém, as mudanças que se destacam são os aumentos na altura máxima das edificações: na Praia de Iracema de 24m para 48m; no Meireles/Mucuripe de 48m para 72m; e no Iate Clube de 15m para 72m. No trecho da Praia do Futuro, houve

aumento nos índices de aproveitamento, redução da taxa de permeabilidade e aumento nas taxas de ocupação do solo e do subsolo, mas sem aumento na altura máxima das edificações.

Para finalizar essa apresentação das Zonas em que se subdivide a Macrozona de Ocupação Urbana, cabe analisar a Zona de Requalificação Urbana 1, e a Zona de Requalificação Urbana 2. De forma geral, essas Zonas englobam a grande maioria da população de baixa renda da cidade, com os territórios mais demarcados pela articulação entre espoliação urbana, exploração do trabalho e segregação sócio-espacial. Ao mesmo tempo, articulam o conjunto mais relevante de lideranças, famílias e comunidades com experiências de mobilização e associação, ativismos e movimentos sociais urbanos. Neste sentido, é a grande base social do pólo popular do campo do planejamento urbano na cidade de Fortaleza (CE).<sup>230</sup>

Esse território também engloba parcelas relevantes dos segmentos de renda média, evidenciados em bairros como Parquelândia, Montese, Vila União, Parangaba, Conjunto José Walter, Mondubim e Maraponga, dentre outros, caracterizando um conjunto relevante de centralidades mais tradicionais e/ou emergentes nas últimas décadas.

Como é possível perceber, inclusive por conta da inexistência de mudanças nos parâmetros urbanísticos dessas áreas, esse território não é a zona privilegiada de dinamização do mercado e de expansão dos negócios imobiliários, assim como de reprodução do capital.

A caracterização do PDPFor para essas duas ZR's demarca a inadequação habitacional, evidenciando a insuficiência ou precariedade da infra-estrutura e dos serviços urbanos, a carência de equipamentos e espaços públicos e a incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários, destinando-se à requalificação urbanística e ambiental e à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade (PDPFor, Arts. 91 e 95). Além disso, na ZR1 identifica-se também a presença de imóveis não utilizados e subutilizados, propondo-se a intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo desses imóveis (PDPFor, Arts. 91).

Foram feitas 12 propostas para a inclusão de instrumentos específicos nas diversas Zonas da Cidade. Destas, dez propostas envolveram a inclusão da outorga onerosa do direito de construir e/ou da alteração de uso nas ZOP1 e ZOP2, na ZOC, nas ZR1 e ZR2, nas ZOM1 e ZOM2, e na ZO. Todas essas propostas foram rejeitadas no Congresso, ou consideradas prejudicadas pela equipe técnica da SEPLA, excetuando a outorga onerosa de alteração de uso

---

<sup>230</sup> Vide o Mapa 6 desta Tese.

na ZOP 1 e na ZOC. Porém, após o Congresso e contrariando as suas decisões, foi incluída a outorga onerosa do direito de construir na ZOM1 e a outorga onerosa da alteração de uso na ZO, pela Prefeitura, na proposta enviada à Câmara Municipal. Além disso, durante a tramitação na CM também foi incluída a outorga onerosa do direito de construir na ZO. Cabe lembrar que a ZOM1 agrega bairros ou partes de bairros como Luciano Cavalcante, Jardim das Oliveiras e Guararapes, no território de expansão da Avenida Washington Soares. Quanto à ZO, também é patente, e já foi explicitado, o interesse capitalista por vários trechos, como os do Meireles e do Iate Clube, por exemplo.<sup>231</sup>

Além disso, também após o Congresso do PDPFor, e antes da Proposta chegar à CM foram retirados os instrumentos de regularização fundiária da Zona de Ocupação Moderada 2 e da Zona de Ocupação Restrita.<sup>232</sup>

Também compõem o zoneamento do PDPFor seis tipos de Zonas Especiais, sobrepostas ao macrozoneamento e entendidas como “áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo”: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Zonas Especiais Ambientais (ZEA); Zona Especial do Projeto da Orla (ZEPO); Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Sócio-Econômica (ZEDUS); Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH); Zonas Especiais Institucionais (ZEI).

As ZEIS são definidas como porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo (PDPFor, Art. 123). No PDPFor, a regularização fundiária é compreendida como “processo de intervenção pública” que envolve aspectos jurídico, urbanístico, territorial, cultural, econômico e sócio-ambiental, tendo os objetivo de legalizar as ocupações de áreas urbanas constituídas em desconformidade com a lei,

---

<sup>231</sup> O Estatuto da Cidade, caracterizando a outorga onerosa do direito de construir, afirma que o “plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”, e também “nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. O EC também indica que “lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário.

<sup>232</sup> Além disso, uma proposta sugeriu a inclusão da Transferência de Construir em todas as zonas ambientais, e a promoção de programas e projetos de habitação de interesse social e mercado popular na ZOP1, porém não foram aceitas e nem incluídas.

derivando em segurança jurídica da posse da população ocupante, melhorias no ambiente urbano do assentamento, promoção do desenvolvimento humano e resgate da cidadania (PDPFor, Art. 251).

A instituição de novas ZEIS deverá ser feita através de lei municipal específica, considerando as demandas oriundas da comunidade (PDPFor, Art. 125). Neste sentido, a criação de ZEIS poderá ser efetuada: por iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, por iniciativa popular na forma da Lei Orgânica e legislação pertinente e por associações representativas dos vários segmentos da comunidade ou pelo proprietário da área, através de requerimento encaminhado ao órgão municipal competente. Antes do envio à CM, a proposta tem que ser aprovada pelo órgão municipal competente, o que mantém funções essenciais de mediação e chancela nas mãos do Estado e, de forma mais concreta, em segmentos técnico-burocráticos do Estado que ocupam posições chaves no campo de planejamento urbano. Interessante perceber que a proposta originária enviada ao Congresso exigia a aprovação prévia do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, e não do órgão competente.

Para cada uma das três categorias de ZEIS (1, 2 e 3), o PDPFor efetua uma caracterização, define objetivos, instrumentos a serem especialmente aplicados e critérios para o seu reconhecimento ou demarcação.

As ZEIS 1 são compostas por “assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares”; as ZEIS 2 abrangem “loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados” e as ZEIS 3 englobam “áreas dotadas de infra-estrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados”.

Em relação aos instrumentos urbanísticos, há dois que são comuns às três categorias de ZEIS: o direito de superfície e o direito de preempção.<sup>233</sup> Os demais instrumentos são bastante diferenciados, sendo um grupo destinado às ZEIS 1 e 2 e outros instrumentos destinados às ZEIS 3. Para as ZEIS 1 e 2, os instrumentos, além dos já indicados, dizem respeito, principalmente, a diferentes medidas para garantir a regularização fundiária: concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; concessão de direito real de uso; autorização de uso; cessão de posse; plano integrado de regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita.

---

<sup>233</sup> Esses instrumentos foram anteriormente caracterizados nesta Tese.

Para as ZEIS 3 os instrumentos, além dos já indicados, são: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana; consórcio imobiliário; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; abandono; plano de intervenção. O PDPFor beneficia os “proprietários que implementarem projetos habitacionais de interesse social nos terrenos vazios contidos nas ZEIS 3, “permitindo-lhes transferir” todo o potencial construtivo da propriedade para as áreas passíveis de importação deste parâmetro” (PDPFor, Art. 133, § 2).

Um elemento essencial às ZEIS durante a revisão do Plano Diretor foi justamente a sua demarcação territorial, desde o Congresso do PDPFor, quando foram efetuadas 45 propostas para delimitação físico-geográfica dessas Zonas Especiais. A partir de então, houve uma ampla análise da equipe técnica da SEPLA, verificando as informações fornecidas, avaliando se as características se adequavam ou não à inclusão do território na categoria proposta ou em outra categoria, e consolidando as coordenadas geográficas. Após este trabalho, foram demarcadas ZEIS 1 nas seguintes áreas da cidade, como pode ser visualizado no Mapa 5:

- Nas Regionais III e V: destacam-se três grandes manchas urbanas: uma no Genibaú, outra no Pici e uma englobando o Bom Jardim e o Siqueira; além de trechos menores em bairros como Canindezinho e Mondubim;
- Na Regional I, uma ampla mancha urbana englobando parcela dos bairros Barra do Ceará, Cristo Redentor, Pirambu e Carlito Pamplona; além disso, manchas menores no Moura Brasil e no Farias Brito;
- Na Regional II, uma ampla mancha englobando partes dos bairros Mucuripe, Vicente Pinzón, Cais do Porto e Varjota; duas manchas isoladas no Cais do Porto e na Praia do Futuro II; manchas menores em bairros como Meireles, Aldeota, Papicú, Dionísio Torres, Praia de Iracema, Centro;
- Na Regional VI, há três manchas, sendo uma na fronteira de Sapiranga e Coité, uma no Ancuri e outra em Cajazeiras; Por fim, pequenas manchas urbanas na Regional IV, abrangendo bairros como Fátima, Pan-Americano e Damas.

Em relação às ZEIS 2, são bastante pontuais os territórios demarcados, em alguns casos fronteiros e/ou contíguos a outras categorias de ZEIS.

O PDFor também definiu territorialmente as ZEIS 3, englobando terras vazias ou não utilizadas, o que se vincula diretamente ao enfrentamento da especulação imobiliária e à ampliação das terras urbanas destinadas à habitação de interesse social. Na Regional II, as duas maiores áreas abrangem partes da Praia do Futuro I e II e partes do Papicú; além disso, alguns pequenos trechos na fronteira da Aldeota com o Dionísio Torres e na fronteira da Praia de Iracema com o Meireles. Na Regional VI, que possui a maior parcela de terras da cidade, inclusive com grandes áreas não construídas, destaca-se somente uma grande mancha na fronteira abrangendo partes de Sapiranga, Coité e Edson Queiroz; além disso, pequenas áreas no Cambé, Cajazeiras e Passaré. Na Regional IV, destacam-se pequenos pontos na Vila União, Montese, Parangaba, e na fronteira do José Bonifácio com o Benfica. Na Regional V, pequenas manchas urbanas no Parque Presidente Vargas, Canindezinho, Siqueira e Manoel Sátiro. Por fim, na Regional I destacam-se manchas urbanas no Jacarecanga, Pirambu, Carlito Pamplona, Vila Ellery, e uma área maior englobando partes da Floresta, Barra do Ceará, Álvaro Weyne e Cristo Redentor.

**Mapa 6: Demarcação das diferentes categorias de ZEIS – PDFor**  
**Fonte: SEPLA**

Essa demarcação territorial das ZEIS parece adquirir dois sentidos, ambíguos. De um lado, uma institucionalização de demandas históricas que consolida lutas e mobilizações sociais e fortalece agentes específicos em suas relações com as bases sociais, potencialmente abrindo espaço para mais amplos acessos e usufrutos aos direitos urbanos e uma maior abrangência na efetivação de políticas públicas. Por outro lado, e paradoxalmente, a demarcação parece adquirir o sentido de restrição aos avanços do pólo popular em processos de territorialização que confrontem, bloqueiem ou dificultem a expansão do capital e as dinâmicas de valorização e especulação imobiliária. Esta avaliação se evidencia principalmente se verificarmos a pontualidade, excetuadas algumas manchas urbanas mais amplas, das ZEIS institucionalizadas, diante do volume de terras submetido às dinâmicas de valorização capitalista e à amplitude das comunidades e ocupações precárias, espoliadas e em situações de risco urbano em Fortaleza.

Em relação ao último sentido exposto, cabe lembrar os critérios para o reconhecimento de uma área como ZEIS 1 ou 2: ser a ocupação predominantemente de população de baixa renda; estar a ocupação consolidada há, no mínimo, cinco anos; ter uso predominantemente residencial; ser passível de regularização fundiária e urbanística (PDPFor, Art. 132). Ao mesmo tempo, cabe mencionar os objetivos definidos para as ZEIS 3: ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda; combater o déficit habitacional do Município; induzir os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social.

Por outro lado, cabe relativizar esta interpretação que desacredita nas potencialidades de enfrentamento dos processos e dinâmicas de especulação imobiliária, mesmo considerando-se o caráter demorado da aplicação desses instrumentos e as poucas experiências concretas de sua efetivação no país.

O PDPFor também detalha questões importantes para as ZEIS 1 e 2, tais como a elaboração obrigatória de um “plano integrado de regularização fundiária, entendido como um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o Município e os ocupantes da área” (PDPFor, Art. 266). Além disso, a formação de “Conselhos Gestores compostos por representantes dos atuais moradores e do Município, que deverão participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos planos integrados de regularização fundiária” (PDPFor, Art. 267). Esses Conselhos Gestores devem ser regulamentados através de Decreto Municipal, que deverá

determinar suas atribuições, formas de funcionamento, modos de representação equitativa dos moradores locais e dos órgãos públicos competentes.

São definidas como diretrizes para os planos integrados de regularização fundiária: a integração dos assentamentos informais à cidade formal; a integração do traçado viário das ZEIS com o sistema viário do seu entorno; a inclusão social, com atenção especial aos grupos sociais vulneráveis; a promoção do desenvolvimento humano e comunitário, com a redução das desigualdades de renda; o respeito à diversidade de gênero, orientação sexual, raça, idade e condição física; a articulação das políticas públicas para a promoção humana; a qualidade ambiental dos assentamentos; o controle do uso e ocupação do solo; o planejamento e a gestão democráticos, com efetiva participação da população diretamente beneficiária; o respeito à cultura local e às características de cada assentamento na definição das intervenções específicas (PDPFor, Art. 268).

Os conteúdos mínimos dos planos integrados de regularização fundiária, específicos para cada ZEIS 1 e 2 são: diagnóstico da realidade local; normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; plano de urbanização; plano de regularização fundiária; plano de geração de trabalho e renda; plano de participação comunitária e desenvolvimento social (PDPFor, Art. 270). O PDPFor também caracteriza os planos específicos que compõem o Plano Integrado, definindo conteúdos mínimos, de acordo com as intencionalidades e sentidos do planejamento para as ZEIS (PDPFor, Arts. 271 a 275). Esses planos intra-urbanos de ocupação do espaço potencialmente impulsionam processos democráticos de planejamento urbano, fortalecendo sobremaneira as entidades e os técnicos participantes e vinculados ao pólo popular, e podem ser instrumentos para mobilização social, efetivação de demandas locais e intervenção profissional. Também ampliam-se as potencialidades profissionais, as posições de poder e as redes que compõem o campo do planejamento urbano na cidade, extrapolando as posições e redes tradicionais, sem experiência de intervenção democrática e de vínculos sistemáticos com as populações locais de assentamentos urbanos populares.

O PDPFor define que são passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, “os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados em todas as zonas da Macrozona de Ocupação Urbana, exceto na Zona de Ocupação Restrita — ZOR”. Além disso, nas ZEIS 3 deverá ser aplicado esse instrumento “independente da zona em que está situada, desde que esta seja dotada de infra-estrutura urbana”; também nas

ZEDUS deverá ser aplicado esse instrumento (PDPFor, Art. 207). O Plano define o que deve ser considerado solo urbano não edificado e imóveis subutilizados ou não utilizados:

Art. 209 - Para fins desta Lei, consideram-se: I - solo urbano não edificado: os terrenos ou glebas com área igual ou superior a 400m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero; II - imóveis subutilizados: imóveis edificados, com área igual ou superior a 400m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para zona ou que apresentem mais de 60% (sessenta por cento) da área construída da edificação ou do conjunto de edificações sem uso há mais de 5 (cinco) anos; III - imóveis não utilizados: terrenos ou glebas edificados cujas áreas construídas não sejam utilizadas há mais de cinco anos. Parágrafo Único - Excluem-se da classificação os imóveis que estejam desocupados em virtude de litígio judicial, desde que comprovada a impossibilidade de utilização do mesmo.

### **10.3. O Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável**

O PDPFor cria um Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável, definindo sua Composição, Objetivos, Instrumentos de Gestão e Instrumentos de Participação Popular.

Sintetizando os objetivos do Sistema, cabe registrar a instituição de canais de participação da sociedade, a transparência e democratização dos processos de tomadas de decisão, a instituição do debate público permanente e sistemático na gestão urbana e a integração do planejamento e da gestão urbana.

Em relação à gestão urbana foram definidos cinco instrumentos: 1) Conselhos – Desenvolvimento Urbano; Meio Ambiente; Habitação Popular; Transporte Urbano; Cultura; 2) Conferência Municipal de Desenvolvimento Urbano; 3) assembleias territoriais de política urbana por administração regional; 4) o Sistema de Informações Municipais; e 5) o estudo de impacto de vizinhança (EIV). Ao mesmo tempo, o PDPFor definiu os seguintes instrumentos de participação popular: a) Audiências, debates e consultas públicas; b) Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; c) Plebiscito e referendo popular; d) Orçamento Participativo. Por fim, são considerados instrumentos financeiros do Sistema três fundos públicos: a) Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; b) Fundo de Defesa do Meio Ambiente – FUNDEMA; c) Fundo Municipal de Habitação.

O Ante-Projeto de Lei do PD enviado ao Congresso do PDPFor, já instituiu o Conselho de Desenvolvimento Urbano, com caráter deliberativo e paritário, definindo sua composição e competências, o fórum de eleição dos Conselheiros e a duração de seus mandatos, transferindo as atribuições da CPPD para o referido Conselho. Porém, a versão final do PDPFor transferiu a criação do Conselho para lei específica, não definindo sua natureza, composição e outros aspectos técnico-políticos. Apenas manteve o caráter paritário entre representantes do Poder Público e a sociedade civil, afirmando que o “processo de elaboração do projeto de lei do CMDU deverá garantir a participação popular, com a realização de audiências e debates públicos” (PDPFor, Art. 290). O PDPFor também caracterizou as Audiências Públicas, os Debates e as Consultas Públicas, entendidos como instrumentos de participação popular (PDPFor, Arts. 296 a 298):

A audiência pública é uma instância de discussão, na qual os cidadãos são convidados a exercer o direito à informação e à manifestação, que tem por finalidade informar e esclarecer dúvidas sobre planos e projetos que possam atingir, direta ou indiretamente, os interesses dos fortalezenses.

Os debates referentes à política urbana consistem na exposição de razões, argumentos sobre um determinado tema, possibilitando um exame conjunto e poderão ser realizados para esclarecimentos não esgotados na audiência pública.

A consulta pública é uma instância consultiva que poderá ocorrer na forma de assembleias, nas quais a Administração Pública tomará decisões baseadas no conjunto de opiniões expressas pela população interessada.

Para as Audiências Públicas, o PDPFor também previu a sua convocação com antecedência mínima de “15 (quinze) dias, por meio de ampla divulgação, mediante publicação no Diário Oficial e no endereço eletrônico do Poder Executivo Municipal”, a disponibilização de todos os “documentos relativos aos temas das audiências públicas, tais como estudos, plantas, planilhas e projetos” e a confecção de uma “ata contendo os pontos discutidos”, servindo para “subsidiar as decisões às temáticas nelas expostas” (PDPFor, Art. 299). Quanto à iniciativa popular, ao veto popular, ao plebiscito e ao referendo, devem ser aplicados em conformidade com a legislação vigente. No caso da iniciativa popular de projetos de lei ou de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, assim como para o veto popular de planos e projetos, é exigida a assinatura de 5% do eleitorado do município.<sup>234</sup>

É importante registrar que foram retiradas da proposta final do PDPFor as seções sobre as Audiências Públicas Territoriais de Política Urbana, a Conferência Municipal de

---

<sup>234</sup> Destaque-se que o Veto Popular não estava presente no Ante-Projeto de Lei do PD enviado ao Congresso do PDPFor.

Desenvolvimento Urbano e o Acordo de Convivência, bem como os trechos que criavam o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e constituíam três Câmaras Técnicas: a Câmara de Assuntos Federativos, interna ao CDU; a Câmara do Patrimônio Paisagístico, Histórico e Cultural; a Câmara Inter-Conselhos.<sup>235</sup> Portanto, além da não instituição do CMDU, houve outras restrições importantes às propostas democráticas apresentadas pela Prefeitura no Congresso do PDPFor, configurando perdas em relação à democratização do processo de planejamento.

O PDPFor foi aprovado pela Lei Complementar Nº. 062, datada de 02 de fevereiro de 2009. O Título V – Das Disposições Finais e Transitórias – adquire importância, dentre outros motivos, porque vincula prazos para a elaboração pelo poder público municipal de um conjunto de leis e instrumentos, sem os quais o PDPFor perde grande parcela de sua eficácia e efetividade técnica e política. A Tabela 11 apresenta esses instrumentos. Grande parte dos prazos de elaboração dos instrumentos normativos previstos no PDPFor, que variam entre seis meses e dois anos, já foram extrapolados ou serão no início de 2011:

**Tabela 11 – Legislações ou instrumentos decorrentes do PDPFor e prazos para elaboração**

<b>Legislação/Instrumento</b>	<b>Prazo</b>
Lei de Parcelamento do Solo	2 anos
Lei de Uso e Ocupação do Solo	2 anos
Lei municipal específica definindo os parâmetros das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH) já instituídas neste Plano Diretor	1 ano
Lei municipal específica instituindo a delimitação das novas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH)	1 ano
Lei municipal específica que institua os parâmetros urbanísticos na Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO)	1 ano
Lei municipal específica que defina critérios objetivos de classificação dos empreendimentos e atividades, privados ou públicos, com destinação para Habitação de Interesse Social (HIS) e mercados populares que dependerão da elaboração do (Estudo de Impacto de Vizinhança) para obter licenças ou autorizações de construção	1 ano
Lei municipal específica estabelecendo o valor da alíquota a ser aplicado no IPTU	06 meses

<sup>235</sup> Ante-Projeto de Lei do PD enviado ao Congresso.

progressivo no tempo	
Lei municipal específica que trata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano	06 meses
Código Municipal Ambiental	2 anos
Código de Obras e Edificações	2 anos
Lei municipal específica que fixe os prazos, para a expedição das diretrizes de planejamento para a implantação de empreendimentos urbanísticos, para a aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, e a respectiva emissão das licenças para construir, para a realização de vistorias e para a expedição de termo de verificação e conclusão de obras	2 anos
Plano Municipal de Habitação	2 anos
Plano Municipal de Saneamento Ambiental	2 anos
Lei municipal específica redefinindo o Sistema Viário Básico	60 dias

Fonte: PDPFOr.

## **11. O PDPFor NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA**

Neste capítulo são analisadas as Audiências Públicas Legislativas que discutiram o anteprojeto do PDPFor na Câmara Municipal de Fortaleza. Para efetuar a análise, os debates realizados e as propostas geradas são articulados aos produtos anteriormente produzidos e aos processos decisórios realizados em etapas anteriores da revisão do Plano Diretor sob a gestão Luizianne Lins.

Entre maio e novembro de 2008, a Câmara Municipal realizou 16 Audiências Públicas.<sup>236</sup> Preservadas em arquivos audiovisuais, essas AP's ocorreram às quintas-feiras, com uma metodologia de leitura do anteprojeto, levantamento de destaques, apresentação de propostas e debate. A metodologia também previu a apreciação das propostas geradas pela sociedade civil nessas Audiências, por parte da Comissão do Plano Diretor<sup>237</sup> que se reuniria às terças-feiras, internamente.

### **11.1. As primeiras AP's: questões metodológicas e processuais**

As imagens dos arquivos em vídeo deslocam-se entre os fundos fixos que compõem as paredes do Auditório da CM, predominando a parede do fundo, com enquadramentos formais e fixos de média distância. Conforma-se um espaço social onde os vereadores situam-se sempre em primeiro plano, enquanto as demais pessoas somente aparecem nos quadros quando as câmeras deslocam-se entre a Mesa e a Plenária (Banks, 2009, p. 28-32). Desta forma, os vídeos evidenciam uma dimensão pública de estruturação e ordenação física dos agentes em cena nesse espaço, demarcando posições e relações de poder bem definidas, materializadas na Mesa e na Plenária. Ao mesmo tempo, e reforçando essas representações de autoridade, observam-se nas AP's vários registros de presença de entidades e pessoas, convites para participar da Mesa e justificativas de ausências.

---

<sup>236</sup> Neste capítulo serão analisadas 14 Audiências Públicas. O pesquisador não conseguiu ter acesso a dois vídeos de Audiências Públicas, extraviados nos arquivos da Câmara Municipal.

<sup>237</sup> A composição da Comissão do Plano Diretor da Câmara Municipal foi indicada no Capítulo 9 desta Tese.

Na AP de 05 de junho de 2008, a segunda a ocorrer, questões metodológicas ocuparam um tempo considerável do período inicial da reunião. De forma geral, foi recorrente os momentos iniciais das AP's evidenciarem dinâmicas de demarcação de posições através da composição da Mesa e das referências diretas a personalidades e autoridades que a compõem ou estão presentes no plenário. Também faz parte desse quadro a presença flutuante de assessores, com informações “ao pé de ouvido” e os deslocamentos e conversações dos próprios vereadores e de outros componentes da Mesa.

Nesta AP, em um primeiro momento, o vereador Paulo Mindelo assumiu a condução dos trabalhos e, aos poucos, foram compondo a Mesa os vereadores Helder Couto e Mário Hélio, todos componentes da Comissão do Plano Diretor da Câmara Municipal. O vereador Salmito Filho, relator da Comissão, chegou após o início dos trabalhos e a sua presença, falando com todos, representou um momento simbolicamente destacado pelo Presidente da Mesa. Também foi convidado e aceitou compor a Mesa, o Secretário de Planejamento do Município, Meneleu Neto.

O vereador Paulo Mindelo colocou uma questão que se tornou um primeiro tema de discussão, revelando as disputas em torno da transparência da Câmara Municipal e da busca de controle popular sobre esta. Ao mesmo tempo, caracterizam-se resistências dos vereadores, visando manter sua autonomia e preservar um espaço de inviolabilidade das prerrogativas decisórias legislativas:

[...] o Presidente Carlos Mesquita, na Audiência Pública passada [...] disse, “Olhe, se vocês quiserem participar da nossa reunião terça-feira vocês podem ir”! Só que lamentavelmente, a gente, até o espaço físico não dá pra abrigar muitas pessoas! [...] Então nós decidimos que as reuniões de terça-feira são reuniões internas, para que nós possamos deliberar, evidentemente até em função, como já disse, do espaço físico, não temos condição de receber. Porque senão se tornaria uma segunda audiência pública!

Os vereadores Paulo Mindêlo e Helder Couto apresentaram e defenderam uma metodologia de tramitação do Plano Diretor na Câmara: as Audiências Públicas basicamente teriam o caráter de receber as propostas e emendas da população e abrir um espaço para debate público em torno dos artigos da Proposta de Lei e das emendas e propostas surgidas. Estas emendas seriam avaliadas pela Comissão do Plano Diretor e aquelas julgadas pertinentes seriam subscritas por esta Comissão e assumidas pela Relatoria. As Emendas dos Vereadores seriam apresentadas, discutidas e recepcionadas em outro momento, no Plenário da Câmara. A partir desta AP se buscava um enxugamento dos debates, mantendo o espaço

para o surgimento das propostas e dos contraditórios e suas respectivas defesas, mas sem réplica e tréplica, visando agilizar os trabalhos. O vereador Helder Couto defendeu a metodologia apresentada, utilizando como argumentos o respeito ao regimento da Câmara e à interpretação da assessoria jurídica, além de avaliar que seria um procedimento mais lógico e não repetitivo. A partir dessas decisões, o vereador enfatizou o Plenário da Câmara como o espaço em que todas as emendas – apresentadas necessariamente por vereadores, fique claro – seriam debatidas, sendo possível à população acompanhar o processo. O Presidente da Sessão, vereador Paulo Mindêlo também defendeu a proposta metodológica, indicando que havendo a garantia do contraditório, da defesa de posições diferentes, deve-se avançar para não haver “ping-pong verbal”.

Uma primeira consequência dessa metodologia refere-se ao caráter das Audiências Públicas, no sentido de não se constituírem enquanto um espaço institucional da CM para o debate legislativo sobre o Plano Diretor, sem a institucionalização de um espaço para o debate da sociedade civil. Nessa perspectiva, não se tratou de um espaço com caráter deliberativo, posto que submetido à Comissão Legislativa do Plano Diretor, cujas reuniões não foram tornadas públicas e que tinha poder de assumir ou não as propostas entendidas como Emendas Populares. Além disso, após o gargalo da Comissão do PD, o Plenário da Câmara seria o grande espaço deliberativo. Apesar disto, após a finalização das Audiências Públicas, entre novembro e dezembro de 2008, deve-se destacar a existência de uma dinâmica de negociação articulando os segmentos populares e empresariais, e que teria permitido a votação consensual da Proposta em Plenário, em dezembro de 2008.

A não apresentação das Emendas dos vereadores nas AP's restringiu bastante a presença destes. Ao mesmo tempo, tornou-se evidente, ao ser informado que a Comissão de Vereadores teria poder de considerar ou não as emendas populares, o alto grau de discricionariedade existente no processo. Como resultado, o caráter decisório das AP's fica bastante prejudicado. A partir dessa perspectiva, a estratégia do pólo popular parece ter sido a de manter a mobilização, garantindo a legitimidade e a força das lideranças populares e a dinâmica de pressão social sobre os vereadores, visando manter as conquistas alcançadas no Congresso do PDPFor.

Esse debate sobre a metodologia e o caráter das AP's revelou decisões extremamente importantes, porém, as falas e os gestos dos dois vereadores, tranquilos e serenos, aparentavam casualidade, buscando transmitir um caráter acessório e não importante ao que estava sendo dito e decidido. Porém, a concentração dos vereadores parece revelar que suas

falas e gestos vinculam-se a decisões bastante discutidas e bem definidas anteriormente, em um processo invisível à AP, muito embora sejam apresentadas e transmitidas como se fossem fatos acessórios. Um indício disto é a perfeita articulação entre os dois vereadores, com as falas se complementando, sem descuido e negligência, de forma bastante articulada. Além disso, observou-se a utilização de uma linguagem simples, apresentando exemplos e argumentos do cotidiano. Neste momento, uma imagem da plenária apresenta algumas pessoas cansadas e desatentas, e outras atentas, mas sem demonstrar indícios de comprometimento com o que está sendo dito.

