

MARIA ÁGUEDA PONTES CAMINHA MUNIZ

**O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA CIDADE:
O CASO DA CIDADE DE FORTALEZA/CE**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Professor Doutor Pedro de Lima.

Natal / RN

2006

Divisão de Serviços Técnicos

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Muniz, Maria Águeda.

O Plano Diretor como Instrumento de Gestão da Cidade: o Caso da Cidade de Fortaleza/CE / Maria Águeda Pontes Caminha Muniz. – Natal / RN, 2006.

397p.

Orientador: Pedro de Lima.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

1. Planejamento Urbano – Tese. 2. Gestão – Tese. 3. Plano Diretor – Tese. 4. Cidade – Tese. 5. Cidade de Fortaleza – Tese I. Lima, Pedro de. II. Título.

RN / UF / BCZM

CDU 000.000.0(000.0)(000.0)

APROVAÇÃO

A Dissertação **O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA CIDADE: O CASO DA CIDADE DE FORTALEZA/CE** apresentada por **Maria Águeda Pontes Caminha Muniz** ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, foi aprovada e aceita como requisito para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Pedro de Lima
Orientador

Professor Doutor Luís Renato Bezerra Pequeno
Examinador

Professora Doutora Françoise Dominique Valéry
Examinadora

Natal / RN

2006

AGRADECIMENTOS

À minha família, especialmente meu pai, Pedro, exemplo de honestidade, alegria e coragem, em todos os momentos, minha mãe, Ana, minhas irmãs, Ana Cecília e Mariana e meus tios, Adolfo, Cecília e Valnete, pelo apoio incondicional.

Ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, e aos professores, a quem devo meu aprendizado.

Ao orientador, Professor Doutor Pedro de Lima, pela dedicação e confiança.

À banca examinadora composta pela Professora Doutora Françoise Dominique Valéry e pelo Professor Doutor Luís Renato Bezerra Pequeno, pelas excelentes contribuições para o aprimoramento desta dissertação.

Ao Arquiteto e Urbanista e Professor José Liberal de Castro; ao Engenheiro Civil Adolfo de Marinho Pontes; aos Arquitetos e Urbanistas Águeda Maria Fota Ribeiro, Airton Ibiapina Montenegro Jr., Francisco das Chagas do Vale Sales, Prisco Bezerra Júnior; ao Engenheiro Civil Vicente Fialho e ao Economista José Meneleu Neto, pelas entrevistas, as quais geraram valiosas contribuições.

Aos amigos, arquitetos e urbanistas Airton Montenegro Jr., Delberg Ponce de Leon, Fausto Nilo e Joaquim Cartaxo, pelas oportunidades dadas de realizar trabalhos relacionados ao Urbanismo e ao Planejamento Urbano.

Aos meus colegas de mestrado, pelo apoio e amizade.

Ao André Moura, pelo auxílio na confecção das peças gráficas, as quais são essenciais para a compreensão desta pesquisa.

Aos meus alunos do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará – UFC, pelo auxílio, por meio do registro fotográfico de Fortaleza.

Ao Alexandre Weber Veloso pelo apoio e sugestões.

A todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para a elaboração deste experimento.

ABSTRACT

According to article 182 of the Brazilian Federal Constitution, cities should perform social function, what brings the concept that the city should be a place for one to live well. For that to happen, it should be well administered by its public managers. However, so that there is a sound administration, one that really performs that social function, there must be, first, an efficient planning. We understand that such a thing occurs when the master plan is the main planning instrument of a city and serves as basis for its administration. We notice, however, that in most of the cities the master plan is formulated as a law that regulates urban planning but that both the population and the government most of the times are not aware of its importance concerning the relevant issues related to municipal administration, such as its relationship with the economy, taxation, the social issue, land use regulation, and, in summary, with all the aspects that constitute and that a municipal government should manage in the best possible way. One also knows that, in general, the attempt of city planning has always been connected to the duration of a mandate and that way public managers many times implement restricted measures aiming to just attain a political-electoral objective and publicizing their administration. That implies actions and works that in some cases have negative impacts or ones that cannot be removed from the cities. This study intends to show that the master plan should be the planning instrument guiding the municipal administration but that, however, what we note is a lack of connection between that instrument and the government guidelines of the municipal managers. In order to study what happens to the cities that have a planning which is not taken into account in its administration, we will use the city of Fortaleza, capital of the State of Ceará as a case study. Historically, in Fortaleza the public managers have seldom decided to administer the city in according to the master plans developed for it. We should emphasize that planning begins in the city quite late and until the current days it is being substituted by temporary measures. Through the analysis of the planning process and of the urban management of the city of Fortaleza, especially the master plans predicted since 1933, we explain that if such plans had been implemented, they could have been important tools for its administration to attain a social function, becoming therefore a place for one to live well.

Keywords: Urban planning – Management – Master Plan – Cities – City of Fortaleza

RESUMO

De acordo com o artigo 182 da Constituição Federal Brasileira, as cidades devem exercer uma função social, a qual traduz a noção de que a cidade deve ser um lugar para viver bem. E, para que isto aconteça, ela deve ser bem administrada por seus gestores públicos, entretanto, para haver uma gestão consistente, que realmente atenda a esta função social, necessita-se, primeiramente, de um planejamento eficiente. Entende-se que isso ocorre quando o plano diretor constitui o principal instrumento de planejamento de uma cidade e serve de base para sua gestão. Observa-se, porém, que, na maioria das cidades, o plano diretor se configura como uma lei que regulamenta o planejamento urbano, mas que tanto a população como o poder público, na maioria das vezes, desconhecem sua importância no que diz respeito a questões relevantes à gestão municipal, como sua relação com a economia, a tributação, a questão social, a ordenação do território, enfim, com as dimensões que compõem uma cidade e que uma administração municipal deve se preocupar em gerir da melhor maneira possível. Sabe-se, também que, em geral, a tentativa de planejamento das cidades, tem sido intrinsecamente ligada ao período de um mandato, e, que por isso, muitas vezes, os gestores públicos implementam ações restritas, objetivando cumprir um papel político-eleitoral, divulgando sua gestão. Isso implica ações e obras que, em certos casos, têm impactos negativos e de reversão difícil nas cidades. Esse estudo pretende mostrar que o plano diretor deveria ser o instrumento de planejamento norteador da gestão municipal, e que, de forma sistemática, se observa é a falta de ligação entre este instrumento e as diretrizes de governo dos gestores municipais. Para se estudar o que acontece com as cidades que possuem um planejamento não levado em consideração quando da sua gestão, tomar-se-á a cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, como estudo de caso. Historicamente, em Fortaleza, os gestores públicos raramente se preocuparam em gerir a cidade de acordo com os planos diretores para ela elaborados. É válido ressaltar que o planejamento se inicia, na cidade, tardiamente, e, até os dias atuais, está sendo preterido por ações circunstanciais. Por meio da análise do processo de planejamento e gestão urbanos da cidade de Fortaleza, em especial os planos diretores previstos desde 1933, se esclarece que se tais planos tivessem sido implementados poderiam ter sido importantes instrumentos para a sua gestão alcançar a função social, tornando-se, pois um lugar para se viver bem.

Palavras-chave: Planejamento Urbano – Gestão – Plano Diretor – Cidades – Cidade de Fortaleza

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMFOR	Administração Metropolitana de Fortaleza
ASTEF	Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontim (UFC)
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CODEF	Coordenadoria do Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
COELCE	Companhia de Eletricidade do Ceará
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CPPD	Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
EMLURB	Empresa de Limpeza e Urbanização de Fortaleza
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IDT	Instituto de Desenvolvimento Tecnológico
IJF	Instituto Dr. José Frota
INIC	Instituto Nacional de Imigração e Colonização
IPEA	Instituto de Planejamento Econômico e Social
IPLAM	Instituto de Planejamento do Município de Fortaleza
IPLANCE	Instituto de Planejamento do Estado do Ceará
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LDU	Lei Federal de Desenvolvimento Urbano
LOA	Lei Orçamentária Anual
MO	Modelo de Ocupação

MRU	Movimento pela Reforma Urbana
ONG	Organização Não Governamental
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PDP	Plano Diretor Participativo
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PLANDIRF	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza
PLANEFOR	Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PRP	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PPGAU	Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFRN)
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S/A
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SAM	Secretaria de Administração do Município de Fortaleza
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Município de Fortaleza
SEDAS	Secretaria Educação e Assistência Social do Município de Fortaleza
SEFIM	Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza
SEINF	Secretaria de Infra-Estrutura do Município de Fortaleza
SEMAM	Secretaria do Meio Ambiente do Município de Fortaleza
SEPLA	Secretaria de Planejamento do Município de Fortaleza
SER	Secretaria Executiva Regional
SERFAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SETUR	Secretaria de Turismo do Estado do Ceará
SFH	Sistema Federal de Habitação
SIPLAM	Sistema Integrado de Planejamento Municipal

SIT-FOR	Sistema Integrado de Transportes de Fortaleza
SMS	Secretaria Municipal de Saúde do Município de Fortaleza
STF	Supremo Tribunal Federal
STM	Sistema de Transporte de Massa
SUDENE	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
SUPLAM	Superintendência do Planejamento do Município de Fortaleza
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UDN	União Democrática Nacional
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

1	Estrutura administrativa do Município de Fortaleza, 2006	107
2	O Forte de <i>Shoonenborch</i>	110
3	A vila da Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção	111
4	A planta de Fortaleza elaborada por Antônio José da Silva Paulet, em 1818	117
5	A planta exacta da capital do Ceará, de 1859	120
6	A “planta reformada”, de 1863	122
7	Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios, de 1875 .	124
8	A planta da Cidade de Fortaleza, de 1888	126
9	Proposta para a zona central do Plano Diretor de Remodelação e Expansão da Cidade de Fortaleza (1947)	152

LISTA DE FOTOGRAFIAS

1	Riacho Pajeú	73
2	Ramal ferroviário oeste	73
3	Processo de verticalização da zona leste	73
4	Área residencial na zona oeste	73
5	Condomínio horizontal em Messejana	73
6	Av. José Bastos	73
7	Oceano Atlântico – vista da cidade	79
8	Lagoa de Parangaba	79
9	Lagoa de Messejana	79
10	Rio Ceará	79
11	Rio Maranguapinho	79
12	Rio Cocó	79
13	Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura	84
14	<i>Shopping</i> Iguatemi	84
15	North <i>Shopping</i>	84
16	Área industrial na zona oeste da cidade	84
17	Mercado Central – centro histórico	84
18	EMCETUR – centro histórico	84
19	Ocupação espontânea às margens do canal	96
20	Ocupação espontânea na antiga zona industrial da av. Francisco Sá	96
21	Av. Beira-Mar	96
22	Praia do Futuro – visão geral	96
23	Terminal de transporte público Siqueira	96
24	Antigo aterro ‘lixão’ de Fortaleza	96
25	Praça do Ferreira	100
26	Parque do riacho Pajeú	100
27	Fortaleza de Nossa Senhora de Assunção	100
28	Residência – arquitetura eclética	100
29	Seminário da Prainha	100
30	Antigo palácio do Bispo	100
31	Igreja do Carmo	114
32	Praça do Ferreira	114

33	Praia Formosa	114
34	Rua Major Facundo	114
35	Estação Ferroviária João Felipe	114
36	Rua Floriano Peixoto	114

LISTA DE MAPAS

1	Localização de Fortaleza no contexto nacional	22
2	Região metropolitana de Fortaleza	70
3	Divisão política	71
4	Uso e ocupação do solo	74
5	Verticalização	75
6	Sistema viário	76
7	Meio ambiente	78
8	Localização das atividades econômicas	81
9	Estoque de empregos	85
10	Renda mensal por domicílio	86
11	Distribuição populacional	89
12	Situação habitacional	90
13	Futura rede de transporte público	92
14	Abastecimento de água	93
15	Esgotamento sanitário	94
16	Coleta de lixo	97
17	Fortaleza e suas regiões administrativas	106
18	Evolução urbana	115
19	Plano de Remodelação e Expansão da Cidade de Fortaleza (1933)	139
20	Plano Diretor de Remodelação e Expansão da Cidade de Fortaleza (1947): Sistema viário	145
21	Plano Diretor de Remodelação e Expansão da Cidade de Fortaleza (1947): Uso do solo	151
22	Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1963): Sistema viário	158
23	Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1963): Uso do solo	162
24	PLANDIRF (1972): Municípios definidos para compor a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF (1972)	176
25	PLANDIRF (1972): Proposta para a rede viária metropolitana	180
26	PLANDIRF (1972): Área urbana de Fortaleza e sua futura expansão	181
27	PLANDIRF (1972): Uso do solo	184

28	PLANDIRF (1972): Sistema viário e rede de transporte público propostos para 1975	188
29	PLANDIRF (1972): Sistema viário proposto para 1990	189
30	PLANDIRF (1972): Proposta de sistema de transporte de massa para o ano de 1990	192
31	Plano Diretor Físico de Fortaleza (1979): Diretrizes para a RMF ..	200
32	Plano Diretor Físico de Fortaleza (1979): Zoneamento	201
33	Plano Diretor Físico de Fortaleza (1979): Sistema Viário	206
34	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-FOR (1992): Macrozoneamento	215
35	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-FOR (1992): Zoneamento	216
36	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-FOR (1992): Sistema Viário	220

LISTA DE QUADROS

1	Regiões administrativas do Município de Fortaleza	105
2	Síntese do Planejamento Urbanístico – O traçado urbano de Fortaleza, por Antônio José da Silva Paulet, de 1818	128
3	Síntese do Planejamento Urbanístico – Adolpho Herbster e a expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX – A planta exacta da capital do Ceará, de 1859	129
4	Síntese do Planejamento Urbanístico – Adolpho Herbster e a expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX – A “planta reformada”, de 1863	130
5	Síntese do Planejamento Urbanístico – Adolpho Herbster e a expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX – Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios, de 1875	131
6	Síntese do Planejamento Urbanístico – Adolpho Herbster e a expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX – A planta da Cidade de Fortaleza, de 1888	132
7	Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1933)	169
8	Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1947)	170
9	Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano Diretor de Fortaleza (1963)	171
10	Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, PLANDIRF (1972)	224
11	Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano Diretor Físico de Fortaleza (1975/1979)	225
12	Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza – PDDU-FOR (1992)	226

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA CIDADE	34
2.1	A necessidade histórica de se planejar cidades	35
2.1.1	Planejamento e gestão urbanos: complementares e interdependentes	39
2.1.2	O plano diretor	43
2.2	Planejamento urbano no Brasil	45
2.2.1	Antecedentes históricos	45
2.2.2	Da tecnocracia à gestão democrática	47
2.3	As dimensões do plano diretor	51
2.3.1	Dimensão institucional	52
2.3.2	Dimensão econômica	53
2.3.3	Dimensão social	56
2.3.4	Dimensão política	58
2.3.5	Dimensão jurídica	60
2.3.6	Dimensão tributária	63
2.3.7	Dimensão territorial	64
2.4	O plano diretor como instrumento de gestão da cidade	66
3	SOBRE A CIDADE DE FORTALEZA	69
3.1	Fortaleza e sua dimensão territorial	69
3.1.1	Uso do solo	69
3.1.2	Sistema viário	72
3.1.3	Meio ambiente	77
3.2	Fortaleza e sua dimensão econômica	80
3.2.1	Atividade econômica	80
3.2.2	Emprego e renda	83
3.2.3	Finanças públicas	87
3.3	Fortaleza e sua dimensão social	88
3.3.1	Demografia	88
3.3.2	Infra-estrutura e serviços públicos	88

3.4	Fortaleza e sua dimensão política	101
3.5	Fortaleza e sua dimensão jurídica	101
3.6	Fortaleza e sua dimensão tributária	103
3.7	Fortaleza e sua dimensão institucional	104
4	O INÍCIO DO PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA	109
4.1	A consolidação de Fortaleza como sede do poder da Capitania do Ceará	109
4.2	O traçado urbano de Fortaleza, por Antônio José da Silva Paulet ¹	116
4.3	Adolpho Herbster ² e a expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX	119
4.4	Quarenta anos sem planejamento em Fortaleza	133
5	PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA: A VEZ DOS PLANOS PROPOSITIVOS	137
5.1	O Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1933)	137
5.2	O Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1947)	143
5.3	O Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1963)	156
6	DO PLANEJAMENTO TECNOCRÁTICO AO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO³	174
6.1	O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF (1972)	174
6.2	O Plano Diretor Físico de Fortaleza: A Lei N° 4.486, de 27 de fevereiro de 1975, e a Lei N° 5.122A, de 23 de março de 1979 ...	196

¹ Antônio José da Silva Paulet nasceu no ano de 1788. Era português, dos arredores de Setúbal. Foi integrante da Armada Real e, ao chegar ao Brasil, vindo com a família real no ano de 1808, transferiu-se para o exército. No Ceará foi ajudante de ordens do Governador Manoel Ignácio de Sampaio, Governador da Capitania no ano de 1818.

² Adolpho Herbster nasceu em 14 maio de 1826, em Pernambuco. Engenheiro-arquiteto, foi contratado por três anos para exercer o cargo de Engenheiro da Província, incumbindo-lhe, em 1856, três anos depois que aqui chegou, o Presidente Pais Barreto, da direção geral das obras provinciais. Nomeado em 1857 Arquiteto da Câmara Municipal de Fortaleza, foi em 1866 transferido para o cargo de fiscal da iluminação pública. Muito se deve a Adolpho Herbster, pois este foi o seguidor de Silva Paulet no plano urbanístico de Fortaleza. Herbster faleceu no dia 12 de setembro de 1893.

³ Não obstante ao propósito da administração municipal explicitado no termo participativo, o processo recebe crítica de setores abalizados, denominando-o de 'participativo', como foi o caso do Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno, quando da sua fala sobre a forma com que estavam sendo realizadas as reuniões do Plano Diretor Participativo, na cidade de Fortaleza.

6.3	O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza – PDDU-FOR (1992)	211
6.4	O planejamento participativo em Fortaleza: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza – PDDUA-FOR e o Plano Diretor Participativo – PDP	228
7	CONCLUSÃO	230
	REFERÊNCIAS	247
	ANEXOS	253
	ANEXO A – Gestores municipais da Cidade de Fortaleza	254
	ANEXO B – Equipe técnica dos planos diretores da Cidade de Fortaleza .	257
	ANEXO C – Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (Lei N° 2.128, de 20 de março de 1963)	260
	ANEXO D – Plano Diretor Físico de Fortaleza (Lei N° 5.122, de 23 de março de 1979)	297
	ANEXO E – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza – PDDU- FOR (Lei N° 7.061, de 16 de janeiro de 1992)	346

1 INTRODUÇÃO

Vive-se em uma sociedade plural, ou seja, onde as pessoas que dela participam têm modos de viver diferenciado, no que se refere ao seu nível econômico, social e cultural. E é a cidade o *locus* prioritário onde cada vez mais esta sociedade busca seu espaço. Ressalte-se que a pluralidade é bem-vinda, mas de forma nenhuma se deve aceitar as desigualdades e as injustiças que hoje estão presentes na maioria dessas cidades.

Nota-se que as cidades evoluíram com o passar dos tempos e tornaram-se organismos complexos de serem administrados, especialmente aquelas de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, que apresentam deficiências e/ou implantações tardias de processos adequados de planejamento, como é o caso de muitas do Brasil. É nestas onde o pluralismo da sociedade mostra destacadamente sua face negativa, onde as desigualdades são visíveis por meio de episódios de violência, falta de moradia, desemprego, falta de infra-estrutura, degradação ambiental e exclusão social.

É com a Carta de Atenas⁴ que a cidade passa a ser planejada de acordo com as necessidades básicas de seus cidadãos: habitar, trabalhar, circular e recrear. Atualmente, outras questões foram associadas a essas necessidades, anteriormente previstas pela Carta de Atenas. A cidade⁵ de hoje deve dar aos seus habitantes as condições necessárias para que se viva com dignidade, isto é, a cidade deve ser planejada e gerida para que o bem-estar de seus habitantes seja garantido.

A globalização, que apesar das oportunidades, trouxe também novos problemas às cidades, o avanço das novas tecnologias, além da fase de instabilidade econômica que o mundo vive, causando considerável aumento da exclusão social, refletem-se claramente nas difíceis condições de vida urbana que a maior parte das cidades oferece para seus habitantes. Essas dificuldades são

⁴ A Carta de Atenas foi um documento elaborado a partir das discussões ocorridas no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, CIAM, na Cidade de Atenas em novembro de 1933, que buscava adequar o desenvolvimento das cidades às necessidades humanas, a partir da definição de quatro funções básicas: habitar, circular, trabalhar e o lazer.

⁵ Notará o leitor as múltiplas menções ao vocábulo cidade, entretanto, é absolutamente impossível evitá-las, tanto para a clareza do texto como pelo simples fato de que se trata da temática da dissertação, de cujo emprego não se pode fugir.

desafiadoras para o poder público local no que se refere ao seu enfrentamento por meio de mudanças qualitativas nos métodos de gestão pública.

Assis (2001) observa que

No cenário mundial de profundas transformações advindas do esgotamento do modelo de desenvolvimento industrial *fordista*, do advento da globalização financeira e da perda de capacidade dos Estados nacionais regularem suas economias, tem vigorado uma incerteza quanto ao futuro das cidades. (p.07)

Rattner (2001, p.9), observa ainda, que, com “A urbanização rápida e a intensa concentração de indústrias, serviços e portanto, de seres humanos, tem transformado as cidades no oposto de sua razão de ser – um lugar para viver bem.”

Silva (2001, p.60) assinala que “pensar a cidade na perspectiva de torná-la mais humana e agradável, garantindo uma relação harmônica entre a natureza e sociedade, constitui em última instância, a atividade maior do planejamento urbano”. Desafio, esse que só será vencido se as carências forem reduzidas e as potencialidades forem utilizadas como premissas de planejamento e controle, de forma que os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzam no desequilíbrio socioeconômico e ambiental presentes na maioria das cidades.

De acordo com Santos Jr. (1995)

A nova concepção de planejamento e gestão da cidade possui dois fundamentos. Primeiro, o diagnóstico de que o capitalismo tardio gerou uma dinâmica intra-urbana a qual produz e reproduz as desigualdades sociais, traduzidas pela segregação e pela espoliação urbana. Segundo, os princípios políticos e ideológicos calcados no ideário da democracia e da justiça social, concepção que recebe fortes influências das idéias e análises identificadas como a sociologia urbana marxista francesa. (p.21)

Portanto, a partir de cidades bem planejadas e geridas, poder-se-á estabelecer uma sociedade, que, mesmo sendo plural ela deve ser justa. E, para que se tenha uma sociedade justa, as cidades têm que primeiramente corresponder às expectativas de seus habitantes, devendo ser uma cidade saudável, segura, acessível, compartilhada, isto é, um lugar para viver bem.

No Brasil, ao longo de sua história recente, mediante as várias tentativas de planejar esse lugar para viver bem, com o intenso processo de industrialização e como consequência do rápido crescimento do fenômeno da urbanização, inicia-se a

busca por novos métodos de planejamento urbano constituindo um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no país.

Ao longo desse processo, muitos erros foram cometidos, como, por exemplo, a falta de vínculo entre o planejamento e a gestão urbanos; falta de previsão, orientação e localização dos investimentos; linguagem hermética *especializada* e propostas setoriais desvinculando o físico do social, do econômico, do tributário etc. Busca-se, entretanto, superar o histórico descasamento entre leis, investimentos e gestão (operação e gerenciamento) e a formação de quadros para o planejamento e gestão urbanos implica compromisso com a ação real e concreta.

No Brasil, o momento atual é particularmente profuso de discursos sobre o espaço urbano, e não seria exagerado assegurar que o período eleitoral, em especial quando das eleições municipais, põem as cidades na vitrine, oferecendo ao público tanto imagens críticas negativas quanto visões de enaltecimento.

As cidades brasileiras, comumente evocadas nas campanhas eleitorais, aparecem como potenciais objetos de uma intervenção política, sendo apropriadas como símbolo de poder. Por conseguinte, a gestão da cidade, desde a Constituição Federal Brasileira de 1988, não é mais vista como dependente de ações governamentais de caráter nacional, mas espaço relativamente autônomo e passível de múltiplas intervenções.

As representações sobre a cidade como espaço de liberdade e criação exprimem-se aí mais fortemente, reproduzindo o pensamento de que o cenário urbano é o palco das mobilizações coletivas passíveis de promover mudanças.

Os discursos sobre a cidade estão circunscritos a diferentes contextos e múltiplas interlocuções. Destacam-se, nesse sentido, depoimentos e falas sobre a cidade efetivados por cronistas, historiadores, políticos e profissionais do Planejamento Urbano. A urbe é, dessa forma, ponto de referência para se situar a vida social moderna, com seus problemas e utopias.

Em Fortaleza, uma simples observação da realidade pode revelar o progressivo crescimento e a complexidade de seus problemas, caracterizados pela degradação ambiental, a insuficiência dos serviços públicos básicos, a imprevidência

na expansão territorial, episódios de violência cada vez mais freqüentes e índices de estagnação de sua economia.

Cidade brasileira, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE com a maior concentração de renda, Fortaleza atingiu o século XXI quebrando recordes e impondo desafios.

O déficit habitacional, o alto índice de desemprego, as ocupações de margens de lagoas, rios, mangues e dunas aumentam a cada dia, naquela que se tornou um dos principais destinos turísticos do Nordeste, atraindo visitantes do mundo inteiro.

Quarta cidade mais populosa do País com 2.416.920 habitantes, segundo dados do IBGE no ano de 2006, Fortaleza possui aproximadamente 336km² de área, o que lhe confere uma densidade demográfica de 6.838,48 habitantes/km². O território de Fortaleza é considerado 100% urbano, por isso município e cidade se confundem⁶. Faz limite ao norte e parcialmente ao leste com o oceano Atlântico, o que representa, um litoral de aproximadamente 30km de extensão bem diversificado quanto ao uso, densidade e renda da população (mapa 1).

As políticas públicas até hoje implementadas na cidade não foram capazes de conter a ocupação desordenada do espaço e distribuir adequadamente os serviços e equipamentos urbanos por todos os bairros. Fortaleza ainda carece de planejamento no que diz respeito a sua estrutura urbana, economia e infra-estrutura e, principalmente, da implantação deste planejamento mediante uma gestão eficiente.

Silva (2001) assinala que

Fortaleza não precisa ser e ter como modelo Paris. Seria interessante, entretanto, que nosso modo construtivo levasse em consideração o conforto e o bem-estar e que nossos espaços construídos tivessem uma generosidade comprável àquela que a natureza nos contemplou com uma paisagem rica e bela. (p.87)

⁶ Por tal motivo, nesta dissertação, os termos município e cidade, quando se tratar de Fortaleza, são empregados como sinônimos perfeitos, com absolutamente igual significação.



MAPA 1 - LOCALIZAÇÃO DE FORTALEZA NO CONTEXTO NACIONAL

Fortaleza, em seus 280 anos, é cheia de pluralidades, palco de grandes contrastes, e, lamentavelmente, está longe de ser *um lugar para viver bem* para a maioria de seus habitantes.

Falta de tentativas de planejamento não é. A Fortaleza de Nossa Senhora de Assunção, antiga denominação da Capital do Estado do Ceará, que se tornou vila no ano de 1726, era um pequeno povoado. Teve suas primeiras intervenções urbanas a partir de 1859. Tardiamente, a elaboração do primeiro plano urbanístico para a cidade data do ano de 1933. Em um período de pouco mais de setenta anos, seis planos urbanísticos foram elaborados, sendo que apenas três destes foram instituídos por lei. Neste momento, se encontra em elaboração mais um plano.

E, dentre tantos planos, por que continua com todas as mazelas de uma cidade sem planejamento? Será que as diretrizes de planejamento constantes nos planos diretores elaborados não foram eficazes para a solução dos problemas urbanos de Fortaleza? Qual terá sido o comprometimento do poder público local na implementação destes planos? Será que houve então falha na sua gestão, a partir da implementação dos planos diretores?

Esses questionamentos surgiram a partir da primeira questão, relacionada ao planejamento e gestão urbanos nas cidades brasileiras, e, por conseguinte, como esses processos foram desencadeados em Fortaleza.

O assunto desta pesquisa, portanto, refere-se ao planejamento e gestão urbanos, abordando a eficácia dos planos diretores como forma de eficiência na gestão das cidades brasileiras, tendo como objeto de estudo a gestão da Cidade de Fortaleza sob a óptica da evolução do planejamento urbano para ela proposto.

A partir da observação da pesquisadora, integrante de equipe técnica responsável pela elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano em 15 municípios no Estado do Ceará, constatou-se que, passados cerca de quatro anos, na maioria destes municípios, (aqui vale ressaltar a participação popular quando da sua elaboração), o plano estava esquecido, prejudicando o processo de desenvolvimento, pela falta de uma gestão baseada por um planejamento consciente e consistente. Isto causou grande frustração à pesquisadora pelo fato de

ter elaborado tais planos diretores, pensando, principalmente, na melhoria das condições de vida de populações.

Fortaleza surgiu como excelente campo de pesquisa aplicada, não só pelas facilidades logísticas, mas também principalmente por ser uma cidade que vivencia um momento crítico, tanto na questão físico-espacial, prejudicando sua dinâmica, pela acumulação de vários problemas urbanos conexos aos de ordem econômica, social, ambiental e política, quanto na esfera administrativa, cuja falta de articulação entre os diversos setores do poder público tanto em relação às esferas federal, estadual e municipal, como internamente em cada esfera, traduz graves problemas na sua gestão. Além disso, notou-se enorme carência de pesquisas relacionadas a Fortaleza e, principalmente, ligados a evolução do planejamento e gestão urbanos.

Portanto, constitui grande desafio pesquisar o planejamento e a gestão da cidade analisando-se seus planos urbanísticos, tendo como principal objetivo desta pesquisa o estudo da eficácia dos planos diretores como instrumento central para a gestão das cidades, avaliando esse processo na Cidade de Fortaleza.

Vinculados a este objetivo principal, seguem objetivos mais específicos, dentre os quais:

- contribuir com uma pesquisa inédita referente à evolução do planejamento urbano de Fortaleza para que, a partir desse tema, surjam novos estudos a ele relacionados;
- sistematizar os conhecimentos sobre as políticas públicas em Fortaleza, focalizando as dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial;
- analisar a partir das dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial, os planos diretores propostos para Fortaleza;
- estabelecer as causas que sempre distanciaram as diretrizes propostas no planejamento urbano da cidade de Fortaleza e o processo de implementação por meio da gestão municipal;

- identificar o porquê do desconhecimento ou rejeição dos planos urbanísticos já propostos, por parte dos arquitetos e urbanistas, dos organismos de planejamento e seus técnicos, dos gestores municipais e da população;
- refletir sobre a nova visão de planejamento e gestão urbanos das cidades brasileiras, no que se refere à democracia participativa, especialmente, em Fortaleza;
- verificar o papel do arquiteto urbanista quanto a sua inserção na nova visão de planejamento e gestão urbanos das cidades brasileiras, especialmente em Fortaleza.

Metodologicamente, o estudo da verificação da eficiência da gestão das cidades sob a óptica dos planos diretores, especialmente em Fortaleza foi, primeiramente, visto a partir da dialética, pelo fato de se precisar estudar o objeto a partir de todos os aspectos, relações e conexões para realmente conhecê-lo.

A partir, entretanto, da obtenção dos dados coletados e do principal instrumento de análise da pesquisa, verificou-se que a metodologia a ser utilizada se basearia na pesquisa descritiva, pois se descreveu cada fase da evolução do planejamento e gestão urbanos de Fortaleza, e na pesquisa explicativa, pela análise e identificação dos fatores que levaram ou não o planejamento a ser implementado.

Os planos diretores foram analisados a partir do estabelecimento de variáveis que facilitaram a percepção e a constatação do grau de eficácia e a eficiência do planejamento e gestão urbanos de Fortaleza. As variáveis foram:

- Dimensão institucional
- Dimensão econômica
- Dimensão social
- Dimensão política
- Dimensão jurídica
- Dimensão tributária
- Dimensão territorial

Como procedimento utilizado nesta pesquisa, a busca se valeu do procedimento histórico, na intenção de fazer uma análise da gestão urbana das cidades desde a da aplicabilidade do planejamento, de uma retrospectiva da relação entre a eficácia do planejamento urbano e a eficiência na gestão de Fortaleza.

O levantamento dos dados foi feito a partir de vários tipos de pesquisa: histórica onde se buscou retratar um histórico do planejamento urbano no Brasil, como também a evolução do planejamento urbano na Cidade de Fortaleza, por intermédio dos seus planos diretores; multidisciplinar, pelo fato de o planejamento urbano estar diretamente ligado às dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, elaborados implementados que se fez a análise da efetivação e dos resultados de sua implantação.

Os dados coletados para esta pesquisa foram obtidos em pesquisa bibliográfica, busca documental e investigação de campo, constituída de livros, relatórios de instituições públicas, cartografias, fotografias, visitas a alguns pontos importantes da cidade e entrevistas com pessoas ligadas ao seu planejamento e gestão.

A pesquisa bibliográfica foi feita primeiramente, por intermédio de uma leitura exploratória para verificar se as obras consultadas tinham relação com a pesquisa; depois com um exame seletivo para arrolar o que de fato interessava; uma leitura analítica para ordenar as informações contidas nas fontes de pesquisa e possibilitar a obtenção das respostas ao problema da pesquisa e, por fim, uma decodificação interpretativa relacionando o que cada autor afirmava com relação ao problema e o que se apontava como solução.

Houve dificuldade para selecionar as referências sobre o tema, principalmente, em relação parte histórica do planejamento. Além disso, como o tema abrange variáveis que, apesar de serem interdisciplinares em relação aos planos diretores, teve-se que buscar referências bibliográficas no Direito, na Economia, na Sociologia e na Geografia, mesmo porque não foram encontradas referências elaboradas por arquitetos e urbanistas.

A bibliografia consultada e utilizada está localizada em sua maior parte na Biblioteca Zila Mamede, da Universidade Federal do Rio Grande Norte, UFRN, na

Biblioteca do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará e na Biblioteca Pública Menezes Pimentel, em Fortaleza e de várias obras adquiridas ao longo do desenvolvimento da pesquisa. O acervo do orientador e suas publicações também foram de extrema importância para a pesquisa. Outra forma de pesquisa bibliográfica foi a utilização da Internet. Visitas constantes eram feitas aos sites do Ministério das Cidades, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM, do Instituto de Planejamento Econômico e Social, IPEA, da Fundação João Pinheiro e do Instituto Pólis.

Quanto à pesquisa documental, as cartografias aqui utilizadas e os planos urbanísticos elaborados para Fortaleza – Plano de Remodelação e Extensão da cidade de Fortaleza (1933), Plano Diretor de Remodelação e Extensão da cidade de Fortaleza (1947), Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1962), o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF (1972), Plano Diretor Físico (1975) e sua revisão em 1979 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-FOR (1992) foram encontrados na Biblioteca Pública Menezes Pimentel, na Biblioteca do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará – UFC e no Instituto do Ceará.

Já as informações contidas nos relatórios produzidos pelas instituições públicas foram em sua maioria acessadas nos *sites* destas instituições, como, por exemplo, o da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

É válido ressaltar a dificuldade de se encontrar documentos referentes à Planta Exacta da Capital do Ceará (1859), Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios (1875) e a atualização desta última em 1888; ao Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1933), ao Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1947) e ao Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1962), principalmente algumas cartografias e mapas ilustrativos, que não existem mais. Para a inserção destas ilustrações, mapas de outros documentos devidamente referenciados foram adaptados, para se ter melhor compreensão das informações aqui descritas e analisadas.

A pesquisa de campo, a partir de visitas e entrevistas, veio finalizar a etapa da coleta de dados, de forma a afinar as informações recolhidas com as pesquisas

bibliográfica e documental. Visitas a diversos pontos de Fortaleza, para verificar a real situação da cidade foram registradas e resultaram em vasto material fotográfico.

O registro fotográfico de Fortaleza não teria sido possível sem o auxílio e empenho dos alunos da disciplina de Projeto Urbanístico I, dos períodos letivos 2005.2 e 2006.1, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará – UFC.

Diálogos constantes foram mantidos com pessoas responsáveis pelo planejamento e gestão urbanos da cidade, no sentido de se extrair, a partir do conhecimento de cada uma delas, a realidade de Fortaleza e dos planos diretores para ela já elaborados, além de conferir informações que deixaram dúvidas quando da análise das pesquisas bibliográfica e documental.

O teor da conversa foi adequado a cada entrevistado, de acordo com sua profissão e a função exercida – planejamento ou gestão – embora todos tenham respondido ao seguinte questionamento: Você considera que o Plano Diretor é um instrumento de Gestão da Cidade?

Os entrevistados foram:

- o arquiteto e urbanista José Liberal de Castro, docente aposentado do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará, e conhecedor da história do planejamento urbano de Fortaleza. As plantas urbanísticas de ordenamento e expansão, os planos propositivos, o processo de elaboração e da contextualização destes diante da situação de Fortaleza naquele momento constituíram o teor desta entrevista;
- o engenheiro civil e mestre em Engenharia Sanitária Adolfo de Marinho Pontes, que, como titular da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará nos períodos de 1986 a 1990 e 1994 a 1998, teve a iniciativa pioneira na implementação de planos diretores nas cidades do interior e do litoral cearense, no intuito de, com origem no planejamento urbano, transformá-las em cidades médias com desenvolvimento e melhorando a qualidade de vida a seus habitantes;

- o arquiteto e urbanista Airton Ibiapina Montenegro Jr., que participou ativamente do processo de planejamento urbano da cidade no período de 1973 a 1985, inclusive da elaboração do Plano Diretor Físico de 1975 e sua revisão em 1979, além de ter sido diretor da Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas, na época diretamente ligada ao Prefeito, além de recentemente ter feito parte, como coordenador, de equipe técnica responsável pela elaboração de cerca de quinze planos diretores para municípios do Estado do Ceará;
- os arquitetos e urbanistas Francisco das Chagas do Vale Sales, Prisco Bezerra Júnior e Águeda Maria Frota Ribeiro, da Célula de Planejamento Urbano da Secretaria da Infra-Estrutura da Prefeitura Municipal de Fortaleza e que atuam como arquitetos e urbanistas no poder público desde 1980 e que fizeram parte da equipe técnica de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-FOR (1992);
- o engenheiro civil Vicente Fialho, titular da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará e ex-prefeito de Fortaleza entre os anos de 1971 e 1975, que geriu Fortaleza durante a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF (1972); e
- o economista José Meneleu Neto, titular da Secretaria de Planejamento e Orçamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza – SEPLA, responsável pela elaboração, ora em curso, do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, sendo várias as expectativas, no que se refere ao planejamento e gestão urbanos da quarta metrópole brasileira.

Aqui vale ressaltar a dificuldade de se obter tais entrevistas, especialmente com o Secretário de Planejamento e Orçamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza, SEPLA, José Meneleu Neto, que veio atender a solicitação da entrevista após várias tentativas através de correspondência eletrônica.

Houve a tentativa, embora não concretizada, de se conversar com o arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm, profissional que elaborou juntamente com outros dois escritórios o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF (1972). As tentativas foram realizadas através de correspondência eletrônica (e-mail), visto que, o referido profissional

reside em outro estado brasileiro. Mas considera-se que a entrevista com o ex-prefeito de Fortaleza Vicente Fialho, tenha correspondido às expectativas relacionadas àquele plano.

A Prefeita de Fortaleza, Luizianne Lins, também chegou a ser contatada para uma entrevista, por meio de sua chefia de gabinete, entretanto, o encontro não foi realizado.

É importante ressaltar a importância destas entrevistas, principalmente quando de suas respostas sobre o questionamento-padrão. Além de se haver entrevistado os protagonistas do planejamento e gestão urbanos de Fortaleza, ao longo do período pesquisado, considera-se que a contribuição dada a esta dissertação foi de fundamental importância para se chegar aos resultados.

De acordo com a análise da pesquisa documental, verificou-se que a evolução do planejamento urbano de Fortaleza ocorreu basicamente em três fases, sendo a primeira delas correspondente à elaboração das plantas cartográficas dos anos de 1818, 1859, 1863, 1875 e 1888 com indicações de futuras expansões urbanas. A segunda fase dessa evolução deu-se com a elaboração dos planos propositivos dos anos de 1933, 1947 e 1963. A terceira fase sucedeu com os planos de ordenamento dos anos de 1972, 1975/1979 e 1992.

Em cada fase, pôde-se observar o comportamento de cada plano em relação às variáveis definidas para sua análise. Além disso, teve-se a preocupação de inserir uma contextualização de Fortaleza no que se refere aos aspectos socioeconômicos e políticos no intuito de se verificar a importância do planejamento em cada fase estudada. Assim, pôde-se verificar em cada plano como aconteceu a eficácia do planejamento na busca de uma gestão eficiente.

A partir da obtenção de todos esses dados, os quais foram sistematizados e expostos em análises interpretativas, buscou-se chegar aos resultados esperados, dentre os quais, pode ser destacado este: as cidades que não têm ou que não utilizam seus planos diretores como instrumento de gestão se prejudicam, pois não conseguem promover para seus habitantes um lugar para viver bem.

Esta Introdução representa o primeiro capítulo deste ensaio e traz uma contextualização da problemática do planejamento e da gestão, a ser focada nas cidades, os problemas enfrentados pelo Poder Público e pela sociedade local pela falta de um planejamento adequado e/ou da negligência no que diz respeito à implementação de políticas públicas adequadas. É ainda neste capítulo que se abre um espaço para inserir os problemas de planejamento e gestão de Fortaleza, objeto deste estudo, além dos objetivos, justificativas, metodologia adotada na pesquisa, dentre outros assuntos importantes relacionados ao seu desenvolvimento.

Toda a referência teórica que embasou esta pesquisa está apresentada no segundo capítulo da dissertação. Fez-se um retrospecto sobre a necessidade histórica de se planejar, além de mostrar a definição e a relação entre planejamento e gestão urbanos, bem como definir plano diretor. Foram abordados também o planejamento urbano no Brasil, seus antecedentes históricos e os dias atuais. Posteriormente, demonstrou-se como as variáveis indicadas na metodologia (dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial) devem estar inseridas na elaboração dos planos diretores. Por fim, buscou-se mostrar a grande responsabilidade dos planos diretores na tarefa de ser instrumento de gestão para as cidades brasileiras.

Para a elaboração do referencial teórico, foram utilizados autores como Marcelo Lopes de Souza, em *Mudar a Cidade*, e Manuel Castells, com a *Questão Urbana*; Evelyn Levy, com *Democracia nas Cidades Globais*, e Paul Singer, com o livro *Economia Política da Urbanização*; Adauto Lúcio Cardoso e Luiz César Ribeiro, com a *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade*; Nelson Saule Jr., com o livro *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*, e Orlando Santos Jr., com *Reforma Urbana. Por um Novo Modelo de Planejamento e Gestão das Cidades*, também contribuíram para o referencial teórico, o qual foi apoiado por outros autores citados no interior do segundo capítulo.

O terceiro capítulo refere-se a uma caracterização de Fortaleza. A importância desse capítulo surge da necessidade de se conhecer a cidade antes de se analisar a evolução do planejamento e gestão urbanos nela ocorridos. Por intermédio das variáveis indicadas na metodologia (dimensões institucional,

econômica, social, política, jurídica, tributária, territorial), contextualizou-se a Fortaleza dos dias atuais.

Já o quarto capítulo se inicia com a história da cidade, e os primeiros ensaios de ordenamento e a expansão urbana, com a mostra das plantas cartográficas elaboradas para Fortaleza até o final do século XIX – Planta Exacta da Capital do Ceará (1859), Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios (1875) e a atualização desta última em 1888. Ao final desse capítulo, a evolução do planejamento urbano nesta fase foi sintetizada através de quadros-síntese, onde foram relacionados as variáveis indicadas na metodologia, as diretrizes de planejamento e os efeitos de sua implementação ou não.

O quinto capítulo diz respeito à evolução do planejamento de Fortaleza no que se refere ao Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1933), Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1947), Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1962), considerados propositivos, onde foram propostos projetos de desenvolvimento para a cidade, além de se promover o adensamento em determinadas áreas e implantar ou ampliar as diversas infra-estruturas. Ao final desse capítulo, a evolução do planejamento urbano nesta fase foi sintetizada por meio de quadros-síntese, onde foram relacionadas as variáveis indicadas na metodologia, as diretrizes de planejamento e os efeitos de sua implementação ou não.

No sexto capítulo, fez-se a análise dos planos diretores considerados ordenadores de uma Fortaleza já consolidada, isto é, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF (1972), Plano Diretor Físico (1975), através de sua revisão em 1979 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-FOR (1992). Com relação ao Plano Diretor Físico, optou-se por analisar somente a revisão feita no ano de 1979, já que tal revisão serviu para solucionar algumas imperfeições do Plano Diretor Físico de 1975, imperfeições estas que, aqui, são mencionadas. Novamente, no capítulo 6, a evolução do planejamento urbano nesta fase foi sintetizada em um quadro onde foram relacionadas as variáveis indicadas na metodologia, as diretrizes de planejamento e os efeitos de sua implementação ou não. O capítulo, ao final, aborda a situação atual do planejamento na cidade.

Os resultados obtidos com a pesquisa e sua importância foram relatados no sétimo e último capítulo, onde se tratou das perspectivas quanto ao futuro do planejamento e gestão de Fortaleza, bem como se fez uma reflexão sobre a pesquisa, sua contribuição teórica e prática, além de se firmar uma agenda de possíveis pesquisas provenientes a partir do tema proposto para esta dissertação.

Ao final, encontram-se as referências utilizadas na elaboração desta dissertação; além de apêndice, com a base cartográfica atualizada de Fortaleza; e anexos, com a relação dos gestores municipais de Fortaleza, as equipes técnicas que elaboraram os planos diretores, e, por fim, os planos diretores que foram regulamentados por lei.

2 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA CIDADE

O capítulo que se segue diz respeito ao referencial teórico utilizado nesta dissertação.

Primeiramente, aborda-se a necessidade histórica de se planejar as cidades, desde a Antigüidade, até os dias atuais, mediante o planejamento urbano, atualmente instrumentalizado pelo plano diretor. Faz-se necessário contextualizar historicamente o surgimento de municípios e cidades, bem como sua forma inicial de administração, mostrando que sempre foi necessário se planejar, a fim de evitar conflitos numa sociedade sempre desigual. Para isto, foram utilizadas como referência autores como Manuel Castells, com a obra *A Questão Urbana*, e Paul Singer, com o livro *Economia Política da Urbanização*.

Aborda-se também a gestão urbana, a qual tem a função de consolidar o planejamento urbano. Para se chegar às definições de planejamento e gestão urbanos, bem como sua relação, além de se buscar uma definição para o plano diretor, utilizar-se-á, como referência Manuel Castells, com sua obra *A Questão Urbana*; Paul Singer, com o livro *Economia Política da Urbanização*; Orlando Santos Jr., com *Reforma urbana*. Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades; Marcelo Lopes de Souza, em *Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos e Planejamento urbano e ativismos sociais*, o qual assina com Glauco Bruce Rodrigues; e Adauto Lúcio Cardoso e Luiz César Ribeiro, com a *Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*.

A partir de então, tratou-se de percorrer a trajetória do planejamento urbano no Brasil, desde 1895 até os dias atuais, com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e a busca pelo planejamento e a gestão urbanos democráticos. Para descrever e analisar esse processo, cercou-se de autores como Maria Cristina Leme com o livro *Urbanismo no Brasil – 1865-1965*; Benício Vieira Schimdt, com *O Estado e a Política Urbana no Brasil*; e Orlando Santos Jr., com *Reforma urbana*. Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades, além da Constituição Federal de 1988 e da Lei N° 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade e Lei N°6.766, de 19 de dezembro de 1979, Lei Parcelamento do Solo Urbano.

Pretende-se mostrar, por último, como o plano diretor pode e deve ser o instrumento de gestão, devendo estar presente na cidade por meio das dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial. Relevância será dada a estas dimensões, pois são consideradas as variáveis indicadas na metodologia desta dissertação e que definem o plano diretor como instrumento de gestão da cidade.

Pela razão das variáveis adotadas, já que o plano diretor possui dimensões que se diferenciam, mas que são complementares, foi-se buscar referências para cada uma delas. Na dimensão institucional, a referência ocorre por meio de Adauto Lúcio Cardoso e Luiz César Ribeiro, com a Reforma urbana e gestão democrática: Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. A dimensão econômica foi referenciada por intermédio de Paul Singer, com o livro Economia Política da Urbanização, com apoio também em Rodrigo Lopes, no livro A Cidade Intencional. O Planejamento Estratégico das Cidades. A dimensão social foi referenciada em Marcelo Lopes de Souza, em Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos e Planejamento urbano e ativismos sociais, o qual assina com Glaucio Bruce Rodrigues, bem como a dimensão política que também foi conceituada em por Evelyn Levy, com Democracia nas cidades globais e apoiada por e Pedro de Lima, com Natal Século XX. Do Urbanismo ao Planejamento Urbano. A dimensão política foi baseada em Nelson Saule Jr., no livro Novas perspectivas do direito urbanístico Brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor e a dimensão jurídica; por Hely Lopes Meirelles, com Direito Municipal Brasileiro; bem como a dimensão tributária. Por fim, a dimensão territorial, a qual concretiza todas as dimensões retrocitadas, foi referenciada em Flávio Villaça, em seu artigo Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. Outros documentos, como a Constituição Federal de 1988, a Lei N° 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, bem como a Lei N° 5.172 de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional, também serviram de fontes.

2.1 A necessidade histórica de se planejar cidades

Deve-se buscar na Antigüidade, e, propriamente, na República Romana, a origem dos municípios, suas cidades e as formas propostas para administrá-los. Os

municípios surgem como unidades político-administrativas, de modo a facilitar a dominação da República Romana para se manter uma dominação pacífica nas cidades conquistadas. As cidades romanas, sobretudo Roma, de acordo com Castells (1983, p.43), “não são locais de produção, mas de gestão e de domínio, ligado à primazia social do aparelho político-administrativo”. A herança romana se difundiu por vários países, encontrando um campo fértil na Península Ibérica e, especialmente, em Portugal, que disseminou essa forma de planejamento em suas colônias, dentre elas, o Brasil.

O mundo moderno modificou esta estrutura, e, segundo Meirelles (2003, p.35), é “na atualidade que o município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da urbanização [...]”. Do passado restou apenas o Colégio de Homens Livres, hoje, as Câmaras de Vereadores. E é na cidade onde se instala o poder político-administrativo de uma sociedade, onde existe um sistema de classes sociais, composta de dominantes e dominados, um sistema institucional de investimentos e um sistema de trocas.

Segundo Castells (1983)

[...] a cidade é o lugar geográfico onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade que chegou a um ponto de desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) de tal ordem que existe uma diferenciação do produto em reprodução simples e ampliada da força de trabalho, chegando a um sistema de distribuição de troca, que supõe a existência: 1. de um sistema de classes sociais; 2. de um sistema político permitindo ao mesmo tempo o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe; 3. de um sistema institucional de investimento, em particular no que concerne à cultura e a técnica; 4. de um sistema de troca com o exterior. (p.42-43).

Castells (1983, p.47) também anota que “A noção de urbano (oposta a rural) pertence à dicotomia ideológica sociedade tradicional/sociedade moderna, e refere-se a certa heterogeneidade social e funcional”. Entende-se, portanto, que urbano é todo ente pertencente a uma cidade e como estes se relacionam.

A urbanização, portanto, se consolida como fenômeno mundial, já que na segunda metade do século XIX, metade da população vive nas cidades. Para Castells (1983, p.46), “[...] o termo urbanização refere-se ao mesmo tempo à

constituição de formas espaciais caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem como a existência e à difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana”.

Em síntese, Castells quer dizer que urbanização é a relação entre sociedade e espaço urbano. Essa relação, sociedade *versus* espaço urbano, começa a entrar em crise, em meados do século XVIII, mesmo antes do fenômeno da urbanização, quando do início da Revolução Industrial. A cidade passou por uma progressiva mudança de natureza, não só por força dos impulsos aglomerativos, mas também por sua forma de organização.

A evolução das tecnologias na área industrial fez com que novos produtos surgissem, o consumo destes aumentasse e se tornasse diversificado. Os efeitos desta evolução tecnológica, iniciada na segunda metade do século XX, que Singer (1998, p.100-104) denomina de Terceira Revolução Industrial¹³, são sensíveis no modo de vida das cidades.

Com a economia voltada para o setor de comércio e serviços, houve grande transformação na vida das cidades. Vários fatores facilitaram essas transformações, entre eles a informática, atualmente considerada como um dos meios mais eficientes de transporte de informação e comercialização (rápido, fácil e limpo). Há também a diminuição da taxa de natalidade, influenciando o (de)crescimento populacional. Os avanços da biotecnologia e da genética e o aumento da expectativa de vida implodiram os sistemas de saúde e previdenciário. Esta crise dos sistemas públicos de saúde e de previdência foi causada também pelas transformações econômicas, sociais e políticas.

De acordo com Singer (1998, p.103), “[...] o problema se complica pela ascensão do neoliberalismo, que questiona a universalidade da abrangência da assistência pública gratuita à saúde e o subsídio público à aposentadoria dos mais pobres. Saúde e previdência públicas estão hoje no centro dos piores conflitos sociais na maioria dos países”; ou seja, o neoliberalismo surge como alternativa ao

¹³ A Terceira Revolução Industrial, a que Singer faz menção, se refere ao avanço da tecnologia (da Internet a engenharia genética), assim como a Segunda Revolução Industrial, se reporta ao surgimento do automóvel, do avião e dos aparelhos domésticos, e a Primeira Revolução Industrial deve-se ao surgimento das primeiras formas de industrialização.

Estado de Bem-Estar¹⁴. E é nas cidades onde estas transformações acontecem, tudo ao mesmo tempo.

O Estado não evoluiu na mesma velocidade. Ao contrário, essas transformações sociais contribuíram para colocar em xeque o Estado e especialmente o Estado de Bem-Estar. Deste modo, foram se tornando inoperantes os mecanismos para gerenciar os problemas que surgiram a partir desses avanços, principalmente nas economias menos desenvolvidas, em que, apesar de chegar com certo atraso, a evolução tecnológica acentuou problemas preexistentes, como a carência na oferta dos serviços públicos (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, educação, saúde, dentre outros), os altos índices de desemprego, muitas vezes por conta da falta de qualificação da população, as dificuldades no sistema viário e do transporte público, episódios de violência etc.

De fato, essa crise urbana expressa as contradições da sociedade capitalista, cujos principais elementos constituintes são as desigualdades sociais e a concentração da propriedade. A descontinuidade administrativa, os entraves da burocracia e o despreparo dos quadros funcionais são outros elementos, freqüentemente, presentes na crise das cidades.

As conseqüências mais evidentes da urbanização nas sociedades capitalistas situam a miséria e a degradação ambiental das áreas habitadas pela população pobre ao lado de espaços altamente qualificados do ponto de vista tecnológico e ambiental. Nesse contexto, sucedem-se, constantemente, situações socialmente explosivas, contrapondo setores sociais, que reivindicam exclusividade de uso dos espaços urbanos mais bem dotados de infra-estrutura e de serviços sofisticados, aos outros setores sociais, que ainda lutam pelo acesso à moradia digna, ao saneamento, ao transporte, entre outros. Diante desses conflitos, e não

¹⁴ Para Keane *apud* Levy (1997, p.30), o Estado de Bem-Estar articulava a distribuição de recursos conforme o desempenho e as habilidades; fomentava o estímulo à acumulação privada de capital, dava ao Estado a função de estimular a acumulação de capital através de políticas alocativas, estimulava a evolução de uma sociedade igualitária de modo pragmático e gradual e pregava uma ordem mais democrática tida como condição e conseqüência essenciais do *Estado de Bem-Estar*, implicando a crença nos mecanismos da democracia formal, na consulta conjunta a sindicatos e empresas, acesso universal à educação superior, sistema de partidos políticos, domínio da lei codificada e formal e legislação social progressista.

obstante os ataques da perspectiva neoliberal, cabe ao Estado intermediar essa diversidade de reivindicações e de direitos.

Atualmente, a maioria das cidades, em especial, as brasileiras, enfrenta diversos problemas de ordem institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial, as quais, nas mais das vezes, são decorrentes da ausência de um planejamento urbano eficaz e/ou da ineficiência da gestão.

2.1.1 Planejamento e gestão urbanos: complementares e interdependentes

Entende-se que, para se chegar a uma gestão urbana eficiente, precisa-se de um planejamento urbano eficaz, e este deve satisfazer as dimensões que compõem uma cidade, quais sejam: institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial. É necessário então que planejamento e gestão urbanos sejam definidos, a fim de se chegar a um maior entendimento sobre estes dois entes.

Castells (1983) define o planejamento urbano como

[...] intervenção política sobre a articulação específica das diferentes instâncias de uma formação social no âmago de uma unidade coletiva de reprodução da força de trabalho, com a finalidade de assegurar sua reprodução ampliada, de regular às contradições não antagônicas, assegurando assim os interesses da classe social no conjunto da formação social e a reorganização do sistema urbano, de forma a garantir a reprodução estrutural do modo de produção dominante. (p.376-377).

Segundo o autor (1983, p.393), o planejamento urbano deve ser interpretado “a partir do efeito social produzido pela intervenção política sobre o sistema urbano e/ou sobre a estrutura social”, por isso, a questão social deve sempre ser relacionada ao planejamento.

Já, para Santos Jr. (1995, p.24), “A cidade começa a ser considerada como um organismo ou um sistema onde o bom funcionamento de cada um dos seus elementos é fundamental para o funcionamento do todo e vice-versa.” E, para que haja este bom funcionamento, é preciso haver um planejamento das ações a serem implementadas nesta cidade.

Já Singer (2002, p.152), acentua que “o planejamento pode regulamentar o uso do solo de modo a facilitar não só o contato no mercado de trabalho mas também entre os ofertantes e usuários de bens e serviços”. A partir destas

definições, entende-se que planejamento reúne estratégias que visam ao bom funcionamento de uma cidade, garantindo o bem-estar da população quanto à oferta de bens e serviços. O planejamento vai permitir que haja uma integração de suas dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial.

Souza & Rodrigues (2004) observam que

Quando se fala no enfrentamento das dificuldades observadas nas cidades é comum que se pense no planejamento como solução. [...], se houvesse planejamento, todos os problemas estariam resolvidos: do trânsito, do meio ambiente, até mesmo da multiplicação de favelas e loteamentos, entre muitos outros. Mas... seria assim tão simples?...
Os debates sobre a expansão de favelas e das periferias, o crescimento do tráfico de drogas e as políticas de segurança pública estão presentes em todos os lugares: nos jornais, nos livros, no cinema, na música nas conversas do dia-a-dia. (p.9-10).

Com relação à existência destes problemas citados por Marcelo Lopes de Souza e Glaucio Bruce Rodrigues, verifica-se que eles só existem quando as cidades não oferecem condições de igualdade para o desenvolvimento de seus habitantes. Cabe, portanto, ao Estado, nas suas três esferas – federal, estadual e municipal –, juntamente com a sociedade, tentar equacionar essas diferenças mediante do planejamento.

Além disso, ressalte-se que o planejamento elaborado somente por técnicos não é capaz de resolver problemas do cotidiano dos habitantes. Os técnicos responsáveis pelo planejamento possuem visão diferenciada da realidade de grande parte da população, principalmente aquela residente em áreas periféricas, que necessitam de infra-estrutura e serviços essenciais, ou seja, dos serviços que fazem da cidade um lugar para bem viver. Portanto, quando não há um intercâmbio do planejador com as partes interessadas, o planejamento torna-se inadequado, o que faz supor ser o motivo principal da ineficácia do planejamento.

Será então que o motivo principal de não haver eficiência na implementação no planejamento urbano de algumas cidades se refere à falta de comunicação entre o planejador e a população? Talvez este seja um dos motivos, mas não o único. O despreparo nas questões de planejamento e gestão e a negligência com que é tratada a cidade por parte dos gestores são outros motivos para esta ineficiência.

O planejamento urbano cedeu lugar à implementação de obras pontuais (quase sempre equipamentos urbanos direcionados sempre a cultura, lazer e entretenimento), que, em sua maioria, servem de ingrediente eleitoral. A cidade deixa de ser planejada para receber grandes projetos que, muitas vezes, criam problemas urbanos no que diz respeito ao uso e à ocupação do solo, ao sistema viário e, principalmente, ao cotidiano do cidadão.

Outro responsável pelo enfraquecimento do planejamento, segundo o autor, foi à popularização do termo gestão, vocábulo que, segundo Souza (2003, p.31) significa a “administração de recursos e problemas *aqui e agora*”. Isso comprometeu o planejamento. A palavra gestão está relacionada para muitos como um consenso, um controle operacional mais democrático, enquanto o planejamento soa como algo do passado, relacionado à tecnocracia.

Concorda-se com o autor, quando este complementa sua afirmação dizendo que, assim como existe a necessidade de administrar o *agora*, é essencial se ter uma visão em longo prazo, até mesmo para se tecer cenários que poderão ocorrer. E isso é tarefa para o planejamento. Souza (2003, p.31) confirma esse pensamento, quando assinala que “A administração de curto e médio prazo é tão essencial quanto à visão de longo alcance e a reflexão de longo prazo”. Portanto, planejamento e gestão não competem entre si, pelo contrário, uma boa gestão acontecerá se esta for antecedida de um planejamento adequado.

Souza (2003) é veemente na distinção entre planejamento e gestão, quando expressa que

[...] a substituição da palavra planejamento por gestão baseia-se em uma incompreensão da natureza dos termos envolvidos. Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem *referenciais temporais* distintos e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prevê a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou inversamente, com o fito de tirar melhor partido de prováveis benefícios*. De sua parte gestão remete ao presente: gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o invisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a

flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares. (p.46).

Concorda-se com Marcelo Lopes de Souza que planejamento e gestão urbanos são atividades complementares e interdependentes e, que, portanto, a gestão pode ser definida como a implementação do planejamento.

Para Castells (1983, p.338), a gestão é “regulação da relação entre *produto* (meios de produção específicos), *consumo* (força de trabalho específica) e *troca* em função das leis estruturais, da formação social [...]. É a especificação urbana da instância política, o que não esgota as relações entre esta instância e o sistema urbano”.

De acordo com Santos Jr. (1995)

A nova concepção de planejamento e gestão da cidade possui dois fundamentos. Primeiro, o diagnóstico de que o capitalismo tardio gerou uma dinâmica intra-urbana a qual produz e reproduz as desigualdades sociais, traduzidas pela segregação e pela espoliação urbana. Segundo, os princípios políticos e ideológicos calcados no ideário da democracia e da justiça social, concepção que recebe fortes influências das idéias e análises identificadas como a sociologia urbana marxista francesa. (p.21).

Segundo o autor, alguns desafios são necessários para se chegar ao sucesso do planejamento e da gestão das cidades. Devem ser mencionados como, por exemplo, a unidade política e técnico-científica do planejamento e da gestão, uma análise dos instrumentos de que o planejamento e a gestão urbanos dispõem, a adequação dos meios para se chegar a um fim, dar importância devida a termos como participação popular e contextualizar o planejamento dentro da teoria das ciências sociais. O desafio maior, porém, é de não tornar a cidade uma simples máquina controlada pelo Estado e sim planejá-la de modo que sua gestão seja eficiente para que as estratégias de planejamento sejam implementadas de forma correta e de acordo com a expectativa da sociedade.

Ribeiro e Santos Jr. et al. (1997) ressaltam que

[...] boa parte das experiências de planejamento local carregam a marca da ineficácia. Em função disso é evidentemente desejável para uma gestão democrática fazer uso de tecnologias de planejamento que alcancem a eficácia [...]. (p.303).

A ineficácia de boa parte dessas experiências de planejamento, no entanto, não decorre somente da falta de tecnologias. A ineficácia, aqui, pode ser definida como a ausência de resultados positivos na implementação do planejamento de uma cidade. Já a ineficiência da gestão é causada também pelo desconhecimento e/ou descompromisso do gestor público relativamente à aplicação dos instrumentos que devem gerir esta cidade, como, por exemplo, os planos diretores.

2.1.2 O plano diretor

Entende-se que o plano diretor municipal é instrumento que melhor se adequa para gerir uma cidade.

Ribeiro e Cardoso et al. (2003) ensinam que

Desde que as cidades foram tomadas pelo desenvolvimento capitalista, começou-se a afirmar que elas deveriam ser adaptadas às exigências da nascente economia industrial. [...] Nesta fase, a preocupação dos *planejadores sem planos* – grupo constituído basicamente por médicos e engenheiros – era a questão da higiene pública, que gerou profundas intervenções sobre a cidade e, principalmente, sobre as moradias populares. Estas reformas mudaram também a forma da cidade, produzindo uma nova simbologia requerida pelas elites em ascensão. Os problemas urbanos então se confundiam com os problemas sociais e as intervenções visavam à realização de uma reforma social. (p.104-105).

É somente a partir de 1920, entretanto, que aparece a figura do urbanista. De acordo com Ribeiro e Cardoso et al. (2003, p.105) “a cidade passou a ser concebida a partir de princípios que estavam a meio caminho entre a filosofia social e a racionalidade técnica”.

Nesse momento, surgem as demandas originadas pela urbanização no que diz respeito ao ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano e que deram origem à Carta de Atenas. Nos países subdesenvolvidos, o avanço da industrialização fez surgir a migração campo-cidade. Pessoas saíam das zonas rurais em busca de melhores condições de vida nas cidades e, quando chegavam, se fixavam em áreas periféricas, a chamada cidade ilegal. A partir daí o planejador deixa de vislumbrar o caráter intelectual do planejamento e passa a ordenar a cidade de forma técnica.

Ribeiro e Cardoso et al. (2003) anotam ainda que

[...] que devemos entender o Plano Diretor como gestão política da cidade, o que pressupõe:

1. a identificação das forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses no que concerne ao crescimento urbano;
2. a construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanos que assegurem, por um lado, a redução das desigualdades sociais através da democratização do acesso ao uso da cidade, permitindo assim a conquista da real cidadania; por outro, a defesa de padrões mínimos de qualidade de vida pelo estabelecimento de normas de habitação e de preservação no meio ambiente; a partir destes elementos deverão ser definidos critérios que orientem a gestão planejada da cidade, entendida como:
 - a. regulação pública da produção privada do meio ambiente construído, tanto no que se refere à construção residencial quanto aos equipamentos urbanos;
 - b. regulação pública da produção 'informal' do meio ambiente construído entendendo-se por esta todas as formas de construção residencial que convivem com a incorporação imobiliária e a construção por encomenda, o que pressupõe a legitimação da 'cidade ilegal' (favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços e casas de cômodos, vilas de periferia etc.);
 - c. regulação pública da produção e gestão privadas dos serviços urbanos (transportes coletivos, educação, saúde etc.), em termos de quantidade, qualidade e distribuição espacial;
 - d. produção e gestão pública dos serviços urbanos municipalizados;
 - e. regulação pública das decisões dos agentes privados concernentes à utilização econômica do meio ambiente construído. (p.110).

Para garantir a eficiência da gestão com origem na implementação do plano diretor, este deve ter conteúdo multi e interdisciplinar. Deve conter diretrizes econômicas, ambientais, sociais, culturais, ou seja, há de propor solucionar os problemas de uma cidade, além de promover seu desenvolvimento.

Na prática a eficácia do planejamento municipal mediante a implementação do plano diretor como instrumento de gestão da cidade acontece com a atuação do poder público para reduzir de desigualdades sociais no sentido de garantir a todos o acesso aos equipamentos e serviços públicos; estabelecer um sistema de mobilidade e de transporte público aos seus habitantes; estabelecer mecanismos de controle da produção e comercialização do ambiente construído, evitando assim a especulação imobiliária; garantir formas de preservação dos espaços naturais; instituir formas de participação popular na implantação de políticas públicas, planos, ações e projetos; e garantir a transparência na gestão municipal.

Ribeiro e Cardoso et al. (2003) ainda acentuam que

Neste sentido, assumir claramente um compromisso com o planejamento e materializá-lo em planos e projetos voltados para a redução das desigualdades da cidade capitalista parece-nos hoje tarefa fundamental para o desenvolvimento de formas mais democráticas e justas de vida em nossas cidades, viabilizando uma reforma urbana abrangente e eficaz. (p.118).