Além disto, destaque-se o convite estratégico ao Secretário de Planejamento para compor a Mesa, buscando uma legitimação às decisões tomadas nesse momento, constringendo e dificultando um posicionamento diverso do Secretário de Planejamento, posto que a posição do gestor do executivo municipal, como fez questão de frisar em outra ocasião, era a de um convidado do poder legislativo. Destaque-se que não se abriu um espaço específico para discutir a metodologia, nem foi indicado como pauta em momento anterior. Ou seja, revela-se que a Presidência da Câmara e a Comissão do PD centralizaram as decisões estruturais sobre a metodologia das Audiências Públicas. Outro aspecto que também tem repercussões políticas importantes refere-se ao “enxugamento” dos debates – sem réplica e tréplica – supostamente para agilizar e tornar mais eficiente a revisão do PD. Aqui ficou prejudicada a dimensão deliberativa, no sentido de apresentação racional de idéias e argumentos visando convencimento e a construção de consensos.

Após esse momento inicial de “exposição da metodologia”, Gorete Fernandes, representando a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, pede a palavra e ocupa a Tribuna da Audiência, para fazer “solicitações”. A primeira é a reivindicação de que alguns membros do Núcleo Gestor do PDPFor possam participar das reuniões internas da Comissão Legislativa do Plano Diretor, contemplando os diferentes segmentos componentes do NG.<sup>238</sup> O vereador Paulo Mindelo nega de imediato a solicitação, alegando razões de ordem estrutural, ou seja, o limitado espaço físico de que disporia a Comissão. Como alternativa, sugere que os movimentos e outros agentes procurem o relator e os sub-relatores. Destaque-se que Meneleu Neto, Secretário de Planejamento da Prefeitura, deslocou-se até a Câmara para participar da reunião da Comissão que havia sido aberta à população, por indicação do vereador Carlos Mesquita, na terça-feira anterior, no dia 03 de junho de 2008. A outra

solicitação da liderança comunitária, atendida, foi o uso de data-show para auxiliar as apresentações do Projeto de Lei nas AP's.

O Vereador Paulo Mindelo, presidindo a Sessão, publicamente faz um diálogo com o Padre Álvaro, presente na platéia e vinculado aos movimentos populares. Na AP anterior, o Padre Álvaro havia manifestado a preocupação pela não participação dos vereadores, excetuando os membros da Comissão, e pela correspondente não apresentação de suas possíveis emendas. Chama a atenção, na fala do Vereador Mindelo, a voz pausada e o tom coloquial bem articulado, sempre com tranqüilidade. Esse tom sorridente desloca o caráter político das reflexões do Padre Álvaro, tornando-as meramente uma “preocupação” pessoal, de caráter organizativo ou metodológico, que já teria sido resolvida ou decidida de forma adequada. Apesar dos diálogos tranqüilos e das falas em um tom de esclarecimento ou solicitação, torna-se evidente que nesses primeiros vinte minutos da AP, um elemento essencial foi a reafirmação do poder político e da autonomia da Câmara Municipal. Isto, em um contexto demarcado por tentativas diversas, todas elas malogradas, dos segmentos populares de criar mecanismos de pressão e controle sobre as reuniões e as instâncias da CM: a defesa de um caráter aberto e público para as reuniões da Comissão; a participação popular na reunião anterior da Comissão; a defesa da participação dos vereadores nas AP's e de apresentação de suas emendas nestas; a defesa de representação do NG do PD na Comissão.

Ainda nesta AP, o Vereador Mário Hélio efetua a leitura da Ata da AP anterior, a primeira, cuja maior parte é destinada ao registro das pessoas presentes. Também apresenta e registra as emendas, divergências e debates ocorridos. Destaque-se que da longa leitura da Ata, assim como em outras situações, emerge a percepção do tempo não linear das AP's, perpassado por diversos momentos: alguns enfadonhos e cansativos; outros mais ritualísticos e de demarcação da presença individual ou institucional; outros onde emergem questões pontuais e interesse localizado; outros de debate explícito, divergências e conflitos, com apresentações de argumentos e propostas.

Nas situações analisadas identificam-se duas formas de conduzir a formação das decisões, não obrigatoriamente excludentes: o conflito explícito, direto e pautado pelo confronto, com defesa de propostas, em alguns momentos mais veemente; debate conduzido de forma pausada, distante e pontual, deslocando o foco para questões organizativas ou metodológicas. Esta segunda forma tende a despolitizar o processo, transformando divergências em questões pessoais e gerando percepções de que os fatos já estão definidos pelas lideranças legislativas.

A ata da 1º AP registra o destaque, com emenda modificativa, do Vereador Idalmir Feitosa para o Art. 2 do PDPFor, afirmando que neste haveria um equívoco jurídico, posto que não seria possível ou adequado subordinar as peças orçamentárias municipais ao Plano Diretor.<sup>239</sup> A partir deste momento, o vereador Paulo Mindelo apoiou a proposta de Idalmir Feitosa, enquanto o Vereador Machado Neto discordou da propositura, lembrando a determinação por legislação federal – Estatuto da Cidade – dessa articulação. Além disso, Machado Neto afirmou que “não seria possível realizar nada no Plano se não houver dotação orçamentária”. A Plenária manifestou-se contrariamente à posição do Vereador Idalmir Feitosa – através da OAB/CE e dos posicionamentos de Henrique Frota (professor da UFC) e de Marcelo Gondim (arquiteto, técnico da SEPLA e participante da elaboração do PDPFOR) – com a leitura de artigos do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica municipal.

Idalmir Feitosa retoma a palavra e afirma que manterá seu posicionamento, reafirmando o argumento de equívoco formal, recebendo o apoio do Presidente da Comissão, vereador Carlos Mesquita. Em seguida, o Sr. Euler Barbosa, assessor jurídico da Câmara Municipal, também defendeu a proposta de Idalmir Feitosa, baseado no Art. 137 da Lei Orgânica do Município, ressaltando que pelo princípio da hierarquia o “que está vigente na Lei Orgânica municipal tem prevalência sobre as demais leis”. Igor Moreira, advogado ligado ao Nuhab, defendeu a articulação entre o PD e as peças orçamentárias, pois ambos definem obras e intervenções urbanas na cidade, afirmando que essas obras e intervenções devem ser realizadas à luz das diretrizes do PD. Destaque-se que ao final dos debates não houve modificações do texto originalmente enviado pela Prefeitura, aprovado no Congresso do PDPFor.

O advogado Laecio Noronha, apresentou proposta modificativa para o Art. 4, que define como um dos objetivos do Plano Diretor, no inciso IX, “promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda”. A proposta acrescentava ao final do texto a expressão “excluindo as áreas de preservação permanente”.<sup>240</sup> O vereador Idalmir Feitosa concordou com a sugestão, enquanto o Sr. Filomeno Abreu, advogado vinculado aos movimentos populares, membro do Conselho de Habitação de Fortaleza e representante da Comissão dos Direitos Humanos da OAB,

---

<sup>239</sup> A versão seguinte do Artigo em questão foi originariamente enviada pela Prefeitura e, sem modificações, aprovada na Câmara Municipal em dezembro de 2008: “Art. 2º O Plano Diretor, aplicável à totalidade do território municipal, é o instrumento básico da política urbana do Município e integra o sistema de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei anual do orçamento municipal orientar-se pelos princípios fundamentais, objetivos gerais e ações estratégicas prioritárias nele contidas”.

<sup>240</sup> Ao final da revisão do PD, a proposta originária apresentada pela Prefeitura à Câmara Municipal não sofreu mudanças.

considerou desnecessária a Emenda, argumentando que a questão estaria posta no decorrer do texto. Destaque-se a importância da legitimidade da fala a partir do lugar ocupado pela pessoa, o que ficou expresso nesse confronto entre Laécio Noronha e Filomeno Abreu, ambos apresentando-se como advogados vinculados à OAB.

Laécio Noronha propôs três alterações no Art. 5º do PDPFor, que define as diretrizes da política de habitação e regularização fundiária.<sup>241</sup> Após a fala de Laécio Noronha houve várias intervenções de pessoas do pólo popular, vinculadas, por exemplo, ao Nuhab e à Central dos Movimentos Populares, contrapondo-se às propostas apresentadas, e fazendo referência, dentre outros aspectos, aos vazios urbanos, à especulação imobiliária e à apropriação da orla por estrangeiros e pelo capital imobiliário. Evidenciou-se um acirramento dos ânimos na primeira AP, com os confrontos assumindo um caráter de defesa do texto do PDPFor que chegou à Câmara Municipal, por parte dos agentes populares, diante de tentativas de supressão ou modificação.

Após a leitura da Ata e antes da retomada da leitura e do debate, Igor Moreira, do Movimento dos Conselhos Populares faz uma “ponderação”, retomando a tentativa de integrar a dinâmica legislativa às AP’S:

[...] nós já debatemos bastante esse PD [...] nós debatemos dois anos, Núcleo Gestor, Congresso, Assembléias [...] quem é o ator social, político novo nesse processo? São os senhores vereadores e vereadoras, é a Câmara Municipal de Vereadores! [...] em qual momento nós vamos ter oportunidade de discutir a contribuição que os vereadores tão trazendo pro Plano?

O vereador Helder Couto contra-argumenta, ponderando que se ainda houve, na primeira audiência pública, um conjunto de emendas originárias da platéia, é porque alguém ainda está insatisfeito com os dois anos de discussão. Ao mesmo tempo, evidencia como, regimentalmente, a tramitação na Câmara Municipal exige a apresentação de emendas por vereadores, os únicos que tem essa prerrogativa; o que remete ao acolhimento e subscrição das emendas populares pela Comissão Legislativa do PDPFor.

---

<sup>241</sup> Todos os textos originais foram mantidos. As mudanças envolviam: a substituição do termo “inibição” por “proibição” no Inciso XI - inibição de novas ocupações irregulares nas áreas de preservação, recuperação e interesse ambiental mediante a aplicação de normas e de instrumentos urbanísticos e de fiscalização”; a substituição de texto no Inciso XV: de “estímulo à fiscalização no sistema habitacional em parceria com os próprios beneficiários”, para “obrigação de fiscalização pública municipal no sistema habitacional em parceria com os próprios beneficiários”; a retirada do termo “reassentamento prioritário”, do Inciso XVI: “garantia de alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco ou decorrentes de programas de recuperação e preservação ambiental e intervenções urbanísticas, com a participação das famílias na tomada de decisões e reassentamento prioritário em locais próximos às áreas de origem do assentamento”.

É importante destacar a insistência dos agentes populares em relação a essa questão, na tentativa de democratizar o processo de tramitação do PDPFor, muito embora sem conseguir o objetivo essencial.<sup>242</sup> A impressão, em alguns momentos, é de um jogo de tênis de mesa, ou de esgrima, com deslocamentos sucessivos, contínuos, retomadas nas falas e questionamentos, e rebatimentos, todos os lances derivados dos posicionamentos expostos na plenária, evidenciando tentativas variadas e seqüenciais de articular o processo de tramitação da forma mais adequada. Aos poucos, a questão essencial em jogo vai se tornando clara aos participantes, constituindo-se intervenções articuladas em torno de dois posicionamentos, através de iniciativas individuais, de forma espontânea e ao mesmo tempo orquestrada. Neste sentido, aparece como elemento essencial fazer que com o processo de tramitação legislativa ocorra nas AP's.

Roberto Sérgio Ferreira do Sinduscon/CE, faz uma sugestão técnico-política, no sentido de modificar um ponto relativo a potenciais controles sociais ou regulação pública da atuação do capital e do mercado. Trata-se do inciso V do Art. 12: “garantir a participação dos moradores do entorno dos empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental nas discussões sobre sua viabilidade, através de audiências públicas”. A modificação proposta dá nova redação ao inciso. Assim, somente os empreendimentos enquadrados como “geradores de possíveis impactos”, vinculariam a participação popular, e não todos os empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental, categoria mais ampla. Marcelo Gondim, da SEPLA, defende a manutenção do texto original, argumentando que o Art. 36<sup>243</sup> do Estatuto da Cidade apresenta razões ligadas ao direito de vizinhança. Ressalte-se que no PD aprovado o texto original foi modificado.

Este exemplo é expressivo para caracterizar a constituição de uma peça política e técnico-jurídica como o Plano Diretor, ou seja: a construção de suas diversas partes envolve conciliações que, muitas vezes, articulam concepções e propostas diferentes. Até que ponto uma peça desta é passível de tornar-se um instrumento efetivamente apropriado às intervenções urbanas da cidade, ou tende a tornar-se mais facilmente objeto de controvérsias e disputas jurídicas?

---

<sup>242</sup> De aproximadamente 02h30min h que durou a segunda AP, uma hora foi dedicada à organização inicial, leitura da ata e debate dessas questões processuais/formais.

<sup>243</sup> Estatuto da Cidade, Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Algumas intervenções do SINDUSCON/CE relacionadas ao meio-ambiente também são indícios importantes de uma concepção estratégica de cidade, no sentido de entender dimensões ecológicas na perspectiva da reprodução dos processos de valorização imobiliária. Desta forma, a preservação de determinadas características ambientais articular-se-ia diretamente às demandas de segmentos individuais, familiares ou empresariais que vinculam essa dimensão ecológica a usos residenciais, turísticos, comerciais e de serviços, apresentados como de interesse geral da cidade.

A partir do início formal dos trabalhos, na AP de 12 de junho de 2008 (abertura, leitura da ata e esclarecimentos iniciais), passou-se à discussão dos Arts. 25 ao 32. Em relação ao Art. 26, a arquiteta Regina Lúcia, arquiteta, funcionária pública municipal, lotada na SER II e também professora universitária e profissional liberal, apresenta uma sugestão, aparentemente sem caráter polêmico. A proposta da servidora pública municipal dava a seguinte redação ao inciso II do Art. 26: “Art. 26. [...] II – desenvolver, implementar, manter atualizado, integrado e acessível o Sistema de Informações Municipal — SIM — no que se refere ao meio ambiente do Município”. Entretanto, a sugestão não foi incorporada à versão final do PD, a qual manteve a seguinte redação: “Art. 26. [...] II – manter atualizado o Sistema de Informações Municipal — SIM — no que se refere ao meio ambiente do Município”.

Em seus argumentos, a servidora, que trabalha na área de controle urbano, indica que o sistema não existe, ou estaria em fase incipiente, afirmando que “nós não temos acesso, pela Regional II, a nenhum documento cartográfico, ou a nenhum documento ou informação disponível, informatizada, que possa ajudar nas rotinas de informações dos processos”. Lembrando, ainda que os servidores nas Regionais trabalham na linha de frente do atendimento à população, a sua fala denuncia as limitações estatais no campo do planejamento urbano. Além disso, Regina Lúcia efetua uma crítica ao caráter participativo da revisão do PD sob a gestão Luizianne Lins, afirmando que não existiu “uma mobilização muito efetiva e eficaz, que motivasse os servidores públicos a participar do processo de elaboração, certo”.

Intervém Igor Moreira, do Movimento dos Conselhos Populares – MCP, defendendo o caráter participativo da revisão do PD sob a gestão Luizianne Lins.

[...] eu participei de um Congresso do Plano Diretor, com uma grande bancada de servidores municipais, inclusive da Regional II, da Seinf, da Sepla, de todos os setores da Prefeitura, onde nós tivemos a oportunidade de defender e debater essas questões. Eu só estou falando isso, Vereador, para não ter perigo de ser interpretado, pelas pessoas que estão assistindo em casa, algum tipo de desqualificação de um processo que foi amplamente participativo, inclusive com participação dos

servidores públicos municipais de Fortaleza! [...] foi um processo participativo, com amplos setores da sociedade, e esse Plano que está aí sintetiza isso! Se alguém não está gostando, é normal, mas o Plano sintetiza isso!

Esta intervenção é interessante, posto que seria de se esperar que alguém da própria Gestão assumisse esse papel de defensor da legitimidade do processo. Assim, a postura do representante do MCP, é indicativa da ausência, de forma organizada, institucional e política, da presença da Prefeitura, nessas primeiras AP's, o que ficou evidente em variados momentos. Ao mesmo tempo, uma defesa do próprio Plano, das propostas que o compõem, na medida em que interpreta a fala de Regina Lúcia como uma tentativa de deslegitimação do processo e, portanto, do produto gerado até aquele momento.

Uma outra reflexão que pode ser derivada deste episódio refere-se à forma como ocorreu a participação dos servidores públicos municipais no Congresso do PD. Por meio de observação direta deste evento, o pesquisador percebeu um comportamento de bancada dos delegados da Prefeitura, com liderança, reuniões específicas e relação com os outros segmentos caracterizando situações de disputas através do voto. Um outro elemento importante foi o silêncio absoluto na fala de Igor Moreira sobre o conteúdo da proposta específica apresentada, evidenciando como a disputa política formal predominou, neste momento, sobre a disputa substantiva. Este é um indício de que na arena política a imagem, o gesto e a fala são elementos essenciais, inexistindo conteúdos ou substâncias isolados, posto que a compreensão destes só ocorre na medida em que são apropriados, interpretados e (re)significados por agentes sociais diversos.

Logo em seguida, sob o olhar interessado dos integrantes da Mesa de Vereadores, aparentemente impassíveis e concentrados, apresenta-se Hélio Alves Rodrigues, do Gabinete da Prefeita, da Assessoria Institucional, e defende a manutenção do texto original:

[...] eu me sinto contemplado com os esclarecimentos do Igor, mas é só a manutenção do inciso, uma vez que os artigos posteriores que vão tratar do SIM, já contemplam essa integralidade do processo [...] é um instrumento que está em formatação, está sendo desenvolvido [...].

O Vereador Carlos Mesquita, que há pouco tempo havia chegado ao Plenário e assumido a Presidência da Sessão, fazendo referência ao Estatuto da Cidade, defendeu o caráter participativo do processo. Ao mesmo tempo defendeu a prerrogativa do poder legislativo de modificar o que foi aprovado nas instâncias anteriores:

[...] sou testemunha da participação popular (...) Mas nós não queremos enganar a todos vocês, dizer que a Câmara Municipal vai aprovar aquilo que foi feito pelo Executivo, não! Os vereadores têm a prerrogativa, e a lei garante, de modificarem até aonde entenderem! Certo?!

A fala do Vereador Carlos Mesquita é uma resposta direta ao argumento implícito de Igor Moreira, que defende a legitimidade do texto aprovado no Congresso do PDPFor e, portanto, a sua aprovação sem emendas. Destaquem-se dois outros aspectos importantes. Em primeiro lugar, a atuação dos vereadores não pode ser isolada das lutas e movimentos sociais, posto que isto interfere efetivamente em seus posicionamentos e decisões, porém de uma forma que não é absoluta. Em segundo lugar, um fio condutor essencial na disputa pela democratização, evidenciado nas AP's, foi a luta para circunscrever a intervenção do poder legislativo aos condicionamentos e decisões advindos das instâncias participativas presentes em todo o processo anteriormente realizado. Remetendo à gênese e evolução do campo do planejamento urbano, a autonomia e as prerrogativas do poder legislativo transparecem como elemento essencial que caracteriza estruturalmente as posições de poder, as hierarquias e os campos de força, delimitando historicamente tensões com o poder executivo e os agentes do pólo popular, e vínculos essenciais com as elites e os segmentos empresariais. Essa discussão remete, mais uma vez, ao caráter das AP's, que não compõem o trabalho legislativo, como avaliado anteriormente e, neste sentido, não se constituem institucionalmente como mecanismo de controle político da população sobre os vereadores.

## **11.2. Questões ambientais, transporte e mobilidade urbana**

A AP de 19 de junho de 2008 iniciou-se sob o comando do vereador Carlos Mesquita, Presidente da Comissão do PD, e teve como objeto a discussão do PDPFor a partir do Art. 33. Dentre os aspectos apresentados na abertura, destaquem-se a exposição da metodologia dos trabalhos: com leitura, destaque e posterior debate com proposição de supressão, acréscimo ou alteração, com réplica para posição diferenciada; e a obrigatoriedade da forma escrita para apresentação de proposição dos participantes das AP's ou de emendas dos Vereadores também participantes das mesmas. Esse caráter escrito foi indicado pela primeira vez nesta AP, consolidando-se nas audiências seguintes.

Laécio Noronha (OAB/Ce) propôs uma mudança nas ações estratégicas da defesa civil, no inciso IV do Art. 34, que tem a redação original: “IV – Efetuar levantamento e mapeamento das áreas de risco, bem como estudos e planos de emergência e contingência”. A

proposta foi de inclusão da proibição do “parcelamento, ocupação e uso da área de risco”, argumentando que “a ocupação das áreas de risco serve como moeda de troca na política habitacional de Fortaleza”. Franklin Nascimento, da Coordenadoria Municipal da Defesa Civil de Fortaleza, posiciona-se favoravelmente à manutenção do texto original, argumentando que inexistiria vinculação entre a defesa civil e as competências relacionadas ao parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Portanto, não caberia a inclusão neste capítulo do PDPFor.

Nesse momento acontece um episódio interessante. José Maria Tabosa se posiciona sobre o debate, afirmando: “moro no Pirambu e só represento a mim mesmo, tenho raiva dessa sociedade representativa”. Afirma que não sabe a que comunidades o advogado Laécio Noronha se referiu, “posto que há comunidades como a do Marina Park,<sup>244</sup> comunidades ricas que não são consideradas áreas de risco, e há as comunidades pobres”. Indica que “nós temos que separar essas comunidades”, apresentando outro exemplo, e contestando a “especulação imobiliária”, refere-se ao Morro de Santa Terezinha<sup>245</sup>, onde “afirmaram que o trecho próximo aos trilhos do trem seria de área de risco”, e logo “que as comunidades foram retiradas construiu-se um Espigão nesse local, não é mais área de risco”. José Tabosa evidencia como por detrás da fala de Laécio Noronha há disputas efetivas pela apropriação da terra urbana em Fortaleza, opondo comunidades e famílias pobres e agentes vinculados ao capital e ao mercado imobiliário.

Ao final da fala de José Maria Tabosa, ouvem-se algumas palmas ao fundo, na Plenária. Imediatamente o vereador Carlos Mesquita utiliza sua autoridade e diz que o participante deve ficar e apresentar um posicionamento concreto sobre a proposta em pauta. Constitui-se uma situação constrangedora, provocada intencionalmente, deslegitimando o agente social, de perfil nitidamente popular e não vinculado a nenhuma entidade específica. O fato reproduz constrangimentos que dificultam a participação popular, reiterando hierarquias sociais. José Maria Tabosa vacila, gagueja e não consegue se contrapor à força do Presidente da Sessão. Destaque-se também o silêncio e passividade de outros agentes sociais, principalmente os do pólo popular diante deste fato, muito embora se perceba um certo mal estar em algumas pessoas da Mesa.

Carlos Alberto, da Central de Movimentos Populares – CMP, defende a inclusão, no Inciso III do Art. 34, que institui o Conselho de Defesa Civil de Fortaleza, da participação dos

---

<sup>244</sup> Hotel de luxo situado na faixa litorânea oeste de Fortaleza.

<sup>245</sup> Situado por detrás da Avenida Beira Mar e no entorno do Mucuripe.

movimentos populares e das organizações da sociedade civil, posto que a proposta original contempla apenas “órgãos da administração municipal direta e entidades da administração municipal indireta que possuam participação direta nas ações de defesa civil”.<sup>246</sup> Ninguém posicionou-se, contrário ou favoravelmente à proposta, porém ela não foi incorporada ao texto final do PDPFor.

Houve um episódio interessante, a partir de uma proposta de Arnaldo, do movimento ambiental, que solicitou a inclusão, no Inciso II do Art. 35, da gratuidade do transporte público para idosos, deficientes, crianças e adolescentes em idade escolar. O vereador Idalmir Feitosa contestou a proposta, afirmando que ela deveria ser efetuada através de Lei Complementar específica, inclusive indicando as fontes de recursos, estando caracterizando uma atecnia de ordem legislativa e um desvio da finalidade do PD. Porém, o fato interessante ocorreu quando Arnaldo solicitou novamente a palavra, sendo contestado pela Mesa Diretora, tomando a palavra o Vereador Carlos Mesquita. Este, intervindo na discussão metodológica, é explícito ao afirmar que de nada adiantaria uma nova defesa, posto que a réplica estaria destinada a convencer uma platéia que efetivamente não toma as decisões, porque quem decide, no final das contas, são os vereadores. Fica explícito o caráter formal e informativo das AP's no entendimento hegemônico dos vereadores, logicamente calcado em uma estrutura e em uma dinâmica institucionais que corroboram este significado. Escolhendo com bastante cuidado as palavras, o vereador Carlos Mesquita afirma “Porque afinal de contas quem vai decidir as matérias serão os vereadores, certo? Uma réplica para a platéia, o orador estaria querendo alcançar voto naquela platéia que não tem uma influência direta”. Neste momento, os ânimos se acirram e ocorre um bate-boca entre Arnaldo e o vereador Idalmir Feitosa, com a participação um tanto exaltada do vereador Helder Couto. Com o acirramento do debate, duas representantes da ETTUFOR, Viviane e Adelita, também se posicionam favoráveis à manutenção do texto, utilizando os mesmos argumentos do vereador Idalmir Feitosa, e argumentando que “se tratariam somente de diretrizes.

Tereza Newmann, do Sindicato dos Engenheiros, posiciona-se em relação ao inciso VI do Art. 35, que aborda as diretrizes da política de mobilidade urbana.<sup>247</sup> Argumenta que a “garantia de segurança, conforto e acessibilidade”, direcionada “aos espaços, equipamentos e serviços urbanos”, deveria ser uma diretriz universalizadora, ou seja, de garantia para todos, e

---

<sup>246</sup> O Conselho tem o papel de estabelecer as políticas, os planos e as bases para o planejamento e gestão do risco.

<sup>247</sup> VI - garantia de segurança, conforto e acessibilidade, para as pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida, aos espaços, equipamentos e serviços urbanos;

não somente destinada às “pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida”. Neste sentido, propõe a mudança de texto para a “garantia de segurança, conforto e acessibilidade, de uma maneira universal, aos espaços, equipamentos e serviços urbanos”. É interessante essa sugestão, posto que evidencia uma dualidade nem sempre perceptível nas lutas e bandeiras dos movimentos e organizações sociais, que, ao enfatizar as reivindicações para segmentos e grupos sociais específicos, às vezes esquecem ou menosprezam a universalização de direitos. O vereador Machadinho Neto posiciona-se contrário à proposta da engenheira, argumentando que essa concepção de universalização estaria presente e garantida em outro momento do texto, no Art. 38, que define as ações estratégicas para a política de acessibilidade.<sup>248</sup> Esse debate ilumina um outro significado para a fala de Tereza Noima, que é o de deslegitimação de bandeiras dos movimentos sociais.

Carlos Alberto, da Central de Movimentos Populares – CMP, defendeu a inclusão, no Inciso XI do Art. 35,<sup>249</sup> da criação do Conselho de Mobilidade Urbana, mais uma vez buscando a institucionalização dos sistemas e espaços de participação da sociedade civil. Destaque-se que essa proposta também não foi incorporada à redação final, muito embora não tenha havido contraposições na AP.

Ainda no decorrer da discussão do Art. 35, houve outro embate entre Arnaldo, do movimento ambientalista, que defendeu a prorrogação e a flexibilidade no prazo de apresentação de propostas formais por escrito, e o vereador Carlos Mesquita que reafirmou a decisão já tomada de somente receber as propostas de alteração, exclusão ou inclusão até o final das AP's. Os confrontos seqüenciais entre estes agentes sociais são indícios relevantes de como agentes vinculados a pólos diferentes ou com caráter mais outsider – ou seja, não vinculados a entidades mais legitimados no campo, como é o caso de Arnaldo –, enfrentam resistências e contraposições de poder mais sistemáticas e fortes. Neste sentido, é interessante perceber como pequenas ironias e brincadeiras do vereador Carlos Mesquita sobre o nome, não saber o nome ou confundir o nome do militante, por exemplo, são indicativas de uma postura de não reconhecimento e, por que não dizer, de menosprezo em relação à identidade, posição e lugar ocupados pela pessoa e pelo movimento social. De certa forma constituindo, informalmente e de forma sutil um processo de desqualificação do agente social. Esse posicionamento encontra eco em bastante difundidos imaginários e representações sociais em relação à esquerda e aos militantes de esquerda, tidos como anedóticos ou folclóricos, até

---

<sup>248</sup> I - elaborar e implementar políticas para a garantia da acessibilidade universal aos espaços, equipamentos e serviços urbanos;

<sup>249</sup> XI - estímulo à participação da sociedade nas políticas públicas de mobilidade urbana;

divertidos, mas nunca levados a sério. Neste sentido, compreende-se as razões da perda de paciência, e talvez raiva, do vereador Carlos Mesquita, tendo em vista que a personagem não restringiu o seu comportamento e postura ao lugar previamente definido. Bastante diferente é a postura do vereador em relação a outros personagens, com nítida empatia, recato e cordialidade, por exemplo, técnicos e pessoas vinculadas ao pólo empresarial, jamais efetuando piadinhas e ironias desqualificadoras.

Ao mesmo tempo, evidenciam-se nesse embate entre o vereador Carlos Mesquita e o militante ambientalista Arnaldo, nessa dinâmica de conflitos reiterados, dificuldades em conviver com os diferentes, em um processo participativo, pois os participantes assumem como eixo central de sua prática a demarcação de suas posições, com a prevalência de suas idéias a qualquer custo.

Outro elemento interessante a perceber é que o embate essencial nesta AP não envolveu as instituições e pessoas vinculadas diretamente ao NUHAB, que não assumiram posição de confronto com a Mesa Diretora ou vereadores em particular. Este posicionamento evidencia o fato de que a postura do NUHAB nas AP's assumiu o sentido essencial de manutenção de conquistas já efetuadas em momentos anteriores, principalmente no Congresso do PDPFor. Além disso, sua postura vinculou-se aos conteúdos debatidos e às iniciativas dos demais agentes, visando evitar mudanças que pudessem significar perdas.

Também através da discussão do Art. 35 confirmou-se uma certa divisão de trabalho no âmbito da Prefeitura no que se refere à elaboração e à defesa da proposta nas AP's. Essa divisão de trabalho articulou técnicos setoriais, variando de acordo com o tema tratado, e técnicos com papel de coordenação geral, geralmente da SEPLA, como Marcelo Gondim. Estes técnicos possuíam a compreensão da totalidade do PD, em suas articulações e diversas partes, exercendo um papel essencial de mediação entre as dimensões política e técnica nesse processo de planejamento, o que não acontecia com técnicos que trabalharam partes específicas do documento, pertinentes a políticas setoriais como transportes, por exemplo.

Pessoa Neto, engenheiro civil, assessor técnico do SINDIÔNIBUS, defendeu várias propostas. A presença e posicionamento de Pessoa Neto, a partir dos conteúdos das propostas apresentadas, revelam que um agente relevante do pólo empresarial do campo do planejamento urbano de Fortaleza apresentou na AP propostas estratégicas, prioritárias para os interesses diretos do segmento. Portanto, indicam ser a AP um espaço deliberativo relevante, o que em certa medida contraria falas anteriores que desvalorizaram essas instâncias, entendidas mais como referendo do que já havia sido anteriormente decidido –

neste sentido pode-se citar o vereador Carlos Mesquita. Além disso, cabe ressaltar o posicionamento da Prefeitura, expresso por Marcelo Gondim, da SEPLA. É interessante perceber como a fala deste técnico é decisiva, posta que revela a posição política da gestão municipal:

[...] eu vou falar pra essa Comissão [voltando-se e olhando para os vereadores] [...] foram apresentadas várias intervenções aqui que, ao nosso ver, não dizem respeito diretamente a um Plano Diretor, e sim a um plano específico de transporte e mobilidade.

O representante da SEPLA opta por não efetuar um confronto direto com as propostas do SINDIÔNIBUS, lidando com elas de “forma conceitual” e, mesmo assim, de forma bastante direta e firme, negando a sua pertinência para o PD e deslocando-as para um futuro espaço de deliberação. Quanto à incorporação ou não das propostas apresentadas pelo SINDIÔNIBUS ao texto final, destaque-se que nenhuma foi incorporada, e o texto final, promulgado no Diário Oficial do Município para os Arts. 39, 40 e 41, foi rigorosamente idêntico ao texto enviado pela Prefeitura à Câmara Municipal.

### 11.3. O debate sobre a política de turismo

Na AP de 03 de julho de 2008, em determinado momento do debate sobre a política de turismo, houve um esforço de alguns agentes para a afirmação negociada de proposições para o PD, com sucesso, conquistando várias inclusões nas diretrizes e nas ações estratégicas, nos Arts. 53 e 54. Portanto, é perceptível que segmentos empresariais vinculados ao turismo – conhecidos como *trade turístico* –, apostaram com sucesso nas AP’s enquanto instância decisória importante para a afirmação de suas propostas. Ao mesmo tempo, essa produção do consenso não excluiu a existência de tensões, divergências e conflitos, inclusive revelando falas, argumentos e embates de tom mais emocional e com maior participação da platéia.<sup>250</sup>

É o caso, por exemplo, do posicionamento de Fátima Queiroz, Presidente da Associação das Barracas da Praia do Futuro, contrário às diretrizes do Projeto Orla e à postura do MPF/Ce, que determinou a retirada das barracas na Praia do Futuro. Esse debate ocupou um tempo considerável da AP, derivando inclusive para um questionamento do Projeto Orla, e revelando a força dos interesses econômicos em jogo e o nível de tensão e conflito que

<sup>250</sup> Vide, por exemplo, a fala de Augusto Mesquita, Presidente da ABRASEL/CE.

envolve essa questão. Pedro Carlos da Fonseca<sup>251</sup>, por exemplo, afirmou que a formulação do Projeto no Ceará teria sido autoritária e ilegítima, ao excluir segmentos relevantes afeitos ao tema, principalmente empresariais, dos debates e decisões:

O Projeto Orla foi apresentado no Conselho Estadual de Turismo, e quando o foi, eu contestei, e consta em Ata, o Comitê que elaborou esse Projeto [balançando o relatório do Projeto Orla, em mãos]. Por quê? Porque ele fere o que *ta* aqui! Quais foram as entidades do comércio que participaram, representantes de feira de artesanato, de ambulantes, barraqueiros, do lazer e do turismo? Nenhum!

É interessante notar como o discurso da ausência da participação é reapropriado e ressignificado por diferentes agentes. Tornou-se evidente o embate entre os barraqueiros e parcela de militantes e técnicos, inclusive da Prefeitura. Por exemplo, Genário, um dos principais técnicos da SEPLA na revisão do PD, afirmou que se não fosse o Projeto Orla a Prefeitura não estaria podendo realizar regularização fundiária no Pirambu e nem requalificação na Praia de Iracema. Os ânimos se exaltam, e Igor Moreira contesta as críticas do Presidente da Associação dos Barraqueiros da Beira-Mar. Refuta também insinuações efetuadas pelo Vereador Carlos Mesquita, à pessoa do Prof. Jeovah Meireles, Coordenador do Projeto Orla no Ceará:

[...] questionar o Prof. Jeovah Meireles, pra quem conhece ele, não só nós dos movimentos sociais, da Academia, é uma cretinice sem tamanho! Por isso, os vereadores não “emprenhem pelo ouvido”, pra usar o termo popular [...]. Acho que quem tá levando as coisas por aí, pare por aqui, que isso não é honesto, não é de boa fé!

Algumas falas permitem perceber as nuances que integram as diferentes políticas setoriais do PDPFor, inclusive em relação ao caráter democrático e participativo mais ou menos consolidado. Josael Lima, por exemplo, apresentando-se como vinculado ao Instituto Viramundo e militante sócio-ambiental, defende a inclusão nas ações estratégicas de turismo, do caráter participativo na elaboração de um plano turístico do centro de Fortaleza e do Plano de Urbanização e Requalificação da Orla Marítima de Fortaleza. O fato do termo participativo não ter sido incluído nos Incisos VII e VIII do Art. 54, é bastante significativo, evidenciando que em algumas políticas setoriais as potencialidades de democratização participativa podem estar mais ou menos presentes.

---

<sup>251</sup> Apresentou-se como Coordenador do Fórum de Turismo, Presidente da Associação dos Barraqueiros da Beira-Mar, Conselheiro Municipal de Turismo e Conselheiro Estadual de Turismo. É interessante perceber como as pessoas deste segmento, e isto também ocorre em outros segmentos sociais, participam de entidades, redes e fóruns diferenciados.

#### 11.4. Os debates sobre o ordenamento territorial e os parâmetros urbanísticos

A AP de 10 de julho de 2008 discutiu a Política de Integração Metropolitana e o Capítulo I do Ordenamento Territorial.

Nesta AP, as falas, os gestos e as posturas das pessoas estão demarcados pela ausência de tensões interpessoais ou interinstitucionais. Essa interpretação adquire sentido se recordamos a AP anterior, bastante marcada por divergências e conflitos, inclusive com falas agressivas, o que potencialmente pode gerar, de forma mais ou menos consciente, tentativas de superar ou neutralizar ressentimentos e tensões. Inclusive visando a aprovação das propostas de alteração ou, se não for possível a construção de consensos, pelo menos a abertura de diálogos e negociações naquele momento ou no futuro. Para exemplificar essa interpretação, destaque-se tanto a forma de apresentação dos participantes, pouco evidenciando vínculos com entidades, grupos ou segmentos, como o tom mais pausado, lento e cadenciado das primeiras falas dos componentes da Mesa e dos demais participantes.<sup>252</sup>

Contudo, essa postura não significou ausência de divergências. Veja-se, por exemplo, a proposta de Regina Costa e Silva, apresentando-se como arquiteta, e sugerindo a supressão dos Incisos III a VIII do Art. 58, que define os elementos para estabelecer o Macrozoneamento da cidade. Estes elementos são dimensões importantes para instituir o zoneamento de Fortaleza: III - os sistemas de saneamento ambiental, instalados e projetados; IV - o sistema de mobilidade; V - as áreas de comércio, serviços e indústria; VI - as áreas públicas, verdes e de lazer; VII - a infra-estrutura urbana e os equipamentos públicos; VIII - as áreas destinadas à habitação. Marcelo Gondim, da SEPLA, e Filomeno Abreu, vinculado à OAB e do pólo popular, argumentam contrariamente à supressão:

Marcelo Gondim: O sistema de saneamento ambiental, por exemplo, é uma coisa complexa, e que deve ser considerado, sim, na proposta, na definição do macrozoneamento, pois interfere, diretamente, na qualidade de vida das pessoas, na possibilidade de adensamento ou não adensamento, da realização de determinadas atividades ou não [...] Assim como, por exemplo, a infra-estrutura urbana...tem locais que a infra-estrutura urbana já apresenta níveis de qualificação mais evoluídos, do que outra [...].

Filomeno Abreu: [...] Como eu vou aplicar, por exemplo, instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir, ou senão, edificação compulsória, se eu não analiso a infra-estrutura urbana e os equipamentos públicos da área?! Ou o sistema de mobilidade?! Você tirar esses parâmetros, como parâmetros do zoneamento urbano...é você tirar os parâmetros que são usados para a aplicação dos instrumentos de política urbana, os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade!!

---

<sup>252</sup> Audiência Pública de 10 de julho de 2008, no Auditório da Câmara Municipal de Fortaleza.

Apesar dessa argumentação, Regina Silva ainda insistiu na supressão. O Sinduscon/Ce tentou efetuar uma proposta de consenso, mas nada disso prevaleceu, sendo mantida na redação final o texto original, não ocorrendo a retirada dos incisos do Art. 58.

A AP de 17 de julho de 2008 teve uma presença maciça de pessoas dos movimentos populares, revelando a mobilização de segmentos do pólo popular em relação aos conteúdos a serem debatidos, relacionados ao zoneamento urbano. Ao mesmo tempo, emergem outras discussões relacionadas a questões procedimentais, também presentes em outros momentos, envolvendo tensões e conflitos entre a Câmara Municipal e lideranças do pólo popular, tais como a presença de crianças na Plenária e o compromisso da CM em garantir o transporte das pessoas das comunidades. Nesta AP essas discussões foram recorrentes, inclusive com vários momentos de desgaste, envolvendo bate-bocas e posicionamentos paralelos da plenária. Em alguns momentos ficam evidentes nessas discussões divergências de fundo relacionadas às concepções de participação, com os agentes do pólo popular lutando pela ampliação da participação popular, visando garantir a presença massiva de pessoas.

Após a leitura da Ata da AP anterior, houve um episódio que já evidenciou o acirramento dos ânimos na platéia. O Presidente da Mesa, vereador Carlos Mesquita, coordenador dos trabalhos, solicitou que, na medida do possível, as pessoas evitassem trazer crianças à AP porque, “na sua inocência”, poderiam atrapalhar ou prejudicar os trabalhos. O Vereador também se preocupa com possíveis, como é possível intuir em um trecho de sua fala. Imediatamente após, pede a palavra e se manifesta uma representante da Central dos Movimentos Populares

Vereador Carlos Mesquita: Nós vamos definir o futuro da cidade, e eu quero fazer isto dentro da mais perfeita ordem, dentro do mais completo e absoluto direito das pessoas de se expressarem [...] eu não vou cercar a palavra...e também não vou deixar que se use como palanque, ou que claques sejam formadas pra defender princípio A ou B [...].!

Liderança da CMP: [...] nas comunidades a gente sabe que as companheiras não tem como deixar as suas crianças...e é por esse motivo [palmas interrompem a fala] que nós trazemos nossas crianças, porque também compreendemos que é a partir da infância que a gente começa a construir a nossa história [Vereador Carlos Mesquita tenta incisivamente impedir a fala da participante, gritando: Por favor, palanque não!!] [inicia-se um bate-boca entre o Vereador e a participante que insiste em fazer a proposta – de creches para as crianças. O Vereador Carlos Mesquita manda cortar o microfone da participante!] [Ouvem-se aplausos e vaias na platéia].

[Bastante exaltado o Vereador Carlos Mesquita toma a palavra]: Nós estamos na Câmara e o comando aqui é outro!!! Não vou permitir isso!!! [ Outro participante solicita a palavra, para pedir um esclarecimento, e o Vereador Carlos Mesquita não permite; ouvem-se mais vaias da platéia].



FIGURA 4: Confronto Vereador e Liderança da CMP  
Fonte: AP de 17/07/08

É perceptível que em diferentes AP's, ou em momentos diferentes de uma mesma AP, os participantes apresentaram ânimos diferenciados, com maior ou menor intensidade das emoções. No caso desta AP, a importância dos temas em debate parece ser elemento definidor dos espaços e tempos dos debates, bem como das conversas, negociações e preparações que ocorrem nos corredores, nos bastidores e nas cadeiras da platéia (Ver Figura), envolvendo diferentes pessoas e instituições.



FIGURA 5: Platéia com conversas paralelas  
Fonte: AP de 17/07/08

Diante dos ânimos acirrados e do caráter de mobilização social presente na AP, o Vereador Carlos Mesquita, presidindo os trabalhos, efetuou uma série de intervenções apresentadas como metodológicas. Nestas, tentou deslocar os significados, valores e intenções partilhados por grande parcela das pessoas presentes na platéia, em direção a um tom comedido, considerado mais adequado à ordem necessária para uma reunião eficiente. Lideranças e técnicos vinculados ao pólo empresarial, parecem ter percebido a heterogeneidade e falta de unidade da platéia, predisposta a aceitar e valorizar boas falas e propostas, em alguns casos sem maiores divergências. Neste sentido, uma liderança popular pertencente à CMP, após o posicionamento de uma pessoa vinculada às Associações de

Barraqueiros, posicionou-se em conformidade com os interesses desses, contrariando as posições históricas dos movimentos urbanos e ambientais. Imediatamente, Laécio Noronha, pertencente à OAB/Ce e assessor do Sinduscon/CE, ampliou a proposta, para se mostrar simpático aos movimentos populares: “Nossa proposta casa com a dos movimentos sociais”. A alteração atingia o Art. 60, no seu Inciso V – garantir acesso público às praias, conferindo boas condições para atividades de Fazer e recreação. As propostas conjugadas de alteração redundariam no seguinte texto: V – garantindo acesso público às praias, conferindo boas condições para atividades de lazer, recreação, esportes, costumes e trabalho. Destaque-se que as alterações sugeridas por Laécio Noronha e pelo representante da CMP não foram incorporadas ao texto final, o que evidenciou que, diante da resistência da gestão municipal, essas posturas assumiram muito mais o sentido de demarcação de posições.

Cabe destacar como algumas batalhas no campo do planejamento urbano de Fortaleza são recorrentes, com os agentes sociais reiteradamente posicionando-se de acordo com os seus interesses e demandas, e manejando argumentos específicos. É o caso, por exemplo, da área litorânea, e particularmente da Praia do Futuro, onde a cultura, a tradição ou costume vem sendo utilizados para justificar a permanência das barracas de praia.

Essas interações também sugerem a identificação de três tipos posturas em situações demarcadas pela grande presença de pessoas: 1) posturas de enfrentamento, gerando confrontos, buscando desqualificar agentes populares, reafirmando sistematicamente posições de poder, estereótipos e hierarquias institucionais; 2) posturas professorais, em detrimento de posturas e argumentos militantes, também no sentido de desqualificar, a priori, os militantes do pólo popular; 3) uma postura mais sutil, que ao invés do confronto tenta cooptar as emoções, os sentimentos e as motivações de parcela dos participantes, apresentando-se como aliado e defensor de “boas” propostas.

Esta AP também evidenciou como não foi ponto pacífico o zoneamento ambiental proposto e aprovado pela Prefeitura, particularmente ocorrendo divergências em relação às Zonas de Interesse Ambiental, defendendo-se a sua extinção e a sua incorporação como Zona de Recuperação Ambiental ou Zona de Preservação Ambiental, por questões ambientais e/ou urbanísticas. Igor Monteiro do MCP também propôs a criação da ZPA Praia do Futuro, no Art. 63 do PDPFor:

Eu queria acrescentar um inciso, o Inciso IV [...] ZPA 4 – Dunas da Praia do Futuro. Primeiro pra adequar com a legislação federal ambiental [...] Segundo [...] porque infelizmente, um crime que ta se cometendo, se começou a devastar essas dunas, infelizmente o mercado imobiliário mais uma vez se comporta de forma

irresponsável com o futuro de Fortaleza, irresponsável com o futuro da cidade [...] Porque é uma área rica em lençóis freáticos, é uma área que se você devasta cria problema de erosão, você cria problema pro manguezal do parque do Cocó...então é fundamental que essas zonas sejam totalmente preservadas. [...] inclusive tem valor paisagístico, valor cênico [...] eu tenho certeza que o trade turístico que está aqui também vai apoiar a minha medida, porque é uma medida que vai fortalecer um turismo responsável, um turismo de paisagem, um ecoturismo [...] [ouvem-se palmas ao final da intervenção].

A Praia do Futuro é realmente uma área de embate contemporâneo entre segmentos do pólo popular e segmentos do pólo empresarial, do campo do planejamento urbano de Fortaleza. Além disso, apesar dos reconhecidos avanços ambientais no PDPFor, pode-se levantar a hipótese de que, em certa medida, houve uma contemporização com interesses empresariais poderosos do mercado imobiliário, o que será tratado no Capítulo 12 desta Tese. A fala de Igor Moreira revela uma tentativa de negociação com segmentos empresariais, apostando na divisão de interesses internos ao pólo, entre setores vinculados ao turismo e outros vinculados ao mercado imobiliário, replicando a postura anterior de Laécio Noronha, de mobilizar para além do pólo do qual se participa. No caso de Igor Moreira, a fala revela certa ambigüidade, em um sentido significando realmente uma crença na possibilidade de gerar aliados, mas em outro sentido, parecendo uma ironia em relação à postura de Laécio Noronha.

Logo após a fala de Igor Moreira do MCP, Pedro Carlos Fonseca, apresentando-se como Presidente da ABBMAR e Coordenador do Fórum de Turismo do estado do Ceará, entrega ao Vereador Carlos Mesquita um documento subscrito por variadas entidades [ouvem-se palmas à entrega do Documento]<sup>253</sup>, revelando uma fala com ampla representação de segmentos empresariais:

[...] nesse Plano Diretor tem uma propositura que mexe com os destinos de todos nós, da cidade, e que afeta o estado do Ceará. [o orador tenta mobilizar a platéia, tornando-a favorável, falando da importância do trabalho na praia e pedindo palmas; a maioria da platéia permanece indiferente, ouvem-se algumas palmas nas laterais do Auditório]. [...] Ninguém quer nada ao arrepio da lei não! Por isso nós estamos aqui, pra que a Lei viabilize o que é bom pra todos!

No que ta proposto aqui, no Artigo 63, com a criação da ZPA 2, na faixa de praia, [isso representa] nada mais, nada menos, do que retirar todas as barracas de praia do litoral de nossa cidade! [Durante toda a fala do orador ouvem-se outras falas, questionando as suas afirmações].

---

<sup>253</sup> Dentre as entidades que subscreveram o documento: ABBMAR, ABPF, ABAV, ABRASEL, ABEOC, ABIH, AMHT, ASFABEM, Associação dos Lojistas da Avenida Monsenhor Tabosa, Sindicato das Empresas Organizadoras de Eventos e Afins do Ceará e Sindicato das Indústrias de Hotéis e Meios de Hospedagem do estado do Ceará.



FIGURA 6: Lideranças questionam fala empresarial  
Fonte: AP de 17/07/08

Mais uma vez, o embate da Praia do Futuro emerge na AP, acirrando os ânimos e evidenciando duas posições antagônicas bem definidas. Neste momento, com a Mesa Diretora contando com a presença do Secretário Meneleu Neto, a tensão está bastante presente no ambiente. Igor Moreira, do MCP, pede a palavra e logo em seguida, Fátima Queiroz, Presidente da Associação das Barracas da Praia do Futuro:

Igor Moreira: A situação, hoje, das empresas que tãõ na Praia do Futuro, dos estabelecimentos, é de ilegalidade com a legislação federal, é de irresponsabilidade ambiental! E ninguém ta propondo tirar as barracas da praia não! Eu falei aqui, da vez passada...a trinta metros tem uma porrada de terreno vazio [desculpe a palavra, virando-se para o Presidente Carlos Mesquita], tem um bocado de terreno vazio, constrói os estabelecimentos lá [a platéia se manifesta vigorosamente, com palmas e assovios, apoiando]...agora, não dá é pra pedir para a Câmara de Vereadores, enquanto tem um esforço do Projeto Orla, um esforço do Ministério Público Federal, um esforço de toda a sociedade, de trazer a situação pra legalidade, pra eles virem aqui e quererem que a Câmara de Vereadores eternize uma situação de ilegalidade!!

Fátima Queiroz: Boa tarde, companheiros!! Nós estamos aqui na verdade, contribuindo para uma grande mudança na cidade de Fortaleza...eu queria um minuto da atenção de vocês [iniciam-se vaias]. [o vereador Carlos Mesquita critica a fala de Fátima Queiroz, por se tratar de tréplica, afirmando que não vai permitir, posto que contraria a metodologia e dificulta a manutenção da ordem. O Presidente permite o encerramento da fala].

Fátima Queiroz elencou argumentos, defendendo a não aprovação dos parâmetros urbanísticos definidos para a Zona de Preservação Ambiental em sua faixa de praia (PDPFor, Arts. 63 e 64). Dentre os argumentos, destaque-se o fato de que provocaria o fechamento de todas as barracas de praia, a inviabilização do lazer para o fortalezense, a eliminação de mais de cinco mil postos de trabalho, o prejuízo aos hotéis e demais empreendimentos turísticos e a inviabilização do centro de convenções a ser construído na Ilha da Praia Mansa, no Mucuripe. Os técnicos da Prefeitura defendem a manutenção do texto original, alegando estar havendo uma confusão entre a faixa de praia e a faixa posterior do litoral:

Belino Sales: [...] a faixa de praia, definida pelo parágrafo único da minuta da lei como área não edificante, no sentido de que, nós precisamos, quando chamamos de área urbanizada, dar soluções de: gerenciamento de resíduos sólidos, dar soluções de saneamento ambiental e de abastecimento d'água. Na faixa de praia, tecnicamente, essas soluções ou são onerosas ou são inviáveis, tanto do ponto de vista técnico como ambiental. As faixas de praia são protegidas pela legislação federal, estadual e municipal, o que nós estamos fazendo é incorporando essas diretrizes ao Plano Diretor [...] É preciso que se tenha um entendimento técnico do que vem a ser faixa de praia.

Várias intervenções ocorreram a partir desse momento, sugerindo mudanças nos artigos que abordaram os índices e parâmetros da Zona de Proteção Ambiental – ZPA.<sup>254</sup> Em todo o processo das AP's na CM de Fortaleza, este foi o momento mais tenso, evidenciando a insistência de segmentos do pólo empresarial em defender os seus interesses, a presença dos segmentos populares resistindo e, neste caso, dos técnicos da Prefeitura defendendo a manutenção da proposta aprovada no Congresso do PDPFor, através de argumentação técnica.

Em sua intervenção, o representante do SINDUSCON/CE efetuou o que denominou de críticas construtivas ao processo de elaboração do PD de Fortaleza, avaliando que até aquele momento teria havido pouco espaço para análises mais técnicas, inclusive no Congresso do PDPFor, que não teria permitido discussões exaustivas e teria sido mais um momento para referendar a proposta apresentada pela Prefeitura. A este posicionamento se contrapõe Gorete, liderança popular, moradora de área de risco e militante ambiental, que defende o processo de revisão do PD de Fortaleza, avaliando que houve bastante espaço para discussão, faltando boa vontade para a participação, por parte de alguns segmentos e entidades.

Ficou bastante evidente a contraposição entre os agentes do pólo popular, que em vários momentos de outras Assembléias defenderam a manutenção do que foi aprovado no Congresso, e a posição de agentes do pólo empresarial, principalmente vinculado ao SINDUSCON/CE e ao trade turístico, que defenderam mudanças substantivas importantes, principalmente no Título que trata do ordenamento territorial.

Em relação à Zona de Recuperação Ambiental – ZRA, agentes do pólo popular propuseram a redução dos parâmetros urbanísticos, assim como a criação da ZRA do Rio Maranguapinho. Nenhuma dessas propostas foi aceita e, ao mesmo tempo, a versão final do

---

<sup>254</sup> Dentre os presentes que tiveram a palavra: João Saraiva, histórico militante ambiental da cidade; Regina Costa, professora, servidora pública; João Alfredo, ex-deputado federal do PT e atualmente vinculado ao PSOL; Gama, representando a FIEC/CE e o SINDUSCON/CE, engenheiro civil e advogado; Laecio Noronha, da OAB; Gorete Fernandes da FBFF; Arnaldo, militante ambiental; Eliane, Central dos Movimentos Populares.

PD promoveu um aumento nos valores dos parâmetros urbanísticos, como foi indicado no Capítulo 10 desta Tese.

No contexto dos debates ambientais também emergiram distinções entre diferentes grupos de agentes pertencentes ao pólo popular, com segmentos defendendo a manutenção do texto original – agentes vinculados ao NUHAB – e outros criticando a proposta da Prefeitura de diferenciação entre ZPA, ZRA e ZIA – João Saraiva e João Alfredo. É possível, nesse contexto, aventar a hipótese de que além de divergências substantivas, esses debates se inscrevem em um contexto de disputas partidárias entre lideranças da esquerda na cidade.<sup>255</sup> Neste sentido, evidenciam-se falas e posturas de caráter mais performático, onde tão ou mais importante do que as divergências substantivas ou processuais em disputa, são as demarcações explícitas das próprias posições individuais, em confronto com outras.

Alguns técnicos que ocupam posições na estrutura institucional da Prefeitura, sendo responsáveis por ações de autorização e fiscalização, dentre outras funções, parecem estar em profunda articulação ou cumplicidade com os segmentos empresariais. Além disso, deve-se perceber que a categorização sócio-profissional de parte desses indivíduos é ambígua, pois conciliam o trabalho de funcionário público com outras ocupações, como profissional liberal e professor universitário, por exemplo. Essas trajetórias dúbias fundamentam e reproduzem vínculos desses indivíduos com outros agentes sociais, tais como os do pólo empresarial no campo do planejamento urbano.

O debate sobre o zoneamento foi retomado na AP de 24 de julho de 2008. A categoria das Zonas de Interesse Ambiental foi questionada pelo NUHAB, que através de seu assessor jurídico, Henrique Frota, já havia proposto a exclusão desse tipo de zona e a incorporação das áreas assim caracterizadas na Zona de Preservação Ambiental ou na Zona de Recuperação Ambiental. Neste sentido o NUHAB propôs a mudança nos índices das ZIA's, a partir do aprofundamento técnico das diferentes áreas que as compõem, distinguindo essas áreas ou em ZPA ou em ZRA, com os índices correspondentes. O SINDUSCON/CE, por outro lado, propôs aumento nos parâmetros urbanísticos nas ZIA's do Cocó, da Praia do Futuro e de Sabiaguaba, efetivando as mudanças, exceto no caso de Sabiaguaba, como foi indicado no Capítulo 10 desta Tese (por exemplo, a altura máxima das edificações no Cocó foi modificada de 15m para 48m). Essa conquista do SINDUSCON/CE ocorreu apesar do posicionamento crítico da SEPLA, com Marcelo Gondim defendendo a manutenção da proposta original da

---

<sup>255</sup> Cabe lembrar, por exemplo, que João Alfredo foi por muitos anos militante e dirigente do PT, com bastante proximidade em relação ao grupo de Luizianne Lins.

Prefeitura em relação aos índices. Esta representou reduções em diversos parâmetros urbanísticos em vigor através da LUOS consolidada do município de Fortaleza, o que provocou questionamentos do SINDUSCON/CE e do Vereador Carlos Mesquita, como pode ser percebido no diálogo citado a seguir:

Marcelo Gondim (SEPLA): [...] nós não podemos nessas áreas tolerar índices tão grandes assim, simplesmente porque a atual legislação os tem. Quero deixar claro aqui, que determinados critérios e parâmetros urbanísticos que a legislação atual tem, não [representam] direito adquirido, de forma alguma! Então, a administração pública municipal pode a qualquer momento rever esses critérios, para o bem da ocupação e do desenvolvimento territorial. Não existe esse negócio de direito adquirido em relação a índices urbanísticos.

Gama (Sinduscon/CE): É bom deixar bem claro a posição do Sinduscon. O que a gente acha é que há uma certa incoerência no Projeto que a Prefeitura apresentou. Se a Prefeitura acha que será uma área de preservação, que não se construa nada! [...] A Prefeitura precisa mostrar quais são os fundamentos que provam que hoje os índices são perniciosos pra essa região [...] o Secretário Meneleu ficou inclusive de hoje trazer esses projetos [...] que fizeram com que o corpo técnico da Prefeitura, reduzisse substancialmente os indicadores urbanos para essas regiões. Então, era preciso que a Prefeitura apresentasse isso pra gente, porque isso não foi demonstrado ao longo do trabalho!

Vereador Carlos Mesquita: Em cima do que você ta dizendo, na nossa reunião, nós também verificamos que foi diminuído! E não tem no Plano uma justificativa! Nós já havíamos definido também que nós vamos, junto com a Secretaria de Planejamento e os elaboradores do Plano, ter um encontro, pra que na realidade se justificasse essa diminuição!

Apesar da aparente tranqüilidade, o diálogo anterior revela um embate de forças bastante intenso, perpassado por interesses imobiliários poderosos, inclusive evidenciando “chamadas de atenção” à Prefeitura, com exigências para um diálogo político mais específico.<sup>256</sup> Ao final do diálogo, fica explicitado um acordo, entre o pólo empresarial e o poder legislativo, para efetivar a negociação da mudança no âmbito da Comissão do PD da Câmara Municipal, deslocando os técnicos e abrindo um canal direto do SINDUSCON/CE com o Secretário municipal.

O SINDUSCON/CE argumenta que se tratam de índices já definidos, em vigor, e que até o momento não teriam causado impactos ambientais negativos nessas áreas. Esse argumento foi contestado por Edmilson Pinheiro, Geógrafo vinculado ao NUHAB, que informou da existência de um estudo realizado no âmbito do Departamento de Geografia da UFC, identificando e qualificando os impactos sócio-ambientais decorrentes da ocupação urbana de Fortaleza nos anos 1970, 1980 e 1990. Esse estudo teria identificado uma série de

---

<sup>256</sup> A intensidade dos interesses em jogo nesse debate foi revelada, por exemplo, pela força da participação do SINDUSCON/CE nessa AP, presente com mais de quatro técnicos/dirigentes.

impactos negativos nas áreas enfocadas – o que desmontaria a argumentação do SINDUSCON/CE.<sup>257</sup>

Em outro momento desta mesma AP, o Secretário Meneleu Neto, compondo a Mesa, rebate indiretamente os questionamentos efetuados pelo SINDUSCON e por outros técnicos, confrontando de forma sutil a tese da ausência de argumentos para fundamentação técnica das decisões relacionadas ao zoneamento e aos parâmetros urbanísticos:

[...] no site da SEPLA, constam mapas que não constam no projeto de lei, obviamente porque são mapas que serviram de base para uma série de elaborações...Pra vocês terem uma idéia, no que se refere a tentativa de dar conta da diferenciação dos espaços urbanos a partir da infra-estrutura existente, nós incorporamos algumas novidades em relação a estudos anteriores [...] Nós, por exemplo, atualizamos os dados referentes a questão da infra-estrutura de saneamento, a partir de dados recentíssimos, fornecidos pela Cagece [...] nós temos dados recentíssimos, no site da SEPLA, que serviram de base para esse zoneamento, referente à ocupação das pessoas, à distribuição do emprego urbano, a partir de dados da RAIS [...] Então, a gente tem um quadro bem diferenciado da cidade, e quando a gente joga esses diferentes mapas sobrepostos nós conseguimos obter, inclusive, terceiros indicadores [...] o que dá uma qualidade muito grande à leitura desses diferentes espaços da cidade.