Souza (2003, p.75), confirma essa asserção, observando que “o desenvolvimento urbano, o qual é o objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanas, deixa-se definir com a ajuda de dois objetivos derivados: a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social”.

Portanto, a finalidade última do planejamento e da gestão é reconhecer a existência de conflitos e promover a superação destes, em especial, problemas de injustiça social e de melhoria da qualidade de vida. Planejamento e gestão vistos sob esta óptica são estratégias de desenvolvimento urbano, ou seja, o objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanas é o próprio desenvolvimento urbano.

2.2 Planejamento urbano no Brasil

O planejamento e a gestão urbanas nas cidades brasileiras são implantados tardiamente, e, não como forma de prevenir alguns problemas advindos do processo de urbanização acelerado do País, mas sim no intuito de remediar o desordenamento e as mazelas causadas por este processo.

Recentemente, entretanto, o planejamento das cidades brasileiras, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, passa por uma transformação, na qual a sociedade, que antes dificilmente participava do processo de planejamento e gestão urbanas, hoje é um dos protagonistas desse processo.

2.2.1 Antecedentes históricos

O planejamento urbano no Brasil ocorreu, inicialmente em 1895. Leme (1999, p.21) recorda-se de serem três os períodos antecessores do planejamento urbano brasileiro da atualidade: “[...] o primeiro de 1895 a 1930; o segundo de 1930 a 1950 e o terceiro até 1964”.

No primeiro período do planejamento urbano brasileiro, surgem as primeiras intervenções urbanas sobre as grandes cidades, as quais tiveram como preocupação central a questão da higiene pública. Tais intervenções foram implementadas por grupos constituídos por médicos e engenheiros e tinham como objetivos a modernização e o embelezamento urbano. A questão do saneamento era central por causa das epidemias que provocavam morte de milhares de cidadãos.

Nesse período, mais precisamente após o segundo quartel do século XX, outra preocupação diz respeito à circulação. Leme (1999, p.22) anota que “[...] tratavam-se de transformar as estruturas urbanas herdadas de uma economia colonial em que a circulação se fazia mais como passagem entre as cidades e os centros produtores”. Dá-se início ao alargamento das ruas, que tinha como referência as grandes reformas urbanas européias, em especial, a reforma de Paris feita por G. E. Haussmann¹⁵.

As novas vias tinham que se adequar aos novos meios de transporte, em especial, ao bonde. Leme (1999, p.22) observa que “A ênfase central estava na técnica e a estética, presente em alguns projetos em particular naqueles realizados para as áreas centrais das cidades.” Estes projetos, realizados principalmente nas áreas centrais, eram denominados de melhoramentos. Algumas destas cidades, em vez somente de melhoramentos, elaboraram planos urbanísticos, como foi o caso da Cidade de Natal, que, segundo Lima (1998) entre os anos de 1901 e 1904, garantiu sua expansão com o Plano da Cidade Nova, do agrimensor italiano Antonio Polidrelli e em 1929 teve um Plano Geral de Sistematização de Natal elaborado por outro italiano, o arquiteto Giacomo Palumbo.

¹⁵ Georges-Eugène Haussmann (1809-1891), nasceu e morreu em Paris. Advogado, funcionário público, político, administrador francês, foi nomeado prefeito por Napoleão III. Foi o grande remodelador de Paris, cuidando do planejamento, durante 17 anos. Haussmann planejou uma nova cidade, melhorando os parques parisienses e criando outros, construindo vários edifícios públicos. Melhorou também o sistema de distribuição de água e criou a rede de esgotos. Depois que Napoleão III declarou o segundo Império em 1851, proclamando-se Imperador depois da Revolução de 1848, Paris se transformou radicalmente, tornando-se a cidade mais imponente da Europa no seu governo. O Barão de Haussmann foi encarregado pelo novo Imperador de modernizar a cidade. Para isto, Haussmann modificou as ruas sujas e apinhadas da cidade medieval e criou uma capital ordenada sobre a geometria de avenidas e bulevares. Auteil, distrito vizinho anexado, passou a ser subúrbio como outros. O plano criado para o centro da cidade previa a reformulação da área em um dos extremos dos Champs-Élysées (Campos Elíseos). Haussmann criou uma estrela de 12 avenidas amplas em volta do Arco do Triunfo, onde grandes mansões foram erguidas entre 1860 e 1868. Haussmann foi sub-prefeito em Nérac em 1830, prefeito do Sena de 1853 a 1870, senador em 1870, deputado em 1877. As despesas decorrentes de todas as suas obras provocaram sua demissão em 1870, em razão dos protestos provocados.

O segundo período, segundo Leme (1999, p.25), é definido pelos anos de 1930 a 1950, “é marcado pela elaboração de planos que têm por objeto o conjunto da área urbana na época”. É neste tempo que aparece o zoneamento como proposta de ordenamento espacial. Além disso, são instituídos os órgãos de planejamento urbano nas principais cidades brasileiras, para que estes possam intensificar ali o planejamento urbano.

Cidades como São Paulo e seu Plano de Avenidas elaborado em 1930 por Francisco Prestes Maia; Rio de Janeiro, também em 1930, com o Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento, elaborado pelo arquiteto Donat Alfred Agache; Recife, em 1932, com o Plano de Remodelação e Extensão, elaborado pelo engenheiro-arquiteto Nestor de Figueiredo, dentre muitas outras, tiveram planos urbanísticos elaborados. É nesse período, em 1933, que é feito para a cidade de Fortaleza o primeiro plano urbanístico, o Plano de Remodelação e Extensão, também pelo engenheiro-arquiteto Nestor de Figueiredo.

O terceiro período, entre os anos de 1950 a 1964, segundo Leme (1999, p.31), é marcado pela introdução dos planos regionais “dando conta da nova realidade que se configura nesta época: a migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e a conseqüente conurbação”.

Com o golpe de Estado em 1964, realizado pelos militares, e a instalação de um regime autoritário no País, o planejamento urbano, neste período, se consolidou como uma das principais ações de governo, entretanto, seus propósitos não se deram para melhoria da qualidade de vida da população, e sim como um instrumento de controle político.

2.2.2 Da tecnocracia à gestão democrática

Com a implantação do regime militar, a questão urbana estadual e municipal é subordinada à esfera federal, que também passou a centralizar as questões relacionadas às políticas sociais. Foram criados o Banco Nacional da Habitação, BNH e o Sistema Federal de Habitação – SFH, que tinham a dupla missão de construir para a recuperação da economia pela indução de investimentos maciços no setor da construção e oferecer alguns benefícios às massas urbanas. No sentido

de complementar o SFH, o Governo criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, para o tratamento dos emergentes problemas urbanos.

Nesse período, o Ato Institucional Nº 5 suspendeu as garantias constitucionais do cidadão e dotou o Presidente da República de poderes para intervir em municípios e estados brasileiros. Assim, a escolha do ocupante do cargo de prefeito municipal ficava subordinado ao Poder Central, ao entender que os gestores municipais não deveriam ter experiência político-partidária, que fossem de preferência técnicos ou burocratas; assim, funcionavam como gestores neutros.

Em 1967, com o intuito de ordenar melhor o crescimento e desenvolvimento do País, em virtude das migrações, provenientes do êxodo rural e, conseqüentemente do rápido processo de urbanização brasileira, além das dificuldades de governar o País de forma centralizadora, são criadas, com a outorga da Constituição Brasileira de 1967, as regiões metropolitanas, as quais só iriam ser oficialmente instituídas em 1973.

Para a institucionalização destas regiões, o Governo Federal elaborou uma metodologia de planejamento, exposta nos Planos de Desenvolvimento Integrado – PDIs, que se iniciavam, definindo, em estudos elaborados, quais eram os municípios pertencentes à região metropolitana, e sua cidade-pólo, isto é sua metrópole. Assim, foram instituídas as regiões metropolitanas de Curitiba, Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Belém, Fortaleza e do Rio de Janeiro.

Os PDIs visavam também ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, além de definir uma organização físico-territorial. Tais planos, entretanto, como foram elaborados somente por um viés tecnicista, não correspondendo à realidade vivenciada por tais municípios.

Santos Jr. (1995) noticia que

A constatação do evidente fracasso da política centralizada de planejamento praticada pelo regime autoritário, aliada as críticas de importantes setores técnicos e acadêmicos, fez com que, já a partir de meados da década de 70, o Governo Federal começasse a abandonar as tentativas globalizantes e integradas de planejamento, iniciando então, o que nos anos 80, seria chamado de planejamento participativo. (p.36).

Após o regime militar ditatorial, findado em 1985, e com a proposta de uma nova Constituição, as conseqüências das mudanças na urbanização da sociedade brasileira foram profundas, principalmente porque a elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 busca, como um dos protagonistas desse processo, a participação da sociedade.

O Movimento pela Reforma Urbana – MRU¹⁶ desenvolveu-se com maior força no período da discussão sobre a nova Constituição, trazendo para o debate constitucional as questões da gestão municipal, do planejamento, da política urbana e do meio ambiente. Responsável pela elaboração da emenda popular ao Projeto de Constituição, o MRU buscou construir princípios e instrumentos de planejamento e gestão das cidades. Esta emenda popular contou com cerca de 200.000 assinaturas e contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana no Texto Constitucional, porém, a Constituição Federal de 1988 incorporou somente alguns dos princípios do Movimento pela Reforma Urbana, explicitados nos artigos 182 e 183 da Carta Magna.

De acordo com a CF/88 (Brasil, 1988),

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

§ 1º - 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.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, 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 - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

¹⁶ O Movimento pela Reforma Urbana – MRU foi um movimento de diversos setores sociais do Brasil, iniciado no final de 1970, no sentido de promover uma reforma urbana no País, de forma a garantir uma cidade justa para todos.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, componentes do capítulo que dispõe sobre a política urbana, seriam auto-aplicáveis, segundo o entendimento de alguns juristas mais progressistas, no entanto, não foi o entendimento tido pelo Supremo Tribunal Federal – STF¹⁷. Além disso, havia demanda de instrumentos para que se pudesse realizar uma gestão coerente com o conteúdo constitucional nas cidades brasileiras. Assim surgiu o Estatuto da Cidade¹⁸.

A aprovação do Estatuto da Cidade foi concebida pelos partidários do MRU, no Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU, como a conquista de um valioso instrumento de política urbana que, se apropriado pela população organizada e pelos municípios com o objetivo de realizar a função social da propriedade e da cidade nos municípios brasileiros, será de grande utilidade na mudança do quadro de desigualdade, exclusão e segregação, bem como será uma grande contribuição na luta por cidades justas, humanas, democráticas.

Em 10 de julho de 2001, a Lei Nº 10.257, denominada também de Estatuto da Cidade, foi finalmente aprovada, vigorando desde o dia 10 de outubro do referido ano. O Estatuto da Cidade dispõe sobre as seguintes matérias:

- Diretrizes Gerais da Política Urbana, onde são definidas as diretrizes gerais que devem ser observadas pelo Governo Federal, governos estaduais e municipais, que possam garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, como a garantia do direito às cidades sustentáveis, e ao desenvolvimento de gestões democráticas nas cidades.

¹⁷ O Supremo Tribunal Federal – STF o órgão maior do Poder Judiciário Brasileiro.

¹⁸ O Estatuto da Cidade é um projeto de lei federal que tem por objetivo instituir uma lei nacional que é a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano – LDU, visando, assim, a regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição Brasileira de 1988.

- Instrumentos de Política Urbana, que definem quais são as ferramentas que o Poder Público, especialmente municipal, devem utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades:
 - instrumentos do parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Brasileira – Parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, Imposto Territorial sobre a Propriedade Urbana – IPTU, desapropriação para fins de reforma urbana;
 - instrumentos de regularização fundiária – usucapião especial de imóvel urbano; concessão de uso especial para fins de moradia; concessão do direito real de uso;
 - instrumentos urbanísticos – direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; estudo de impacto de vizinhança;
- Plano Diretor, que é considerado o instrumento básico da política urbana municipal.
- Gestão Democrática da Cidade, visando a atender o princípio constitucional da participação popular, o Estatuto da Cidade define os instrumentos que devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade.

O Estatuto da Cidade veio abarcar um conjunto de princípios – no qual está expressa uma concepção de cidade, de planejamento e gestão urbanos – e uma série de instrumentos que, como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades pretendidas. O Estatuto da Cidade, entretanto, apesar de ser o instrumento-mestre no que se refere à política urbana brasileira, apenas representa o início de uma nova visão do processo de renovação desta política.

2.3 As dimensões do plano diretor

Atualmente, com o advento da globalização e da necessidade que as cidades têm de se especializar para se tornarem competitivas, o planejamento é importante ferramenta para o seu desenvolvimento. Por isso, o plano diretor deve ser a diretriz maior do gerenciamento da cidade.

Para ser considerado um instrumento de gestão, o plano diretor precisa ter uma abrangência interdisciplinar. Sua dimensão maior e principal é a territorial. É nela que todas as outras dimensões são concretizadas. É por meio da dimensão territorial que estão materializadas as interdisciplinares e complementares, imprescindíveis na gestão urbana, quais sejam: dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica e dimensão tributária.

2.3.1 Dimensão institucional

Tem-se a idéia de que o plano diretor é um instrumento que regula somente os índices urbanísticos e as operações urbanas em uma cidade e, que por isso, sua elaboração e implementação devem estar vinculadas à secretaria municipal que responde pelo planejamento urbano.

As funções de um plano diretor, porém, são muito maiores do que esta. Como Lei, ele deve ser o ponto de partida para a elaboração do plano plurianual e do orçamento do municipal, para que possa realmente ser um instrumento da gestão urbana. Para isso acontecer, ele deveria estar atrelado na mesma instância governamental que elabora e gere o plano plurianual e o orçamento. A partir dele, se pode ordenar a estrutura administrativa municipal.

A dimensão institucional do plano diretor é a primeira forma de garantir sua aplicabilidade como instrumento de gestão urbana. Já foi visto que a Constituição Federal de 1988, além de contemplar o planejamento descentralizado, concedeu às unidades municipais bem mais autonomia para planejar e gerir seu território. Também, no seu artigo 182, que trata da política urbana, determinou a elaboração do plano diretor para cidades de mais de 20.000 habitantes, dentre outras diretrizes.

Em 2001, o Estatuto da Cidade regulamentou o que está escrito na Constituição, afirmando em seu artigo 40 que o plano diretor é um instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana. E é no artigo 40, no parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade, que se tem a dimensão institucional do plano diretor no gerenciamento de uma cidade. É dito ali, que “o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

A vinculação entre os instrumentos de planejamento e a gestão municipal é o elemento que garantirá a efetividade do plano diretor, desde que o processo seja acompanhando e fiscalizado pela população, Poder Legislativo e sociedade civil.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica de cada município tem, em seu conteúdo, diretrizes legais específicas para a elaboração e implementação do plano diretor. Com isto, fica definido que o plano diretor é o principal instrumento de gestão do desenvolvimento municipal. É válido ressaltar que, no município, a Lei Orgânica é a única lei sobrepujante ao plano diretor.

É sabido, porém, que os gestores municipais e o Executivo Municipal – prefeitos e secretários – têm muitas vezes como instrumento de gestão dos municípios que governam os planos plurianuais e os orçamentos anuais, fazendo com que o plano diretor deixe de ter sua devida importância, ou, pior, que o plano diretor seja posto de lado. Assim, os planos plurianuais e os orçamentos anuais passam a ser os balizadores da gestão municipal.

Ribeiro e Cardoso et al. (2003) lembram que

A elaboração dos Planos Diretores deve ser encarada como uma forma de defesa do compromisso do poder público em assegurar um determinado nível de bem-estar coletivo. (p.108).

As figura do prefeito, vice-prefeito e pessoal ligado às secretarias municipais têm a obrigação de inserir as diretrizes do plano diretor nas ações que irão desenvolver. Portanto, como expresso anteriormente, a estrutura administrativa municipal, deve ser compatível, a fim de que o plano possa ser implementado de forma eficiente, garantindo assim sua função maior, que é ser instrumento de gestão urbana.

2.3.2 Dimensão econômica

“Haverá alguma razão econômica que leve grandes massas humanas (só o Brasil possuía em 1970 onze cidades com mais de 500 mil habitantes) a se agruparem em áreas bastante reduzidas?” O questionamento de Singer (2002, p.139) destaca a importância da economia na estrutura urbana de uma cidade.

O próprio Singer (2002, p.139) responde a este questionamento no momento de expressar que “determinadas atividades exigem cooperação de um elevado número de pessoas, que precisam viver próximas umas das outras para poder desempenhá-las”. É o caso da indústria da transformação, do comércio, dos serviços, dentre outras atividades econômicas, que necessitam de concentração populacional. E assim, por intermédio dessas aglomerações, necessárias a essas atividades, surgem os núcleos urbanos.

No caso do Brasil, no momento em que o País iniciou seu processo de industrialização, além da necessidade de se ter mais mão-de-obra, pessoas, sem perspectivas de vida, que moravam em cidades pequenas do Brasil, principalmente na região Nordeste, vislumbraram que ali surgia uma oportunidade para melhorar sua qualidade de vida.

Essa migração-campo cidade acelerou a urbanização e, como as cidades, mesmo as grandes cidades, não estavam aptas a receber este contingente populacional, começaram a aparecer diversos problemas urbanos que até hoje os governos tentam solucionar: moradia, transporte, educação, saúde, lazer, segurança, dentre outros. Todos esses problemas poderiam ser parcialmente resolvidos com a oferta de empregos, fato este conhecido e priorizado pelas várias administrações municipais brasileiras.

A economia é fator primordial no planejamento de um município, mas ela é parte de um todo, o qual é a cidade, composta de habitações, espaços públicos, vias, infra-estrutura, leis e cidadãos.

O desenvolvimento econômico de uma cidade revela seu grau de desenvolvimento social, cultural, infra-estrutural e territorial. Hoje, toda cidade busca sua identidade econômica. Uma cidade pode ter como vocação ser estratégica para o desenvolvimento da indústria da transformação, ou pode ter a vocação de ser cidade turística, pode ser vocacionada para o setor cultural, comércios e serviços, atividades portuárias, dentre outras.

Para que ela se desenvolva mediada por esta vocação, deve estar bem amparada por estratégias elaboradas por um planejamento adequado e gerido convenientemente. Em muitas cidades, inclusive as cidades brasileiras, este

planejamento ocorre desvinculado do planejamento urbano da própria cidade. Esse tipo de planejamento é o chamado planejamento estratégico.

Lopes (1998) explica que

O planejamento estratégico de cidades desenvolveu-se face a necessidade de compatibilizar os desafios gerados pela nova estruturação da sociedade urbana em um mundo globalizado, criando novas demandas e aspirações, com a administração local. Busca uma visão de futuro, a partir da realidade atual que nos permita evoluir dentro de condições pré-estabelecidas que capacitem a sociedade urbana a enfrentar desafios e obstáculos, dentro de seus próprios termos, minorando aqueles impostos de fora. (p.87)

Acredita-se, no entanto, que o planejamento estratégico seja parte acessória de um planejamento maior, um planejamento que contemple também as questões sociais e físico-territoriais. O plano diretor deve ser este plano maior. O planejamento estratégico deverá está sintonizado com todas as diretrizes propostas por ele, inclusive estratégias, ações e projetos vinculados ao plano estratégico deverão constar no plano diretor, a fim de fazerem parte do orçamento municipal e, conseqüentemente, poderem estar no orçamento municipal, para que sua implementação possa ser objeto de financiamento por parte do poder público, instituições privadas ou até mesmo por organizações não-governamentais – ONGs.

A população também deve estar inserida no desenvolvimento da economia de sua cidade para dinamizar os setores econômicos que nela atuam. Souza (2003, p.158) acentua que “programas específicos de geração de emprego e renda podem e devem ser acoplados a políticas de reforma urbana [...]”.

Atualmente, as cidades brasileiras estão vivendo o abandono do planejamento estratégico, pois a urgência de sanar os problemas do cotidiano faz com que estas não se preocupem mais em planejar a médio e longo prazo. Outra razão para o abandono do planejamento estratégico é a preocupação do município de, anualmente, elaborar seu orçamento, de modo a garantir verbas dos governos federal e estadual, além de financiamentos externos para a execução de seus projetos, que, na maioria das vezes, são projetos pontuais, nada que leve em conta um planejamento maior.

O erro está no grau da importância dada ao orçamento. O orçamento municipal adquiriu visibilidade, maior do realmente possui. E, para aumentar essa

visibilidade, foi instituído o chamado “orçamento participativo”, onde se elege um conselho de cidadãos para deliberar o destino dos recursos públicos municipais.

Esta metodologia é, de fato, positiva, para as cidades. Envolver o cidadão para que ele decida como serão utilizados os recursos de seu município, além de garantir o princípio da gestão democrática, regulamentado no Estatuto da Cidade, faz com que o gestor saiba, realmente, quais as intervenções a serem feitas no âmbito municipal.

Verifica-se é que estas intervenções, além de ser pontuais, não obedecem a um planejamento maior, pois, muitas vezes, os projetos que constam nos orçamentos não fazem parte nem mesmo nos planos plurianuais. A crítica à importância dada ao orçamento é esta: é a de não obedecer, primeiramente, ao plano maior, o plano diretor. É aí que está à dimensão econômica do plano diretor. É o plano que vai indicar os projetos e melhorias que devem ser executados, e, após isso, elas devem ser inseridas no orçamento municipal.

2.3.3 Dimensão social

Souza (2003, p.123) observa que o plano diretor, no Brasil, em sua origem, nos idos dos anos 1930, apresentava-se como um instrumento de organização espacial, ou seja, sua função era de regulamentar o ordenamento dos espaços de uma cidade, tratar do seu sistema viário, de sua infra-estrutura e propor encaminhamentos no que diz respeito a sua expansão, para se alcançar a *cidade ideal*. Este tipo de planejamento correspondia ao *blueprint planning*, o planejamento físico-territorial anglo-saxão.

Considera-se que é a partir da Carta de Atenas que há uma preocupação com o usuário da cidade: o cidadão. Uma cidade é ideal quando proporciona aos seus habitantes as seguintes funções: habitar, circular, trabalhar e recrear. Desde 1980, o ideário da reforma urbana, prega, de acordo com Souza (2003, p.157), “seu conteúdo crítico de busca de maior justiça social no espaço urbano, um *ideário* mais amplo, que fosse bem além da questão da habitação [...]”.

A promulgação do Estatuto da Cidade institucionaliza o ideário da reforma urbana, quando diz que a cidade deve exercer sua função social. Portanto,

mecanismos devem ser criados para torná-la compatível com as exigências do Estatuto.

De acordo com o Estatuto da Cidade, (Brasil, 2001),

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I. garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II. gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III. cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV. planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V. oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- VI. ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
 - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
 - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
 - g) a poluição e a degradação ambiental;
- VII. integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII. adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X. adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI. recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII. proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

- XIII. audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV. regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV. simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI. isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Souza (2003) expõe claramente esse desafio proposto para as cidades a partir do Estatuto, quando exprime que

[...] planejar e gerir uma cidade não é planejar ou gerir apenas ou sobretudo coisas (substrato espacial, mobiliário urbano etc.), mas sim planejar e gerir relações sociais. (p.178).

O desenvolvimento sócio-espacial deve ser visto, assim, como um infundável processo de busca do justo e do melhor em matéria de instituições e relação sociais. (p.186).

De acordo com Lima (1998),

[...] A elaboração dos Planos Diretores deve ser encarada como uma forma de defesa do compromisso do poder público em assegurar um determinado nível de bem-estar coletivo. (p.108).

A dimensão social, portanto, deve tratar de propor alternativas para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa em conjunto com o melhor ordenamento das funções urbanas.

2.3.4 Dimensão política

Anteriormente acentuou-se que o plano diretor tem uma dimensão social. E, já que ele também é um instrumento de gestão da cidade, para que seja elaborado e implementado, depende do conhecimento e do apoio da sociedade, ficando assim evidente sua importância política.

O plano diretor não é um instrumento de gestão de uma agremiação político-partidária. Se ele é tecnocrático ou participativo, vai depender tanto da iniciativa do poder público como também da iniciativa e participação da sociedade. Ele tem sua

dimensão política porque é um instrumento da sociedade e, se é de uma sociedade, tem uma dimensão política.

Na perspectiva de Souza & Rodrigues (2004),

Planejamento e gestão nunca são neutros, uma vez que são a expressão de grupos sociais. De fato, a prática do planejamento e da gestão é política por excelência, uma vez que envolve relações de poder, conflitos e interesses de grupos, classes, instituições, empresas etc. (p.24).

Abrir mão do planejamento é incompatível com o desejo de se ter uma sociedade organizada. É a partir do planejamento que se criam soluções para anteceder conflitos e contradições que possam existir numa sociedade. Hoje a participação popular, ou a gestão democrática, ou ainda democracia participativa, como também é denominada, é obrigatória no sentido de se obter uma cidade justa socialmente.

Sobre este assunto Levy (1997, p.48) ensina que “as principais características da democracia participativa seriam a participação direta do cidadão na regulação das instituições [...], reorganização dos partidos políticos [...], reorganização dos *partidos participativos* e manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação de formas políticas”.

Levy, porém, levanta algumas dificuldades quanto a esse processo, na medida em que não há nada a assegurar que as pessoas se tornarão mais democráticas, cooperativas e dedicadas; não há nada que assegure que a participação popular leve a resultados políticos consistentes ou desejáveis. Ainda segundo Held *apud* Levy (1997, p.50), existem cinco condições para que haja realmente um processo de participação democrática, que são “a igualdade de votos, a participação efetiva, a compreensão qualificada das matérias debatidas, o controle final da agenda pelo *demos*¹⁹ e a incorporação de todos os cidadãos no processo”.

O Ministério das Cidades, dentro de sua Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, busca, no “plano diretor participativo”, novas formas de se planejar com a participação popular, acreditando que a sociedade pode e deve participar do processo de planejamento de sua cidade.

¹⁹ *Demos*: palavra de origem grega que significa povo.

Para Saule Jr. (1997)

[...] O plano diretor, em decorrência da sua natureza de ser o instrumento básico da política urbana municipal, tem como pressupostos para a sua eficácia jurídica o planejamento democrático e participativo com base no princípio da participação popular, como meio de garantir a apropriação e o reconhecimento institucional da realidade social, cultural local para a constituição das regras, procedimentos e instrumentos destinados a tornar efetivo o direito à cidade [...]. (p.42).

Na compreensão de Souza & Rodrigues (2004, p.82) “Uma forma de participação da sociedade civil são o ativismo e os movimentos sociais que são formas que as pessoas têm de se organizar e se colocar como participantes ativos na sociedade”. Isso quer dizer que o planejamento e a gestão de uma cidade só poderão funcionar corretamente se estiverem apoiados na participação popular.

A sociedade civil e seus vários segmentos têm que se conscientizar de que é o principal agente das transformações sociais, econômicas, políticas, territoriais, jurídicas, tributárias, dentre outras que ocorrem em seu cotidiano.

O plano diretor é um instrumento fundamental para a realização da gestão das políticas públicas. Deve ser condizente com os anseios da sociedade e com o que se propõe o Poder Público quanto à implementação da política local, senão, de nada adiantará tê-lo planejado e tê-lo como instrumento de gestão.

A participação popular hoje é um dos requisitos básicos no processo de planejamento e gestão de uma cidade. Esta participação deve estar presente nas reuniões do plano diretor, na elaboração dos planos plurianuais e orçamentos municipais, sob a forma de conselhos. Com a participação popular na gestão municipal, pretende-se alcançar um novo grau de consciência e desenvolvimento para as cidades mediante a ética, a democracia e a solidariedade.

2.3.5 Dimensão jurídica

A dimensão jurídica do plano diretor pode ser atestada na Constituição Federal de 1988, no artigo 30, que trata da competência dos municípios, mais precisamente em seus incisos I (onde exprime que é competência do município “legislar sobre assuntos de interesse local”.) e IV (onde expressa que o município deve “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”), e no artigo 182 dispõe sobre a política urbana e é confirmada com a Lei que regulamenta esse último artigo: o Estatuto da cidade, como já se expressou em passagem anterior.

Com relação à obrigatoriedade do Plano Diretor, o artigo 41 do Estatuto da Cidade define que o plano é obrigatório nas cidades:

- de mais de vinte mil habitantes;
- integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- integrantes de áreas de especial interesse turístico; e
- inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Para Meirelles (2003)

A aprovação do plano diretor deve ser por lei, e lei com supremacia sobre as demais, para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento. Daí por que os Municípios podem estabelecer em sua legislação *quorum* qualificado para aprovação ou modificação da lei do plano diretor, infundindo, assim, mais segurança e perenidade a essa legislação. Toda cautela que vise a resguardar o plano diretor de levianas e impensadas modificações é aconselhável, podendo a própria Câmara estabelecer regimentalmente um procedimento especial, com maior número de discussões ou votação em duas ou mais sessões legislativas, para evitar a aprovação inicial e suas alterações por maiorias ocasionais. (p.520).

Juridicamente, é obrigação do poder público local ordenar física e socialmente seu território por intermédio do plano diretor, regulando o uso e a ocupação do solo, bem como a execução de construções, a instalação de equipamentos e o exercício de atividades que afetem a vida e o bem-estar da comunidade urbana.

De acordo, ainda, com Meirelles (2003)

As atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da ordenação espacial, que se consubstancia no *plano diretor* e nas *normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável*, abrangendo o *zoneamento, o loteamento e a composição*

estética e paisagística da cidade; e o de controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares. (p.517).

O Direito Municipal Brasileiro diz que a lei maior em um município, quando se quer definir planos, ações e projetos, é o plano diretor. Isto é, nenhum outro plano se sobrepõe a ele. Meirelles (2003) confirma a afirmação de que o plano diretor é a lei maior em um município, quando expressa que

O plano diretor [...] é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. (p.519)

Meirelles (2003), mais adiante, aduz ainda, que

O plano diretor não é estático, é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a *lei suprema e geral* que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social. (p.519).

A importância da dimensão jurídica do plano diretor, se refere a sua aprovação e implementação. Tudo o que for proposto pelo município no que diz respeito às diretrizes urbanas (sociais, econômicas, políticas, territoriais etc.) deve ser convertido em lei, para que sua implementação seja obrigatória para a administração municipal e os cidadãos.

A dimensão jurídica do plano diretor no município está na razão de não poder haver atuação urbanística sem imposição legal. Os objetivos, estratégias, ações e projetos devem ser convertidos em lei com supremacia sobre as demais, para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento. O Direito garante ainda que a implantação do plano diretor se faz pelos órgãos e agentes executivos municipais.

2.3.6 Dimensão tributária

Para Meireles (2003, p.151), “os tributos são imposições legais e compulsórias da Administração sobre os administrados, para auferir recursos financeiros”. A receita pública do município é proveniente da sua arrecadação. É com o resultado financeiro do pagamento dos tributos que o Poder Público local proverá a cidade de bens e serviços infra-estruturais importantes para a população.

A obrigatoriedade do pagamento de tributos (impostos, taxas e contribuições) para a população se faz por lei tributária municipal. Em geral, a receita municipal brasileira, além da transferência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS, feita pelo Governo estadual, e da transferência do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, procedida pelo Governo federal, ocorre por meio das receitas tributárias próprias de cada município, definidas pela Constituição, quais sejam: Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e o Imposto sobre Transmissão Inter-Vivos – ITBI.

Esses três impostos são os que os municípios podem cobrar, mas sempre devendo estabelecer regras para sua cobrança, sendo que, como devem ser cobradas a partir da aprovação de uma lei, não de ser propostas pela administração pública e aprovadas pela Câmara Municipal.

Existe também a cobrança de taxas que correspondem à prestação dos serviços públicos, como, por exemplo, os serviços de limpeza pública, mas essas taxas muitas vezes não são cobradas, pois a população sempre se manifesta contra o pagamento de mais uma. A Contribuição de Melhoria é geralmente cobrada por médios e grandes municípios e serve para custear melhorias urbanas, como, por exemplo, a pavimentação.

A soma dos impostos, taxas e contribuição de melhoria mais as transferências e, se houver, os empréstimos, é o que constitui a receita da municipalidade. É válido lembrar que o valor da receita da prefeitura deve ser igual ao valor das despesas previstas no orçamento anual.

A dimensão tributária do plano diretor vem do fato de ela ser uma lei, que traz as diversas obrigações a serem cumpridas pelo Poder Público local, e traz alguns tributos atrelados a ele, como, por exemplo, o IPTU progressivo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, parágrafo 4º, inciso II, institui IPTU progressivo como penalidade ao proprietário que possua terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado, caso este não promova seu adequado aproveitamento. Em vista disso, o Estatuto da Cidade, a fim de regulamentar a Constituição Federal, em seu artigo 7º, fala da aplicabilidade do imposto para que a função social da cidade seja cumprida.

Portanto, se o Estatuto da Cidade traz em seu conteúdo este instrumento, e o próprio Estatuto transfere a responsabilidade de administrar a política de desenvolvimento e expansão urbana para o plano diretor, fica evidente que o plano diretor tem uma dimensão tributária, na medida em que este contempla instrumentos que poderão contribuir para o aumento da receita municipal.

2.3.7 Dimensão territorial

A dimensão territorial é a mais clara de todas as que um plano diretor tem. Como se define por ser instrumento que orienta o desenvolvimento e a expansão da cidade, a dimensão territorial condensa as outras dimensões por meio das diretrizes físico-territoriais.

A contenção e expansão de uma cidade, mediante seu limite urbano; o zoneamento de seus usos quando da localização de centros de trabalho, equipamentos de educação e saúde, espaços públicos; da permissão para a construção de indústrias; das infra-estruturas; como ampliação do sistema de abastecimento de água, esgotamento sanitário, a preservação do meio ambiente, proposição e/ou alargamento do sistema viário; os índices e parâmetros urbanísticos para reformas e construções; a obrigatoriedade no pagamento de impostos relativos à cidade etc. perpassam todas as dimensões anteriormente mencionadas, mas dependem de um desenho, de uma organização territorial para que seu cumprimento possa ser materializado.

O próprio Estatuto da Cidade, quando da aplicação de alguns de seus instrumentos, necessita ter tais instrumentos mapeados para que haja sua aplicação. É o caso de instrumentos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, direito de preempção, a outorga onerosa, as operações urbanas consorciadas, o estudo de impacto de vizinhança, além de outros instrumentos não detalhados no corpo da lei regulamentar – o Estatuto da Cidade – mas que necessitam de uma delimitação territorial, como é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, do tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, da instituição de unidades de conservação e da regularização fundiária. Estes instrumentos do Estatuto da Cidade só serão implementados verdadeiramente se, no plano diretor, eles estiverem identificados, isto é, se estiverem delimitando as áreas em que serão aplicados.

Outra questão relacionada à dimensão territorial do plano diretor diz respeito à Lei Federal N°6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. O parcelamento é algo indispensável em qualquer território. De acordo com esta Lei, em seu artigo 3º, “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal”. Entende-se que esta lei municipal é o plano diretor, entretanto, o Estatuto da Cidade observa que somente municípios de mais de 20.000 habitantes necessitam ter planos diretores, deixando à margem territórios urbanos, que são loteados, muitas vezes, de maneira inapropriada.

Nessa perspectiva da dimensão territorial, o primeiro passo que a cidade tem a dar é conhecer sua estrutura territorial. Não adianta se valer dos instrumentos do Estatuto da Cidade, nem de parâmetros urbanísticos ideais, se a cidade não é conhecida por seus cidadãos e gestores.

A necessidade de se ter uma cartografia atualizada da cidade, além de um cadastro dos imóveis e de um setor administrativo, que seja responsabilizado pelo planejamento urbano, é a primeira condição para que a estrutura territorial dessa cidade seja conhecida para que possa ser planejada de forma precisa.

A dimensão territorial, portanto, é a síntese de todas as outras dimensões do plano diretor, pois é nela que se encontram as respostas de todas as diretrizes

propostas, pelas dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica e tributária. Ela é a responsável pelo novo objetivo do plano diretor, institucionalizado pelo Estatuto da Cidade, que é ser a lei maior no que diz respeito à política urbana, deixando de ser mero instrumento de controle do uso do solo para se tornar um instrumento que busca o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras, por meio da garantia da função social da cidade e da sociedade.

Como dimensão-síntese de um plano diretor, a dimensão territorial muitas vezes pode confundir o próprio plano diretor com o zoneamento. Essa confusão deve ser desfeita. Plano diretor e zoneamento não têm o mesmo significado. Esse último – o zoneamento – é uma parte da dimensão territorial do plano diretor.

Na lição de Villaça (2005),

Desde que a idéia de Plano Diretor surgiu no Brasil, há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições, objetivos que ultrapassem significativamente os do zoneamento. (p.17).

Essa afirmação, ainda que seja comprovada, não é de maneira nenhuma justificativa para que o plano diretor não assuma sua real condição: de um instrumento supremo com relação à política urbana de um município. Entende-se que a dimensão territorial é a representação-síntese de todas as outras dimensões aqui detalhadas.

2.4 O plano diretor como instrumento de gestão da cidade

Planejar e gerir com a implementação dos planos diretores, como um instrumento eficaz para a gestão urbana, é sem dúvida nenhuma buscar maior desenvolvimento urbano, isto é, maior desenvolvimento social, econômico, político e espacial, trazendo assim a melhoria da qualidade de vida urbana e a justiça social.

Uma cidade, a partir da aplicabilidade do plano diretor, pode ser bem gerida a partir do momento em que ele é reconhecido e referendado pelo cidadão e pelo gestor. É nele que estão as diretrizes para solucionar questões referentes às dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial.

E é por isso que sua elaboração (planejamento) e sua implementação (gestão) obrigam-se a participação. O plano diretor é uma forma de exercício da cidadania, pois representa um pacto social de desenvolvimento entre governantes e governados. É válido ressaltar que as dimensões do plano diretor devem ser conhecidas, mediante essa participação popular, pois seu entendimento possibilita o gestor municipal implementá-las com maior facilidade.

O plano diretor, no entanto, não deve ser visto como um milagre da gestão. É visto que ele passa por um processo de mitificação, segundo o qual toda cidade quer ter um plano diretor. Atualmente parece estar na *moda* elaborar plano diretor. Não se tem atenção é com sua implementação.

Como garantir que as pessoas que participaram de sua elaboração façam com que ele seja cumprido? Como garantir que interesses particulares não vão se sobrepor a ele? Será que os conselhos municipais irão resolver estas questões? Como os prefeitos irão gerir os municípios, na sua implantação? Será que os novos prefeitos darão continuidade à sua implementação? As cidades são dinâmicas; como o plano diretor se comportará no contexto desse dinamismo?

O plano diretor deve ter como objetivo fundamental cumprir a função social, de forma a garantir melhor qualidade de vida aos cidadãos brasileiros, podendo constituir instrumento de planejamento, e, sobretudo, de gestão para o estabelecimento da eficácia da função de propriedade das cidades.

O plano diretor é hoje um instrumento de planejamento e gestão que todos os cidadãos querem para suas cidades, mas que exige enorme esforço de governantes e governados, sobretudo no momento em que os rearranjos liberais na economia, no âmbito mundial, procuram substituir a ação planejada do Estado pela *mão invisível do mercado*.

O Estatuto da Cidade instituiu uma carência de 05 (cinco) anos para que os municípios brasileiros regularizassem sua situação relativa à elaboração dos seus planos diretores. Prevê-se, portanto, que, até o final de 2006, os municípios brasileiros estejam planejados e geridos dentro dos preceitos do Estatuto da Cidade, que ainda orienta que o plano diretor deverá ser revisado a cada 10 (dez) anos, no intuito de acompanhar a dinâmica social e absorver as transformações que

certamente surgirão. Isso significa, enfim, que o plano diretor é um instrumento dinâmico que deve ser atualizado para acompanhar o desenvolvimento urbano, mas o Estatuto da Cidade, a fim de garantir seu cumprimento, não apresenta nenhuma sanção ao município quanto a sua existência ou não.

O Brasil, portanto, começa a perceber que só chegará ao nível de desenvolvimento desejado a partir da implementação de planejamento e gestão adequados e viáveis para suas cidades. Espera-se que, com isto, suas cidades possam ser reconhecidas como atraentes economicamente, ambientalmente saudáveis e socialmente justas, ou seja, um lugar para viver bem.

Nos capítulos seguintes, procurou-se levar as referências teóricas aqui enfatizadas para um campo prático, a Cidade de Fortaleza. Estudar-se-á a evolução do planejamento urbano em Fortaleza, primeiramente usando um diagnóstico da situação atual, e, posteriormente, pela análise dos planos urbanísticos, sempre respaldados pelas variáveis metodológicas aqui apresentadas – as dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial.

3 SOBRE A CIDADE DE FORTALEZA

Para que o planejamento da Cidade de Fortaleza seja compreendido e para saber se o planejamento foi implementado e serviu como instrumento de gestão, é preciso, primeiramente, que se fale sobre aspectos importantes que fazem desta cidade a quarta em população do País, o destino turístico mais visitado no Brasil no ano de 2005, localizada entre as cidades do país com maior desigualdade de renda.

Portanto, este capítulo abordará a situação atual de Fortaleza, por intermédio das variáveis indicadas na metodologia, ou seja, este capítulo contextualizará Fortaleza diante das dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial. Após a contextualização da situação atual, cada dimensão traz algumas recomendações sobre como o plano diretor deve interferir nestas dimensões.

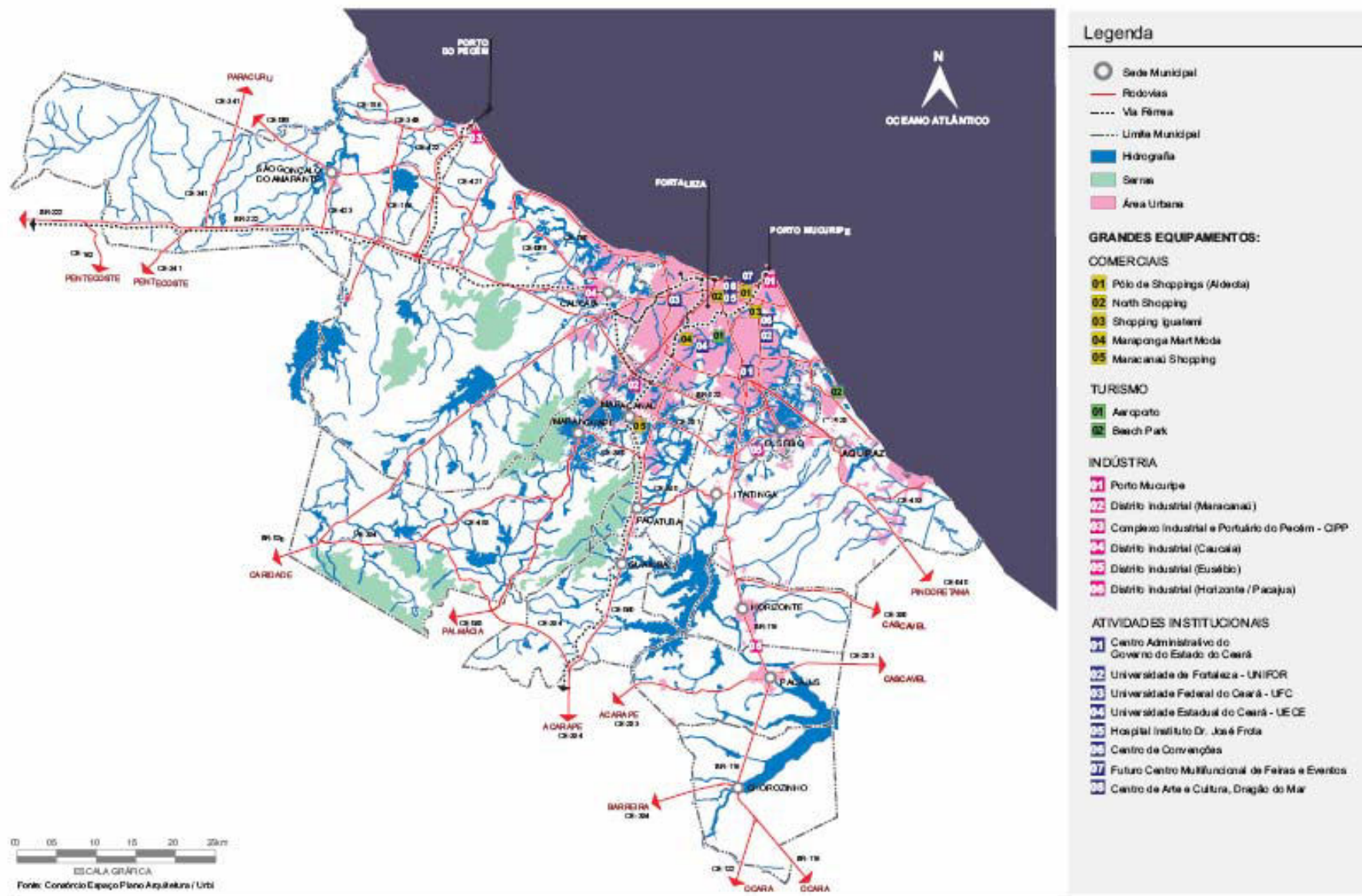
No lugar de se iniciar a contextualização de Fortaleza pela dimensão institucional, finalizando com a territorial, tanto neste capítulo, como nos seguintes, optou-se por começar a caracterização pela dimensão territorial, seguida pelas dimensões econômica, social, política, jurídica, tributária e, por fim, a dimensão institucional, para que haja melhor compreensão por parte do leitor.

3.1 Fortaleza e sua dimensão territorial

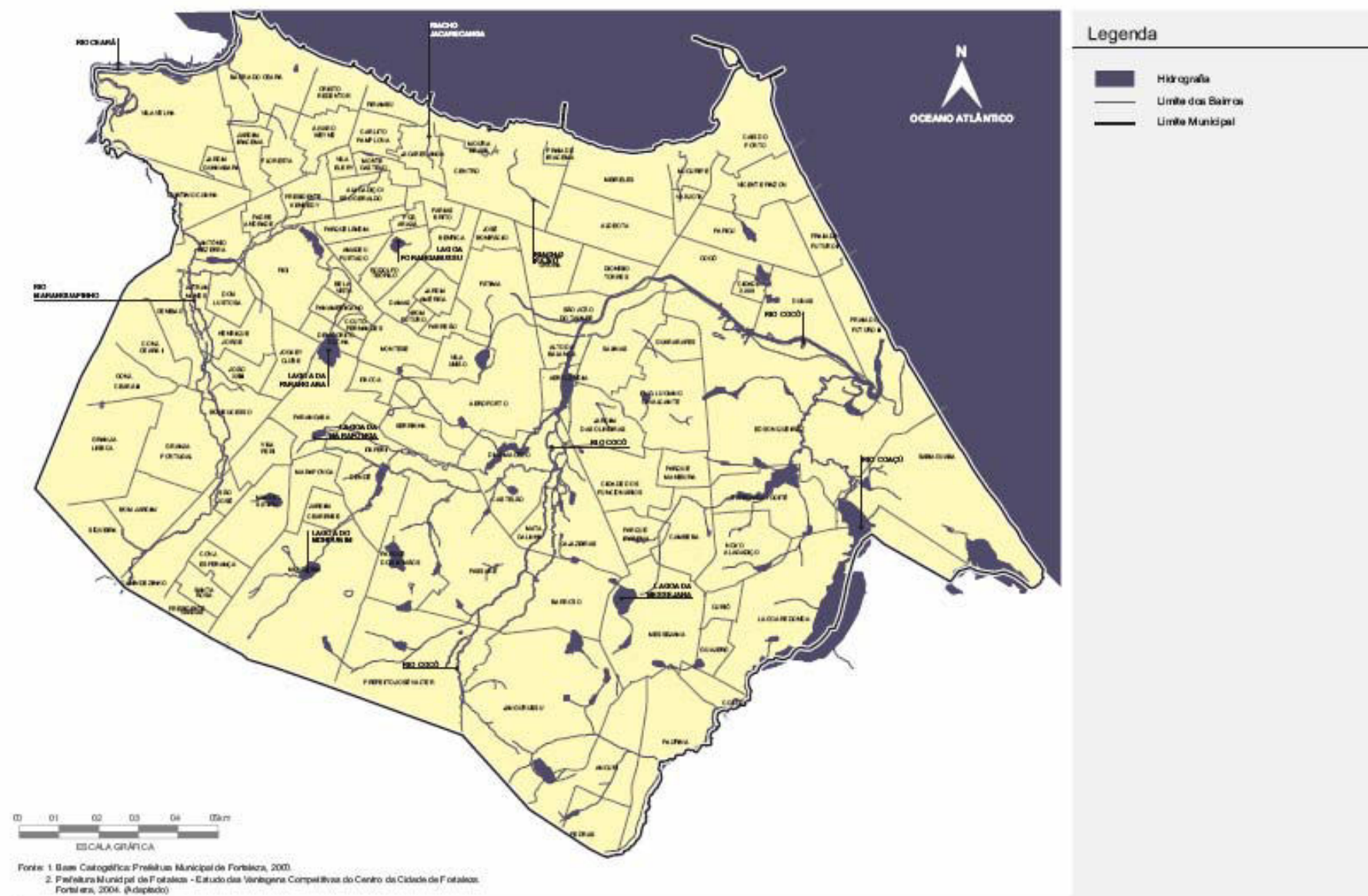
A dimensão territorial constitui a de maior importância do plano diretor, porque é nela que todas as outras são materializadas. Será apresentada uma visão geral do território quanto à situação de Fortaleza no que se refere ao uso do solo, sistema viário e meio ambiente.

3.1.1 Uso do solo

A Capital do Estado do Ceará é hoje o núcleo de uma região metropolitana, composta por 13 municípios: Aquiraz, Eusébio, Pacajus, Horizonte, Chorozinho, Guaiúba, Pacatuba, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Caucaia, São Gonçalo do Amarante (mapa 2-3).



MAPA 2 - REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA



MAPA 3 - DIVISÃO POLÍTICA

A estrutura urbana de Fortaleza teve início com a ocupação de áreas próximas aos riachos Jacarecanga e Pajeú, onde hoje se encontra o bairro Centro (foto 1). Desse ponto, a cidade cresceu através de eixos de penetração radio-concêntricos, que a expandiram a lugares mais distantes.

O uso e a ocupação do solo dessa estrutura urbana podem ser caracterizados a partir dos quadrantes leste, oeste e sul. Na zona leste, incluindo-se o bairro Centro, localizam-se as áreas de comércio e serviços, além da população de alta renda, ao oposto das zonas oeste e sul. Essa caracterização (talvez) originou-se a partir da implantação da ferrovia no Município (foto 2). O chamado ramal sul sai da estação central, no bairro Centro, e atravessa o Município no sentido sul e divide a cidade ao meio (leste-oeste), tornando-se uma barreira física e social (mapa 4).

O padrão de uso e ocupação diferenciado caracteriza-se pela intensa verticalização nos bairros da Aldeota, Meireles, Mucuripe, Varjota e Cocó (foto 3-4), diferentemente do restante da cidade (mapa 5). As novas áreas de expansão estão cada vez mais se expandindo ao leste, chegando a ultrapassar as fronteiras de Fortaleza em direção aos Municípios de Eusébio e Aquiraz, onde a estrutura urbana se diferencia, especialmente em relação à habitação, através de condomínios horizontais (foto 5).

3.1.2 Sistema viário

O sistema viário na cidade de Fortaleza é formado por vias expressas, coletoras, arteriais e locais. A configuração da malha viária da Capital cearense, desde sua origem, obedece à estrutura radio-concêntrica e constitui os principais eixos de ligação entre a zona urbana e municípios vizinhos (mapa 6).

As principais vias da cidade interligam os bairros Centro-Mucuripe, Centro-Antônio Bezerra, Centro-Parangaba, além de ligar ao prolongamento ao longo das rodovias BR-116, BR-220, BR-222, CE-040, CE-060 e CE-065 (foto 6).

Fortaleza possui a terceira frota de veículos do país, segundo o IBGE/2000. Suas vias são estreitas e, por falta de controle no uso e na ocupação do solo, é inviável o alargamento destas, tornando o sistema insuficiente.



Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 1 – Riacho Pajeú



Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 2 – Ramal ferroviário oeste



Foto: Maria Águeda Muniz

foto 3– Processo de verticalização da zona leste



Foto: Maria Águeda Muniz

foto 4 – Área residencial na zona oeste



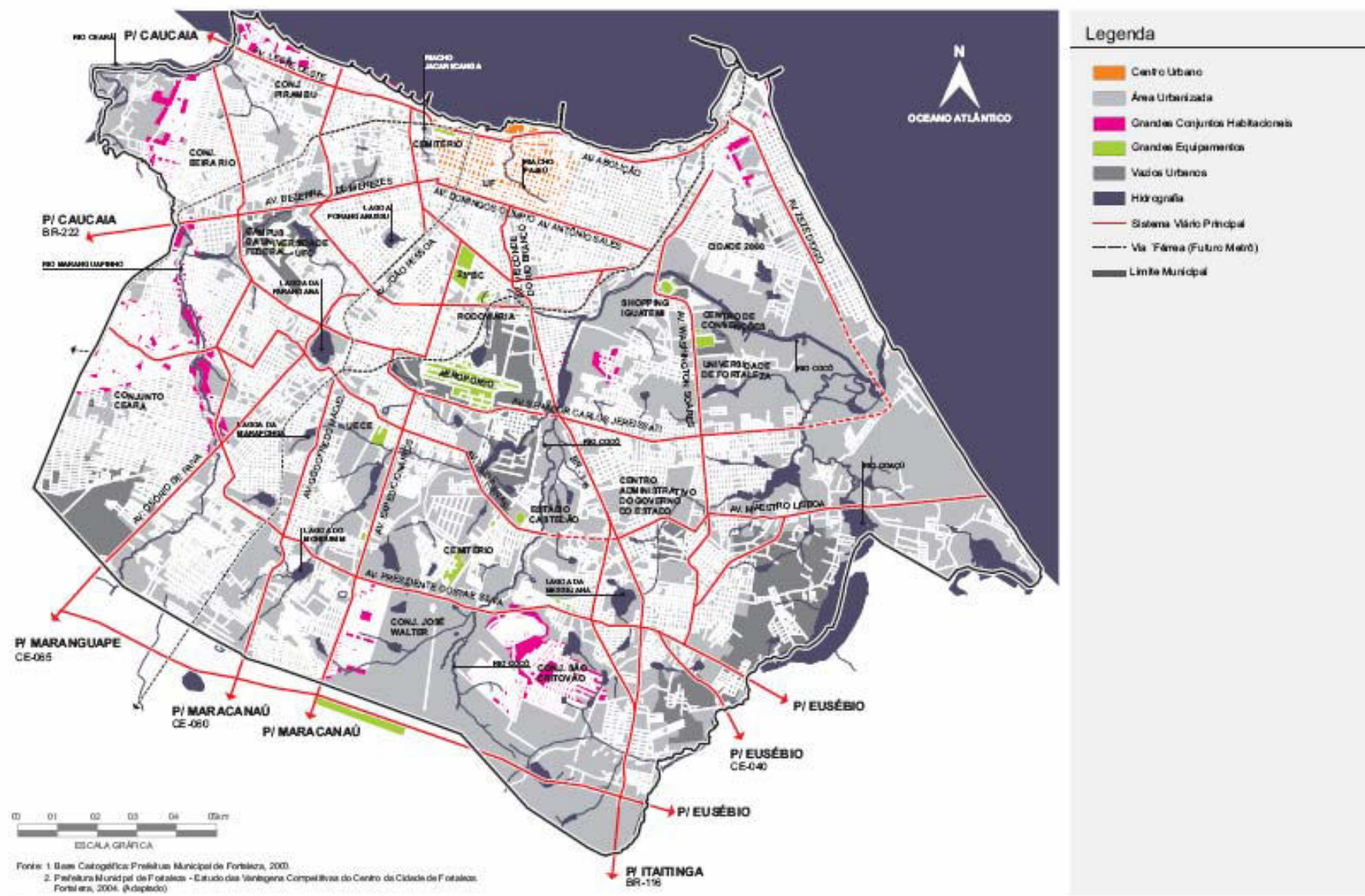
Foto: Mariana Gomes

foto 5 – Condomínio horizontal em Messejana

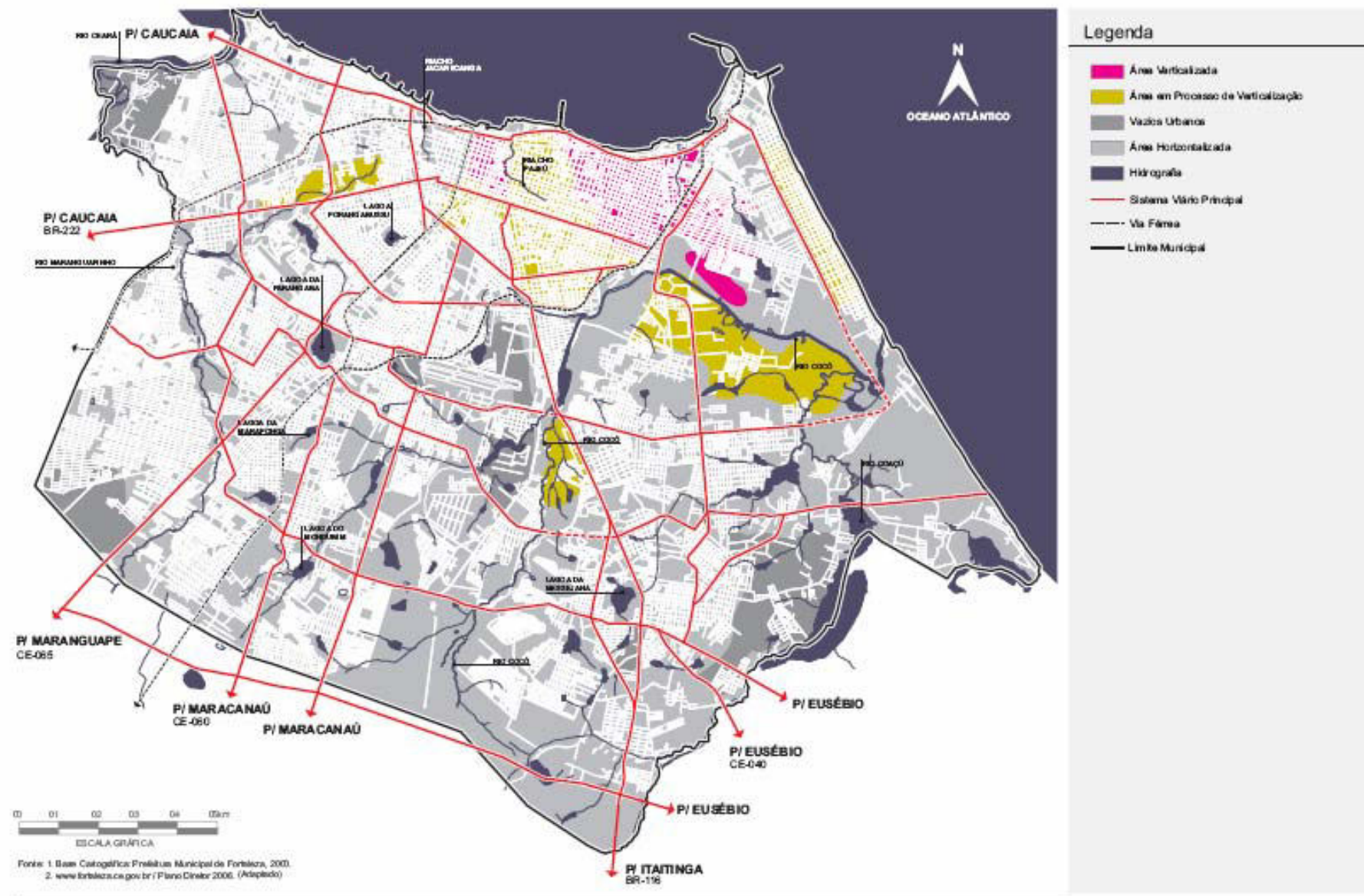


Foto: Natasha Maximus

foto 6 – Av. José Bastos



MAPA 4 - USO E OCUPAÇÃO DO SOLO



MAPA 5 - VERTICALIZAÇÃO



MAPA 6 - SISTEMA VIÁRIO

3.1.3 Meio ambiente

O sistema hídrico de Fortaleza é constituído pelo oceano Atlântico e pelos rios Ceará, Maranguapinho e Cocó, riachos, lagoas e açudes, dos quais se destacam os riachos Jacarecanga, Pajeú, Maceió/Papicu, do Tauape; as lagoas do Mondubim, de Messejana, de Parangaba, do Mel, do Parangabussu, do Opaia; e os açudes João Lopes e Jangurussu, dentre outros, os quais amenizam as condições térmicas em dias de sol forte e fazem parte do sistema de drenagem (foto 7-8-9).

Os rios Ceará, Maranguapinho e Cocó são importantes estruturadores do processo de urbanização de Fortaleza (mapa 7). O rio Ceará apresenta um cenário de extrema beleza, principalmente nas proximidades de sua foz, embora parte de suas margens seja ocupada indevidamente (foto 10). O rio Maranguapinho também possui áreas de ocupação indevida e causa grandes problemas à cidade, no período chuvoso (foto 11). No rio Cocó, as áreas de ocupação ilegal se diferenciam dos demais, pois suas margens tanto são ocupadas pela população de baixa renda, quanto pela população mais abastada (foto 12).

Entende-se que o reconhecimento do território por meio da análise de suas características é a primeira aproximação a ser feita no planejamento de uma cidade. Características como essas são primordiais, por exemplo, na escolha de áreas para investimento por parte de grupos investidores quando da implantação de indústrias, equipamentos de comércio, lazer e entretenimento, turismo e moradia.

O plano diretor deve estar atento a essas características também, pois a decisão quanto à destinação de áreas específicas para a localização dessas atividades e equipamentos depende muito da observação delas.

Um plano diretor consistente e consciente no que diz respeito ao ordenamento de uma cidade, para que ela possa exercer sua função social, deverá também levar em consideração sua estrutura urbana, as vias históricas e sua importância no cotidiano do sistema viário. Deve também considerar as formas de parcelamento e loteamento, que diferem de acordo com o local em que estão situados e com as características socioeconômicas da população.

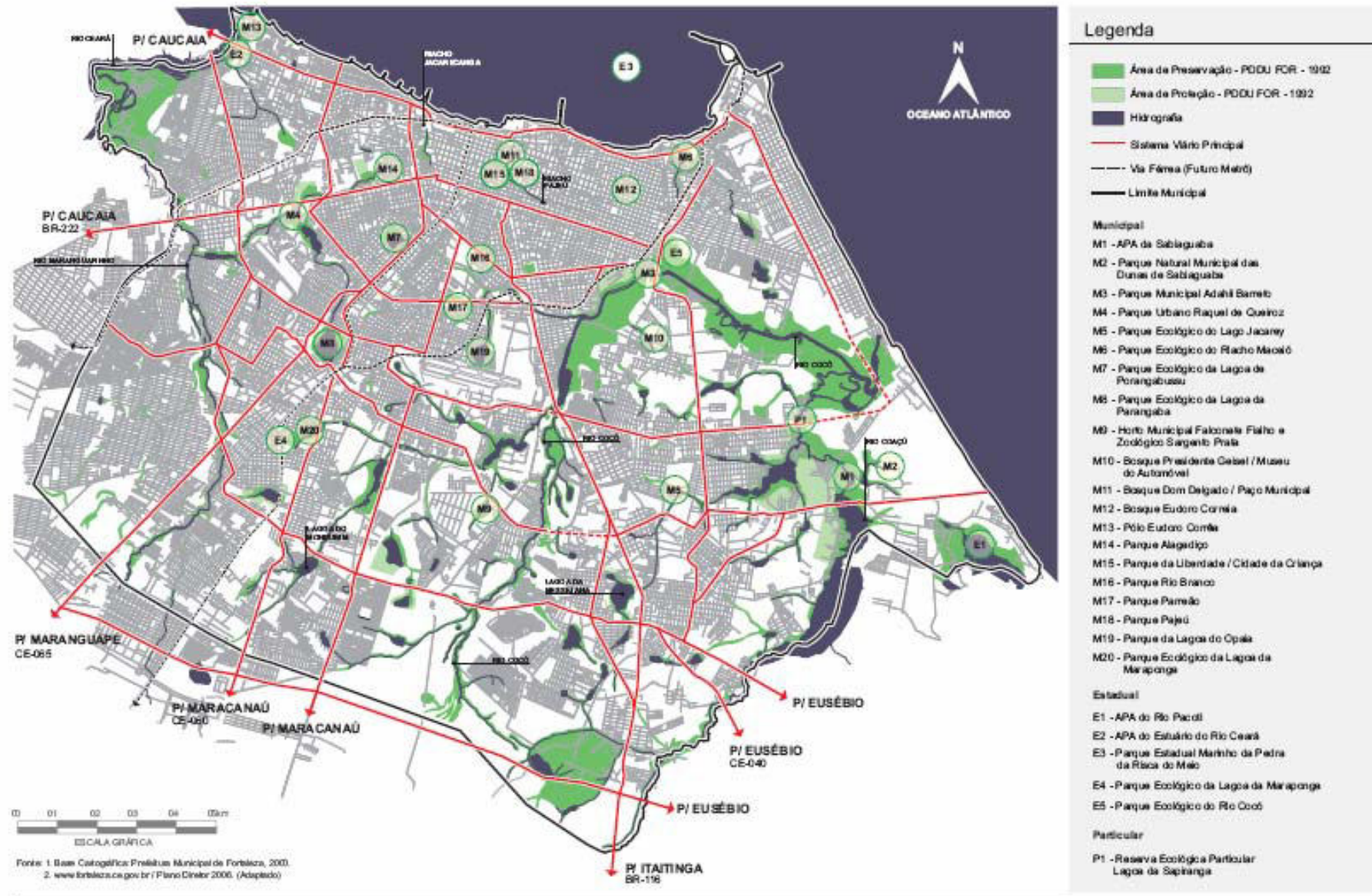




Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 7 – Oceano Atlântico – vista da cidade



Foto: Natasha Maximus

foto 8 – Lagoa de Parangaba



Foto: Mariana Gomes

foto 9 – Lagoa de Messejana



Foto: Maria Águeda Muniz

foto 10 – Rio Ceará



Foto: Maria Águeda Muniz

foto 11 – Rio Maranguapinho



Foto: Mariana Gomes

foto 12 – Rio Cocó

3.2 Fortaleza e sua dimensão econômica

A situação atual de Fortaleza, no que se refere à dimensão econômica será tratada mediante as atividades econômicas existentes atualmente na cidade, ao nível de emprego e renda da população e a situação das finanças públicas municipais.