Porém, apesar dessa contestação, como já foi indicado no Capítulo 10 desta Tese, o SINDUSCON/CE logrou conquistar várias das mudanças que propôs para os parâmetros urbanísticos do PDPFor, destacando-se os aumentos dos valores nas áreas do Cocó e da Praia do Futuro.

Ao mesmo tempo em que defenderam – e em vários casos conquistaram – propostas específicas, os dirigentes do SINDUSCON/CE, em vários momentos, exercitaram um discurso de conciliação entre todos os participantes do campo, com o consenso e o pacto social como elementos-chaves, argumentando a coincidência ou conjunção de interesses e concepções. Nesses momentos, também houve contestação, como pode ser observado através das falas de Gama (SINDUSCON/CE e FIEC) e de Arnaldo (militante sócio-ambiental):

Gama (SINDUSCON/CE e FIEC): Eu gostaria de iniciar minhas palavras, parabenizando o João Saraiva, pelo seu pronunciamento, e aí digo pra ele que eu até vou pedir pra ele para me associar ao Partido Verde [...] E quando o João Saraiva vem, chamando a atenção, de que muitas vezes, o que ta escrito na Lei, nas ZEIS, pode até se pensar que vai resolver o problema dos movimentos populares...Não vai! Esse é também o pensamento do Sindicato [...] e eu já disse isso pro Igor [Moreira], pra sentar na mesa e dialogar [...] é óbvio que vai chegar em determinado momento, que nós temos posições antagônicas. E isso é normal em uma democracia! Mas no

<sup>257</sup> O trabalho indicado é o “Diagnóstico Geoambiental do Município de Fortaleza – Subsídios ao Macrozoneamento Ambiental e à Revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor)”, conforme pode ser visto no sítio: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/pdpfor/index.php?option=com\\_content&task=view&id=56](http://www.fortaleza.ce.gov.br/pdpfor/index.php?option=com_content&task=view&id=56)>.

todo, no principal, a filosofia nossa é consensual [...] a gente conseguiu, hoje, dialogar de uma forma cordial...

Arnaldo (militante sócio-ambiental): [...] eu queria dizer que não me serve a carapuça de populista [...]a nossa postura, a nossa posição, não é populista, ela é popular! Entendeu?! Populista é quando você vem aqui, e diz uma coisa, e faz outra! Entendeu!? [...] e não dá pra fazer de conta que a gente não tem disputa de classe na sociedade, que todo mundo vive irmanado, lado a lado, que a sociedade é beleza, não tem desigualdade social, nem nada disso! A gente sabe que tem! A gente sabe que a especulação imobiliária é uma realidade, entendeu? Que inclusive a especulação imobiliária anda de mãos dadas com a indústria da construção civil [...]. Então, a gente não pode esconder essa realidade numa cortina de fumaça, como se fosse todo mundo irmanado: “vamos defender o meio ambiente”!

Em relação ao caso específico das ZEIS, uma fala de Henrique, assessor jurídico do NUHAB, é bastante clara e direta, ao indicar que, além de outros objetivos, elas visam garantir a permanência de comunidades em áreas bastante pressionadas por agentes vinculados ao capital e ao mercado imobiliário. Respondendo diretamente ao SINDUSCON, Henrique afirmou: “Mesmo sabendo que a ZEIS não é uma panacéia, ela é um instrumento que pode vir, para o planejamento urbano, contribuir para a permanência dessas comunidades”. Esta fala de Henrique indica que as próprias empresas poderão vir a se beneficiar com o mercado da habitação de interesse social, abrindo espaço para uma potencial conjunção parcial de interesses e articulação dos movimentos populares com a indústria da construção civil. Ao mesmo tempo, Henrique parece ter entendido o recado dado pelo SINDUSCON, evidenciando um demanda essencial e abrindo espaço para uma possível negociação:

[...] nós consideramos um ponto crucial, importantíssimo, o movimento popular não abre mão das ZEIS, mesmo entendendo que ela não é a única alternativa, mas não abrimos mão das ZEIS, porque sabemos da importância dela pra requalificação dessas comunidades, pra melhoria da qualidade de vida, melhoria das condições de saneamento, regularização fundiária e permanência [...] então, nós entendemos que é um ponto crucial, e podemos discutir [em vários momentos da fala olhando e se referindo diretamente a Gama, do Sinduscon]...acho que você fala, o Igor, Eu, todo o mundo aqui que representa o campo popular, ta disposto a discutir...agora, é uma discussão que nós não abrimos mão, da Zona Especial de Interesse Social, obrigado!

Em relação à ZOC, que engloba a Zona mais urbanizada da cidade e com diversos sintomas de saturação, a proposta originária da Prefeitura, aprovada no Congresso do PDPFor, era a de desincentivar a ocupação, propondo para isto o índice de aproveitamento básico de 1,5 e o índice de aproveitamento máximo de 3,0. Porém, o SINDUSCON não abriu mão da manutenção dos índices vigentes, do potencial de produção imobiliária existente,

conseguindo aumentar o índice básico para 2,5, apesar da argumentação da equipe técnica da SEPLA:

Marcelo Gondim (SEPLA): Considerando o objetivo da ZOC [...] onde foram vistos sérios problemas de infra-estrutura, principalmente viária, nessa região [...] o plano diretor aqui proposto tenta desincentivar a [...] Considerando isso [...] ao invés de aumentar o índice de aproveitamento básico, seria reduzir o índice de aproveitamento máximo...se tiver de ser feita alguma mudança, considerando o objetivo da ZOC, seria essa a mudança mais viável, e não aumentar o índice básico.

Deve-se lembrar que o índice de aproveitamento básico “é aquele que determina a área de construção permitida para cada zona da cidade, sem os acréscimos decorrentes de importação de potenciais construtivos através da transferência do direito de construir ou da outorga onerosa” (PDPFor, Art. 190). Ao mesmo tempo, o índice de aproveitamento máximo “é aquele que determina a área total de construção permitida em cada zona da cidade, sendo o resultado do somatório entre o índice de aproveitamento básico e as áreas de construção acrescidas a partir da transferência do direito de construir e/ou da outorga onerosa” (PDPFor, Art. 190). Desta forma, interessa ao capital imobiliário a ampliação do índice de aproveitamento básico, pois a terra urbana acessada através do índice de aproveitamento máximo, acima do básico, é mais cara, pois exige ônus extra repassado a outros agentes urbanos, vinculados à transferência do direito de construir ou da outorga onerosa. A contestação ao índice de aproveitamento básico proposto pela Prefeitura de Fortaleza também foi efetuada pela Arquiteta Regina Costa e Silva, através de uma fala bastante longa. Essa fala foi perpassada por contundentes questionamentos aos técnicos da SEPLA, de caráter desqualificante e deslegitimador, embora não efetuados de forma direta, apresentando uma argumentação demarcada por sofismas. Este momento é bastante ilustrativo das tensões – em alguns casos demarcadas por rancores e ressentimentos – entre os antigos e os novos técnicos situados em posições da estrutura institucional da Prefeitura. Ao mesmo tempo, a fala da técnica evidencia concepções de cidade e de desenvolvimento urbano diferenciados em relação aos parâmetros da Reforma Urbana:

Eu entendo que planejamento urbano tem fundamentos, tem teoria, tem ciência, claro!! Não é o fato de você desacelerar a ocupação da Aldeota [irônica], que vai resolver o problema de circulação viária! Isso aí é óbvio [bastante contundente], basta você ler a cidade! O trânsito que hoje é caótico, em determinados momentos do dia, nas principais vias de circulação da Aldeota, não é provocado pelos moradores que tão lá não [...]. Então, você desacelerar a construção na Aldeota não resolverá jamais o problema naquela área.

Quando eu vejo você incentivar índice urbanístico no Parque Araxá, na Parquelândia, no Bom Jardim, propor edificações de 48m pra aquelas áreas, aí eu me

preocupo! Por quê? Porque lá não tem infra-estrutura básica! E o sistema viário de lá não tem o aparelhamento que têm na Aldeota!

A intervenção da técnica Regina Silva ensejou uma fala do Secretário Meneleu Neto, de caráter bastante acadêmico, fundamentando cientificamente o planejamento urbano, defendendo que o poder público estimule a expansão urbana para outras áreas da cidade, e questionando a argumentação exposta em relação à ZOC:

Não se trata apenas de fazer intervenções no sistema viário, o problema dessa Zona tem a ver com uma coisa que é muito mais estrutural, os padrões de consumo da sociedade, e ninguém vai alterar isso com o Plano Diretor, mas você pode tentar direcionar. A nossa proposta é tentar direcionar melhor os investimentos, tanto os investimentos públicos pra áreas prioritárias [...] áreas que a gente quer estimular o investimento privado e áreas que nós queremos combinar o investimento privado com o investimento público. Então, em que pese, e eu concordo com a Regina, que não dá pra fazer intervenções no sistema viário, não é mais a prioridade hoje nas cidades, certo? Isso simplesmente não resolverá, senão São Paulo teria resolvido todos os seus problemas com grandes avenidas, e que hoje estão congestionadas! [...] As atividades econômicas geram fluxo de tráfego, não só os moradores, certamente, não é só um problema de moradia, mas atividades econômicas [...] são pólos geradores de tráfego. [...] Talvez os velhos modelos de pensar a cidade, já não sejam suficientes. A gente tem que começar a pensar formas diferentes. Infelizmente, os países desenvolvidos não são bons modelos de construção de cidades, infelizmente! Nós temos que criar nossos próprios modelos [...].

Por sua vez, o NUHAB propôs diversos aumentos nos valores dos índices de aproveitamento mínimo, lembrando que estes são os parâmetros que determinam “a área mínima de construção para fins de aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública”. Portanto, este índice vincula-se à caracterização dos imóveis subutilizados ou não utilizados, o que adquire importância para o pólo popular, no combate à especulação imobiliária. O NUHAB não teve sucesso na reivindicação.

Na Audiência Pública de 14 de agosto de 2008, o SINDUSCON/CE, afirmando que não era contrário às ZEIS, propôs que cada ZEIS 3 – de vazios urbanos – fosse criada através de lei específica. A SEPLA posicionou-se contrariamente, evidenciando a necessidade de criar condições para aplicabilidade imediata das decisões inscritas no PD de Fortaleza, inclusive indicando como a proposta do SINDUSCON/CE, apesar de aparentemente isenta, postergaria e dificultaria a efetivação do instrumento das ZEIS 3. Um técnico da HABITAFOR se posicionou contrariamente à proposta do SINDUSCON/CE:

Daniel Rodrigues (Habitafor): [...] essa coisa genérica, que a gente sabe que vem acontecendo desde [19]82, nunca é posta em prática! Como esse Plano é participativo, e a população colocou suas propostas [...] as manchas que a gente vê nesse desenho, como contribuição da população, depois de uma análise técnica da possibilidade, então a gente entende que é necessário que [a definição das ZEIS] saia já dentro do Plano...da mesma maneira que as ZEIS 1 e as ZEIS 2 já estão delimitadas, essas áreas são completamente pertinentes e passíveis de terem a sua utilização imediatamente após a aprovação do Plano, sem necessidade de uma lei específica.

Neste sentido, deve-se destacar a intenção da SEPLA em elaborar uma lei que ampliasse as potencialidades de aplicabilidade imediata dos instrumentos de planejamento urbano, considerando inclusive as resistências históricas de segmentos empresariais a isto. Villaça (1999, p. 02), por exemplo, indica como se desenvolveu no país, nos últimos anos, “uma corrente de pensamento – ligada especialmente aos meios imobiliários – que defende a tese de que as propostas de um plano diretor devem se limitar a políticas, objetivos e diretrizes gerais, ou seja, o plano diretor não deve ter – enquanto lei – dispositivos auto-aplicáveis”.

Esse debate sobre as ZEIS também opôs juristas – expondo divergências, tensões e conflitos internos à OAB/CE –, vinculados ao pólo empresarial e ao pólo popular. Em vários momentos das AP's, evidenciou-se a importância dos técnicos, capazes de mobilizar um capital cultural relevante – fundamental para justificar e legitimar proposições e decisões –, e reproduzir e ampliar um capital social, em certa medida responsáveis por constituir articulações, vínculos e coesões sociais importantes. Neste sentido também deve-se destacar a importância dos técnicos pertencentes à estrutura da Prefeitura, na definição das propostas de instrumentos de planejamento urbano.

O SINDUSCON/CE insistiu na defesa da regulamentação das ZEIS 3 posterior ao PDPFor, através de lei específica, argumentando que a delimitação territorial desse instrumento já no Plano provavelmente ocasionaria invasões urbanas, inclusive impedindo a sua efetivação. O pólo popular contestou, argumentando tratar-se de um direito constitucional, e também afirmando que a institucionalização preveniria possíveis conflitos, evidenciando a gravidade da questão urbana na cidade, como pode ser percebido na fala de Igor Moreira:

[...] desde que o Plano Diretor começou, nós conseguimos trazer pro campo da institucionalidade, um debate que normalmente se dá no campo do conflito social! Quer dizer, as ZEIS de vazios, muito pelo contrário, de provocar ocupações, ela permite uma política pública que planeje aquela região, como o Marcelo colocou aqui. Você vê que as ZEIS de vazios estão em áreas que são áreas de conflitos fundiários, que são áreas de alto déficit habitacional!? [...] dizemos aqui, tranquilamente, que as ZEIS de vazio, vai prevenir futuros conflitos, vai evitar futuros conflitos...porque se não for aprovada a ZEIS de vazio, da Praia do Futuro, a nossa única opção é a ocupação! Que fique claro isso [...] que nós queremos que a

coisa aconteça e seja regulamentada pela lei, e que a lei garanta um direito constitucional que já é nosso. Agora, se a lei não fizer isso, nós não temos nenhuma outra opção, do que fazer a soberania popular valer, e fazemos nós pelas nossas mãos! [ palmas na platéia] Então, ou a lei faz ou nós fazemos!

[...] Por exemplo, a Comunidade dos Cocos, não pode ser ZEIS, porque está toda em via pública [...] milhares de pessoas morando em tripa, que são as vias públicas, e bem aqui, no meio da comunidade, tem um terreno enorme que tá lá, abandonado, com um marco bem grande do proprietário, e quem entrar leva bala!! Quem entrar leva bala, porque lá se resolve com bala!! Inclusive, aqui tem a Comunidade do Morro da Vitória, que numa disputa de terra, há dois anos atrás, teve uma pessoa assassinada, por quê? Porque não tem regulamentação, o Estado não acompanha, a lei simplesmente deixa ao bel prazer dos proprietários [...].

Também no âmbito desse debate sobre as ZEIS o Secretário Meneleu Neto fez uma intervenção, avaliando o caráter participativo do processo de revisão do PD de Fortaleza:

[...] a proposta da ZEIS é uma proposta de combate a essa segregação sócio-espacial, [...] durante esse processo todo, algumas pessoas, talvez até porque seja novidade, manifestaram uma certa, não digo preocupação, um certo desconforto em relação ao processo participativo. O que a gente tá vendo aqui é que esse processo participativo revelou uma enorme sabedoria [...] porque nós seguimos uma metodologia [...] essa geografia da participação dos movimentos sociais, que está refletida aqui [apontando para o Mapa das ZEIS]. Quando nós apontamos para um futuro possível, de outras áreas de ZEIS, isso vai depender também da mobilização da população, também da capacidade de organização das comunidades. Porque as ZEIS não são só um instrumento técnico, elas também refletem essa capacidade, inclusive no momento da implementação esse nível de organização das comunidades define os planos de implementação das ZEIS. [...] Ou se resolve o problema com instrumentos urbanísticos, legais, ou então nós vamos assistir a uma explosão de conflitos nas cidades. Eles já existem hoje, e devem se avolumar [...].

Em Fortaleza, apostar nesse processo participativo, aberto, é muito produtivo! Em outras cidades, quando o processo participativo foi só um processo de faz de conta...e aconteceu – porque é fácil fazer assim –, o custo disso foi muito elevado! Em muitas cidades, esse processo de faz de conta levou a um conflito final em que os atores envolvidos simplesmente não continuaram discutindo. Quer dizer, isso que nós temos aqui em Fortaleza é um ganho muito importante. Esse plano diretor, aprovado, com as modificações que forem, não vem ao caso aqui discutir, eu acredito que serão poucas, certo!? Ele vem fortemente reforçado pela sociedade de Fortaleza, tanto pelo setor produtivo, sobretudo pelos movimentos sociais, pelo trabalho técnico do Executivo, e várias entidades profissionais, acadêmicas, enfim [...].

O Secretário parece reconhecer os limites do Plano Diretor:

Não é, de modo algum um instrumento radical, o Plano Diretor é extremamente moderado, bastante consciente dos limites que o próprio Plano Diretor tem de implementar mudanças sociais. Agora, ele é um instrumento fundamental, é base de partida para uma série de intervenções e políticas públicas na área urbana [...].

Meneleu Neto fez referência ao que chamou de “geografia da participação dos movimentos sociais” na cidade, entendendo as decisões formadas em relação às ZEIS como

um produto da mobilização territorial dos agentes do pólo popular. Isto corrobora a interpretação anteriormente efetuada, que evidencia uma divisão territorial do trabalho e da ocupação urbana, não somente entre o pólo empresarial e o pólo popular, mas internamente a cada pólo, em relação às diversas entidades, instituições e grupos empresariais.

Na AP de 14 de agosto de 2008, evidenciaram-se concepções diferenciadas em relação às ZEDUS, as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Sócio-Econômica, entendidas como “porções do território destinadas à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local, e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade” (PDPFor, Art. 149). A proposta originária da Prefeitura, aprovada no Congresso do PD, mas que não prevaleceu no texto final, previa a demarcação, regulamentação e delimitação das ZEDUS por leis municipais específicas, que definiriam as condições de uso e ocupação do solo, no prazo de um ano, a partir da entrada em vigor da Lei do PD. O SINDUSCON e o advogado Laecio Noronha defenderam a imediata delimitação físico-geográfica das ZEDUS. A SEPLA contestou apontando a necessidade de maiores prazos e análises técnico-políticas para definição das áreas de ZEDUS, o que se coaduna com a concepção exposta pelo Secretário, de definição das Zonas Especiais através das demandas e reivindicações inscritas na participação popular, expressando uma “geografia da participação dos movimentos sociais” na cidade. Ao que parece, não houve tempo ou condições para o pólo popular se apropriar desse instrumento, articulando-o às próprias ZEIS e definindo internamente prioridades e locais para sua utilização. Neste sentido, a proposta originária da SEPLA amplia o prazo para debate, análise e decisão.

Vale destacar como as posições se inverteram formalmente, quanto às ZEIS e às ZEDUS, em relação a quem defendia a imediata ou a posterior delimitação, evidenciando como questões aparentemente equivalentes podem deter significados substantivos diferentes. O argumento da proposta de delimitação imediata parece identificar as ZEDUS com as centralidades existentes na cidade, enquanto a concepção inscrita no instrumento – de dinamização econômica e urbanística –, ao invés disto, parece apontar para o fortalecimento de territórios não centrais. A falta de critérios bem definidos para a delimitação imediata dessas zonas levou Igor Moreira, do MCP, a indagar:

Agora, o que eu queria saber [...] a proposta apresentada aqui pelo Laecio, baseada em quê, em que critérios? Porque, nas zonas especiais de interesse social, que inclusive o próprio Laecio defendeu que não fosse definida no plano diretor, foram definidas com base em critérios, com muitas discussões nos bairros, audiências públicas nos bairros [...] diagnóstico técnico dos bairros[...] diagnóstico participativo [...] foi feito diagnóstico jurídico para saber a situação fundiária daquelas comunidades, e foi aí que nós definimos quais são as zonas especiais de interesse

social. Então, com que critério Laecio [olhando para o advogado], baseado em que tipo de estudos, baseado em que tipo de discussão, com as populações desses bairros, e de outros bairros de Fortaleza [...].

A proposta final do PDPFOR foi de delimitação imediata, definindo que as ZEDUS são “as constantes do Anexo 4, Mapa 4, desta Lei Complementar”, com a instituição de novas ZEDUS sendo feita “através de lei municipal específica, respeitando os critérios estabelecidos nesta Lei”. No Mapa 4 foram delimitadas duas ZEDUS, uma no Centro e outra na área da Barra do Ceará, Álvaro Weyne e Cristo Redentor, na parte oeste da cidade.

Um outro caso onde as posições ou escolhas dos agentes sociais se inverteram ocorreu quando da discussão sobre o Parágrafo Único do Art. 266 do PDPFor<sup>258</sup>, também evidenciando como questões aparentemente equivalentes podem deter significados substantivos diferentes. O debate em foco refere-se ao reassentamento de comunidades situadas em áreas impossibilitadas de regularização urbanística e fundiária e que devem, portanto, ser reassentadas em outro local. O SINDUSCON/CE, e outros agentes vinculados ao pólo empresarial, defenderam a inclusão dos Conselhos Municipais de Habitação Popular e de Desenvolvimento Urbano como instâncias que deveriam aprovar esse reassentamento, gerando contestações do pólo popular e do pólo governamental:

André Montenegro (SINDUSCON/CE): [...] a definição de áreas para regularização urbanística, no caso de ocupações de áreas de risco ou de interesses específicos da produção da cidade, é tarefa de planejamento...e como a proposta desse Plano é pautada no critério participação, a decisão sobre relocação dessas populações deve ser compartilhada com a representatividade dos agentes que decidem sobre o desenvolvimento urbano municipal.

Marcelo Gondim (SEPLA): André, eu ainda vou ter que checar direitinho essa tua proposta...mas de antemão, o que eu posso te adiantar é que a Lei Orgânica define que o processo de reassentamento deve acontecer no mesmo bairro do local onde o processo irá acontecer [...] ou então o mais próximo possível das suas imediações [...] ele não faz a exigência que esse local tenha que ser aprovado pelo Conselho de Habitação ou pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano [...].

Igor Moreira (MCP): [...] o fundamental, no processo de reassentamento, é a discussão com a comunidade que vai ser reassentada. Isso é o fundamental, e já ta garantido na própria Lei Orgânica e em partes anteriores do Plano Diretor [...].

Daniel Rodrigues (Habitafor): Eu sou pela manutenção do texto e explico porque [...] de acordo com a proposta, o plano integrado de regularização fundiária terá que ser submetido ao Conselho, aumentando a questão burocrática [...].

<sup>258</sup> Este Artigo indica as áreas que não são passíveis de regularização fundiária e urbanística. O Parágrafo único possuía a seguinte redação inicial: “As ocupações situadas nas áreas indicadas neste artigo, impossibilitadas de regularização urbanística e fundiária deverão ser reassentadas em outro local” A redação final foi a seguinte: “Parágrafo Único – As ocupações situadas nas áreas indicadas neste artigo, impossibilitadas de regularização urbanística e fundiária, deverão ser reassentadas em local a ser definido e posteriormente aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação Popular e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano”.

Regina Silva (Arquiteta): Quando a gente está lendo esse Projeto, em todas as decisões, em todas as implementações, em todas as estruturas que são propostas a gente sempre vê a presença da participação, popular [...] em alguns casos essa participação se sobrepõe até mesmo às atividades de planejamento, técnico, certo? [...] Eu não acho que acrescentando que isso tem que ser decisão dos conselhos vá burocratizar nada, pelo contrário, acho que enriquece o processo de planejamento...e principalmente ratifica a questão da participação.

Igor Moreira (CMP): [...] um alerta pras pessoas que estão participando do debate, sobretudo os vereadores. Nós temos que ter muito cuidado, porque muitas vezes [...] alguns setores não dizem que são contrários às Zeis, não dizem que são contrários à regularização fundiária, mas ficam criando um monte de penduricalho, com essas propostas de emendas, que vão atrapalhar os processos futuros de regularização. E pra quem tá na situação que são muitas comunidades de Fortaleza, elas tem pressa! [...] Então, colocar um trâmite a mais, pra dificultar mais ainda uma situação que já é complicada, que é a de regularização fundiária aqui em Fortaleza, então nós somos contrários a esse tipo de Emenda.

Note-se que, mais uma vez, as posições se invertem, com o SINDUSCON sendo aparentemente o grande defensor da participação, através da representação da sociedade civil em conselhos gestores. Porém, a análise das falas evidencia como os agentes dos pólos governamental e popular foram ressignificando a proposição do SINDUSCON/CE, também defendida por técnicos aparentemente autônomos, como Regina Silva e Laecio Noronha: interpretando-a enquanto um elemento que dificultaria os processos e dinâmicas de efetivação das ZEIS e da regularização fundiária. Portanto, o sentido de democratização formal, através da vinculação ao Conselho, colocaria empecilhos e dificuldades processuais para a efetivação de processos relevantes de democratização do acesso à terra urbana. Por isto, por dificultar o processo, contrariando o sentido de aplicabilidade imediata dos instrumentos, gerou-se a contraposição dos segmentos hegemônicos do pólo governamental,<sup>259</sup> em aliança com os agentes do pólo popular, ao pólo empresarial. Mesmo assim, a proposição foi incluída na redação final do PD, um indício importante do momento de negociação posterior às AP's, já indicado no Capítulo 10 desta Tese.

Em relação às ZEPH – Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico –, Laecio Noronha e o SINDUSCON/CE propuseram a delimitação de outras Zonas no PDPFor, além das do Centro e de Parangaba, inicialmente previstas na proposta originária da Prefeitura.<sup>260</sup> Neste sentido, foram incluídas, mas não

<sup>259</sup> Fala-se em segmentos hegemônicos por compreender a heterogeneidade estrutural e disposicional da Prefeitura. Vide o Capítulo 3 desta Tese, que fundamenta o campo do planejamento urbano. Um exemplo disto é a distinção entre os “antigos” e os “novos” técnicos. Portanto, por questão de rigor metodológico, mesmo sabendo que os “antigos”, em sua maioria se omitiram de participar dos processos democráticos da revisão, cabe registrar a questão.

<sup>260</sup> Também outras pessoas questionaram a redução das ZEPH's e defenderam a inclusão de outras, tais como Benfica e Messejana, tais como o Vereador Helder Couto e a arquiteta Regina Silva.

delimitadas no PDPFor, sendo remetida essa delimitação para lei posterior, mais quatro ZEPH's: Alagadiço Novo/José de Alencar; Benfica; Porangabuçu; e Praia de Iracema.

Laecio Noronha e Regina Costa sugeriram a realização de uma AP para discutir o sistema de mobilidade urbana, com as mudanças na classificação viária de Fortaleza, tendo em vista os potenciais impactos decorrentes. Isto porque existe uma vinculação entre os componentes do sistema viário – com os vários tipos de vias – e os tipos de usos e ocupações permitidos, decorrendo impactos na economia, no mercado imobiliário, na estruturação da cidade em termos de equipamentos privados e públicos. Essa sugestão gerou mal estar entre alguns técnicos da Prefeitura. Genário Azevedo, da SEPLA, fez uma intervenção onde ficaram bastante evidenciadas as tensões entre os antigos e os novos técnicos;

Genário Azevedo: Esse tema foi bastante discutido no Núcleo Gestor, e também foi debatido em outras ocasiões. Eu só espero que a Dr<sup>a</sup>. Regina, que teve a oportunidade, como funcionária pública [ênfatizando o termo], e que foi convidada, durante esses três anos, para o Plano Diretor, como funcionária da Regional 2 [...] todos os funcionários da Regional 2 foram convidados [Regina Silva rebate da platéia]! [...] todas as pessoas da Prefeitura estavam convidadas e convidados para participar, se a senhora não participou, como funcionária pública [com bastante ênfase], e não foi para os debates [...].

Regina Costa, funcionária pública lotada na SER II, rebateu logo em seguida:

Regina Silva: Posso só prestar um esclarecimento, Vereador? Eu não quis, eu não quis de forma alguma, criar nenhum mal estar, nem com a minha colega [...] nem com o pessoal da AMC, de jeito nenhum. Eu entendo que o debate na Câmara ele pode sim, ser esclarecido...eu, não sei se felizmente ou infelizmente, não fui escolhida pela Regional 2, pra integrar o Comitê Gestor, entendeu, e nem participar [...].

### **11.5. A estrutura viária**

A Audiência de 04 de setembro de 2008 iniciou-se pela discussão do Sistema de Mobilidade Urbana. A SEPLA fez uma apresentação da proposta, com técnicos indicando não se tratar de nenhuma novidade, pois já havia sido feita a apresentação em mais três ocasiões, sendo uma na própria CM e duas no Núcleo Gestor. Argumentou-se que a proposta objetiva superar o modelo norte-americano de sistema viário, que privilegia o transporte individual, promovendo uma concepção que privilegie o transporte coletivo e os deslocamentos não motorizados. Neste sentido, o anteprojeto do PDPFor propôs a criação de uma nova nomenclatura e uma reclassificação parcial das vias da cidade (vias de ligação regional e vias estruturais), baseada nos critérios de saturação das vias, velocidade média no pico, existência de PGV's – Pólos Geradores de Viagens e decisões do PTUF – Plano de Transporte Urbano

de Fortaleza. Destaque-se a interferência da classificação viária para os processos mercantis de produção do espaço urbano, pois o uso e a ocupação urbana são articulados aos tipos de vias, o que impacta os valores da terra urbana nas diferentes localizações da cidade e pode restringir a produção imobiliária. Isto porque dependendo do tipo de via são permitidas ou não diferentes formas e intensidades de uso e ocupação da terra urbana. O debate foi bastante intenso, com ampla participação de técnicos, e com o SINDUSCON contrapondo-se à proposta da Prefeitura:

Roberto Sérgio Ferreira (SINDUSCON/CE): [...] a Prefeitura [...] transportou algumas zonas da área leste da cidade para a área oeste, como isso fosse uma solução pro trânsito...porque se você tem uma densidade de trânsito na área leste, como é o caso da Santos Dumont, é um caso muito específico...você diminui a Santos Dumont e aumenta lá pra zona oeste da cidade. O trânsito não vai pra lá! Quer dizer, é uma solução não dada! [...] o que ocorre é que a Santos Dumont vai ficar prejudicada, uma série de outros entes, outras construções ficarão limitadas, não pelo Código Urbano, mas por trânsito!

Marcelo Gondim (SEPLA): [...] você também está alterando os tipos de usos e o porte das atividades que podem ser desenvolvidas naquela área [...] soluções de grandes obras de estrutura viária, como o exemplo americano [...] estão descartadas de um processo de implementação aqui em Fortaleza, de um ponto de vista técnico [...] quando ocorre uma mudança de nomenclatura você altera também os tipos de usos e o porte das atividades que podem ser desenvolvidas lá, e a partir daí você muda o fluxo de pessoas que trafegam naquela via.

Daniel Rodrigues (arquiteto, Prefeitura): O caso específico da Santos Dumont [...] existe um trecho sim que vai ter [...] essa questão reduzida, e isso foi intencional. Por um motivo simples, a gente tem uma concentração de renda em um ponto específico da cidade, não só de renda, como de construção, como de calor urbano, como de uma quantidade de coisas que precisa, para o bem da cidade de Fortaleza, ser distribuído pras outras regiões. [...] A nossa intenção, para o bem de Fortaleza, é fazer a poli-nucleação [...].

Destaque-se que a via debatida, a Santos Dumont, é uma das principais concentrações físico-geográfica dos processos e dinâmicas de reprodução do capital comercial, de serviços e financeiro da cidade, inclusive agregando grande parcela dos estabelecimentos de consumo de bens, serviços e mercadorias de luxo da cidade. Em seu entorno situam-se os mais luxuosos shopping centers e torres de comércio e serviços da cidade.

Esse debate e a decisão tomada pela Prefeitura tem um caráter político claro, de redistribuição dos valores e riquezas na cidade, inclusive com rebatimentos nas localizações urbanas, contrariando a lógica capitalista de apropriação e produção do espaço urbano, baseada na articulação entre homogeneização e diferenciação das localizações. Destaque-se que o SINDUSCON/CE conseguiu, pelo menos, adiar as decisões de reclassificação propostas pela Prefeitura, retirando o Anexo 9 que compunha a proposta inicial, e que definia a mudança na Avenida Santos Dumont, dentre outras. Neste sentido, o PDPFor definiu que o

“Sistema Viário Básico é o constante do Anexo 10, Tabela 10.4 da Lei nº. 7.987, de 23 de dezembro 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo”, e que Lei municipal específica “redefinindo o Sistema Viário Básico será encaminhada à Câmara Municipal no prazo de 60 (sessenta) dias, após a publicação deste Plano Diretor” (Art. 171).

Na Audiência Pública de 11 de setembro de 2008 foram discutidos os projetos especiais. Os projetos especiais são os empreendimentos públicos ou privados que por sua natureza ou porte demandem análise específica quanto a sua implantação no território do Município, podendo ser considerados empreendimentos geradores de impactos (PDPFor, Art. 195). Neste sentido, o SINDUSCON/CE conseguiu efetivar uma mudança substancial em relação ao porte desses empreendimentos alterando o parâmetro inicialmente previsto, “área construída”, para “área de construção computável” – que exclui todas as áreas comuns do empreendimento:

Art. 197 – São considerados empreendimentos geradores de impactos: I - as edificações não habitacionais situadas em terrenos com área superior a 12.500m<sup>2</sup> ou com área de construção computável igual ou superior a 10.000m<sup>2</sup>; II – as edificações de uso residencial e misto habitacionais situadas em terrenos com área superior a 12.500m<sup>2</sup> ou com mais de 300 (trezentas) unidades habitacionais ou cuja área de construção computável [seja] igual ou superior a 20.000m<sup>2</sup> [...].<sup>261</sup>

Destaque-se que para os projetos geradores de impacto, o PDPFor determinou que a “aprovação de projetos e a emissão de alvará de funcionamento” estão “condicionadas à elaboração do estudo de impacto de vizinhança – EIV – e sua aprovação prévia pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU” (PDPFor, Art. 197). Além disso, em função da análise de cada empreendimento, o CMDU também poderá determinar: I) a execução de medidas necessárias ao controle dos impactos e das incomodidades causados pela implantação e funcionamento do empreendimento; II) que o empreendedor forneça informações complementares, necessárias à análise do empreendimento; III) que seja ouvida a população inserida na área de influência do empreendimento (PDPFor, Art. 198).

Também é interessante perceber nessa AP, as potenciais tensões e as contradições existentes entre agentes da indústria da construção civil, interessados na reprodução do capital, o que exige a utilização do solo/subsolo urbano, e proprietários de terras que especulam no espaço urbano, interessados em manter o solo/subsolo urbano imobilizado e sem utilização, pelo menos durante certo período. Neste sentido, o SINDUSCON/CE

---

<sup>261</sup> Para ter uma noção do impacto quantitativo dessa mudança, o SINDUSCON/CE fez uma proposta alternativa, para o caso da primeira proposta de alteração não ser aceita, de alteração dos valores das áreas construídas nos incisos: I de 10.000m<sup>2</sup> para 20.000m<sup>2</sup>; II de 20.000m<sup>2</sup> para 30.000m<sup>2</sup>.

questionou os critérios propostos pela SEPLA para caracterizar solo urbano não edificado e imóveis subutilizados<sup>262</sup>, ambos tendo como pressuposto a área igual ou superior a 400m<sup>2</sup>, quando das definições para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios:

Gama (SINDUSCON/CE): A preocupação do Sinduscon é exatamente isso, porque como a lei de loteamento da cidade permite lotes até 125m<sup>2</sup>, é possível, vamos supor, um grande especulador comprar dez desses lotes, 125m<sup>2</sup>. Deixa em nome dele, como ele não faz a unificação, deixa lá, mantém o lote com 125m, esse terreno, que agora não é mais 125, porque dez vezes 125 vira 1.250m<sup>2</sup>, não vai ser atingido por nenhum desses instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Nesse caso, é possível apontar a hipótese da existência de um contingente relevante, quantitativa e qualitativamente, de imóveis que interessam à indústria da construção civil e que não estão articulados aos processos e dinâmicas mercantis de reprodução do capital imobiliário, tendo em vista, por exemplo, pertencerem a antigos proprietários ou famílias tradicionais, compondo um patrimônio familiar imobilizado, ou estarem gerando renda através de aluguel, além de outras situações. Apesar desse questionamento, foi mantida a proposta inicial da Prefeitura, com a exigência mínima de 400m<sup>2</sup> para que o solo ou edificação sejam atingidos pelos instrumentos citados.

## 11.6. Análise geral das Audiências Públicas

Um elemento importante que mobilizou os agentes sociais, citado em diversos momentos e por diferentes segmentos sociais, foi o fato das AP's terem sido transmitidas ao vivo com sinal de televisão a cabo, através da TV Fortaleza. Por outro lado, cabe destacar dificuldades de mobilização e participação, em determinados momentos e principalmente para o pólo popular, vinculadas aos custos financeiros para transporte da população. Neste sentido, houve AP's onde se observou uma concentração da participação de pessoas das comunidades populares, e houve outras sem uma presença massiva. Ficaram patentes tempos de maior fortalecimento e investimento dos pólos popular e empresarial, inclusive evidenciando

<sup>262</sup> PDPFor, Art. 208. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - solo urbano não edificado: os terrenos ou glebas com área igual ou superior a quatrocentos metros quadrados, quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero;

II - imóveis subutilizados: imóveis edificados, com área igual ou superior a quatrocentos metros quadrados, cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para zona ou que apresentem mais de sessenta por cento da área construída da edificação ou do conjunto de edificações sem uso há mais de cinco anos;

III - imóveis não utilizados: terrenos ou glebas edificados cujas áreas construídas não sejam utilizadas há mais de cinco anos.

Parágrafo único. Excluem-se da classificação os imóveis que estejam desocupados em virtude de litígio judicial, desde que comprovada a impossibilidade de utilização do mesmo.

fragilidades e perdas de força, mobilização social e dinâmica coletiva. Cabe destacar, particularmente, o momento da AP de 24 de julho de 2008, quando foi proposta de forma implícita pelo SINDUSCON/CE – e aceita – negociações envolvendo o pólo popular, para concertação de interesses e pactuação negociada. Após este momento, a platéia do pólo popular pareceu desanimada ou tensa, enquanto técnicos articulados ao pólo empresarial, e o próprio Vereador Carlos Mesquita mostraram-se mais seguros de si.<sup>263</sup> As próximas AP's adquirem então um outro ritmo, esvaziadas, com representantes de todos os pólos, mas sem uma massiva presença de pessoas das comunidades populares, como ocorreu em momentos anteriores.<sup>264</sup> Ressalte-se que esse momento também coincidiu com o período das eleições municipais, com o deslocamento massivo da militância para eventos e atividades dos seus candidatos.<sup>265</sup>

Também ficou patente, e explicitada por alguns militantes, a composição do que foi chamado de “campo popular”, configurando um arranjo de forças que alinhou militantes e entidades populares e ambientalistas, para fortalecer uma intervenção de esquerda no processo de revisão do plano diretor, porém sem a mesma organicidade do NUHAB.

Outra constatação relevante foi a contraposição entre dois tipos de representações. Uma delas buscou afirmar um consenso social absoluto, que reduzia as divergências a questões pontuais, dissolvendo ou ocultando o conflito, ou ainda, percebendo-o enquanto desequilíbrio. Em outra forma de representação destacaram-se discursos que trouxeram à tona a presença e a força dos conflitos sócio-espaciais. Nesta última perspectiva, constituiu-se uma aliança discursiva entre o pólo popular e o segmento hegemônico no pólo governamental, associado à SEPLA e à Habitafor, evidenciando o conflito como resultado das segregações e desigualdades sócio-espaciais, entendido enquanto legítimo mecanismo de conquista e usufruto de direitos. Essa aliança afirmou uma concepção de valorização da institucionalização das demandas, reivindicações e conflitos sociais, apontando para a conquista de legislações e políticas públicas capazes de equacionar os conflitos e tensões sócio-espaciais, embora sem abrir mão da autonomia das lutas, agentes e movimentos populares.

---

<sup>263</sup> Há indícios de que essa negociação ocorreu em dezembro de 2008, intermediada pelo Relator da Comissão, Vereador Salmito Filho, efetivando acordos que propiciaram uma votação consensual no plenário da Câmara Municipal.

<sup>264</sup> Interessante perceber que nessas AP's mais esvaziadas, as Câmeras não mostraram a platéia em nenhum momento.

<sup>265</sup> As eleições foram realizadas em 03 de outubro de 2008.

O discurso tecnicista também foi afirmado em alguns momentos das AP's legislativas, mas reiteradamente confrontado com críticas e argumentações da posição que defende uma articulação, e não a dualidade, entre técnica e política. Neste sentido, cabe lembrar Robert Dahl (2001, p. 49), quando afirma que a democracia exige que todos possam ser tratados “como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões”, remetendo a regras e princípios que possibilitem a afirmação da igualdade política, apesar de características que geram e reproduzem desigualdades políticas.

As AP's se revelaram momentos importantes de reconquista pelo SINDUSCON/CE, com mudanças em relação à proposta aprovada no Congresso do PDPFor, efetivando alterações no texto que incorporaram algumas demandas ou reivindicações essenciais, principalmente vinculadas a parâmetros urbanísticos e à classificação viária. O SINDUSCON/CE foi derrotado no Congresso do PDPFor em questões importantes, mas efetivou uma estratégia para reverter as derrotas na Câmara Municipal, com bastante antecedência. Particularmente em relação às ZEIS, a imprensa de Fortaleza, após o Congresso do PDPFor e mais de um ano antes da realização das Audiências Públicas na Câmara Municipal, já identificava as resistências empresariais à proposta aprovada:

[...] o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (Sinduscon-Ce) continua a discordar de muitos dos artigos aprovados. “Na prática, esse reordenamento sugerido pela Prefeitura não vai acontecer. As discussões aqui (no Congresso) já foram encerradas. Mas continuarão na Câmara”, adianta o presidente do Sinduscon-Ce, Carlos Fujita (Diário do Nordeste, Cidade, PARTICIPAÇÃO POPULAR, 12/2/2007, Plano aprovado com críticas).

Representantes do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Ceará (Sinduscon) já se preparam para questionar alguns dos pontos do Plano Diretor quando o documento chegar na Câmara Municipal. São eles a altura máxima para a construção de prédios em determinadas regiões da cidade, como na Aldeota, e a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) em regiões com vocação para o turismo e o comércio, como a Praia do Futuro e áreas próximas à avenida Santos Dumont [...] O presidente do Sinduscon, Carlos Fujita, avalia que da forma como está proposto o Plano deve prejudicar, de forma especial, a Praia do Futuro. “A Praia do Futuro vai ficar para o futuro mesmo. Criando as Zeis ali, aquela região será sempre só das comunidades, como é hoje. Nunca vai atrair a iniciativa privada, que vai para outras áreas como o Eusébio, o Beach Park, o Aquiraz” [...] O empresário afirma que quem vai perder com a altura máxima para a construção de prédios em áreas nobres da cidade é a população, que terá de pagar mais caro se quiser morar nestes bairros. “Vamos tentar convencer os vereadores de forma técnica. Acho que o debate foi rico do ponto de vista da participação popular, mas necessita de um refinamento técnico mais apurado”, defende o dirigente sindical e empresário (Jornal O POVO, 31/03/2007 14:24, Política, Empresários reclamam de limites à altura).

As Zeis, explica o arquiteto e urbanista Daniel Rodrigues, são divididas em três: de ocupações (ordenadas ou desordenadas), de conjuntos habitacionais e de vazios. Todas acabaram sendo aprovadas, mas esta última motivou discordâncias entre os segmentos durante todo o processo de revisão [...] Isso porque, para os empresários, as Zeis de Vazio podem prejudicar o mercado imobiliário. Já que a intenção da Prefeitura é destinar essas áreas - não utilizadas, subutilizadas e vazias - para a

habitação popular (Jornal Diário do Nordeste, Cidade, PARTICIPAÇÃO POPULAR, 12/2/2007, Plano aprovado com críticas).

Esse debate ganha enorme relevância quando se considera o contingente de mais de 600 favelas e quase 100 áreas de risco da cidade, segundo a avaliação dos movimentos populares urbanos.

Também ficou claro durante as AP's que a construção técnica e política do Plano de Fortaleza articulou-se ao conhecimento de experiências efetivadas em outras cidades, como Natal e Recife, por exemplo. Ao mesmo tempo, os agentes do pólo popular e do pólo empresarial mantêm continuamente articulações nacionais e internacionais, importantes para fundamentar suas análises e propostas, estando bastante atentos ao que acontece em outras cidades do país:

Gama (SINDUSCON/CE): Senhor Presidente, eu gostaria de fazer uma sugestão [...] Que a gente faça uma Comissão e faça uma visita a Natal, faça uma visita a Recife, faça uma visita a São Paulo, pra conhecer exatamente como é que ta funcionando ZEIS. Eu digo isso porque ontem participei em Brasília de uma reunião da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil, e foi dito pelos próprios técnicos da Secretaria de Habitação do estado de São Paulo, que o programa das Zeis em São Paulo foi um verdadeiro fiasco! Foi um tiro no pé, dado nos movimentos sociais.<sup>266</sup>

As AP's também evidenciaram potencialidades de qualificação ou desenvolvimento técnico da peça advinda do Congresso do PD, em alguns casos gerando maior potencial de aplicabilidade imediata de instrumentos do planejamento urbano, e sem apresentar maiores divergências ou conflitos políticos. Um exemplo refere-se ao instrumento da Transferência do Direito de Construir, bastante qualificado através de proposições, por exemplo, de Regina Silva e Laecio Noronha. Este último também efetuou proposições em relação ao direito de superfície, ao direito de preempção e às operações urbanas consorciadas, porém várias delas sem acolhimento, muito embora não tivessem contraposição pública nas respectivas AP's.<sup>267</sup>

As três primeiras Audiências discutiram os princípios da política urbana, os objetivos do plano diretor, a política de habitação e regularização fundiária, a política de terras públicas e a política de meio ambiente. Neste sentido, não houve grandes debates, divergências e enfrentamentos substantivos. Ao contrário, pelo menos na primeira e segunda Audiências, as questões formais/metodológicas foram o centro do debate e dos posicionamentos. A AP do dia 19 de junho de 2008 já adentra nas políticas setoriais, evidenciando agentes e interesses

<sup>266</sup> Audiência Pública de 11 de setembro de 2008.

<sup>267</sup> PDPFor, Arts. 124 a 131. Audiência Pública de 18 de setembro de 2008.

mais específicos, que buscam agregar conquistas nas próprias AP's, como por exemplo o movimento ambientalista e o Sindiônibus.

Também é importante constatar que os debates e as propostas substantivas somente podem ser compreendidos e interpretados em situação, posto que são, em cada tempo e lugar, apropriados por diferentes agentes e ressignificados. Neste sentido, caracteriza-se o campo do planejamento urbano enquanto um microcosmo cotidianamente demarcado por referências de situação, lugar e tempo. Em relação a isto, a AP demarca um espaço e uma situação que organiza os participantes de forma desigual e hierárquica, com a Mesa e, portanto, os vereadores assumindo posição de comando e delimitação dos processos e das dinâmicas, enquanto a plenária assume, a maior parte do tempo, excetuados nos momentos e com as pessoas que assumem a palavra, uma postura passiva.

Um outro elemento que fica evidenciado nas análises das AP's é a presença reiterada de algumas pessoas, no decorrer do processo, indicando que, apesar de haver entidades e redes de poder bastante consolidadas, como o NUHAB, o SINDUSCON e a SEPLA, é possível falar de *outsiders*, no sentido de pessoas independentes, autônomas em relação aos principais agentes coletivos. Esses indivíduos não parecem receber muita complacência das entidades e das redes consolidadas, não sendo perceptível uma política de alianças ou iniciativas de articulação e diálogo. Neste sentido, sofrem bastante para ingressar e permanecer no campo do planejamento urbano.

Um outro aspecto a destacar é como indivíduos que compõem os segmentos profissionais e acadêmicos aliam-se diferenciadamente com os movimentos populares ou com os segmentos empresariais. Além disso, é interessante rastrear trajetórias e vínculos mais essenciais e implícitos entre indivíduos, instituições e pólos ideológicos, o que às vezes é perceptível através de pequenos indícios. Por exemplo, a arquiteta Regina Célia, em uma de suas falas, indicou que pertence aos quadros da Prefeitura desde 1981, também se apresentando como sendo professora e profissional liberal. A pesquisa já havia revelado a existência de uma “velha guarda” da arquitetura e do urbanismo sitiada na estrutura do poder executivo municipal. Interlocuções e diálogos na plenária, e em outros eventos, evidenciam laços entre indivíduos e entidades. Em outras palavras, verifica-se que os agentes sociais inscrevem-se, de forma mais ou menos explícita e intencional, em redes de relacionamentos, alianças, contatos e articulações que configuram o campo do planejamento urbano. Neste cenário, é possível falar na existência de comitês mediados por “códigos operacionais” e “sistemas de compensações”, no sentido atribuído por Giovanni Sartori.

Sem dúvida isto ocorre tanto no âmbito empresarial como no popular, com o Estado assumindo posição privilegiada para induzir ou participar desse complexo conjunto de redes, demarcado por articulações, intercâmbios e alianças. Além disso, deve-se atentar para as diferentes escalas em que ocorrem esses processos e dinâmicas, sendo que no campo do planejamento urbano em Fortaleza, no caso analisado, a Prefeitura e o Governo Federal detêm posição privilegiada, muito embora não possam ser caracterizados absolutamente como estruturas institucionais homogêneas. De qualquer forma, deve-se destacar um conjunto muito complexo de processos e ações que articulam os diferentes agentes, individuais e coletivos, da sociedade política e da sociedade civil, demarcando códigos operacionais e compensações recíprocas, laterais e retardatárias. Neste sentido, as origens, condicionamentos e determinações que atingem e atravessam os posicionamentos individuais e coletivos na revisão do PDPFor, extrapolam esse processo e são, muitas vezes, difíceis de rastrear. Por exemplo, pode ocorrer, no atual padrão estatal, que um dos financiadores de uma ONG participante do NUHAB aprove e passe a desenvolver um projeto com financiamento e participação dos governos federal e municipal. Outro exemplo, um profissional que trabalhou durante anos em uma entidade do movimento popular muda de emprego e passa a trabalhar em um órgão da Prefeitura, mantendo, porém os seus contatos, as relações de amizade e os vínculos institucionais anteriores. Estes exemplos indicam situações possíveis que remetem à complexidade das relações que compõem ou atravessam o campo do planejamento urbano em Fortaleza.

Além disso, é importante perceber a existência de momentos diferenciados em todo o processo, onde emergem, se modificam ou se reproduzem interesses individuais ou coletivos diversos que condicionam e impactam escolhas, estratégias e decisões. Neste sentido, as pactuações, alianças e comprometimentos não são, a todo o momento, iguais, variando em períodos diversos do processo. Em alguns desses momentos, os interesses e necessidades individuais ou particulares das entidades podem aproximar-se mais de uma estratégia global que privilegie as alianças e a atuação conjunta, podem aproximar-se mais ou menos de interesses e necessidades estabelecidos coletivamente. Em outros momentos, as questões, interesses e necessidades particulares, e as ações institucionais individuais, podem não coincidir e até mesmo serem fragilizadas ou dificultadas por estratégias coletivas.

Essa situação adquire concretude no caso específico analisado em um contexto de governos federal e municipal de esquerda, onde as oportunidades de mobilização de recursos através de parcerias, contratos e convênios estatais são mais amplas, na medida mesmo do

fortalecimento e expansão institucional dos diversos órgãos e políticas. Sem dúvida trata-se de uma estrutura que compõe o campo do planejamento urbano, principalmente considerando-se as articulações entre sociedade civil e sociedade política que atualmente perpassam o Estado, inclusive nos aspectos de enfrentamento da questão social e da questão urbana.

Também fica claro a existência de outros agentes sociais importantes no campo do planejamento urbano de Fortaleza, no pólo empresarial, além daqueles vinculados ao capital imobiliário. Podem ser destacados os agentes vinculados ao chamado “trade turístico”, principalmente os proprietários de barracas, bares, restaurantes e hotéis. Além disso, também foi perceptível como o capital econômico não se transforma automaticamente em capital político, o que remete à complexidade e à historicidade dos vínculos entre os agentes empresariais e os agentes políticos.

Ao mesmo tempo, as representações simbólicas e, em uma dimensão mais intuitiva e espontânea, os sentimentos e percepções que atravessam as relações interpessoais, cotidianas e sistemáticas, criam e reproduzem aproximações e distanciamentos que dificultam ou facilitam o ingresso no campo e o acesso às posições de poder. Neste sentido, muitas vezes a rigidez é maior do que se poderia intuir preliminarmente, o que pode ser percebido, por exemplo, quando os indivíduos são enredados nas malhas simbólicas e caracterizados como pertencendo, ou não, a um grupo de poder dentre os que compõem o campo, sendo ou não de esquerda ou de direita, militante ou não, dentre outras classificações.

Essa dimensão simbólica é um aspecto importante no campo. Principalmente se for considerado que, em um contexto de expansão das oportunidades de mobilização de recursos por parte das instituições da sociedade civil, tendo em vista as articulações entre a sociedade política e essas entidades, há também uma dimensão de competição e tensão que atravessa as relações interpessoais e interinstitucionais. Dito de outra forma, a existência de alianças, pactuações e articulações não exclui uma dinâmica onde as tensões podem emergir em diferentes momentos e, ao mesmo tempo, onde a competição entre indivíduos e instituições, mesmo que velada, é um elemento essencial à dinâmica cotidiana do campo, inclusive no interior de cada pólo.

Desta forma, a questão das classificações é um elemento essencial que perpassa as trajetórias institucionais e pessoais. Falar, portanto, dos efeitos de um campo remete, além dos elementos estruturais, também à essa dimensão simbólica, onde os indivíduos e as instituições classificam e são classificados, evidenciando o poder de instituir e reproduzir representações e identidades que interferem nas relações de poder e nas correlações de força do campo.

Portanto, alcançar determinadas posições em um campo não envolve somente os requisitos de acesso ao capital econômico ou cultural, mas, também, à capacidade de transfigura-los simbolicamente, promovendo determinadas percepções de si próprio e dos outros, interpessoais e institucionais.

Neste sentido, alguns exemplos podem ser apontados: a participação de uma ONG em determinado programa ministerial; a vinculação, verdadeira ou imaginária, com determinado político; o acesso a uma linha de crédito ou financiamento específica; a parceria efetuada com uma secretaria municipal; a articulação com determinados intelectuais e acadêmicos. Tudo isto são elementos que recriam permanentemente a imagem e a identidade dessa instituição no campo do planejamento urbano.

A delimitação do campo em pólos de poder diferenciados evidencia certo grau de rigidez associada ao capital econômico e cultural e a outros fatores que delimitam os lugares sociais. Neste sentido, é possível falar dos pólos empresarial, popular e governamental, cada um com capacidades diferenciadas de articulação, integração e intervenção. No interior desses pólos há uma maior flexibilidade para a mudança em termos de negociações, alianças e posições, interferindo na constituição de redes, pactos e comitês. Porém, há maior rigidez nas posições ocupadas por indivíduos, quando as mudanças significam o deslocamento de um pólo para o outro. Por exemplo, um militante de entidade do movimento popular assume um cargo em secretaria municipal, um professor universitário transita do pólo popular para o pólo empresarial, dentre outros casos. Estas mudanças têm implicações mais difíceis, vinculando-se a fronteiras mais difíceis de serem atravessadas, demarcadas por maior grau de permanência.

Neste sentido, é possível perceber que o próprio campo não é uma conjunto de estruturas e relações absolutamente homogêneas e indiferenciadas, posto que se organiza em pólos que convivem entre si. Uma hipótese interessante é a que configura elementos comuns partilhados por todos os pólos e elementos singulares, hegemônicos ou partilhados apenas em determinados pólos. Para exemplificar, há técnicas, saberes, concepções e práticas que são essenciais a todos que pretendem ingressar no campo. Isto envolve, inclusive, as disposições sociais inscritas corporalmente a partir das experiências vivenciadas e partilhadas e das heranças que são acessadas por indivíduos e instituições. Porém, ao mesmo tempo, há elementos que surgem, se reproduzem e se tornam hegemônicos a partir de um pólo específico, ou surgem de forma diferenciada em dois pólos – produzidos, difundidos, significados e apropriados diferenciadamente em cada pólo.

É também a partir dos pólos que se pode melhor perceber o campo do poder, que remete à “dinâmica da conservação e da transformação da estrutura”, a partir de onde “agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital”, reproduzem ou potencialmente ameaçam “os equilíbrios estabelecidos no interior do campo”, as “instâncias encarregadas da reprodução do campo” e a “distribuição dos poderes e privilégios entre as diferentes categorias de agentes” (Bourdieu, 2003, p. 36). Nessa perspectiva, os agentes sociais agregados em pólos, potencialmente detêm o poder de instituir e difundir estruturas cognitivas, formas e categorias de percepção e de pensamento, representações e classificações que tendem a universalizar-se. É necessário, então, repetir que participar de um campo como o do planejamento urbano adquire relevância porque remete a um jogo de classificação, simbólico, que detém potenciais normativos e caráter instituinte.

Em alguns momentos das AP's, evidenciaram-se nos posicionamentos e nas práticas dos agentes o caráter de “orquestração sem maestro” e a delimitação do campo do planejamento urbano como um espaço relativamente autônomo de relações de força e de luta, compreensível através das discussões sobre o jogo e o senso prático levantadas por Pierre Bourdieu (2001, p. 174):

A ação do senso prático é uma espécie de coincidência necessária – o que lhe confere as aparências da harmonia preestabelecida – entre um habitus e um campo (ou uma posição num campo): aquele que incorporou as estruturas do mundo (ou de um jogo particular) “aí se reencontra” imediatamente, sem ter necessidade de deliberar, e faz surgir, sem mesmo pensar nisso, “coisas a fazer” (negócios, *pragmata*) e a fazer “como convém”, programas de ação inscritos em diagrama na situação, a título de potencialidades objetivas, de urgências, e que orientam sua prática sem serem constituídos como normas ou imperativos nitidamente recortados pela e para a consciência e a vontade.

Esse senso prático, evidenciado por Bourdieu através dos habitus e das disposições sociais, agrega conjuntos de indivíduos vinculados, nesta Tese, aos pólos, redes e posições de poder existentes no campo do planejamento urbano da cidade. Além disso, é possível falar em comunidades, grupos e segmentos sociais, processualmente constituídos e em atuação no campo. Apenas para ilustrar, é possível fazer referência aos pólos empresarial, popular e governamental; às posições de poder dos antigos e dos novos técnicos; às redes que articulam, integram e permitem a reprodução de relações e interações cotidianas e sistemáticas entre os antigos técnicos e os segmentos empresariais, e entre os novos técnicos e comunidades e entidades populares. Neste sentido, cabe mobilizar as reflexões de Bourdieu (2001, p. 176-177), quando evidencia o campo/habitus como:

[...] o lugar de solidariedades duráveis, de fidelidades incoercíveis, pelo fato de estarem fundadas em leis e laços incorporados, as do *esprit de corps* [...] adesão visceral de um corpo socializado ao corpo social que o fez e com o qual ele faz corpo. Por conta disso, ele constitui o fundamento de um *conluio implícito* entre todos os agentes que são o produto de condições e condicionamentos semelhantes, bem como de uma experiência prática da transcendência do grupo, de suas maneiras de ser e de fazer, cada um encontrando na conduta de todos os seus pares a ratificação e a legitimação (“isso se faz”) de sua própria conduta a qual, por sua vez, ratifica e, se for o caso, retifica a conduta dos outros.

[...] um acordo imediato quanto às maneiras de julgar e de agir que não supõe a comunicação das consciências, e menos ainda, uma decisão contratual, esse *conluio* funda uma intercompreensão prática, cujo paradigma poderia ser o que se estabelece entre os parceiros de uma mesma equipe, mas também, a despeito do antagonismo, entre o conjunto de jogadores envolvidos numa partida.

Ao mesmo tempo, o próprio Bourdieu (2001, p. 184-185) afirma que a “correspondência observada entre as posições e as tomadas de posição nunca possui um caráter mecânico e fatal”, entendendo o espaço de posições existente em um campo como “espaço de possíveis mais ou menos abertos onde se anunciam, de modo mais ou menos imperativo, as coisas que se lhes impõem como a ‘fazer’”. Desta forma, vários fatores interferem nesse “espaço dos possíveis”, como as correlações de força, capitais culturais e sociais acumulados e mobilizados individualmente.