3.2.1 Atividade econômica

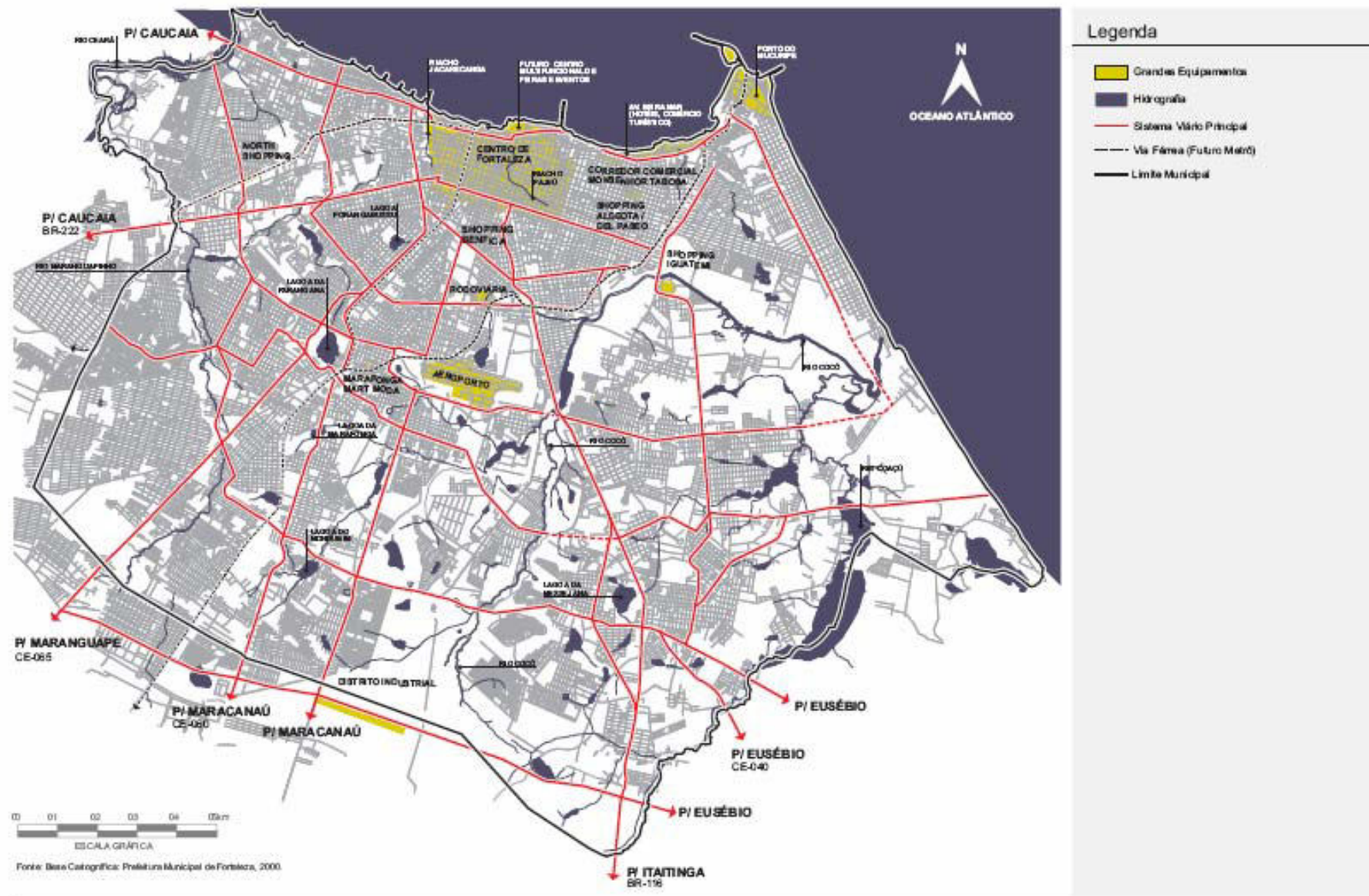
A economia de Fortaleza, atualmente, é basicamente vocacionada para o setor de comércio e serviços. É a partir de 1990 que Fortaleza experimenta um processo descentralização de atividades comerciais e de serviço. Tais atividades são localizadas nos bairros Centro, Praia de Iracema, Aldeota, Meireles, Montese, Parangaba, Antônio Bezerra, Seis Bocas e Messejana (mapa 8).

Em 1999, a iniciativa privada, juntamente com instituições governamentais e não-governamentais, elaboraram um Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza, PLANEFOR. Este não chegou a ser totalmente implementado em virtude das dificuldades dos demais municípios pertencentes à RMF em acompanhar o ritmo de crescimento de Fortaleza que, no ano 2000, representou 42,8% do Produto Interno Bruto, PIB do Estado do Ceará, segundo dados do Instituto de Planejamento do Estado do Ceará, IPLANCE, além de gerar cerca de 1/3 dos empregos do estado.

O PLANEFOR elegeu cinco estratégias de desenvolvimento, quais sejam:

- Estruturar e desenvolver uma região metropolitana integrada.
- Promover e consolidar uma região empreendedora e competitiva.
- Priorizar a educação para o desenvolvimento humano.
- Integrar e fortalecer uma sociedade solidária e gestão compartilhada.
- Preservar e potencializar a cultura, identidade e auto-estima da população.

É a partir deste período também que o setor de serviços é impulsionado pelo turismo. Fortaleza, rota aérea e marítima mais curta entre o Brasil e Europa credencia-se como portão internacional aéreo e marítimo do turismo.



MAPA 8 - LOCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS

Atualmente, o turismo representa uma fonte geradora de renda em ascensão. A ampliação do Pinto Martins, transformado em aeroporto internacional, e a inauguração de vôos para Europa (Portugal, Espanha e Itália) e Estados Unidos (Miami), além de vôos para países da América do Sul (Argentina e Chile), vem consolidar ainda mais a cidade como destino turístico internacional.

Segundo a Secretaria de Turismo do Estado do Ceará, SETUR, Fortaleza é o destino turístico mais visitado do Brasil, fazendo com que a cidade de Fortaleza receba investimentos públicos relacionados a esta atividade, como o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, a Ponte Metálica, o Centro Multifuncional de Feiras e Eventos e o Museu das Águas (projetado pelo arquiteto Oscar Niemeyer). Esses dois últimos estão em estudos para sua viabilização e implantação (foto 13).

A iniciativa privada local, nacional e internacional investe cada vez mais no setor de turismo. Isso pode ser comprovado com a ampliação da rede de hotéis e a oferta de serviços mais especializados, principalmente relacionados à oferta de bens de lazer e cultura.

Os *shoppings centers*, além da zona central, também são responsáveis pela da atividade comercial. Em Fortaleza, destacam-se sete grandes *shoppings centers*: o Center Um, o Iguatemi, o *North Shopping*, o *Shopping Aldeota*, o *Shopping Del Paseo* e o *Shopping Benfica* (foto 14-15).

No que se refere às atividades industriais, a partir de 1964, ano em que foi implantado o distrito industrial de Fortaleza, no hoje município de Maracanaú, houve significativa diminuição deste tipo de atividade em Fortaleza, permanecendo somente a área industrial do Mucuripe, pois tais indústrias necessitam desenvolver suas atividades junto à área portuária de Fortaleza e algumas indústrias na zona oeste (foto 16).

Com a construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, entretanto, no final da década de 1990, situado no Município de São Gonçalo do Amarante, e com as atividades portuárias sendo transferidas para o novo porto, a tendência é que as indústrias situadas no bairro do Mucuripe sejam relocadas para a área do novo porto.

Existem várias indústrias de pequeno e médio porte, distribuídas na Cidade, entretanto, merecem destaque as indústrias relacionadas à confecção. Em Fortaleza, concentram-se inúmeras indústrias especializadas em vestuário. Para comprovar essa atividade econômica, merecem ser citados a avenida Monsenhor Tabosa (uma avenida com cerca de 3km de lojas, que comercializam confecções, calçados, acessórios em couro e artesanato, produzidos pela indústria local), o Mercado Central e a EMCETUR (que comercializam artesanato produzido em todo o Estado) (foto 17-18).

Vale ressaltar que todas estas âncoras econômicas citadas tiveram papel fundamental na composição e expansão da estrutura da cidade e sempre vieram antes de um planejamento, e, para que sua implantação fosse permitida, teve que se modificar a legislação urbana da época.

3.2.2 Emprego e renda

Problemas como carência de mão-de-obra especializada para trabalhar com o setor turístico internacional, que exige formação do profissional e até a fluência em outro idioma, problemas com a prostituição, sobretudo com a prostituição infantil e juvenil, insegurança para os turistas e para a população, falta de qualidade em produtos ditos *da terra* e do artesanato local, especulação imobiliária e desrespeito à legislação urbanística no que diz respeito à construção de hotéis e edifícios de apartamentos destinados ao turista, são característicos na cidade.

O setor que mais emprega em Fortaleza é, primeiramente, o setor de serviços vindo, em seguida o setor de comércio e a Administração pública – federal, estadual e municipal (mapa 9). A desigualdade de renda é uma realidade. Fortaleza é a décima entre as capitais brasileiras e a segunda dos estados do Nordeste, com maior desigualdade de renda. A renda média da população de Fortaleza, no ano de 2000, de acordo com os dados do IBGE, foi de 5,61 salários mínimos (mapa 10).

A Fortaleza pobre e miserável está estimada em 20% da população, segundo o relatório do Banco Mundial, de junho de 1999, o que corresponde a mais de 400 mil pessoas com renda mensal *per capita* de até R\$ 65,00. Em 2003, segundo dados da Pesquisa Direta do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico, IDT, a População Economicamente Ativa – PEA era de 962.420 habitantes.



Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 13 – Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura



Foto: www.arcoweb.com.br

foto 14 – Shopping Iguatemi



Foto: Maria Águeda Muniz

foto 15 – North Shopping



Foto: Maria Águeda Muniz

foto 16 – Área industrial na zona oeste da cidade



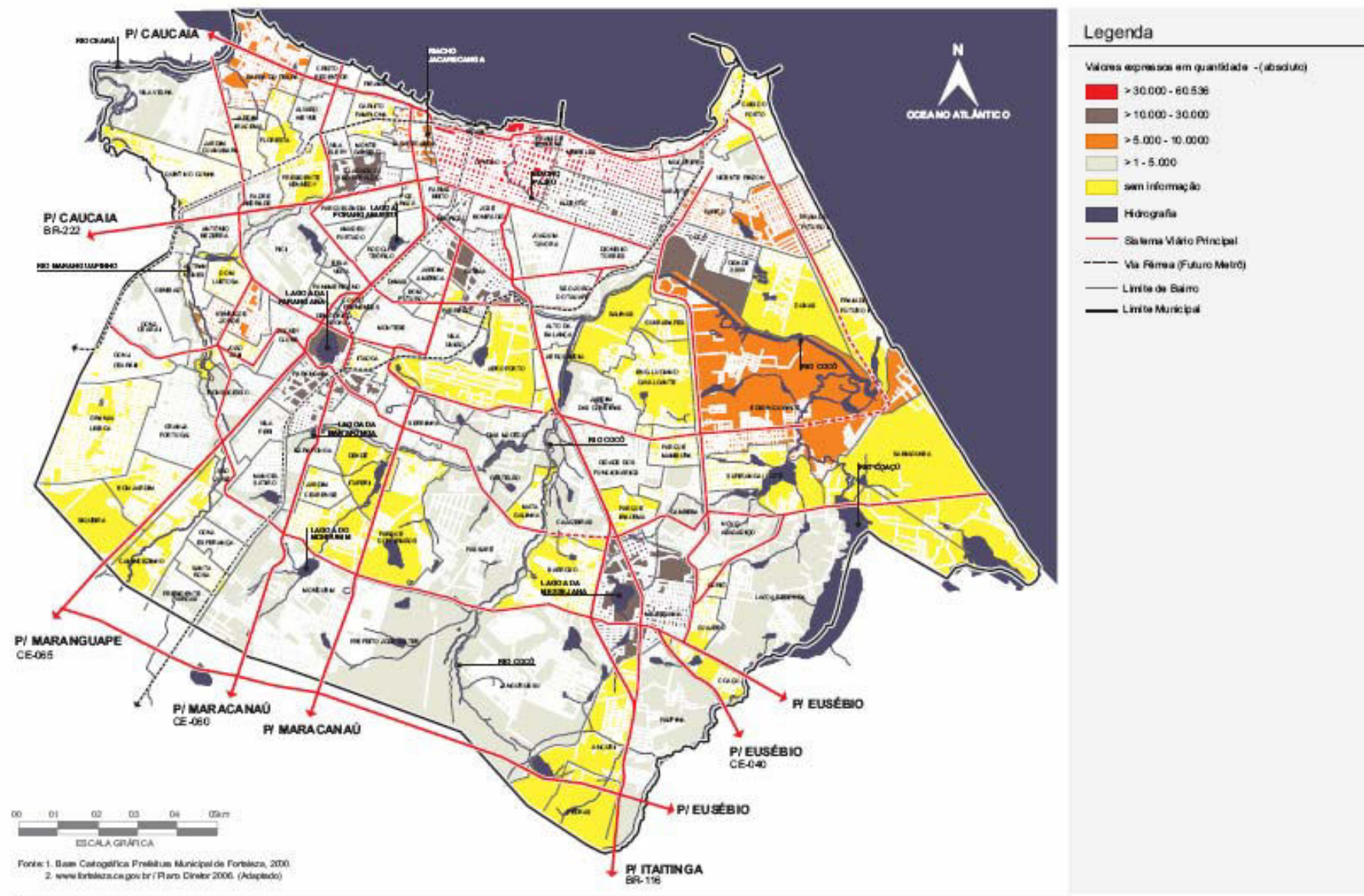
Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 17 – Mercado Central – centro histórico

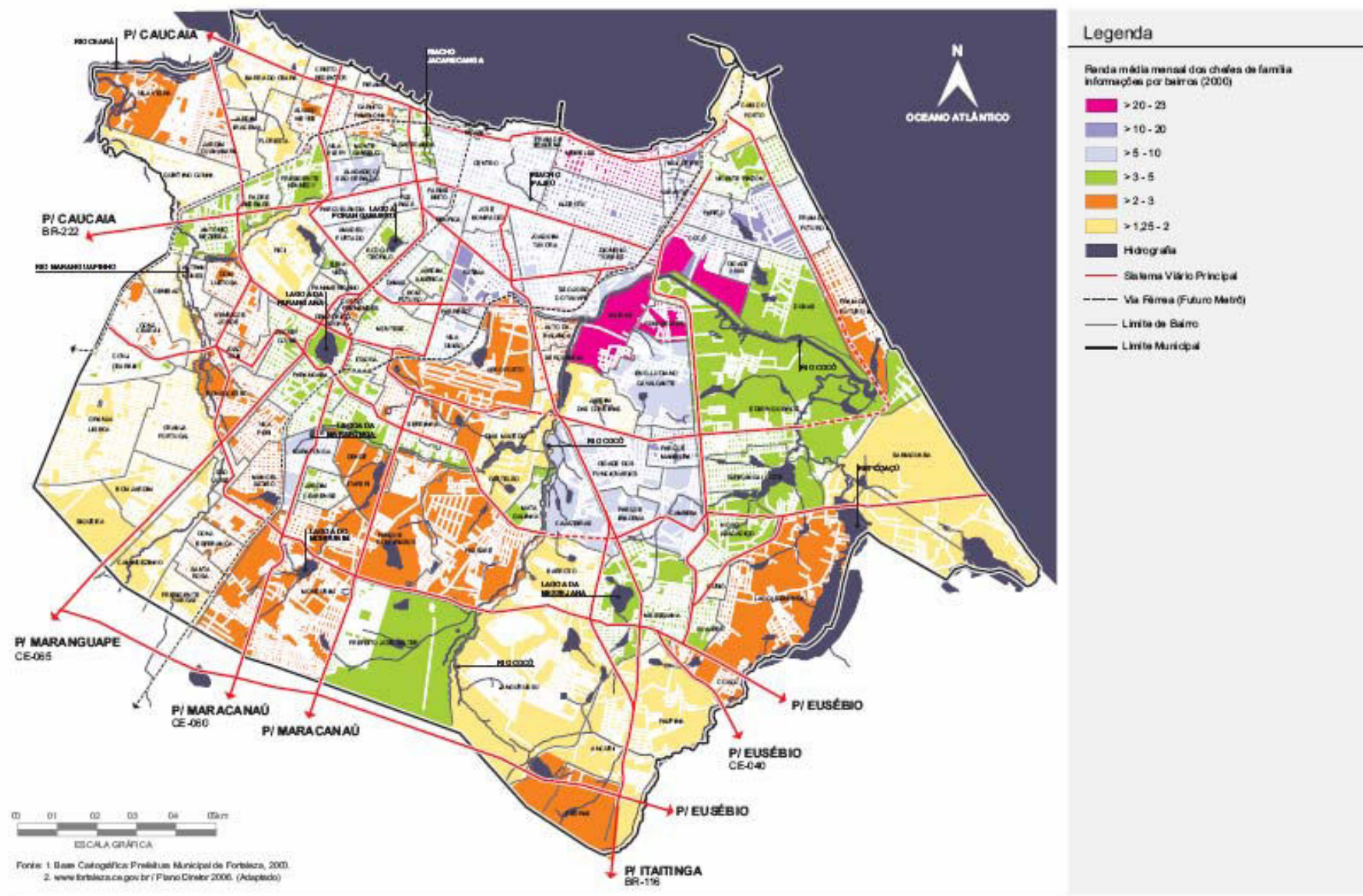


Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 18 – EMCETUR – centro histórico



MAPA 9 - ESTOQUE DE EMPREGOS



3.2.3 Finanças públicas

No que diz respeito às finanças, para 2007, de acordo com a Secretaria de Planejamento do Município de Fortaleza, SEPLA, Fortaleza receberá do Fundo de Participação dos Municípios – FPM R\$ 408.800.000,00 e terá uma receita total de R\$ 2.698.300,00, provenientes de impostos, taxas e outras transferências e receitas de capital.

De acordo com o orçamento para 2007, os setores de educação e saúde serão privilegiados, assim como as áreas de urbanismo e habitação, além, é claro, das despesas correntes, referentes a pessoal e encargos sociais. Já em relação aos investimentos, em 2007, deverá ser superior ao de 2006. Espera-se em 2007 investir cerca de R\$ 513.230.000,00, contra os R\$ 105.300.000,00 investidos em 2006.

A economia é um fator muito importante numa cidade, não só pela geração de emprego e renda, como também na implementação de políticas públicas. É pela boa gestão das finanças públicas que uma cidade pode implementar projetos que venham servir para o desenvolvimento de sua população.

Para se planejar e investir em uma metrópole, deve-se pensar nos municípios situados na sua área de influência. É necessário, portanto, que os municípios participantes de regiões metropolitanas sejam planejados de forma a descobrir-se a importância de cada um para o desenvolvimento da região.

Muitas vezes, enquanto a iniciativa privada cria formas de empreendimentos turísticos, por meio de ações pontuais ignorando o planejamento municipal, a cidade toda é objeto dessas ações, pois não foi preparada para recebê-los.

Se no plano diretor a implantação de tais equipamentos fosse prevista, a cidade poderia se adiantar e prevenir os impactos negativos destes empreendimentos no que se refere ao sistema viário e aos transportes públicos, à segregação socioespacial, à especulação imobiliária, desobediência à legislação urbana etc., além de potencializar os impactos positivos na cidade (oferta de emprego, lazer e entretenimento, desenvolvimento econômico etc.).

3.3 Fortaleza e sua dimensão social

A dimensão social de um território é composta por seus habitantes, suas características, e pela forma como se distribuem as infra-estruturas e os serviços públicos no espaço definido por seus limites territoriais. Portanto, é importante verificar como a cidade se fez em termos populacionais e como vive sua gente.

3.3.1 Demografia

Fortaleza, segundo o IBGE, possuía no ano 2000 uma população de 2.141.402 habitantes, cerca 30% dos habitantes do Estado do Ceará, que possui 184 municípios. A população fortalezense é considerada jovem, pois, 631.612 habitantes estão na faixa etária de zero a 14 anos e 636.435 habitantes têm entre 15 e 29 anos, cerca de 60% dos fortalezenses, sendo a maioria é composta por mulheres, que representam 53,20% da população.

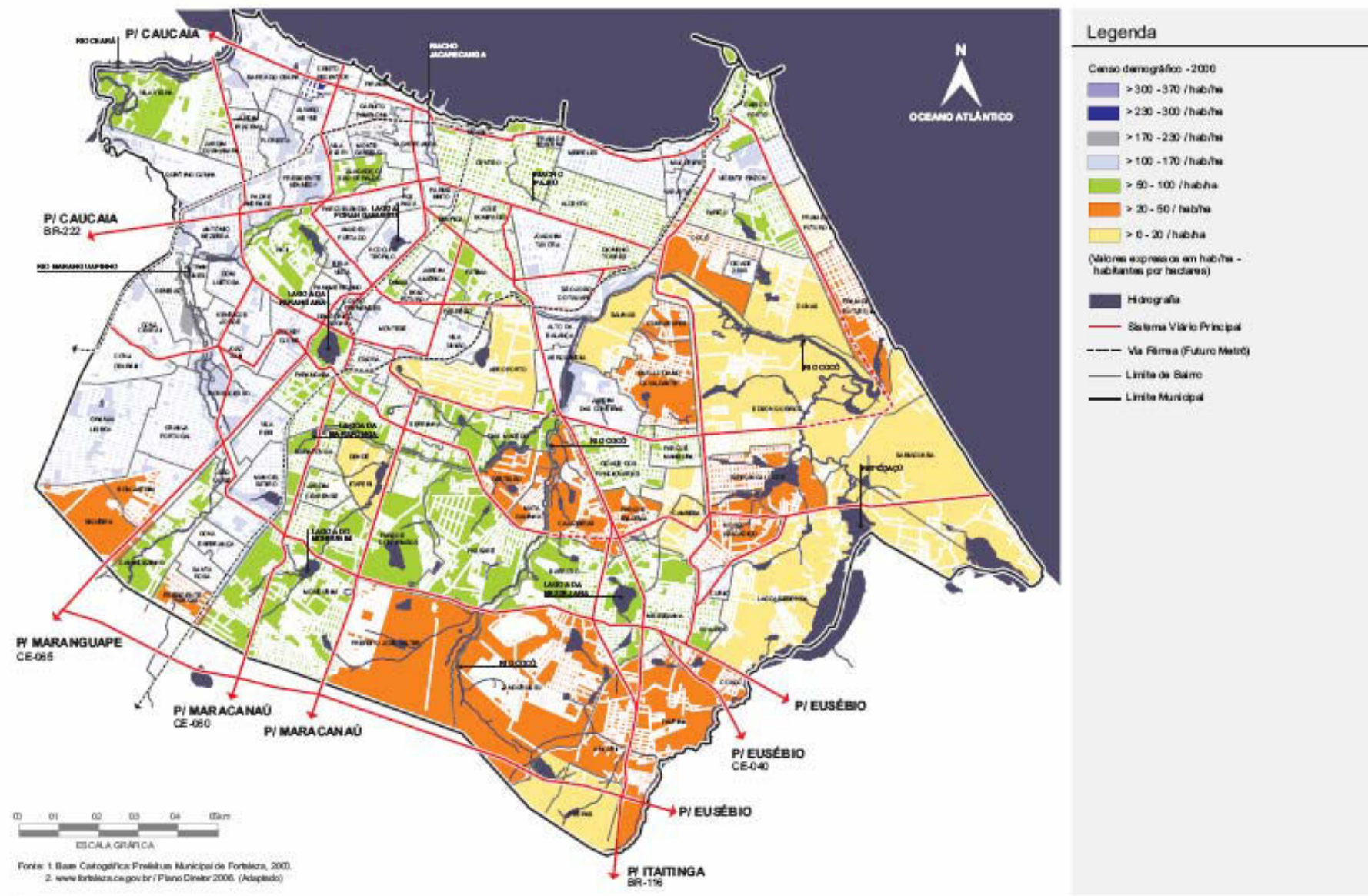
As estimativas populacionais do IBGE de agosto de 2006 dão conta de que Fortaleza possui 2.416.930 habitantes, quarta maior cidade do País em demografia, e será a terceira, em 2010, segundo prognósticos (mapa 11). O fato de a cidade de Fortaleza chegar ao ano 2010 com o título de terceira capital do País em população enseja preocupação e o descrédito quanto ao seu futuro, pois o mercado de trabalho não tem como absorver a População Economicamente Ativa – PEA.

3.3.2 Infra-estrutura e serviços públicos

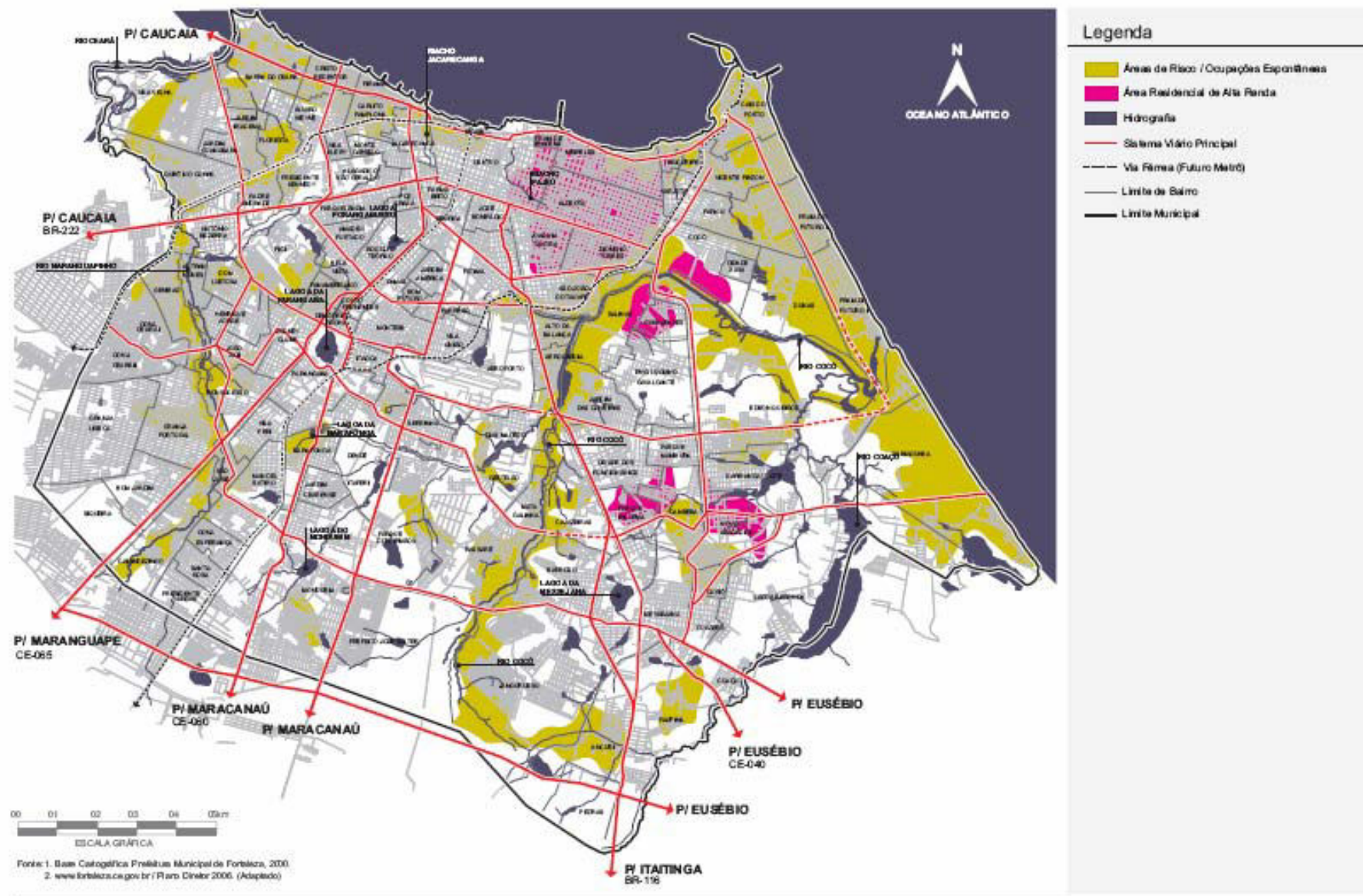
No que diz respeito à infra-estrutura e aos serviços públicos, a seguir são trazidos indicadores sobre habitação, transporte público, saneamento básico, coleta e destino final de resíduos sólidos, energia e telecomunicações, saúde, educação, segurança pública, lazer e cultura.

3.3.2.1 Habitação

Segundo levantamento da Defesa Civil da Prefeitura Municipal de Fortaleza, no ano de 2000, no que se refere à situação habitacional, existem em Fortaleza 17.602 famílias morando em áreas de risco e, 353.925 pessoas residindo em áreas subnormais (mapa 12).



MAPA 11 - DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL



MAPA 12 - SITUAÇÃO HABITACIONAL

Os bairros mais necessitados, no que se refere à moradia, são Jangurussu e Passaré, sendo que a maior quantidade de áreas subnormais encontra-se nos bairros Papicu, Genibaú, Barra do Ceará, Granja Lisboa, Siqueira e Mondubim (foto 19-20). Por outro lado, a especulação imobiliária avança nos bairros da Aldeota, Meireles, Varjota, Mucuripe, Papicu, Cocó. Nessa área predominam habitações para a população de alta e média renda (foto 21-22).

3.3.2.2 Transporte público

O transporte público realizado pelo Sistema Integrado de Transportes de Fortaleza, SIT-FOR, é composto por linhas de ônibus integradas aos terminais de transporte público (foto 23). *Vans* e *topics* fazem parte do sistema alternativo de transporte, entretanto o transporte clandestino de passageiros é recorrente. O transporte ferroviário de passageiros ocorre no âmbito intermunicipal, para os Municípios de Caucaia e Maracanaú (mapa 13).

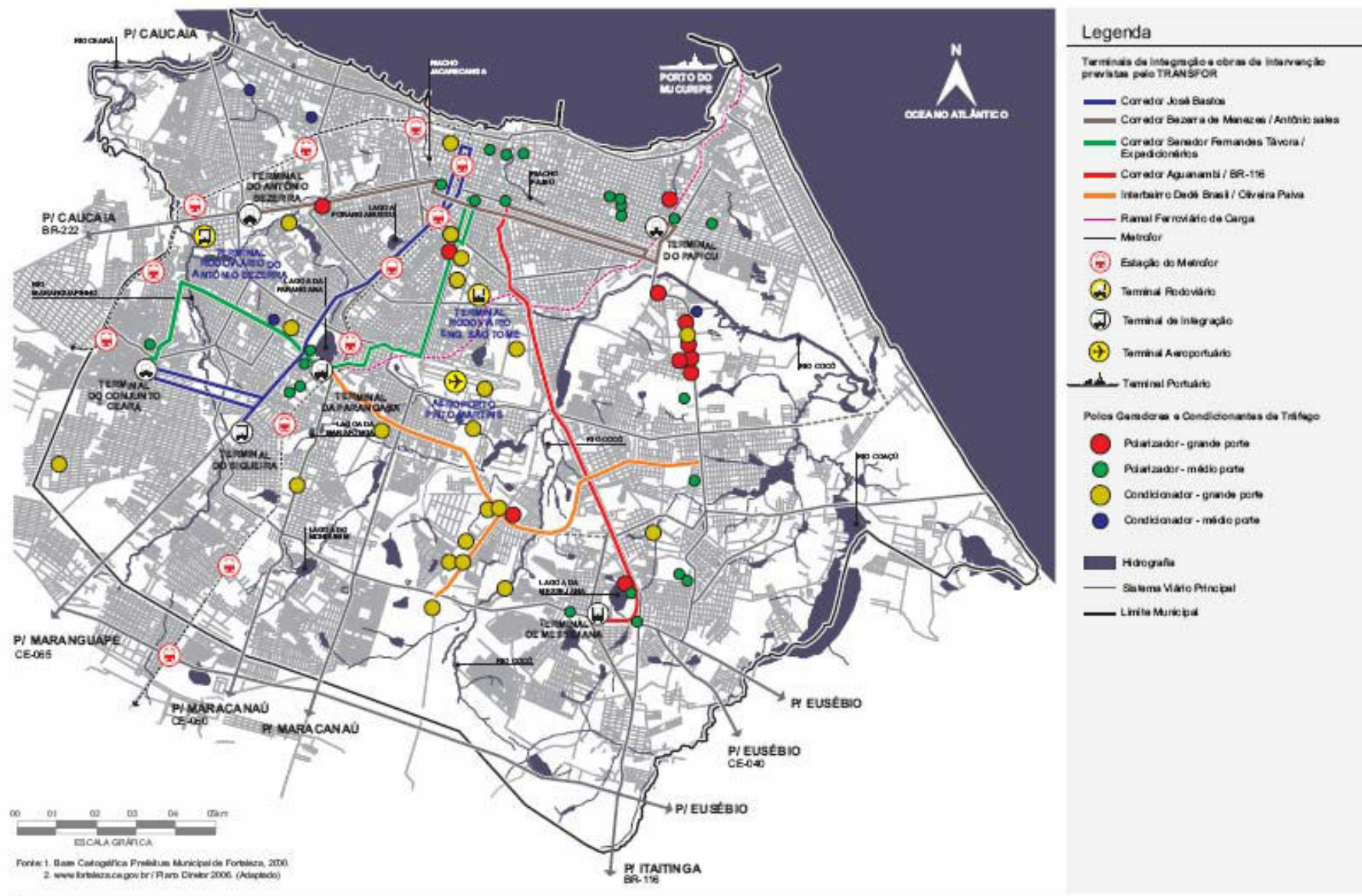
Está em lenta implantação o metrô de Fortaleza, que será composto dos ramais sul – que fará o transporte de passageiros do centro de Fortaleza ao município de Pacatuba –, o oeste, ligando o centro de Fortaleza ao Município de Caucaia e o leste, ligando o centro à zona leste.

3.3.2.3 Saneamento básico

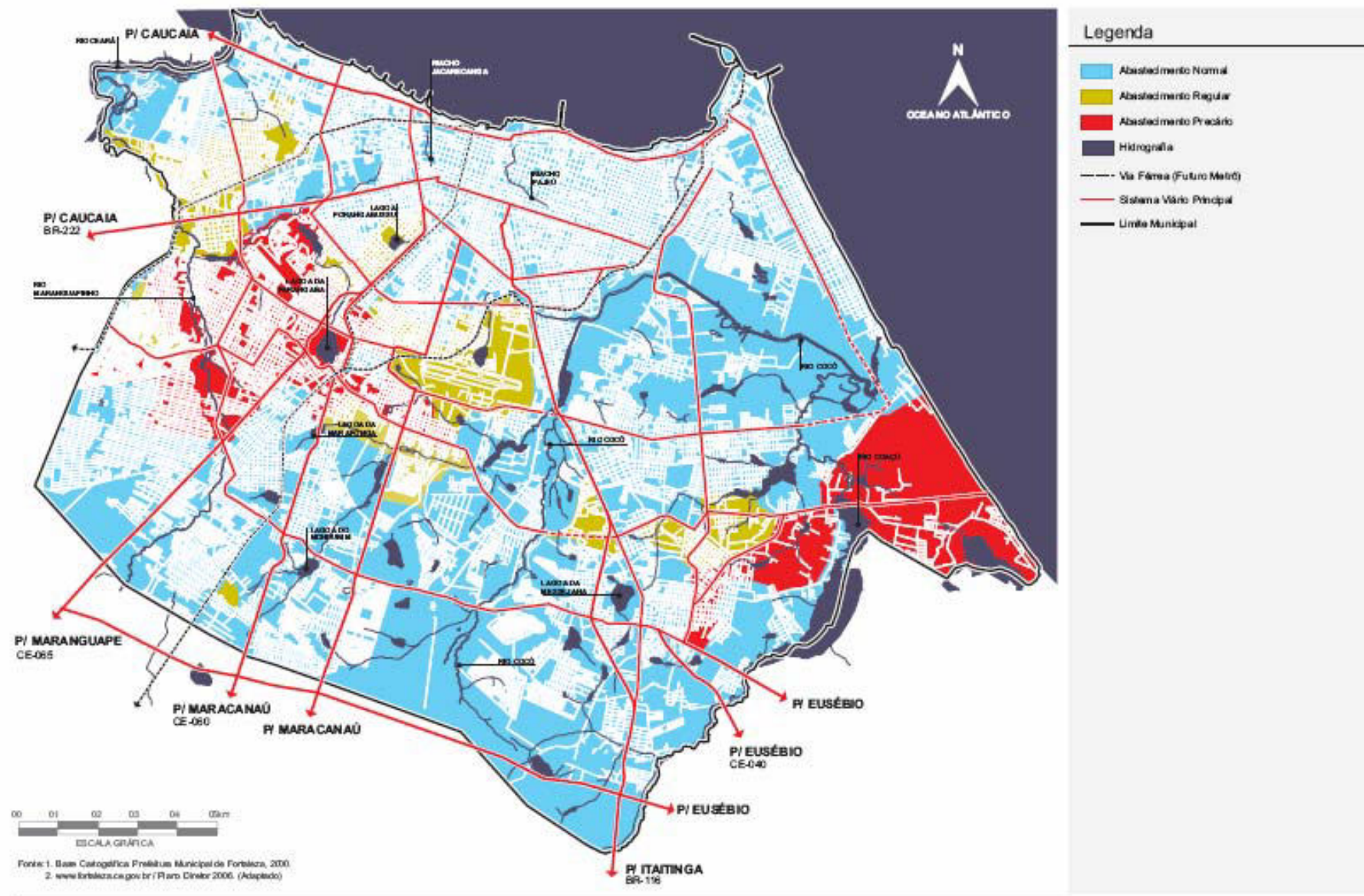
A rede de abastecimento de água da Cidade de Fortaleza atende a cerca de 458.819 domicílios. Em 2000, segundo dados da Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará, CAGECE, concessionária que distribui a água, Fortaleza contava com 96% de cobertura de abastecimento de água (mapa 14).

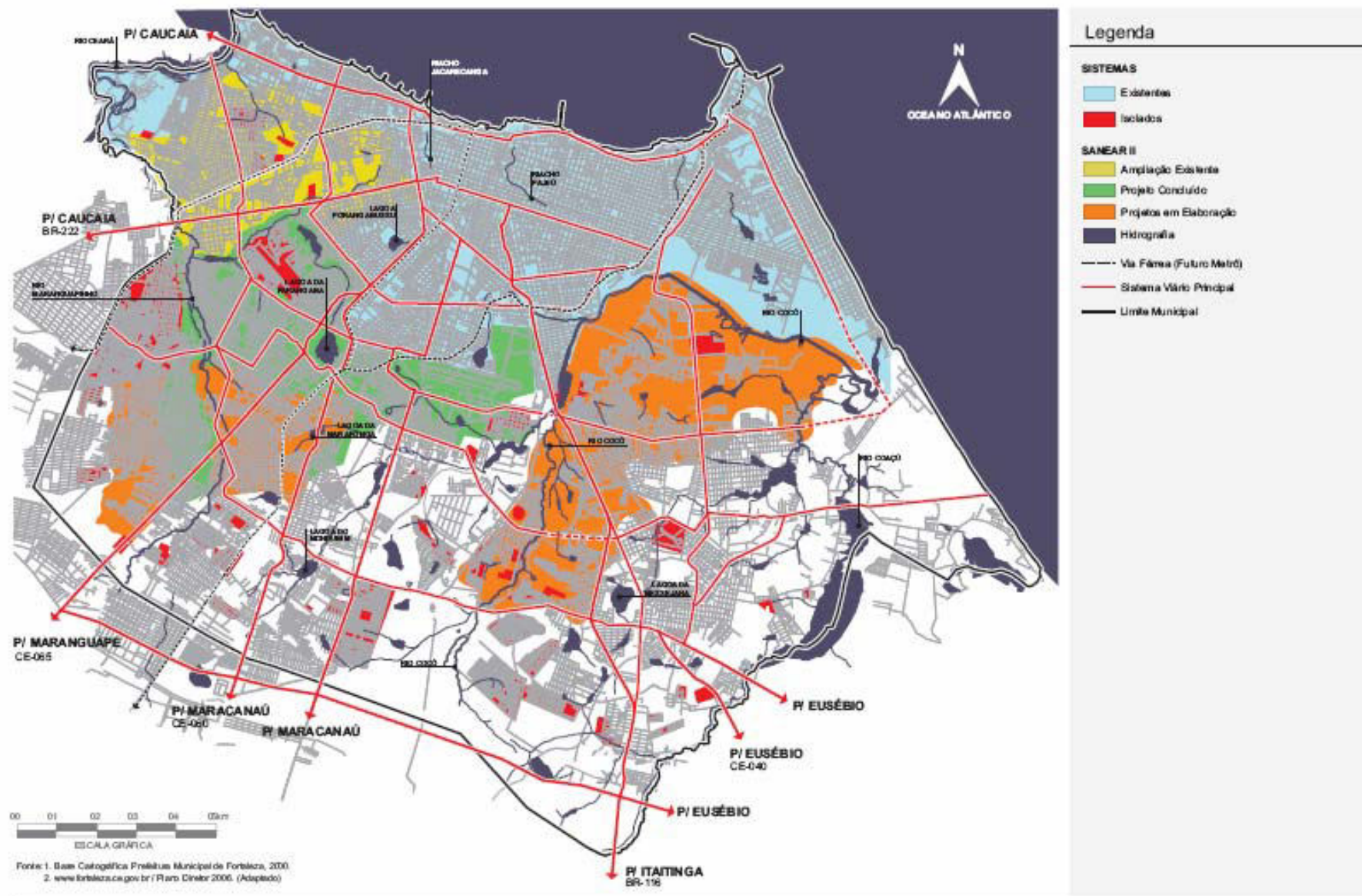
No ano de 2000, de acordo com o censo do IBGE, dos 526.079 domicílios da cidade de Fortaleza, 509.079 possuíam esgotamento sanitário, sendo, que destes, 54% possuíam ligações com a rede geral de esgotamento sanitário. Hoje, em decorrência do ao projeto SANEAR, 64% de Fortaleza encontram-se saneadas (mapa 15).

No que se refere a drenagem, a cidade, principalmente, no período chuvoso, se ressentem de um sistema de drenagem eficiente, especialmente na periferia, onde ocorrem vários alagamentos.



MAPA 13 - FUTURA REDE DE TRANSPORTE PÚBLICO





MAPA 15 - ESGOTAMENTO SANITÁRIO

3.3.2.4 Coleta e destino final de resíduos sólidos

Segundo a Empresa de Limpeza e Urbanização de Fortaleza, EMLURB, o total de lixo coletado em Fortaleza no ano de 2002 foi de 1.112.755 toneladas. Desse total, 521.385 toneladas correspondem à coleta de lixo domiciliar. Nos bairros periféricos, inexistente coleta sistemática de lixo (foto 24). O lixo coletado é levado ao aterro sanitário, implantado em consórcio com o Município de Caucaia (mapa 16).

3.3.2.5 Energia e telecomunicações

No ano de 2002, segundo a Companhia de Eletricidade do Ceará – COELCE, Fortaleza possuía 660.948 consumidores que consumiram 2.371.007kw de energia no ano de 2002. A cidade possui um parque de energia eólica, responsável por parte da energia fornecida.

No que se refere às telecomunicações, Fortaleza tem cobertura total em telefonia fixa e móvel. Os telefones públicos estão localizados sempre em pontos estratégicos. Em Fortaleza há 24 emissoras de rádio, sendo a maioria com frequência modulada, FM. As imagens televisivas chegam a Fortaleza com transmissão via cabo, o que facilita a propagação da *web*. Em relação à *internet*, Fortaleza situa-se internacionalmente como ponto onde as redes virtuais se cruzam.

3.3.2.6 Segurança pública

Com o crescimento urbano desordenado e, por conseguinte, a desigualdade na distribuição de renda, a cidade tornou-se palco de assaltos, muitas vezes seguidos de morte, além de outros episódios de violência. O turismo trouxe a prostituição, e, pior, a prostituição infantil. Junto a isso, o tráfico de drogas, também se tornou um dos principais problemas, já que a cidade faz parte de rotas internacionais tanto marítimas como aéreas.

3.3.2.7 Saúde

Fortaleza possui hospitais públicos nos principais bairros, sendo o Instituto Dr. José Frota – IJF o responsável pelo atendimento traumatológico no contexto estadual. Há postos de saúde instalados na maioria dos bairros, mas não suprem à demanda, em virtude da falta de instrumentos e / ou pessoal qualificado.



Foto: Maria Águeda Muniz

foto 19 – Ocupação espontânea às margens do canal



Foto: Maria Águeda Muniz

foto 20 – Ocupação espontânea na antiga zona industrial da av. Francisco Sá



Foto: Alexandre Lönngrén

foto 21 – Av. Beira-Mar



Foto: Alexandre Lönngrén

foto 22 – Praia do Futuro – visão geral



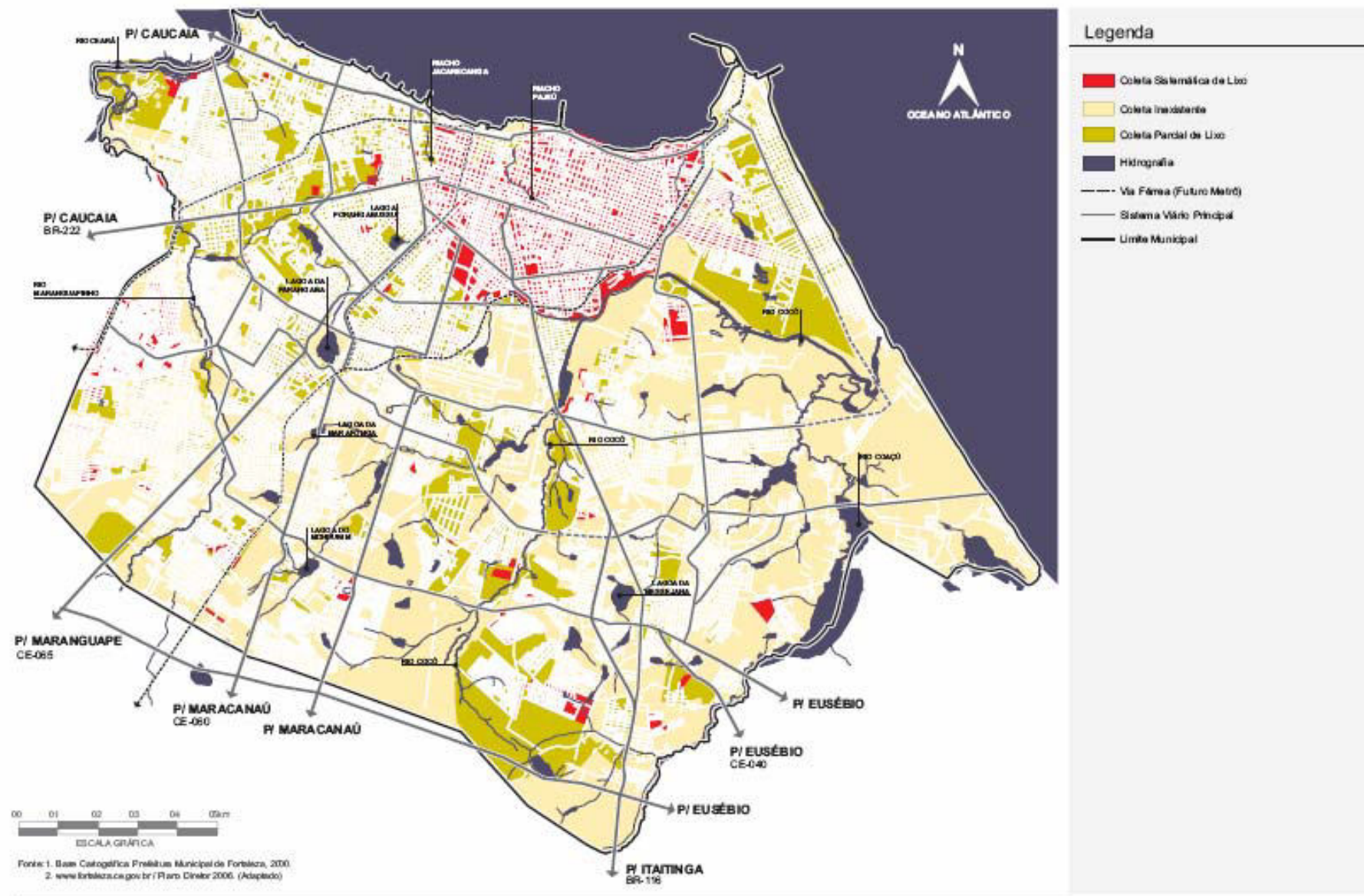
Foto: Natasha Maximus

foto 23 – Terminal de transporte público Siqueira



Foto: Gisele Gerson

foto 24 – Antigo aterro 'lixão' de Fortaleza



MAPA 16 - COLETA DE LIXO

Em 2002, segundo dados da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, a mortalidade infantil é considerada alta, se comparada a países desenvolvidos. Com as doenças, a incidência de tuberculose continua crescente e é preocupante. Segundo a SMS, as doenças mais recorrentes podem ser classificadas como “doenças da pobreza”, ou seja, enfermidades ligadas a privações pelas quais, uma população pobre passa.

3.3.2.8 Educação

Apesar de ser a quarta capital do País em população, o nível educacional do fortalezense deixa a desejar. Cerca de 15% da população ainda é de analfabetos e menos de 5% possuem nível superior completo. As escolas de Ensino Fundamental atendem a demanda exigida, porém sua qualidade precisa ser melhorada.

Recentemente, foram criados os Liceus de Artes e Ofícios, para jovens que estão no Ensino Médio, onde, além da educação formal, são oferecidos cursos técnicos profissionalizantes. Além destes, há os ABCs, escolas de apoio ao Ensino Fundamental e Médio que proporcionam o ensino da informática, artes e esportes. Quanto ao Ensino Superior, além das universidades públicas (Universidade Federal do Ceará – UFC e Universidade Estadual do Ceará – UECE e o Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET), nos últimos anos, a quantidade de universidades particulares aumentou de forma progressiva.

3.3.2.9 Lazer

O lazer da população residente em Fortaleza, e com baixo poder aquisitivo, é feito nas praias, parques e praças (foto 25). Dentre os parques urbanos de Fortaleza, destaca-se o Parque Ecológico do Cocó que, com quase 500ha, é tido com o maior parque urbano da América Latina.

O bairro que possui mais áreas verdes, destinadas ao lazer e à recreação da população, ainda é o Centro. Nos bairros da periferia de Fortaleza, o lazer é sacrificado pela falta ou mesmo degradação das praças, além da falta de segurança pública. Muitos desses espaços na periferia, quando existem, servem de palco para briga de gangues, em face da segregação social e espacial (foto 26).

3.3.2.10 Cultura

A formação e a consolidação tardia não contemplaram Fortaleza com a riqueza arquitetônica de outras cidades brasileiras. Pelo mesmo motivo, a ocupação tardia, a cidade deixou de viver importantes ciclos econômicos. Fato que explica o reduzido acervo de bens artísticos e culturais importantes é à descaracterização dos imóveis do Centro da cidade, no intuito de transformá-los em locais para o comércio.

Os edifícios históricos de Fortaleza estão em sua maioria no Centro. São de estilo eclético e datam do final do século XIX e início do século XX, e constituem edificações que simbolizavam o poder local (militar, municipal e eclesiástico) daquela época (foto 27). Algumas edificações mais recentes de estilo *art déco* e alguns exemplares de arquitetura moderna também têm importância para o patrimônio arquitetônico (foto 28).

Recentemente, a Igreja do Seminário da Prainha foi tombada pelo Estado (foto 29). Outros edifícios encontram-se em decurso de tombamento municipal, como a antiga Alfândega, o antigo Mercado Central, o Quartel da 10^a. Região Militar, o antigo Palácio do Bispo, o edifício da Associação Comercial, o Parque da Criança e a Igreja do Patrocínio, situados no Centro (foto 30).

Planejar não é uma tarefa simples. Implantar infra-estrutura e os serviços adequados às necessidades da população é um dos principais desafios encontrados pelo Município. Sem a infra-estrutura adequada, fica difícil atrair investimentos, os quais aumentariam o mercado de trabalho. A falta de infra-estrutura faz com que o turista opte por outros destinos que lhes proporcionem mais atrativos e menos problemas, e, principalmente, dificulta o acesso a população aos bens e serviços.

O planejamento, em sua dimensão social, deve dar importância primeiramente à demografia, visto que dados demográficos são indicadores fundamentais para a elaboração de um plano diretor, que promova políticas públicas eficientes, por intermédio da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como, por exemplo, as ZEIS, a outorga onerosa, operações urbanas consorciadas, dentre outros.



Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 25 – Praça do Ferreira



Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 26 – Parque do riacho Pajeú



Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 27 – Fortaleza de Nossa Senhora de Assunção



Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 28 – Residência – arquitetura eclética



Foto: Espaço Plano Arquitetura

foto 29 – Seminário da Prainha



Foto: www.fortaleza.ce.gov.br

foto 30 – Antigo palácio do Bispo

3.4 Fortaleza e sua dimensão política

Fortaleza hoje é administrada pela prefeita Luiziane Lins, do Partido dos Trabalhadores – PT e, tem como vice-prefeito, Carlos Veneranda, do Partido Socialista Brasileiro – PSB.

Segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral – TRE, em 2002, o número de eleitores em Fortaleza representava cerca de 50% da população e 75% destes, compostos por pessoas com grau de instrução inferior ao Ensino Médio completo.

Politicamente, a gestão democrática em Fortaleza é exercida por meio de entidades sociais. De acordo com o Cadastro de Entidades Sociais da Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará, em 2001, havia cerca de 1.500 entidades, entre associações comunitárias, fundações e ONGs. Atualmente, a participação popular é implementada nas ações governamentais, principalmente no que se refere à elaboração do plano plurianual, do orçamento municipal e do plano diretor.

A partir do Estatuto da Cidade, a gestão democrática, com a participação popular, é uma premissa básica do planejamento. A participação popular é direito e dever da população, para que ações previstas no planejamento sejam por ela respaldadas. E a dimensão política do plano diretor está demonstrada quando da participação popular.

3.5 Fortaleza e sua dimensão jurídica

A Lei Orgânica de Fortaleza é a principal legislação do Município e dispõe sobre sua competência; acerca da organização dos poderes; atribuições da Câmara Municipal, prefeito e vice-prefeito; estrutura administrativa municipal, tributação e orçamento; ordem econômica e social; política urbana; meio ambiente; ciência e tecnologia; educação e cultura; saúde; e desporto, lazer e turismo.

Dentro do capítulo que se refere à política urbana, segundo a lei Orgânica (Fortaleza, 1990b)

Art. 157. O Município elaborará o seu plano diretor de desenvolvimento urbano integrado, nos limites da competência municipal, considerando a habitação, o trabalho e a recreação com atividades essenciais à vida

coletiva, abrangendo em conjunto os aspectos econômico, social, administrativo e físico-espacial nos seguintes termos:

I – no tocante ao aspecto econômico, o plano deverá inscrever disposições sobre o desenvolvimento econômico e a integração da economia municipal à regional;

II – no referente ao aspecto social, deverá o plano conter normas de promoção social da comunidade e criação de condições de bem-estar da população;

III – no tocante ao aspecto físico-espacial, o plano deverá conter disposições sobre o sistema viário básico da cidade, o zoneamento ambiental, rede de equipamentos e serviços locais;

IV – no que diz respeito ao aspecto administrativo, deverá o plano consignar normas de organização institucional que possibilitem a permanente planificação das atividades públicas municipais e sua integração aos planos estaduais e nacionais.

Art. 158. O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo, quando de sua elaboração, ser assegurada ampla discussão com a comunidade, a participação das entidades representativas da sociedade civil e os partidos políticos.

Art. 159. Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o poder público utilizará, principalmente, os seguintes instrumentos:

I – imposto progressivo sobre imóveis;

II – desapropriação por interesse social ou utilidade pública;

III – discriminação de terras públicas, destinadas prioritariamente a assentamentos de pessoas de baixa renda;

IV – inventário, registro, vigilância e tombamento de imóveis;

V – contribuição de melhoria;

VI – tributação dos vazios urbanos.

Art. 160. A comissão de avaliação permanente do plano diretor de desenvolvimento urbano é órgão colegiado, autônomo e ligado diretamente ao Prefeito Municipal, em que é garantida a participação das entidades representativas de categorias profissionais.

Parágrafo único. A lei disporá a composição, atribuições, organizações e funcionamento de comissão de avaliação permanente do plano diretor de desenvolvimento urbano.

Portanto, a Lei Orgânica de Fortaleza, publicada em 5 de abril de 1990, dispõe que, além de ser o instrumento básico da política urbana, o plano diretor deve abranger os aspectos econômico, social, administrativo e físico-espacial do Município.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, PDDU-FOR, Lei N° 7.016, de 23 de janeiro de 1992, e que será detalhado em capítulo posterior, vem cumprir o disposto na Lei Orgânica, que de acordo com (Fortaleza, 1990b):

Art. 18 - O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza, (PDDU-FOR) é o 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, visando:

I. o desenvolvimento ordenado das funções sociais do Município;

II. o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território do Município;

III. assegurar o bem estar dos munícipes;

- IV. racionalizar o custo de operação da cidade;
- V. induzir a utilização dos vazios urbanos, através de incentivos socioeconômicos.

Por ordem de importância, a lei seguinte ao plano diretor é o plano plurianual, que em Fortaleza, agora acontece com base em uma metodologia participativa, assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Orçamento. Segundo estimativas da Prefeitura de Fortaleza, no plano plurianual 2006-2009, cerca de seis mil pessoas participaram da elaboração das diretrizes que deverão ser executados nesse período. Já em relação ao orçamento municipal, a cada ano cresce o interesse da população em opinar e definir quanto aos projetos a serem executados pelo poder público municipal.

Ressalta-se o fato de que, de acordo com o artigo 40 do Estatuto da Cidade, tanto o plano plurianual como a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Orçamento Anual devem ser coerentes com o disposto no plano diretor, portanto, poder público e população devem estar cientes da importância do plano diretor no cotidiano da cidade. Atualmente, o plano diretor de Fortaleza passa por uma revisão, para que sejam implementadas as exigências do Estatuto da Cidade, além do que o plano em vigência encontra-se defasado, já que data do ano de 1992.

3.6 Fortaleza e sua dimensão tributária

A receita do município de Fortaleza provém das receitas tributárias, de contribuição, patrimonial, industrial, de serviços e transferências correntes, além das transferências do Estado e da União, Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimo e Transferência de Capital. Segundo a Secretaria de Planejamento, a receita do ano de 2002 foi de R\$ 1.158.929.625,00. Para o ano de 2007, estima-se que a receita municipal seja de R\$ 2.698.000.000,00

Os tributos (impostos, taxas e contribuições) pagos pela população em 2002 somaram R\$ 345.295.203,00, ou seja, cerca de 30% da receita municipal de Fortaleza advém dos tributos, sendo que o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS é o responsável por R\$ 107.280.195,00, quase 1/3 da receita tributária. Já o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU arrecadou em 2002 cerca de R\$ 54.009.844,00. O Município ainda tributa sobre Imposto de Renda Retido na

Fonte, Imposto sobre a Transmissão 'Intervivos' de Bens Imóveis, ITBI, taxas e contribuições.

Recentemente, tentou-se cobrar uma taxa que incidia sobre a coleta do lixo, mas, a mobilização popular e a ação do Ministério Público, fizeram com que esta fosse julgada inconstitucional, diferentemente de outros municípios, como Curitiba, onde a mesma taxa é cobrada. É válido ressaltar que existe alto índice de inadimplência quanto ao pagamento de tributos em Fortaleza, tanto em relação ao ISS quanto ao IPTU, sendo maior ainda a inadimplência quanto ao ITBI.

Ainda não se constatou nenhuma ação com relativa à aplicação do artigo 182, parágrafo 4º, inciso II da Constituição Federal, que institui o IPTU progressivo como penalidade ao proprietário que possua terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado, caso este não promova seu adequado aproveitamento, nem para com alguns instrumentos do Estatuto da Cidade, mesmo porque o plano diretor vigente no Município hoje data do ano de 1992.

Com o Estatuto da Cidade, os municípios passaram a ter outras fontes de receita própria. Instrumentos como o IPTU progressivo, a Outorga Onerosa, o Direito de Superfície e as Operações Urbanas Consorciadas, são instrumentos que podem aumentar a receita municipal e que devem estar inseridos no plano diretor. A correta aplicação destes instrumentos promoverá o desenvolvimento, de maneira a suprir carências, trazendo benefícios para a Cidade.

3.7 Fortaleza e sua dimensão institucional

A estrutura administrativa se compõe primeiramente dos Gabinetes da Prefeita e do Vice-Prefeito, aos quais são subordinadas a Secretaria de Planejamento, a Procuradoria Geral do Município e a Controladoria Geral do Município, juntamente com a Chefia de Gabinete.

Para controle da estrutura urbana, o território de Fortaleza foi dividido pela Lei Municipal N° 8.000, de 29 de janeiro de 1997, que distribuiu os 114 bairros da cidade em seis regiões administrativas. No quadro 1, estão os bairros que compõem cada região administrativa, sua população e área (mapa 17).

Quadro 1 - Regiões administrativas do Município de Fortaleza

REGIONAL I

BAIRROS	POPULAÇÃO	ÁREA(km²)
Alagadiço, Álvaro Weyne, Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Farias Brito, Floresta, Jacarecanga, Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Monte Castelo, Moura Brasil, Pirambu, Vila Ellery e Vila Velha	340.134	25,38

É uma região que abriga parcela da população de classe econômica média a baixa, tendo os bairros Jardim Iracema, Moura Brasil e Pirambu como os mais carentes.

REGIONAL II

BAIRROS	POPULAÇÃO	ÁREA(km²)
Aldeota, Cais do Porto, Centro, Cidade 2000, Cocó, Dionísio Torres, Dunas, Luciano Cavalcante, Guararapes, Joaquim Távora, Meireles, Mucuripe, Papicu, Praia de Iracema, Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Salinas, São João do Tauape, Varjota e Vicente Pinzon	311.842	49,33

Constitui-se na área onde há a maior verticalização na cidade. Os hotéis, clubes, equipamentos culturais, shoppings centers e as paisagens naturais e os edifícios representativos quanto à história da cidade estão concentrados nessa regional. É nela onde está a parcela mais abonada da população.

REGIONAL III

BAIRROS	POPULAÇÃO	ÁREA(km²)
Amadeu Furtado, Antônio Bezerra, Autran Nunes, Bela Vista, Bonsucesso, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Jôquei Clube, Padre Andrade, Parque Araxá, Parquelândia, Pici, Presidente Kennedy, Quintino Cunha e Rodolfo Teófilo	340.516	27,77

Área onde reside à classe média da cidade. Configura-se como outro pólo de comércio, serviços e entretenimento de importância para Fortaleza. O campus da Universidade Federal do Ceará está localizado nessa região.

REGIONAL IV

BAIRROS	POPULAÇÃO	ÁREA(km²)
Aeroporto, Benfica, Bom Futuro, Couto Fernandes, Damas, Demócrito Rocha, Dendê, Fátima, Itaoca, Itaperi, Jardim América, José Bonifácio, Montese, Panamericano, Parangaba, Parreão, Serrinha, Vila Pery e Vila União	259.831	34,27

É uma área composta basicamente de residências. O Aeroporto Internacional Pinto Martins, o Terminal Rodoviário Engenheiro João Tomé e o Centro Administrativo da Prefeitura estão localizados nessa área.

REGIONAL V

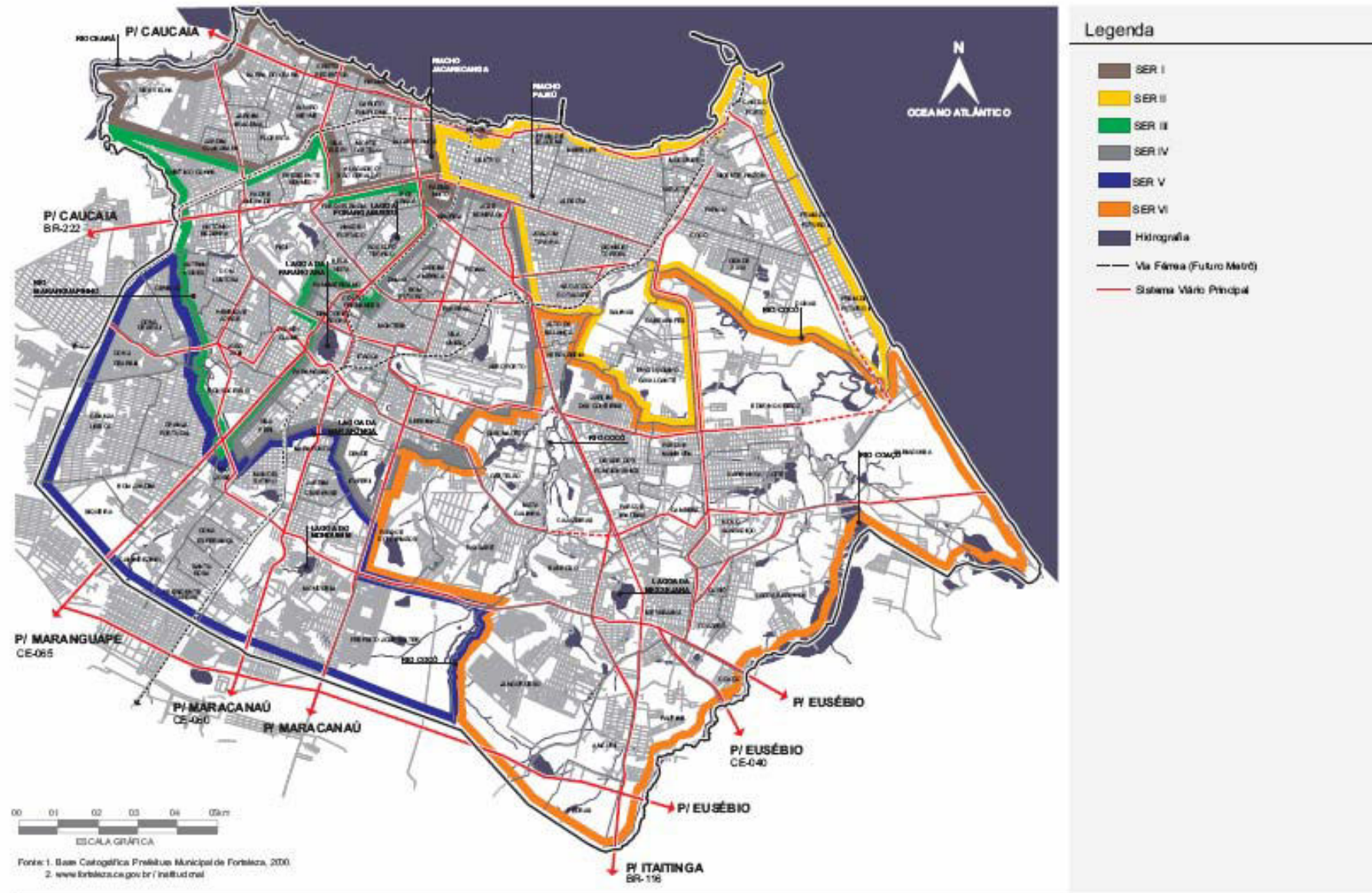
BAIRROS	POPULAÇÃO	ÁREA(km²)
Bom Jardim, Canindezinho, Conjunto Ceará I, Conjunto Ceará II, Conjunto Esperança, Genibaú, Granja Lisboa, Granja Portugal, Jardim Iracema, Maraponga, Mondubim, Parque Presidente Vargas, Parque Santa Rosa, Parque São José, Prefeito José Walter, Siqueira e Vila Manoel Sátiro	452.875	63,46

São os bairros mais carentes. A maioria dos conjuntos habitacionais está distribuída nessa região.

REGIONAL VI

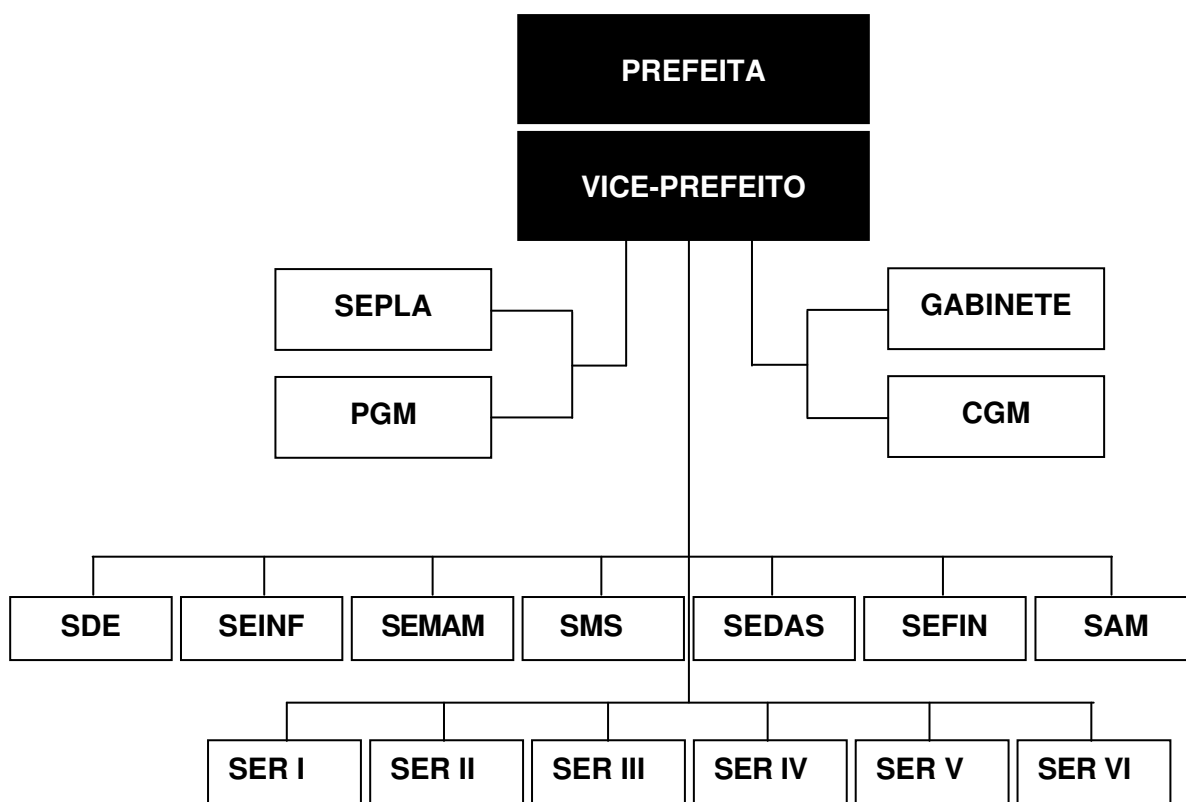
BAIRROS	POPULAÇÃO	ÁREA(km²)
Aerolândia, Alagadiço Novo, Alto da Balança, Ancuri, Barroso, Cajazeiras, Cambeba, Castelão, Cidade dos Funcionários, Coaçu, Curió, Dias Macedo, Edson Queiroz, Guajeru, Jangurussu, Jardim das Oliveiras, Lagoa Redonda, Mata Galinha, Messejana, Parque Dois Irmãos, Parque Iracema, Parque Manibura, Passaré, Paupina, Pedras, Sabiaguaba e Sapiranga	436.204	134,92

A região ainda abriga alguns dos vazios urbanos. É onde o Centro Administrativo do Governo do Estado do Ceará e o Estádio do Castelão se encontram localizados.



MAPA 17 - FORTALEZA E SUAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS

Esses órgãos são considerados centrais para o planejamento e controle das ações municipais, as quais são executadas pelas Secretarias Municipais de Desenvolvimento Econômico – SDE, Infra-Estrutura – SEINF, Meio Ambiente – SEMAM, Saúde – SMS, Educação e Assistência Social – SEDAS, Finanças – SEFIN e Administração – SAM (figura 1).



Fonte: www.fortaleza.ce.gov.br/inst/org.asp

Figura 1 – Estrutura administrativa do Município de Fortaleza, 2006

As secretarias têm a função também de planejar e executar as ações municipais, juntamente com as secretarias executivas regionais, unidades executivas que administram os bairros a estas vinculados. Ainda existem os órgãos de administração indireta, os quais contribuem para com a Administração pública municipal.

Por muito tempo, o plano diretor foi da competência da SEINF, sendo esta competência, recentemente, passada para a SEPLA, embora o secretário de

Planejamento, José Meneleu Neto, tenha afirmado que essa transferência é temporária, somente até ser finalizado o processo de elaboração do plano diretor. Considera-se essa mudança de competência de suma importância, pois, dada a relevância da SEPLA no planejamento municipal, bem como a relevância do plano diretor em Fortaleza, haja vista o artigo 40 do Estatuto da Cidade, entende-se, que à SEPLA realmente cabe a competência de planejar e gerir a cidade através do plano diretor.

A inserção do plano diretor na dimensão institucional é uma ação de extrema importância para o planejamento e a gestão municipal. A organização institucional do município deve sempre observar o planejamento como forma de se fazer uma gestão eficiente.

Este, portanto, é o panorama atual de Fortaleza. É necessário que se tenha uma compreensão de Fortaleza nas dimensões retrocitadas, para que se possa, em seguida, obter melhor compreensão da evolução do processo de planejamento, sua eficácia e seus impactos na gestão municipal.

A partir desse diagnóstico, pretende-se analisar toda a evolução do planejamento urbano em Fortaleza, sob a óptica dos planos urbanísticos, utilizando-se das variáveis metodológicas anteriormente apresentadas, ou seja, por meio das dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial.

O capítulo seguinte trata do início do planejamento urbano de Fortaleza, ou seja, da primeira fase do planejamento urbano proposto para Fortaleza, desde sua consolidação como sede do poder político e econômico do Estado do Ceará aos primeiros ensaios de planejamento por meio das plantas urbanísticas elaboradas por Antônio José da Silva Paulet e Adolpho Herbster.

4.0 O INÍCIO DO PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA

Esse capítulo refere-se, primeiramente, ao processo de ocupação de Fortaleza, que ocorreu tardiamente, com a chegada dos portugueses no século XVII, o domínio dos holandeses e a recuperação deste domínio pelos portugueses, seguido pela transformação do lugar em Vila da Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção e posteriormente cidade em 1823.

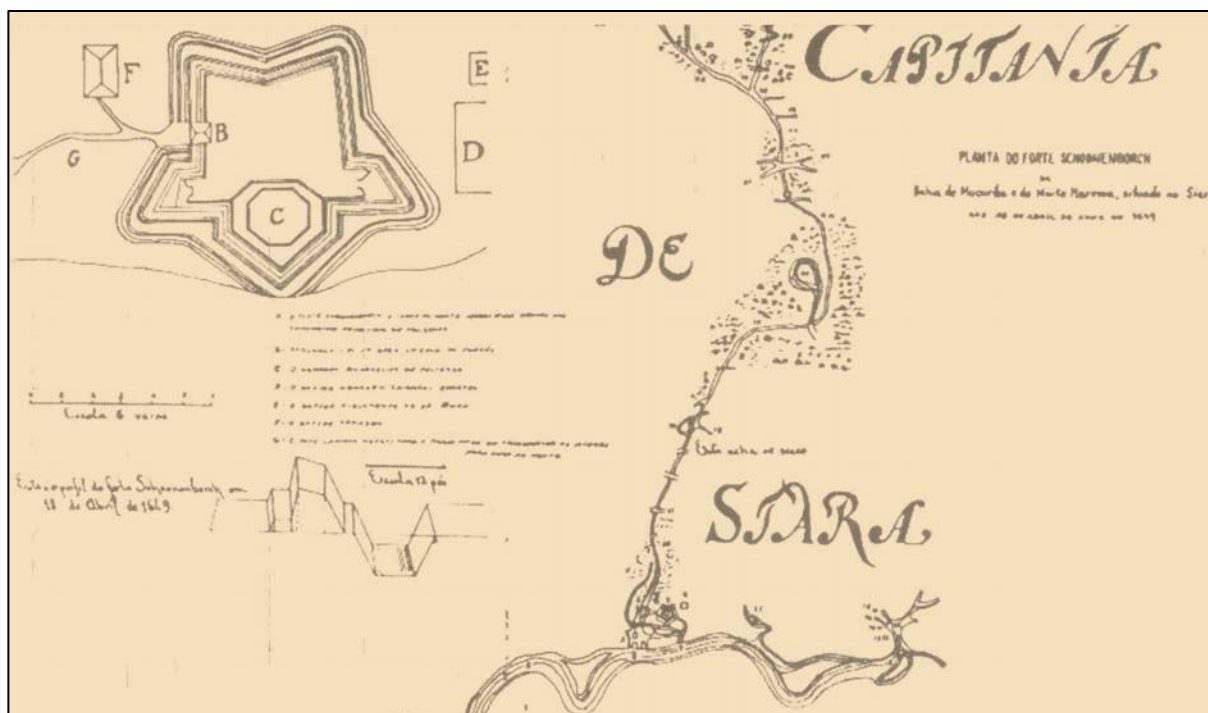
Em seguida, mostra-se o início da tentativa de conhecer a cidade, ordenar sua estrutura urbana, pela elaboração das plantas cartográficas, primeiramente elaborada pelo engenheiro Silva Paulet e posteriormente pelo engenheiro-arquiteto Adolpho Herbster, que, além de fazer plantas cartográficas iniciaram o ordenamento e expansão da cidade, por meio da proposição de alargamento de ruas, parâmetros urbanísticos, construção de obras públicas, até hoje relevantes para a cidade.

Para melhor compreensão, ao final do capítulo, encontram-se quadros explicativos contendo a síntese dos planos aqui analisados, dentro das dimensões territorial, econômica, social, política, jurídica, tributária e institucional, variáveis indicadas pela metodologia.

4.1 A consolidação de Fortaleza como sede do poder da Capitania do Ceará

A tentativa de implantação do primeiro estabelecimento humano em Fortaleza, logo fracassada pela valentia dos índios e a velocidade dos ventos, pode ser remetida a Pero Coelho de Sousa, somente em 1603. Anteriormente, o donatário da Capitania, Antônio Cardoso de Barros, jamais requereu sua posse.

O processo de ocupação de Fortaleza surgiu no contexto da expansão holandesa, em decorrência da necessidade do estabelecimento de um pólo defensivo. Segundo Jucá & Oriá (1995, p.19), “O território cearense ocupado pelos holandeses, em 1649, tendo à frente Matias Beck, compreendia o outeiro ‘Marajaitiba’, à margem do riacho Pajeú, [...]. Inicialmente, foi estabelecido um forte, denominado ‘Shoonenborch’ [...]” (figura 2).



Fonte: JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota, Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2000.

Figura 2 – O Forte de Shoonenborch

Em virtude das condições favoráveis do local, eles escolheram a margem do riacho Pajeú para construir um fortim. O Pajeú nascia a 5km do oceano, tinha menos de 200m de largura, possuía alguns afluentes e era cercado por algumas colinas que ofereciam proteção natural ao fortim. Além disso, havia um ancoradouro natural de pequenas embarcações, em frente a uma colina, que inclusive foi utilizado diversas vezes para o embarque e desembarque dos invasores.

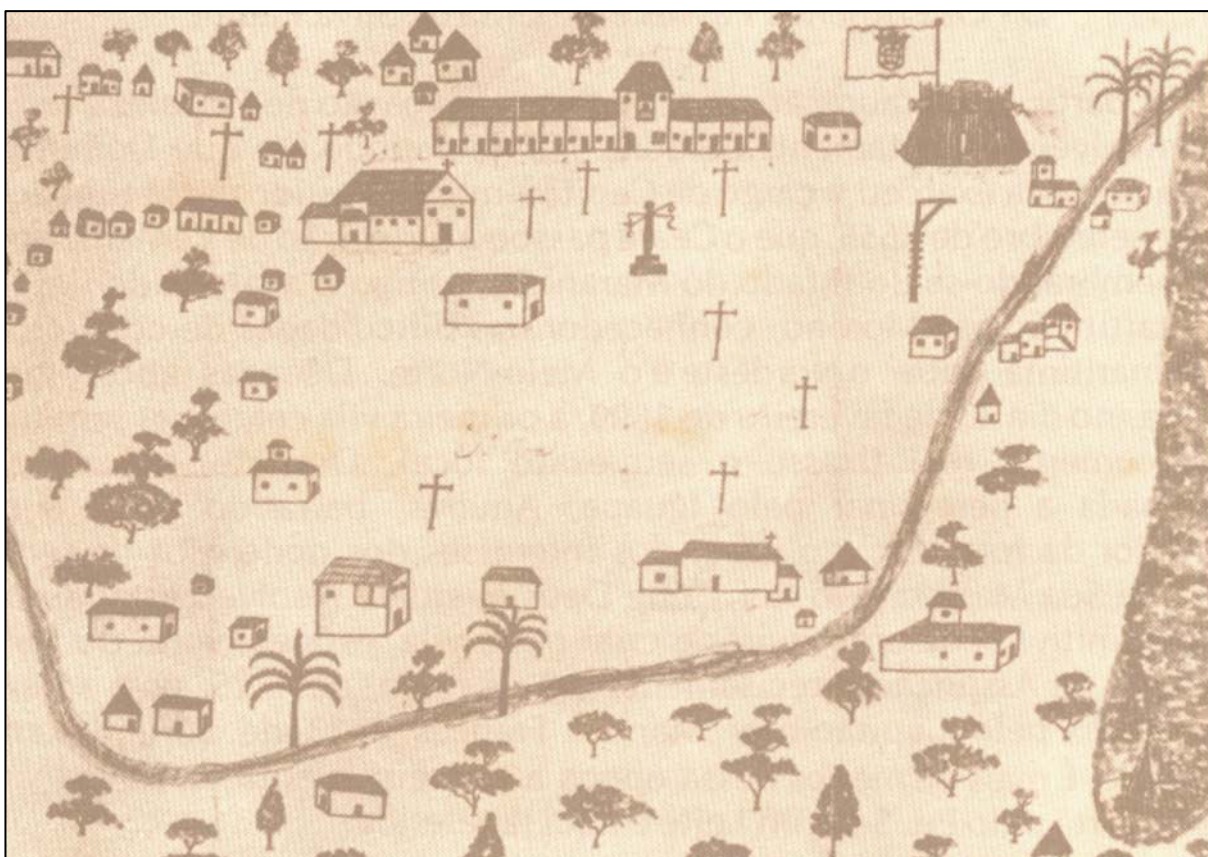
De acordo com Matias Beck, o local escolhido serviria como centro de irradiação das providências ligadas à exploração de minérios de prata e era mais fácil para a defesa. Em 10 de abril de 1649, iniciaram as obras da fortificação, que era uma mistura de quartel e entreposto comercial.

Assim, o local logo se transformou num centro de atração humana. Após algumas décadas, já se podia ver despontar uma aglomeração de palhoças e choupanas ao longo do morro.

Quando os holandeses foram expulsos do País, eles tiveram que entregar a fortificação aos portugueses. Em 20 de maio de 1654, o Capitão-Mor Álvaro de

Azevedo Barreto tomou-o de volta e logo tratou de mudar o nome do forte para Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção.

A partir de então, o pequeno povoado, cuja economia era baseada no cultivo do algodão e na criação de gado, passou a crescer tanto que foi elevada à condição de Vila no dia 13 de abril de 1726, data em que se comemora o aniversário de Fortaleza. E como Vila da Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, Fortaleza passou à sede do poder da Capitania (figura 3).



Fonte: JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota, Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2000.

Figura 3 – A vila da Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção

Fortaleza não tinha nenhuma importância regional, ao contrário de outras vilas como Aquiraz, Aracati, Icó e Sobral, e ainda não havia se tornado capital do Estado, que era Aquiraz.

Ao mesmo tempo em que a então capital tinha a influência dos sesmeiros (proprietários das sesmarias onde o gado era criado), Fortaleza tinha o apoio dos

militares governantes e passou a deter maior número de repartições públicas e serviços para atender a população e negócios. Em 1799, quando a Capitania do Ceará ficou independente de Pernambuco, passou também a fazer comércio diretamente com a Europa, fato que possibilitou o crescimento de Fortaleza.

Comercialmente, entretanto, Fortaleza permanecia a reboque de Aracati, “o ponto obrigatório do comércio com Pernambuco”, segundo Girão *apud* Jucá (2000, p.28). Era de Aracati que partiam os gêneros de produção local e entravam os produtos adquiridos do mercado externo, não apenas destinados a Fortaleza, mas sobretudo para atender às áreas criatórias e agrícolas de outros municípios cearenses. As características essenciais do sítio físico original podem ser verificadas no relato de viajantes estrangeiros que passavam pela cidade.

Jucá & Oriá (1995) demarcam o fato de que

Para o inglês Henry Koster, que visitou a cidade em 1810, Fortaleza tinha como problema central a sua construção em terreno arenoso e a ausência de rio e cais, além de suas praias terem vagas violentas, tornando o desembarque difícil. Outras dificuldades da cidade eram a ausência de transporte e o porto e o pesadelo das secas. Ressaltava que as residências possuíam só o pavimento térreo e as ruas e praças não eram calçadas. Igualmente destacava a existência do Palácio Governamental e da Câmara, a tesouraria, além de pequenas edificações públicas, como a alfândega e três igrejas. A vila de Fortaleza tinha apenas 1.200 habitantes, quatro ruas centrais e um comércio restrito.

Visitando Fortaleza em 1816, o missionário americano Daniel Kidder pôs em destaque os coqueirais, que ornamentavam a paisagem litorânea, mas sem um ancoradouro seguro. O desembarque era feito ‘a paviola’, uma espécie de cadeira presa a duas travas, conduzida sobre os ombros de quatro homens. Ao longo de Fortaleza só se avistava areia que molestava os pés, pois os queimava quando o sol estava a pino. Ao soprar um vento forte a areia açoitada incomodava os olhos das pessoas, frequentemente gerando irritações. Tal situação causava inconvenientes até para a locomoção a cavalo ou em veículos de tração. Contudo, atestava um ‘*ar de progresso*’, com muitos prédios em construção, existindo apenas uma igreja concluída e outra inacabada. O viajante ironizava o repouso cotidiano de seus habitantes, cujo embalo das redes se fazia nas horas de sol a pino, vivendo a maioria ao ‘*Deus dará*’ (sic). (p.23).

Em 1818, o governo contratou o engenheiro Silva Paulet para traçar o plano da Vila, que com o progresso, cresceu desalinhada, pois as casas eram construídas em qualquer lugar propício a fim de moradia.

A planta determinava que as ruas deveriam ficar em linha reta, formando perpendiculares e paralelas, como num tabuleiro de xadrez, pois, assim, facilitaria a

circulação de pessoas e mercadorias. Deve-se também a Paulet a reconstrução da fortaleza e a instalação de um mercado.

Alguns anos mais tarde, em 1823, o Imperador D. Pedro I decretou que todas as vilas existentes no País passassem à condição de cidade. Assim, Fortaleza foi elevada a esse status, com o nome de Fortaleza de Nova Bragança, depois de Cidade de Fortaleza do Ceará, depois de Cidade da Fortaleza e finalmente, Fortaleza, nome com a qual se oficializou.

A partir daí, a economia fortalezense cresceu muito com o cultivo do algodão, produto mais exportado para a Europa. Com isso, necessitou-se apressar o transporte dos produtos que vinham para o porto.

O final do século XIX traz a euforia econômica do êxito nas exportações e vai apresentar uma série de novos equipamentos, entre os quais as primeiras estruturas portuárias, exemplares de arquitetura religiosa, edifícios públicos, hospitais, fábrica de tecidos etc. (foto 31-36).

Chega a Fortaleza, em 1857, o engenheiro-arquiteto Adolpho Herbster, contratado para o cargo de Engenheiro da Província e depois Arquiteto da Câmara Municipal. Dá-se início ao planejamento urbano de Fortaleza.

É inaugurada a Estrada de Ferro Baturité, primeira ferrovia do Ceará, em 1873. Isso fez com que tanto o comércio quanto a população aumentassem. Na segunda metade do século XIX, tem início um período de prosperidade na economia cearense, concentrada principalmente em Fortaleza.

Surgiu a iluminação a gás, novas ruas foram abertas, construíram-se as primeiras praças públicas, como a praça dos Leões (Voluntários) e o Passeio Público (Mártires), dando início à construção das primeiras edificações, como a Assembléia Provincial, a Cadeia Pública e a Estação Ferroviária João Felipe, e instalação das linhas de bonde. Tudo isto favoreceu o aumento populacional.

Foi no final do século XIX e no século XX que a cidade vai se formando e se transformando na metrópole que, no século XXI, é tida como a quarta capital do País em população (mapa 18)



Foto: autor desconhecido

foto 31 – Igreja do Carmo



Foto: autor desconhecido

foto 32 – Praça do Ferreira



Foto: autor desconhecido

foto 33 – Praia Formosa



Foto: autor desconhecido

foto 34 – Rua Major Facundo



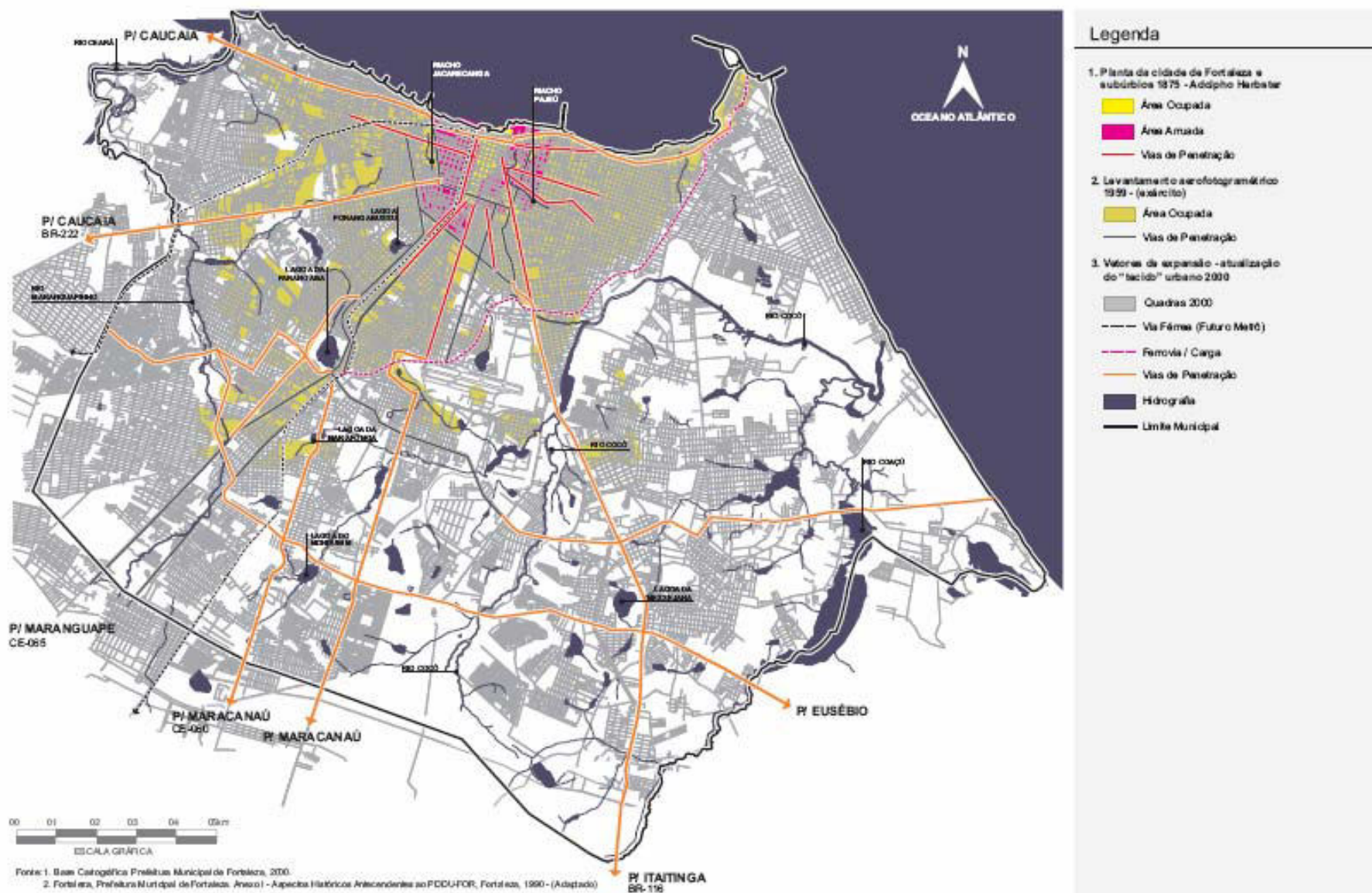
Foto: autor desconhecido

foto 35 – Estação Ferroviária João Felipe



Foto: autor desconhecido

foto 36 – Rua Floriano Peixoto



Pode se dizer, portanto, que planejamento e a gestão urbanos de Fortaleza iniciam-se no começo do século XIX, cabendo à Câmara Municipal a responsabilidade pela aprovação e fiscalização do planejamento e da gestão política, econômica, social, administrativa e físico-territorial da cidade.

Castro (1994) confirma a afirmação retrocitada quando diz que

Assim, conforme ata de 28 de abril de 1808 e 1812, a Câmara passa a exigir o nivelamento das calçadas da vila (até então, *'umas mais altas e outras mais baixas do paceio'*), medida posta a cargo do arruador (*'que o Arruador do Concelho tenha nisso a direção e a vigilância pacível'*) e que deveria ser cumprida em curto prazo (*'que as fizecem dentro de três meses'*). Provavelmente será essa a primeira manifestação oficial explícita em favor da aparência física fortalezense. (p.47).

4.2 O traçado urbano de Fortaleza, por Antônio José da Silva Paulet

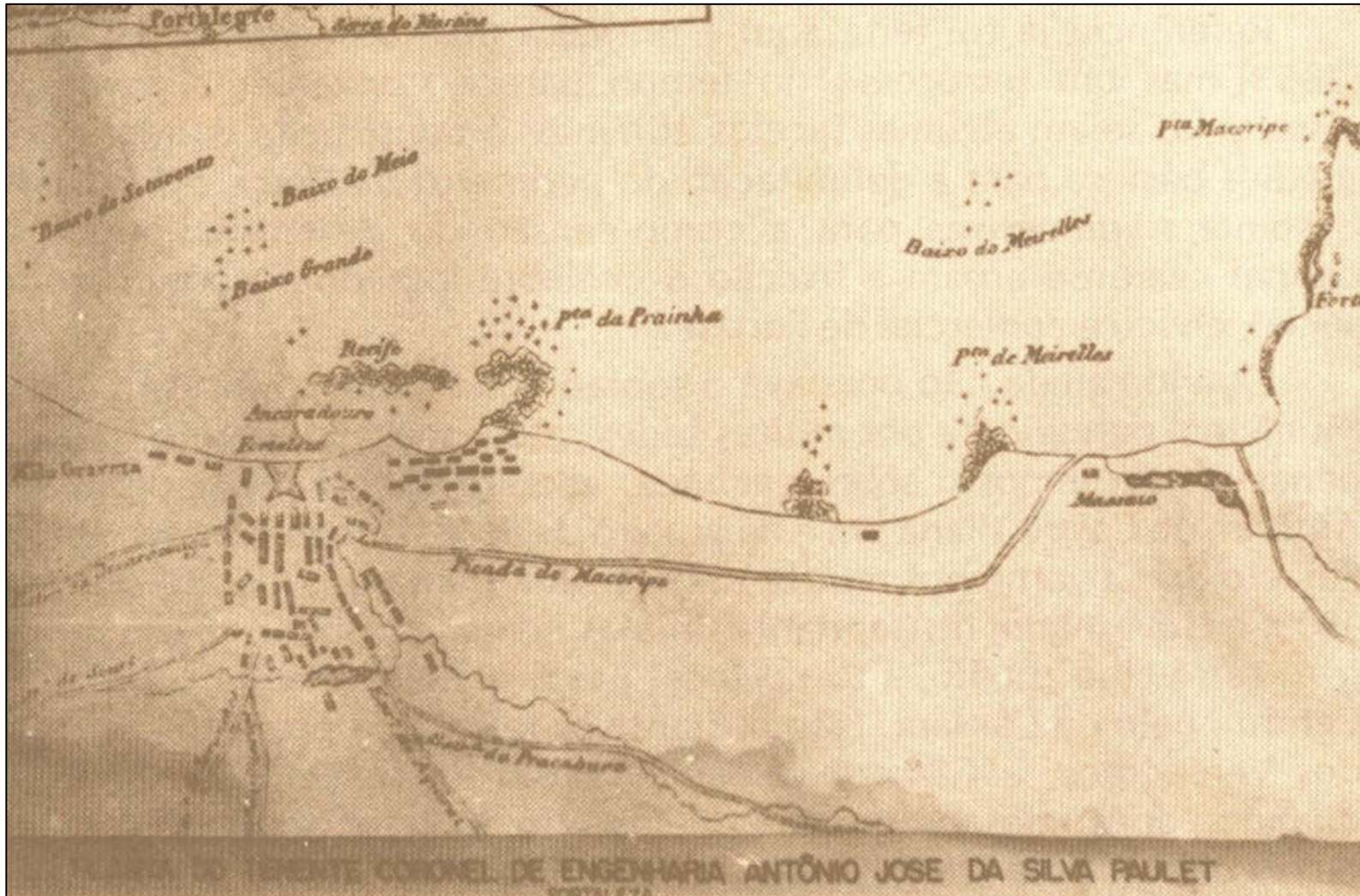
Em 1812, chega ao Ceará o tenente-coronel português Antônio José da Silva Paulet, que vem para ser ajudante-de-ordens do governador da Capitania, Coronel Manuel Ignácio de Sampaio.

Além de elaborar uma proposta de arruamento em traçado xadrez, Paulet executa a construção da Fortaleza de Nossa Senhora de Assunção no lugar do Forte *Schoonemborch* e de outros edifícios. Seu mais importante feito, entretanto, foi a elaboração de uma cartografia, propondo um plano de ordenamento físico (figura 4).

Ainda com relação a atuação de Silva Paulet, Castro (1994) acentua que

[...] em 1813 executou a abertura de uma rua do lado oriental do riacho Pajeú, então obstáculo físico ponderável à expansão da vila para o leste. Essa rua nascia no Largo da Matriz (Praça da Sé), dirigindo-se em linha reta para o sul, até encontrar uma curva no riacho. A nova via recebeu inicialmente a denominação de rua do Norte [...] hoje, rua Governador Sampaio). [...] a participação de Paulet, na verdade, ocorreu na parte plana da vila.[...] O plano de Paulet ocupava área diminuta: constava de duas ou três 'ruas' perpendiculares à linha de continuação da divisa do terreno do quartel da Fortaleza, portanto paralelas e dispostas na direção Norte-sul, além de cortadas ortogonalmente por 'travessas'.

A aplicação do plano foi conseqüente, esmerando-se a Câmara Municipal em desapropriar e desfazer as poucas edificações que não se enquadravam nos novos alinhamentos. A construção de sobrados de vulto entre 1825-1830, fato verificado após a saída de Paulet, balizando esquinas recém-delineadas e já situadas a meio quilômetro do quartel, demonstra como a cidade acolhia favoravelmente sua nova forma urbana. (p.49-50).



Fonte: Fortaleza. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Administração Lúcio Alcântara. Fortaleza, 1982.

Figura 4 – A planta de Fortaleza, elaborada por Antônio José da Silva Paulet, em 1818

Na planta elaborada por Silva Paulet, é interessante observar a estruturação urbana, já iniciada sob a forma radio-concêntrica, a qual se consolida ao longo do tempo, e a tentativa do Engenheiro de ordenar esta área a partir do traçado xadrez. Verifica-se também a tentativa de alinhamento das edificações na zona central como forma de promover a abertura de vias. Outro fato relevante nessa planta é a implantação de uma via de expansão ao leste, denominada de picada do Macoripe, vislumbrando a possibilidade de expansão da cidade para estes lados.

Castro (1994) assinala que

O plano de Paulet ocupava área diminuta: constava de duas ou três 'ruas' perpendiculares à linha de continuação da divisa do terreno do quartel de Fortaleza, portanto paralelas e dispostas na direção norte-sul, além de cortadas ortogonalmente por 'travessas'. (p.50).

As regulamentações sobre os procedimentos urbanísticos e construtivos na época tratavam sobre o nivelamento das calçadas, do método construtivo das casas, além de algumas posturas a serem seguidas nas construções, como, por exemplo, a proibição de abertura das janelas para fora das casas.

Nota-se que, na época, havia grande empenho tanto por parte do engenheiro quanto do lado da Câmara Municipal, que na época fiscalizava as construções e aplicava multas caso alguma regulamentação fosse descumprida.

Segundo Castro (1994)

A aplicação do plano foi conseqüente, esmerando-se a Câmara Municipal em desapropriar e desfazer as poucas edificações que não se enquadravam nos novos alinhamentos. A construção de sobrados de vukti entre 1825 e 1830, fato verificado após a saída de Paulet, balizando esquinas recém-delimitadas e já situadas a meio quilômetro do quartel, demonstra como a cidade acolhia favoravelmente sua nova forma urbana. (p.50).

Depois de elevada à categoria de cidade em 1823, a Câmara Municipal resolve ampliar os limites da cidade, ampliando a malha iniciada por Paulet, tanto ao oeste, como propõe o traçados de novas ruas, por meio da picada do Macoripe, proposta pelo engenheiro. Posteriormente, são elaboradas outras plantas, que consistiam em atualizações da planta de 1818, até a chegada do engenheiro-arquiteto Adolpho Herbster.

4.3 Adolpho Herbster e a expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX

Já em 1855, passado algum tempo da saída de Paulet, a cidade de Fortaleza começa a sentir falta da presença de um profissional que cuidasse do planejamento e da construção de edifícios.

Esse fato pode ser confirmado por Castro (1994), quando transcreve parte de um relatório enviado pelo recém-nomeado Presidente da Província, Francisco Xavier Paes Barreto, enviado à Assembléia Provincial em 1855

Não havia nesta Província, quando a ella cheguei, um só engenheiro. Todas as obras publicas são feitas sem orçamentos, e muitas vezes sem planta, sendo dirigidas por pessoas que pouco ou nada entendião do serviço de que se encarregão. É fácil conjecturar os inconvenientes de um total systema. Para obviar-os, mandei contractar um engenheiro civil em Pernambuco, [...]. Acha-se na província o engenheiro civil Adolpho Herbster, ao qual tenho encarregado da direcção de todas as obras públicas assim geraes como provinciaes. [...]. (p.53).

Herbster, além de propor intervenções urbanísticas, na cidade foi responsável pela construção de vários edifícios públicos localizados na área central de Fortaleza, alguns deles ainda sobreviventes da extinção do patrimônio histórico, que vem ocorrendo há algum tempo.

Quanto à atuação de Herbster no planejamento da cidade, de acordo com Castro (1994)

[...] pode-se afirmar que as suas atividades como 'arquiteto da Câmara', posto que limitadas pelo próprio poder dos vereadores, investidos de funções executivas naquela época, incidiam com maior frequência sobre tarefas de fiscalização da expansão da cidade. (p.59).

É de Herbster também a autoria do Código de Posturas, de 1865, atualizado em 1870. Tais códigos tratavam do dimensionamento de espaços públicos, configurações de fachadas, pela imposição do dimensionamento das alturas e dos vãos.

Outro feito do Engenheiro foi iniciar um plano de drenagem, visto que já se iniciava o processo de pavimentação das vias, mas sua realização mais importante foi a elaboração de três plantas nos anos de 1859, 1863, 1875 e 1888, documentos

fundamentais para entendimento da expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX.

A primeira foi a Planta Exacta da Capital do Ceará, de 1859, representando a pequena cidade e demonstrando vetores de crescimento para oeste e para o sul, incluindo também localizações de ruas na região hoje conhecida como Prainha (figura 5).



Fonte: Fortaleza. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Administração Lúcio Alcântara. Fortaleza, 1982.

Figura 5 – A planta exacta da capital do Ceará, de 1859

O centro configurado nesta planta corresponde ao que hoje é a área limitada pelas atuais ruas Conde d'Eu e Sena Madureira, Pedro Pereira, Senador Pompeu e ao norte pelo largo que hoje corresponde ao Passeio Público. Deste centro, saíam estradas convergentes que se dirigiam para *Soure* (Caucaia), *Arronches* (Parangaba), *Messejana*, *Aquiraz* e *Macoripe* (Mucuripe). Estão aí as raízes do plano em xadrez superposto, com as radiais originárias dos caminhos históricos.

O plano de Herbster também representa lugares de edificações oficiais, como Alfândega, quartéis, Casa da Câmara, hospitais e Assembléia. À época da Planta Exacta de Adolpho Herbster, a cidade já contava com algumas praças, entre elas era a antiga Feira Nova, hoje denominada praça do Ferreira, além da praça do Paiol (Passeio Público) e da praça Carolina (área hoje ocupada pelos prédios dos Correios, do Banco do Brasil e do Palácio do Comércio).

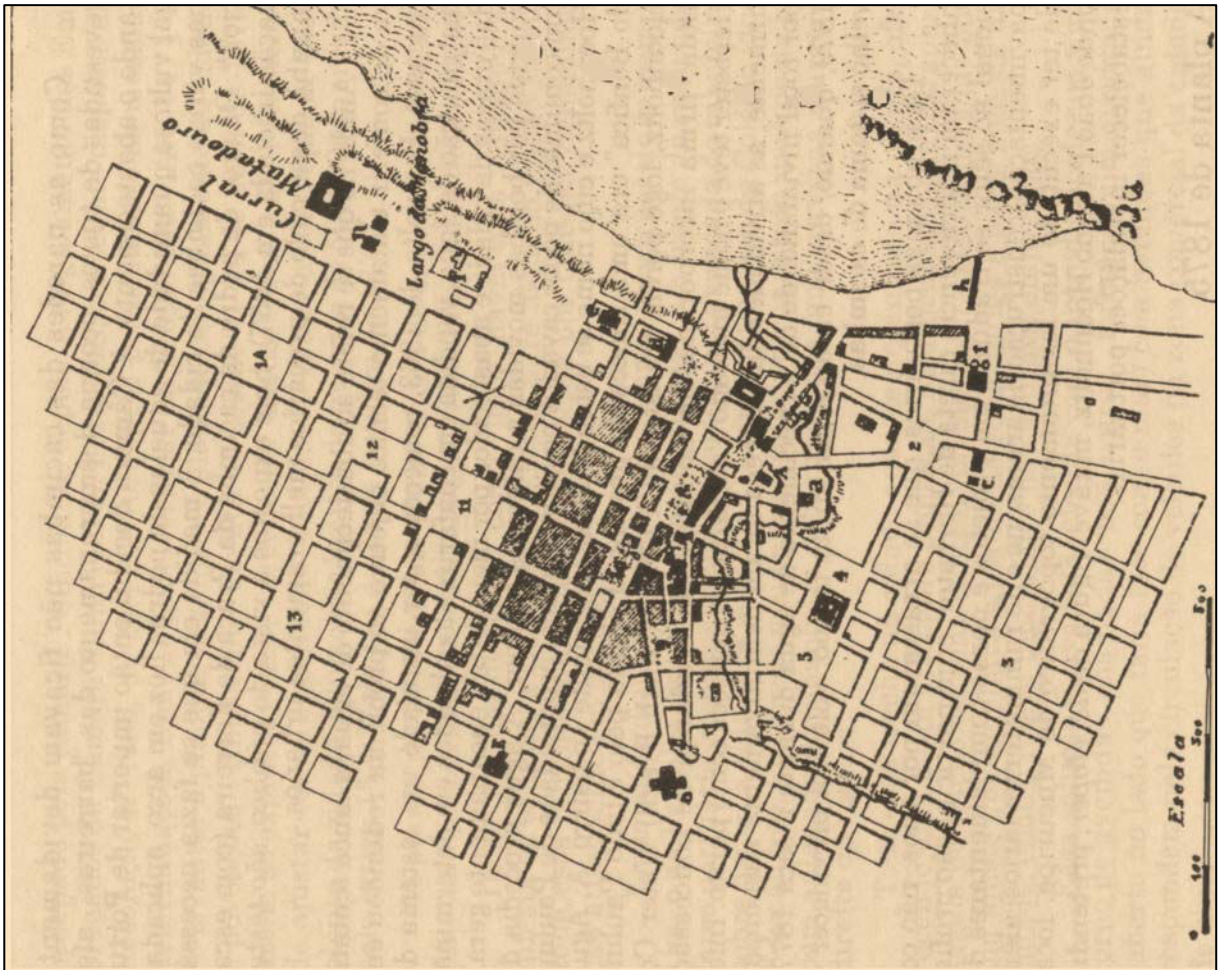
Castro (1994) anota que

A planta de 1859 [...] é um retrato da cidade, pois Herbster fez incluir legendas que esclarecem as denominações dos logradouros e a localização de todos os edifícios públicos, civis, religiosos e militares. Estão devidamente assinalados as repartições públicas, escolas igrejas, quartéis, a cadeia, o cemitério de São Casemiro e o pequeno anexo dos ingleses, riachos, pontilhões, açudes, cacimbas (poços) das praças, coqueirais, 'arêas', 'comoros' (dunas). Como se não se satisfizesse, Herbster indica por meio de convenções gráficas os modos de ocupação e o relevo do solo, apontando os trechos de continuidade predial, as edificações isoladas, praças, largos, hortas, campos cultivados, baldios, zonas periféricas onde se espalhavam em vasto número as casa de palha ('choupanas'). Trata-se, enfim, de um documento da mais alta valia, cuja complementação informativa pode ser tentada com a leitura de descrições da cidade referidas à época. Naqueles dias, a Fortaleza não passava de um pequeno quadrilátero já arruado, justaposto a área ocupada pela vila no começo do século, ainda acomodada ao Pajeú. Mostrava também um pequeno núcleo na "Praia, onde se encontravam a Alfândega e os armazéns de exportação. Aparecem já os primeiros sinais de ocupação da zona leste, a barlavento da Rua do Sampaio, particularmente a Casa de Educandos (atual Colégio da Imaculada Conceição). (p.64).

Nesse período, Fortaleza entra num clima de prosperidade econômica por causa da Guerra de Secessão nos Estados Unidos e, em decorrência da falta do algodão americano, a cidade torna-se o principal exportador do produto para a Inglaterra. Alguns outros problemas, contudo, impediram seu maior desenvolvimento, como, por exemplo, seu solo arenoso, a falta de água e a dificuldade de exercer as atividades portuárias.

Esse período iria perdurar por cerca de trinta anos, até a grande seca ocorrida entre os anos de 1877 e 1879 fazendo com que se acabasse toda a prosperidade reinante.

A Câmara Municipal resolveu dividir a cidade em bairros e relacionar o número de vereadores ao número de bairros. Encomendou uma nova planta ao “arquiteto” Herbster, que, em fins de 1863, a entregou à Câmara Municipal, denominando-a de “planta reformada de 1863”. O que se vê nessa planta é um plano de expansão urbana, com todas as proposições feitas pela Câmara Municipal e aprovadas em lei, datada de 18 de abril de 1861 (figura 6).



Fonte: CASTRO, Jose Liberal de. Contribuição de Adolpho Herbster à forma urbana da Cidade de Fortaleza. In: Revista do Instituto do Ceará. Tomo CVIII. Ano CVIII. p.43-91. Fortaleza. 1994.

Figura 6 – A “planta reformada”, de 1863

Essa “planta reformada” trazia uma parte da cidade já urbanizada com cerca de 10 mil moradores e uma malha urbana projetada com as condições de absorver uma população de mais de 30 mil pessoas. Ao oeste de Fortaleza, havia um espaço denominado de ‘largo da Manobra’, já se antecipando à instalação de um sistema de transporte ferroviário, o que iria acontecer dez anos depois.

Jucá & Oriá (1995) afirmam que

A respeito do plano da cidade em 1861, a Câmara recomendava que fosse aberta uma grande rua ‘... de 100 palmos de leste a oeste e outra igual de norte a sul o mais próximo que for possível a parte edificada, fazendo esta cidade hum angulo destas duas ruas’.

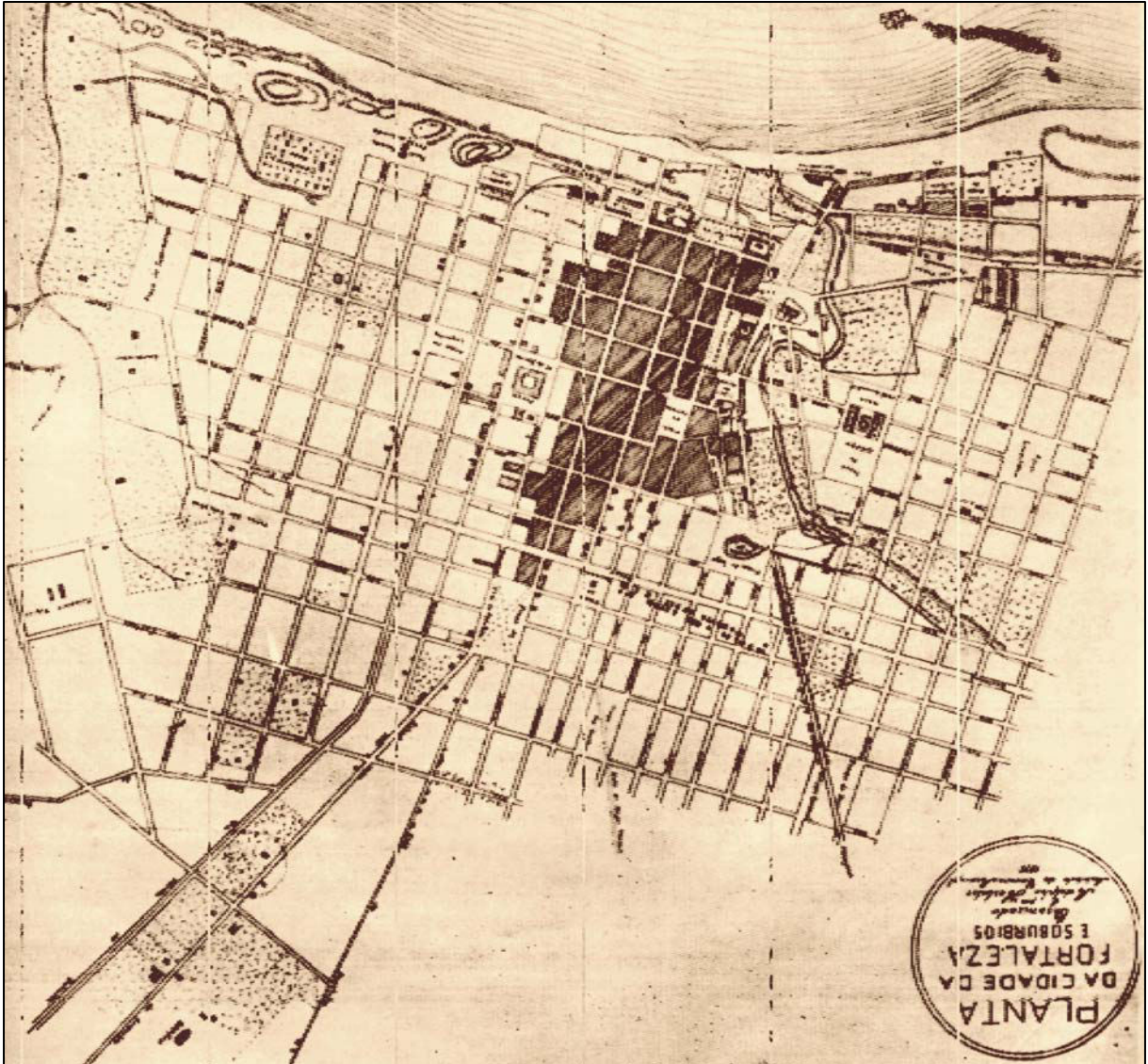
Os outros três ângulos limitavam o leste a Aldeota e Aguanambi, o do sul até o Porangabuçu e do oeste até a Jacarecanga. Dentro desse limite não poderia ser construída nenhuma casa ou mesmo ser estabelecida uma propriedade maior do que um quarteirão de acordo com a planta recomendada. Caso contrário, a edificação seria demolida e o proprietário pagaria multa de 30 mil réis. (p.26).

É nessa época também que, além da cidade crescer de forma controlada e planejada por meio da boa gestão da Câmara Municipal, e com a colaboração de Adolpho Herbster, a preocupação com o embelezamento começa a ser concretizada com o projeto de novas praças e plantio de árvores, prevendo multas para quem as destruísse ou as arrancasse. Algumas dessas praças projetadas não foram construídas, como a praça da Leopoldina, a praça do Collegio, a praça Izabel e a praça dos Coroatás.

Castro (1994) observa que

[...] ao contrário do que hoje ocorre, o prestígio da câmara era então incontestável, de modo que sempre acabava por impor as normas do traçado pré-estabelecido, independentemente do poder e da posição social dos proprietários expropriados. [...] Desde então as opiniões da Câmara passam a se louvar na opinião de Herbster, em alguns casos oferecidas sem consulta prévia aos vereadores. [...] As atas da Câmara comprovam a ação mútua de vereadores e do arquiteto, com iniciativas tomadas ora por aqueles ora por Herbster, quanto não feitas conjuntamente, relativas a problemática da expansão da cidade. (p.59-60).

Em 1875 é preparada por Adolpho Herbster a Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios, cuja preocupação principal é tratar agora de um plano de expansão. Os principais pontos a destacar são os *boulevards* periféricos, correspondentes nos dias de hoje às avenidas do Imperador, Duque de Caxias e Dom Manuel (figura 7).



Fonte: Fortaleza. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Administração Lúcio Alcântara. Fortaleza, 1982.

Figura 7 – Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios, de 1875

É notável também em seu projeto a previsão de duas zonas de proteção dos principais mananciais, ao leste (às margens do riacho Pajeú) e ao oeste (às margens do riacho Jacarecanga), conectadas entre si pelo *boulevard* Duque de Caxias. Além destas áreas de proteção ambiental, há indicação de uma área verde em torno da lagoa do Garrote (hoje Cidade da Criança), de várias praças e zonas verdes de transição (Prainha e Benfica).

Verifica-se também, na planta de 1875, o dimensionamento das vias, que variavam entre 11,00 metros, 13,20 metros e 15,40 metros. Para as avenidas, a

seção proposta era de 22,00 metros. O parcelamento da cidade era feito em quadras com dimensões que variavam entre 110,00 metros e 143,00 metros. Os lotes, uma herança da colonização portuguesa, eram estreitos e profundos. A via férrea inaugurada anos antes da feitura da planta já se fazia presente no desenho.

Com relação à Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios, Castro (1994) informa que

[...] era um plano oficial de expansão viária, enfim, uma proposta de traçado urbano previamente decidido. [...] havia uma vontade manifesta de levar a cidade para o leste, para além do riacho Pajeú [...].

Todo esse trecho da cidade aparece desenhado na planta, oferecendo uma vasta área para ocupação. As dificuldades de ultrapassagem do riacho na zona central haviam agora sido superadas por um ajuste que ampliava a malha da zona antiga à parte sudeste da cidade, onde o relevo topográfico não acusava empecilhos.

Essa solução ficara estabelecida com a introdução de um contorno de avenidas, chamadas '*boulevards*', formando um quadrado (aberto no lado que fazia face com o mar) com avenidas que ainda respondem pela circulação de veículos na zona comercial da cidade de hoje.

A expansão da cidade na zona fora deste circuito utilizava timidamente as radiais como vetores de penetração, compreendendo uma seqüência de chácaras que se agregavam nos arrebaldes mais agradáveis. [...]

Na planta, está indicado o Gasômetro, [...], o reservatório da Água do Benfica [...] o novo cemitério São João Batista [...]. (p.68).

Esta expansão fez com que diversas radiais fossem eliminadas e as que permaneceram se iniciavam bem distantes da parte central. Outro fato a ser ressaltado foi a continuidade no processo de planejamento dessa área. Os *boulevards* propostos nessa época e as ruas centrais nunca foram alargados e, portanto, continuam até hoje com as mesmas dimensões de origem.

Hoje, o fluxo de viagens aumentou consideravelmente, principalmente na avenida Dom Manuel/Aguanambi, que se configurou como importante eixo norte-sul e a avenida Duque de Caxias como eixo leste-oeste até os idos de 1990, quando a zona leste, em especial no bairro Aldeota, começou a se caracterizar como a nova centralidade de Fortaleza.

Já aposentado de suas funções, Herbster, por conta própria, oferece à cidade a planta de 1888. Esta é uma atualização daquela de 1875, incluindo agora as expansões e as urbanizações das radiais que, a partir daí, apoiarão a fuga de residências centrais para os que escolhiam a vida de chácara, grupos de familiares ligados ao poder e residentes noutros lugares da província (figura 8).

De acordo com Girão (1979)

Os cuidados de Herbster levaram-no a elaborar, em 1888, já aposentado da funções, nova planta diretora, ampliando e consolidando ainda mais o enxadrezamento, o desenvolvimento e a remodelação da cidade, mas por muitos administradores municipais injustificadamente desprezadas com enormes prejuízos a um progresso mais conforme às regras de utilização urbanística. Os erros acumularam-se, infelizmente. (p.80).



Fonte: Fortaleza. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Administração Lúcio Alcântara. Fortaleza, 1982.

Figura 8 – A planta da Cidade de Fortaleza, de 1888

Essa fuga da zona central para áreas mais afastadas ocorreu pelo fato de que, em 1882, foram inauguradas as linhas de bonde de tração animal, que se destinavam a ligar a periferia ao Centro, cujo traçado deu origem às futuras rodovias estaduais.

São tomadas, então, as primeiras iniciativas visando à instalação de linhas de bonde puxada por burros. As primeiras linhas ligavam o Centro à praia, à Alfândega, ao Matadouro e à estação ferroviária. Com o bonde à tração animal (substituído, por volta de 1913, pelo bonde elétrico), implantava-se em Fortaleza um novo meio de expansão urbana.

De acordo com Castro (1994)

Tanto a planta de 1888 como a planta de 1875 visavam a expansão da física programada da cidade. Em outras palavras, significava dizer que as quadras mostradas nos desenhos em boa parte não se achavam construídas. Na verdade, previam uma vasta ampliação urbana, pois, de conformidade com as indicações constantes da planta executada mais de meio século depois pelo Governo Revolucionário em 1931/1932, a cidade ainda não havia conseguido preencher o traçado proposto por Herbster, salvo, pelo menos, de modo descontínuo ao longo das radiais e no trecho da parte leste mais próxima do centro, já no bairro emergente da Aldeota. (p.70).

É importante destacar o fato de que, nessa época, em conjunto com a elaboração da planta de 1888, foi realizado um censo pela Chefia de Polícia. Constavam nesse censo endereço, estado civil, sexo, situação social, grau de instrução e profissão.

Após essa fase inicial de ordenamento e expansão, com a elaboração das plantas urbanísticas e de parâmetros construtivos, Fortaleza passa a crescer e a se destacar diante as demais cidade do Estado. Credita-se parte desse desenvolvimento à implementação das diretrizes propostas por Paulet e Herbster.

Os quadros de 2 a 6, apresentados a seguir, trazem uma síntese da primeira fase do planejamento urbano de Fortaleza, quando este era realizado por meio das plantas cartográficas e da regulamentação de parâmetros construtivos para as edificações.

Quadro 2 – Síntese do Planejamento Urbanístico – O traçado urbano de Fortaleza, por Antônio José da Silva Paulet, de 1818²⁷

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQÜÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo <ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de uma cartografia para a cidade de Fortaleza, propondo um plano de ordenamento físico. - Regulamentação dos procedimentos construtivos para as edificações. 	<ul style="list-style-type: none"> - A presença de Silva Paulet como encarregado do planejamento e das obras públicas fez com que as diretrizes propostas por ele quanto ao planejamento urbano fossem implementadas. - O papel da Câmara Municipal na época, fiscalizando e multando as irregularidades, fez com que houvesse o cumprimento dos parâmetros urbanísticos fixados. 	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário <ul style="list-style-type: none"> - Proposta de arruamento em traçado xadrez. - Implantação da Picada do Macoripe, via de expansão ao leste. 	<ul style="list-style-type: none"> - É importante observar a diretriz que propõe a expansão da cidade em seu limite leste, fato concretizado. 	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
POLÍTICA	-	-	-
JURÍDICA	-	-	-
TRIBUTÁRIA	-	-	-
INSTITUCIONAL	-	-	-

²⁷ A inclusão do trabalho de Antônio José da Silva Paulet, apesar de não se enquadrar no conceito atual de plano diretor, representou na época iniciativa de valor equivalente e produziu resultados que justificaram a inclusão no âmbito desta análise.

Quadro 3 – Síntese do Planejamento Urbanístico – Adolpho Herbster e a expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX – A planta exacta da capital do Ceará, de 1859²⁸

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQÜÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo <ul style="list-style-type: none"> - Representação da cidade e demonstração de seus vetores de crescimento. - Configuração do centro urbano. - Superposição do plano xadrez com a estrutura radio-concêntrica originária. - Localização das edificações oficiais. 	<ul style="list-style-type: none"> - A superposição do traçado xadrez com a estrutura radio-concêntrica, atualmente se configura um problema na configuração urbana. - Vários edifícios históricos foram implantados na época. 	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário <ul style="list-style-type: none"> - Pavimentação das vias. - Implantação de estradas convergentes que se dirigiam para Soure (Caucaia), Arronches (Parangaba), Messejana, Aquiraz e Macuripe (Mucuripe). - Denominação dos logradouros públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - As estradas convergentes ainda hoje são os principais eixos de ligação entre Fortaleza e os demais municípios cearenses. - Os logradouros foram denominados. 	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> - Localização de praças como a antiga Feira Nova, hoje denominada praça do Ferreira, além da praça do Paiol (Passeio Público) e da praça Carolina (área hoje ocupada pelos prédios dos Correios, do Banco do Brasil e do Palácio do Comércio). 	<ul style="list-style-type: none"> - Tais praças chegaram a ser implantadas e, até hoje fazem parte do cenário da zona central de Fortaleza. 	-
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica - - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda - - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas - - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia - - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos <ul style="list-style-type: none"> - Saneamento básico <ul style="list-style-type: none"> • Iniciação de um plano de drenagem da cidade. 	-	-
POLÍTICA	-	-	-
JURÍDICA	-	-	-
TRIBUTÁRIA	-	-	-
INSTITUCIONAL	-	-	-

²⁸ A inclusão do trabalho de Adolpho Herbster, apesar de não se enquadrar no conceito atual de plano diretor, representou na época iniciativa de valor equivalente e originou resultados que justificaram a inclusão no âmbito desta análise.

Quadro 4 – Síntese do Planejamento Urbanístico – Adolpho Herbster e a expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX – A “planta reformada”, de 1863²⁹

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQÜÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo <ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de um plano de expansão urbana, com as proposições feitas pela Câmara Municipal e aprovadas em lei. - Regulamentação de parâmetros urbanísticos de forma a adensar a área central. - Aproveitamento do “largo da Manobra” prevendo a instalação de um sistema de transporte ferroviário. 	<ul style="list-style-type: none"> - A regulamentação dos parâmetros urbanísticos foi prontamente cumprida. - O “largo da Manobra” foi utilizado como o previsto e até hoje o lugar possui tal função. 	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário <ul style="list-style-type: none"> - - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> - Preocupação com o embelezamento por meio de projetos para construção de praças e a plantio de árvores. 	-	- Algumas praças projetadas não foram construídas, como a praça da Leopoldina, a praça do Collegio, a praça Izabel e a praça dos Coroatás.
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia <ul style="list-style-type: none"> - População com cerca de 10.000 habitantes e uma malha urbana projetada para 30.000 pessoas. 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
POLÍTICA	-	-	-
JURÍDICA	-	-	-
TRIBUTÁRIA	-	-	-
INSTITUCIONAL	-	-	-

²⁹ A inclusão do trabalho de Adolpho Herbster, apesar de não se enquadrar no conceito atual de plano diretor, representou na época iniciativa de valor equivalente e produziu resultados que justificaram a inclusão no âmbito desta análise.

Quadro 5 – Síntese do Planejamento Urbanístico – Adolpho Herbster e a expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX – Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios, de 1875³⁰

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQUÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo <ul style="list-style-type: none"> - Preocupação principal é traçar um plano de expansão para a cidade, com a proposta de expandir a cidade no sentido leste. - O parcelamento era feito através de quadras em traçado xadrez. Os lotes eram estreitos e profundos. 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário <ul style="list-style-type: none"> - Implantação dos <i>boulevards</i>. - Dimensionamento de vias que variavam entre 11,00 metros, 13,20 metros, 15,40 metros e 22,00 metros para as avenidas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Essa expansão fez com que diversas radiais fossem eliminadas. As que permaneceram se iniciavam bem distantes da parte central. - Descontinuidade no processo de planejamento dessa área. Os <i>boulevards</i> propostos nessa época e as ruas centrais não foram alargadas e, portanto, continuam até hoje com as mesmas dimensões de origem. 	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> - Previsão de duas zonas de proteção dos principais mananciais, ao leste (às margens do riacho Pajeú) e a oeste (as margens do Riacho Jacarecanga), conectadas entre si pelo <i>boulevard</i> da Avenida Duque de Caxias. - Indicação de uma área verde em torno da lagoa do Garrote (hoje Cidade da Criança), de várias praças e zonas verdes de transição (Prainha e Benfica). 	<ul style="list-style-type: none"> - O parque em torno da lagoa do Garrote (hoje Cidade da Criança) e as várias praças implementadas ainda fazem do Centro o bairro com maior quantidade de áreas verdes. 	<ul style="list-style-type: none"> - As zonas de proteção dos riachos Pajeú e Jacarecanga foram sendo ocupadas ao longo dos anos. Tais áreas hoje se encontram degradadas, salvo alguns trechos do riacho Pajeú.
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de censo demográfico em conjunto com a chefia de polícia. 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos <ul style="list-style-type: none"> - Transporte público • Implantação das linhas de bonde por tração animal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Somente em 1913, o bonde a tração animal foi substituído pelo elétrico. 	-
POLÍTICA	-	-	-
JURÍDICA	-	-	-
TRIBUTÁRIA	-	-	-
INSTITUCIONAL	-	-	-

³⁰ A inclusão do trabalho de Adolpho Herbster, apesar de não se enquadrar no conceito atual de plano diretor, representou na época iniciativa de valor equivalente e ocasionou resultados que justificaram a inclusão no âmbito desta análise.

Quadro 6 – Síntese do Planejamento Urbanístico – Adolpho Herbster e a expansão urbana de Fortaleza na segunda metade do século XIX – A planta da Cidade de Fortaleza, de 1888³¹

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQÜÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo - Atualização da planta de 1875, incluindo as expansões e as urbanizações das radiais, de forma a apoiar a fuga de residências centrais para os que escolhiam a vida de chácara. 	- Esta diretriz fez com que a estrutura urbana fosse sendo consolidada através da estrutura radio-concêntrica.	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário - - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente - - 	-	-
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos - 	-	-
POLÍTICA	-	-	-
JURÍDICA	-	-	-
TRIBUTÁRIA	-	-	-
INSTITUCIONAL	-	-	-

³¹ A inclusão do trabalho de Adolpho Herbster, apesar de não se enquadrar no conceito atual de plano diretor, representou na época iniciativa de valor equivalente e originou resultados que justificaram a inclusão no âmbito desta análise.

4.4 Quarenta anos sem planejamento em Fortaleza

Nas primeiras décadas do século XX, Fortaleza já é destaque econômico, social, cultural, físico-territorial e político no Estado do Ceará. No início desse século, já é considerada de porte médio.

Jucá & Oriá (1995) ressaltam que

Fortaleza ingressava no século XX como a sétima capital brasileira em população. O crescimento econômico, a instalação de novos serviços e equipamentos urbanos a incipiente industrialização, a abolição do trabalho compulsório e a existência de secas periódicas acarretaram um aumento populacional da Capital que, em 1887, já contava com cerca de 27 mil habitantes e terminaria o século com a marca dos 50 mil. No limiar do novo século, Fortaleza inseria-se no cenário nacional como um dos principais centros urbanos do país. (p.32).

Essa expansão trouxe também problemas relacionados ao adensamento populacional, principalmente nas camadas mais pobres, que, conseqüentemente, habitavam a periferia, distante das infra-estruturas e serviços públicos que se concentravam na zona central.

Ponte (1995) anota que

O processo de urbanização da capital, além do entusiasmo e do reforço dos ideais de '*progresso e civilização*' que se geraram no seio das elites fortalezenses, trouxe consigo problemas urbanos e sociais como a aglomeração populacional, a proliferação de casas e prédios, o surgimento de epidemias e endemias, afora o número de trabalhadores em disponibilidade, mendigos, loucos, pobres e menores abandonados. (p. 37-38).

O Poder Público na época achava que esse problema poderia ser solucionado com ações civilizatórias, as mesmas que aconteciam na Europa. A ordem era regenerar a Cidade pela higienização e "aformoseamento" dos seus logradouros. Segundo Ponte (1995, p.38), "Tão logo foi instituída a República, a Câmara Municipal de Fortaleza foi dissolvida e, [...], criado um Conselho de Intendência nomeado pelo governo estadual, cabendo aos seus membros, em número de cinco, escolher seu presidente".

Com a autonomia municipal instituída pela Constituição cearense de 1892, foram criados os cargos de Intendente, que cuidaria da sede do Município, e os subintendentes, responsáveis pelos distritos. Além disso, aquela a Constituição Estadual dava a responsabilidade de conduzir as atividades políticas, econômicas,

administrativas da cidade à Câmara Municipal. Até então, para ser intendente era obrigatório ser integrante da Câmara Municipal, medida que, em 1985, foi removida pela edição de uma lei, expressando que os intendentes da Capital deveriam ser nomeados pelo presidente do Estado.

Ponte (1995, p.38) informa, ainda, que, “Em 1896 ocupava a presidência do Estado Antônio Pinto Nogueira Accioly que confirma por nomeação a continuidade de Guilherme Rocha à frente da Intendência de Fortaleza”.. Accioly estrutura uma organização de governo tão forte – a chamada Oligarquia Accioly – que chega a presidir o estado por 20 anos, entre os anos de 1896 e 1912.

Enquanto Accioly preside o Estado, Guilherme Rocha continua sendo o intendente de Fortaleza e é considerado o *Hausmann* de Fortaleza, por querer fazer da Cidade uma Paris. A Câmara Municipal, em 1893, aprova outro Código de Posturas, que apresenta um conjunto de regras para uniformizar a estética da cidade.

Não se pode negar que grandes obras foram executadas nesse período, como a remodelação completa das praças, a construção do Mercado de Ferro, a construção do sistema de abastecimento de água e esgoto subterrâneo a fim de garantir a saúde pública.

Essas obras até hoje são significativas, mas segundo Ponte (1995)

[...], porém, não foram suficientes para amenizar o crescente descontentamento político e social que a oligarquia Accioly despertava na população fortalezense, motivado por suas constantes reeleições de 1896 a 1912, como pelas práticas de nepotismo, fraudes, corrupção e atos de violência perpetrados contra adversários políticos. (p.42).

Accioly é deposto em 1912 e, em seu lugar assume Franco Rabelo que nomeia Ildefonso Albano como intendente da Capital. Ele mantém a preocupação com o embelezamento e a higienização e por isso determina a uniformização do dimensionamento do tijolo para tornar as edificações sólidas e padronizadas; a canalização das águas pluviais por dentro das paredes; oferece prêmios para as fachadas mais bonitas; reordena o serviço de limpeza pública, pois, com o crescimento populacional e a expansão urbana, a cidade estava se tornando suja e fétida; promove também a remodelação de parte do sistema viário.

Em 1914, há uma intervenção federal no Estado e Franco Rabelo e Ildelfonso Albano são depostos. É nesse mesmo ano que as eleições para presidente do Estado são restauradas e muda-se a nomenclatura do gestor da capital que passa a ser chamado de prefeito, embora ainda seja nomeado pelo presidente.

A cidade, então, passa a ser administrada por prefeitos, que somente se preocupam com obras isoladas de saneamento e embelezamento. Não há um planejamento mais amplo e mais global em Fortaleza, fazendo com que a cidade tenha que lidar com uma série de problemas ocasionados pela ausência deste, principalmente no que diz respeito ao crescimento populacional e pela multiplicação dos meios de transporte, em especial, com a chegada do automóvel, em 1910, e dos primeiros ônibus e caminhões.

Com o crescimento da zona central, a população mais abastada, que antes morava no Centro, começa a desertar para bairros mais distantes. A princípio, nos idos de 1920, ela se refugia no bairro de Jacarecanga, mas, posteriormente, depois de 1930, segue em direção à praia de Iracema e ao bairro da Aldeota, que eram áreas próximas ao litoral, já que também no bairro da Jacarecanga estava surgindo um complexo industrial considerável. Nessa época, já não há planejamento, nem diretrizes de expansão.

Souza (1995) assinala que

Em 1930, Fortaleza, com mais de 100.00 habitantes, acusa as problemáticas urbanas da maioria das cidades brasileiras, ou seja: falta de moradia, de saneamento básico, de transporte, de iluminação domiciliar e pública, precariedade dos serviços de saúde e educação.

Os relatórios das administrações do período expressam a preocupação com a remodelação urbana de Fortaleza, objetivando torna-la uma cidade '*moderna e elegante*'. (p.54).