O caráter de jogo enquanto um elemento essencial ao campo, emergiu de forma bastante evidente através da análise das AP’s. Em primeiro lugar, evidenciando uma convivência reiterada e sistemática dos mesmos indivíduos e entidades, por um período relativamente longo e em diversos tempos, espaços e eventos, gerando (re)conhecimentos e evidenciando vínculos, aproximações, distanciamentos, ressentimentos, antipatias e simpatias. No caso do planejamento urbano em Fortaleza, percebe-se que essa convivência é mais sistemática, reiterada e cotidiana em cada pólo, sendo mais pontuais, mas nem por isto menos significativos, os espaços e tempos de encontros e interações entre indivíduos e entidades dos diferentes pólos. Por isto também a importância do processo de revisão do plano diretor, ao ampliar e dinamizar os encontros, interações, eventos e atividades, intra e inter-pólos.

Em segundo lugar, essas aproximações, distanciamentos e distinções foram, reconhecidos e representados pelos indivíduos, em diversos momentos e situações, também evidenciando pólos, redes, posições e hierarquias mais ou menos estáveis.

Em terceiro lugar, essa convivência e interação, mesmo dentre os indivíduos e entidades parceiras e aliadas, sempre apresentou certo grau de tensão e disputa, caracterizando a recorrência das lutas pela (re)constituição das próprias posições, além da existência de

imagens sociais constituídas processualmente, e sempre passíveis de fragilização ou ataque. Neste sentido, no próprio interior dos pólos, grupos e segmentos necessitam constituir e manter distinções relevantes, indicadoras das funções desempenhadas, das posições ocupadas, dos capitais mobilizados, dos valores que se possui e que lhes distinguem, enquanto indivíduo ou entidade. Essa tensão permanente é demarcada por disputas de maior ou menor prazo, pontuais ou gerais, de caráter imediato ou de longo alcance, onde a questão da vitória e da derrota, do sair-se bem ou não, do atingir os objetivos – fazer uma boa intervenção, apresentar bons argumentos, constituir uma fala eficaz e mobilizadora, mexer com a platéia, efetivar uma negociação, abrir um flanco de ataque – insere-se em um quadro processual, de permanente retomada de momentos anteriores, onde, por exemplo, reverter uma derrota anterior torna-se questão de honra. Neste sentido, as ações e prática sociais inscrevem-se em processos e dinâmicas afetivos, emocionais. Para exemplificar, é possível fazer referência aos vários momentos de disputa entre profissionais de uma mesma área, juristas ou urbanistas, por exemplo.

Cabe enfatizar, ainda, quanto à dimensão simbólica inscrita nesse jogo, o fato de ser perpassada por representações sociais permanentemente reconstituídas, e relevantes para a delimitação dos poderes pessoais, das imagens, posições, hierarquias e classificações que (re)definem o campo. Por exemplo, relacionadas à caracterização de um militante popular como mais ou menos sectário, risível e no limite da caricatura, ou equilibrado e capaz de negociar, dentre outros casos.

Analisando o pólo popular, outras características ficam mais evidentes. Por exemplo, uma divisão de trabalho, tanto entre entidades como entre indivíduos, associada a diferentes funções e competências, algumas mais visíveis e públicas, outras não. Isto abre espaço para perceber como precedendo, fundamentando, integrando, potencializando e articulando as intervenções diretas no processo de revisão – dos indivíduos e das entidades – constituem-se e desenvolvem-se um conjunto de reuniões, debates, interações, dinâmicas de mobilização e formação e processos de decisão – geralmente não visíveis ao público externo, somente aos iniciados. Essas atividades tanto ocorrem no interior de cada entidade, como articulando grupos de entidades, consolidando efetivamente as redes. Ao mesmo tempo, reproduzem uma outra dimensão essencial ao campo: os vínculos, interações e articulações entre os indivíduos, entidades, famílias e comunidades. São estes vínculos, interações e articulações que formam efetivamente uma base social de apoio relevante para o pólo popular, ponto de partida das

demandas e reivindicações, elemento essencial de pressão e controle social, inclusive em relação às próprias lideranças e representações.

Todo este contexto permite perceber a existência de um número muito amplo de militantes – centenas e até milhares – a sustentar e reproduzir os movimentos, entidades e lutas sociais, dos quais somente uma parcela – quantitativa e qualitativamente relevante – participa direta e de forma sistemática dos processos de revisão do PD de Fortaleza. Avaliando as AP's, percebe-se inclusive como há indivíduos e entidades com presença reiterada, sistemática e cotidiana, enquanto outros têm uma participação flutuante, que assume caráter mais ocasional e assistemática.

## 12. Considerações finais

Este Capítulo sintetiza resultados e análises da pesquisa, considerando que alguns achados analíticos já foram expostos em capítulos anteriores. Destaque-se também o fato de que algumas análises assumem mais o sentido de hipóteses, exigindo investigações posteriores para que possam ser efetivamente comprovadas ou desenvolvidas.

Comparando-se as revisões nas gestões de Juraci Magalhães e de Luizianne Lins, além do PDDUA e do PDPFor, foram bastante diferenciados os processos e metodologias de revisão, as proposições e os conteúdos substantivos.

O PDDUA assume um viés estratégico de mercado centrado nos projetos urbanos, e o PDPFor assume o sentido de reforma urbana, intencionando uma articulação entre sistemas, planos, políticas públicas e projetos. A diferença também é bastante patente nas concepções e propostas de zoneamento, inclusos aspectos de regulação do uso e ocupação do solo, muito embora as proposições de agentes do pólo empresarial tenham restringido parcela das potenciais conquistas democráticas substantivas.

Nos sistemas de poder propostos, o PDDUA reproduz uma centralização político-administrativa no Prefeito, com uma articulação entre Comissões e Conselhos – não paritários e nem deliberativos, e com presença mínima de agentes do pólo popular – e Secretarias municipais. No caso do PDPFor, é interessante perceber como a proposta inicial da Prefeitura recuou bastante até a formatação final da Lei. Apesar desse recuo, mantêm-se um sentido geral de democratização através do: fortalecimento da participação popular; sentido paritário e deliberativo de Conselhos; perspectiva da gestão colegiada entre sociedade política e sociedade civil; impulso à transparência e ao acesso político, inclusive com a qualificação das informações. Além disso, deve-se destacar a articulação entre instrumentos de gestão e instrumentos de participação popular.

Ao mesmo tempo, cabe relativizar esses potenciais avanços na institucionalidade democrática, tendo em vista que a maior parte deles depende de consolidação posterior, através da formulação ou aprovação legislativa e normativa. Neste sentido, grande parcela dos instrumentos e das políticas públicas depende da criação ou efetivação de alterações legislativas, normativas ou institucionais posteriores ao PD, vinculando-se também, portanto,

às lutas sociais no campo do planejamento urbano. Os embates neste campo continuam sendo um elemento essencial a postergar, interditar ou possibilitar a efetivação de partes ou totalidades do Plano Diretor, envolvendo tanto os posicionamentos políticos dos agentes governamentais, como as estratégias, mobilizações e lutas de diferentes agentes dos pólos popular e empresarial.

Isto remete ao grau de afirmação das inovações e às potenciais rupturas ou continuidades nas estruturas e nas mediações intersubjetivas do campo, inscritas no processo de revisão do Plano Diretor.

A estratégia de gestão Luizianne Lins, de centralizar o comando do processo de revisão na SEPAL, vinculou-se ao enfrentamento das redes e posições de poder tradicionais consolidadas em outras Secretarias e Órgãos municipais. Vários indícios apontaram para a existência de redes e posições de poder dinamizadas por indivíduos com amplas trajetórias no campo, e capazes de reproduzir interfaces e vínculos cotidianos e sistemáticos entre os pólos governamental e empresarial. Essas redes de poder se opõem explícita ou implicitamente, de forma ativa ou passiva, aos processos de democratização, substantivo e procedimentais, vinculados ao ideário da Reforma Urbana, e particularmente à participação popular. Reproduzindo o que Francisco de Oliveira denominou de “regulação estatal *ad hoc* como padrão estatal prevalente” no país, esses segmentos técnico-burocráticos continuam exercendo poder nas estruturas institucionais da Prefeitura, representando bloqueios e interdições relevantes às transformações institucionais democratizadoras. Nesse contexto, avalia-se que a efetivação do PD depende de mudanças radicais nas estruturas institucionais, que possam impor e institucionalizar padrões inovadores de interação e articulação entre os pólos empresarial, governamental e popular do campo do planejamento urbano, entre a sociedade política e a sociedade civil. Sem essas mudanças, os potenciais avanços inscritos no Plano podem ser esvaziados, barrados ou desvirtuados sistematicamente e cotidianamente.

Também foi perceptível como a confluência entre um conjunto relevante de trajetórias institucionais e pessoais e os governos de esquerda no âmbito federal e municipal, foram elementos essenciais para potencializar mudanças no campo do planejamento urbano na cidade.

O pesquisador transitou de uma interpretação que avaliava como subsidiária a existência das estruturas, habitus e disposições sociais tecnoburocráticas, para outra que identifica a importância dessa matriz no campo do planejamento urbano de Fortaleza. A percepção inicial considerava a precariedade e fragilização das estruturas institucionais

tecnoburocráticas locais e a sua aparente apropriação pelas matrizes estratégica e da reforma urbana. Porém, há evidências da força dessa matriz na conformação e reprodução das redes, das posições de poder e das disposições sociais de agentes bastante relevantes no campo do planejamento urbano de Fortaleza (CE), situados principalmente na confluência entre o pólo estatal e o pólo empresarial. Ao mesmo tempo, avalia-se que os agentes que têm referência nos padrões tecnoburocráticos de planejamento urbano não disputaram a hegemonia do processo de revisão do Plano Diretor.

Também se destaca a capacidade de “modernização” de segmentos empresariais relevantes, participantes de um jogo político democrático, do qual o Sinduscon/CE é o maior exemplo.

No pólo popular cabe destacar as dificuldades dos agentes para manter, a longo prazo, estratégias comuns, capazes de articular conjuntos amplos de agentes sociais, muitas vezes por fatores internos ao pólo, algumas vezes a priori considerados positivos. Neste sentido, cabe destacar elementos como a migração de “quadros” para as estruturas governamentais e a ampliação de projetos e financiamentos públicos que ampliam os vínculos entre a sociedade civil e o Estado. Isto pode potencializar atuações institucionais individuais ou grupais baseadas em interesses de viés mais particularista. Neste sentido, e para ilustrar, cabe perceber como algumas das conquistas do PDPFor, como as ZEIS, abrem espaço para atuações futuras mais localizadas ou particularistas, fortalecendo intervenções segmentadas, de acordo com os territórios que compõem as bases sociais de diferentes entidades do pólo popular, inclusive da Rede Nuhab. Há indícios relevantes de que momentos de fragilização das redes, em detrimento de demandas e interesses particularistas, setoriais e territorializados, ocorreram em alguns momentos da Revisão, atingindo o pólo popular. Apesar disto, o NUHAB conseguiu superar esses momentos de desmobilização e desarticulação, constituindo estratégias e dinâmicas que foram vitoriosas, atingindo parcela importante das intenções e objetivos perseguidos. Ao mesmo tempo, cabe relativizar essas conquistas do pólo popular, tendo em vista, por exemplo, que nas áreas preferenciais para a indústria da construção civil, os empresários lograram conquistar basicamente os mesmos parâmetros urbanísticos propostos sob a Gestão Juraci Magalhães – às vezes até com valores superiores.

Também cabe destacar que uma parcela relevante das tensões e conflitos envolvendo o pólo popular não esteve associada à indústria da construção civil ou aos proprietários de terra, e sim aos segmentos do “trade turístico”, confirmando o litoral de Fortaleza como um

território de extrema tensão e disputa na cidade, envolvendo amplas questões e problemáticas sócio-espaciais.

Também cabe registrar a hipótese de divisão territorial de Fortaleza, estabelecida entre segmentos dos pólos popular e empresarial, envolvendo a partilha de territórios distintos, através do Zoneamento. Essa luta foi evidenciada através de debates e decisões envolvendo o Macrozoneamento ambiental e urbano, as zonas especiais, os parâmetros de usos e ocupação do solo e os instrumentos de planejamento urbano. Desde o Congresso do PDPFor, essa luta assumiu a feição de um “cabo de força”, com tensões, conquistas e perdas decorrentes das correlações de força existentes nos diferentes espaços e tempos do processo de revisão. Além disso, mudanças aparentemente mínimas aos olhos dos leigos, em vários casos representam grandes impactos potenciais sobre a produção do espaço urbano de Fortaleza. Isto é válido, por exemplo, para as mudanças em parâmetros como os índices de aproveitamento, as taxas de permeabilidade e as taxas de ocupação, capazes de aumentar efetivamente a terra urbana potencialmente acessível ao capital na cidade, ou modificar o custo dessa terra. Da mesma forma, a inclusão de instrumentos de planejamento urbano como a transferência do direito de construir e da alteração de uso, que detém o mesmo significado.

É lógico que, perpassada pelas ambigüidades que compõem as lutas sociais no campo do planejamento urbano, os parâmetros e instrumentos também podem ser potencialmente apropriados por segmentos populares nas lutas por direitos, ou mobilizados por agentes estatais para a efetivação de políticas públicas visando garantir, por exemplo, o direito à cidade e a função social da propriedade. Porém, as evidências indicam que os segmentos empresariais conseguiram consolidar algumas decisões importantes para territórios chaves na cidade.

A gestão Luizianne Lins institucionalizou a participação da sociedade civil, e abriu efetivo espaço para a participação popular, também impactando a postura da Câmara Municipal, espaço institucional onde ficaram evidentes, em alguns momentos, práticas efetivas – com dificuldades pessoais e institucionais – de resistência à democratização.

O tipo de participação desenvolvido pelos agentes do pólo popular, especificamente as entidades do Nuhab, agregou duas formas diferenciadas de representação política: a advocacia e a representação da sociedade civil. Os militantes e as entidades, e de forma geral a própria rede, representaram segmentos, grupos e comunidades específicas, assim como concepções e projetos. Isto ocorreu mesmo sem a existência, como destacam Lavallo, Castello e Houtzager (2006 b, p. 88) de “mecanismos generalizados, formais e estáveis de ordenação da relação

entre atores da sociedade civil e seus públicos, beneficiários ou comunidades”, incluindo mecanismos de autorização, prestação de contas, responsividade e sanção.

Isto não significa que inexistam vínculos estáveis entre as instituições, seus técnicos e os segmentos, grupos e comunidades que representam. Ao contrário, percebe-se uma convivência cotidiana e sistemática que funda interações e articulações bastante densas e amplas, caracterizadas por vínculos de confiança e comprometimento recíproco. Essas relações, que conformam redes socialmente consolidadas, envolvem não somente segmentos e grupos sociais específicos, como também lideranças e comunidades que vivem em territórios singulares da cidade, evidenciando a presença e a influência das entidades em diferentes bairros, regiões e territórios. Para exemplificar, citando duas entidades importantes que compõem o NUHAB, enquanto o CDVHS tem sua base social essencial vinculada ao Grande Bom Jardim, a Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza têm presença no Grande Mondubim, ambas articulando entidades, lideranças, famílias e comunidades dos bairros que compõem esses territórios. Também para exemplificar, o Cearah Periferia já realizou, a partir do que denomina “Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular”, várias edições anuais de um curso de planejamento urbano, a cada ano mobilizando centenas de lideranças comunitárias, ativistas e militantes políticos. Isto evidencia uma base social importante que fundamenta o poder político dessas entidades, através de um conjunto amplo de experiências, interações e relações sociais, conformando efetivamente redes que estruturaram e sustentaram as lutas populares na revisão do PD de Fortaleza. Nessas estruturas desenvolvem-se interações cotidianas, habitus e disposições sociais singulares, efetivando-se vínculos sociais que integram indivíduos e fundamentam as práticas sociais.

Na revisão do Plano Diretor sob a gestão Luizianne Lins, a criação de diversas instâncias assumiu um sentido efetivo de partilha do poder, abrindo espaço para indefinições quanto aos conteúdos substantivos das decisões; vinculando-as, portanto, às lutas e correlações de força conquistadas no processo. Foram particularmente importantes, o Congresso e o Núcleo Gestor, além das Audiências Públicas na Câmara Municipal. Porém, essa partilha do poder parece ter se restringido à revisão do Plano Diretor, não ocorrendo consolidação de padrões diferentes de articulação nas relações entre as classes, os grupos e os movimentos sociais. Avalia-se que a efetivação dessa possibilidade depende de posteriores mobilizações e lutas sociais, envolvendo principalmente os agentes que lutam por transformações efetivas no campo.

As lutas do PD de Fortaleza buscaram instituir regras, normas e procedimentos que definissem publicamente quem participaria, e como, da formação das decisões, através de que métodos e procedimentos. Essa dimensão procedimental articulou uma perspectiva ascendente de exercício do poder político, relativizando as posições e capacidades das elites tecnoburocráticas e políticas tradicionais e afirmando uma participação popular que incorporou segmentos historicamente segregados dos processos e dinâmicas decisórios.

Neste sentido, um grande debate democrático referiu-se às disputas em torno da metodologia de revisão do Plano, extrapolando os quadros de uma democracia liberal-representativa ao vincular a legitimidade das decisões à soberania popular. Desta forma, o povo não somente deveria deter a titularidade do poder político, mas também o direito e a condição de exercê-lo. Neste sentido, à crítica procedimental das formas e modos socialmente existentes de formação das decisões e de exercício do poder político articularam-se críticas substantivas. Somente extrapolando os arranjos institucionais existentes, através de inovações democráticas participativas, a soberania popular poderia ser realmente afirmada e a legitimidade política garantida. Emerge a idéia de que pressupostos participativos são essenciais em um sistema democrático, exigindo-se novos direitos e arranjos institucionais para mediar as interações entre os agentes sociais. Uma questão decorrente é saber se, até que ponto e de que forma, as inovações procedimentais e substantivas podem reproduzir-se para além das lutas que as puseram em cena.

Ao mesmo tempo em que o discurso que se tornou hegemônico no campo do planejamento urbano de Fortaleza defendeu, através da bandeira da participação popular, a idéia do exercício direto do poder político, na prática vivenciou-se uma situação onde é mais apropriado teoricamente articular participação e representação. Ou seja, a pesquisa permitiu perceber que é preciso avançar nesse debate, articulando teoricamente esses institutos a uma compreensão ainda mais qualificada dos agentes sociais.

A vertente liberal-representativa da Teoria da Democracia destaca como um componente essencial a concorrência ou competitividade entre vários grupos que disputam o poder, através do voto, inscrevendo nas lutas sociais um quociente relativo de incerteza quanto aos resultados e quanto aos interesses ou ideais favorecidos. Esse aspecto esteve presente nas lutas do PD. Na gestão Juraci Magalhães através da dualidade entre governo e oposição, para além da institucionalidade estatal afirmada. Neste sentido, cabe refletir como a democracia se constitui e se afirma através das lutas e dos movimentos sociais, algumas vezes

contrapondo-se a ordenamentos autoritários, e negando uma concepção por demais formalista da democracia, que a restringe aos arranjos institucionais existentes.

Na gestão Luizianne Lins, essas lutas e movimentos sociais evidenciaram a existência de segmentos competindo entre si, principalmente no Congresso do PDPFor e nas Audiências Públicas legislativas. Destaque-se que a idéia de competição envolve a aceitação das regras do jogo e uma participação que vincula todos aos mesmos processos, normas e procedimentos. Neste sentido, a luta política transcende o mero antagonismo ou oposição, gerando práticas e espaços que comprometem os participantes entre si e aos resultados decorrentes. Promove-se um deslocamento substantivo, negando-se o antagonismo baseado na ausência de diálogo e de interação, fazendo emergir aspectos de construção coletiva e de pactuação dentre os agentes sociais envolvidos. Para ilustrar, o processo na gestão Juraci Magalhães atinge um momento não democrático, pontuado por duas posições antagônicas que se auto-excluem e não buscam convergências, posto que a divergência seria inconciliável. Já o momento da revisão na gestão Luizianne revela a participação de todos os segmentos, ou pelo menos a inexistência de grupos que defendem publicamente uma posição de auto-exclusão no processo. Disso decorrem questões importantes, relacionadas, por exemplo: à constituição de uma esfera pública institucionalizada e com características dialógicas, interativas e deliberativas; e aos procedimentos e mecanismos que efetivaram as dinâmicas e os processos de negociação e decisão.

Outra questão substantiva refere-se ao lugar do povo na democracia. Enquanto na vertente liberal-representativa o lugar do povo é de escolha dos líderes que governam, dos que detém a competência para decidir, em perspectivas de esquerda associadas, por exemplo, a Rousseau ou Gramsci, o próprio povo detém competência para decidir e governar. É uma diferença essencial que também aparece na revisão do PD, em vários momentos e de formas diversas. Por exemplo, é recorrente o discurso que difunde a idéia de que o povo não tem competência para decidir e governar e, ao mesmo tempo, em vários momentos emerge o discurso de valorização política e técnica do povo.

Souza (2006) vincula a efetiva democratização à autonomia coletiva, entendendo-se que esta pressupõe a “presença de instituições sociais que garantam igualdade efetiva – e não apenas formal – de oportunidades aos indivíduos para a satisfação de suas necessidades e, muito especialmente, para participação em processos decisórios relevantes para a regulação da vida coletiva”. Porém, essa igualdade efetiva é obstaculizada pelo próprio campo, tendo em vista que este diferencia subjetiva e objetivamente os indivíduos, mesmo aqueles que

pertencem aos mesmos pólos. Neste sentido, há indícios de posturas fechadas de membros dos pólos popular e governamental, negando possibilidades de interação e diálogo às pessoas que não são reconhecidas como pertencentes ao campo, ou que não são reconhecidas como pares.

Cabe destacar a inscrição da tensão fato-valor em todo o processo de revisão, através de elementos como: a transparência dos debates e decisões; o acesso público às informações, aos fóruns e espaços institucionais; o comprometimento político com as decisões coletivamente produzidas; a subordinação dos representantes à dinâmica institucional que afirma um caráter democrático participativo popular; dentre outros.

Essas tensões evidenciam disputas entre valores diferenciados, os deuses e demônios interiorizados por indivíduos socialmente situados. O campo delimita diálogos, situações e percepções acessíveis e inteligíveis aos que dele participam. Somente os que detêm certas experiências e conhecimentos distinguem os fios condutores que interligam variados momentos, captando o que realmente está em jogo, processual e substantivamente. Poucas vezes os valores são expostos de forma ordenada, coerente e explícita, nas falas que perpassam as situações e os processos. Muitas vezes são utilizados subterfúgios ou argumentos que tangenciam as questões mais importantes, revelando-se uma processualidade demarcada por idas e vindas, reiteraões, desvios e retomadas diversas.

Mais do que um processo linear, a luta política assume o sentido de um jogo estratégico, onde estão postos, a cada momento, custos, riscos e ganhos para os agentes sociais, nos termos indicados por Giovanni Sartori. Porém, no caso dessa pesquisa, esse caráter estratégico vincula-se aos fundamentos teóricos de Pierre Bourdieu, valorizando o campo, os habitus e as disposições sociais enquanto instituições que conformam os indivíduos em suas próprias identidades, valores e concepções. É factível assumir que avaliações estratégicas de custos, riscos e ganhos condicionem as práticas, falas e ações dos agentes sociais, porém não no sentido atribuído pelas Teorias da Escolha Racional. Os comitês e os códigos operacionais, tais como tematizados por Sartori (1994, p. 298; 304-305), permitem perceber a complexidade dos processos de formação das decisões.

A valorização do caráter associativo visando a democratização da sociedade e do Estado tornou-se explícita através da experiência do Nuhab, entendido não somente como um movimento que assumiu posturas de resistência, oposição e reivindicação, mas que também se propôs a ser agente ativo na instituição das normas e no exercício do poder político compartilhado. Desta forma, deve ser ressaltado o caráter ambíguo que perpassa esse

movimento social. Explicitando e lutando por demandas setoriais e assumindo bandeiras e projeto globais, de interesse geral da sociedade.

Através das lutas desenvolvidas, no PDPFor foram inscritas bandeiras e projetos globais e de segmentos específicos, efetivando demarcações éticas e políticas. Também parece ter havido um deslocamento parcial para conquistas concretas e mais factíveis, direcionadas às bases sociais de apoio dos agentes, evidenciadas, por exemplo, através das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Por si só, o processo de revisão do PD não efetivou transformações profundas nos arranjos e nas estruturas institucionais do planejamento urbano de Fortaleza. Dizer que nada mudou é exagero, e talvez represente desconhecimento dos esforços e das lutas individuais e coletivas travadas. Porém, avalia-se que a mudança efetiva do campo do planejamento urbano em Fortaleza depende de dois aspectos ainda pendentes: 1) a recriação efetiva das estruturas institucionais da Prefeitura, abrindo espaço para outros agentes ocuparem posições chaves de poder, consolidando redes alternativas e difundindo padrões governamentais democráticos; 2) a manutenção da mobilização e da articulação dos agentes sociais do pólo popular, pelo menos articulando interesses e demandas particularistas e setoriais às bandeiras e lutas gerais, universais e coletivas.

Uma tensão identificada por Tocqueville envolve a tendencial ruptura ou fragilização de barreiras ou fronteiras sociais ou culturais entre diversas classes, grupos e segmentos sociais. Isto remete, paradoxalmente, à existência de lugares diferenciados e diferenciadores, privilégios socioeconômicos e políticos e símbolos de distinção nas estruturas sociais e nos sistemas de poder. Aqui emergem interrogações diversas. As tendências apontam para ruptura ou fragilização dos lugares diferenciados e diferenciadores, privilégios e símbolos de distinção? Como e através de que processos sociais ocorrem rupturas ou fragilização de barreiras ou fronteiras sociais? Podem ser verificadas resistências às perdas sociais e simbólicas, aos lugares, privilégios e sinais de distinção? Pode-se verificar, também, a existência de obstáculos à ruptura ou fragilização de barreiras ou fronteiras sociais?

No processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza instituíram-se espaços e tempos que modificaram o campo do planejamento urbano na cidade, recriando lugares, símbolos e fronteiras sociais. Isto apesar do caráter provisório dessas mudanças, já identificado anteriormente. A análise aponta para questionamentos dos lugares diferenciados e diferenciadores, com reivindicações de acesso e igualdade, tais como nos debates entre os “guardiões da técnica” e os “defensores da participação popular”, assim como nas Audiências

Públicas na Câmara Municipal. Ao mesmo tempo, foram manejados, discursiva ou praticamente, privilégios e símbolos de distinção, de forma mais ou menos sutil ou explícita, envolvendo, por exemplo, as prerrogativas legislativas. Neste sentido, as tendências apontaram para questionamentos discursivos dos lugares diferenciados e diferenciadores, dos privilégios e dos símbolos de distinção, mas estas lutas não conseguiram gerar uma superação consolidada que promovesse rupturas ou fragilizações institucionais estruturalmente consolidadas.

A partir dessas reflexões é possível retomar uma questão essencial. Percebe-se a dualidade no segmento técnico-político em atuação na estrutura institucional da Prefeitura de Fortaleza, através de uma contraposição entre o que foi denominado por alguns agentes como os “antigos” e os “novos” técnicos. As pessoas que compõem esses segmentos ocupam posições diferentes nessa estrutura institucional, com os “antigos” mantendo posições principalmente nas SEINF, SEFIN e SEMAM, e os “novos” situando-se principalmente na SEPLA e na HABITAFOR.

A distinção é relevante por alguns motivos e deve ser qualificada. Em primeiro lugar, as trajetórias individuais das pessoas que compõem os segmentos são distintas para grande parcela dos membros: enquanto os antigos transitam entre o setor público e o privado através de articulações empresariais, os novos evidenciam vínculos com o pólo popular, através de entidades e movimentos sociais. Ao mesmo tempo, muito embora os antigos reconheçam aspectos e dimensões importantes do ideário da Reforma Urbana, os seus habitus e disposições sociais estão articulados às matrizes funcionalista e estratégica de planejamento urbano. Já os novos constituíram seus habitus e disposições através das mediações intersubjetivas da matriz de planejamento da Reforma Urbana. Desta forma, é possível falar em habitus e disposições socialmente constituídas distintas, com modos e formas diferenciados de exercício do poder e de articulação com outros agentes sociais. Isto interfere diretamente nas relações entre poder público, segmentos empresariais e agentes populares do campo do planejamento urbano.

Nesse contexto, muito embora invisíveis e geralmente não publicizadas, ou evidenciadas de forma lateral, as tensões e conflitos entre esses dois segmentos são relevantes para compreender a evolução do campo do planejamento urbano na cidade de Fortaleza. Em termos políticos mais efetivos, alguns achados devem ser destacados. Em primeiro lugar, a inexistência de diálogo, articulação e negociação efetiva ou substantiva entre os dois segmentos, derivando a inexistência de construções institucionais e processos coletivamente

constituídos. Cada segmento mantém e defende o seu espaço institucional, garantindo determinado monopólio de atuação, exigindo implicitamente a ausência de interferência do outro segmento, o que não significa que inexistam cotidianos e sistemáticos bloqueios, interdições e boicotes, porém de pequena ordem. Em relação aos “antigos”, essa manutenção das posições conquistadas, mantida em diversos governos, relaciona-se à inserção dos indivíduos nas estruturas e instituições partidárias e às suas articulações com segmentos empresariais, fontes originárias de seu poder político.

Em segundo lugar, é importante compreender que as mudanças ocorridas sob a gestão Luizianne Lins, que criaram outro espaço de poder institucional, em dualidade com experiências e redes de média e longa duração, terminaram assumindo um caráter de provisoriedade. Isto ocorreu porque os “novos” somente conseguiram assumir efetivamente o poder no processo de revisão do PD de Fortaleza, com os “antigos” mantendo um conjunto bastante amplo e variado de posições e de funções institucionais que garantem efetivamente o poder político no campo. Estas envolvem o exercício cotidiano e sistemático de ações de fiscalização, tributação, aprovação e sanção administrativa, dentre outros. Tratam-se de atividades institucionais cotidianas que articulam o poder público e os segmentos empresariais, além de outros agentes sociais, de forma bastante abrangente, evidenciando ações concretas que regulam a produção do espaço urbano na cidade. Desta forma, após o final do processo de revisão do PD de Fortaleza (CE), até mesmo as posições provisórias de poder dos indivíduos que mobilizavam em suas práticas o ideário da Reforma Urbana, e que se articulavam diretamente ao pólo popular no campo, foram esvaziadas ou fragilizadas. Inexistindo, até o momento, transformações na estrutura institucional da Prefeitura, os “antigos”, mais uma vez, tendem a fortalecer-se através de seus vínculos cotidianos com os segmentos empresariais, mediados por práticas técnicas e burocráticas.