A obsessão por tornar a cidade "moderna e elegante" fez com que o poder público da época realizasse obras que deixavam de lado o planejamento físico, econômico, social, cultural e político, esquecendo-se simplesmente daquilo que realmente traria a modernização e a elegância, que seria planejar o futuro de uma cidade que crescia em população rapidamente, em especial a de baixa renda, ignorando-a e não percebendo que ela crescia casa, comida, trabalho e nem dignidade.

Em 1931, o prefeito major Tibúrcio Cavalcante elabora uma planta, a qual já mostra muitos dos problemas urbanos. Outro Código de Posturas, em substituição ao de 1893, é elaborado no ano de 1932. Segundo Souza (1995, p.55) teve por objetivo “orientar, regular e disciplinar o crescimento urbanístico da cidade de Fortaleza para se chegar a uma cidade ‘moderna e progressista’”. Esse código dividia a cidade em quatro zonas: central, urbana, suburbana e rural. O Código de 1932, assim como o de 1893, também exigia a existência de recuos laterais, para que as edificações ficassem isoladas umas das outras, no intuito de garantir a saúde pública.

É somente em 1933, que, no intuito de planejar Fortaleza, o prefeito Raimundo Girão tem a preocupação de elaborar um Plano de Remodelação, dado seu crescimento.

O próprio Girão (1979) anota que

[...] só em 1932 é que novamente se pensaria, com disposição num plano de urbanização. Prefeitos municipais realizadores como Guilherme Rocha, Ildefonso Albano e Álvaro Weyne, ajardinaram praças e construíram obras, porém foram alheios a qualquer pensamento em favor da sistematização imprescindível.

O Prefeito Tibúrcio Cavalcante fez sentir, no relatório apresentado, em setembro de 1932, à Interventoria Federal, *a necessidade inadiável* de ser adotado tal plano e consultado um urbanista a respeito.

Mas ao seu sucessor – Dr. Raimundo Girão (1933-1934) é que tocaria a oportunidade de contratar o urbanista e raciocinar em termos decididos na solução do problema. (p.80).

É nesse período que recomeça o planejamento urbano, de uma maneira antecipada, como feito anteriormente, mas também com a preocupação de reparar os danos causados por mais de trinta anos sem planejamento. Entretanto, ainda não havia em Fortaleza, nenhum sentimento da sociedade nem do poder público de buscar conjuntamente uma solução para estes danos.

O capítulo seguinte traz a análise dos planos propositivos, representando a segunda fase do planejamento urbano da cidade, por intermédio do Plano de Remodelação e Extensão da cidade de Fortaleza (1933), do Plano Diretor de Remodelação e Extensão da cidade de Fortaleza (1947) e do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1963).

5.0 PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA: A VEZ DOS PLANOS PROPOSITIVOS

Dando seqüência à evolução do planejamento urbano em Fortaleza, esse capítulo diz respeito à segunda fase do planejamento urbano, onde os planos propositivos merecem destaque. Após mais de 40 anos, Fortaleza foi gerida sem que houvesse um planejamento adequado a sua realidade.

Portanto, esse capítulo traz uma análise da evolução do seu planejamento urbano, a partir da elaboração do Plano de Remodelação e Extensão da cidade de Fortaleza (1933), Plano Diretor de Remodelação e Extensão da cidade de Fortaleza (1947), Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1962) e de como a gestão da cidade reagiu a partir da implementação ou desses planos.

Para melhor compreensão, ao final do capítulo, encontram-se quadros explicativos contendo a síntese dos planos aqui analisados, dentro das dimensões territorial, econômica, social, política, jurídica, tributária e institucional, variáveis indicadas pela metodologia.

5.1 O Plano de Remodelação e Extensão da cidade de Fortaleza (1933)

Ainda no segundo quartel do século XIX, o plantio e o comércio do algodão eram considerados a principal atividade da economia nordestina, principalmente para o Ceará, que não produzia cana-de-açúcar, como outros estados da região. Portanto, era em Fortaleza que ocorriam as operações comerciais relacionadas à exportação do algodão, mas, o setor de serviços era o que mais agregava a mão-de-obra trabalhadora.

É também nessa época, uma década após o surgimento do modernismo no Brasil, que ocorre em Fortaleza uma transformação cultural, uma modificação dos costumes e, principalmente, na moda, sobretudo das mulheres. Os mais antigos costumam dizer que era uma moda *escandalosa* e *ousada*. O banho de mar passa a ser uma opção de lazer, dadas as transformações no vestuário.

E, reconhecendo que a cidade, que já contava com mais de 100 mil habitantes, crescia desordenadamente, o arquiteto Nestor de Figueiredo³⁷, que já havia realizados trabalhos semelhantes em outras capitais do Nordeste, como Recife, João Pessoa e Campina Grande, é contratado pelo Prefeito Raimundo Girão para elaborar o Plano de Remodelação e Expansão da cidade de Fortaleza.

Somente em 1933, o bacharel em Direito Raimundo Girão, contrata o arquiteto e urbanista Nestor de Figueiredo e propõe que seja elaborado um plano diretor, que, mesmo não tendo sido sequer finalizado, marca o início destes planos propositivos.

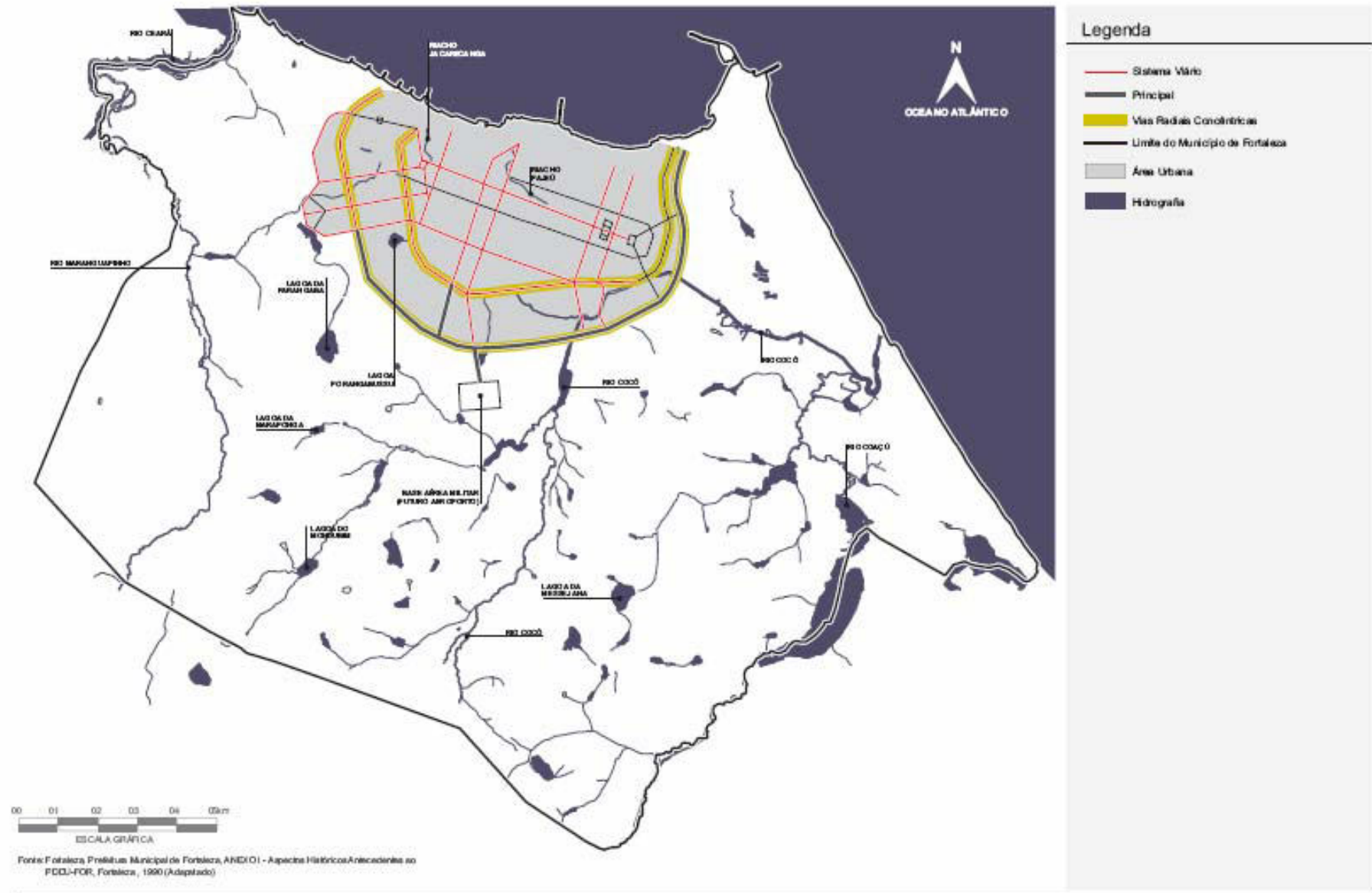
O plano incorporava as noções de zoneamento incluídas nos conceitos defendidos pela Carta de Atenas, e levava em conta o automóvel, introduzido em 1910, propondo basicamente o seguinte (mapa 19):

- implantação de um sistema radial-concêntrico de vias principais, com ruas periféricas e alargamento das radiais;
- traçado viário para as áreas da periferia urbana, observando o relevo do solo;
- retirada do ramal ferroviário da avenida José Bastos;
- zoneamento urbano, tendo por base as diretrizes da Carta de Atenas.

O plano foi apresentado ao Conselho Consultivo da época, o qual aprovou a qualidade técnica do trabalho, mas esse colegiado achava ser mais prioritária a construção do Instituto de Menores Abandonados e Delinqüentes.

Em resposta, o próprio prefeito alega que o Plano de Remodelação e Expansão da Cidade de Fortaleza era algo mais amplo, que iria solucionar e planejar questões de âmbito higiênico, estético e econômico e, segundo Souza (1995, p.57), “o prefeito Raimundo Girão através do Decreto nº 108 de 30.08.1933 [...] mostra que o plano ‘propiciaria pensar na perspectiva de seu acelerado processo de urbanização’”.

³⁷ O arquiteto Nestor Egydio de Figueiredo (Recife, 1983 – Rio de Janeiro, 1973), foi fundador do Instituto de Arquitetos do Brasil em 1921



MAPA 19 - PLANO DE REMODELAÇÃO E EXPANSÃO DA CIDADE DE FORTALEZA (1933)

O trabalho elaborado por Nestor de Figueiredo não foi utilizado pela cidade e não foi sequer transformado em lei para ser votado pela Câmara Municipal daquela época, pois, com a saída do prefeito Raimundo Girão, substituído por Álvaro Weyne, este último rescindiu o contrato profissional do arquiteto, deixando de incorporar parte de suas idéias que provavelmente teriam tido resultados benéficos relativos à estrutura urbana.

Segundo Girão (1979)

Achava-se em regular execução o contrato quando deixou o cargo o Prefeito Girão; e sucedeu, dentro em breve, que outro administrador da Edilidade houve por acertado suspende-la interrompendo os trabalhos respectivos. Até que o Prefeito Raimundo de Alencar Araripe repôs o contrato em sua virtual vigência (1943). [...] Apesar disso, não pôde concretizar-se o Esboço de Nestor de Figueiredo, iniciado em momento mais que próprio à sua fácil objetivação, porque, então, a parte periférica da cidade se constituía quase toda de terrenos baldios ou de construções sem valor apreciável. Tudo a mão. (p.81).

Furlani (2006, p.5) acentua que, “A partir daí começa um histórico de descontinuidade no planejamento urbano da cidade: planos se sucedem sem serem postos em prática, por questões políticas”.

Furlani (2006, p.5) observa, ainda, que “escreve, com pesadas críticas, o professor Liberal de Castro, ‘É provável que nenhuma decisão municipal tenha proporcionado efeito mais maléfico sobre a cidade do que a rescisão do contrato de Figueiredo’”.

Em vez de implementar o plano de Nestor de Figueiredo, o Poder Público mais uma vez resolveu partir para as “cirurgias urbanas”, ou seja, o poder público volta a se dedicar à implementação de iniciativas pontuais. É nesse período que há uma reforma administrativa e é criada a Inspetoria do Tráfego a fim de ordenar o transporte. Cria-se também, nessa época, o Imposto Predial.

Foram efetivadas algumas propostas, como a ligação da avenida Visconde do Rio Branco com a rua Sena Madureira, permitindo a ligação da zona portuária a bairros como Joaquim Távora e ao distrito de Messejana, mas dava-se mais importância a ações pontuais, como a pavimentação de ruas e avenidas e a construção e/ou remodelação de espaços públicos.

Vê-se que a Administração municipal buscava gerir melhor a cidade, mas faltava planejamento. Aqui se comprova asserção de Souza (2003, p.46), quando diz que “Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares”.

Em 1936, a população é conclamada a votar nas eleições para governo estadual e municipal. Segundo Souza (1994, p.58), “A expansão do centro da cidade encarece o solo urbano e tange a população pobre para a periferia, agravando ainda mais o problema da moradia e do transporte”.

Os candidatos que estavam na disputa investiram em propostas bem semelhantes para melhorias urbanas, pois ambas prometiam uma cidade “moderna e progressista”. A população elege para prefeito o candidato Raimundo Alencar Araripe, do Partido Republicano Brasileiro, PRP, que era apoiado pelo governador Menezes Pimentel, e elege também os quinze vereadores à Câmara Municipal.

Nesse período, já no ano de 1937, o Brasil, está sob a gestão do Estado Novo do presidente Getúlio Vargas. O Poder Legislativo, em suas três esferas, havia sido destituído. Apesar da intervenção, Raimundo Alencar Araripe continua sendo o prefeito da cidade, que não pára de crescer, aumentando ainda mais os problemas relacionados a habitação, transporte, saneamento, saúde, educação, dentre outros.

Em razão das crescentes problemas urbanos, o prefeito convoca a Comissão do Plano da Cidade, formada pelo prefeito Raimundo Girão, em 1934, depois da suspensão dos trabalhos do plano elaborado pelo arquiteto Nestor de Figueiredo.

Segundo Souza (1995, p.60) “essa comissão era composta por dez membros, cinco saídos da administração Municipal – o Prefeito Municipal, o Diretor de Viação e Obras Públicas Municipais, um representante da diretoria de Viação e Obras da Secretaria de Agricultura, um representante da Diretoria de Saúde Pública e um representante da Fiscalização Federal dos Portos – e cinco escolhidos livremente pelo Prefeito, *‘dentre pessoas idôneas de reconhecida dedicação às causas da cidade’*”.

A função da Comissão do Plano da Cidade seria acompanhar a elaboração e a implementação do plano, iniciado por Nestor de Figueiredo, mas não se sabe o que aconteceu com esta Comissão e o porquê da não-concretização nele, já que por mais problemas que houvesse, ainda poderiam ser aplicadas as medidas contidas no plano.

É importante observar que este período também corresponde à II Guerra Mundial. Este acontecimento, porém, não trouxe grandes impactos. A guerra que Fortaleza travava era com um inimigo quase que invencível e, que até hoje, em proporções bem menores, preocupa os governantes: a seca. Na verdade, a história do Ceará e de Fortaleza está intrinsecamente relacionada com o problema da seca. Decorre a este fenômeno a migração campo-cidade, que fez com que Fortaleza fosse, a cada censo populacional, aumentando consideravelmente sua população urbana.

Jucá (2000, p. 81), observa que as secas impulsionavam as migrações, para a região Norte, em razão do ciclo da borracha, e para a região Sul. Por causa da seca, “Calcula-se que milhões de cearenses haviam partido para o ‘Exército da Borracha’, na época do Estado Novo [...]”.

Após o Estado Novo, nos idos de 1945, as câmaras municipais são reconstituídas e a população volta a ter novamente a possibilidade de escolher os próprios dirigentes. Até o Brasil e suas cidades se organizarem, no entanto, a situação política fez com que em menos de três anos passassem pela prefeitura nada menos do que seis prefeitos, sempre nomeados pelo interventor, antes da saída de Vargas e da redemocratização do País. Segundo Souza (1995, p.70), “A principal característica deste período de transição era a falta de continuidade administrativa em razão das constantes mudanças dos administradores da cidade”.

Fortaleza, nessa época, conta mais de 200.000 habitantes e se consolida como entreposto comercial, já que, eram pelo Porto do Mucuripe exportados os mais diversos produtos feitos no País, e aonde também chegavam as mercadorias importadas pelos comerciantes brasileiros. A falta de uma gestão apoiada no planejamento ensejava dificuldades na administração do espaço urbano e de outros problemas, que surgiam advindos dessa ausência.

A cidade continua a crescer sob o esquema xadrez, mas de um modo mais flexível. A expansão de Fortaleza causada pelo aumento da população ocorreu pelas vias radiais, como a avenida Bezerra de Menezes, avenida Visconde de Cauípe (atualmente avenida da Universidade), avenidas Visconde do Rio Branco e Santos Dumont. Tal expansão é feita pela iniciativa privada, relacionada à construção civil, que não se utiliza nenhum plano ou diretriz para realizá-lo.

Em vista disso surgem bairros, como Praia de Iracema, Outeiro e Aldeota. Os espaços públicos não crescem junto com a cidade. Deixa-se de construir praças e as existentes caem no esquecimento, sem serem alvo de nenhum tipo de manutenção, fazendo com que a população deixe de freqüentá-las por sentir-se insegura.

Nesse período ocorrem inúmeras ações isoladas, como melhorias no saneamento básico de alguns pontos, pavimentação das vias centrais, colocação de meios-fios e nivelamento das ruas, mas sente-se a falta de um planejamento das ações para promover o desenvolvimento global. Surge então a necessidade de elaborar um novo plano diretor, somente em 1947.

5.2 O Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1947)

A elaboração do plano teve início na gestão do prefeito Clóvis Matos, em 1947; atravessou a gestão de José Leite Maranhão, somente sendo finalizado na administração de Acrísio Moreira da Rocha, do Partido Republicano – PR, que ganha as eleições com uma estratégia de campanha “populista”, chegando a fazer sua campanha no corpo a corpo por meio de caminhadas e carreatas, percorrendo as principais ruas.

Sua eleição foi uma surpresa, pois os dois partidos que dominavam o cenário político na época eram a União Democrática Nacional, UDN e o Partido Social Democrático – PSD, mas o apoio dos comunistas e a forma como candidato estimulava a participação popular o credenciaram para ocupar o posto de prefeito de Fortaleza.

Talvez Acrísio Moreira da Rocha tenha ganhado esta eleição por apresentar a população compromissos que fariam com que melhorassem os serviços e a infra-

estrutura da cidade. Segundo Ribeiro (1995, p.71) “A pressão popular, ainda que incipiente, se fazia sentir através de reclamos da população por transportes urbanos, calçamento, escolas saúde e alimentação”.

Apoiado em levantamento aerofotogramétrico, realizado pelo Serviço Geográfico do Exército, realizado em 1945, o plano elaborado pelo arquiteto Sabóia Ribeiro³⁸ adianta-se com relação ao fim do período em que Fortaleza era *monocentralizada*, ou seja, tinha somente uma centralidade. O plano de Sabóia Ribeiro tenta dar à cidade uma nova estrutura urbana que leva em conta as exigências da cidade moderna, citadas na Carta de Atenas, porém, propõe-se a continuar a expansão por intermédio da malha ortogonal e das vias radiais.

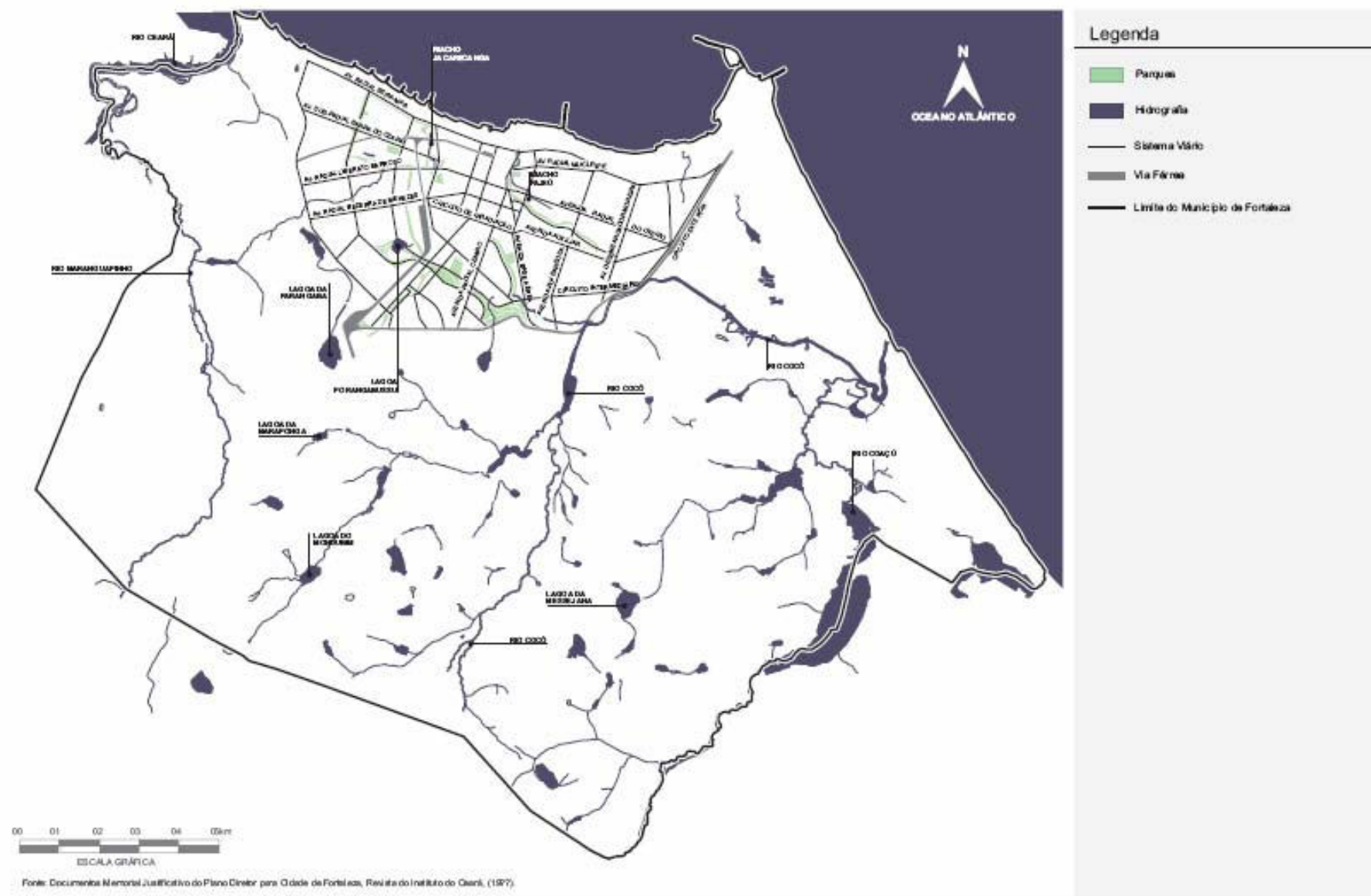
De acordo com o a Revista do Instituto do Ceará, (19??, p.215-243), Documento Memorial Justificativo do Plano Diretor para a Cidade de Fortaleza, apresentado pelo próprio Sabóia Ribeiro à Prefeitura Municipal, em junho de 1947, trazia as seguintes indicações:

- O sistema viário seria hierarquizado, com avenidas radiais, sub-radiais e circuitos acomodados à malha ortogonal. Isto daria à cidade um plano geral que a enquadraria no tipo radial-perimetral (traçado considerado ideal no urbanismo moderno).

Essas avenidas constituiriam a “ossatura” do plano diretor, as quais eram (mapa 20):

- avenida do Mucuripe, com 30 metros de largura, formada pelo alargamento da rua Rufino de Alencar, atravessando em diagonal a praça do Cristo Redentor, continuando pela rua Monsenhor Tabosa, devendo ser alargada e prolongada até encontrar a avenida Antônio Justa, seguindo até o encontro da avenida Transversal, a rua Desembargador Moreira onde muda de direção devendo passar entre o cemitério e a Igreja do Mucuripe;

³⁸ José Otacílio Sabóia Ribeiro (Fortaleza, 1903 – Rio de Janeiro, 1969), cearense nascido no Município de Sobral, era engenheiro e professor catedrático de urbanismo na Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil (Rio de Janeiro), hoje FAU / UFRJ.



MAPA 20 - PLANO DIRETOR DE REMODELAÇÃO E EXPANSÃO DA CIDADE DE FORTALEZA (1947): SISTEMA VIÁRIO

- avenida Radial do Outeiro, que teria secção de 27 metros e uniria as ruas Floriano Peixoto, Liberato Barroso, Governador Sampaio e Franklin Távora, seguindo paralelamente à avenida Santos Dumont, pelas ruas Pinto Madeira, Eduardo Salgado e São Francisco, até encontrar com o ramal ferroviário do Mucuripe;
- avenida Auxiliar, com secção de 27 metros, partia do cruzamento da avenida Visconde do Rio Branco com a rua João Brígido, tendo sua diretriz paralela à rua Padre Valdevino e cortaria ao meio as quadras existentes entre esta e a rua Antônio Sales, até o cruzamento com a avenida transversal Desembargador Moreira da Rocha; deste cruzamento em linha diagonal, seguiria em linha reta até a junção da avenida Radial do Outeiro com o ramal ferroviário do Mucuripe;
- avenida Radial da Base Aérea, com largura de 30 metros, partiria de um dos ângulos da praça a ser aberta entre a igreja de Santa Dorotéia e a estação de bondes, passando por trás da igreja e seguia paralela à avenida Visconde do Rio Branco, cortando terrenos ainda não arruados nem loteados, até a junção com o parque municipal a ser formado ao longo das margens do riacho Tauape, nas proximidades da Base Aérea, onde, a partir daí, esta via auxiliar tomaria o leito da estrada de Messejana (estrada Transnordestina, hoje BR-116). Esta avenida deveria servir a núcleos urbanos satélites da Capital;
- avenida Radial Centro, com secção de 30 metros, partia da praça dos voluntários, passando ao lado do Parque da Liberdade (hoje Cidade da Criança), seguindo a rua Solon Pinheiro, prosseguindo em linha reta através de terrenos não urbanizados, até fora dos limites suburbanos. Era a bissetriz das avenidas Visconde do Rio Branco e Visconde de Cauípe;
- avenida Radial da Parangaba, com largura de 42 metros, seguia a diretriz da avenida Visconde de Cauípe e da avenida João Pessoa. Esta radial se iniciaria na praça da Bandeira, formando uma via que atravessaria os terrenos não arruados e loteados distantes do centro urbano, onde poderiam se formar os núcleos satélites da Capital;

- avenida Radial Bezerra de Menezes, com largura de 40 metros, partiria do cruzamento da avenida Imperador com a avenida Duque de Caxias cortando em diagonal as quadras compreendidas pela rua Dona Teresa, avenida Duque de Caxias, avenida do Imperador, rua General Clarindo, atravessando ainda em diagonal a praça Paula Pessoa e continuando com a diretriz e largura já observadas nos trechos já definidos da avenida Bezerra de Menezes (40 metros). Essa via teria a função regional, pois era destinada a permitir a acessibilidade dos núcleos satélites ao centro urbano da Capital;
- avenida Radial Liberato Barroso – a rua Liberato Barroso seria alargada em seu lado par para tornar-se uma avenida com 27 metros de largura. Ela iria até encontrar a praça Fernandes Vieira e, a partir desta praça, tomaria o sentido oeste, atravessando os terrenos ainda não urbanizados, passando sobre a barragem do açude João Lopes, tomando uma direção paralela e distante 850 metros da avenida Bezerra de Menezes;
- avenida Radial Beira-Mar – teria largura de 24 metros e partiria da junção da avenida Pessoa Anta com a avenida Alberto Nepomuceno, passando ao sul do Poço da Draga e pelas encostas baixas dos morros litorâneos, numa direção paralela à rua Guilherme Rocha até alcançar a extremidade norte da avenida Tomás Pompeu, devendo continuar além desse limite com largura e direção aproximadas;
- avenida Sub-Radial da Barra do Ceará – partiria da Praça Fernandes Vieira, seguindo a diretriz da avenida Francisco Sá, que seria alargada para a largura de 27 metros. Esta avenida atravessaria a zona fabril e se articularia com a Radial Liberato Barroso, por sua vez, continuada pela avenida Radial do Outeiro;
- avenida Sub-Radial de Porangabussu – teria largura de 24 metros, partindo da margem sudoeste da lagoa de Porangabussu e seguindo no sentido sudoeste, paralelamente à Radial Parangaba e desta distante 850 metros, atravessando terrenos em parte não urbanizados;

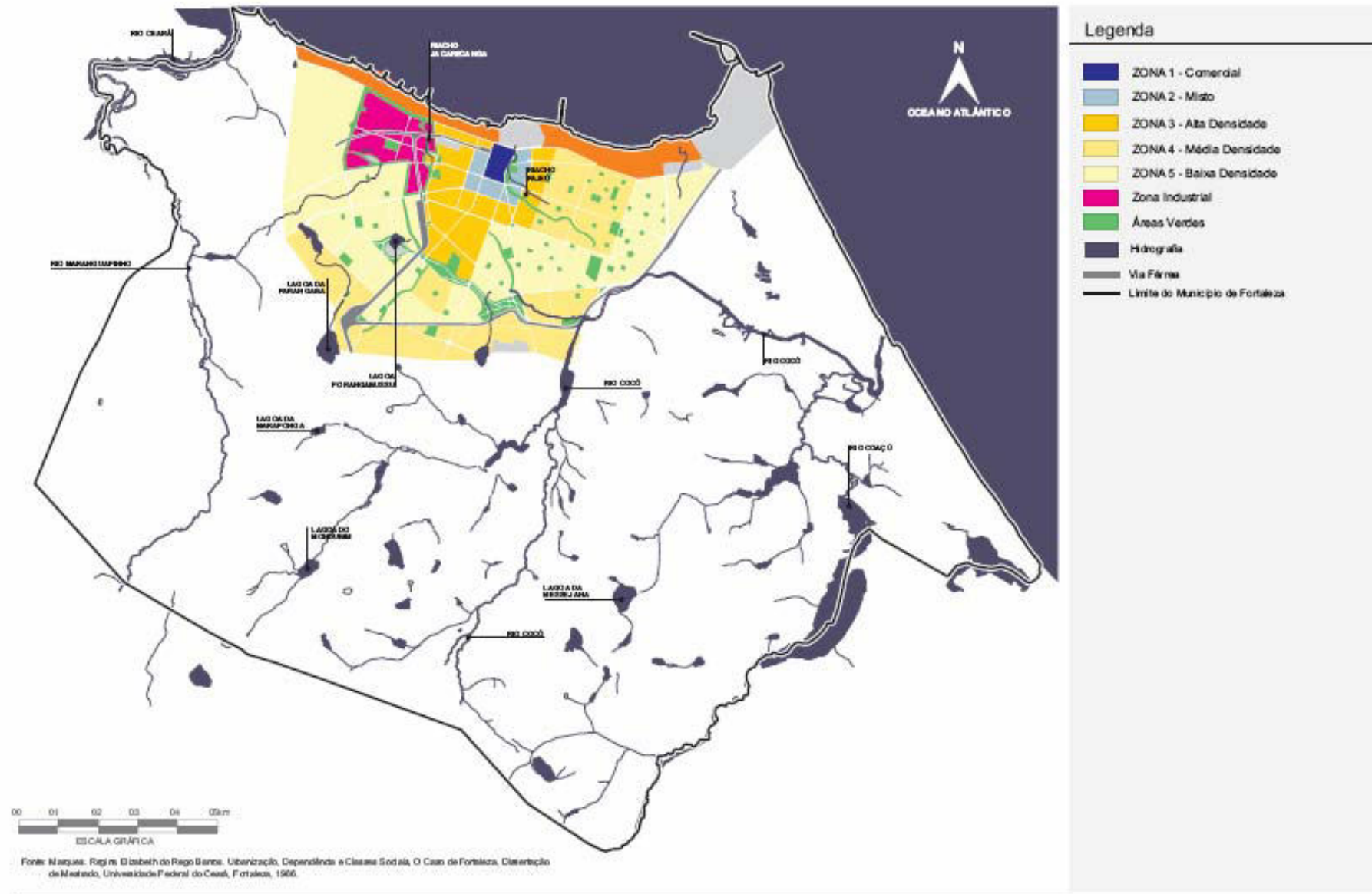
- avenida Sub-Radial Auxiliar, com 27 metros de largura, teria seu início no circuito exterior, correndo paralelamente à avenida Sub-Radial de Porangabussu, da qual era distante 850 metros e atravessando terrenos ainda não urbanizados;
- circuito Exterior, que seria formado por uma série de logradouros de tipos diversos, envolvendo quase toda a área a ser urbanizada. O circuito se iniciaria na junção da avenida Radial Beira-Mar com o prolongamento da avenida Pasteur e seguindo por esta, corta ortogonalmente a Sub-Radial da Barra do Ceará (avenida Francisco Sá), com seção final de 35 metros. Este trecho atravessaria parte de terrenos ainda não arruados ou loteados; a partir desse ponto, tomaria uma direção normal à Radial Bezerra de Menezes, passando do lado leste da sede da Secretaria de Agricultura do Estado do Ceará, terminando no início da Sub-Radial auxiliar. A partir dessa junção o Circuito Exterior tomaria direção perpendicular às sub-radiais Porangabussu e Auxiliar, alcançando a margem sudoeste da lagoa de Porangabussu, prosseguiria através de um parque municipal, que ocuparia as margens do riacho Tauape e as margens da lagoa de Porangabussu e Tauape com a Radial da Base Aérea; a partir desse cruzamento, o Circuito Exterior passaria a ter uma largura de 40 metros e acompanharia paralelamente o leito do ramal do Mucuripe até atingir a zona portuária, onde terminaria seu percurso.
- circuito Intermédio – iniciaria na Radial Beira-Mar, constituindo através da rua Tomás Pompeu o seu primeiro trecho; a partir do ângulo noroeste da praça Fernandes Vieira prosseguiria em direção perpendicular à rua Guilherme Rocha, através de terrenos não urbanizados, até unir-se com a Radial Bezerra de Menezes; prosseguiria em direção perpendicular à Radial Bezerra de Menezes, seguindo a diretriz da rua Dom Jerônimo, que seria alargada para 27 metros, atravessando em grande parte terrenos ainda não arruados e loteados até o ponto de travessia do riacho Água Nhambi (dito hoje, Aguanambi), a partir de cuja travessia

tomaria a diretriz da rua Desembargador Pontes Vieira, que deveria ser retificada e alargada para 30 metros e sempre na mesma direção, até unir-se ao Circuito Exterior depois de atravessar a avenida Transversal (avenida Desembargador Moreira);

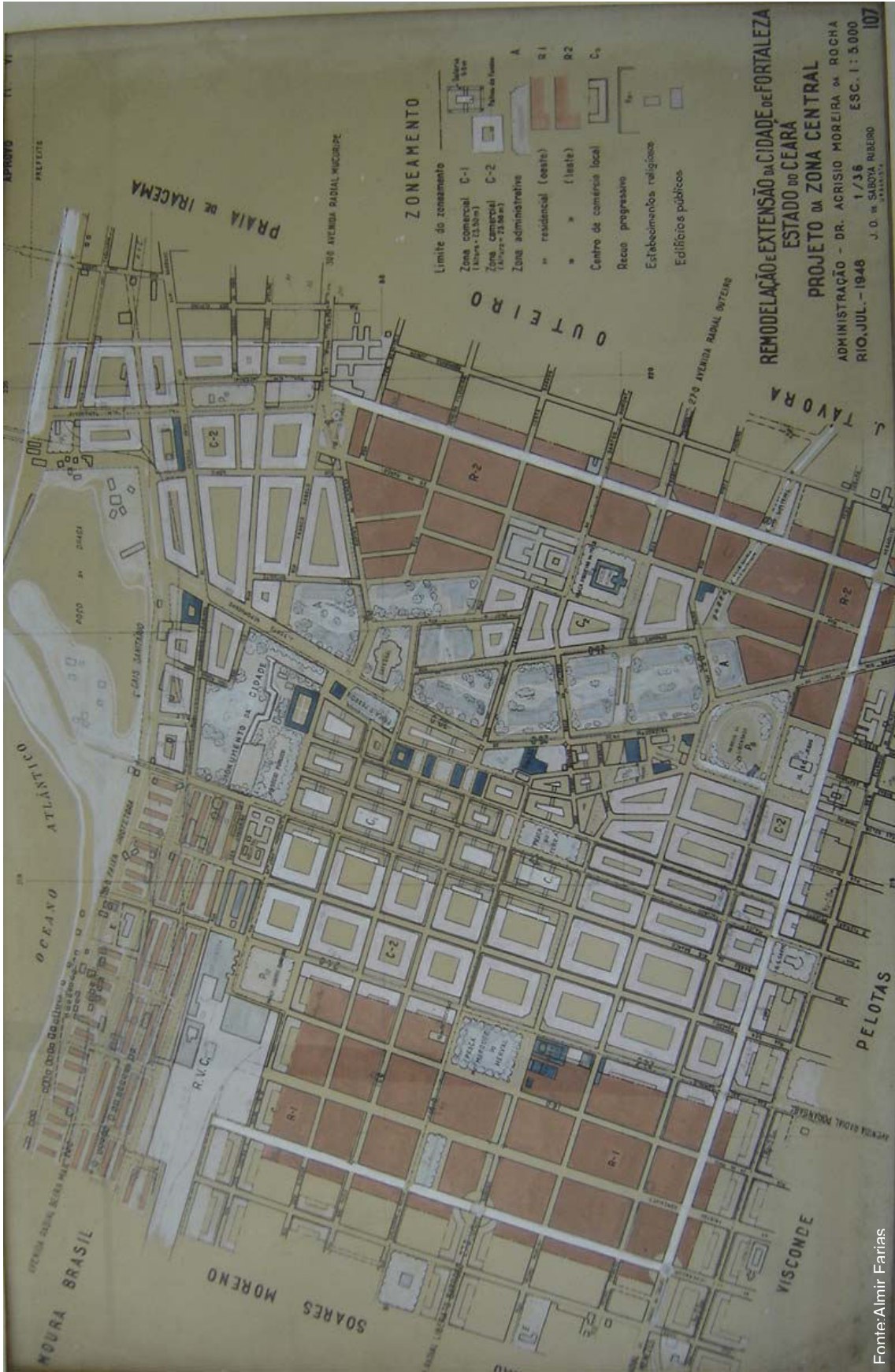
- circuito de Irradiação – seria constituído pela avenida do Imperador, conectada com a rua Domingos Olímpio, a ser alargada para 30 metros, que uniria a praça dos Libertadores ao início da Radial da Base Aérea, até onde deveria se prolongar a avenida Dom Manuel, também alargada para 30 metros; seguida a diretriz da avenida Dom Manuel em toda sua extensão até articulá-la, na praça Cristo Redentor, com o prolongamento no sentido sul da avenida Almirante Saldanha; esta série formaria o Perímetro de Irradiação, com o objetivo de interceptar e articular as várias radiais e envolver o centro comercial;
- circuito Comercial – envolveria o atual centro comercial e formar-se-ia pela rua General Sampaio, a ser alargada para 25 metros, seguida da avenida Duque de Caxias, a ser alargada para 30 metros em ambos os lados e a partir do cruzamento desta com a Radial Centro, seguiria por ela no sentido norte e continuando pela série de logradouros formados pelas ruas Sena Madureira e Conde d’Eu e avenida Alberto Nepomuceno, até o início da Radial Beira-Mar;
- avenida Transversal Rui Barbosa – esta avenida conectaria as avenidas do Mucuripe, radial do Outeiro, Auxiliar, Circuito Exterior e Circuito Intermédio, sendo sua largura igual a 24 metros;
- avenida Transversal Desembargador Moreira da Rocha, com largura e função semelhante à transversal Rui Barbosa; e
- avenida Transversal Padre Anchieta – seria formada por essa via de mesmo nome, sendo alargada para 25 metros; a partir de seu cruzamento com a Radial Liberato Barroso, tomando uma direção normal à sub-radial da Barra do Ceará, cruzando esta e prolongando-se até a Radial Beira-Mar. O prolongamento no sentido sul da avenida Transversal Padre Anchieta se faria

perpendicularmente pela Radial Bezerra de Menezes e terminaria na margem esquerda da lagoa de Porangabussu.

- Implantação das avenidas-canais ao longo dos talvegues, favorecendo o escoamento das águas pluviais. Essas avenidas teriam traçado sinuoso, fazendo um contraste com as vias do traçado ortogonal. Essas vias teriam uma largura mínima de 24 metros e seriam no futuro as avenidas-parques.
- A fixação de um limite urbano que pudesse conter cerca de 400.000 habitantes, isto é, quase o dobro da população da época (em 1950 de 270.169 habitantes). A projeção era para ser alcançada dentro de 50 anos. O limite compreendia o norte o oceano atlântico, ao leste a avenida que levava ao Porto do Mucuripe, ao sul, a lagoa de Porangabussu e ao oeste a avenida Pasteur.
- A divisão da área inserida no limite urbano com a implantação de uma zona industrial situada ao oeste do centro urbano; uma zona comercial cujos limites eram a rua General Sampaio ao oeste, a avenida Radial Beira-Mar ao norte, a rua João Moreira ao leste e a avenida Duque de Caxias ao sul; uma zona de expansão desta zona comercial e as zonas residenciais ZR1, ZR2 e ZR3 que, conforme a proximidade do Centro, tinha maior estímulo ao adensamento (mapa 21).
- A malha urbana seria dividida em bairros delimitados por cintas de avenidas, sendo que em cada bairro seriam estipuladas a densidade populacional e as áreas destinadas à implantação de praças, jardins, equipamentos urbanos e núcleos comerciais e seu arruamento.
- O plano previa que em todos os bairros deveria haver áreas verdes, cujo percentual não deveria ser inferior a 10% da área de cada bairro, e criava zonas de preservação ao longo dos recursos hídricos. Além disso, cada habitação deveria ter acesso a uma praça ou jardim público distante no máximo 300 metros.
- Reconstrução do centro urbano, a partir do alargamento progressivo das ruas, mediante a construção de prédios com altura de 25,50 metros (figura 9).



MAPA 21 - PLANO DIRETOR DE REMODELAÇÃO E EXPANSÃO DA CIDADE DE FORTALEZA (1947): USO DO SOLO



Fonte: Almir Farias

Figura 9 – Proposta para a zona central do Plano Diretor de Remodelação e Expansão da Cidade de Fortaleza (1947)

- Implantação de um centro cívico na área marginal ao riacho Pajeú, compreendida pelas ruas Governador Sampaio e Sena Madureira, pela praça da igreja da Sé e Cidade da Criança.
- Modificações no traçado e funcionamento do sistema ferroviário, com a articulação dos sistemas de transportes (ferroviário, marítimo e aéreo) ao sistema viário (avenidas).
- Elaboração de um Código Urbano.
- Urbanização do Arraial Moura Brasil, como bairro popular.

O plano ainda oferecia uma espécie de estratégia de implementação das proposições nele contidas. Dizia que o primeiro passo a ser feito seria o preenchimento dos vazios urbanos para que a cidade crescesse de forma gradual e ordenada. Em paralelo, deveria haver a remodelação da dita “zona rural”. Além disso, notabilizou-se por suas propostas viárias e de desenho urbano que exigiam alargamento de ruas, o que implicava desapropriações, embora não levasse em conta os aspectos sociais.

Interessante observar que neste período, na verdade um pouco antes, em 1930, é elaborado o plano de avenidas para a cidade de São Paulo, exemplo de uma nova forma de planejar a cidade.

Do plano diretor de Sabóia Ribeiro restou apenas a aplicação do Código de Obras, modelo que a cidade passou a utilizar e readaptar por longo período. Mais uma vez de Fortaleza elimina as possibilidades de assumir o controle e a gestão de seu crescimento de forma compatível com as técnicas disponibilizadas pelo planejamento urbano.

Segundo Marques (1986)

Apesar de aprovado, o plano encontrou fortes resistências por parte dos setores das classes média e alta atingidos pelas desapropriações necessárias às obras de abertura e alargamento do sistema viário proposto. Os interesses das classes dominantes, ou seja, os interesses da propriedade privada, em que se apóia o sistema capitalista, prevaleceram sobre os interesses da planificação urbana. (p. 146).

Girão (1979) aborda a negação do plano de Sabóia Ribeiro, com a seguinte observação:

O plano Sabóia Ribeiro, tecnicamente, era digno de todos os elogios, mas não fora a resultante de estudos mais aprofundados, mais realistas, das possibilidades econômicas da Cidade, além de ter surgido no tocante à sua adoção oficial com um grave erro de origem. Foi tornado obrigatório *ex-abrupto*, mediante um apressado Decreto-lei, sem transitar pelos crivos purificantes da Comissão do Plano da Cidade. Forçava-se, aprioristicamente, a obrigatoriedade de muitas soluções impossíveis, por sobre-modo avançadas ou atrevidas, como se um trabalho dessa espécie dependesse tão somente dos devaneios do arquiteto ou da vaidade do governador do Município, ansioso por ligar o seu nome a obra de tanto mérito e importância.

Morreu por ter nascido inviável, esta segunda tentativa de urbanização de Fortaleza. Morreu pela carência de ponderação no seu ajustamento à realidade e, principalmente, porque lhe faltou o indispensável, lento e seguro preparo de uma *consciência* ou mentalidade geral, que o garantisse contra as insólitas reações que os Planos de cidade necessariamente provocam. (p.81).

Furlani (2006, p.5) observa a afirmação do professor Liberal de Castro de que o plano de Sabóia Ribeiro “totalmente desvirtuado, foi recomposto nas salas técnicas municipais ao sabor das circunstâncias e, ainda assim, não cumprido”.

Nesse período, acontece outra reforma administrativa. A estrutura da Prefeitura então é composta de secretarias municipais, no intuito de conferir maior agilidade às decisões administrativas. Foram criadas a Secretaria Municipal da Fazenda, a Secretaria Municipal de Saúde e Assistência, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Obras Públicas, a Secretaria Municipal de Educação e Serviços Internos, a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Abastecimento e a Procuradoria dos Feitos da Fazenda Municipal.

A cidade se ressentia de outros problemas, como a municipalização do serviço de distribuição de iluminação pública, para que esta fosse melhorada, expandida para toda a cidade; a retirada dos bondes elétricos, em razão da má qualidade do serviço, e a dificuldade de acomodá-lo junto aos automóveis (que já causavam problemas em relação à disputa do espaço com os pedestres) e as linhas de ônibus, que em 1948 eram em número de nove e, ao final de 1950, já eram 56, além do aumento populacional e o ritmo lento no crescimento da oferta de serviços.

Para agravar ainda mais a situação, por efeito do crescimento desordenado e a formação de uma periferia composta de grande número de pessoas de baixa ou

nenhuma renda, a Prefeitura abre mão das exigências feitas pelo Código Urbano, elaborado por Sabóia Ribeiro, nestas áreas da cidade, explicando que a população da periferia não tinha condições financeiras para arcar com as exigências de adequar suas moradias aos parâmetros urbanísticos exigidos pelo plano.

O problema da habitação que, no plano de Sabóia Ribeiro, havia sido contemplado com o início de uma solução, passava a ser o principal da cidade. Em 1948, por lei federal, é desapropriada uma área para que fosse loteada e vendida a preços populares. A Prefeitura se preocupou em padronizar as edificações, oferecendo gratuitamente aos compradores uma planta para posterior construção. Por pressão da Prefeitura, o Governo federal, por decreto, em 1961, desapropria a área do Lagamar, que nos dias atuais, e, apesar de todos os investimentos infra-estruturais realizados ainda é considerada das áreas mais problemáticas, principalmente pelos episódios de violência acontecido em seu interior e em áreas adjacentes e que acabam se disseminando no restante da cidade.

A Municipalidade passa por nova reforma administrativa, a fim de tentar equilibrar a arrecadação municipal, no intuito de resolver os problemas financeiros do município. Segundo Ribeiro (1995, p.75), “o escoamento da política tributária já provocava limitações na capacidade operacional dos Prefeitos, sempre empenhados na reforma tributária municipal”.

E, entre os anos de 1959 e 1963, durante a gestão do prefeito General Cordeiro Neto, é elaborado mais um plano diretor, coordenado pelo urbanista Hélio Modesto³⁹, que segundo Ribeiro (1995)

[...] tem início a preocupação com o planejamento físico-territorial em termos de organização espacial, tentando conter o alarmante crescimento populacional desordenado que, na ampliação constante do espaço urbano em direção à periferia, gerava a dispersão populacional e a formação de vazios urbanos.

A construção da Avenida Perimetral, que segundo o Gen. Cordeiro Neto, é, junto com o Plano Diretor, uma de suas '*maiores realizações à frente da Prefeitura Municipal*', se impunha como uma necessidade inadiável. (p.73).

³⁹ Hélio Modesto (Rio de Janeiro, 1921 – Rio de Janeiro, 1980) era arquiteto. Pós-graduado em urbanismo na *School of Planning and Regional Development*, em Londres. Quando da elaboração do plano, ensinava no Curso de Urbanismo agregado à Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro. Posteriormente, esteve ligado ao IBAM.

Fortaleza não parava de crescer. O Poder Municipal foi então obrigado a redefinir seu papel para que os novos anseios da população fossem atendidos. A população clamava por mais saúde, educação, transporte, moradia, lazer, dentre outras necessidades básicas para se bem viver.

5.3 O Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1963)

Baseado no censo do IBGE de 1960, que apontava uma população de aproximadamente 515 mil habitantes, o urbanista Hélio Modesto, com a colaboração da urbanista Adina Mera, do sociólogo José Arthur Rios, do engenheiro Mário Laranjeiras Mendonça e a participação de grupos locais dos mais diversos segmentos, realiza um plano diretor, entregue no ano de 1962 e aprovado pela Lei Municipal N° 2.128 de 20 de março de 1963, na gestão do prefeito Cordeiro Neto.

De acordo com o censo demográfico, foi possível fazer projeções quanto ao crescimento da população até o ano de 1980, quando a cidade seria 100% urbana e teria, aproximadamente, 1.600.000 habitantes e a *Grande Fortaleza*, também totalmente urbanizada, possuiria cerca de 1.700.000 habitantes. As proposições do plano eram elaboradas interagindo os aspectos econômico, social, físico-territorial e administrativo, de modo a promover o desenvolvimento da cidade.

Quanto às atividades econômicas, Fortaleza se consolidaria como o centro comercial dos Estados do Ceará e Piauí se alguns problemas fossem solucionados, como: problema portuário; o aumento da disponibilidade de energia elétrica; a solução do problema de abastecimento de água, sobretudo, água industrial; melhoramento do equipamento urbano (esgotos, transporte, rede de escolas, hospitais, mercados etc.); e a intensificação do crescimento industrial. Esperava-se que tais problemas fossem solucionados em, no máximo, 20 anos, com os investimentos do Governo Federal, via Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e Banco do Nordeste do Brasil – BNB.

Em relação ao desenvolvimento industrial, previa-se que se deveria investir em indústrias de pneus, cerveja, cimento, tecidos, indústrias alimentares e óleos vegetais. Essa atividade deveria acontecer na cidade ou em sua área de influência. E a partir do desenvolvimento econômico, a cidade se firmaria como centro cultural e político.

De acordo com Castro (1982, p.27), o plano “foi o primeiro a levar em conta o comportamento e a considerar a organização social da população, além de levar em conta as formas e a tendência de ocupação do solo”. O plano abordou em seu conteúdo os seguintes temas: circulação, equipamentos básicos, equipamentos de caráter social, cultural, assistencial, de saúde, religioso e recreativo e o zoneamento.

Quanto à circulação, o plano contemplava diretrizes e propostas para o sistema de vias, os transportes aéreos, ferroviários e rodoviários.

Para o sistema de vias, propôs-se a fixação de uma rede de circulação composta por Vias de grande penetração, as quais serviriam para trazer o tráfego do interior do Estado ao centro urbano (avenidas Visconde do Rio Branco, Bezerra de Menezes, Visconde de Cauípe, atual Universidade e rua Francisco Sá); Vias de ligação, que fariam a ligação entre os bairros (avenidas 13 de maio, Duque de Caxias, Dom Manuel, Luciano Carneiro, Jovita Feitosa e rua Padre Ibiapina); Vias locais, as quais dariam acesso das vias de ligação às edificações e, por fim, os Anéis de Circulação, que seriam constituídos pela continuidade de algumas vias de ligação em torno do Centro.

- As proposições para o sistema de vias eram as seguintes (mapa 22):
 - reserva de áreas marginais de alguns talvegues (riachos Pajeú e Jacarecanga, Aguanambi, Tauape e Cocó) para fins de saneamento e posterior implantação de avenidas-canais;
 - retirada dos trilhos da estrada de ferro desde o bairro da Parangaba e o bairro da Floresta até a estação João Felipe, o que permitiria a liberação de uma via de penetração do tráfego dos municípios de Maranguape e Maracanaú, e completaria a ligação desta via de penetração com a avenida Francisco Sá, formando um anel de ligação em torno da zona, densamente ocupada;
 - remoção da estação João Felipe e do parque ferroviário para o bairro da Parangaba, para se obter mais espaço para construção de um centro cívico e cultural para a cidade na zona central e construção de uma avenida, aproveitando o antigo leito da via férrea;

- abertura de uma via de ligação entre as ruas Franco Rabelo e Alberto Nepomuceno, o que permitiria, com poucas desapropriações, a ligação da Beira-Mar com o Centro;
 - alargamento e abertura gradual da rua Meton de Alencar, de forma a fechar o primeiro anel de circulação em torno do Centro urbano;
 - construção de uma avenida paralela ao ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe, para desviar o tráfego pesado;
 - saneamento dos lagamares do rio Cocó, permitindo o prolongamento da avenida Canal, que, com a avenida no leito da Rede de Viação Cearense e a avenida paralela aos trilhos da linha do Mucuripe formaria outro anel de ligação;
 - construção de praças de circulação, distribuidoras do tráfego proveniente das vias de penetração; e
 - implantação da avenida-parque Beira-Mar (do Mucuripe ao Poço da Draga), que por seu traçado especial, daria à área um valor ornamental e recreativo novo, conferindo à cidade um caráter diferente das outras urbes brasileiras situadas junto ao mar;
- Quanto aos transportes aéreos, o plano propunha o empenho da Prefeitura na desapropriação de uma área de proteção e expansão do aeroporto, tendo em vista sua utilização pelos aviões a jato e se regulasse os gabaritos no cone do acesso ao aeroporto no zoneamento, além da manutenção de densidades residenciais baixas nas imediações da pista. O aeroporto de Fortaleza merecia destaque na região Nordeste.
 - Em relação aos transportes ferroviários, o plano propunha a redefinição do sistema ferroviário, advertindo para o fato de que a ferrovia entraria em declínio pela concorrência do transporte rodoviário, além de ocasionar um déficit cuja relação entre despesa e receita era 500%, e apresentava conflitos com o transporte rodoviário, nas vias de penetração.
 - Com relação aos transportes marítimos, o plano mostrava que havia deficiências nas atividades portuárias, como dificuldades para atracação e calado insuficiente para navios de grande porte. Indicava-se que o porto era

relevante para o incremento das atividades econômicas, sendo necessárias a modernização das instalações e a criação de um órgão para administrá-lo. Como medidas municipais, o plano propunha a complementação da ligação rodoviária circular externa, ligando as estradas de rodagem que chegam a Fortaleza ao porto; a reserva de áreas para usos relacionados com as atividades portuárias (armazéns, depósitos etc.) e a verificação do efeito das zonas portuárias sobre as praias próximas e estabelecer tratamento adequado da região da beira-mar.

- A situação relativa aos transportes rodoviários constatava que Fortaleza era importante centro rodoviário e, para seu melhoramento no transporte rodoviário, o plano propunha a classificação das ruas quanto ao tipo da utilização da via e a implantação de um esquema de sentidos de circulação; a criação de uma estação rodoviária intermunicipal e interestadual, a criação de uma estação de transporte de cargas; a criação de terminais de transportes coletivos urbanos, que fariam parte do centro cívico a ser instituído; e um estacionamento de veículos na zona central.

No que diz respeito aos equipamentos básicos, foram abordados nesse tema o abastecimento de água, a eletricidade, o lixo e o tratamento dos esgotos.

- O diagnóstico apontava que Fortaleza só possuía 20% da cidade coberta por abastecimento de água, um número muito pequeno, visto que a média nacional era de 39%. O plano aconselhava que houvesse um estudo para executar rapidamente a ampliação do sistema de abastecimento de água, propiciando mais saúde aos seus habitantes, além de trazer maior desenvolvimento da economia, pois a água era essencial para o funcionamento das indústrias.
- A situação do abastecimento de energia elétrica era precária, mas já se sabia que a SUDENE tinha intenções de executar serviços de recuperação e ampliação da rede. Atribuiu-se à municipalidade localizar as áreas industriais para as quais deveria ser previsto o fornecimento de energia; estabelecer planos de iluminação pública, utilizando a taxa de iluminação para serem executados pela concessionária de energia elétrica; estabelecer, em acordo com a concessionária, o perímetro dentro do qual esta é obrigada a executar

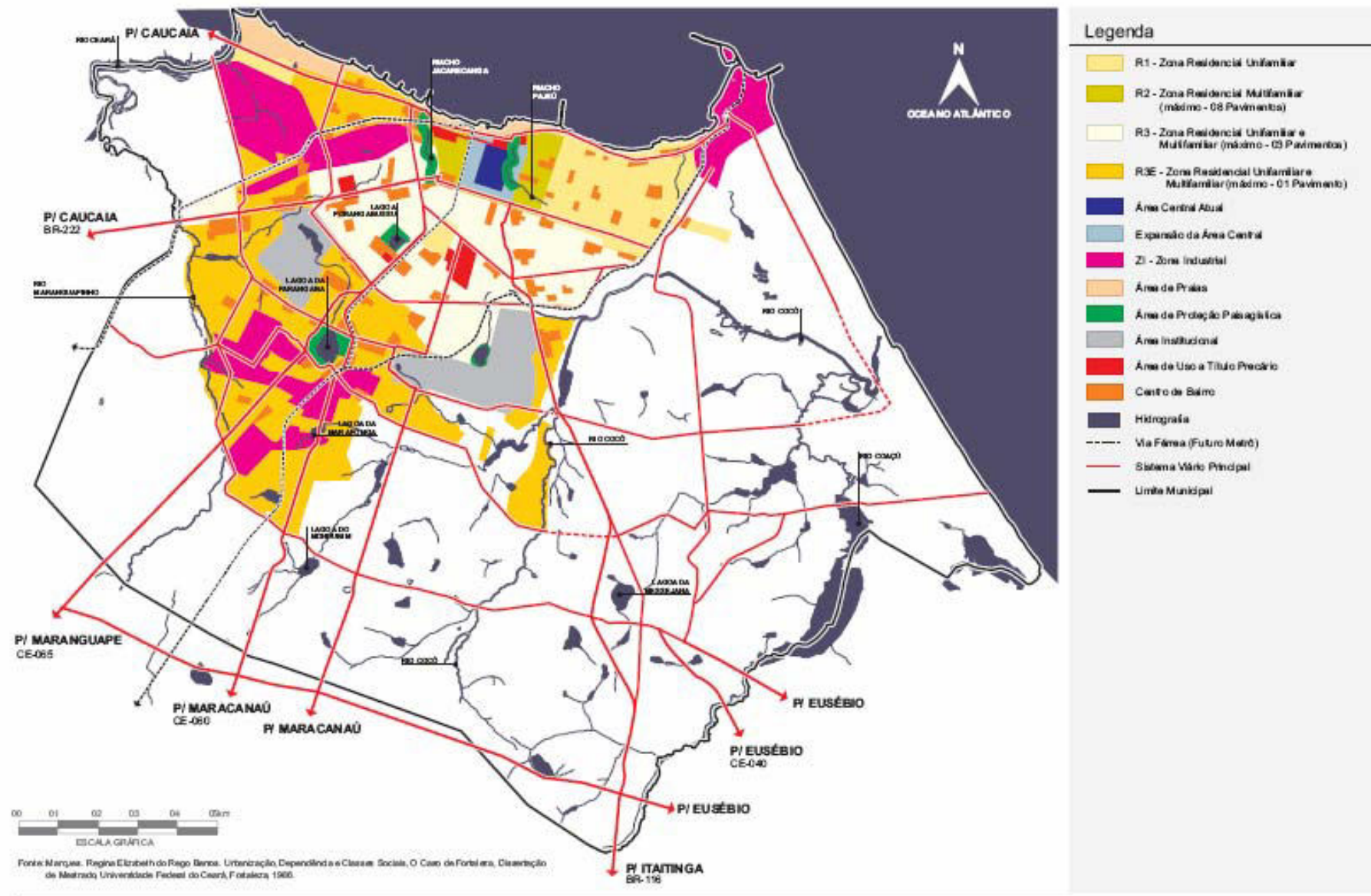
as extensões de energia elétrica, além disso, estabelecer um sistema adequado para a expansão da rede elétrica fora desse perímetro.

- Na época do plano, a rede de esgoto atendia 10% da população. O plano aconselhava a Prefeitura a pleitear junto ao Governo estadual, a ampliação dos serviços, a localização dos lançamentos do esgoto, o estabelecimento de um programa conjunto de reserva e desapropriação das faixas para os interceptores e emissários, tendo em vista os traçados de ruas e avenidas e as obras de galerias e canais para as águas pluviais. Mesmo antes do estudo, o plano já havia reservado para desapropriação 15m de cada lado a partir do eixo dos riachos Pajeú, Jacarecanga, Aguanambi e Tauape.
- A situação dizia que o lixo da cidade era jogado em diversos vazadores e a frota de veículos para coleta era precária, precisando ser ampliada.

No que diz respeito aos equipamentos de caráter social, cultural, assistencial, de saúde, religioso e recreativo, o plano mostrava que havia grande concentração desses equipamentos quanto ao número e importância, no centro da cidade, e distribuição irregular pelos bairros, sendo insuficientes em quantidade. O plano propunha que os equipamentos escolares, de saúde, de assistência social e de recreação deveriam ser concentrados em áreas que já tivessem certo número de habitantes, para justificar sua implantação.

No plano, segundo Fortaleza (1963, p.20), “as soluções propostas para o problema do zoneamento visam estabelecer o grupamento das funções análogas em locais mais adequados ao funcionamento de cada uma e do conjunto” (mapa 23).

- O plano estimulava o desenvolvimento dos bairros com a criação de centros de bairro, pontos de convergência da população com um núcleo comercial, equipamentos sociais etc. Deveriam “ser situados em locais de fácil acesso, transporte assegurado, pontos de ônibus com abrigo (para acentuar sua característica natural de local de reunião), e quando fosse possível junto a áreas livres, possuindo estacionamento proporcional à sua importância a expansão futura.” Teriam configuração diferenciada conforme o padrão e a demografia de cada bairro.



MAPA 23 - PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA (1963): USO DO SOLO

- Quanto às zonas residenciais, identificou-se que as áreas de padrão mais elevado eram os bairros Aldeota, Benfica, Damas, Fátima e Meireles. Já com relação aos bairros de baixo padrão, eram Pirambu, Moura Brasil, Tauape, Aerolândia, Bom Futuro e Alto da Balança. Foi sugerido pelo plano “uma regulamentação, para a distribuição dos usos pelas variadas zonas em que a cidade foi dividida. Fixando exigências, brandas, mais fortes e maiores, conforme seja o uso adequado, inadequado, ou permissível, tendo em vista o uso predominante da zona”.

De acordo com o plano, no que diz respeito às zonas residenciais, foi proposta que a R1, seria de uso residencial unifamiliar, com moradias isoladas no centro do terreno, sendo permissíveis edificações auxiliares; a R2, uso residencial multifamiliar em prédios de até oito pavimentos; a R3, uso residencial unifamiliar e multifamiliar em prédios com máximo três pavimentos; e, a R3e, teria uso residencial unifamiliar e multifamiliar em prédios com o máximo de um pavimento, e para o qual nas exigências de aceitação da construção serão mínimas.

- Com relação às favelas, o plano afirmava “serem conseqüência de problemas econômicos e sociais da região” e, propunha soluções a nível REGIONAL, criando o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, INIC, juntamente com os municípios vizinhos, a fim de evitar as migrações; e a nível MUNICIPAL, através de um Planejamento Habitacional baseado num zoneamento racional, considerando o acesso as facilidades sociais e os locais de emprego; e da “criação em colaboração com a Universidade, de um Serviço Social de Favelas, [...] com campanhas de educação e soerguimento da população destes núcleos”.
- O uso comercial varejista, nesse período em Fortaleza, era composto pelas feiras, mercados e lojas de venda a varejo. O comércio atacadista era feito pelos depósitos e lojas de venda por atacado. O comércio varejista, em sua maioria, era localizado na área central. Como proposição, o plano classificou as atividades do comércio varejista na área central – a atual e aquela a ser criada, por intermédio de centros comerciais nos bairros, as feiras e mercados de venda ao consumidor. Em relação ao comércio atacadista,

propôs um centro de abastecimento, lojas de venda por atacado e depósitos de exportação e depósitos em geral.

- O plano propunha a ampliação da área central, predominantemente comercial e de negócios, compreendida pela avenida do Imperador, ao oeste; rua Meton de Alencar, ao sul; avenida Dom Manuel, ao leste, e o mar, ao norte, pois as vias eram estreitas, havia dificuldades de estacionamento e o Poder Público não dispunha de recursos para alargá-las. A partir desta delimitação, várias intervenções na área central são propostas, quais sejam:
 - retirada de áreas ocupadas por equipamentos cuja localização e função conflitassem com a nova função da área central – comercial e cívica, e gerassem problemas de funcionamento. Essas áreas eram as seguintes: Santa Casa de Misericórdia, Penitenciária, Estação Ferroviária, Gasômetro, dentre outras, as quais foram denominadas áreas de *uso a título precário*;
 - implantação, junto à avenida Beira-Mar, de um parque e de locais para feiras, exposições, congressos etc. Isto seria feito com o aterramento do Poço da Draga;
 - remodelação do Forte de *Shoonemborch* e do Passeio Público;
 - criação de um conjunto de edifícios para os órgãos administrativos das esferas federal, estadual e municipal nas edificações cujas atividades foram consideradas inadequadas à área central que seriam construídos com recursos oriundos da iniciativa privada, que seria estimulada a comprar parte desses terrenos para ali edificarem edifícios comerciais e de negócios;
 - implantação de áreas de circulação para pedestres e criação de estacionamentos proporcionais ao número de automóveis que ali circulariam;
 - implantação de posturas municipais que regulassem o desenvolvimento da área, principalmente no limite compreendido entre as ruas General Sampaio, João Moreira, Conde D'eu, Sena Madureira, Sólon Pinheiro e avenida Duque de Caxias.

- As zonas industriais, nessa época, se concentravam nos bairros da área central, zona oeste (Floresta), Parangaba e Mucuripe. Verificou-se que, apesar dessas áreas industriais terem origem espontânea, eram bem localizadas em relação ao porto do Mucuripe e da via férrea (Parangaba-Floresta), podendo se configurar nas zonas industriais, sendo tais indústrias classificadas quanto ao grau de nocividade e periculosidade, ao número de operários e à área ocupada. O plano determinava que, para a implantação de novas zonas industriais, deveriam ser levadas em conta “as facilidades para a implantação de serviços básicos; as facilidades de acesso por diferentes tipos de transportes e a ligação com zonas residenciais que oferecem mão-de-obra empregada na zona industrial”.

Segundo Fortaleza (1963),

A extensão da área central atual, feita com esse critério, criaria a possibilidade de reunir junto a essa zona eminentemente comercial, os edifícios do Governo, Administração e Justiça, que dariam caráter cívico ao conjunto, e também os edifícios de cultura e os edifícios religiosos, conseguindo-se obter o cunho da área central da Capital, o caráter de grande cidade governamental que falta a Fortaleza. [...]

As praças da Sé, Castro Carreira e José de Alencar, o Passeio Público, os espaços livres criados com a remodelação a fixar, a reserva do Pajeú, o Parque resultante do açoreamento do Poço da Draga e o paisagismo da Avenida Parque Beira Mar estabelecerão o equilíbrio entre os espaços ocupados e livres e darão o marco para a área central da CIDADE CAPITAL. (p.47).

- Hélio Modesto propôs que algumas áreas fossem zoneadas para que tivessem o uso especial, como predominante, as quais, eram:
 - futura Cidade Universitária do Ceará;
 - Centro Educacional, no bairro Benfica, nas áreas remanescentes do conjunto educacional e cultural da Universidade Federal do Ceará;
 - Centro Cívico e Social, a fim de dotar a cidade de uma imponência no âmbito governamental, que nela não existia;
 - Centro Médico, que compreendia o Hospital das Clínicas, a Maternidade, o Instituto Médico Legal – IML, o Hospital do Câncer e os laboratórios;

- quartéis, considerados barreiras à expansão urbana, e, por isso, declarava que, com exceção do quartel da 10^a. Região Militar, o 10^o GAC e o 23^oBC, fossem considerados áreas de *uso a título precário*;
- estabelecimentos penais;
- cemitérios, declarando alguns como *uso a título precário*, especialmente em relação ao Cemitério São João Batista;
- matadouros;
- Centro de Abastecimento;
- terminais aéreos, ferroviários, marítimos e rodoviários;
- reservas para instalações de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, eletricidade etc., propondo a mudança da subestação que se previa na Usina Velha (de fornecimento de energia), declarada de *uso a título precário* para um local próximo ao cruzamento da avenida Canal com a estrada de ferro e a BR-13; e
- conjuntos residenciais, que no plano foram considerados como instalações de uso residencial coletivo de caráter especial;

Além disso, referia-se a outros usos que não se enquadrassem em nenhuma das zonas mencionadas no plano.

- Já os usos paisagísticos e recreativos predominantes propostos para a cidade, foram classificados em:
 - zonas de proteção paisagística – onde devia ser mantido ou reconstituído o aspecto natural e preservado o valor estético e histórico, estabelecidas restrições para a ocupação destas áreas, as quais eram a área da Barra do Ceará, a praia do Farol do Mucuripe, as dunas do Pirambu, as salinas do rio Cocó, o curso do rio Pajeú até as ruas que o limitam, o rio Jacarecanga, a área da casa de José de Alencar e a área da Fortaleza de Nossa Senhora de Assunção.
 - reservas de áreas livres de uso público, a serem ocupadas por instalações destinadas ao desenvolvimento do turismo e recreação pública, plantações, obras de saneamento e obras viárias, as quais

eram o Parque da Barra do Ceará, a avenida-parque do rio Pajeú, a avenida-parque da Beira-Mar e a faixa compreendida entre esta e o mar, as áreas em torno das lagoas e as áreas limitadas pelas ruas indicadas na proposta viária, o parque José de Alencar, o Passeio Público, parque da Liberdade e todas as praças, além de se prevê a implantação de um horto florestal, como reserva paisagística.

Apesar de ter esboçado idéias oportunas à cidade naquela época, a legislação correspondente ao planejamento físico do plano, não chegou a ser implementada na gestão de Cordeiro Neto e, pouco foi implementada na gestão seguinte, do prefeito Murilo Borges, que governou entre os anos de 1963 a 1967. A cidade passa a ser norteadada pelo Código Urbano elaborado por Sabóia Ribeiro, revisto e sancionado pela Lei N°2.004 de 6 de agosto de 1962.

De acordo o ex-prefeito, Vicente Fialho, posteriormente, na gestão do prefeito de José Walter Cavalcante, entre os anos 1967 a 1971, o secretário de planejamento, o Sr. Amauri de Castro e Silva, que também havia sido secretário da mesma pasta na gestão do general Cordeiro Neto, iniciou a implementação do plano, entretanto, somente com relação ao sistema viário, sendo continuada em sua gestão entre os anos de 1971 e 1975.

De acordo com Castro (1982)

O plano Hélio Modesto, de certo modo incompleto, tal como os antecedentes, também foi abandonado pela administração municipal eleita em seguida à que contratara os serviços do arquiteto. As pranchas do plano, desprezadas pela edilidade, ficaram por longo tempo depositadas na biblioteca da recém-criada Escola de Arquitetura, à falta de quem as quisesse guardar [...]. (p. 27).

Alguns dizem que as pranchas foram solicitadas por funcionários da Prefeitura sob o pretexto de que ficariam mais protegidas sob a guarda da Municipalidade. Pouco tempo após serem devolvidas à Prefeitura, de acordo com a entrevista do Professor José Liberal de Castro, as pranchas foram destruídas em um incêndio provocado por descuido de um funcionário, dando fim à representação gráfica do plano que era composto de sete pranchas em tamanho A0, coloridas, todas fixadas em tábuas de madeira.

Marques (1986) assinala que

O abandono do Plano Hélio Modesto não deve ser explicado só em termos da oposição dos setores privados atingidos pelas desapropriações, nem apenas pela falta de recursos financeiros mas, principalmente, em função do jogo político que faz com que sistematicamente sejam abandonados, pela nova administração municipal, planos e obras urbanísticos encomendados pela administração anterior. Trata-se de uma aparente falta de racionalidade administrativa, inexplicável do ponto de vista dos interesses de planificação urbana, mas perfeitamente compreensível à luz dos interesses dos grupos políticos que, como representantes das classes dominantes, sucessivamente assumem o controle da máquina administrativa. (p. 150).

Interessante foi a forma de implementação e gestão de cada tema proposto, ou seja, o plano traçava estratégias de como a Prefeitura poderia implementar as propostas, seus financiadores etc.

A proposição de medidas integradoras com os municípios vizinhos, no plano de Hélio Modesto, foi uma inovação no planejamento em Fortaleza. O Urbanista, já demonstrava que já se iniciava a formação de uma região metropolitana.

De acordo com Ribeiro (1995)

Outra contribuição importante do plano de Hélio Modesto foi o fato de conceber a criação de uma via litorânea ligando a zona leste a oeste da cidade e que fosse capaz de desafogar o trânsito no centro da cidade. A obra, iniciada ainda na sua gestão, inovou na forma de captação dos recursos necessários ao seu empreendimento com a criação do Fundo de Expansão da Cidade, instituído e criado com objetivos específicos de gerenciar os recursos financeiros, dando nova dinâmica ao projeto. (p.73).

Um fato observado é a importância dada à Universidade. O urbanista contava para os estudos e projetos a serem realizados pelo plano diretor a parceria entre prefeitura municipal e a Universidade Federal do Ceará – UFC, onde os alunos, monitorados por seus professores, seriam estagiários dos projetos. A Universidade Federal do Ceará, UFC, apesar de manter vários projetos de extensão, ainda está distante de se fazer presente e principalmente, parceira nas ações municipais.

Os quadros 7, 8 e 9, apresentados a seguir, trazem a síntese da segunda fase, no que se refere à evolução do planejamento urbano de Fortaleza, mediante a elaboração de planos propositivos.

Quadro 7 – Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1933)

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQUÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo - Incorpora as noções de zoneamento incluídas nos conceitos defendidos pelo documento Carta de Atenas 	-	- Apesar de hoje o conceito de zoneamento da Carta de Atenas ser considerado ultrapassado, se a cidade tivesse sido ordenada desde o princípio, o planejamento e a expansão urbana poderiam ter sido mais bem controlados.
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário - Implantação de um sistema radial-concêntrico de vias principais, através de ruas periféricas. - Traçado viário para a periferia urbana, observando o relevo do solo; - Retirada do ramal ferroviário da avenida José Bastos 	-	<ul style="list-style-type: none"> - Os alargamentos propostos poderiam ter trazido melhorias. - A retirada do ramal ferroviário da avenida José Bastos faria com que a cidade tivesse importante eixo central de ligação leste-oeste.
	<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente - 	-	-
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos - 	-	-
POLÍTICA	- O plano foi contratado pelo prefeito Raimundo Girão, entretanto não chegou a ser finalizado.	-	<ul style="list-style-type: none"> - A Câmara Municipal rejeitou a elaboração do plano para que a verba que a Prefeitura dispunha para esta elaboração fosse destinada à construção de um abrigo para menores delinquentes. - Com a saída do prefeito Raimundo Girão, substituído por Álvaro Weyne, este último rescindiu o contrato do arquiteto, deixando de incorporar suas idéias à estrutura urbana de Fortaleza.
JURÍDICA	- Não se chegou a elaboração de um projeto de lei.	-	-
TRIBUTÁRIA	-	-	-
INSTITUCIONAL	- -	-	-

Quadro 8 – Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1947)

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQÜÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo <ul style="list-style-type: none"> - Estrutura urbana que leva em conta as exigências da cidade moderna, citadas na Carta de Atenas. - Implantação do conceito de cidade polinuclear, em detrimento ao modelo vigente, mononuclear, e que tinha como núcleo o bairro Centro. - Fixação de um limite urbano que pudesse conter cerca de 400.000 habitantes, o dobro da população da época. - Reconstrução do centro urbano. - Divisão da cidade em bairros. - Implantação de um centro cívico na área marginal ao Riacho Pajeú. 	-	- Com a implantação de um centro cívico na área marginal ao riacho Pajeú, compreendida pelas ruas Governador Sampaio e Sena Madureira, pela praça da igreja da Sé e Cidade da Criança, o centro poderia ter sua condição de centro histórico fortalecida.
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário <ul style="list-style-type: none"> - Expansão da cidade, através da malha ortogonal e das vias radiais. - Hierarquização do sistema viário, com avenidas radiais, sub-radiais e circuitos acomodados à malha ortogonal, enquadrando a forma da cidade no tipo radial-perimetral (traçado considerado ideal no urbanismo moderno). Essas avenidas seriam "ossatura" do plano diretor. - Implantação das avenidas-canais ao longo dos talwegues, favorecendo o escoamento das águas pluviais. - Modificações no traçado e funcionamento do sistema ferroviário, com a articulação dos sistemas de transportes e terminais marítimo, aéreo, rodoviário e ferroviário. 	- Foi realizada a abertura da avenida 13 de Maio importante via de ligação da cidade no sentido leste-oeste.	- A falta de dimensionamento adequado das vias do centro e, conseqüentemente, da ausência de estacionamentos, é um dos principais fatores que credenciaram a degradação e a falência de várias atividades urbanas do centro. - A hierarquização do sistema viário, com avenidas radiais, sub-radiais e circuitos acomodados à malha ortogonal, facilitaria a mobilidade, principalmente no sentido leste-oeste, o que faria com que a zona oeste de Fortaleza não ficasse cada vez mais segregada. - Se as modificações no traçado e funcionamento do sistema ferroviário, com a articulação dos sistemas de transportes, marítimo e aéreo ao sistema de avenidas da cidade, que até hoje é uma proposta inovadora, tivessem sido implementadas Fortaleza hoje seria mais acessível, principalmente para as pessoas de baixa renda.
	<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> - Implantação de parques urbanos. - Implantação de áreas verdes em todos os bairros, cujo percentual não deveria ser inferior a 10% da área de cada bairro. 	-	- Os parques urbanos não foram implementados nem as praças nos bairros, fazendo com que hoje o fortalezense tenha para si apenas somente 4m² de área verde, quando o recomendado pela ONU são 12m².
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia <ul style="list-style-type: none"> - A cidade possuía 270.269 habitantes em 1950, sendo previsto um total de 400.000 habitantes para ser alcançado ao longo de 50 anos. 	-	- As projeções demográficas desse plano se confirmaram bem antes do que o tempo previsto. Fortaleza atinge os 400.000 habitantes antes mesmo de 1960.
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos <ul style="list-style-type: none"> - Habitação <ul style="list-style-type: none"> • Urbanização do Arraial Moura Brasil, como bairro popular. 	-	- Se implementada, poderia ter solucionado os primeiros problemas relacionados à carência habitacional e a degradação da área que, até os dias atuais, se mantém à margem da cidade por se tratar de uma parte insegura e marginalizada.
POLÍTICA	- A elaboração do plano teve início na gestão do prefeito Clóvis Matos, em 1947; atravessou a gestão do prefeito José Leite Maranhão, somente sendo finalizada na administração do prefeito Acrísio Moreira da Rocha.	-	- O plano não chegou a ser regulamentado, pois foi objeto de fortes restrições, principalmente por parte dos comerciantes do Centro.
JURÍDICA	- Elaboração de um Código Urbano.	-	-
TRIBUTÁRIA	-	-	-
INSTITUCIONAL	- O plano oferecia uma espécie de estratégia de implementação das proposições nele contidas.	-	-

Quadro 9 – Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano Diretor de Fortaleza (1963)

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQUÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo <ul style="list-style-type: none"> - Criação de centros de bairro no intuito de desenvolver os bairros distribuindo as atividades do Centro, evitando sua sobrecarga. - Ampliação e remodelação da área do Centro, criando ali um centro cívico e integrando este ao bairro Praia de Iracema. - Implantação de um parque de feiras e eventos no bairro Praia de Iracema. - Zoneamento realizado através das zonas residenciais ZR1 com uso residencial unifamiliar de baixa densidade, ZR2 com uso residencial multifamiliar em prédios de até oito pavimentos, ZR3 com uso residencial unifamiliar e multifamiliar com prédios de até três pavimentos e a ZR3e com uso residencial unifamiliar e multifamiliar em prédios com no máximo um pavimento com exigências construtivas mínimas; zonas comerciais, situada na zona central e nos centros de bairro; zonas industriais classificadas por grau de nocividade e periculosidade, por número de operários e por área ocupada; zonas especiais (institucionais); zonas os usos paisagístico e recreativo. - Declaração de áreas denominadas de Uso a Título Precário, as quais deveriam ser para a implantação de outros equipamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Um fato interessante a ser referido foi com relação à ZR3e, que permitiu a população de baixa renda ter seu bairro ordenado, entretanto a legislação urbana era menos rígida, podendo ser considerada, se tivesse sido fiscalizada e controlada uma medida eficiente para a implementação de habitações sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os centros de bairro também não chegaram a ser estimulados, por isso não se desenvolveram. - O propósito de integrar o Centro ao bairro da Praia de Iracema através de um centro cívico ligado a áreas residenciais de lazer e entretenimento não foi efetivado, fazendo com que a Fortaleza dos dias atuais sinta os impactos negativos dessa intervenção não realizada.
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário <ul style="list-style-type: none"> - Propôs a fixação de uma rede de circulação atendendo as necessidades de tráfego, por meio de Vias de grande penetração, Vias de ligação, Vias locais e Anéis de circulação. - Criação de terminais de transportes urbanos. - Implantação das avenidas-canais ao longo dos talwegues. - Implantação de vias de pedestre e de estacionamentos na zona central. - Retirada dos trilhos do ramal ferroviário, integrando a zonas leste e oeste, com a construção de uma avenida no leito da via férrea. - Remoção da Estação Ferroviária João Felipe para os limites da área urbana, mais precisamente no bairro da Parangaba. - Implantação de uma estação rodoviária para transportes coletivos. - Construção de praças de circulação, distribuidoras do tráfego proveniente das vias de penetração. 	<ul style="list-style-type: none"> - Algumas ruas e avenidas propostas pelo plano foram implementadas ou alargadas, como as avenidas José Bastos, Beira-Mar, Leste-Oeste etc. - Os terminais de transporte urbano chegaram a ser implementados posteriormente. - Algumas avenidas-canais foram implantadas posteriormente, como a avenida Aguanambi. - A estação rodoviária também foi construída posteriormente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não foi feita a retirada dos ramais ferroviários sul e oeste, nem a estação ferroviária foi relocada.
	<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> - Criação da avenida-parque Beira Mar e da avenida-parque Pajeú. - Reserva de áreas para os usos paisagístico e recreativo com a implantação de zonas de proteção paisagística, reservas de áreas livres de uso público e a implantação de um horto florestal. 	<ul style="list-style-type: none"> - O horto florestal foi implantado posteriormente. 	<ul style="list-style-type: none"> - As praças de circulação não foram implementadas e até hoje existem problemas nos pontos de chegada das vias de penetração. - A avenida-parque Pajeú não foi implementada e hoje o riacho Pajeú se encontra canalizado e poluído. - Nenhuma das áreas reservadas a proteção paisagística chegou a ser implantada na época. A maioria destas áreas foi ocupada por população de baixa renda, como foi o caso das dunas do bairro Pirambu.
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica <ul style="list-style-type: none"> - Projeções sobre o crescimento, observando que Fortaleza poderia ser o centro metropolitano entre os Estados do Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba. - Com o desenvolvimento industrial, a cidade se firmaria como centro cultural e político. 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia <ul style="list-style-type: none"> - Em 1960, Fortaleza tinha aproximadamente 515 mil habitantes, sendo previsto um total de 1.600.000 para o ano de 1980, quando a cidade seria 100% urbana. 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos <ul style="list-style-type: none"> - Habitação <ul style="list-style-type: none"> • Com relação à habitação social, propôs-se, no contexto regional, a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, INIC, a fim de evitar as migrações; e no âmbito MUNICIPAL, um planejamento habitacional, considerando o acesso às facilidades sociais e os locais de emprego; e da "criação, em colaboração com a Universidade, de um Serviço Social de Favelas, [...] com campanhas de educação e soerguimento da população destes núcleos". - Saneamento básico <ul style="list-style-type: none"> • Ampliação dos serviços. - Coleta e destino final dos resíduos sólidos <ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do serviço de coleta de lixo. - Energia Elétrica <ul style="list-style-type: none"> • Retirada da usina de energia elétrica do bairro Praia de Iracema com instalação prevista para áreas situadas no limite da cidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tais diretrizes eram apenas indicações das necessidades de Fortaleza, pois, exceto a limpeza pública, as demais eram de competência do Governo estadual e federal. 	<ul style="list-style-type: none"> - A Universidade não chegou a trabalhar em conjunto com a Prefeitura, embora, até os dias atuais sua atuação, principalmente as universidades públicas, deveriam cada vez mais estar voltadas para a realização de projetos de extensão, apoiando a comunidade. - Em relação à habitação social, não houve a criação de tais organismos e houve grande número de migrantes na década de 1970, além do aumento de ocupações espontâneas principalmente, situadas em áreas de risco.
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> - Realizado na gestão do Prefeito General Cordeiro Neto (1959-1963). 	-	<ul style="list-style-type: none"> - Apesar de ter sido regulamentado, não chegou a ser implementado. A cidade passa a ser nordestada pelo Código Urbano elaborado por Sabóia Ribeiro, revisto em 1962.
JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> - Um projeto de Lei foi elaborado para ser votado pela Câmara Municipal. - Implantação de posturas municipais, principalmente para a zona comercial, situada na zona central. 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulamentado pela Lei Nº 2.128 de 20 de março de 1963. 	-
TRIBUTÁRIA	-	-	-
INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - O plano teria uma vigência de 20 anos. 	-	-

A cidade, nessa época, se vê às voltas com o inchamento populacional, em conseqüência da migração proveniente das várias cidades do Estado do Ceará. Além disso, a Prefeitura estava com o pagamento do funcionalismo público em atraso. Assume, então, por eleição, o General Murilo Borges, que, de acordo com Ribeiro (1995, p.75), “colocou como um dos objetivos prioritários de sua administração pôr em dia o funcionalismo atrasado nos pagamentos de seus vencimentos há 16 anos. Também prometeu uma reestruturação dos cargos e aumento dos salários”.

Para que suas prioridades fossem cumpridas, o novo prefeito promove uma reforma tributária no Município, mediante uma reforma no sistema tributário municipal, de modo que Fortaleza, possuísse uma legislação tributária sempre atualizada, principalmente por causa dos altos índices inflacionários da época. Então em 27 de dezembro de 1963, é regulamentada a Lei N°2.143, que dispunha sobre o novo Código Tributário Municipal.

Os transportes, com a criação do sistema de ônibus elétricos (com duas linhas – Antônio Bezerra e Parangaba), do alargamento da avenida Bezerra de Menezes e a conclusão da avenida Beira-Mar; a pavimentação, como asfaltamento das principais avenidas da cidade para melhorar o tráfego; e o funcionalismo público, caracterizaram as principais ações da gestão do Prefeito Murilo Borges, além, é claro, da regulamentação do novo Código Tributário.

Ribeiro (1995) assinala que

A expansão da cidade, com a ampliação ou a construção de novos núcleos habitacionais urbanos provocados pela explosão populacional em Fortaleza, na década de 1960, implicou em uma nova divisão do Poder Executivo Municipal com a criação da Subprefeitura da Aerolândia, Barra do Ceará, Mondubim e Mucuripe, totalizando oito Subprefeituras no município. (p.76).

Em relação às subprefeituras, além das que foram criadas – Aerolândia, Barra do Ceará, Mondubim e Mucuripe – havia as Subprefeituras da Parangaba, Messejana, Antônio Bezerra e Centro, no intuito de se promover a consolidação dos centros de bairro previsto no plano diretor.

O Município também passou por uma pequena reforma administrativa, pela qual a Secretaria de Serviços Urbanos foi transformada em Secretaria Municipal de

Fomento, Produção e Abastecimento e foram criadas duas secretarias; a Secretaria Municipal de Turismo e a Secretaria Municipal de Urbanismo, que, segundo Fortaleza (1990, p.14), foi criada “para implementar a implantação das diretrizes do Plano Hélio Modesto”.

É válido ressaltar que nessa época, apesar de o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, elaborado por Hélio Modesto, propor diretrizes sociais, a população ainda se encontrava à margem do processo de planejamento. Interessante observar o fato de que até mesmo para se elaborar um plano diretor tinha-se que contratar profissionais de outros estados, pois ainda não havia que na cidade pudesse executar esse tipo de trabalho.

Com a implantação do regime militar em 1964, e das regiões metropolitanas, que só iriam ser instituídas em 1973, dá-se início a um novo tipo de planejamento municipal, o planejamento integrado, que, além de ser interdisciplinar, ou seja, elaborado por técnicos de especialidades diferenciada, tratava de planejar o Município sob a óptica regional.

O capítulo seguinte trata da terceira fase do planejamento urbano de Fortaleza, cujo início coincide com a fase do planejamento urbano tecnocrático, elaborado sob a égide do governo militar, com o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF (1972); passa pela elaboração do Plano Diretor Físico de Fortaleza, por meio da Lei N° 4.486, de 27 de fevereiro de 1975, e de sua revisão, a Lei N° 5.122A, de 23 de março de 1979; e finda com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza, PDDU-FOR (1992).

A partir daí, com o nascimento da gestão democrática, fortemente ressaltada na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade em 2001, surge a quarta fase –, que Fortaleza começa a vivenciar: o planejamento participativo, que, por enquanto, está sendo utilizado nos processos de elaboração do novo plano diretor, no plano plurianual e no orçamento municipal.

6.0 DO PLANEJAMENTO TECNOCRÁTICO AO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Considera-se que a terceira fase da evolução do planejamento urbano em Fortaleza se tenha encerrado recentemente. Credita-se a essa fase o planejamento tecnocrático, realizado por técnicos em escritórios, e que assumem a característica de planos de ordenamento. Tais planos são pautados no planejamento urbano integrado, envolvendo não só a dimensão territorial em sua elaboração.

Neste capítulo, portanto, fez-se a análise dos planos diretores considerados ordenadores de uma Fortaleza já consolidada, isto é, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF (1972), Plano Diretor Físico (1975), mediante sua revisão em 1979, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-FOR (1992). Ao final da análise dos planos, aqui destacados, encontram-se quadros explicativos contendo a síntese dos planos, dentro das dimensões territorial, econômica, social, política, jurídica, tributária e institucional, variáveis indicadas pela metodologia.

O capítulo encerra-se com a indicação do início de outra fase nessa evolução do planejamento urbano; o planejamento participativo, que surge de uma exigência do Estatuto da Cidade, e se propõe a aproximar o processo de planejamento e gestão urbanos, que antes era realizado nos gabinetes dos técnicos à sociedade civil.

6.1 O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF (1972)

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF foi elaborado pelo consórcio de empresas Serete S.A Engenharia, SD Consultoria de Planejamento Ltda. e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, no ano de 1972, ao final da gestão do Prefeito José Walter Cavalcante, e veio servir de instrumento para a gestão do prefeito Vicente Fialho.

A concepção do Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI baseou-se nos modelos de organização centralizada do planejamento regional francês. O conceito do PDI ia além do conceito de plano diretor utilizado na época, o qual se referia

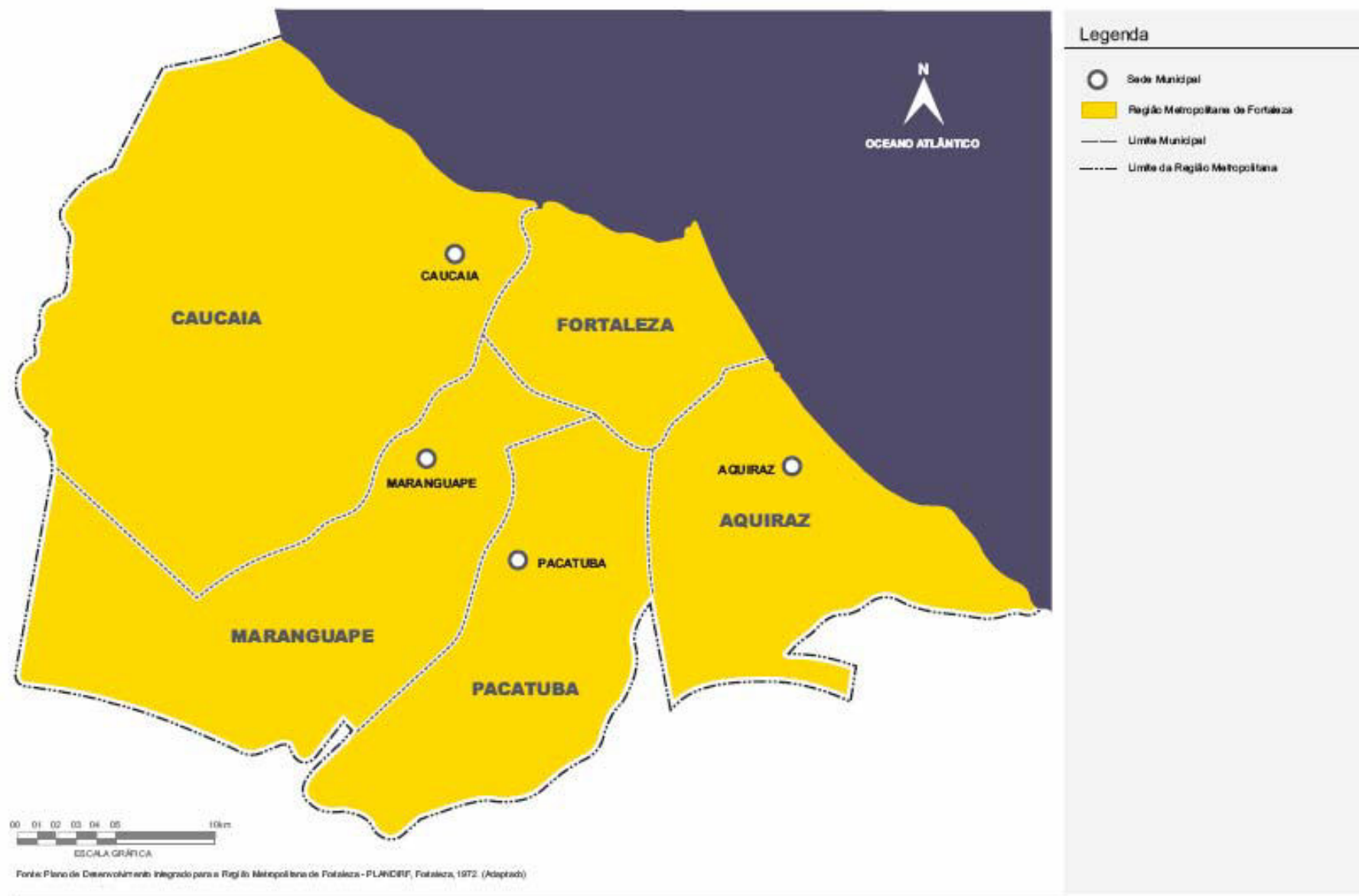
somente aos problemas urbanísticos municipais. Agora, o planejamento pretendia alcançar os variados aspectos que compunham uma cidade, como os aspectos econômicos, físicos, sociais e institucionais.

Segundo Fortaleza (1972, p.3), os objetivos PLANDIRF eram “identificar a Região Metropolitana de Fortaleza, caracterizando seus problemas básicos de sentido metropolitano”, e a “focalização, em profundidade, dos problemas locais do município que, são em grande parte de interesse metropolitano”.

Os estudos foram iniciados com a definição dos municípios que iriam compor a futura Região Metropolitana de Fortaleza, RMF, onde, segundo Fortaleza (1972, p.4), se procurava medir a “força integradora de Fortaleza relativamente a cada município, a fim de hierarquizá-los segundo o grau de dominância da capital”. Foram, portanto, definidos os municípios de Aquiraz, Pacatuba, Maranguape, Caucaia e Fortaleza como os componentes da Região Metropolitana de Fortaleza (mapa 24).

Após essa definição, foi elaborado um diagnóstico da nova região sobre a situação existente enfocando as relações econômicas intermunicipais da MetrÓpole com os demais municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Esse diagnóstico serviu de base para os diagnósticos de demografia, transportes, ocupação do território, meio ambiente, recursos hídricos, infra-estrutura, dentre outros temas relacionados. Após a elaboração deste diagnóstico, os dados obtidos foram agrupados em cinco categorias, quais sejam:

- problemas da metropolização tendencial e da hierarquia da rede urbana regional;
- problemas econômicos regionais;
- problemas de organização do espaço;
- problemas educacionais; e
- problemas institucionais de natureza administrativa.



MAPA 24 - PLANDIRF (1972): MUNICÍPIOS DEFINIDOS PARA COMPOR A REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA - RMF

Após a análise da situação nos municípios definidos para compor a região metropolitana, foi realizado um estudo sobre a cidade. Segundo Fortaleza (1972, p.73), o estudo deveria “conceber a cidade como um núcleo orgânico de funções destinadas a atender as necessidades de uma população aglomerada em torno de certos centros de interesse econômico e de sociabilidade”. Para isso foram estudadas as seguintes funções, sempre vinculadas à função metropolitana:

- função-emprego e renda
- função-industrial e comercial
- função-abastecimento
- função-habitação
- função-educação
- função-saúde
- função-transporte
- outros serviços urbanos
- organização do espaço
- função-administrativa

Os dados foram obtidos no IBGE, ano base 1970, órgãos estaduais e municipais, além de pesquisa domiciliar. Com relação aos dados cartográficos, o PLANDIRF se apoiou no levantamento aerofotogramétrico de 1969, realizado pela SUDENE.

De acordo com estudos realizados, constatou-se o crescimento acelerado da população, proveniente de migrações, principalmente em decorrência das secas dos anos de 1951 e 1958. Se em 1972 havia 872.733, projetavam-se 1.727.652 habitantes para Fortaleza, no ano de 1990, período de vigência proposto para o plano. É importante ressaltar a indicação de que houvesse uma revisão do PLANDIRF a cada cinco anos, que, segundo o ex-prefeito Vicente Fialho, em sua entrevista, além de inédito, era de extrema importância.

O objetivo central do PLANDIRF era a *integração regional*, no sentido de solucionar as diferenças entre os núcleos urbanos componentes da futura região metropolitana, principalmente em relação a Fortaleza, no que se refere ao subemprego crônico de grande parte da população ativa; mercado consumidor incipiente; localização das atividades econômicas, padrões educacionais e sanitários insuficientes; e recursos governamentais. Além disso, constatou-se a ausência de uma estrutura administrativa para o sistema metropolitano.

Propôs-se, então, como objetivo central do PLANDIRF, a *integração regional*, associada a outros quatro objetivos, quais sejam:

- reforçar o caráter metropolitano entre os municípios componentes da futura região, reduzindo as desigualdades entre Fortaleza e os demais municípios, com a criação de *micropólos de equilíbrio* nos municípios periféricos, incentivando a implantação de pequenas e médias indústrias, estimulando outras fontes de emprego, diferentes do emprego agrícola nos municípios periféricos, e promovendo o desenvolvimento do artesanato na região;
- evitar a continuidade dos fluxos migratórios entre os municípios periféricos e a Metrópole, implantando programas de emprego e renda que buscassem a permanência da população em seu local de origem, mediante uma assistência permanente aos *micropólos de equilíbrio*, implementando programas para o desenvolvimento da agropecuária nas proximidades dos micropólos e buscando a ampliação das atividades industriais, comerciais, educacionais, de saúde e saneamento, habitação, recreação e religião;
- permitir que a Metrópole exercesse suas funções de entreposto na região nordeste, promover o ordenamento do uso do solo e da circulação, a implantação de equipamentos urbanos, a expansão a atividade industrial, e ordenar a estrutura urbana pela expansão unidirecional das funções centrais no sentido do centro geométrico da cidade, da combinação dos usos, da remodelação da ferrovia para um futuro transporte metropolitano e a contenção do crescimento das favelas;
- implantar um sistema administrativo de caráter regional para atender e implementar o planejamento metropolitano, com profissionais qualificados

para organizar, articular e coordenar as ações das esferas federal, estadual e municipal, no âmbito regional.

A primeira forma de integrar a Metrópole aos demais municípios componentes da futura região metropolitana ocorreu com as ligações viárias, especialmente em relação às rodovias BR-020 e BR-116. Propunha-se também a construção de um anel rodoviário para interligar os municípios da RMF (mapa 25).

Outra forma de criar uma estrutura metropolitana era através da criação de uma política habitacional voltada à construção de conjuntos habitacionais, os quais também serviriam para abrigar a parcela da população com renda mais baixa. Para isso, buscou-se induzir a localização de grandes conjuntos habitacionais na periferia do Município de Fortaleza, próximos às ligações viárias de caráter regional e aos centros de emprego.

Para Fortaleza, foi proposto um Plano Diretor Físico que em linhas gerais definia a área urbana e a área de expansão urbana, apresentava um sistema viário com hierarquização, traçado e dimensionamento das vias e delineava o uso do solo no que diz respeito a localização, dimensionamento e características das áreas de uso residencial, comercial e industrial, de prestação de serviços, de recreação e áreas verdes.

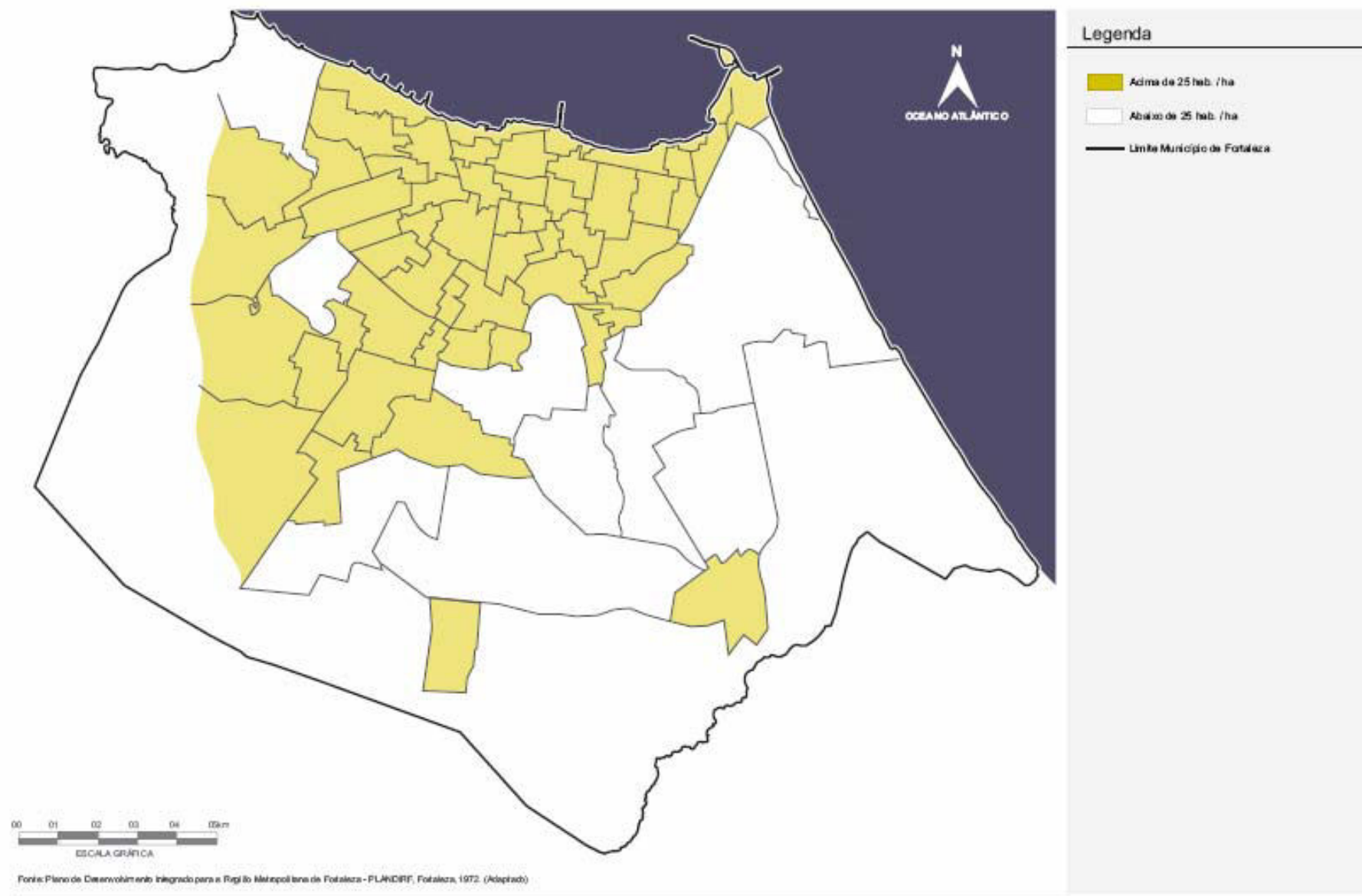
Segundo Fortaleza (1972)

[...] a garantia de uma cidade fisicamente mais atraente, em que a população se sinta adequadamente bem distribuída no espaço, por uma localização harmônica das funções urbanas constitui, a longo prazo um fator de maior concentração [...], tanto em termos de residentes como em termos de visitantes e turistas – e isso redundará sem dúvida alguma, em resultados benéficos sobre o restante da região metropolitana, na medida em que torna mais regular, firme, viável e crescente o volume de desejos dos consumidores da Capital, expresso em dinheiro, relativamente aos produtos do interior. (p.202).

A partir de então, foi definida dentro dos limites municipais uma área urbana caracterizada por um adensamento contínuo de áreas do Município que apresentasse densidade média bruta acima de 25 habitantes/hectare. O restante da área municipal foi denominada de área de expansão (mapa 26).



MAPA 25 - PLANDIRF (1972): PROPOSTA PARA A REDE VIÁRIA METROPOLITANA



MAPA 26 - PLANDIRF (1972): ÁREA URBANA DE FORTALEZA E SUA FUTURA EXPANSÃO

O zoneamento proposto para Fortaleza, foi elaborado a partir da seleção de usos predominantes, os quais foram harmonizados de forma a melhor distribuir as funções urbanas e estava dividido em (mapa 27):

- zonas residenciais, que se subdividiam em zonas residenciais R1, localizada na zona leste, onde havia predominância de população de renda média a alta; a R2, que se destinava à ocupação residencial da população de renda média; e a R3 era caracterizada pelas áreas remanescentes, sendo ocupada pela população de rendas média e baixa e onde se previa que não haveria incidência de tributação, bem como não haveria tanto controle quanto ao processo de ocupação por parte do Poder Público;
- zonas comerciais ZC1 e ZC2;
a ZC1 foi delimitada na zona central, situada no centro comercial intenso de Fortaleza e a ZC2 situava-se no prolongamento da zona central, onde o uso comercial já era menos intenso e era composta pelos corredores de atividades, que penetravam as zonas residenciais através das vias principais, que, segundo Fortaleza (1972, p.217), resultavam “numa configuração mista de tentáculos e de malha constituindo-se o prolongamento da zona central”. Com o aproveitamento dessas vias, a ZC2 propiciaria a distribuição das funções terciárias não-centrais;
- zonas industriais;
o plano propôs duas zonas industriais para o Município, além do Distrito industrial. Uma estava situada na zona oeste, ZI1, pelo fato da facilidade do acesso a água, bem como o lançamento de esgotos ao mar, sem contaminar as praias. A outra área, ZI2, seria a área contígua ao porto do Mucuripe, embora esta apresentasse algumas restrições para o uso industrial, como, por exemplo, baixo índice de poluição e de produção de dejetos químicos.
- zonas especiais;
o PLANDIRF considerou como zonas especiais as reservas de áreas livres, a zona das praias e a zona de remanejamento prioritário. No que se refere às reservas de áreas livres, as zonas especiais resguardariam o patrimônio hídrico e as reservas naturais do Município, e poderiam ser equipadas com

áreas de lazer e recreação. As zonas das praias também seriam protegidas com esse uso e também poderiam servir de recreação. Já as zonas de remanejamento prioritário eram compostas de áreas descontínuas e seu uso regulamentado por projeto específico;

- zona de expansão urbana; e
- zona verde e de recreação.

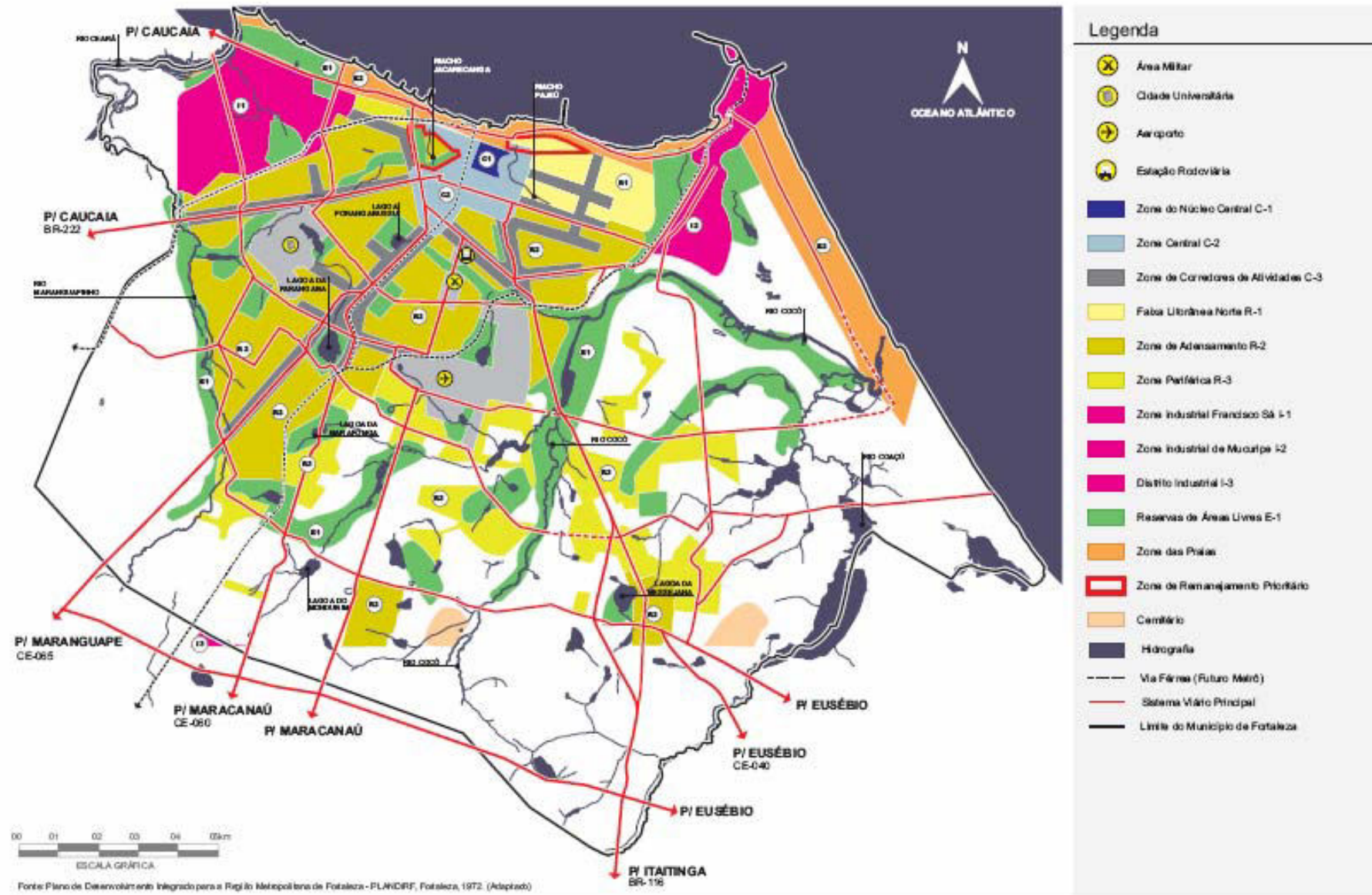
Para cada uma das zonas retrocitadas, foram elaborados modelos de ocupação, MOs, detalhando o uso mais adequado e os parâmetros urbanísticos como recuos, taxa de ocupação, índice de aproveitamento, dentre outros indicadores.

Na zona da faixa litorânea R1, a combinação dos vários modelos de ocupação propostos para essa área visavam a formar uma zona predominantemente residencial entre a zona das praias e a zona de adensamento R2. Nesta área, era permitida a verticalização do uso residencial, contanto que se garantissem as condições ambientais propostas pelos modelos de ocupação das zonas das praias. Nesta zona os usos comerciais deviam estar agrupados em centros comerciais, sendo desestimulada a dispersão dos edifícios comerciais.

Na zona de adensamento R2, segundo Fortaleza (1972, p.218), pretendia-se “alcançar basicamente: flexibilidade através da coexistência dos vários usos, residencial, comercial e industrial de baixo índice de poluição, objetivando maior dinamização das atividades urbanas”. Também era permitida a implantação de equipamentos urbanos de pequeno, médio e grande porte.

Na zona periférica R3, permitia-se uma grande diversificação de usos, podendo essa área ser ocupada com residências, inclusive coletivas, comércio dos mais variados tipos, conjuntos planejados, até indústrias de índice de poluição médio e equipamentos urbanos de pequeno, médio e grande porte.

Com relação aos corredores de atividades, os modelos de ocupação permitiam usos que iam desde residências coletivas, conjuntos planejados verticalizados, comércio (específico e generalizado), centros comerciais, áreas verdes e equipamentos urbanos de pequeno, médio e grande porte.



MAPA 27 - PLANDIRF (1972): USO DO SOLO

A intenção era, paulatinamente, eliminar desses corredores os usos residenciais individuais, para que dessem lugar aos usos comerciais e aos usos residenciais de alta densidade. Isso permitiria as condições de tráfego e sistema viário definidas para tais corredores.

Na zona industrial I1, seria permitido o uso industrial de qualquer tipo (baixo, médio e alto índice poluidor). Nessa zona, também eram permitidos os usos residenciais individuais, de uso misto e em conjuntos planejados verticalizados, comércio atacadista e comércio geral. A implantação de áreas verdes estava prevista de forma a facilitar o estabelecimento das zonas residenciais, além da implantação de equipamentos urbanos de pequeno, médio e grande porte, como estádios e praças como equipamentos esportivos. Já na zona industrial I2, além de serem somente permitidas indústrias de baixo e médio índices de poluição, só era tolerado uso residencial em conjuntos planejados verticalizados, comércio atacadista, comércio especial (vinculado às atividades portuárias) e comércio geral, além de equipamentos de pequeno, médio e grande porte e espaços abertos.

Com relação aos equipamentos de recreação e cultura, estes foram localizados de modo que sempre acontecessem a uma distância de até 850,00 metros, para permitir o deslocamento de pedestre. O PLANDIRF propôs também a implantação de centros recreativos públicos, de forma que a população de média e baixa renda, que não possuía sociedade nos diversos clubes que na época havia em Fortaleza, pudessem ter um lugar para recreação. Estes estariam, no máximo, 1.800,00 metros distantes uns dos outros e sempre dentro de áreas verdes e próximos às lagoas. Quanto à localização de cemitérios, o PLANDIRF apontou algumas áreas, já próximas ao limite do Município, para melhor respeitar as normas sanitárias.

Quanto às infra-estruturas e os serviços urbanos, apesar de a maioria desses serviços serem de competência dos Poderes estadual e federal, com exceção do tratamento do lixo, o PLANDIRF fazia algumas recomendações, no que diz respeito a ampliação e modernização de tais serviços, como:

- Águas pluviais
- Lixo

- Abastecimento d'água
- Esgotos
- Abastecimento alimentar
- Energia elétrica

Com relação ao sistema educacional, o PLANDIRF propunha a implantação de uma política educacional voltada para o crescimento da oferta do ensino primário, haja vista a crescente demanda observada; ampliação da rede escolar, com a construção de estabelecimentos de ensino e implantação de unidades escolares maiores; utilização integral das escolas (manhã, tarde e noite); melhorias na qualificação e remuneração dos docentes; cooperação e articulação em programas educacionais com as esferas estadual e federal; e promoção de alfabetização de adultos nas áreas residenciais onde havia população sem qualificação.

Quanto à política de saúde no Município, foi proposta a ampliação da capacidade de atendimento dos serviços de saúde, mantidos pela Prefeitura; e também: integração os equipamentos de saúde integrados à política desenvolvida pelo Estado do Ceará em relação à saúde, bem como a construção de um centro médico para a centralização das atividades de saúde, inclusive com a relocação do Instituto Dr. José Frota – IJF para áreas mais próximas às vias de ligação com os outros municípios da RMF, pois era considerado um hospital de relevância regional.

Foram elaboradas propostas para o sistema viário, os transportes, estacionamentos e terminais de passageiros e de cargas. O PLANDIRF propunha como principais elementos do futuro sistema de transportes o sistema de vias expressas e o Sistema de Transporte de Massa – STM. De acordo com Fortaleza (1972, p.231), “tais sistemas deviam ser complementados por vias arteriais, linhas de ônibus, ferrovias, terminais de carga, estacionamento e aeroportos.”

O PLANDIRF também recomendava a criação de um órgão de transportes coletivos, que fizesse parte da entidade gestora do planejamento metropolitano, a fim de coordenar e controlar os sistemas de transporte da futura RMF. Além disso, também seria responsável pela definição das políticas a serem implantadas. Propunha-se que empresas particulares fossem subordinadas a esse órgão, pois a

ele caberia a definição dos itinerários, além do controle da qualidade dos serviços prestados pelas empresas.

Apesar de todo o aparato viário e de transporte proposto, o plano propunha desestimular o uso do automóvel na zona central, mediante a proibição de estacionamento nas vias e, cobrança de taxas altas nas garagens e lotes que servissem de estacionamento.

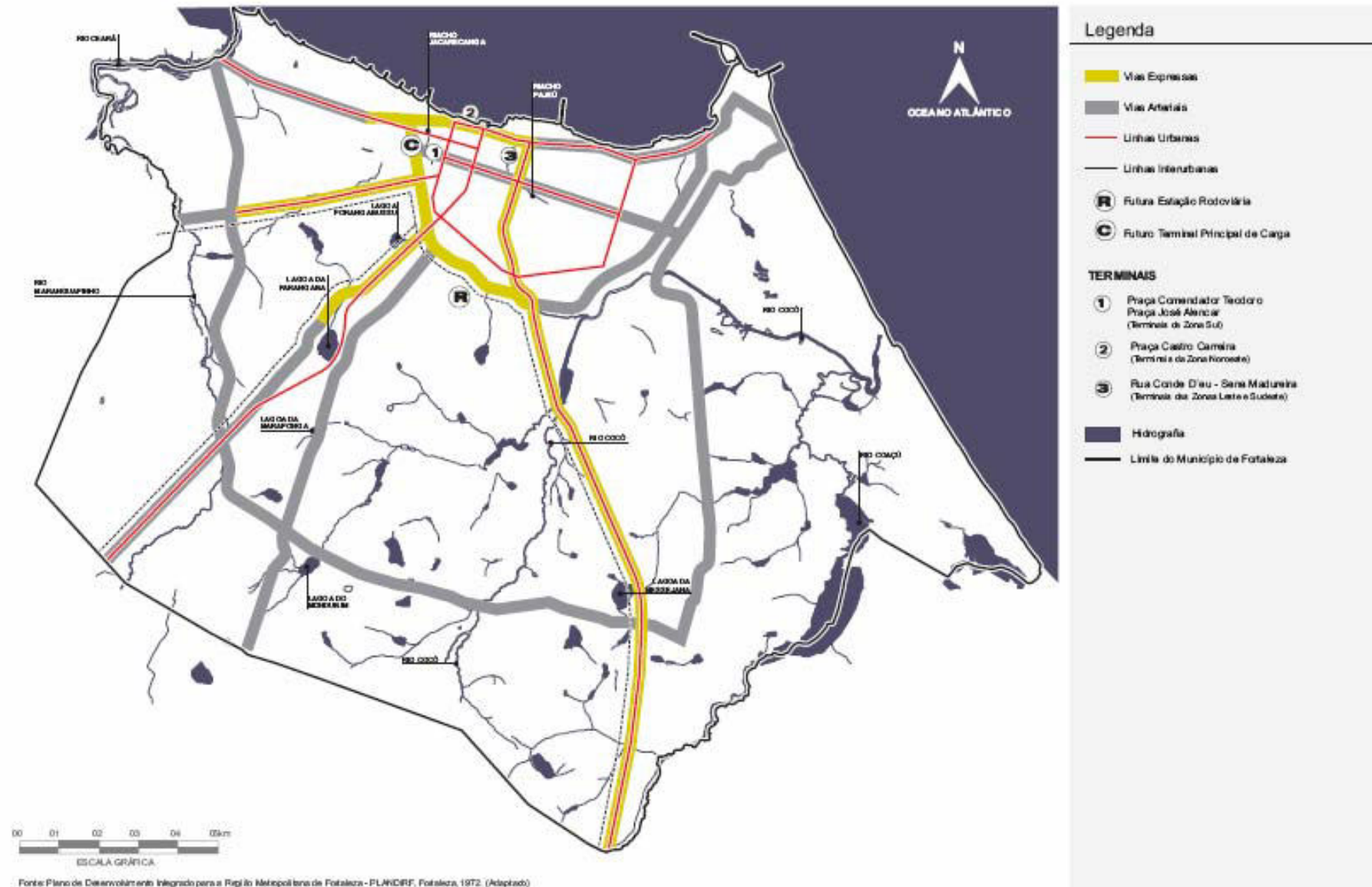
O sistema viário proposto pelo PLANDIRF para Fortaleza era composto pelas vias expressas, as quais foram projetadas para a circulação de grande número de veículos e com seção que variava entre 35,00 e 60,00 metros; as vias arteriais, destinadas à circulação de veículos entre área distantes, cuja seção variava entre 23,00 e 40,00 metros, mas que tinham controle de acesso parcial e estacionamento regulamentado; as vias coletoras, com seção variando entre 15,00 e 24,00 metros, responsáveis pelo acesso dos automóveis entre as vias arteriais e as vias locais, destinadas a acessar as unidades residenciais e comerciais e possuíam seção que variava entre 11,00 e 15,00 metros.

Para o ano de 1975, foram consideradas pelo PLANDIRF as seguintes vias expressas (mapa 28):

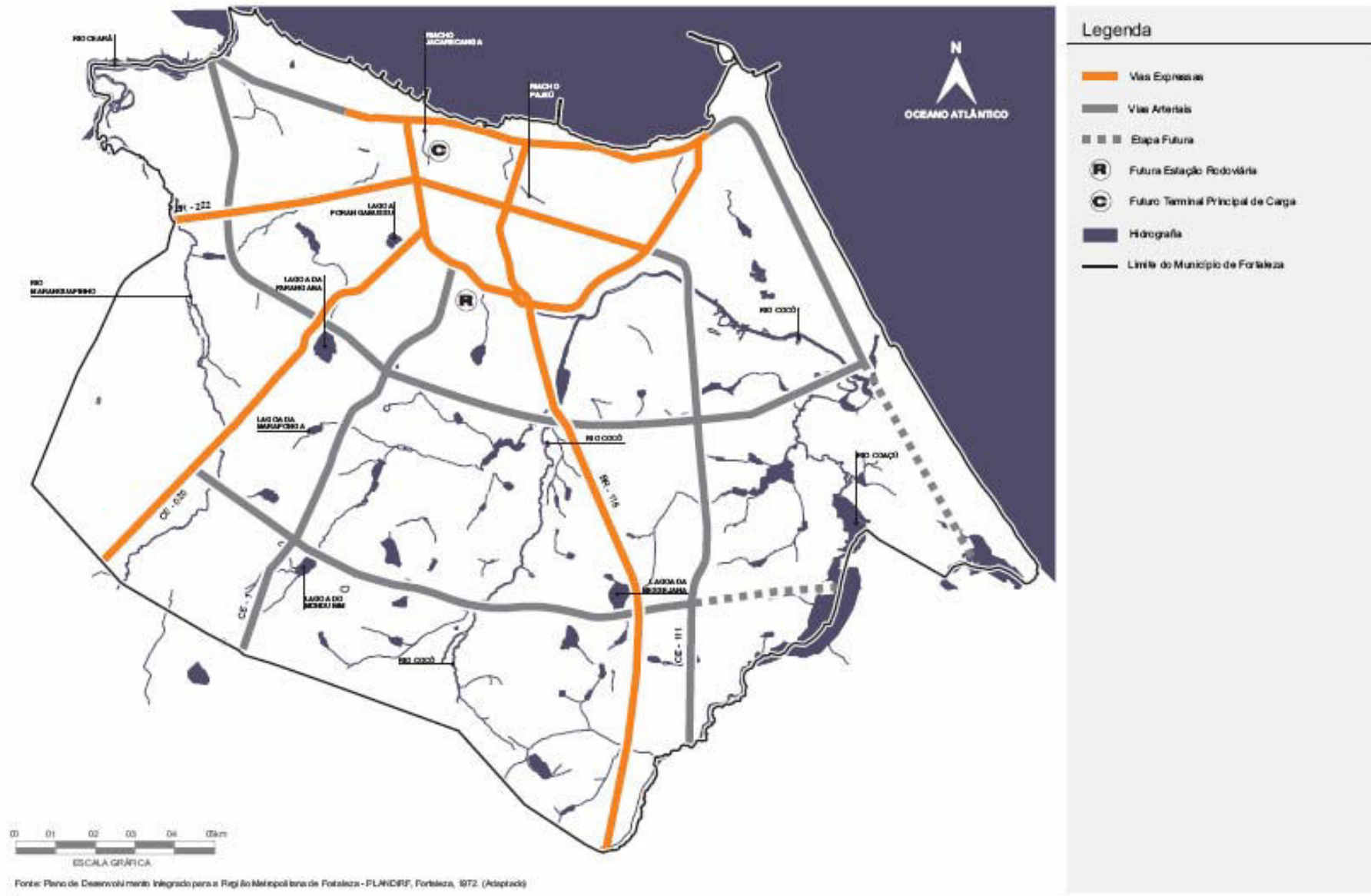
- tangente BR-020/avenida José Bastos, entre Parangaba e o entroncamento com a avenida litorânea;
- avenida litorânea, entre avenida José Bastos e avenida Dom Manuel, ligando-se também com a avenida Francisco Sá;
- tangente BR-116/avenida Dom Manoel, entre Messejana e a avenida litorânea;
- anel 1, entre avenida José Bastos e BR-116; e
- avenida Bezerra de Menezes, entre avenida José Bastos e avenida Perimetral.

Já para o ano de 1990, previa-se que os seguintes trechos iriam compor o sistema de vias expressas (mapa 29):

- tangente 1, BR-020/avenida José Bastos;



MAPA 28 - PLANDIRF (1972): SISTEMA VIÁRIO E REDE DE TRANSPORTE PÚBLICO PROPOSTOS PARA 1975



MAPA 29 - PLANDIRF (1972): SISTEMA VIÁRIO PROPOSTO PARA 1990

- tangente 2, BR-116/avenida Visconde do Rio Branco/avenida Dom Manuel;
- tangente 3, BR-222/avenida Mister Hull/avenida Bezerra de Menezes/avenida Domingos Olímpio/avenida Antônio Sales até o entroncamento com o anel 1;
- tangente 4, avenida litorânea, de Álvaro Weyne até o entroncamento com o Anel 1; e
- anel 1, continuação da avenida José Bastos e BR-116/avenida do Canal, ao longo dos trilhos da Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA para o porto do Mucuripe, Avenida Vicente Linhares ao entroncamento com a via Litorânea.

No que diz respeito aos transportes coletivos, o PLANDIRF propunha (mapa 30):

- retirada do transporte de passageiros da via férrea, deixando-o só para o transporte de cargas;
- transferência da Estação Ferroviária João Felipe para Antônio Bezerra, a fim de evitar o sobrecarregamento da zona central de Fortaleza;
- construção da conexão da linha ferroviária sul com a linha ferroviária norte, nas proximidades da Parangaba;
- construção de vias urbanas no leito da estrada de ferro desativada; e
- implantação de um sistema de transporte de massa rápido, tendo sido propostas duas linhas que acompanhariam alguns trechos do sistema de vias expressas: a linha 1, que atravessava a cidade no sentido leste-oeste e a linha 2, ligando Messejana a Parangaba.

Todas as diretrizes propostas pelo PLANDIRF, resultaram em vários programas de obras e atividades, planejados para serem executados paulatinamente até o ano de 1990, como a renovação do centro urbano, com o aproveitamento da área do Poço da Draga para centro turístico e recreativo, e futuro uso comercial e de escritórios, a remodelação paisagística, implantação das vias de pedestre na zona central, implantação de um anel viário como forma de desviar o tráfego intenso do centro urbano, regulamentação de novas formas de ocupação para o uso residencial no centro urbano, através da verticalização; o

desenvolvimento da faixa litorânea, com a urbanização da faixa litorânea entre a Barra do Ceará e a Praia do Futuro, a construção da avenida Beira-Mar, saneamento da faixa litorânea e o desenvolvimento dos corredores de atividades de forma a consolidar a estrutura radio-concêntrica, facilitar a conexão da zona central com as vias metropolitanas e regionais, além de permitir a implantação de equipamentos de ensino e recreação próximos desses corredores.

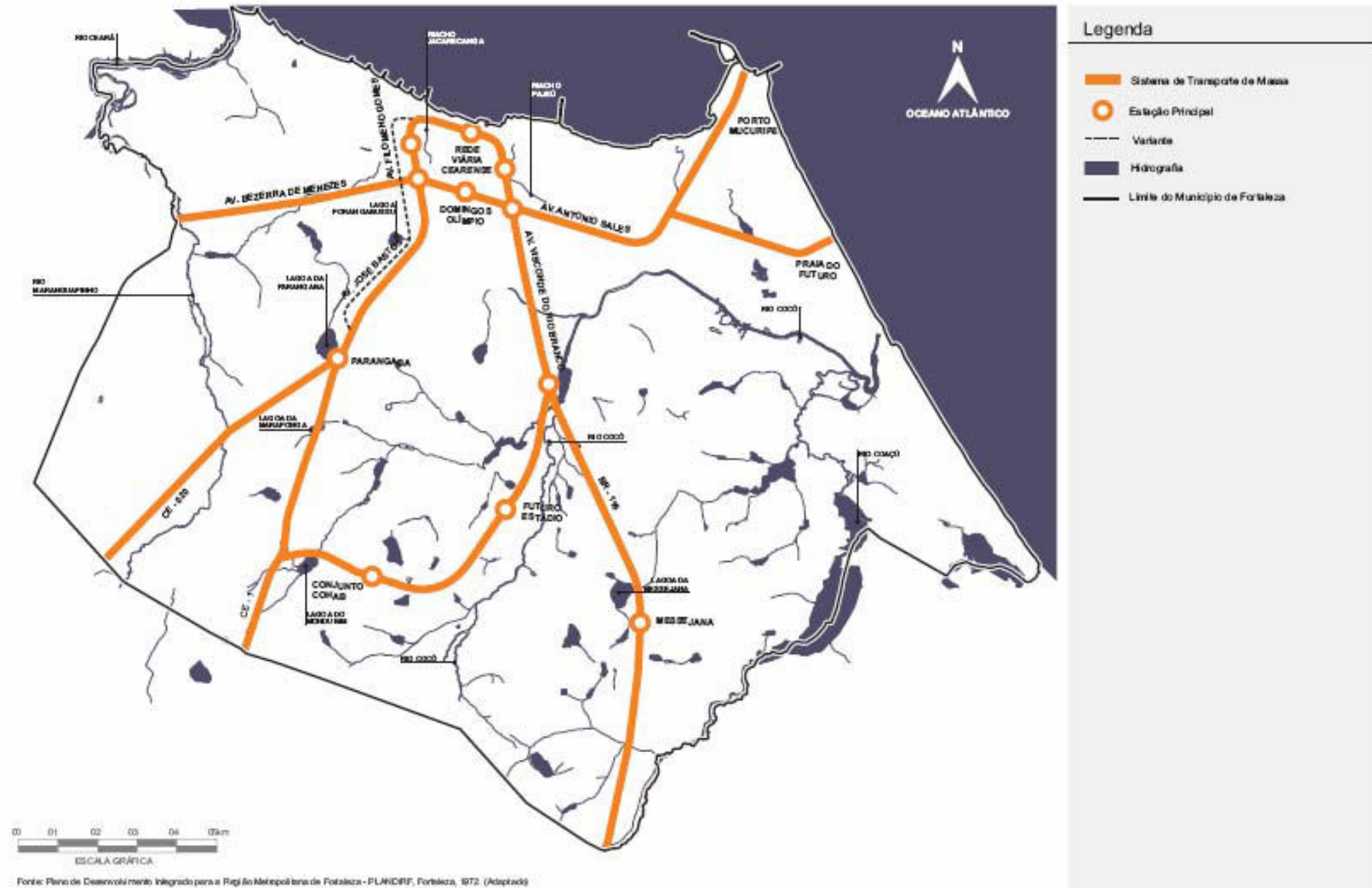
Para garantir o êxito da implementação do PLANDIRF, a Administração municipal teria que ser modificada em sua estrutura funcional e tributária. O Planejamento Institucional deveria ser feito mediante a implantação do planejamento metropolitano e de uma reestruturação administrativa. No que diz respeito à Administração municipal e a implantação do Planejamento Metropolitano, de acordo com a Constituição da época, a de 1969, todo o planejamento da região seria implementado pela autarquia responsável pela administração metropolitana criada, denominada de Administração Metropolitana de Fortaleza – AMFOR, prevendo a instituição de um grupo de trabalho para que se iniciasse a preparação dos municípios a fim de receber o plano. Deveria ser criado também um centro de informações que serviria de suporte para análise da evolução regional e local.

Quanto aos tributos, foi regulamentado, em 1966, o Código Tributário Nacional, que fez a junção do Imposto Predial e do Imposto Territorial Urbano, além de promover a cobrança de serviços urbanos prestados pelo Município, como taxa de limpeza, conservação de vias e vigilância. Nesse período já havia grande preocupação quanto ao distanciamento entre o planejamento e sua execução. Considerava-se essa, uma das principais causas do insucesso do planejamento.

Fortaleza (1972) propunha que

A fim de ultrapassar-se a fase de desconhecimento recíproco entre planejadores e executores, que tem levado a planos coerentes e impecavelmente lógicos dentro das próprias premissas, mas seguidos de uma atividade pública executiva tumultuária e dispersiva, será necessária por assim dizer, a incorporação das próprias autoridades executoras na formulação do plano.

Isto é, aquelas concepções que possam resultar em projetos na agência planejadora não podem deixar de consultar, com a necessária antecedência, a experiência e a sabedoria prática das instâncias de execução. Assim, os possíveis futuros projetos deverão ser elaborados com a colaboração informativa e técnica dos órgãos sob cuja jurisdição vão ficar durante a implementação. (p.367).



MAPA 30 - PLANDIRF (1972): PROPOSTA DE SISTEMA DE TRANSPORTE DE MASSA PARA O ANO DE 1990

O PLANDIRF apresentava também um cronograma de execução das atividades referentes ao setor institucional e, por fim, trazia um projeto de lei referente à Lei do Plano Diretor Físico para o Município de Fortaleza e propunha um Plano Plurianual para a gestão do Prefeito Vicente Fialho.