Os agentes sociais que lutaram por mudanças no campo do planejamento durante o processo de revisão do PD de Fortaleza (CE), não conseguiram ainda transformar efetivamente e de forma molecular esse campo. As mudanças não atingiram a capilaridade das estruturas institucionais e não modificaram as redes de poder presentes na Prefeitura, incluídos uma mudança dos segmentos dominantes e dos indivíduos ocupantes de posições chaves de poder. Ao mesmo tempo, não se constituíram, ou melhor, não foram difundidos padrões inovadores de negociação, articulação e convivência entre os políticos profissionais, os agentes técnico-burocráticos, os segmentos empresariais e o pólo popular. Desta forma, apesar das inovações e avanços processuais e substantivos que compõem a revisão do

PDPFor, as lutas e ações desenvolvidas, ao não se materializarem em mudanças efetivas nas estruturas do campo, evidenciam a força incremental das continuidades, em detrimento de possíveis rupturas e metamorfoses. É lógico que as decisões formadas no PDPFor constituem um conjunto de potencialidades de mudanças, mas, como já foi indicado, estas dependem de ações posteriores para se efetivarem.

Ao não publicizar os impedimentos, restrições e desafios presentes nas estruturas institucionais e nas correlações de força internas à Prefeitura, vinculados diretamente a indivíduos, grupos e segmentos específicos e concretos, os agentes governamentais hegemônicos e populares contribuíram para reforçar a invisibilidade desses fatores e a força política dos condicionantes às transformações potenciais no campo.

Cabe reafirmar que tornar fato o que foi definido em lei remete à uma mobilização permanente, e tecnicamente fundamentada, de agentes pertencentes aos os pólos empresarial e popular do campo do planejamento urbano. Neste sentido, o pólo empresarial parece ter maiores condições acumuladas, além de maior tradição de intervenção permanente, enquanto o pólo popular parece padecer de dinâmicas que apontam para a dispersão das forças constituídas. Essa tendencial dispersão associa-se a vários fatores, tais como: as tensões entre demandas, bandeiras e interesses gerais e particularistas ou individuais e coletivos; as tensões nas trajetórias individuais e coletivas em contextos de governos de esquerda, onde os deslocamentos e transições entre sociedade política e sociedade civil são mais amplos e frequentes; a não centralidade do caráter lucrativo no pólo popular, o que dificulta a mobilização, a vinculação e a permanência de técnicos qualificados fundamentando de forma permanente e reiterada as práticas desses agentes sociais; a ausência de tradição de articulação, negociação e interação dos agentes do pólo popular com os técnicos e burocratas governamentais, e vice-versa, quando não antipatias, ressentimentos e contraposições explícitos; a amplitude das lutas e movimentos sociais, derivando em uma sobrecarga de trabalho que impede maior especialização de funções nas trajetórias individuais e coletivas; a articulação das centralidades e dos focos das lutas e movimentos em conjunção com as fontes de financiamento e com as políticas públicas priorizadas, em diferentes escalas.

Os ecos da perspectiva roussoniana articulam a legitimidade política à própria inscrição e afirmação da decisão política – entendida enquanto problemática ética – no contexto da soberania popular (Rousseau, 2001, p 40). Esse sentimento roussoniano parece estar inscrito nas utopias que mobilizaram as lutas do Plano Diretor, através do desejo de constituição de uma vontade geral que pudesse submeter todos, sem exceção, proprietários e

não proprietários, na produção social do espaço urbano. Porém, apesar da existência de processos decisórios baseados na vontade da maioria ou dos consensos produzidos, parece ter se perdido a “vontade coletiva” – determinação moral de caráter universal que a todos atinge sem distinção – enquanto uma força política viva e atuante que pudesse subordinar socialmente os agentes individuais e coletivos. Pode até ter sido fundada uma moralidade coletiva no processo de revisão do Plano Diretor, evidenciando a existência da soberania popular, reiterada expressão de um povo consciente e organizado politicamente, capaz de auto-afirmar-se permanentemente através da lei – em aspectos relevantes, processuais e substantivos. Porém, essa força moral não rompeu os limites das relações sociais capitalistas e da institucionalidade estatal, embora modificasse, pelo menos temporariamente, as estruturas do campo.

No âmbito da democracia participativa, enfatizam-se a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas, a multiplicação das instâncias de poder, a organização política, o caráter educativo da participação dos cidadãos e o associativismo de caráter local. Todos esses aspectos parecem estar contidos na revisão do Plano Diretor sob a gestão Luizianne Lins, muito embora a participação direta precise ser articulada à representação, como indicado anteriormente.

Também é importante evidenciar a compreensão e os limites do plano diretor entendido como “pacto entre desiguais” (Gondim, 1995). Neste sentido se constituíram consensos procedimentais importantes, inclusos os compromissos de participação e os processos de convivência e de aceitação formal das regras para a formação das decisões. Porém, em relação às questões substantivas, já foi exposto como o capital imobiliário e a indústria da construção civil não tiveram perdas nos aspectos, demandas e territórios relevantes. O mecanismo da divisão territorial, exposto em outro momento, pode até evidenciar a existência de um pacto entre desiguais, permitindo a convivência entre interesses conflitantes, mas não através de consensos construídos na esfera pública, parecendo mais adequado caracterizá-los através de códigos operacionais.

Ao mesmo tempo, no caso de questões, problemáticas e territórios onde os conflitos, tensões e antagonismos são mais acirrados, a dimensão de pactuação não parece ter se efetivado, como é o caso dos embates em relação à Praia do Futuro. Desta forma, em certo grau, a reconstrução das normas de sociabilidade e a obtenção de benefícios substantivos, apontadas por Gondim (1995) como importantes potencialidades inscritas no Plano Diretor, foram definidas e conquistadas pelos agentes sociais mais fortes no campo, que impuseram

decisões majoritárias. Deve-se lembrar que no campo do planejamento urbano, essas “normas de sociabilidade” incluem pactuações relacionadas às formas, estruturas, conteúdos e processos de ocupação, uso, acesso, posse e propriedade do espaço urbano. Por fim, também entendida enquanto potencialidade do Plano Diretor avalia-se que a “regulação social mais rígida” (Gondim, 1995) sobre o capital, efetivou-se parcialmente e de forma substantiva, nos termos já desenvolvidos em outros momentos deste Texto. Isto implicou, ao mesmo tempo, e de forma ambígua, na criação de um conjunto de condições que fortalece processos e dinâmicas de reprodução do capital imobiliário, em suas associações com outras formas de capital.

Deve-se destacar também a percepção de que a estruturação do campo remete à existência do que está sendo chamado neste texto de pólos. No caso analisado são três pólos (empresarial, governamental e popular) onde se destacam agentes essenciais mobilizadores, ocupando posições importantes, mais ativos e com maiores recursos de poder. Estes agentes essenciais são o SINDUSCON/CE, o NUHAB e a SEPLA. É no âmbito dos pólos que se constituem os principais vínculos interpessoais e interinstitucionais, demarcando convivência cotidiana e sistemática e toda uma dimensão de reconhecimento e partilha de trajetórias, de memórias e histórias e de símbolos de distinção, que delimitam fronteiras em relação aos outros pólos. Neste sentido, as interações e vínculos interpessoais tendem, de forma majoritária no campo do planejamento urbano, a ocorrer entre membros que se reconhecem como pertencentes aos mesmos pólos.

Os contatos e interações entre pessoas e instituições de pólos diferentes tendem a ser mais formais, distantes e normativamente demarcadas. Para exemplificar, basta observar um evento do processo de revisão, e perceber como a maioria das conversas de plenário e corredores tende a ocorrer entre pessoas do mesmo pólo, sendo os diálogos entre membros de pólos diferentes geralmente falas formais, discursos em situação ou processos de negociação. A referência mais clara desta situação é o do encontro ou desencontro entre as pessoas que identificam, representam e percebem, a si e aos outros, como sendo do campo empresarial ou popular. Dificilmente há conversas espontâneas, entre essas pessoas, que ocupam espaços diferentes do campo. Como em toda regra, a exceção é relevante, quando se revelam, pontualmente, mas de forma importante substantivamente, momentos de diálogos e negociações, mais provavelmente buscando acordos, pactuações e resoluções.

Também cabe destacar o lugar diferenciado ocupado pelo Estado nesse processo. O pólo governamental também se demarca por essa diferenciação estrutural que perpassa

intersubjetivamente as relações e interações em situação, o que pôde ser percebido também através de observação direta, em variados eventos e atividades. Neste sentido, as pessoas que compõem esse pólo, mesmo tendo tido em sua trajetória processos e dinâmicas de inclusão nos outros pólos, mantêm nesse novo contexto uma postura de reserva ou distanciamento. É lógico que relações de amizade e outros afetos permanecem, reproduzindo vínculos sociais diversos, mas a postura nos espaços públicos se modifica. Quando do encontro, por exemplo, os contatos ocorrem direta e proximamente, de forma fraterna, mas são explicitamente pontuais e momentâneos, decorrendo a posterior situação de reserva.

O pólo governamental assume efetivamente um papel de condução ou mediação nos processos e dinâmicas do campo, o que não está absolutamente isento de contradições, tensões e antagonismos. A esse papel de condução ou mediação deve-se acrescentar, e isto tem uma influência que não pode de forma alguma ser menosprezada, a capacidade que o Estado detêm, de forma ampla, abrangente e diversificada, de estabelecer articulações e parcerias, integrando e mobilizando instituições, coletividades e pessoas, das mais diversas formas. Por exemplo, são variados os casos de pessoas do pólo popular e também do pólo empresarial que assumem cargos no pólo governamental. Isto ocorreu em momentos diferentes da revisão, atingindo pessoas e instituições diversas, e fortalecendo-se a partir da segunda metade de 2007. Essas inserções no pólo governamental, evidenciando transições nas trajetórias pessoais, impactam diretamente os demais pólos, seja potencializando aproximações e rompendo distanciamentos, seja fragilizando as instituições pela perda de profissionais ou militantes.

Além disso, essa capacidade estatal também ocorre através de outro processo importante, qual seja a constituição de parcerias, acordos, consórcios e convênios, dentre outras modalidades de integração interinstitucional. Essa processualidade também remete às articulações intergovernamentais, principalmente, no campo do planejamento urbano, entre governo municipal e federal, materialmente vinculadas a um conjunto bastante amplo de recursos, financeiros e de outros tipos. Nessa perspectiva, são muitos programas, projetos, linhas de financiamento e ações estatais que interessam de forma concreta às pessoas e instituições dos pólos empresarial e popular. Ao serem efetivadas essas articulações, o que remete sempre a processos de negociação política e de normatização jurídica, potencialmente geram, mesmo que não sejam intenções explícitas e conscientes, posturas diferenciadas dos agentes sociais em suas interações uns com os outros. Para exemplificar, uma ONG que participa do campo do planejamento urbano pode ter acesso a uma linha de financiamento,

com recursos federais e municipais, o que recria as interações e posicionamentos nos dois pólos. Essa processualidade é evidenciada em toda a sua complexidade principalmente se consideramos o Estado não como um todo homogêneo e unificado, mas estratificado e internamente composto por diferentes espaços de poder e possibilidades de articulação, negociação e parceria.

Essas processualidades remetem a realinhamentos, fortalecimentos e fragilizações, distanciamentos e aproximações, dentre os diversos agentes sociais. Da mesma forma, potencialmente geram reposicionamentos estratégicos, que é o que parece ter ocorrido no caso analisado. Entre 2003 e 2005, por exemplo, a revisão do PD assume um caráter de luta estratégica para um conjunto amplo de agentes do pólo popular, produzindo uma articulação consolidada e persistente, através do NUHAB. Porém, a partir do final de 2006 e adentrando por 2007, as diferentes instituições e, pouco a pouco, também as pessoas que as compõem, passam a mobilizar-se mais fortemente por interesses particularistas. Isto ocorreu sem romper de forma absoluta os vínculos e liames que unificaram esse conjunto de agentes sociais, mas algo mudou. Em um primeiro momento, a dimensão de mobilização social evidenciava-se como mais espontânea e com maior dinamicidade para, em seguida, passar por momentos de decaídas e retomadas. Ao final, durante o ano de 2008, transparece o compromisso firme de alguns agentes, mas com maior grau de sacrifício e esforço pessoal e institucional para dar conta do processo.

Outro aspecto importante de organização do campo em pólos é o que vincula habitus e disposições sociais. Os vínculos e as solidariedades sociais efetivamente se constituem e reproduzem nos pólos, evidenciados através de relações próximas, cotidianas e sistemáticas. Neste sentido, remetem a códigos de conduta que reproduzem a partilha de valores e modos de vida, distintos daqueles mobilizados por agentes de outros pólos. Isto é mais verdadeiro para os pólos empresarial e popular que articulam símbolos de distinção de caráter classista, códigos de conduta de tipos sociais diferenciados (militante de esquerda, profissional, empresário, empreendedor, por exemplo) e espaços de convivência sistemática (moradia, trabalho e lazer) também distintos. Algumas vezes, vários desses elementos conjugam-se para constituir e reproduzir simpatias, amizades, paixões, antipatias, ressentimentos, sagrações e apadrinhamentos diversos.

É a partir dos pólos que as disposições sociais se constituem e se reproduzem, efetivando fronteiras bem delimitadas, reconhecimentos e desconhecimentos, interdições e acessos que perpassam as trajetórias pessoais e institucionais, delimitando posições de poder e

hierarquias. Neste sentido, evidenciam-se representações e posturas que configuram divisões do tipo “nós e os outros”. Isto é bastante claro, por exemplo, dentre os militantes de esquerda, as elites empresariais, as aristocracias profissionais e determinados circuitos de políticos profissionais, que conformam grupos ou comunidades mais reticentes à aproximação e ao ingresso de pessoas até aquele momento não participantes. Por isto, essa aproximação e ingresso necessita ser bancada por alguém, pessoa ou instituição, com credibilidade no pólo, capaz de fazer apresentações e estabelecer contatos que são portas de entrada e, ao mesmo tempo, geram processos de fidelização, comprometimentos recíprocos e articulações importantes.

Além dos pólos e das trajetórias pessoais e institucionais, há que destacar também a existência, no campo, de grupos e comunidades mais ou menos flutuantes e consolidados, remetendo a vínculos de maior proximidade e permanência. Para ilustrar esse aspecto, é possível fazer referência a três exemplos. Em primeiro lugar, alguns agentes da Igreja Católica participantes, se posicionam explicitamente enquanto um grupo ou comunidade que possuía um diferencial em relação aos outros agentes, caracterizado por uma postura de neutralidade diante dos conflitos internos ao pólo popular. Ou melhor, uma postura que optava, em alguns momentos, pelo não envolvimento e posicionamento direto, o que lhes permitia, até certo ponto, exercer funções e papéis de mediação, envolvendo articulação e negociação. Nessa comunidade, a crença religiosa cumpre também um papel importante para constituir mecanismos de solidariedade, gerando interfaces com um ethos militante, através, por exemplo, da mística, e também gerando interfaces interpessoais com outros agentes, tendo em conta a difusão da crença católica no país.

Um outro exemplo envolve lideranças comunitária “de base”. Apesar de possuírem vínculos com pessoas institucionalmente já consolidadas, de engajarem-se também através de mecanismos de apadrinhamento e sagração, de estabelecerem articulações institucionais relevantes em sua trajetória, conseguem reproduzir uma maior autonomia individual, inclusive associada aos seus laços diretos, sem intermediação, com as famílias, comunidades e grupos sociais. São estes homens e mulheres, que conseguem manter e constituir um olhar e uma postura crítica diante dos próprios sindicatos, ong’s, governos, partidos, federações e outras entidades, os principais responsáveis por mobilizações sociais legitimadas e consistentes nas lutas urbanas.

Por último, é possível falar em segmentos das classes médias, inclusos principalmente os acadêmico-profissionais, com estudantes e profissionais de diversas especialidades, que

constituem também um grupo específico importante. Neste caso, destacam-se de forma mais clara aspectos que também compõem outros grupos sociais, mas talvez de forma menos visível e mais transversal, quais sejam, a partilha dos espaços de lazer, dos modos de vestir, os tipos de conversas e os padrões de comportamento. Por fim, a freqüente convivência e interlocução constitui e reproduz discursivamente, como atos reiterados e que necessitam se reativar constantemente, representações e significações que fundamentam as posições, os lugares e as hierarquias sociais. Nesse espaço comum, acessível aos iniciados e efetivado cotidiana e sistematicamente nos espaços de trabalho, militância e lazer, ocorrem os processos mais importantes e definitivos de classificação social. Definitivos posto que somente se modificam através de uma outra ressignificação coletivamente efetuada, e essenciais porque constituem as classificações que estruturam e ordenam o próprio campo, inclusas as suas dimensões internas, tais como pólos, grupos e comunidades. Essa dimensão intersubjetiva de classificações coletivamente geradas e difundidas adquire uma existência objetiva, capaz de promover atos simbólicos os mais diversos, tais como ordenações, mudanças de categoria, valorações negativas ou positivas, perdões e reingressos, e até mesmo nascimentos e mortes simbólicas.

Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que há práticas, conhecimentos e valores que constituem um patrimônio comum, atravessando todos os pólos, sendo requisitos ao ingresso, permanência e ascensão no campo. Envolve características que persistem no campo, tais como a mobilização de um conjunto de conhecimentos, técnicas e metodologias. Ao mesmo tempo, deve-se ter clareza que esse patrimônio, constituindo uma dimensão intersubjetiva comum, que perpassa todos os pólos e interpela os diversos agentes, não é estático, transformando-se nos diversos períodos históricos. Por exemplo, nos períodos de um planejamento tradicional e tecnicista, ou de um planejamento da reforma urbana, democrático e participativo. Além disso, esse patrimônio comum apresenta nuances diferenciadas, posto que a partir das posições ocupadas e dos referenciais manejados, cada agente, em momentos diferentes, interpreta e se apropria de forma diversa dos componentes específicos do habitus.

As trajetórias pessoais adquirem historicidade e concretude nos pólos, o que não exclui, a priori, os deslocamentos entre diferentes pólos. Neste sentido, cabe destacar que o elemento essencial em grande parcela dos indivíduos é o enraizamento em um pólo, muito embora haja indivíduos que tem como característica importante de sua atuação, justamente promoverem interfaces, interações e diálogos entre diferentes pólos. O pólo é onde o indivíduo “se sente mais à vontade”, encontra-se mergulhado em uma “cultura” que lhe é

familiar, com vínculos mais espontâneos e interações mais sólidas, conformando disposições sociais duradouras e *habitus* consolidados. Neste sentido, as interações informais e cotidianas criam as condições para que as institucionalizações e formalizações sejam factíveis, abrindo espaço para a confiança ao constituírem vínculos e reconhecimentos reiterados.

Pode-se falar em lógicas e ritmos políticos que somente se constituem através dessas mediações intersubjetivas, se reproduzindo através de pequenas interações cotidianas, que não devem ser menosprezadas em suas repercussões e rebatimentos. Nessa perspectiva, o campo demarca um espaço perpassado por conflitos, tensões e lutas cotidianas e individuais que (re)definem as trajetórias, posições de poder e hierarquias postas. Também nessa perspectiva, é possível desenvolver a hipótese da existência e funcionamento dos grupos, comunidades e redes no interior dos pólos enquanto comitês, ou seja, órgãos decisórios, que detêm três características: a) um grupo pequeno de interação face a face; b) um grupo durável e institucionalizado (institucionalizado no sentido de sua existência ser reconhecida, legal ou informalmente e pelas tarefas a ele atribuídas; durável quando seus membros agem como se fossem permanentes); c) um grupo que toma decisões em relação a um fluxo de decisões, indicando um contexto decisório contínuo que difere de decisões específicas sobre questões específicas. Nessa perspectiva, para Sartori (1994, p. 305-306; 309-310) os comitês funcionariam através do que denomina de código operacional.

Também é importante perceber a natureza, a forma e o sentido das relações e das forças partidárias que atravessam o campo. Analisando o pólo popular, percebe-se que há vínculos bastante frequentes, fortes e importantes com lideranças e partidos políticos, porém dificilmente explicitados publicamente. Ao contrário, parece ser frequente, e importante para os processos de classificação, que esses vínculos sejam mais implícitos do que explícitos, e que não estejam frequentemente evidenciados, adquirindo caráter mais sutil, dissimulado. Não que se esteja aqui intuindo ou insinuando algum tipo de vínculo ilegal ou ilegítimo, trata-se apenas de perceber que essa é a forma que essas relações e vínculos adquirem. Dificilmente será possível ver os profissionais, militantes ou membros das instituições conversando publicamente com os políticos a que são associados no próprio imaginário do pólo. Da mesma forma, nas reuniões e eventos dessas instituições eles não são frequentemente citados e nem estão constantemente presentes. Apesar disto, sabe-se dos vínculos e dos comprometimentos mútuos entre as pessoas, instituições, partidos e políticos profissionais, o que define elementos essenciais aos processos de articulação e negociação. Portanto, dizendo de outra forma, trata-se de perceber que as relações, os agentes e as forças de natureza político-

partidária atravessam estruturalmente o campo do planejamento urbano, estão permanentemente presentes, porém de forma não explícita, interferindo nas decisões individuais e coletivas. Isto também é válido para o pólo empresarial, o que pôde ser percebido de uma forma ou pouco diferenciada, tendo em vista que, ao invés do pólo popular, onde o que se destaca é o comprometimento dos agentes com os políticos e partidos, no pólo empresarial é mais evidente o compromisso dos políticos profissionais com os segmentos e instituições empresariais.

A partir dessas reflexões, é possível revisitar a compreensão do campo do planejamento urbano enquanto espaço social da gênese, formulação e aplicação do planejamento urbano. Neste sentido intencional, é possível afirmar que o pólo popular defrontou-se com o pólo empresarial no processo de revisão do PD, sendo importante para que este enfrentamento pudesse ocorrer, a abertura da gestão municipal petista à democratização participativa e a coincidência de concepções e pontos de vista com o referencial da reforma urbana. Porém, de forma mais concreta, avaliando os resultados alcançados, é necessário perceber as limitações da participação efetuada, sem desvalorizar as lutas e os esforços despendidos.

Sem dúvida, as concepções e as propostas – do PDDUA e do PDPFor – foram bastante diferenciadas, revelando concepções procedimentais e substantivas distintas, que não podem ser menosprezadas, como a fala de alguns agentes chegou a representar. Porém, um elemento importante não incorporado ao processo foi uma estratégia que considerasse as restrições, desafios e condicionamentos sociais à efetivação do PD, definindo estratégias políticas para viabilizar as potencialidades constituídas e o pleno processo de execução. Neste sentido, cometeu-se o mesmo erro do planejamento tradicional de não considerar, para além do momento de formulação, as relações de poder e as correlações de força estrutural e intersubjetivamente existentes. Ao mesmo tempo, se o pólo popular, em variados momentos, considerou estratégica a luta do Plano Diretor, não parece ter sido este o caso da gestão municipal petista, pelo menos em momentos importantes do processo. Apesar dos esforços dispendidos, principalmente no âmbito da SEPLA, não houve interfaces e articulações sistemáticas com outros processos e projetos de planejamento urbano. Para exemplificar, no período de revisão foram efetuadas atividades estruturais de habitação de interesse social, tais como conferência municipal e criação de conselho, e não houve nenhum processo institucional de articulação entre o Plano Diretor e a habitação de interesse social.

No que se refere a vinculação do campo do planejamento urbano às contradições, restrições e potencialidades que caracterizam os processos de produção social do espaço urbano, uma lacuna chamou a atenção no pólo popular. Tratou-se da ausência das instituições sindicais que mobilizam os trabalhadores da indústria da construção civil, participantes diretos dos processos de produção social do espaço urbano. Essa ausência é relevante, principalmente ao se valorizar, em um contexto de mediações capitalistas associadas estruturalmente ao mercado e ao capital, as propostas e concepções sociais que afirmam a viabilidade e as potencialidades político-econômicas da auto-gestão dos trabalhadores. Dito de outra forma, os trabalhadores mobilizados e associados poderiam interferir política e tecnicamente nas decisões e intervenções que impactam os processos de uso, ocupação, acesso e posse/propriedade do espaço urbano. Essa perspectiva transcenderia a organização centralmente vinculada aos interesses corporativos, constituindo condições para que os trabalhadores influenciassem as formas de enfrentamento da questão urbana no capitalismo. Isto seria ainda mais relevante ao se considerar o amplo patrimônio classista acumulado por esses trabalhadores, em um sentido trabalhado por E. P. Thompson ao pensar a formação das classes sociais, mobilizando memórias, tradições, saberes e práticas.

Ainda em um sentido classista, é interessante resgatar as distinções entre posições (proprietárias e não proprietárias, mercantis e não mercantis, estatais, associativas), bens ofertados (recursos financeiros, terra, imóveis, máquinas e equipamentos, serviços, força de trabalho) e práticas sociais (mercantis, associativas, técnicas, políticas e burocráticas) enquanto relevantes para distinguir os pólos que compõem o campo do planejamento urbano em Fortaleza (CE).

Efetivamente existe um campo do planejamento urbano, porém, muitas vezes não visível no cotidiano dos processos e dinâmicas sociais, a não ser para os que dele participam de forma mais sistemática. Neste sentido, a revisão do PD foi um momento privilegiado de evidência desse campo, inclusive pelo fato de constituir uma situação de contestação e de luta visando à transformação das estruturas, posições, ordenamentos e mediações intersubjetivas hegemonicamente consolidadas. Uma questão importante é a historicidade do campo do planejamento urbano, tendo em vista a compreensão de que se tratam de estruturas processualmente constituídas, modificando-se e detendo certo grau de fragilidade, precariedade ou instabilidade. Ao mesmo tempo, isto não nega a existência de um nível importante de permanência das estruturas constituídas e consolidadas, tanto as estruturas políticas como as estruturas de produção social do espaço urbano.

O pólo popular conseguiu impactar as “forças objetivas e as lutas padronizadas” em situação, incorporando outros instrumentos de legitimação e conformação, redefinindo fronteiras e hierarquias, recriando as normas e difundindo outros valores. Houve críticas e contestações à mobilização em formato de monopólio acadêmico, de um capital cultural considerado, sob a perspectiva tecnocrática, patrimônio exclusivo de segmentos das elites sociais e profissionais. Neste sentido, foram valorizados, pelo menos parcial e provisoriamente, os “saberes populares. Isto evidenciou o fato de que alguns equilíbrios anteriormente existentes encontraram-se ameaçados, fragilizando posições, trajetórias e redes hegemônicas e potencialmente constituindo posições, trajetórias e redes alternativas. Um exemplo deste fato remete aos profissionais de variadas especialidades vinculados às ONG’s e aos movimentos populares, desenvolvendo ações de assessoria e ampliando as potencialidades de articulação entre técnica e política nas lutas sociais.

Outro aspecto interessante remete, além das noções de posição e trajetória, que já foram anteriormente abordadas, à tematização da noção de capital. O capital econômico fortalece prioritariamente o pólo empresarial, de uma forma que o diferencia dos outros pólos, permitindo o acesso a recursos de poder relevante, tais como a contratação de profissionais que manejem o capital cultural de tipo acadêmico científico-técnico, além das óbvias interfaces com os processos de produção social do espaço urbano. Além disso, o capital econômico reproduz, principalmente no pólo empresarial, representações sociais de tipo elitista, fundando e difundindo hierarquias sociais relevantes. Ao mesmo tempo, o capital econômico também é elemento importante no pólo governamental, em suas capacidades de intermediação, articulação e integração, tendo em vista a mobilização financeira e orçamentária. Por fim, no campo popular adquire relevância principalmente institucional, ao (re)definir as hierarquias e posições dentro do pólo, inclusive porque evidencia vínculos e articulações políticas e governamentais, de diferentes escalas, privadas e públicas, relevantes.

O capital político é um elemento relevante, contribuindo diretamente para a definição das posições, hierarquias e trajetórias sociais. Os processos e dinâmicas que (re)criam o capital político detêm reduzida visibilidade, envolvem processos mais restritos e geralmente não acessíveis publicamente, mobilizando recursos de poder institucionais, governamentais e partidários. A partir de pequenas ações e dinâmicas, de caráter sistemático e cotidiano, constituem-se episódios e momentos chaves que delimitam forças sociais, institucionalizando hierarquias e posições sociais e promovendo fidelizações e comprometimentos políticos. É possível falar em uma capilarização complexa expressando redes de interesses, associações e

vínculos políticos, configurando também grupos vinculados a diversos partidos, governos e lideranças políticas.

Quanto ao capital cultural adquire variadas interfaces importantes, das quais podemos destacar duas. De um lado, o capital acadêmico de caráter científico-técnico, que evidencia um fato essencial para que os agentes técnicos se inscrevam no campo, em pólos e posições diferenciadas e vinculados a grupos, comunidades e redes diversas. Neste sentido, há uma ampla variedade de experiências e trajetórias individuais e coletivas, perpassando os três pólos. Além disso, o capital cultural também remete às disposições que delimitam distinções sociais de caráter classista, vinculado à partilha de experiências e formas de vida, trabalho e militância. Envolve códigos de comportamento e valores que fundam espaços coletivos de classificação e ordenamento social. Também não é demais ressaltar que o capital cultural, em um sentido técnico, não é patrimônio de agentes acadêmicos, tendo sido um fenômeno relevante à revisão do PD, tanto a articulação entre agentes acadêmicos e segmentos populares, com correspondente socialização de conhecimentos, quanto a valorização de conhecimentos e saberes populares.

Neste momento é possível adentrar na reflexão sobre o capital simbólico, compreendido enquanto recursos que fundamentam processos que coletivamente instituem e naturalizam socialmente conjuntos relevantes de formas de percepção, representação e classificação, potencialmente derivando constrangimentos e disciplinas sociais. Coletivamente gerados, associam-se aos pólos e, dentro destes, aos grupos, comunidades e redes que são capazes de gerar e instituir princípios e esquemas cognitivos e interpretativos que conformam disposições duradouras. Neste sentido, são particularmente importantes as reflexões de Bourdieu (2004, p.172), quando afirma que o capital simbólico é comum a todos os membros de um grupo, sendo instrumento e alvo de estratégias coletivas que visam conservá-lo ou ampliá-lo e de estratégias individuais que visam adquiri-lo ou conservá-lo. Essa perspectiva confirma a idéia de que os lugares de conformação e difusão do capital simbólico não podem ser entendidos enquanto o campo, entendido como uma entidade homogênea e abstrata, mas sim, dentro deste, ao que está sendo denominado aqui de pólos e redes. A partir dos pólos, os diferentes princípios, concepções e esquemas interpretativos interagem uns com os outros, no campo, gerando perspectivas e classificações diversas.