Em entrevista com o ex-prefeito Vicente Fialho, este, afirmou que, apesar do plano ter sido elaborado na época do regime militar, a metodologia de trabalho do PLANDIRF se caracterizava por ter inúmeras reuniões onde a sociedade era chamada a participar. Além disso, afirmou também que na época, vários profissionais da cidade se envolveram com o processo de elaboração do plano, consolidando assim, um quadro de técnicos atualizado com as mais modernas técnicas de planejamento na Prefeitura Municipal de Fortaleza.

O plano, porém, foi encarado por muitos como não condizente com a realidade de Fortaleza e dos demais que pertenciam à Região Metropolitana. Além disso, alguns afirmavam que os dados contidos no plano também não correspondiam à realidade.

Marques (1986) entende que

Embora criticado sob a alegação de que se compunha de um conjunto de peças desajustadas, o trabalho apresentou alguns pontos positivos. Diferente dos planos anteriores, que abordavam cidade do ponto de vista físico-territorial, buscando o tratamento dos problemas estritamente locais, o PLANDIRF propõe uma abordagem da problemática metropolitana mais abrangente, envolvendo simultaneamente os diversos aspectos do processo de urbanização – físicos, econômicos, sociais e institucionais – sem perder de vista a dependência de diretrizes regionais, estaduais, federais e privadas, que interferem no processo de desenvolvimento urbano. (p.119).

Quando se entrevistou os técnicos da Prefeitura, foi de comum acordo entre eles a idéia de que o PLANDIRF pecou por sua complexidade de implementação. A estrutura administrativa para garantir a implementação do plano, de caráter metropolitano, não agradou a nenhum dos gestores dos municípios componentes da futura Região Metropolitana. Entretanto, observa-se que se o plano tivesse sido implementado através de uma gestão eficiente, ele estaria obedecendo as suas principais dimensões, quais sejam: institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial.

De fato, o estudo encomendado pelo SERFHAU serviu para que o Governo Federal sentisse a necessidade de se implantar uma região metropolitana. Como já salientado, entretanto, a forma de gerenciar o planejamento da região, através de uma autarquia, era complexa e de adequação difícil no que diz respeito a sua competência e subordinação. Deve ser ressaltada também a inexperiência dos técnicos e gestores para lidar com essa nova forma de planejamento.

Em termos metropolitanos, as propostas do PLANDIRF não resultaram nas transformações esperadas.

Como plano físico-territorial, o conceito adotado, ao referendar a estrutura radio-concêntrica (forma de ocupação histórica), através dos corredores de atividades até chegar ao Centro, perdura até os dias atuais, apesar de Fortaleza já possuir outras centralidades, como os bairros de Messejana, Parangaba, Antonio Bezerra, antigos distritos do Município de Fortaleza e hoje bairros importantes no desenvolvimento da cidade, além de outros, como por exemplo, Montese, Barra do Ceará, Conjunto Ceará, Edson Queiroz.

Das propostas previstas no PLANDIRF, embora este não tivesse sido regulamentado, ainda na gestão de Vicente Fialho, foram implementadas a abertura das avenidas Presidente Castelo Branco (avenida Leste-Oeste), que ligava a zona industrial do quadrante oeste da cidade à zona portuária do Mucuripe, sem passar pela zona central, avenida Borges de Melo, um trecho da avenida José Bastos; Beira-Rio, Aguanambi, Zezé Diogo, o 2º Anel Viário, dentre outras. Na zona central, foram implantadas as vias para uso exclusivo de pedestres, e propostas, como sinalização viária, mudanças de fluxos, também foram implementadas.

Marques (1986) observa que

Recomendações e obras importantes, contudo, deixaram de ser atendidas e implantadas, impedindo a solução de graves problemas [...]. Persistem até hoje os problemas de descontinuidade do sistema viário e de congestionamento da área central. Obras de maior importância da cidade têm até hoje sua implantação incompleta, deixando de atender às necessidades globais dos sistema para atender apenas a pontos isolados, transferindo os problemas para outros locais, chegando até mesmo a agravar a situação. Tal é o caso, por exemplo, das avenidas Beira-Mar e José Bastos. (p.154).

Essa reflexão de Marques, ainda é válida para os dias atuais. A Beira-Mar que não foi implantada nem conforme a proposta de Hélio Modesto e, muito menos, consoante a sugestão do PLANDIRF, poderia oferecer melhor infra-estrutura para seus habitantes e turistas, e a avenida José Bastos, que, pela falta de descontinuidade e a presença da ferrovia ainda não exerce seu papel, que é ligar a zona central à zona sul.

Sobre a avenida José Bastos o ex-prefeito Vicente Fialho, em entrevista, explicou que o projeto não foi finalizado, pois na época ainda não havia demanda viária. Foi deixado, no entanto, uma área prevista para seu alargamento. Com relação a retirada da via férrea, o ex-prefeito também comentou que, não houve a retirada dos trilhos por conta do presidente da Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA, na época, foi terminantemente contra a esta retirada.

A via férrea, hoje, juntamente com o pátio de manobras da Estação Ferroviária na zona central, é uma das barreiras que mais contribuíram para a segregação entre as zonas leste e oeste, além de impossibilitar a expansão do centro para o lado oeste, já que este era dotado de mais infra-estruturas conforme a proposta do PLANDIRF.

Outras propostas constantes no plano também não foram implementadas e que hoje poderiam ter modificado a estrutura da cidade, como a remoção do comércio atacadista da zona central, as modificações no centro urbano, o Centro Administrativo, previsto para ser construído na zona oeste, obras viárias de alargamento e continuidade, dentre outras.

A tentativa de desfavelização, mediante a construção de conjuntos habitacionais, fazia com que aumentasse ainda mais a dispersão urbana, pois os conjuntos eram localizados na periferia do Município, aumentando assim gastos com todas as infra-estruturas de apoio a esses conjuntos. Além disso, cada vez mais crescia o número de sem-tetos, demandando a construção de mais conjuntos.

A implementação da zona residencial R3, na qual “tudo era permitido”, promoveu uma série de deformações urbanas que poderiam ter sido evitadas. Ainda em relação a essa zona, por causa de sua não-tributação perdiam, a Administração

pública, porque não arrecadava IPTU, e a população residente, não contemplada com investimentos de infra-estrutura.

Algumas propostas do PLANDIRF, contudo, foram implementadas. Acredita-se que isto decorre da implantação da estrutura administrativa proposta no plano, da chegada de profissionais qualificados e da implantação dos órgãos de planejamento, controle e monitoramento, os quais imprimiram personalidade ao plano. Além disso, o conceito dos corredores de atividades encontra-se consolidados, apesar de serem considerados problemas, pois agrupam as funções de corredores de adensamento, tráfego e atividades, sem terem sido alvo de alargamentos numa cidade que hoje tem quase o triplo do número de habitantes da época.

A estrutura de corredores de atividades, mediante a estrutura radio-concêntrica, como tinha seu núcleo no Centro, hoje, com a descentralização das atividades comerciais para vários outros bairros, como Aldeota, Iguatemi, Antônio Bezerra, Messejana, Montese, dentre outros, estes têm seu acesso dificultado, principalmente pela falta de continuidade dos anéis de ligação no sentido leste-oeste. Essa estrutura de corredores de atividade é tão marcante na estrutura urbana ao ponto de o acesso a essas outras centralidades, às vezes, ficar comprometido.

O PLANDIRF, portanto, pode ser considerado como o plano que consolidou a estrutura urbana de Fortaleza, levando-se em conta que o Plano Diretor Físico de 1975 e sua revisão em 1979 foram adaptações dele.

6.2 O Plano Diretor Físico de Fortaleza: A Lei N° 4.486 de 27 de fevereiro de 1975 e a Lei N° 5.122A de 23 de março de 1979

Inaugurando outra Administração pública, é criada, em 1973, a Coordenadoria do Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – CODEF. Essa coordenadoria teve a responsabilidade de orientar e avaliar as atividades do planejamento territorial e socioeconômico de Fortaleza. Nesse mesmo ano, é instituída por Lei Federal a Região Metropolitana de Fortaleza.

Em 1975, Evandro Ayres de Moura é nomeado prefeito de Fortaleza. Sua administração é voltada para a *humanização da cidade*, isto é, segundo Souza

(1995, p.81), “humanizar o espaço urbano, promover a elevação da qualidade de vida dos municípios e proceder ao desenvolvimento de forma integrada”.

Nesse período, é regulamentada a Lei N° 4.486 de 1975, depois substituída pela Lei N° 5.122A, em 1979. A Lei N° 4.486, de 23 de março de 1975 e a Lei N° 5.122A, de 23 de março de 1979, denominadas de Plano Diretor Físico de Fortaleza, caracterizaram-se pelo fato de representarem um detalhamento, ou, quando muito, atualizações do PLANDIRF à situação do Município.

Essas leis foram se atualizando também por causa do surgimento de outros programas urbanos em Fortaleza, como os primeiros *shoppings centers* – *Center Um*, outros *campi* universitários – Universidade de Fortaleza, UNIFOR, Centro de Convenções, dentre outros equipamentos, além da regulamentação da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei N° 6.766/79, conforme citado anteriormente, segundo os técnicos da Prefeitura, quando da entrevista realizada.

Para efeito de análise, utilizar-se-á a Lei N° 5.122A, já que a Lei N° 4.486, foi substituída pela a Lei N° 5.122A, pois apresentava inadequações, tais como:

- o modelo de uso e ocupação do solo não levava em consideração as relações entre Fortaleza e os demais municípios componentes da RMF;
- o uso do solo estava desvinculado da malha viária, prejudicando a relação uso do solo-transporte- sistema viário;
- os modelos de ocupação – MO, do PLANDIRF foram abolidos, ficando as zonas sem uma calibragem quanto à predominância de usos. Não havia proibição de usos nas zonas, exceto com relação às zonas industriais;
- havia uma discrepância quando da possibilidade de ocupação dos lotes visto que era permitido se construir edifícios geminados em terrenos com testa de 15,00m e 400,00m² de área, entretanto, na maioria das áreas, não se permitia construir habitações isoladas com terrenos com área menor do que 300,00m² e testada menor do que 12,00 metros;
- com exceção da ZR4, o lote mínimo no restante da cidade era de 300,00m², com testada de 12,00 metros, inviável para a população de baixa renda;

- não havia diretrizes para a localização do comércio atacadista.

A Lei N°5.142, de 11 de abril de 1979, passou a vigorar na gestão do prefeito Lúcio Alcântara. Segundo Fortaleza (1991, p.18), esse prefeito “cria a Superintendência do Planejamento do Município de Fortaleza – SUPLAM, a fim de promover o Planejamento Integrado do Município, a partir da extinção da Secretaria de Planejamento e da CODEF”. Também são criados o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA e o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, sendo, também, instituída a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD. Em 1978, realizou-se um levantamento aerofotogramétrico para verificar o crescimento da cidade e para atualizar o levantamento realizado em 1962.

A Lei N° 5.122A/79 se caracterizou por ser o principal instrumento do Poder público municipal de Fortaleza, no que se refere ao controle do seu desenvolvimento físico-territorial, dispondo sobre os usos e a ocupação do solo e estabelecendo diretrizes para o sistema viário básico municipal.

Segundo Fortaleza (1979), essas disposições foram estabelecidas para

[...] configurar, para Fortaleza, uma organização físico-territorial em que atenda requisitos mínimos de funcionalidade e estética urbanas, ajustados à interesses do poder público quanto a aspectos econômicos, sociais e técnicos, relacionados a vida do homem nas cidades e à administração desse tipo de unidade territorial. (p.15).

Nas proposições aqui relacionadas ao planejamento urbano, foi levado em consideração o fato de Fortaleza estar ligada a uma rede de municípios, que compõem uma região metropolitana. Tais proposições se basearam na promoção de uma racionalidade quanto à ocupação do território, mediante a distribuição equilibrada de infra-estrutura e população (mapa 31).

Segundo Fortaleza (1979)

A organização físico-territorial para o caso do município de Fortaleza, está preconizada em modelo global de uso e ocupação do solo definido para a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF

A vinculação desse modelo de organização físico territorial ao contexto mais amplo da Região Metropolitana de Fortaleza, se deve ao fato de ser, este Município, parte integrante da citada região, e por se o aspecto uso e ocupação do solo, fator importante a ser considerado no tratamento do fenômeno da metropolização. Tal tratamento é ministrado no sentido de resguardar o interesse metropolitano, ou seja, os interesses do município

de Fortaleza e dos demais municípios integrantes da Região (os municípios limítrofes – Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz) no que se refere ao aspecto considerado.

Do ponto de vista econômico e social, a estratégia global de uso e ocupação do solo para a RMF consiste, basicamente, na descentralização relativa de atividades do núcleo central de Fortaleza para outras áreas deste Município ou dos municípios limítrofes, incentivando a criação de pólos de adensamento, que redundariam em novas opções em termos de localização de emprego e de outros pontos de interesse para as diversas comunidades na Região. Tais pólos se interligaram por corredores de transporte rápido os quais deverão acomodar um futuro sistema de transporte de massa. (p.15-16).

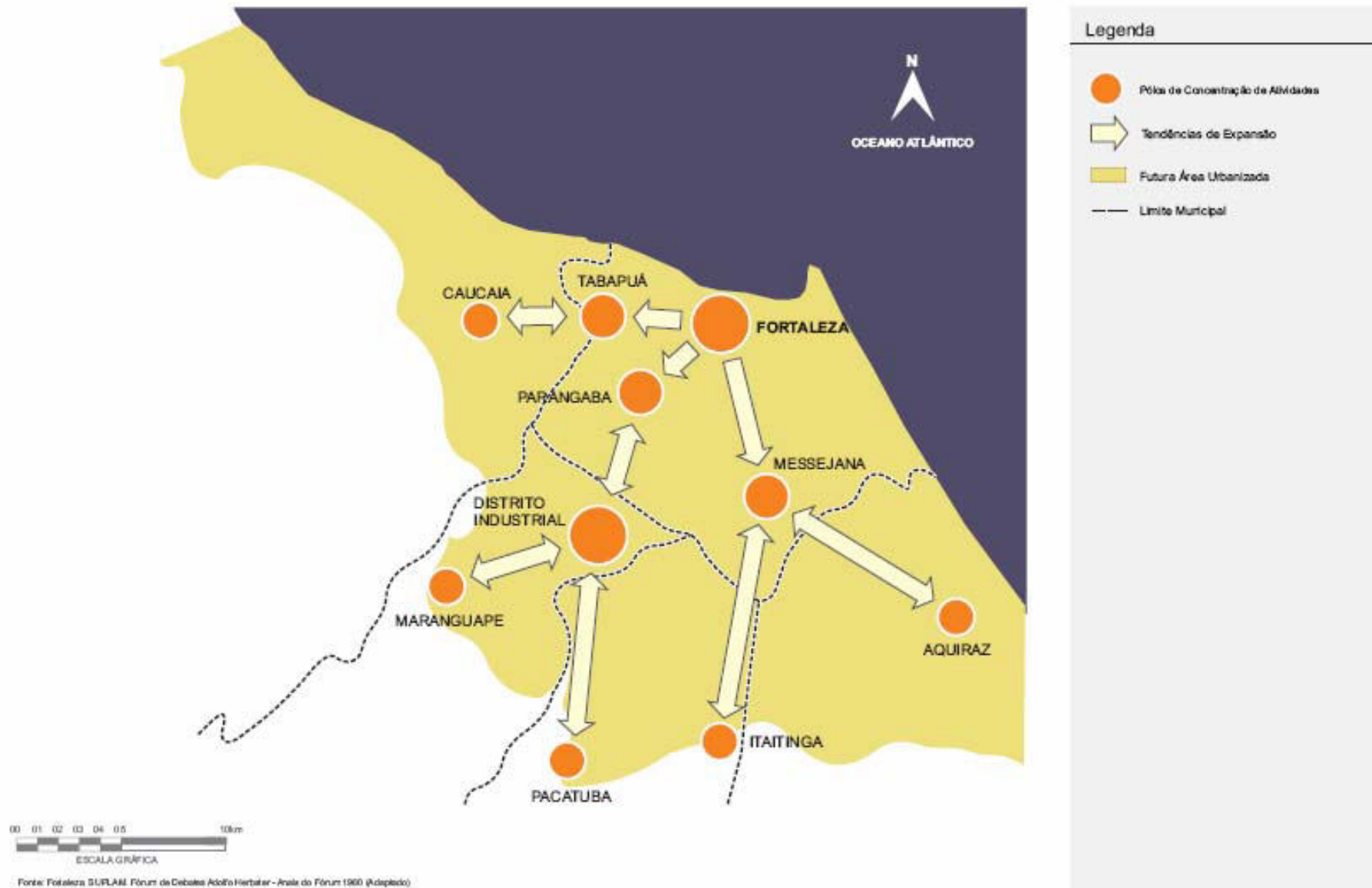
Ressalte-se que os pólos e corredores de adensamento seriam áreas de maior concentração populacional, e, por conta disso, iriam concentrar usos diversificados, como, por exemplo, comércio, serviços, residências e indústrias que ocasionavam baixos índices de poluição, para atender a esta população.

O Plano Diretor Físico de Fortaleza, de 1979, Lei N° 5.122A/79, propunha as seguintes diretrizes gerais para uma cidade de mais de 1.300.000 habitantes:

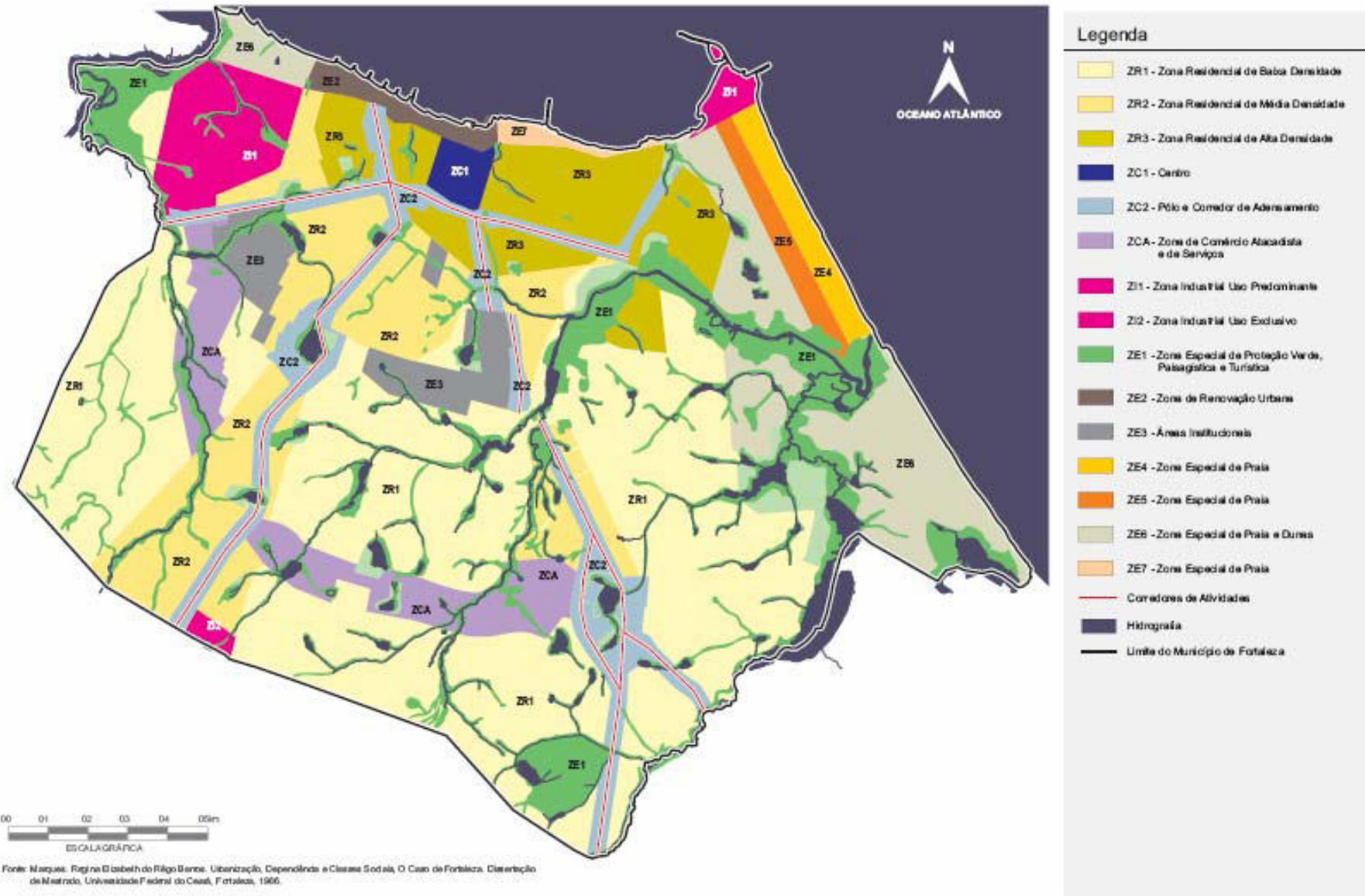
- revitalização da zona central, incentivando à habitação coletiva;
- proibição de atividades que produzissem grande volume de tráfego em áreas residenciais;
- criação de subcentros, a partir do estímulo ao adensamento populacional e à localização de atividades, induzindo a ocupação;
- priorização das áreas que apresentam maior densidade populacional para os investimentos públicos, principalmente no que diz respeito ao saneamento básico e ao transporte público; e
- promoção de uma política habitacional de interesse social, adotando o lote mínimo de 135,00m², em todo o Município.

O modelo de organização espacial, definido pelo Plano Diretor Físico de Fortaleza (1979) dividiu o município em quatro zonas de uso, tais como (mapa 32):

- zona comercial, subdividida em quatro subzonas
 - núcleo central ou comercial, onde se pretendia estimular o aumento da densidade populacional, a fim de aproveitar as infra-estruturas, pois estas se encontravam subutilizadas.



MAPA 31 - PLANO DIRETOR FÍSICO DE FORTALEZA (1979): DIRETRIZES PARA A RMF



MAPA 32 - PLANO DIRETOR FÍSICO DE FORTALEZA (1979): ZONEAMENTO

Não seria permitida a construção de estacionamentos e garagens nas edificações situadas entre a avenida Presidente Castelo Branco (Leste-Oeste), avenida Alberto Nepomuceno, rua Conde D'Eu, rua Sena Madureira, avenida Visconde do Rio Branco, avenida Duque de Caxias, avenida Tristão Gonçalves, como também a construção de garagens coletivas ou estacionamentos comerciais; nesta área, ficava permitida a construção de galerias comerciais no térreo dos prédios ligando ruas de pedestres;

- pólos e corredores de adensamento. Em relação aos *pólos de adensamento*, estes seriam criados em Parangaba e Messejana, pois havia uma preocupação de oferecer emprego nessas áreas, além de proporcionar novas atividades urbanas, já que essas áreas tinham significativa densidade populacional. Fortaleza (1979, p.18) propunha que os corredores de adensamento fossem formados "ao longo das vias previstas como futuros eixos de transporte de massa, e nele, serão incentivadas, especialmente, as atividades de uso misto com maiores densidades populacionais".

Os corredores de adensamento seriam as principais vias de saída de Fortaleza e se articulariam com os demais municípios da RMF. Eram:

- eixo viário composto pela avenida Bezerra de Menezes, avenida Domingos Olímpio, avenida Antônio Sales, ramal ferroviário indo até o Porto do Mucuripe;
- eixo viário que segue a diretriz do ramal sul da RFFSA; e
- eixo viário constituído pela avenida Dom Manuel, avenida Aguanambi, BR-116, bifurcando-se a partir de Messejana e seguindo pela BR-116 e pela rodovia estadual que dava acesso ao Município de Aquiraz;
- corredores de atividades, que funcionariam como centros lineares de bairros, onde estariam localizadas as atividades de comércio, serviços e equipamentos urbanos, servindo à população das zonas residenciais. Os corredores de atividade se distanciavam, uns dos

outros, aproximadamente 600,00 metros, o que permitia às zonas residenciais acessá-los a uma distância de 300,00 metros;

- zona de comércio atacadista e de serviços, que se localizava ao longo da avenida Perimetral, numa faixa de aproximadamente 1km de largura, entre a BR-222 e a BR-116, permitindo o comércio atacadista de pequeno e médio porte;
- zona residencial, subdividida a partir da densidade demográfica que cada uma poderia absorver:
 - R1, que era a zona residencial unifamiliar, com densidade de 70 habitantes/hectare, correspondendo assim a uma zona de baixa densidade, podendo ser construídos até dois pavimentos;
 - R2, zona residencial unifamiliar e multifamiliar, com densidade de 150 habitantes/hectare, correspondendo assim a uma zona de média densidade, podendo ser construídos até 12 pavimentos; e
 - R3, reservada à zona residencial unifamiliar e multifamiliar, com densidade de 250 habitantes/hectare, correspondendo assim a uma zona de alta densidade, podendo ser construídos até 18 pavimentos.

O lote mínimo, de 135,00m², com largura mínima de 5,50m, estaria permitido em qualquer uma dessas zonas, ratificando, assim, a importância de viabilizar uma política habitacional de interesse no Município de Fortaleza.

Nas zonas residenciais, os usos comerciais e de serviços, além de outros equipamentos, só seriam permitidos se fossem de caráter local, isto é, de forma a atender cada zona;

- zona industrial
 - ZI1, era a zona de uso predominantemente industrial, com indústrias de médio índice poluidor, localizadas junto ao porto do Mucuripe e na Barra do Ceará/avenida Francisco Sá;
 - ZI2, zona de uso exclusivamente industrial, para o uso industrial de qualquer natureza, estando situada ao sul do Município.
- zona especial, subdividida em sete categorias de uso:

- ZE1, zona especial de proteção verde, paisagística e turística, no sentido de preservar o meio ambiente. Pode-se ressaltar que, entre os recursos hídricos a serem preservados, configuravam-se com maior importância o riacho Pajeú, o riacho Jacarecanga, o rio Ceará, o rio Cocó e o rio Maranguapinho, além das principais lagoas como do Opaia, Messejana, Parangaba, Maraponga, Sapiranga/Precabura, Porangabussu, dentre outras;
- ZE2, zona especial com casos específicos de uso, que delimitava áreas que deveriam ser renovadas, no caso, a área próximas ao riacho Jacarecanga e área da Praia de Iracema;
- ZE3, zona especial de uso predominantemente institucional, que englobava o *Campus* Universitário da UFC, a Base Aérea de Fortaleza, a Escola de Aprendizes Marinheiros, o 23º Batalhão de Caçadores, o 10º GAC e a área do Estádio Governador Plácido Castelo;
- ZE4, ZE5, ZE6 e ZE7, zonas especiais de praias e dunas, definidas em trechos, de acordo com sua função e destinação, observados o potencial turístico, o nível de atendimento de infra-estrutura e a garantia de preservação dos aspectos naturais e paisagísticos.

Segundo Montenegro Jr. (1980)

As zonas especiais de uso foram determinadas em função das peculiaridades de algumas áreas do município quanto ao seu uso atual ou quanto às perspectivas de seu futuro aproveitamento. Esse aproveitamento seria promovido em função de sua reurbanização, sua ocupação especial, sua preservação como área remanescente verde ou como área de interesse histórico e/ou paisagístico. (p.77).

Foi definido um sistema viário caracterizado por dois tipos de rede que definem a estrutura urbana de Fortaleza (mapa 33):

- Rede Radial Concêntrica

Segundo Fortaleza (1979, p.21), a Rede Radial Concêntrica seria uma “decorrência inevitável do caráter polarizador da cidade e do descompasso entre a sua evolução natural ou programada e a sua administração, ao longo de sua história”, ou seja, o elemento orientador e indutor da expansão das

atividades localizadas na zona central e era nelas que iriam se localizar os *corredores de adensamento*. A Rede Radial Concêntrica interligaria o Centro aos bairros Mucuripe, Antônio Bezerra, Parangaba e ao prolongamento das rodovias federais e estaduais, a fim de garantir a acessibilidade metropolitana.

- Rede Ortogonal

Fortaleza (1979, p.21) destaca que a Rede Ortogonal proposta é “decorrente do preenchimento paulatino dos espaçamentos entre as vias componentes da Rede Radial Concêntrica e que, caracteriza-se como interligações mais como vias de caráter local [...].”

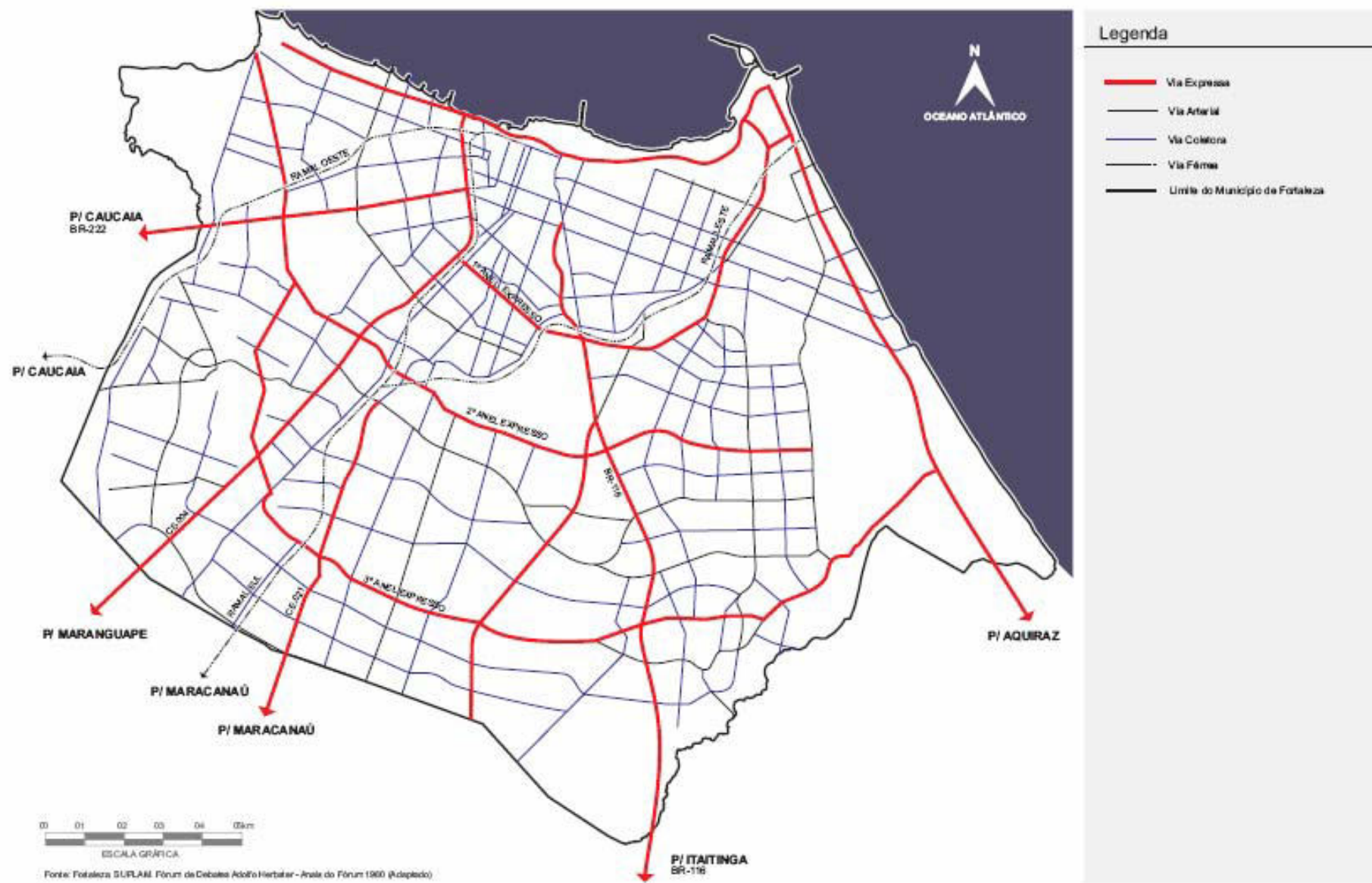
Algumas das vias da Rede Ortogonal também serviam de acesso às vias radiais, algumas vezes formando até anéis viários, além de algumas serem consideradas *corredores de atividades*. A função da Rede Ortogonal seria também de racionalizar a distribuição das atividades urbanas e, conseqüentemente, de tráfego.

As vias componentes dessas duas redes viárias, a Rede Radial Concêntrica e a Rede Ortogonal, em função de sua finalidade e disposição espacial seriam:

- vias expressas e arteriais, que iriam compor a Rede Radial Concêntrica e que possuíam seção que variava entre 30,00 e 50,00 metros;
- vias coletoras, que coincidiam com os corredores de atividades, fazendo então parte da Rede Ortogonal e por onde circularia o transporte coletivo. Tinham a função de alimentar Rede Radial Concêntrica e possuíam seção que variava entre 18,00 e 24,00 metros; e
- vias locais, destinadas ao acesso às unidades residenciais e ao tráfego local, com seção que variava entre 11,00 e 14,00 metros.

De acordo com Montenegro Jr. (1980),

[...] os ajustes necessários para que essa rede de vias de circulação se adeque às intenções do zoneamento de usos propostos deverão se fazer gradativamente ao longo do processo ora em curso, através da reserva prévia de áreas marginais a essas vias. Também busca-se com essa estruturação viária a consolidação gradativa de um sistema hierarquizado que garanta, por sua vez, a irreversibilidade do zoneamento de funções urbanas [...]. (p.81).



MAPA 33 - PLANO DIRETOR FÍSICO DE FORTALEZA (1979): SISTEMA VIÁRIO

Marques (1986, p.154) acentua que as legislações que se seguiram ao PLANDIRF, “leis 4.486 e 5.122A de 1979 [...] nada mais fizeram que detalhar as proposições do PLANDIRF, adaptando-as aos novos estágios de desenvolvimento da cidade”.

O Plano Diretor Físico de Fortaleza, regulamentado pela Lei N° 5.122A, de 23 de março de 1979, realmente, era o instrumento de gestão da Prefeitura Municipal de Fortaleza naquela época, visto que o Plano de Governo do Prefeito Lúcio Alcântara, denominado de Plano de Metas Governamentais, PLAMEG/Fortaleza, foi pautado no desenvolvimento da cidade, a partir da implementação de uma política urbana.

Quanto às repercussões do Plano Diretor Físico de Fortaleza, Lei N° 5.122A, de 23 de março de 1979, tem-se o seguinte:

- não houve respostas quanto à revitalização do centro urbano, estimulando o uso residencial e aumentando o gabarito para a construção de edificações para 95,00 metros. Isto decorre da questão do sistema viário, que se encontrava saturado, e do preconceito da população, que até os dias atuais quer acompanhar novos eixos de desenvolvimento urbano propostos pela especulação imobiliária;
- já não era sem tempo a criação de outras centralidades em Fortaleza. Os antigos distritos de Parangaba e Messejana, atualmente bairros, adquiriram essa função, além disso, tinham e ainda têm a importância de fazerem a conexão de Fortaleza com os demais municípios da RMF;
- a divisão das funções urbanas entre *corredores de adensamento* e *corredores de atividades* serviu para evitar maiores conflitos, diferentemente do PLANDIRF, que, em seus corredores de adensamento, abrigavam funções de adensamento, de tráfego e atividades; e
- mais uma vez se propõe a retirada do comércio atacadista da zona central, fato não ocorrido até os dias atuais.

De acordo com Marques (1986),

A par do aprofundamento de algumas proposições introduzidas pelo PLANDIRF, como é o caso da criação dos 'pólos e corredores de adensamento' e dos 'corredores de atividades', chama a atenção o caráter restrito de abordagem destas duas últimas leis, em comparação com os planos Hélio Modesto e o PLANDIRF.

É que visando mais especificamente os aspectos físicos-territoriais, a legislação deixa de abordar os condicionamentos políticos e apenas toca superficialmente nos parâmetros de ordem econômica e social, que orientam o modelo de urbanização de Fortaleza.

Mesmo em relação aos aspectos físicos essas últimas leis são de caráter restrito, bastando se verificar, para comprovar essa afirmação, que o assunto específico de que elas tratam – parcelamento, uso e ocupação do solo – constitui-se em apenas um dos inúmeros itens analisados nos planos de visão mais global anteriormente referidos. (p.121).

Fortaleza crescia rapidamente e a legislação não conseguia acompanhar as transformações socioespaciais. O planejamento parece ter sido vencido pelo dinamismo dos acontecimentos. Uma série de regulamentações surge entre 1975 e 1979, para acompanhar o crescimento da cidade, portanto, nada de planejamento.

Algumas destas regulamentações, há pouco referidas, de acordo com Fortaleza (1990, p.16-17) “tratam da decretação de áreas como áreas de interesse social para fins de desapropriação as áreas no entorno dos principais corpos d’água do município e áreas necessárias a implantação de obras viárias”; e do “disciplinamento do Uso do Solo para proteção dos Recursos Hídricos na Região Metropolitana de Fortaleza”, pela Lei Nº10.147, de 1º de dezembro de 1977. É elaborado, também, um Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza, a Lei Nº 5.530 de 17 de dezembro de 1981, em substituição ao vigente, Lei Nº2.004, de 06 de agosto de 1962.

A Lei Nº 5.122A, de 23 de março de 1979, vigorou até o ano de 1992, quando se notou que Fortaleza tinha se expandido sem controle e precisava urgentemente de um plano diretor atualizado. A expansão urbana, nesse período, toma novos rumos. Com a remoção das salinas do rio Cocó, ao final da década de 1970, surgiram outras centralidades, em virtude de os setores de comércio e serviços para lá terem se expandido. É o início da ocupação da zona leste. De acordo com o IBGE, no censo de 1980, 1.308.919 pessoas residiam em Fortaleza, considerado urbano em toda sua totalidade.

Na perspectiva de Souza (1995),

Apoiado na diretriz de buscar canais de comunicação com setores da sociedade civil, a administração Lúcio Alcântara instituiu o Fórum Adolfo Herbster, instrumento de promoção de debates amplos junto à comunidade sobre diversos temas pertinentes à problemática do desenvolvimento urbano de Fortaleza. Durante sua gestão, o Prefeito Lúcio Alcântara realizou três programações:

- a) 1980: Estudo e avaliação do Plano Diretor;
- b) 1981: Preservação de componentes do espaço natural em áreas urbanas;
- c) 1982: Transporte urbano: realidades perspectivas em Fortaleza.

Nesta perspectiva, a gestão Lúcio Alcântara provocou significativas alterações na estrutura e malha urbana da cidade, com a construção dos pólos de lazer – Lagoa do Opaia, Parangaba etc., calçadas no centro da cidade e a criação do Parque do Cocó, este último resultado da luta da sociedade civil organizada pela preservação dessa importante área verde da cidade. (p.86).

Em 1983, é nomeado César Cals Neto como prefeito de Fortaleza, para responder pelo período de (1983-1986), e tinha como meta a melhoria das condições socioeconômicas da população, mediante a promoção das atividades de lazer e cultura, ampliação dos serviços de saúde e educação e implantação de uma política habitacional eficiente e eficaz. César Cals Neto implantou o programa *O Prefeito vai aos Bairros*, que segundo Souza (1995, p.87) tinha como objetivo “a descentralização da administração municipal e a valorização dos bairros.”

Politicamente, o então governador do Estado do Ceará, Gonzaga Mota, antes partidário do Prefeito, rompe com este, acabando por exonerá-lo e, logo em seguida, empossa, em 1985, José Maria de Barros Pinho, o último prefeito de Fortaleza nomeado pelo regime militar, o qual não teve muito tempo para exercer seu mandato, já que o Governo Federal, no mesmo ano, promoveu eleições diretas para prefeito no País.

Foi eleita, então, Maria Luíza Fontenele, do Partido dos Trabalhadores – PT. A gestão da Prefeita, entre os anos de 1986 e 1989, foi pautada pela participação popular, através dos conselhos populares, que segundo Souza (1995, p.88) “tinham como objetivo, legitimar os próprios atos governamentais”, denominada de *Administração Popular*.

Esta gestão, no entanto, também foi marcada pela falta de um programa de metas a serem realizadas, além de a Prefeitura continuar com sérios problemas financeiros, pela falta de repasse de recursos do Governo Federal e baixa

arrecadação de tributos, resultando em atraso dos salários do funcionalismo público, greves e problemas de infra-estrutura. Fortaleza, nesse período, passa por sérias dificuldades, as mesmas do Governo do Estado, pois Gonzaga Mota e Maria Luiza Fontenele eram fortes opositores do regime militar.

Com novas eleições para Governador do Estado, no ano de 1986, é eleito Tasso Jereissati, que representava a esperança da população por um novo Ceará. Dava-se início ao *Governo das Mudanças*. De acordo com Souza (1995, p.90), “A gestão do chamado Governo das mudanças teve como proposta básica de seu projeto a visão de administração pública, onde a eficiência e a competência gerencial balizaram o modo de governar”.

Fortaleza faz parte deste governo no período entre 1990 e 1991, com o Prefeito Ciro Gomes, que deixa o cargo de prefeito para assumir o Governo do Estado. Sua gestão já se inicia com a nova Constituição Federal vigorando, a qual conferia mais autonomia aos municípios, tanto para planejar como para captar e gerir seus recursos financeiros. Segundo Souza (1995, 90), “Austeridade, desburocratização, extinção e fusão de vários órgãos e secretarias são as palavras de ordem dessa administração”.

O vice-prefeito, Juraci Magalhães, assume a Prefeitura e rompe com a política do Governo estadual. Segundo Souza (1995, p.92), “Ao ser empossado, disse que sua gestão daria ênfase aos setores de habitação, saúde e educação, pontos nevrálgicos no município.” Aliado a essa proposta, havia também a preocupação, como Souza (1995, p.93) anota de “recuperar a cidade para o cidadão.” Foi a chamada *Humanização com Participação*.

De acordo com o censo de 1991, realizado pelo IBGE, Fortaleza conta com 1.758.334 habitantes. A cidade cresce menos em população, embora aumentem a degradação do meio ambiente, a falta de moradia, a deficiência na segurança pública, a necessidade de mais escolas e postos de saúde e a acelerada expansão territorial. É elaborado mais um plano diretor: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza – PDDU-FOR, em 1992.

6.3 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza – PDDU-FOR (1992)

O plano tem início com a elaboração de um diagnóstico elaborado por uma equipe técnica composta por profissionais pertencentes aos quadros das mais diversas áreas da Prefeitura de Fortaleza e de consultores contratados, a fim de dar maior suporte e ao trabalho.

A análise da situação de Fortaleza ocorreu de acordo com temas relacionados: dinâmica demográfica, economia, meio ambiente, cobertura vegetal, sistemas públicos de áreas livres, recursos hídricos, saneamento básico, sistemas viário e de circulação, transportes, uso e ocupação do solo, habitação e serviços de infra-estrutura.

De acordo com a entrevista realizada com os técnicos da Prefeitura, com o emprego de uma metodologia em que a sociedade fortalezense foi chamada a participar da elaboração das proposições do novo plano, foram realizados vários seminários, para a sociedade civil em geral, entidades de classe, profissionais liberais e estudantes. Em razão, porém, do desconhecimento sobre o que o plano significaria para o desenvolvimento da cidade, a participação popular foi insignificante. Outro fator que diferenciava este plano dos outros, foi o fato de a própria Equipe Técnica da Prefeitura tê-lo elaborado, diferentemente de todos os outros planos, para os quais foram contratados profissionais de outros estados.

De acordo com Souza (1995),

[...] o PDDU foi constituído de um conjunto de normas e diretrizes que estabeleçam as formas de ocupação e expansão da área urbana, tendo em vista o desenvolvimento da cidade no que diz respeito aos seus aspectos físicos, ambientais, sociais, econômicos e administrativos. O objetivo foi de estabelecer regras que propiciassem o conforto do cidadão e lhe oferecer perspectivas de crescimento de renda e melhoria das condições de vida no seu convívio com a cidade. (p.93).

Como desde 1990 já se falava sobre a lei que iria regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, inclusive com o projeto de lei já tramitando na Câmara Federal, que somente em 2001 foi promulgada, no caso, o Estatuto da Cidade, segundo dados da entrevista com os técnicos da Prefeitura, alguns dos

instrumentos previstos neste projeto de lei foram incorporados como diretrizes ao PDDU-FOR.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza, PDDU-FOR foi regulamentado pela Lei N° 7.061, em 16 de janeiro de 1992.

De acordo com Fortaleza (1992a),

- Art. 20 - São macrodiretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano:
- XVII. promover a política de desenvolvimento municipal de forma integrada à política de desenvolvimento estadual e regional a fim de que, através de um planejamento adequado, se reduza o fluxo migratório para o Município;
 - XVIII. promover, junto aos Municípios integrantes da Região Metropolitana, o planejamento dos investimentos na prestação de serviços e execução de obras comuns, o controle e a preservação dos recursos naturais;
 - XIX. promover a desconcentração e a descentralização da cidade, através da distribuição da população e das atividades socioeconômicas compatíveis com a infraestrutura básica e a rede de equipamentos urbanos;
 - XX. promover a desconcentração e a descentralização da cidade, através da interligação e maior acessibilidade entre as áreas de concentração de atividades urbanas, atenuando a atração centro/periferia;
 - XXI. direcionar os investimentos, de forma prioritária, para as áreas de concentração de atividades urbanas, no sentido de complementar e expandir a infraestrutura, tornando-a compatível com as densidades dos usos;
 - XXII. direcionar os investimentos para áreas da concentração e com tendência à concentração de atividades econômicas, possibilitando o desenvolvimento de núcleos alternativos aos existentes;
 - XXIII. direcionar os investimentos em infraestrutura para as áreas em processo de adensamento, compatibilizando-a com as densidades propostas;
 - XXIV. assegurar a circulação do transporte público de passageiros interbairros, notadamente entre as áreas de concentração de atividades;
 - XXV. incentivar a economia do Município segundo os princípios da desconcentração e descentralização, de modo a favorecer o desenvolvimento de atividades geradoras de emprego e renda, respeitando a vocação de cada núcleo;
 - XXVI. estimular a concentração de atividades industriais de porte no âmbito do Município;
 - XXVII. estimular e favorecer o desenvolvimento de atividades urbanas e agrárias no âmbito do Município, notadamente na área definida como de transição;
 - XXVIII. estimular a utilização das áreas marginais aos recursos hídricos, como área de produção de alimentos e geração de renda
 - XXIX. estimular o turismo interno e internacional com o estabelecimento de áreas de interesse turístico e de critérios para sua proteção e utilização;
 - XXX. incentivar a pequena empresa industrial, fomentando o surgimento de alternativas industriais novas e singulares;
 - XXXI. desenvolver projetos de identificação de potencialidades objetivando alternativas de geração de emprego em áreas de concentração de população;

- XXXII. incentivar a capacitação de mão-de-obra, que objetive a promoção do desenvolvimento dos pequenos negócios;
- XXXIII. assegurar a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente natural e do patrimônio histórico e cultural;
- XXXIV. promover a melhoria da qualidade de vida da população nos seus aspectos sociais, econômicos, ambientais, respaldados nos princípios do eco-desenvolvimento;
- XXXV. assegurar a participação da população no planejamento e controle da execução das diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento PDDU-FOR;
- XXXVI. estruturar os sistemas de planejamento e informações técnicas, possibilitando o acompanhamento e a revisão permanente das ações planejadas;
- XXXVII. assegurar que a propriedade cumpra sua função social, segundo as determinações desta Lei, a serem traduzidas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;
- XXXVIII. assegurar às pessoas portadoras de deficiência física acesso aos logradouros e edificações públicas (escolas, teatros, bancos, áreas de lazer etc.), possibilitando a existência de via adaptada em todos os locais públicos. (p.40-42).

O plano se antecipava ao Estatuto da Cidade, pois falava no cumprimento da função social da propriedade e garantia a execução da política urbana, mediante:

- instrumentos institucionais, com a atualização e modernização do sistema de planejamento e participação dos conselhos municipais nas decisões referentes à política urbana;
- instrumentos financeiros e econômicos, como os fundos determinados pela Lei Orgânica Municipal (fundo de terras, fundo municipal de água e esgoto e fundo de defesa do meio ambiente, fundo de desenvolvimento urbano e as tarifas de serviços públicos);
- instrumentos urbanísticos, por meio da legislação urbana, projetos urbanísticos, regularização fundiária, reserva de áreas para utilização pública, solo criado e operação urbana consorciada;
- instrumentos jurídicos, mediante o parcelamento e edificação compulsórios e da desapropriação, nos termos do art.182, § 4º, III da Constituição Federal; e
- Instrumentos tributários, com a cobrança de contribuição de melhoria, imposto progressivo, além de promoção de incentivos e benefícios fiscais.

O PDDU-FOR foi elaborado para ter uma vigência de dez anos, portanto, em 2002, deveria ser realizada uma revisão para que se pudesse adequá-lo à situação existente na Capital. De acordo com PDDU-FOR, o Município foi dividido em três

macrozonas, as quais constituíram a estrutura do processo de implementação da política urbana pelo plano (mapa 34). As três *macrozonas*, com suas respectivas *microzonas*, eram as seguintes (mapa 35):

- Macrozona Urbanizada – ZU

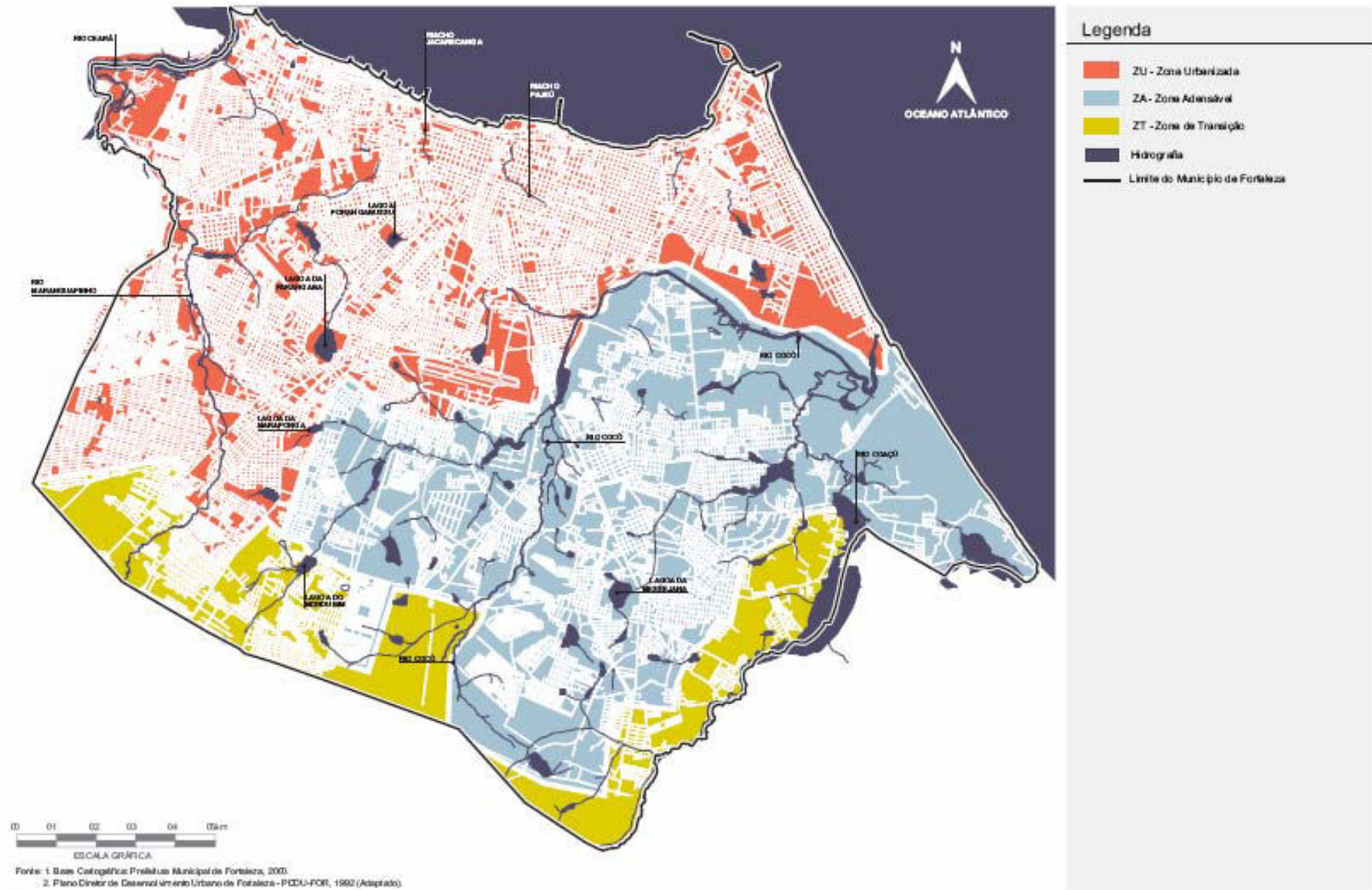
A *macrozona urbanizada* se caracterizava por ser uma área atendida integralmente pela rede de abastecimento d'água e parcialmente pela rede de esgoto, onde se verificava a maior concentração da população e das atividades urbanas com as melhores condições de infra-estrutura. A *macrozona urbanizada* foi subdividida em sete *microzonas*, na seqüência discriminadas por Fortaleza (1992a, p. 47-48).

- ZU-1 – Centro
- ZU-2 – Aldeota e Meireles
- ZU-3 – Benfica, Fátima, Antônio Bezerra, Parangaba, Manoel Sátiro e Serrinha
- ZU-4 – Tauape, Barra do Ceará, Henrique Jorge e João XXIII
- ZU-5 – Conjunto Ceará, Granja Portugal
- ZU-6 – Montese
- ZU-7 – Aerolândia, Monte Castelo, Parquelândia e Pici

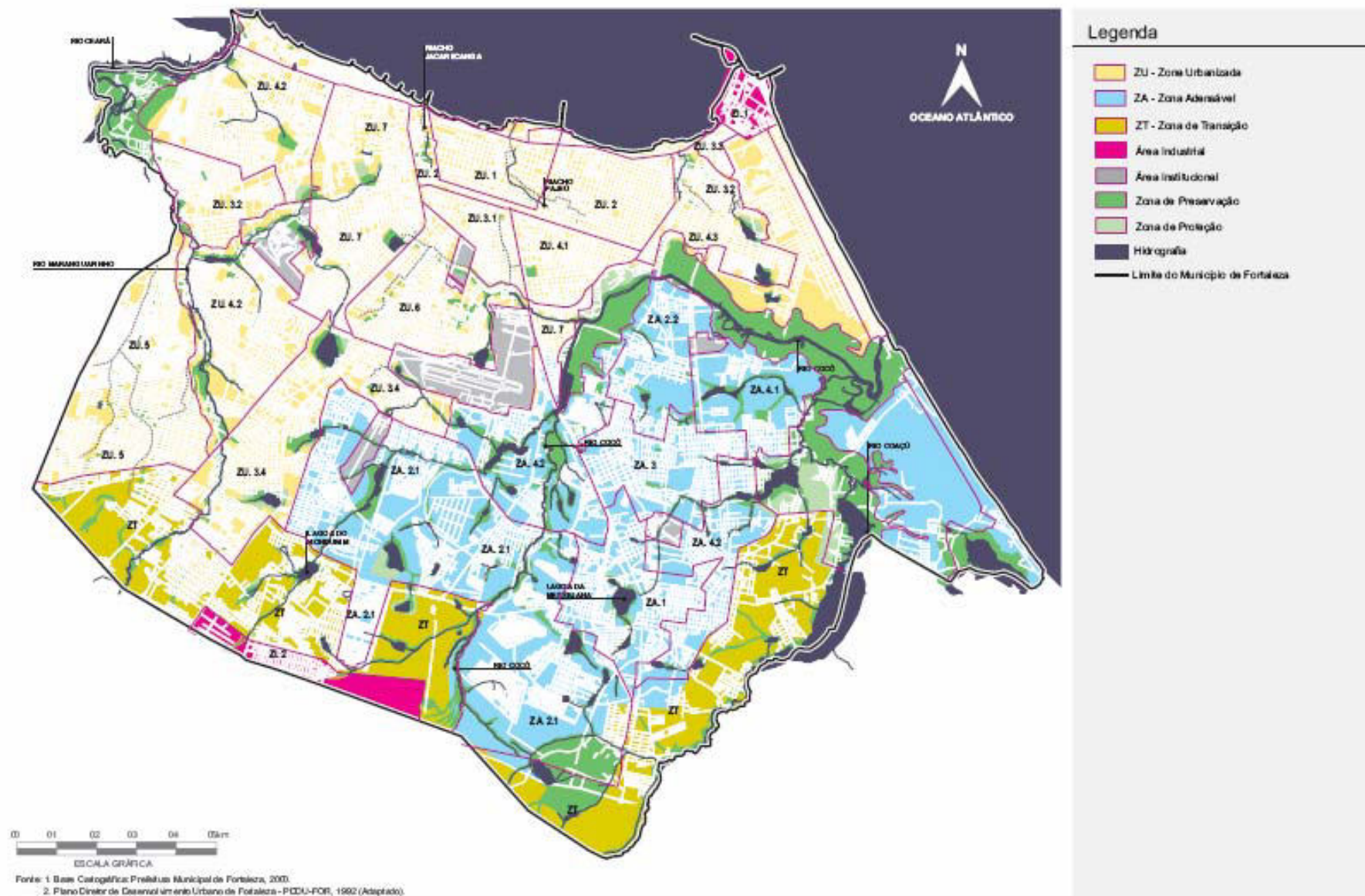
- Macrozona Adensável – ZA

A *macrozona adensável* era a área atendida em parte pelo sistema de abastecimento d'água, sem sistema de esgoto, onde se verificava uma tendência de expansão das atividades urbanas. A *macrozona adensável* foi subdividida em quatro *microzonas*, a seguir discriminadas, segundo Fortaleza (1992a, p. 48):

- ZA-1 – Messejana
- ZA-2 – Água Fria, Luciano Cavalcante, Itaperi, José Walter e Jangurussu
- ZA-3 – Cidade dos Funcionários
- ZA-4 – Edson Queiroz, Sabiaguaba, Castelão e Dias Macedo



MAPA 34 - PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FORTALEZA - PDDU-FOR (1992): MACROZONEAMENTO



MAPA 35 - PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FORTALEZA - PDDU-FOR (1992): ZONEAMENTO

- Macrozona de Transição – ZT

A *macrozona de transição* era definida pela área não adensada, sem infraestrutura de água nem esgoto, com características rurais e urbanas, configurando-se como área de reserva para a expansão urbana, ficando estabelecida única densidade, portanto, não necessitava ser *microzoneada*. Faziam parte da *macrozona de transição*, os bairros Mondubim, Ancuri e Lagoa Redonda.

Foram consideradas *áreas especiais* pelo PDDU-FOR as áreas de interesse ambiental – dunas, a orla marítima, faixas de praia, as áreas de preservação, as áreas de proteção, as áreas de interesse urbanístico, as áreas institucionais, as áreas de urbanização prioritária e a área industrial.

Já as *áreas de interesse ambiental – dunas* situavam-se em áreas localizadas nas macrozonas urbanizada e adensável, que, segundo sua importância ambiental, exigiam regulamentação compatível com suas características.

A zona especial da *orla marítima* configurava-se como áreas passíveis de ocupação, respeitando-se as condições ambientais, a ocupação existente e a função na estrutura urbana. Quanto as *faixas de praia*, estas foram definidas como áreas *non aedificandi*, onde a implantação de equipamentos seria passível de análise.

As *áreas de preservação* eram localizadas em quaisquer das macrozonas, que, por suas características físicas, paisagísticas, culturais ou ambientais, eram consideradas *non aedificandi*. Já as *áreas de proteção* foram definidas pelo PDDU-FOR como localizadas em quaisquer das macrozonas, adjacentes às áreas de preservação, e que demandavam tratamento específico.

As *áreas de interesse urbanístico* eram predominantemente edificadas, localizadas em quaisquer das macrozonas, que, em função de sua importância histórica, paisagística e cultural, necessitavam de tratamento específico.

Com relação as *áreas institucionais*, estas eram definidas como áreas predominantemente edificadas, que abrigavam equipamentos institucionais de grande porte, nas áreas de saúde, saneamento, educação, lazer, esporte, transporte, segurança e administração.

As *áreas de urbanização prioritária* eram consideradas como as que configuravam centralidades, isto é, onde se concentravam os maiores adensamentos populacionais, os equipamentos e havia uma diversidade de atividades socioeconômicas. Além disso, as *áreas de urbanização prioritária* eram conectadas pelo sistema viário principal de Fortaleza, configurando, com efeito, uma estrutura urbana polinuclearizada. Foram definidos como *áreas de urbanização prioritária* os bairros Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antônio Bezerra, Parangaba, Montese, Messejana e Seis Bocas (atualmente, bairro Edson Queiroz).

A *área industrial*, proposta pelo PDDU-FOR, era localizada na zona de transição, que, em virtude da não-ocupação habitacional, expansão natural do distrito industrial implantado e condições satisfatórias de acesso, adequar-se-ia ao uso predominantemente industrial.

No que se refere aos parâmetros urbanísticos, tem-se em todo o Município com índice de aproveitamento único e igual a 1, podendo ser aumentado em função das infra-estruturas existentes na área. Foram definidos como *usos e ocupação diferenciados* os conjuntos habitacionais, os condomínios, as favelas, os pólos geradores de tráfego (definidos como equipamentos onde se desenvolvem atividades geradoras de grande número de viagens e que causem efeitos negativos à vizinhança) e os equipamentos de impacto.

O PDDU-FOR regulamentava também a implantação de zonas para habitação de interesse social. A lei também instituía os condomínios, definindo-os pela Lei como “a edificação ou o conjunto de edificações, destinadas ao uso residencial multifamiliar, compostos de unidades autônomas, implantadas sobre terreno comum e com instalações comuns”.

A Lei N°7.061/92 definia, também, a implantação de áreas verdes a partir do aproveitamento das áreas livres provenientes do parcelamento do solo (de acordo com a Lei N°6.766/79, as glebas com áreas acima de 10.000m², quando parceladas, deveriam doar ao Município 20% dessa área para o sistema viário, 15% para áreas livres e 5% para áreas institucionais).

Também eram consideradas áreas livres os parques públicos, praças e jardins, áreas verdes ligadas ao sistema viário, áreas de cobertura vegetal situadas

nos lugares de preservação e proteção e os demais espaços livres, os quais eram considerados como *bens comuns*. Além disso, quanto aos espaços livres e de áreas verdes, a principal recomendação do PDDU-FOR era de que, quando estes ocorressem em áreas de alta densidade populacional, tivessem prioridade para serem urbanizados. Já a distribuição espacial dos equipamentos comunitários deveria obedecer às demandas existentes nas microzonas.

O sistema viário do Município de acordo com o PDDU-FOR, seria composto por dois subsistemas, consoante está na seqüência (mapa 36):

- Estrutural

O subsistema viário estrutural, de acordo com Fortaleza (1992a) seria

[...] constituído de eixos e anéis expressos, arteriais, vias ferroviárias conveniente interconectadas e espaçadas, tendo como função o aumento e a uniformização da acessibilidade em toda a área, possibilitando a ordenação estrutura urbana, a dinamização da economia, a melhoria da qualidade do meio ambiente, a conexão com vias metropolitanas e regionais, a ligação de área de geração de tráfego e pólos de atividades e a racionalização de rotas de transporte coletivo e de carga [...]. (p.50).

- via expressa, destinada a atender grandes volumes de tráfego de longa distância e de passagem e a ligar os sistemas viários urbanos, metropolitanos e regional, com elevado padrão de fluidez; e
- via arterial, destinada a absorver o volume de tráfego de passagem de média e longa distância, a ligar pólos de atividades e alimentar vias expressas e estações de transbordo e carga, conciliando estas funções com as de atender ao tráfego local e servir de acesso ao lote lindeiro, com bom padrão de fluidez.

- Apoio

O subsistema viário de apoio, de acordo com Fortaleza (1992a, p.50-51), seria “formado por vias comerciais, coletoras e locais convenientemente interconectadas com o subsistema estrutural, tendo como função dar suporte ao desenvolvimento das áreas onde estão inseridas.” Eram elas:

- via comercial, utilizada no desenvolvimento das atividades de comércio e serviços, trazendo, em conseqüência, fluidez baixa;



MAPA 36 - PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FORTALEZA - PDDU-FOR (1992): SISTEMA VIÁRIO

- via coletora, destinada a coletar o tráfego das vias comerciais e locais e distribuí-lo nas vias arteriais e expressas, a servir de rota de transporte coletivo e a atender, na mesma proporção, ao tráfego de passagem e local, com razoável fluidez; e
- via local destinada a atender ao tráfego local, servir de acesso às residências, de uso predominante nesta via, com baixo desenvolvimento comercial, trazendo um padrão de fluidez baixo.

O PDDU-FOR também tratou do Sistema de Transporte Coletivo, que seria composto pelos subsistemas de alta, média e baixa capacidade, além das linhas de transporte ferroviário.

Todas essas diretrizes propostas pelo PDDU-FOR deveriam ser alcançadas em 10 anos, e teriam sua implementação garantida a partir dos instrumentos de planejamento e gestão, delineados no plano. Os instrumentos de planejamento e gestão eram compostos, primeiramente, pela implantação do Sistema Integrado de Planejamento Municipal, SIPLAM, o qual era composto pelos órgãos das administrações direta, indireta e fundacional, além também das administrações regionais, as quais deveriam ser instituídas por lei municipal. Haveria junto ao SIPLAM um órgão central de planejamento, o Instituto de Planejamento do Município, IPLAM, que coordenaria, segundo Fortaleza (1992a, p.81), “os planos e ações necessárias à alimentação de todas as diretrizes da política urbana”.

O IPLAM, portanto, seria o responsável pelo gerenciamento do PDDU-FOR e caberia à Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD avaliar, propor e apreciar reformulações e complementações de legislação urbana, oriundas do IPLAM, de iniciativa popular e de entidades, relativas à alteração nas diversas leis que tratavam das questões urbanas de Fortaleza (Lei do PDDU-FOR, Lei dos Planos Diretores Setoriais, Lei de Parcelamento, Uso e ocupação do Solo, Código de Obras e Código de Posturas).

O PDDU-FOR, por último, definia que, a partir de 120 dias a contar do prazo da publicação da Lei do Plano Diretor, deveria ser publicada a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, e decorridos mais 120 dias da publicação desta Lei,

deveria ser publicado o Código de Obras e Posturas de Fortaleza, em substituição ao seu anterior, datado de 1982.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, em vez do que era previsto sobre o tempo regulamentado para sua elaboração (120 dias após a regulamentação do plano diretor), só foi instituída no ano de 1996, mediante a edição da Lei N°7.987, de 23 de dezembro de 1996, quase cinco anos após a vigência do plano diretor.

Já o Código de Obras e Posturas de Fortaleza, previsto para ser elaborado no prazo de até 120 dias após a publicação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, sequer chegou a ser feito, ou seja, o Código de Obras e Posturas de Fortaleza em vigência ainda é o instituído pela a Lei N° 5.530, de 17 de dezembro de 1981.

Ainda em vigência, o PDDU-FOR trouxe alguns avanços na época de sua implementação no que se refere à participação de vários segmentos da sociedade, por intermédio da metodologia de trabalho utilizada, embora na época, o plano diretor ainda não fosse um instrumento de gestão urbana de fácil alcance, em razão das especificidades técnicas e do desconhecimento das pessoas, inclusive dos gestores públicos, em relação a sua importância. Outro fato que leva a se enaltecer o PDDU-FOR é a iniciativa de já se implementarem em suas diretrizes vários instrumentos de ordenamento territorial, como, por exemplo, a outorga onerosa, as operações urbanas consorciadas, a regularização fundiária, as zonas de interesse especial para fins habitacionais etc.

Deve-se ressaltar, entretanto, que o PDDU-FOR, não acrescenta instrumentos nem diretrizes para o planejamento das ocorrências futuras, como a expansão para a zona leste, de forma desmedida; a expansão do turismo, como fator de alavanca da economia, a formação de inúmeras ocupações espontâneas e, em decorrência disso, o aumento da criminalidade, a carência de escolas em determinadas áreas do Município etc. O PDDU-FOR veio a reboque de um município dinâmico, com novas atividades surgindo a cada dia. Não se apresentam proposições no que diz respeito à integração dos demais municípios da RMF com Fortaleza. Há apenas diretrizes isoladas e nenhuma forma de integrar e promover uma descentralização de atividades na Metrópole, para que a tal proclamada *macrocefalia de Fortaleza* seja, ao menos, reduzida.