Por fim, cabe levantar algumas hipóteses dialogando com as concepções da democracia deliberativa. Várias instâncias criadas sob a revisão do PD na gestão Luizianne Lins – tais como o Núcleo Gestor, o Congresso e as Audiências Públicas Legislativas –

evidenciaram a constituição de um espaço de interlocução e decisão com a presença de agentes de diferentes grupos e classes sociais, onde os interesses coletivos, os conflitos e as divergências foram confrontados e negociados. É possível levantar a hipótese de que, em momentos e para situações diferentes, essas instâncias tenham assumido sentidos deliberativos diferenciados, perceptíveis a partir de duas grandes vertentes da teoria deliberativa da democracia.

De um lado, uma concepção discursiva que afirma o espaço público enquanto local de “constituição democrática da opinião e da vontade coletivas” e de mediação entre a sociedade civil e o Estado. Neste sentido, os “procedimentos legais e políticos institucionalizados” buscam assegurar que os processos de formação de opinião sejam considerados nas instâncias decisórias. Caracterizando essa perspectiva, com claras referências habermasianas, Avritzer (2004, p. 07-08) afirma que nela a legitimidade política não se associa à vontade dos cidadãos individuais, mas ao resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva. Mais do que isto, essa concepção afirma que o caráter deliberativo na democracia associa-se não à “aferição de vontades e sim [a] uma discussão racional entre indivíduos iguais fazendo uso das suas razões”, permitindo que se chegue a “uma posição racional no debate político”, que satisfaça maioria e minoria (Avritzer, 2000, p. 18). Neste sentido, por exemplo, cabe destacar: os debates técnico-políticos no NG que subsidiaram e pressionaram os técnicos em relação à estruturação e consolidação das peças; as negociações informais ocorridas no Congresso do PDPFor e na Câmara Municipal; os discursos nas diversas instâncias e eventos, com um arsenal de argumentos, inclusas as percepções de vitória e derrota e as disputas midiáticas.

A outra vertente entende a deliberação enquanto processo de formação das decisões, articulado à institucionalização da esfera pública. Neste sentido, valoriza a “criação de mecanismos institucionais capazes de garantir que as decisões tomadas na esfera pública sejam devidamente implementadas pelo sistema político” (Ribeiro, 2008, p. 38). Essa institucionalização decisória exigiria fóruns institucionais capazes de articular sociedade política e sociedade civil, detendo essencialmente três características: a) a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação; b) mudança na forma como se trata a informação; o Estado, assim como o mercado possui informações incompletas para a tomada de decisões, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Além disso, essas informações tem que ser partilhadas e discutidas, pois

se presume que as informações ou soluções mais adequadas não são a priori detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente; c) os arranjos deliberativos trabalham com a idéia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados e, neste sentido, o elemento central dos arranjos deliberativos passa a ser a sua diversidade e não a sua unidade (Avritzer, 2000, p. 21). Neste sentido, avalia-se que houve partilha parcial e provisória do poder político, considerando-se as discussões anteriormente efetuadas, abrindo espaço para que os agentes do pólo popular interferissem diretamente nos processos de formação das decisões. Por exemplo, nas decisões tomadas no Núcleo Gestor e no Congresso do PDPFor, e também há indícios de que isto tenha ocorrido nas negociações informais no período final de aprovação do PD na Câmara Municipal.

No caso das Audiências Públicas, um espaço democrático importante do processo, o caráter deliberativo não se associou de forma majoritária às potencialidades decisórias institucionalizadas. Como foi discutido no Capítulo 11 desta Tese, os vereadores não abriram mão de suas prerrogativas decisórias; muito embora, os agentes do pólo popular tenham afirmado de maneira veemente a necessidade de respeito às decisões tomadas nas instâncias democráticas anteriores, principalmente no Congresso do PDPFor. Portanto, é possível indicar a hipótese de que o espaço público democrático constituído no processo de revisão do PD de Fortaleza oscilou entre um caráter de formação coletiva das decisões, baseado em critérios que opuseram maioria e minoria, e um caráter de formação da opinião pública e da vontade coletiva, associado à busca de uma posição racional, negociada ou consensuada.

Por fim, cabe dizer que em ambas as perspectivas, e através de alianças não orgânicas entre agentes dos pólos governamental e popular, parece ter-se constituído um bloco associado à Reforma Urbana, com pretensões hegemônicas, almejando a liderança política, intelectual e moral no campo e a criação de formas sociais e políticas inovadoras. Compõe esse contexto as pretensões de constituição de uma outra institucionalidade, compreendida no sentido de “adensamento da rede de práticas que constituem, a um só tempo, a individualidade e o coletivo” (Dias, 1997, pp. 30-31). Porém, aqui já estamos diante de outras histórias e lutas sociais.

## Referências

- AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. Dossiê Partidos, Eleições e Participação, **Revista Debates**, Porto Alegre, v.3, n.2, p. 12-38, jul.-dez. 2009.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadão nas políticas públicas. In: HERMANNNS, Klaus (org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.
- ALEGRE, Maria Sylvia Porto. Reflexões sobre Iconografia Etnográfica: por uma hermenêutica visual. In: **Desafios da Imagem: Fotografia, iconografia e vídeo nas ciências sociais**, FELDMAN-BIANCO, Bela & LEITE, Míriam Lifchitz Moreira (org.). Campinas: Papyrus, 1998.
- ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de Natal e Maceió**. Natal, RN: UFRN/Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/Doutorado, 2006.
- ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro. Camillo Sitte, Camille Martin e Saturnino de Brito: traduções e transferências de idéias urbanísticas. In: **Cidade, povo e nação – a gênese do urbanismo moderno**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- ASSIS, Mariana Prandini Fraga. **Deliberação, diferença e reconhecimento: da esfera pública “neutra” à participação paritária**. Trabalho apresentado na Sessão Coordenada Temas em Comunicação e Democracia I, do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, ocorrido na Universidade Federal da Bahia – Salvador-BA, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, Nº. 4, 2004, pp. 703 a 728.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls**. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2000.
- AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e Democratização: uma Crítica às teorias da Transição para a Democracia. In: AVRITZER, L. (org.) **A Moralidade da Democracia**. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/UFMG, 1996.
- BANKS, Marcus. **Dados visuais para pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- BAVA, Silvio Caccia. A luta nos bairros e a luta sindical. In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**. 2º ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente**. Fortaleza: Edições UFC, 2004.
- BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**. 2º ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BORON, Atílio A. Alexis de Tocqueville, a democracia e o estatismo da sociedade burguesa. In: **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

- BORZACHIELLO DA SILVA, José. O Povo, 18 de fevereiro de 2006, **Plano Diretor Participativo**.
- BOTELHO, Tarcísio R. Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luís. In: **Eure** (Vol. XXXI, N.º. 93), pp. 53-71, Santiago de Chile, agosto 2005.
- BOURDIEU, Pierre et. all. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 10º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. **Esboço de auto-análise**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. 5º ed., São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papirus, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.
- BRAGA, Elza Maria Franco. **Os labirintos da habitação popular**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 1995.
- BRAGA, Roberto. **Plano diretor municipal: três questões para discussão**. In: Caderno do Departamento de Planejamento, Vol. 1, N.º. 1, Presidente Prudente, SP: Faculdade de Ciências e Tecnologia, 1995.
- BRANDÃO, Assis. Bobbio na história das idéias democráticas. **Lua Nova**, São Paulo, 68: 123-145, 2006.
- BRASIL, Ministério das Cidades. Banco de experiências de planos diretores participativos. Brasília: MCidades, 2004.
- BRASIL. **Lei n.º. 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm)>.
- BRASIL. **Decreto n.º. 59.917, de 30 de dezembro de 1966**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=191348>>.
- BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Ceará. AÇÃO CIVIL PÚBLICA 99/2004. Fortaleza, 30 de agosto de 2004. **ALESSANDER WILCKSON CABRAL SALES**, Procurador da República; GERLENA Mª SANTANA DE SIQUEIRA, OAB/CE n.º. 15.328; **DEMITRI NÓBREGA CRUZ**, OAB/CE 14.483. Disponível em: <http://cf-homologacao.pgr.mpf.gov.br/busca/estrut/temp/una516119889856/Legislacao%5Furbanistica%5FLEGFOR%5F%5FAlessander.doc>. Fortaleza: 2004.81.00020673-9.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 2º ed. Brasília, 2003.
- BRASIL. **Plano diretor participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- BRASIL. **Resoluções – 1º Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2003.

BRUAN, Catherine. Donald Alfred Agache: urbanismo, uma sociologia aplicada. In: **Cidade, povo e nação** – a gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

BRUNO, Lúcio. Poder e Administração no Capitalismo Contemporâneo. In: **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997 p.15-45.

CAMPOS, Manoel Eduardo Pinheiro. **A Fortaleza Provincial**. Fortaleza, 1988.

CARDOSO, A. L. A Cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística da lei 1025/01. **Cadernos Instrumentos de Democratização e Gestão Urbana**, v. 93, p. 27-44, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio. O urbanismo de Lúcio Costa: contribuição brasileira no concerto das nações. In: **Cidade, povo e nação** – a gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

CARDOSO, Ciro Flamarion e VAINFAS, Ronaldo (org.). **Domínios da História** – ensaios de teoria e metodologia. 10º tiragem, Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CARDOSO, Ciro Flamarion e VAINFAS, Ronaldo. História e análise de textos. In: CARDOSO, Ciro Flamarion e VAINFAS, Ronaldo (org.). **Domínios da História** – ensaios de teoria e metodologia. 10º tiragem, Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CARDOSO, Ciro Flamarion. História e paradigmas rivais. In: CARDOSO, Ciro Flamarion e VAINFAS, Ronaldo (org.). **Domínios da História** – ensaios de teoria e metodologia. 10º tiragem, Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2004.

CARPINTERO, Marisa Varanda. O urbanismo no Instituto de Engenharia: São Paulo, 1920-1940. In: **Cidade, povo e nação** – a gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Estatuto da cidade**: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 15(4) 2001.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **O Estatuto da Cidade e as possibilidades políticas do Plano Diretor**. III Encontro Nacional da ABCP. Niterói, RJ: UFF, 2002.

CASTELNOU, Antonio Manuel Nunes. **Cidade e natureza**: uma introdução ao tema. **IMPULSO**, Piracicaba, v. 17, n. 44, p. 122, set./dez. 2006.

CATANI, Afrânio Mendes. **A Sociologia de Pierre Bourdieu**. Educação & Sociedade, ano XXIII, no 78, Abril/2002.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo SP, Xamã, 1996.

CIAVATTA, Maria. **O mundo do trabalho em imagens**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

COHEN, J. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. **Metapolítica**, 4(14):24-47, 2000.

COMPANS, Rose. Cidades sustentáveis, cidades globais: Antagonismo ou complementaridade? In: **A duração das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

COMPANS, Rose. O plano diretor entre a reforma urbana e o planejamento estratégico. In: **Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**, organizado por SCHICCHI, Maria Cristina & BENFATTI, Dênio. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **A cidade e o pensamento médico: uma leitura do espaço urbano**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 01, número 02, 2002.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço**. In: Ceará: um novo olhar geográfico, org. José Borzachiello da Silva, Tércia Correia Cavalcante, Eustógio Wanderley Correia Dantas. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2005.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Teorias médicas e gestão urbana: a seca de 1877-79 em Fortaleza**. História, Ciências, Saúde . Manguinhos, vol. 11(1): 57-74, jan-abr. 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Do ângulo do marxismo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Nº 4, Volume 2, junho 1987.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: USP, 1997.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Apropriação do espaço público pelo comércio ambulante: Fortaleza-Ceará-Brasil em evidência (1975 a 1995). In: **Geo Crítica Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales** Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 , Vol. IX, núm. 202, 1 de diciembre de 2005.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Construção da imagem turística de Fortaleza/Ceará**. In: Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 01, número 01, 2002.

DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço**. Universidade de São Paulo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Memorial Crítico apresentado como condição parcial para inscrição em Concurso de Livre Docência – Departamento de Projeto, 2001.

DIAS, Edmundo Fernandes. **Gramsci em Turim**. São Paulo: Xamã, 2000.

DIAS, Edmundo Fernandes. Hegemonia: racionalidade que se faz história. In: DIAS, Edmundo Fernandes et al. **O outro Gramsci**. São Paulo: Xamã, 1996, p. 09-80.

DIAS, Edmundo Fernandes. **O outro Gramsci**. São Paulo: Xamã, 1996.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia – um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 14<sup>o</sup> Ed., São Paulo: Perspectiva, 1996.

FARIAS, Rosa Sulaine Silva. **Planejamento e gestão participativos em Belém-PA**. Dissertação de Mestrado, In: UFRGS, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7215/000496869.pdf?sequence=1>>.

FEREJONH, John & PASQUINO, Pascale. **A teoria da escolha racional na ciência política**, In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 16, n<sup>o</sup>. 45, fevereiro de 2001.

FERREIRA, Mauro. **O planejamento urbano nos tempos do SERFHAU**. Tese de Doutorado. São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, USP, 2007.

FONTES, Virgínia. História e modelos. In: CARDOSO, Ciro Flamarion e VAINFAS, Ronaldo (org.). **Domínios da História** – ensaios de teoria e metodologia. 10<sup>o</sup> tiragem, Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FORTALEZA. **Diário Oficial do Município**, ANO LVI, 13 DE MARÇO DE 2009 N<sup>o</sup>. 14.020. Fortaleza (CE), 2009.

FORTALEZA. **Projeto de Lei Complementar, N<sup>o</sup>. 0009**, de 27 de maio de 2008. Fortaleza (CE), 2009.

FORTALEZA. **Lista de delegados ao Congresso do PDPFor**. Fortaleza: SEPLA, 2007.

FORTALEZA. **Relatórios dos Grupos do Congresso do PDPFor**. Fortaleza: SEPLA, 2007.

FORTALEZA. **Regimento do Congresso do PDPFor**. Fortaleza: SEPLA, 2007.

FORTALEZA. **Mapas Comunitários – Oficinas de Participação**. Fortaleza: SEPLA, 2006b.

FORTALEZA. **Minuta de Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza – Pdpfor 2006**. Fortaleza (CE), 2006a.

FORTALEZA. **Projeto de Lei Complementar, N<sup>o</sup>. 0182/04**, de 19 de agosto de 2004. Fortaleza (CE), 2009.

FORTALEZA. **Plano de Gestão Integrada da Orla do Município de Fortaleza – Projeto Orla**. Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2003.

FORTALEZA. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.For 2003 – Versão Preliminar**. PMF – SEINF.SEMAM.PGM/UFC – ASTEF.

FORTALEZA. LEI N<sup>o</sup>. 7.987 de 23 de dezembro de 1996 consolidada. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2528&Itemid=999999999](http://www.fortaleza.ce.gov.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2528&Itemid=999999999)>.

FORTALEZA. **Plano diretor de FORTALEZA – CE**. Fortaleza, 1992. Legislação retirada do sítio: WWW.estatutodacidade.com.br.

FREY, Klaus. **A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local**. Ambient. soc. n.9 Campinas jul./dez. 2001.

FREY, Klaus. **Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville**, In: Revista de Sociologia e Política n<sup>o</sup> 15: 83-96. Curitiba: PUC-PR, Nov 2000.

FROTA, Henrique Botelho. Reforma Urbana e a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: XXI ERED/ERAJU. ISBN: 978-85-61681-00-5. Fortaleza: UFC, sd. Disponível em <[http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/Convidados/Henrique\\_FROTA.pdf](http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/Convidados/Henrique_FROTA.pdf)>.

FUCK Jr., Sérgio César de França. **Aspectos históricos da expansão urbana no sudeste do município de Fortaleza, Ceará – Brasil.** In: Caminhos de Geografia 9(13)141-157, Out/2004.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano** – após o Estatuto das Cidades. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel\\_11.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_11.pdf).

GONDIM, Linda Maria de Pontes; LIMA, Martonio Mont'Alverne B. Espaço público e direitos de cidadania na cidade contemporânea. In: Francisco Luciano Lima Rodrigues. (Org.). **Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico.** São Paulo: RCS Editora Ltda., 2007a, v. , p. 421-445.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **O dragão do mar e a Fortaleza pós-moderna:** cultura, patrimônio e imagem da cidade. São Paulo: Annablume, 2007b.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. Os “Governos das Mudanças” (1987 – 1994). In: **Uma nova história do Ceará.** SOUZA, Simone (org.). 2º ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **Uma dama da belle époque de Fortaleza:** Maria de Lourdes H. Gondim: ensaios sobre imaginário, memória e cultura urbana. Fortaleza: Gráfica LCR, 2001.

GONDIM, Linda Maria Pontes (org.). **Pesquisa em ciências sociais:** o projeto da dissertação de mestrado. Série Percursos, Nº. 3. Fortaleza: UFC Edições, 1999.

GONDIM, Linda M. **O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano:** quem põe o guizo no gato? In: Ensaios FEE, Ano 16, nº 2. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1995.

GONDIM, Linda M. Entra em cena a participação popular. In: **Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas.** Rio de Janeiro: IBAM, 1991.

GONDIM, Linda M. P. **Entra em cena a participação popular.** In: Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas; Linda M. p. Gondim (org.), “Textos de Administração Municipal - 7”. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (81-85), 1990.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume cinco.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 b.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume dois.** 2º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume três.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume um.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GUIMARÃES, Berenice Martins. A concepção e o projeto de Belo Horizonte: a utopia de Aarão Reis. In: **Cidade, povo e nação** – a gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. In: **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002. p. 269-284.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 3º ed. rev. ampl., Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

HALL, Peter A & TAYLOR, Rosemary C. E. As três versões do neo-institucionalismo. In: **Revista Lua Nova**, Nº. 53. São Paulo: Cedec, 2003.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HOLANDA, Frederico de, KOHLSDORF, Maria Elaine, KOHLSDORF, Gunter. “Brasília: da *Carta de Atenas* à Cidade de Muros”. *5º Seminário DOCOMOMO Brasil – Caderno de Resumos*. São Carlos: Depto. de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2003, p. 34.

HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYAL, Arnab. **Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo**. In Leonardo Avritzer, ed., *O Associativismo em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Fortaleza: cultura e lazer (1945 – 1960)**. In: uma nova história do Ceará / organização, Simone de Souza; Adelaide Gonçalves. 2º ed. rev. e atual. – Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

JÚNIOR, S. C. F. F. **As condições desiguais de acesso à moradia em Fortaleza, Brasil**. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(086). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(086\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(086).htm)> [ISSN: 1138-9788].

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades – entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KOHLSDORF, Maria Elaine. **Ensaio sobre o pensamento urbanístico**. Brasília: 1996.

KOSSOY, Boris. **Fotografia e história**. 2º ed. rev. e amp. São Paulo: Ateliê Editorial, 2001.

KOSSOY, Boris. **Fotografia e memória: reconstituição por meio da fotografia**. In: **O Fotográfico**, SAMAIN, Etienne (org.). São Paulo: Hucitec, 1998.

KOSSOY, Boris. **Realidades e ficções na trama fotográfica**. 2º ed. Cotia SP: Ateliê Editorial, 2000.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: 34, 2000.

KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**. 2º ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

KOWARICK, Lúcio e BONDUKI, Nabil. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**. 2º ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

KREBS, Alzira Pereira. **Legislação urbana e (des)construção da urbanidade**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

LACLAU, Ernesto. **Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social**. disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_02/rbcs02\\_04.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_02/rbcs02_04.htm); acesso em 6/7/2008.

LACLAU, Ernesto. **Poder e representação**. Estudos Sociedade e Agricultura, 7, dezembro 1996: 7-28.

LACOMBE, Octávio. **Uma complexidade perplexa: arquitetura e cidade**. IMPULSO, Piracicaba, v. 17, n. 44, p. 122, set./dez. 2006.

LANNA, Ana Lúcia Duarte. A cidade controlada: Santos 1870-1913. In: **Cidade, povo e nação – a gênese do urbanismo moderno**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirandola. **Protagonistas na Sociedade Civil: Redes e Centralidades de Organizações Civas em São Paulo**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 465 a 498.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela; HOUTZAGER, Meter P. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, São Paulo, 67: 49-103, 2006 b.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela; HOUTZAGER, Meter P. **Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 21 N°. 60, 2006 a.

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do urbanismo como disciplina e profissão: São Paulo na primeira metade do século XX. In: **Cidade, povo e nação – a gênese do urbanismo moderno**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

LEMENHE, Maria Auxiliadora. **As razões de uma cidade: conflito de hegemonias**. Fortaleza: Stylus Comunicações, 1991.

LIRA, Bertrand. A Fotografia na Apreensão do Real. In: **Imagem e Ciências Sociais**, organizado por KOURY, Mauro Guilherme Pinheiro. João Pessoa: UFPB, 1998.

LIRA, José Tavares Correia de. O urbanismo e o seu outro: raça, cultura e cidade no Brasil (1920-1945). In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais N° 1, mai. 1999.

LOJKINE, Jean. (1997). **O Estado capitalista e a questão urbana**. 2° edição, São Paulo, Martins Fontes.

LOPES FILHO, José Iran de Oliveira. **Pós-avaliação da previsão de demanda por transportes no município de fortaleza**. Fortaleza: UFC, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, 2003.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

MACPHERSON, C. B. **La democracia liberal y su época**. Madrid: Alianza, 1982.

MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro. Cidade contemporânea e projetos urbanos. In: **Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**, organizado por SCHICCHI, Maria Cristina & BENFATTI, Dênio. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004.

- MACHADO, Eduardo Gomes & LACERDA, Lélia Lis. **Lutas sociais, hegemonia e democratização no planejamento e na gestão urbana e ambiental.** Fortaleza: digitado, 2005.
- MACHADO, Eduardo Gomes & LACERDA, Lélia Lis. **Poder local, democracia e participação.** Fortaleza: digitado, 2003.
- MAIA, Doralice Sátiro. **A rua e a cidade.** COMCIÊNCIA, Revista Eletrônica de Jornalismo Científico, SBPC, N.º. 88, 2007.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade.** Série Espaço & Debate. 3. ed., São Paulo: Atual Editora, 1997.
- MARQUES, Eduardo César. **Redes sociais e poder no Estado brasileiro.** XXVIII Encontro da Anpocs. 2005.
- MARQUES, Eduardo César. **Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas.** RBCS Vol. 21 n.º. 60 fevereiro/2006.
- MARQUES, Eduardo César. **Redes sociais e instituições na construção do estado e da sua permeabilidade.** RBCS Vol. 14 no 41 outubro/99.
- MARTINS, Jeová Dias. **As regras da metrópole – campo urbanístico e ordem social na região metropolitana de São Paulo.** Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, DF: UnB, 2006.
- MATIELLO, Alexandre M. **Da Carta de Atenas ao Estatuto da Cidade: questões sobre o planejamento urbano no Brasil.** IMPULSO, Piracicaba, v. 17, n. 44, p. 122, set./dez. 2006.
- MATOS, A. M. y NETO, A. **Opulência e Miséria nos Bairros de Fortaleza.** *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales.* Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(030). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(030\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(030).htm)> [ISSN: 1138-9788].
- MORO JUNIOR, Enio. **A afirmação dissimulada: o papel do Estado no desenvolvimento urbano brasileiro.** IMPULSO, Piracicaba, v. 17, n. 44, p. 122, set./dez. 2006.
- MOUFFE, Chantal. **Globalização e cidadania democrática.** Revista da Faculdade de Direito da UFPR, V. 36, 2001.
- MOURA FILHA, Maria Berthilde. **O cenário da vida urbana.** João Pessoa: UFPB, 2000.
- MUCCHIELLI, Laurent. **O nascimento da sociologia na universidade francesa (1880-1914).** In: Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 21, n.º 41, p. 35-54, 2001.
- MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha. **O plano diretor como instrumento de gestão da cidade: o caso da cidade de Fortaleza/CE.** Dissertação de Mestrado, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, UFRN, 2006.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal de. **Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI.** In: ACSELRAD, Henri (org.), **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

OLIVEIRA, José Aldemir de Oliveira & MAGALHÃES, Soraia Pereira de. **A circulação na Manaus da Belle Époque: modernização e exclusão.** In: Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 02, número 04, 2003.

ORTIZ, Renato. **A sociologia de Pierre Bourdieu.** São Paulo: Olho d'água, 2003.

PASSIANI, Enio. **Imposturas Intelectuais** - Esboço de Auto-Análise de Pierre Bourdieu. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. A sociologia (auto)crítica de Pierre Bourdieu.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: paz e Terra, 1992.

PECHMAN, Robert Moses. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das idéias urbanísticas nos anos 20. In: **Cidade, povo e nação** – a gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

PEREIRA, Gislene. A natureza (dos) nos fatos urbanos: produção do espaço e degradação ambiental. In: **Revista Desenvolvimento e Meio-Ambiente**, Nº 1 Curitiba, PR: UFPR, jan/jun 2001.

PEREIRA, Luís Portella. **A função social da propriedade urbana.** Porto Alegre: Síntese, 2003.

PINHEIRO, Francisco José. **Mundos em confronto:** povos nativos e europeus na disputa pelo território. In: uma nova história do Ceará / organização, Simone de Souza; Adelaide Gonçalves. 2º ed. rev. e atual. – Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

PINTO, Célia Regina Jardim. **Espaços deliberativos e a questão da representação.** RBCS Vol. 19 nº. 54 fevereiro/2004.

PONTE, Sebastião Rogério. **A Belle Époque em Fortaleza:** remodelação e controle. In: uma nova história do Ceará / organização, Simone de Souza; Adelaide Gonçalves. 2º ed. rev. e atual. – Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

PONTUAL, Virgínia. O urbanismo no Recife: entre idéias e representações. In: R. B. **Estudos Urbanos e Regionais** N° 2, nov. 1999.

POULANTZAS, Nico. **O estado, o poder e o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social.** 2. ed. rev. – São Paulo: Cortez, 2000.

RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RAMOS, Maria Helena Rauta. Políticas urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial. In: **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RAWLS, J. **Liberalismo Político.** Trad. Dinah de Azevedo Abreu. São Paulo: Ática, 2000.

RIBEIRO, Antônio Carlos. **O dilema em torno da Esfera Pública:** a centralidade do conceito dentro da teoria deliberativa da democracia e suas reformulações a partir da proposta habermasiana. Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais – IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 37-46, 30 mar. 2008. Anual. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 30 mar. 2008.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Reforma urbana e gestão democrática.** Rio de Janeiro: Revan / Fase, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: **Cidade, povo e nação** – a gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Transferências, empréstimos e traduções na formação do urbanismo no Brasil. In: **Cidade, povo e nação** – a gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. **O Banco Mundial e as cidades: construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR, Bahia.** Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, 2006.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras.** 7º ed. São Paulo: Contexto, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Ática, 1989.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Martin Claret, 2001.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. Christiano Stockler das Neves: o opositor do “Futurismo” em São Paulo. In: **Cidade, povo e nação** – a gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

SANCHÉZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. IN: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, **16**, p. 31-49, jun. 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente.** 5º ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política.** São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar a cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

SANTOS, Milton & SOUZA, Maria Adélia A. de Souza & SILVEIRA, Maria Laura. **Território – globalização e fragmentação.** 5º ed. São Paulo: Hucitec; AnnaBlume, 2002.

SÃO PAULO. **O novo zoneamento ao alcance de todos.** São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria de Planejamento Urbano, 2004.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Proposições para estudos territoriais.** Presidente Prudente, PR: Unioeste, *GEOgrafia*, Ano VIII –Nº. 15, 2006.

SAQUET, Marcos Aurélio. SOUZA, Edson Belo Clemente de (orgs.). **Leituras do conceito de território e de processos espaciais.** São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada.** São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. Apresentação. In: BOURDIEU, Pierre. **A produção da crença**. 3º ed. Porto Alegre, RS: Zouk, 2006.

SILVA, Éder Roberto da. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil**. Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. São Carlos, SP: UFSC, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira**. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, Mozart Linhares da. **Do império da lei às grades da cidade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

SILVA, Rachel Coutinho Marques da. Transformações recentes na prática de gestão de projetos urbanos na cidade do Rio de Janeiro. In: **Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**, organizado por SCHICCHI, Maria Cristina & BENFATTI, Dênio. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004.

SILVA, Ricardo. Participação como contestação: a idéia de democracia no neo-republicanismo de Philip Pettit. In: **Política e Sociedade**, Florianópolis: UFSC, 2007.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. **Cidade, corporação e periferia urbana**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

SILVEIRINHA, Maria João. Democracia deliberativa e reconhecimento: repensar o espaço público. In: **Revista de Comunicação e Linguagens**, Retórica. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2005.

SOARES, Carlos Eugênio Líbano. **A capoeira escrava e outras tradições rebeldes no Rio de Janeiro (1808-1850)**. 2º ed. rev. e ampl., Campinas, SP: Unicamp, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a Ágora – reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

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

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, Maria Salette de. **Ceará: bases de fixação do povoamento e crescimento das cidades**. In: **Ceará: um novo olhar geográfico**, org. José Borzachiello da Silva, Tércia Correia Cavalcante, Eustógio Wanderley Correia Dantas. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2005.

SOUZA, Nelson Rosário de. **Planejamento urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade**. In: *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 16, p. 107-122, jun. 2001.

TELLES, Vera da Silva. Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos. In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**. 2º ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

TELLES, Vera da Silva. **Trajetórias urbanas: fios de uma descrição da cidade**. São Paulo: USP, Departamento de Sociologia.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Pierre Bourdieu: a teoria na prática**. RAP Rio de Janeiro 40 (1):27-55, Jan./Fev. 2006.

TOPALOV, Christian. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: **Cidade, povo e nação** – a gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association (Apsa), Washington (EUA), setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares.

URBINATI, Nádia; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 387-412, sep. 2008.

VAINER, Carlos & ARANTES, Otília & MARICATO, Hermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2002.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: **A cidade do pensamento único**, ARANTES, Otília & VAINER, Carlos & MARICATO, Hermínia. Petrópolis: Vozes, 2002.

VAINFAS, Ronaldo. Caminhos e descaminhos da História. In: CARDOSO, Ciro Flamarion e VAINFAS, Ronaldo (org.). **Domínios da História** – ensaios de teoria e metodologia. 10ª tiragem, Rio de Janeiro: Campus, 1997.

VASCONCELLOS, Maria Drosila. **Pierre Bourdieu: a herança sociológica**. Educação & Sociedade, ano XXIII, no 78, Abril/2002.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. **O município no século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo, Cepam & Correios, 1999, p.237/248.

WACQUANT, Loïc J. D. **O legado sociológico de Pierre Bourdieu**: duas dimensões e uma nota pessoal. Revista Sociologia e Política. Curitiba: UFPR, 19, p. 95-110, nov. 2002.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, São Paulo, 67: 139-190, 2006.