O sistema viário proposto é uma adaptação da malha viária ao processo de expansão da malha urbana, sem novos estímulos à ocupação de outras áreas. Quanto aos transportes, das diretrizes previstas, uma das que mais incomoda é a localização dos terminais urbanos, os quais foram propostos para se situarem com acesso às linhas troncais dos eixos de transporte de alta capacidade, hoje, em número de sete – Papicu, Parangaba, Lagoa, Antônio Bezerra, Siqueira, Conjunto Ceará e Messejana. Constituem verdadeiros pólos geradores de tráfego, principalmente nos horários de pico, pois não se localizaram onde a lei propunha.

No que se refere à estrutura urbana definida, através do macrozoneamento e suas respectivas microzonas, constata-se que o PDDU-FOR tentou alcançar o autoplanejamento da cidade. A própria definição das áreas de urbanização prioritária – Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antônio Bezerra, Parangaba, Montese, Messejana e Seis Bocas, conferindo o desenvolvimento polinuclear da cidade, simplesmente, referendou um fato que já havia acontecido.

A divisão do Município em seis secretarias executivas regionais (pela Lei Municipal N° 8.000, de 29 de janeiro de 1997, descentralizando a administração municipal, no sentido de agilizar a execução de projetos, e, sendo que estas regiões, divididas apenas pelas facilidades administrativas) dificultou ainda mais a compreensão dos problemas e das atividades urbanas de Fortaleza, tanto por parte da população como por parte dos próprios gestores, em especial, os gestores dessas secretarias regionais. Esse é um pequeno exemplo da desarticulação planejamento e gestão, dentre outros mais sérios, como a extinção do IPLAM.

Percebem-se aí falta de organização, desarticulação interna na Administração municipal, imperando o descomprometimento com as ações e projetos urbanos, haja vista a não-conclusão de importantes projetos para a cidade, como a reforma do calçadão da avenida Beira-Mar, a urbanização do rio Maranguapinho, problemas relacionados à educação e à saúde, além de se enfrentar a desarticulação entre administração municipal e estadual.

Os quadros 10, 11 e 12, apresentados a seguir, trazem uma síntese da terceira fase identificada, no que se refere à evolução do planejamento urbano de Fortaleza.

Quadro 10 – Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, PLANDIRF (1972)

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQÜÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo <ul style="list-style-type: none"> - Zoneamento realizado através das zonas residenciais, onde a ZR1 era a zona residencial destinada à ocupação de alta renda, a ZR2, destinava-se à ocupação residencial da população de renda média e a ZR3 era caracterizada pelas áreas remanescentes, onde, predominavam as populações de baixa renda; as zonas comerciais ZC1 situadas na zona central da cidade onde havia comércio intenso e ZC2 composta de corredores atividades que penetravam as zonas residenciais através das vias principais, propiciando a distribuição das funções terciárias não centrais; as zonas industriais, ZI1, na zona oeste e a ZI2, junto ao porto do Mucuripe e de uso mais restrito; zonas especiais para delimitar as reservas de áreas livres (patrimônio hídrico e reservas naturais), a zona das praias e as zonas de remanejamento prioritário; a zona de expansão urbana e a zona verde e de recreação. - Implantação de padrões de ocupação para cada uma destas zonas, através dos modelos de ocupação – MO. - Implantação de programas e projetos prioritários. 	<ul style="list-style-type: none"> - Com relação aos programas e projetos prioritários, foram implementadas as vias de pedestre, talvez um dos fatores que prejudicam o tráfego dos veículos na zona central; não se chegou a urbanizar completamente a faixa litorânea; a avenida Beira-Mar foi finalizada, embora de forma muito diferente do proposto pelo PLANDIRF, e os corredores de atividades foram priorizados, mas sobrecarregaram a estrutura viária das principais vias, que até os dias atuais têm sua dinâmica prejudicada por causa desta consolidação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Como não chegou a ser regulamentado por lei, esse zoneamento só foi posto em prática no ano de 1975 como o Plano Diretor Físico, logo substituído pelo Plano Diretor Físico de 1979. - Os modelos de ocupação – MO não chegaram a ser utilizados. - A estrutura de corredores de atividades e a falta de continuidade dos anéis de ligação da cidade no sentido leste-oeste compromete a mobilidade urbana.
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário <ul style="list-style-type: none"> - Ligações viárias metropolitanas através da estrutura radial-concêntrica e a construção de um anel rodoviário metropolitano. - Hierarquização, traçado e dimensionamento do sistema viário, classificando as vias em expressas, arteriais, coletoras e locais. - Implantação de um sistema de transporte de massa, com a criação de um órgão para regulação do transporte coletivo. - Desestímulo ao uso do automóvel na zona central, com a proibição de estacionamento nas vias e, cobrança de taxas altas nas garagens e lotes que servissem de estacionamento. - Retirada do transporte de passageiros da via férrea e transferência da estação ferroviária João Felipe do Centro para o bairro de Antônio Bezerra, além da construção de uma conexão das linhas ferroviárias sul e norte nas proximidades do bairro da Parangaba. - Construção de uma avenida no leito da ferrovia desativada. - Implantação de um sistema de transporte de massa rápido. - Implantação de terminal de cargas e central atacadista. 	<ul style="list-style-type: none"> - As ligações metropolitanas foram fortalecidas, entretanto, Fortaleza ficou cada vez mais sobrecarregada, principalmente seu centro, que era o ponto de convergência destas radiais. - O anel rodoviário foi implementado, embora atualmente suas áreas lindeiras, que deveriam ser ocupadas com armazéns e ali poderia estar situada a central atacadista, ainda não foram consolidadas para tal uso. - As diretrizes para o sistema viário e de transporte foram implementadas de alguma forma, com a regulamentação, principalmente com relação à hierarquização do sistema viário, em vias expressas, arteriais, coletoras e locais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não foram criados instrumentos necessários para a diminuição do uso do automóvel na zona central. - O transporte ferroviário de passageiros não foi retirado conforme o previsto, nem sua estação ferroviária foi relocada. - Não foram implantados nem o terminal de cargas, nem a central atacadista.
	<ul style="list-style-type: none"> - Meio ambiente <ul style="list-style-type: none"> - Reservas de áreas para proteção junto aos recursos hídricos e demais reservas naturais. - Proteção das zonas das praias que também poderiam servir de recreação. 	<ul style="list-style-type: none"> - A legislação ambiental para a proteção das reservas naturais de Fortaleza somente veio a ocorrer após o Plano Diretor Físico de 1979. 	-
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica <ul style="list-style-type: none"> - Tornar Fortaleza entreposto da região Nordeste. - Integração regional, reduzindo as desigualdades entre Fortaleza e os demais municípios da futura região, com a criação de micropólos de equilíbrio nos municípios periféricos, do incentivo à implantação de pequenas e médias indústrias e da promoção do artesanato. 	-	<ul style="list-style-type: none"> - A tentativa de estímulo ao desenvolvimento dos municípios periféricos a Fortaleza que foram definidos para compor região metropolitana não obteve sucesso.
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda <ul style="list-style-type: none"> - Estímulo a outras fontes de emprego, diferentes do emprego agrícola, nos municípios periféricos, a fim de evitar a migração. 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas <ul style="list-style-type: none"> - - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia <ul style="list-style-type: none"> - Em 1972 havia 872.733. Projetava-se 1.727.652 habitantes para Fortaleza, no ano de 1990. 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos <ul style="list-style-type: none"> - Habitação <ul style="list-style-type: none"> • Implantação de política habitacional, com a construção de conjuntos habitacionais e equipamentos urbanos prioritários. - Saneamento Básico <ul style="list-style-type: none"> • Ampliação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e elaboração de um plano de drenagem. - Coleta e destino final de resíduos sólidos <ul style="list-style-type: none"> • Implantação de aterro sanitário e ampliação do serviço de coleta de lixo e regulamentação dos horários da coleta. - Energia e telecomunicações <ul style="list-style-type: none"> • Priorização da iluminação do sistema viário. - Educação <ul style="list-style-type: none"> • Implantação de política educacional voltada para o crescimento da oferta do ensino primário. - Saúde <ul style="list-style-type: none"> • Ampliação dos serviços de saúde e construção de centro médico, com a realocação do IJF próximo às vias de ligação metropolitana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ao longo do tempo a rede de abastecimento d'água foi ampliada e Fortaleza hoje conta com 100% da sua área abastecida. - O Plano de Drenagem foi elaborado, o qual é vigente até os dias atuais. - Já com relação ao sistema de esgotamento sanitário, parte da rede foi ampliada ao final da década de 1990, sendo que Fortaleza, hoje, conta com aproximadamente 70% de área coberta por esgotamento sanitário. - Foram implantados cinco conjuntos habitacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nenhuma alternativa foi implantada quanto ao aterro sanitário e projetos ligados a esta implantação. Em 1978, é criado, temporariamente o aterro do Jangurussu, embora tenha funcionado por mais de 20 anos. - Nenhuma das diretrizes apontadas para a melhoria do sistema de saúde foi implementada, principalmente com relação às proposições para o IJF. - A tentativa de desfavelização com a construção de conjuntos habitacionais aumentou a dispersão urbana, pois os conjuntos eram localizados na periferia, elevando gastos com todas as infra-estruturas de apoio a esses conjuntos.
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumento para a gestão do Prefeito Vicente Fialho. - Planejamento ainda na esfera governamental; ainda que integrado, foi elaborado somente por técnicos. 	-	-
JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> - Um projeto de Lei do Plano Diretor foi elaborado para ser votado pela Câmara Municipal. 	-	<ul style="list-style-type: none"> - O PLANDIRF não chegou a ser regulamentado por lei.
TRIBUTÁRIA	<ul style="list-style-type: none"> - Regulamentação de um código tributário unificado. - Junção do Imposto Predial e do Imposto Territorial Urbano. - Cobrança de serviços urbanos prestados, como, taxa de limpeza, conservação de vias e vigilância. 	<ul style="list-style-type: none"> - Houve a junção dos impostos predial e territorial, embora tenha havido dificuldade, até em se cobrar taxas relacionadas aos serviços prestados no município. 	-
INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Plano com vigência de 20 anos. - Implantação do planejamento metropolitano e completa reestruturação administrativa do Poder público municipal em Fortaleza e nos demais municípios que comporiam a futura região, através da criação de uma agência que iria administrar a nova região metropolitana. - Instituição de um centro de informações, que serviria de suporte para análise da evolução regional e local. - Elaboração de plano plurianual, baseado nas propostas do plano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Algumas propostas do plano plurianual foram realizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - A gestão metropolitana não foi implementada, pois havia dúvidas sobre a qual esfera pertenceria a AMFOR, motivo pelo qual esta também não foi implementada.

Quadro 11 – Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano Diretor Físico de Fortaleza (1975/1979)

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQUÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo <ul style="list-style-type: none"> - Ocupação do território, com a distribuição equilibrada de infra-estrutura e população na RMF, a partir da expansão dos pólos e corredores de adensamento. - Zoneamento através das zonas residenciais divididas em R1, zona residencial unifamiliar de baixa densidade; R2, zona residencial unifamiliar e multifamiliar de média densidade e R3, zona residencial unifamiliar de alta densidade; zona comercial dividida em núcleo central ou comercial; pólos e corredores de adensamento ao longo dos principais eixos viários; corredores de atividades e zona de comércio atacadista; zona industrial, ZI1, com indústrias de médio índice poluidor, e ZI2, com indústrias de baixo, médio e alto índice poluidor, e zonas especiais, onde ZE1 eram as zonas especiais de proteção verde, paisagística e turística, ZE2, zonas de renovação urbana, ZE3, zonas institucionais, e ZE4, ZE5, ZE6, ZE7, zonas especiais de praias e dunas. - Criação de sub-centros, a partir do estímulo ao adensamento populacional e a localização de atividades. - Revitalização da zona central, com o incentivo à habitação coletiva. - Proibição de atividades que possam ocasionar grandes volumes de tráfego em áreas residenciais. - Promoção de uma política habitacional de interesse social, adotando o lote mínimo de 135,00m² em todo o Município. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os pólos e corredores de adensamento foram implantados e até hoje configuram a estrutura urbana de Fortaleza. - Não houve o real controle da implantação de pólos geradores de tráfego, fazendo com que algumas áreas residenciais ficassem sobrecarregadas quanto ao tráfego. - A implantação dos subcentros foi importante para que as atividades concentradas no Centro pudessem ser distribuídas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Faltaram propostas mais concretas no que se refere à integração de Fortaleza com os demais municípios da RMF. - A zona atacadista proposta não foi implantada, continuando a mesma situada na zona central. - A zona especial ZE2 não foi implementada. Caso tivesse havido sua implementação, algumas áreas da cidade não estariam degradadas, desocupadas e cobertas por serviços públicos atualmente subutilizados. - A proposta de trazer novamente a habitação ao centro urbano não chegou a ser implementada, sendo ainda hoje um dos principais desafios a ser alcançados pelas gestões municipais, que até o momento não se dispuseram a propor alternativas concretas para a viabilização desta proposta. - A política habitacional de interesse social não chegou a ser implementada.
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário <ul style="list-style-type: none"> - Criação da Rede Radial Concêntrica, onde iriam se localizar os pólos de adensamento, e da Rede Ortogonal, que auxiliavam a rede principal (Rede Radial Concêntrica). - Tanto a Rede Radial Concêntrica como a Rede Ortogonal eram compostas por vias expressas, arteriais, coletoras, paisagísticas e locais. 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> - Criação das zonas especiais, ZE1 eram as zonas especiais de proteção verde, paisagística e turística e ZE4, ZE5, ZE6 e ZE7, zonas especiais de praias e dunas. 	<ul style="list-style-type: none"> - A criação dessas zonas especiais foi fundamental para o meio ambiente, no entanto, a falta de fiscalização e controle das zonas especiais ensejou posteriormente as ocupações indevidas. 	-
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas <ul style="list-style-type: none"> - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia <ul style="list-style-type: none"> - Em 1979, Fortaleza tinha pouco mais de 1.300.000 habitantes. 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos <ul style="list-style-type: none"> - Priorização das áreas que apresentam maior densidade populacional para os investimentos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tais diretrizes eram apenas indicações das necessidades de Fortaleza, pois, exceto a limpeza pública, as demais eram de competência do Governo estadual e federal. 	-
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> - Realizado na gestão do prefeito Lúcio Alcântara (1979-1983). 	-	-
JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> - Revisão da Lei N° 4.486 de 27 de fevereiro de 1975, que apresentava algumas falhas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulamentado como Lei N° 5.122A, de 23 de março de 1979. 	-
TRIBUTÁRIA	-	-	-
INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - O plano teria uma vigência de 20 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementado pela Superintendência do Planejamento do Município de Fortaleza – SUPLAM, já que a Secretaria de Planejamento e a CODEF foram extintas. - Criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA e Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU. É instituída a Comissão permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD. 	-

Quadro 12 – Síntese do Planejamento Urbanístico – O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza – PDDU-FOR (1992)

DIMENSÃO	PROPOSTAS	CONSEQÜÊNCIAS	
		IMPLEMENTAÇÃO	NÃO-IMPLEMENTAÇÃO
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo <ul style="list-style-type: none"> - Divisão em macrozonas (urbanizada, adensável e transição) e subdivisão destas em microzonas. - Implantação de áreas especiais como as de interesse ambiental (dunas, orla marítima, faixas de praia, áreas de preservação e proteção), áreas de interesse urbanístico (importância histórica, paisagística e cultural), áreas institucionais e áreas de urbanização prioritária (bairros Centro, Aldeota, Carlioto Pamplona, Antônio Bezerra, Parangaba, Messejana e Seis Bocas). - Vinculação espacial do trabalho, lazer, estudo e habitação. - Localização do comércio atacadista em áreas adequadas, bem como a sua proibição na zona central. - Definir como equipamentos de usos e ocupação diferenciados conjuntos habitacionais, pólos geradores de tráfego, dentre outros. - Proposição de área industrial localizada na macrozona de transição, próxima à área do Distrito Industrial existente (Maracanaú). 	- Com a regulamentação do plano, a cidade teve a divisão em macrozonas e microzonas, além das áreas especiais, embora não tenha havido grande preocupação da gestão com as áreas de interesse urbanístico, além do pouco desenvolvimento espacial das áreas de urbanização prioritária.	<ul style="list-style-type: none"> - O comércio atacadista continua na área central de Fortaleza causando congestionamento e uso inadequado do solo urbano. - Não houve a adequação dos equipamentos de <i>usos e ocupação diferenciados</i> quanto a sua implantação. - A área industrial ainda permanece sem a ocupação esperada.
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário <ul style="list-style-type: none"> - Divisão do sistema viário em estrutural (vias expressas e arteriais); e de apoio (vias coletoras), paisagísticas e locais. - Tratamento do 1º Anel Expresso. - Melhorias das condições de acessibilidade do pedestre principalmente no Centro e nas áreas de urbanização prioritária. - Definição de rotas de transporte de cargas nas vias de caráter metropolitano e regional. - Separação entre o transporte ferroviário de cargas e o de passageiros. - Regulamentação de horários específicos para carga e descarga. - Implantação de sinalização adequada, principalmente em relação aos pedestres e a pessoas com capacidade diferenciada. - Melhoria do sistema de transporte público de passageiros, com a estruturação desse sistema, integrando os vários modos de transporte, incluindo também a acessibilidade metropolitana. - Priorização do sistema de transporte público coletivo. 	- Essa separação entre os ramais de transporte ferroviário de cargas e de passageiros, iniciativa um tanto tímida, deve-se à perspectiva de implantação do metrô.	<ul style="list-style-type: none"> - Atualmente, essa classificação das vias não obedece ao disposto na lei. - A implantação do 1º Anel Expresso não foi finalizada. - O pedestre continua desprivilegiado. - O transporte de carga, em muitas áreas não tem como circular nas vias regionais pela falta de continuidade destas na malha urbana. - A sinalização horizontal e vertical é deficitária na cidade, sobretudo para pessoas com capacidade diferenciada. - Não houve a integração dos modos de transporte. - Não se considera que houve a priorização do transporte coletivo em virtude da carência de transporte na cidade.
	<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> - Implantação de áreas especiais no zoneamento para a garantia da preservação ou proteção das áreas de interesse ambiental (dunas, orla marítima, faixas de praia, áreas de preservação e proteção), áreas de interesse urbanístico (importância histórica, paisagística e cultural). - Regulamentação da transformação de áreas livres provenientes de parcelamento em áreas verdes. - Implantação de programas de despoluição e urbanização dos recursos hídricos. 	-	<ul style="list-style-type: none"> - Apesar da regulamentação, a falta de fiscalização e controle das áreas especiais fez com que estas, atualmente, fossem ocupadas por barracas de praia sem licença prévia de funcionamento, habitações sub-normais, modificação e demolição de edificações consideradas históricas, dentre outros.
ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade econômica <ul style="list-style-type: none"> - Melhoria da distribuição das atividades econômicas a partir da criação das áreas de urbanização prioritária. 	- Desenvolvimento de poucas ações relacionadas ao crescimento de tais áreas, principalmente com relação às atividades econômicas.	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego e renda <ul style="list-style-type: none"> - - 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Finanças públicas <ul style="list-style-type: none"> - - 	-	-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia <ul style="list-style-type: none"> - De acordo com o censo de 1991, realizado pelo IBGE, Fortaleza conta com 1.758.334 habitantes. 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e serviços públicos <ul style="list-style-type: none"> - Saneamento básico <ul style="list-style-type: none"> • Participação do Governo municipal para integralizar o atendimento às populações. • Adoção de medidas de redução de custos e participação popular em projetos alternativos. • Estabelecimento de municípios periféricos participando na gestão e controle do abastecimento d'água de Fortaleza e compatibilidade entre demanda e oferta do serviço, além da participação no planejamento e implantação de rede de esgotamento de áreas adensadas. • Controle de atividades de impacto negativo sobre o meio ambiente, disponibilizando pessoal e equipamento para fiscalização. • Integração dos municípios da RMF em programas para solucionar os problemas de drenagem urbana e implantação de sistemas de drenagem nas áreas críticas e instituição um órgão municipal para gerência da drenagem urbana. - Coleta e destino final dos resíduos sólidos. <ul style="list-style-type: none"> • Promoção da implantação de um plano metropolitano de limpeza pública. • Desativação do aterro do Jangurussu, criando um parque urbano. • Implementação de novas tecnologias para a estação de transferência de lixo 	<ul style="list-style-type: none"> - O Abastecimento d'água e o esgotamento sanitário sempre ficaram por conta do Governo estadual, que em 1998 implantou um sistema de esgotamento sanitário, abrangendo cerca de 64% da cidade. - A estação de transferência do aterro do Jangurussu foi refeita, inclusive com a implantação de uma usina de reciclagem e com a compra de um incinerador. O aterro foi desativado com a implantação de um novo aterro, no Município de Caucaia. - Com relação a drenagem, somente a despoluição de alguns recursos hídricos foi realizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - O parque urbano no Jangurussu não foi implementado.
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> - Processo de elaboração do plano com metodologia participativa. - Elaborado pela equipe técnica da Prefeitura na gestão do prefeito Juraci Magalhães (1991-1993). 	-	<ul style="list-style-type: none"> - Não houve participação significativa, pelo desconhecimento da importância do plano pela população e gestores.
JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto de Lei enviado a Câmara Municipal para votação. - Definia que a partir de 120 dias, a contar do prazo da publicação da Lei do Plano Diretor, deveria ser publicada a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, LUOS, e que, decorridos mais 120 dias desta, deveria ser publicado o novo Código de Obras e Posturas de Fortaleza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação do plano e regulamentação como Lei Nº 7.061 de 16 de janeiro de 1992. - A LUOS foi aprovada em 23 de dezembro de 1996. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Código de Obras e Posturas de 1981 que dispõe sobre as obras e as posturas de Fortaleza.
TRIBUTÁRIA	<ul style="list-style-type: none"> - Institui a contribuição de melhoria, o IPTU progressivo e incentivos e benefícios fiscais. 	-	<ul style="list-style-type: none"> - A contribuição de melhoria jamais foi cobrada.
INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - O plano tinha vigência de dez anos. - Implantação do Sistema Integrado de Planejamento Municipal, SIPLAM. - Implantação do órgão de planejamento, o IPLAM; para implementar as macrodiretrizes da política urbana, coordenar as ações dos órgãos da Administração Municipal, além de reafirmar a existência da CPPD, para avaliação e controle da implementação do PDDU-FOR. 	<ul style="list-style-type: none"> - A CPPD ainda existe e, atualmente, tem como atividade principal a análise de projetos especiais, cujas características fogem à lei (plano diretor). 	<ul style="list-style-type: none"> - O SIPLAM e o IPLAM foram implantados, mas depois foram extintos, ficando a Secretaria da Infra-estrutura – SEINF, responsável pela implementação PDDU-FOR.

Passados dez anos de vigência do plano, surgiu a necessidade de revisá-lo, pois a Fortaleza do século XXI, apesar de não ter mais o vertiginoso crescimento populacional, mas a reboque das inúmeras transformações ocorridas no Estado do Ceará, em termo de desenvolvimento, cada vez mais expandia suas atividades, deixando de ser sempre a terceira cidade da região Nordeste, agora, disputando a liderança na oferta de bens e serviços igualmente com Recife e Salvador.

A cidade no novo milênio padece de visível estagnação. Apesar de em 2004 ter sido considerada pela Empresa Brasileira de Turismo, EMBRATUR o primeiro destino turístico do Brasil, Fortaleza não buscou nessa última década novas formas de desenvolvimento econômico. Com o turismo em alta, a cidade que fica a seis horas, por meio de transporte aéreo, da Europa torna-se portão de entrada para estrangeiros que vêm ao Brasil. Ao mesmo tempo, esse turismo, sem um maior preparo, dá início a um grave problema social: a prostituição infantil.

Os problemas urbanos e as desigualdades sociais é que tiveram acréscimo considerável. A cidade, totalmente urbana, expande seus domínios e invade os municípios limítrofes pertencentes à RMF. A cidade se encontra em total abandono quanto a sua infra-estrutura. A violência urbana a cada dia surpreende o Poder público e a população. Os espaços públicos se encontram deteriorados e serviços como saúde e educação estão muito a dever.

Acredita-se, porém, que existam meios que possam reverter tal situação, e que os esforços para esta transformação sejam iniciados mediante um planejamento consciente e coerente com a realidade da quarta capital do País.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, exige que as cidades se planejem, elaborando ou revisando seus planos diretores. Além disso, exige ainda uma nova forma de planejar, com o apoio de metodologias participativas que começam a fazer parte do cotidiano do planejamento urbano no Brasil e, conseqüentemente, em Fortaleza.

6.4 O planejamento participativo em Fortaleza: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza – PDDUA-FOR e o Plano Diretor Participativo – PDP

Fortaleza inicia a revisão de seu plano diretor, em dezembro de 2002. Mesmo porque a vigência do PDDU-FOR já estava por se encerrar e, dadas as transformações retromencionadas, muitos pontos da Lei precisavam ser revistos e adaptados. Portanto, é lançado o Projeto LEGFOR, primeiro passo para a revisão do plano, que seria denominado de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza, PDDUA-FOR.

O projeto LEGFOR, foi desenvolvido por uma equipe técnica composta por técnicos da prefeitura municipal, pela Universidade Federal do Ceará, através da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontim, ASTEF, da UFC e por consultores contratados.

Ao finalizar o período de sua gestão, o ainda prefeito Juraci Vieira Magalhães, na sua terceira gestão, manda para a Câmara Municipal o Projeto de Lei do PDDUA-FOR. Em virtude das eleições municipais, o plano que na época se afirmava, não havia tido a participação popular, embora não se confirme se observado o número de reuniões realizadas com participação de vários segmentos da sociedade, inclusive sendo levado aos bairros da periferia da cidade, como pelos relatos dos técnicos da Prefeitura de Fortaleza, quando da realização da entrevista.

Em maio de 2005, logo nos primeiros meses de sua gestão, a Prefeita Luiziane Lins retira o projeto de lei, para a revisão do plano diretor de Fortaleza, sob a alegação que a metodologia de elaboração do plano, não seguiu as exigências do Estatuto da Cidade – a participação popular.

Diferentemente de ser uma revisão do plano anterior, a nova gestão resolve elaborar outro plano. E, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental, PDDUA-FOR, dá lugar ao novo plano, denominado de Plano Diretor Participativo, PDP. Interessante é observar que o objetivo principal do novo plano diretor de Fortaleza foge ao real do significado do plano.

Ora, se o plano diretor é definido pelo Estatuto da Cidade como o

instrumento básico da política urbana, é porque ele ordena as atividades urbanas municipais. A participação popular é apenas um mecanismo, ou seja, uma metodologia de elaboração para que sua elaboração seja democrática.

Por que então, o novo plano diretor de Fortaleza é denominado de Plano Diretor Participativo? Participativa é a metodologia. O plano diretor trata da cidade e de suas funções e não da participação popular. E, mais importante do que a participação popular no processo de elaboração, é sua participação quando da gestão da cidade feita sob a luz de do plano diretor. E isso é o que se entende por gestão democrática.

Diferentemente do PDDUA-FOR, foi contratado para a todo o processo de elaboração do novo plano o Instituto Pólis, com profissionais de referência no que se refere ao planejamento urbano, mas que seria dispensável, já que a equipe técnica da Prefeitura, além de ter conhecimento técnico para tal serviço, dispõe de profissionais capacitados e de uma população ansiosa pelos novos rumos que a cidade tomará.

Espera-se, porém, que o Plano Diretor Participativo – PDP possa ser um plano inovador, que oriente e controle a verticalização na cidade, a defesa do meio ambiente, a implantação das ZEIS, a renovação urbana de áreas prioritárias mediante os instrumentos do Estatuto da Cidade, como as Operações Urbanas Consorciadas que, além de garantirem renovação e desenvolvimento, são importante instrumento de gestão democrática.

À população só resta a esperança, na nova Administração pública, iniciada em 2005, e que, juntamente com as organizações sociais, estão propondo um novo plano diretor que está sendo elaborado em virtude das exigências do Estatuto da Cidade.

Finda-se aqui a análise de toda a evolução do planejamento urbano de Fortaleza. No capítulo seguinte, antes de se concluir a pesquisa, busca-se fazer um retrospecto de cada fase do planejamento urbano de Fortaleza. Posteriormente à conclusão de toda a pesquisa, geram-se algumas perspectivas quanto ao futuro do planejamento e gestão urbanos de Fortaleza. Além disso, na conclusão, se faz uma projeção de futuras pesquisas (agenda de pesquisas) advindas a partir deste tema.

7 CONCLUSÃO

Num exame, mesmo que superficial da evolução das cidades brasileiras destacam-se o caráter espontâneo e muitas vezes caótico da sua expansão territorial e o irracional processo de parcelamento, uso e ocupação do solo, cujas conseqüências compõem uma paisagem comum em nossas cidades.

Isso se evidencia na sobrecarga do sistema de transporte, com a multiplicação do número, da distância e do tempo de viagens, na degradação de rios, lagoas e dunas e na devastação da vegetação natural, nos assentamentos habitacionais em áreas de risco, existência de vazios urbanos servidos por sistemas de infra-estrutura cara e ociosa, dentre outras situações que demonstram, sobretudo, a omissão e/ou o despreparo do Poder público que não utiliza instrumentos de gestão capazes de resolver tais problemas.

É válido ressaltar que a acelerada urbanização do Brasil aconteceu à margem da lei e fora do controle ou mesmo com a conivência do Poder Público. Em muitos casos, as deformações urbanas resultaram de intervenções do próprio Poder Público, lembrando que a Lei de Parcelamento do Solo, Nº 6.766, de 23 de dezembro de 1979, passou a vigorar a partir de 1980, quando as principais cidades brasileiras atuais já existiam e tinham grande parte de seu território parcelado.

Somente em 1988, pela vez primeira, a Constituição Federal tratou da questão urbana, dedicando-lhe os artigos, 182 e 183, que, por sua vez, foram regulamentados 13 anos depois pelo Estatuto da Cidade. Este chegou com atraso, pois só veio ser regulamentado quando o Brasil já era 82% urbano.

Foram estes dispositivos legais que passaram a exigir de cada município brasileiro seu plano diretor aprovado por lei municipal, para servir como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.” Além disso, o Estatuto da Cidade confere a devida importância ao plano diretor, quando, no artigo 40, § 1º, regulamenta que “o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

Para a aplicação destes dispositivos, o Estatuto da Cidade deu o prazo de 10 de outubro de 2006 para que, nos municípios onde haja obrigatoriedade de plano diretor, estes sejam elaborados sob pena de cometerem improbidade administrativa. Isso, porém, não representa sanção. O Estatuto da Cidade deveria ter apresentado sanções para as cidades e gestores que não estejam cumprindo a lei, e, principalmente, não estejam buscando dar ao cidadão o direito a uma cidade justa.

O plano diretor não é só uma lei com indicadores urbanísticos, pois precisa deixar de ser somente um documento institucional e administrativo, um instrumento de controle teórico e tecnocrático que só uns poucos entendem, para ser realmente um instrumento de política e controle da expansão urbana, fazendo com que a cidade cumpra sua função social e, para que isso aconteça, as diretrizes nele contidas devem ser implementadas a fim de garantir seu desenvolvimento institucional, econômico, social, político, jurídico, tributário e territorial.

Também, o plano diretor, no entanto, não tem a pretensão de solucionar todos os problemas da cidade, mas, como instrumento de gestão, visa a proporcionar as condições adequadas à atuação dos usuários e agentes da produção socioespacial da cidade, por intermédio de um conjunto de princípios e regras e de um processo de constituição de uma gestão democrática e compartilhada.

Não teria o plano diretor a responsabilidade de indicar em cada bairro a quantidade de escolas, creches, centros de emprego etc., de acordo com a necessidade de cada bairro e de acordo com o contingente populacional? Não teria o plano diretor a responsabilidade de reduzir a violência urbana, se, em cada bairro, se procurasse saber os pontos críticos de violência, promovendo assim o aumento de infra-estrutura adequada, da educação, do emprego e renda da população?

Na prática, o plano diretor ainda não é um instrumento de gestão porque ainda existe grande distância entre seu conteúdo e sua aplicação. E, para ser este instrumento de gestão da cidade ele deve abarcar em seu conteúdo as várias dimensões que o compõem: institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial.

Interessante observar a resposta dos entrevistados quando foram solicitados

para responder a seguinte indagação: Você acha que o plano diretor é o instrumento de gestão da cidade?

Para o ex-prefeito Vicente Fialho,

É sim! O plano diretor é o instrumento de gestão da cidade, considerando-se sempre que o planejamento urbano de uma cidade é um processo. Todas as cidades têm uma história de planejamento. Aqui, em Fortaleza, vem de muito longe. [...] Em cada plano que se constrói absorve as orientações e o que foi válido nas indicações dos planos anteriores então a gente tem que considerar o planejamento da cidade. O gestor municipal tem que considerar o planejamento da cidade como um processo evolutivo. Nenhum prefeito pode sentar e dizer 'eu não vou implantar este plano' e fica por aí mesmo. Não! O planejamento tem que ser considerado como um processo e esse processo como fundamento. Todos os planos elaborados na cidade ao longo do tempo, isso acontece em todas as grandes cidades do mundo. Todas as grandes cidades do mundo administram um processo contínuo de planejamento. Então o plano diretor é um instrumento de trabalho que apóia o processo contínuo de planejamento que toda a cidade deve conter.

De acordo com o economista José Meneleu Neto, titular da Secretaria de Planejamento e Orçamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza – SEPLA, responsável pela elaboração, ora em curso, do Plano Diretor Participativo de Fortaleza,

Sem dúvida! Sem dúvida que o plano diretor é instrumento de gestão da cidade. Não só como marco legal [...] você não pode pensar os outros instrumentos, digamos assim, o detalhamento sem plano diretor. Mas não é só por esse marco legal, não. Porque com a criação do Conselho da Cidade, dos conselhos, e essa é a grande novidade [...] Embora já houvesse a previsão desses mecanismos, hoje ele ganhou nova legitimidade [...] a gestão fica compartilhada [...] então a sociedade agora tá junto com o Estado na figura do poder municipal [...] esse compartilhamento eu acho que já é um grande salto [...] e por outro lado você cria meios pra permitir que essa gestão realmente se efetive [...] basta dizer que a prefeita, ela tem como meta, mesmo que ela não tivesse já está indicado no plano diretor, que não existe plano diretor se você não tiver instrumentos no nível do Estado, aqui no caso do município, capazes de implementar [...]. [...] a criação de um instrumento técnico capaz de fazer a gestão urbana funcionar junto com os instrumentos políticos que são os conselhos – conselho da cidade, os instrumentos tributários – a criação de um fundo para reforma urbana; esses instrumentos podem tornar o plano diretor uma coisa diferente do que ele foi no passado: excelentes peças técnicas, grandes elaborações, sonhos acalentados por grandes pessoas que conhecem a cidade, mas que nunca conseguiram sair do estrito círculo desses sonhadores, e talvez essa utopia seja a vida dela. Claro que as barreiras são enormes, barreiras culturais, os corporativismos que existem em todas as áreas da cidade. Essa incapacidade de pensar a cidade como um todo, e o tal do ponto cego, que não é o economista sociólogo, o arquiteto urbanista, o sujeito do meio ambiente, o advogado, não é nenhum desses. Talvez esse sujeito aí, não seja nenhuma especialidade. Talvez esse seja o especialista em cidade, que na verdade não é especialidade nenhuma. Se a gente produzir um consenso a partir desses instrumentos

acredito que o plano diretor consiga bons resultados e se agente não conseguir, o resultado daqui a 10 ... 20 anos para as nossas cidades aponta pra um futuro terrível. Um futuro onde a criação da perda de legitimidade do Estado, a crise fiscal do poder público do agravamento do nível de conflito social, da perda de capacidade de planejar o futuro [...] sob pena de não fazer mais sentido, se discutir daqui a 20 anos não poder se discutir mais plano diretor...

Ou as grandes cidades, ou elas se tornam grandes espaços urbanos de realização da vida [...] ou então vão se tornar desertos com grandes densidades populacional [...] desertos de que? Desertos de possibilidade [...].

Quando o mesmo questionamento foi realizado ao arquiteto e urbanista Francisco das Chagas do Vale Sales da Célula de Planejamento Urbano da Secretaria da Infra-Estrutura da Prefeitura Municipal de Fortaleza, ele respondeu que,

Ele é pra ser, mas ele não é porque o planejamento é uma atividade lenta e ninguém gosta de não ter a resposta de ontem. [...]

Aqui no órgão do planejamento, não temos tido urbanistas na direção. A gente pegou muito economista e quando eles chegam, passam um ano e, no segundo ano é que eles dizem: 'eu pensei que planejamento era outra coisa'. Porque eles tinham como idéia de planejamento só o planejamento econômico e o plano diretor é eminentemente físico. Se você pegar a concepção de macrozoneamento, são todas as informações físico-espaciais. Setenta por cento das informações que você usa no planejamento são físicas e você consegue mapear. As pessoas não têm essa concepção. [...]

Outra coisa é que cada secretaria define sua programação independente do planejamento que está lá. Isso é fruto de um perfil qualificado de cada profissional pra determinada secretaria. A pior coisa que aconteceu e tá agravando, não sei como é que tá funcionando em outras cidades é a falta de continuidade técnica-administrativa. Não existe mais uma política de treinamento, nem de concurso, nem tem interesse do gestor de fazer isso. [...]

Não estou generalizando, mas com toda certeza arquitetos e engenheiros não sabem a distinção entre plano diretor, lei de uso e ocupação do solo e código de obras. [...] e são os que estão no mercado! Os que a gente convive. [...]

Assim como o arquiteto e urbanista Prisco Bezerra Júnior, também da Célula de Planejamento Urbano da Secretaria da Infra-Estrutura da Prefeitura Municipal de Fortaleza respondeu que,

O ideal é que ele fosse. Ele não é por ignorância do gestor. [...] Nunca a gente conseguiu achar uma solução, nem entender a população saber o que é plano diretor, saber o que lei de uso e ocupação. Por que existe? Por que não existe? Essa questão de história de participação, ninguém consegue. Aqui nós estamos numa gestão de esquerda, do PT, que já iniciou implantando o orçamento participativo com a experiência do Rio Grande do Sul. [...] Entraram num processo de plano diretor participativo, mas é só falácia, porque as pessoas não entendem [...].

Na opinião do arquiteto e urbanista Airton Ibiapina Montenegro Jr.,

É óbvio. O plano diretor é o instrumento por excelência para assegurar uma gestão mais consistente das estruturas urbanas.

O plano diretor consiste num documento que minimamente deve apresentar uma visão estratégica de cidade ou do município. [...] Por definição e por excelência o plano diretor é obrigatoriamente o instrumento de gestão da cidade. Agora é claro que ele não vai sozinho resolver todos as questões. Associado a ele existe todo um conjunto de temas e procedimentos que devem ser encarados. O primeiro deles que eu destacaria é associado ao plano diretor, a consolidação de um procedimento de gestão participativa. Ele é quem vai assegurar que aquelas indicações, aqueles procedimentos, aqueles projetos, aquelas recomendações de fato, venham a ter condições de se materializar porque na hora que ele é um instrumento aceito pela população, pelas lideranças, pelos agentes que constroem a cidade, aí quando eu digo agente, me refiro ao agente usuário da cidade, ao agente investidor da cidade e o agente poder público da cidade. Então esses três agentes têm que necessariamente estabelecer um processo de diálogo completo e permanente no processo de elaboração do plano e no processo de implementação do plano que é a etapa seguinte. O outro aspecto e o outro agente também importante nesse procedimento, além do próprio plano diretor, é exatamente o agente público, esse agente público que a gente sabe que no Brasil, ele ou não demonstra interesse por adotar os roteiros, as recomendações, os projetos de um plano diretor por considerarem que isso fere interesses [...] ou não ta preparado para trabalhar com esse instrumento, então o que aparece como linha de frente, como vital, é a preparação de quadros dentro a cidade para assumir esse processo de implementação. [...] Você pode ter uma excelente proposta de organização socioeconômica e territorial para um município; você pode ter uma população extremamente motivada para cobrar, para participar. Ela participou, ela vivenciou o processo de elaboração do plano, ela está pronta pra vivenciar a fase de implementação, de acompanhamento, de ajuste [...] nos planos. Se não houver quanto a isso, uma estrutura pública mínima e que seja preparada, que entre no processo de implementar o plano conhecedora dos conceitos, dos conteúdos desse plano; conhecedora dos procedimentos a implantar para que possa haver realmente uma revolução real na hora em que se conseguir consolidar esse tripé: o plano, [...] a atuação do agente público atuante e preparado e uma sociedade civil organizada, capacitada para cobrar, para avaliar, para exigir seus direitos. Em última análise a implantação de um plano diretor contém inúmeros aspectos componentes da cidadania que devem ser estimulados valorizados e ampliados no Brasil e em qualquer cidade.

Em todas as respostas, foi constatada a importância do plano diretor como instrumento de gestão da cidade. Além disso, constata-se também que a escolha das variáveis escolhidas para esta pesquisa foi acertada visto que todos os entrevistados citaram em suas respostas as variáveis metodológicas, como por exemplo, a dimensão institucional, quando Airton Montenegro falou da estrutura administrativa que cada prefeitura deve ter para conseguir implementar o plano, bem como da dimensão social, econômica, territorial; as dimensões jurídica e tributária, segundo José Meneleu Neto; e todos falaram da dimensão política do plano, da participação da sociedade e também do interesse e da capacitação do agente

público na resolução de tais problemas.

Fato relevante quanto às respostas deste questionamento foi a distância do discurso dos técnicos da prefeitura de Fortaleza e do secretário de planejamento municipal, principalmente quanto a dimensão política do plano diretor, no que se refere a participação popular.

Observa-se, partir daí, que há um distanciamento entre o planejador e o gestor público. Talvez o urbanista não tenha o conhecimento adequado da estrutura municipal e o gestor não tenha conhecimento ou até mesmo não dê maior importância às propostas de desenvolvimento da cidade. O que está no papel proposto pelo planejador, no caso, sempre uma equipe multidisciplinar, parece ser inalcançável ao gestor. O planejamento deve ser um instrumento que norteie e controle o desenvolvimento de uma cidade, mas também há de ser flexível e criativo para tornar a gestão eficiente a partir de sua implementação.

Os administradores relacionam a prática da gestão e do planejamento a essa ou aquela pessoa, ou até mesmo a uma entidade partidária, por isso o plano diretor até hoje, geralmente, não é aplicado, talvez por ser um instrumento que perpassa o período de uma gestão municipal e os gestores municipais se preocupam em dar uma “identidade” à sua permanência como administradores. Os gestores públicos não compreenderam, ou melhor, ainda não atinaram para a idéia de que a figura do prefeito é decisória na gestão municipal. Além disso, verifica-se que a sociedade brasileira ainda é pouco politizada e não entendeu que sua participação é fundamental no planejamento urbano nas cidades.

Outro fator que leva a esse abandono do planejamento da cidade, fazendo com que esta seja gerida por meio de obras pontuais é a descontinuidade administrativa. Na ânsia de se *sobressaírem* como um bom gestor, os prefeitos preferem *esquecer* o que a administração antecessora à sua planejou, realizou, para poder iniciar uma nova administração, partindo de um *ponto zero*, caracterizando, portanto, a descontinuidade administrativa. O plano diretor possui diretrizes que devem ser realizadas a curto, médio e longo prazo, portanto, ultrapassa gestões. Para isso, sua implementação tem que ser continuada. Ele é o vínculo entre o planejamento e a gestão urbanas.

Uma gestão sem planejamento, nunca será uma gestão eficaz, pois quem não planeja não tem metas a cumprir. A resistência das administrações públicas, ao ponto de a existência de plano diretor municipal tornar-se preceito constitucional só encontra explicação no exercício político sustentado pela fuga de compromissos e pela busca de flexibilidade de ação. Apesar de ser preceito constitucional e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, verifica-se que as sanções pela falta de planejamento por parte do Poder público são brandas, permitindo que haja descaso tanto no momento do planejamento como na sua implantação.

Os gestores de Fortaleza atropelam as diretrizes planejadas e a vontade da sociedade. A cidade ainda necessita, e urgentemente, sanar problemas básicos como a implantação de infra-estruturas e serviços públicos essenciais. Somente uma gestão municipal harmonizada – prefeito, vice-prefeito, Câmara Municipal, servidores e sociedade – pelo compartilhamento de direitos e deveres, poderá fazer da cidade um lugar para viver bem. Para isto, há que se construir uma cidade que inclua todos, que não deixe de fora de suas políticas aqueles que vivem, estudam, trabalham e constroem o tempo novo que se deseja.

O Município de Fortaleza esteve mais planejado e gerido na primeira fase do planejamento urbano, no período em que Silva Paulet e Adolfo Herbster eram os responsáveis pelo planejamento e execução das obras da Administração Pública, apesar dessa época ainda ser o período de formação da estrutura urbana da cidade, o que não deixa de ser relevante para sua evolução.

Entende-se que o fracasso da complementaridade e interdependência do planejamento e gestão urbanos de Fortaleza se inicia com a Primeira República e a oligarquia *acciolyna*, que, em vez de se preocupar com o planejamento e a gestão, visto que a população de mendigos, sem-tetos e indigentes aumentava assustadoramente, se ocupou de embelezar a cidade, com obras pontuais como, por exemplo, a reforma de praças, a construção de jardins, especificamente, a parte central da cidade, esquecendo-se da periferia, que crescia a cada dia. Além disso, durante os vinte anos em que ficou no poder (1892-1912), fraudes, corrupção e atos de violência contra adversários políticos foram uma constante.

A preocupação com o *aformoseamento* e com a higienização, preocupações

de ordem nacional e internacional (*vide* as reformas urbanísticas de *Hausmann* em Paris), no início do século XX, também constitui mais um fator de distanciamento do planejamento da cidade.

Já na segunda fase do planejamento, a dos planos propositivos, o Poder Público e os fortalezenses ao longo da evolução de Fortaleza, não souberam aproveitar várias diretrizes urbanísticas propostas, sob a alegação de que seriam obras financeiramente inviáveis e sem necessidade; a começar pela elaboração do Plano de Remodelação e Extensão, em 1933, que nem chegou a ser concluído, pois, apesar da vontade do prefeito Raimundo Girão, de ter um instrumento de planejamento para a gestão da cidade, a Câmara Municipal, na época, achou por bem, em lugar do plano, usar o recurso financeiro disponível para a construção de um abrigo para menores infratores.

O mesmo fato aconteceu em relação ao Plano Diretor de Remodelação e Extensão, elaborado em 1947, quando o plano também não foi regulamentado, pelo fato de as propostas de alargamento de vias, principalmente na zona central, terem sido consideradas absurdas. Absurdo é, hoje, a quarta cidade, em população do País, possuir deficiências em sua estrutura urbana, pela falta de implementação das diretrizes urbanísticas para ela propostas.

O primeiro plano regulamentado para Fortaleza, o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, Lei N° 2.128, de 20 de março de 1963, apesar de ter sido bem aceito e suas propostas condizentes com a situação da cidade, inclusive com propostas que, atualmente, são inovadoras, regulamentou por algum tempo a gestão, porém várias das propostas inovadoras, por sua implementação ser de longo prazo, como a da avenida-parque Beira Mar, do Centro de Eventos, da configuração dos centros de bairros propostos, não foram continuadas pelas gestões posteriores.

Na terceira fase do planejamento, dos planos de ordenamento, a elaboração do PLANDIRF em 1972, por ter em seu conteúdo diretrizes para a implantação do planejamento, ainda não pôde ser considerada um exemplo de como o planejamento (plano diretor) é o instrumento de gestão urbana, porque se constituiu um planejamento tecnocrático, elaborado em escritórios, numa época de regime ditatorial e sem a participação popular.

As diretrizes urbanísticas propostas nesse plano, apesar de terem sido inadequadas, e o controle de sua implementação, de tal modo foram tão marcantes que, embora, vários projetos, principalmente em relação ao sistema viário não tenham sido implementados, a estruturação urbana proposta pelo PLANDIRF através dos corredores de atividades, ainda hoje, configura as relações econômicas, sociais, tributárias e físico-territoriais na cidade de Fortaleza.

A partir de então, observa-se que os planos subseqüentes foram e estão sendo elaborados para tentar sanar ou minimizar os problemas que a falta de planejamento anterior causou.

Constatou-se, também, que o planejamento urbano em Fortaleza, por meio dos planos diretores, na maioria das vezes, foi pautado mais em planos viários e, quando se tratava da implementação destes, poucos eram os instrumentos de gestão, além de propostas relacionadas com o ordenamento espacial e suas relações com as dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial.

Em relação à eficácia do planejamento urbano, pode-se verificar que os planos diretores regulamentados para Fortaleza foram eficazes quanto sua forma de planejar no que se refere à sua dimensão territorial, entretanto, não se chegou a interdisciplinarizar às demais dimensões.

Além disso, poucos chegaram a ser implementados pelas gestões municipais, bem como ressaltou o dirigente da Secretaria do Planejamento do Município de Fortaleza, José Meneleu Neto, ao acreditar que se o plano diretor for eficaz e for implementado, pode resultar em uma gestão urbana eficiente, constituindo-se assim num instrumento de gestão urbana.

Numa metrópole que, pela maneira com que foi gerida, principalmente, no século XX, se transformou numa cidade que segrega a maioria de seus habitantes, nem as diretrizes urbanísticas, que se iniciaram desde as primeiras cartografias da cidade com seus vetores de expansão, até os planos diretores propostos para a Fortaleza, que atravessaram várias gestões municipais, foram eficazes para garantir que ela exercesse sua função social.

A história repete-se uma vez mais. A atual Administração municipal, eleita para a gestão 2005-2008, rejeitou na íntegra o Projeto LEGFOR, elaborado na gestão anterior, que objetivava realizar a revisão do plano diretor de Fortaleza, o qual, após a revisão, seria denominado de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental – PDDUA-FOR, argumentando a falta de participação popular no processo de elaboração.

Fortaleza, a quarta cidade em termos populacionais no Brasil, está sem plano diretor, pois o PDDU-FOR, Lei N°7.061, de 16 de janeiro de 1992, em seu artigo 19, regulamenta que o plano terá vigência de dez anos, portanto, o prazo de vigência do referido plano expirou em 2002.

Observa-se a inexistência de um planejamento, para referenciar as ações desta gestão, para revelar seus objetivos, diretrizes, prioridades e metas, e passados quase dois anos, constata-se que a estrutura administrativa existente foi assimilada, além de continuar a resolver os problemas da cidade por meio de ações e demandas pontuais, frustrando expectativas e desperdiçando o período politicamente mais favorável, para operar intervenções inovadoras e estruturantes.

Também é inegável, porém, que, a Administração municipal, gestão 2005-2008, realizou a renovação dos quadros dirigentes e introduziu alguns mecanismos de transparência, como o plano plurianual e o orçamento participativos; além disso, procura desenvolver uma gestão baseada na ética de suas ações.

Apesar disso, vai apenando a população com uma ação governamental desarticulada, lenta e insatisfatória, em grande medida causada pela inexperiência dos novos dirigentes e, principalmente, pela inexistência de, pelo menos, um planejamento composto de um conjunto de propostas a serem implementadas. Isso pode ser comprovado pela demora para o início dos trabalhos de elaboração do novo plano diretor, que só foram retomados em maio de 2006.

Como a elaboração de um plano diretor perpassa várias etapas e instâncias de aprovação, é bem provável que o 1º Plano Diretor de Fortaleza do Século XXI, elaborado à luz do Estatuto da Cidade e com o objetivo de vir a ser o vínculo entre o planejamento e a gestão municipal, venha a ser promulgado somente em meados de 2007, ou seja, faltando pouco tempo para o fim da atual gestão.

Espelhando-se nos exemplos das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, é possível perceber que Fortaleza está saindo da faixa dos municípios considerados passíveis de administração. Seria importante, contudo, que o plano diretor de Fortaleza, que ora se encontra em elaboração, contemplasse algumas constatações nas suas propostas, alguns fatos observados na evolução da cidade, quais seja:

- o novo perfil demográfico de Fortaleza, que demonstra a nova distribuição espacial da população, a diminuição do crescimento populacional, tanto em relação às taxas de natalidade, como aos fluxos migratórios e o aumento da população jovem e adulta, inclusive demonstrando aumento da expectativa de vida dos idosos;
- a metropolização, que hoje se apresenta com um forte dinamismo no Município, fazendo com que o raio de influência metropolitana fosse aumentado;
- a necessidade de um novo modelo de estruturação urbana, que leve em consideração a nova distribuição espacial da população, das atividades produtivas dos serviços;
- o transporte e o sistema viário, no qual o futuro plano diretor, além de conter um “plano de transporte urbano integrado”, exigência do Estatuto da Cidade (Art. 41 §2º), precisa
 - promover a integração dos sistemas de transporte rodoviário e ferroviário e do sistema de terminais de transporte público de modo a viabilizar a intermodalidade,
 - redefinir o papel dos terminais, evitando que sejam, como atualmente, apenas estações de transferência e transformando-os em indutores das novas centralidades, e
 - promover e estimular a integração do transporte municipal, metropolitano, intermunicipal e interestadual;
- deixar de tratar o patrimônio natural, cultural e histórico como um ônus e compreender que este patrimônio tem extraordinário potencial para dinamizar e diversificar atividades econômicas, gerando oportunidades de trabalho e renda.

- dar ao plano a prioridade social, para que a função da propriedade seja cumprida, uma das principais premissas do Estatuto da Cidade. Espera-se que o 1º Plano Diretor de Fortaleza, elaborado de acordo com os princípios do Estatuto da Cidade, notável pela primazia da função social da propriedade imobiliária urbana, seja um instrumento de gestão capaz de viabilizar a efetiva prioridade social;
- procurar resolver possíveis conflitos inter-institucionais, já que a política de desenvolvimento urbano, no Brasil, é, na prática, desenvolvida pela União, estados e municípios. As divergências e interesses político-partidários invadem o espaço administrativo, produzindo superposição, choques e interrupção de ações que resultam em deformações e desperdício. Fortaleza serve bem como exemplo destas disfunções em setores importantes da Administração Pública como transporte coletivo, meio-ambiente e turismo. A qualidade e abrangência do futuro plano diretor pode constituir fator influente na superação dos conflitos inter-institucionais;
- o futuro plano diretor deve ser o protagonista dos novos paradigmas da Gestão Municipal, na medida em que ele realmente seja instrumento para a gestão da cidade, fazendo com que esta abandone a tradição de atuar seguindo a intuição e reagindo a demandas e pressões, auxiliando o gestor municipal nas questões institucionais, políticas, econômicas, jurídicas, tributárias, sociais e territoriais, e, fundamentado em informações atualizadas e confiáveis, empenhar-se em implementar uma ação planejada, apropriada à conjuntura e caracterizada pela visão de futuro, além de fornecer os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade para a ampliação de sua receita própria; e
- a promoção do controle social pela gestão democrática regulamentada pelo Estatuto da Cidade e concretizada por mecanismos de transparência, como o plano plurianual e o orçamento participativos, além da instituição de conselhos de monitoramento é a única forma de viabilizar a implementação e a continuidade de um plano diretor.

Sabe-se que para grandes cidades como Fortaleza, a existência de um plano diretor, como instrumento de programação, controle e avaliação não é apenas

uma opção inteligente, símbolo de modernidade; é, de fato, uma imposição da realidade, é a alternativa capaz de viabilizar uma gestão pública racional e eficiente.

Um novo tempo começa para as cidades que estão buscando gestão pautada no planejamento adequado, para que se possa bem administrá-las. Uma cidade deve ser gerida com ética, responsabilidade e ousadia. Uma boa gestão deverá proporcionar à população oportunidades de crescimento, prosperar e usufruir um nível de qualidade de vida compatível com os parâmetros de aferição internacionalmente satisfatórios.

Portanto, espera-se que a pesquisa aqui apresentada tenha contribuído para o objetivo principal, que foi mostrar a eficácia dos planos diretores como instrumento central para a gestão das cidades, a partir do momento em que utilizou Fortaleza como objeto da pesquisa, na qual se mostra que os problemas da cidade advêm da não-implementação dos planos urbanísticos para ela elaborados, por parte dos vários gestores que até os dias atuais a governaram.

Isso acontece pelo desconhecimento ou falta de compromisso público com a importância do planejamento urbano, não só por parte dos gestores, como também dos demais dirigentes ligados ao planejamento e às finanças públicas municipais, que, em detrimento de um planejamento sistêmico a médio e longo prazos, preferem optar pela execução de projetos e obras pontuais, a fim de demarcarem seu período de gestão sem, na maioria das vezes haver preocupação com o futuro das cidades. Tais obras pontuais de reversão difícil, impactando negativamente na cidade, deixam assim de promovê-la como um lugar para bem viver.

O planejamento tardio e incompleto também pode ser considerado um fator que levou as cidades a muitas vezes não implementá-lo, já que a obrigatoriedade do planejamento urbano inicia-se com o Estatuto da Cidade, quando o País é considerado tem 82% da sua população vivendo em áreas urbanas.

O ponto crucial, que pôde ser verificado por esta pesquisa, foi a falta de vínculo entre planejamento e gestão urbanos, quando os planos urbanísticos elaborados para Fortaleza não serviram de guia para as administrações, fazendo com que muitos projetos que poderiam desenvolver melhor a cidade não fossem implementados, e cuja ausência até os dias atuais é sentida.

Nas conversas com os técnicos da Prefeitura Municipal de Fortaleza, ficou claro que a linguagem técnica desses planos muitas vezes assusta o leigo ou mesmo o gestor, que não vê no plano um instrumento que possa ser usado no cotidiano, provando, o distanciamento entre o planejamento, os investimentos do Poder Público e a gestão.

Não há nos quadros da Prefeitura, apesar da competência de seus dirigentes profissionais capacitados para entender e pôr em prática o planejamento, por meio da gestão, para que a Administração Pública seja eficiente e eficaz. São arquitetos e urbanistas e sobrepõem os aspectos físico-territoriais aos aspectos econômicos, ou são economistas que sobrepõem os aspectos econômicos em detrimento dos físico-territoriais, citando estes só para exemplificar.

Em virtude dessa constatação, propõe-se que a Academia deve urgentemente buscar uma definição quanto à formação de um profissional que possa ter a compreensão totalitária desse objeto complexo e concreto, que é a cidade, seu planejamento e sua gestão. Verifica-se que, nos cursos de Arquitetura, o urbanismo e o planejamento urbano estejam servindo de suporte para a Arquitetura, não sendo devidamente estudados e pesquisados, até mesmo pela sobrecarga de disciplinas estabelecidas para os alunos. Portanto esse profissional surge para auxiliar os arquitetos e urbanistas na construção intelectual e prática das cidades.

Observou-se que, atualmente propaga-se que planejamento e gestão urbanos devem estar apoiados, ou melhor, subordinados à gestão democrática, por meio da participação popular. Verificou-se, entretanto, que, apesar de ser uma exigência do Estatuto da Cidade, e embora não se possa generalizar, a participação popular na elaboração dos Planos Diretores Participativos – PDPs deixa a desejar no que se refere ao desconhecimento da população sobre o significado do plano diretor e de seus impactos na gestão da cidade. Ressalte-se que a participação popular é importante na etapa de elaboração do plano diretor, porém, imprescindível no processo de gestão da cidade, mediante a implementação do plano.

A pesquisa também contribuiu para que o planejamento urbano, mediante a implementação do plano diretor, possa ser visto como instrumento que facilita a gestão de uma cidade, já que ele interfere nos aspectos institucionais, econômicos,

sociais, políticos, jurídicos, tributários e territoriais. Além disso, com a presente pesquisa procurou-se sensibilizar os gestores, demais dirigentes do Poder Público e a população, demonstrando a importância do plano diretor como instrumento de gestão da cidade.

Abre-se aqui um espaço para a proposição de um *fórum permanente*, relacionado à eficiência da gestão das cidades a partir a implantação do planejamento, por meio dos planos diretores. Esse fórum deveria ter a participação dos principais entes que atuam na prática do planejamento e da gestão urbanos: Academia, gestores públicos e sociedade. Assim, se poderiam identificar problemas, propor alternativas e apontar soluções para o planejamento e da gestão urbanos nas cidades brasileiras.

Foi observado que os planos diretores elaborados para Fortaleza, até o momento, não tiveram alcance para vislumbrar realidades emergentes (desemprego, problemas ambientais, ocupações espontâneas, problemas relacionados ao sistema viário e ao transporte público, violência urbana, insuficiência no atendimento à educação e à saúde, dentre outros) e foram contrariados pela força de fatos políticos, ou por estarem realmente ultrapassados em relação ao dinâmico crescimento da cidade ou porque este instrumento de gestão ainda não é reconhecido na plenitude de seu valor, por gestores e dirigentes do setor público, em especial os profissionais que compõem a esfera municipal e pela população, pois, se conhecessem o significado e a importância desse instrumento, teriam como exigir que a função social da cidade fosse cumprida, tornando-a um lugar para viver bem.

Ter a cidade de Fortaleza como objeto desta pesquisa foi um grande desafio, pois, apesar de ser a quarta em população do País, ainda não existe um número significativo de pesquisas relacionadas à cidade, muito menos relacionadas ao planejamento e gestão urbanos.

Além disso, são desconhecidos estudos relacionados à evolução do planejamento e da gestão urbanos, bem como trabalhos que relacionam o planejamento e a gestão urbanos em Fortaleza com as variáveis metodológicas presentes nesta dissertação, as quais foram destacadas como as dimensões do

plano diretor (institucionais, econômicas, sociais, políticas, jurídicas, tributárias e territoriais).

Por fim, considera-se que, em virtude da complexidade e do ineditismo desta dissertação, esta pesquisa é a contribuição inicial para outras relacionadas às práticas do planejamento e da gestão urbanos, considerados atividades complementares e interdependentes na cidade de Fortaleza.

A partir desta dissertação, outros temas poderão ser estudados, a partir de uma agenda de pesquisas referente ao tema, que constará dos seguintes estudos:

- buscas relacionadas a cada uma das dimensões do plano diretor aqui analisadas – institucionais, econômicas, sociais, políticas, jurídicas, tributárias e territoriais;
- investigações relacionadas à aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e, conseqüentemente, do plano diretor participativo de Fortaleza;
- estudo vinculado à avaliação pós-implementação do novo plano diretor de Fortaleza;
- exames científicos ligados ao ensino do planejamento urbano, já que a pesquisadora, tem atividades de magistério;
- pesquisas relacionadas às melhorias dos mecanismos de gestão urbana, no que se refere à implementação dos planos diretores;
- experimentos acerca da aplicação de novos conceitos de planejamento urbano;
- esquadramento de temáticas respeitantes à segregação socioespacial causada pela implantação de eixos-rodoviários, trilhos, dentre outros; e, dentre outros,
- sondagens relativas a temas de economia urbana.

Convém ressaltar que a pesquisadora já está desenvolvendo estudos a respeito da Receita Própria Municipal e o Plano Diretor – dimensão tributária do plano diretor, onde vai detalhar como o plano diretor, através dos instrumentos do Estatuto da Cidade, pode aumentar a receita municipal.

É válido lembrar que as pesquisas aqui mencionadas sempre terão como *locus* o Município de Fortaleza, sempre na tentativa de promover subsídios para torná-la um lugar para viver bem.

REFERÊNCIAS

Referências bibliográficas

ASCERALD, Henry (org.). **A Duração das Cidades**. Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ASSIS, José Chacon. Apresentação. In: ASCERALD, Henry (org.). **A Duração das Cidades**. Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal**, Brasília, 1988.

BRASIL. IBGE. **Censo 2000**. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei Nº. 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Parcelamento do Solo Urbano**. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/6766-79.htm>>. Acesso em 24 de ago. de 2006. Brasília, 1979.

BRASIL. **Lei Nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade**. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo. Guia para Elaboração para o Município e Cidadãos**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 06 de ago. de 2004.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio & CHAIA, Vera. **Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular**. São Paulo: Cortez, 2002.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Planos Diretores: Avaliação da Experiência Recente. **Cadernos do IPPUR**, Vol XI, números 01 e 02, 1997.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. 1.ed. Tradução de Arlete Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. (Tradução de *La Question Urbaine*).

CASTRO, Antônio E.; VIEIRA, Eduardo N.; WILHEIM, Jorge; ALENCASTRO, Leonora U. de; DEBIAGGI, Moema C. **Política Urbana**. A Produção e o Consumo da Cidade. 2.ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

CASTRO, José Liberal de. Contribuição de Adolpho Herbster à forma urbana da Cidade de Fortaleza. In: **Revista do Instituto do Ceará**. Tomo CVIII, Ano CVIII, p.43-91. Fortaleza, 1994.

_____. Apresentação. Introdução: A Cidade. In: **Prefeitura Municipal de Fortaleza**. A Administração Lúcio Alcântara. Fortaleza: Grafisa, 1982.

_____. **Fatores de Localização e de Expansão da Cidade de Fortaleza**. Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1977.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DOCUMENTO MEMORIAL Justificativo do Plano Diretor para a Cidade de Fortaleza. **Revista do Instituto do Ceará**. Fortaleza, v. 59, p.215-243, 19???

DOWBOR, L. **Planejamento Municipal**. Petrópolis: Vozes, 1977.

FORTALEZA. **Plano Diretor Participativo**. Disponível em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/planodiretor>>. Acesso em 15 de set. de 2006.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Fortaleza. Informações Cartográficas**. Fortaleza, 2004.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Estudo das Vantagens Competitivas do Centro da Cidade de Fortaleza**. Fortaleza, 2004.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Fortaleza em Números**. Fortaleza, 2003.

_____. Câmara de Dirigentes Lojistas de Fortaleza et. al. **Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza, 1999.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Lei de Uso e Ocupação do Solo**. Fortaleza, 1996.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza. Lei N° 7.061 de 16 de janeiro de 1992**. Fortaleza, 1992a.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza. Síntese Diagnóstica**. Fortaleza, 1992b.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Anexo I – Aspectos Históricos Antecedentes ao PDDU-FOR**. Fortaleza, 1990a.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Lei Orgânica de Fortaleza**. Fortaleza, 1990b.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Diretor Físico. Lei N° 5.122A de 23 de março de 1979**. Fortaleza, 1979.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Diretor Físico. Lei N° 4.486 de 27 de fevereiro de 1975**. Fortaleza, 1975.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza. PLANDIRF**. Fortaleza, 1972.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza. Lei N° 2.128 de 20 de março de 1963**. Fortaleza, 1963.

FURLANI, Clarissa. Planos para Futuro. **O Povo**. Fortaleza 280 anos. Revista dominical em homenagem ao aniversário de Fortaleza. nº10, p. 5. 2006.

GIRÃO, Raimundo. **Geografia Estética de Fortaleza**. 2.ed. Fortaleza: BNB, 1979.

GONDIM, Linda M. Modelos Alternativos de Planejamento e Gestão Urbana: Tendências, Possibilidades e Limitações. **Revista de Administração Municipal** N° 36, 1989.

_____. **Plano Diretor e o Município: Novos Tempos, Novas Práticas**. Textos de Administração Municipal N° 07. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade**: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos. Brasília, D.C.: Instituto Pólis, 2001.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Verso e Reverso do Perfil Urbano de Fortaleza**. São Paulo: Annablume, 2000.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota & ORIÁ, Ricardo. De Forte a Vila e Cidade (1603-1889). In: SOUZA, Simone; RIBEIRO, Francisco Moreira; PONTE, Sebastião Rogério; ORIÁ, Ricardo; JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Fortaleza: A Gestão da Cidade**. Uma História Político-Administrativa. Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza, 1995.

KOSTER, Henry. **Viagens ao Nordeste do Brasil**. Trad. e Notas Luiz da Câmara Cascudo. São Paulo: Nacional, 1942.

LEITÃO, Cláudia Sousa. **Memória do comércio cearense**. Rio de Janeiro: SENAC, 2001.

LEME, Maria C. da S. (coord.). **Urbanismo no Brasil 1865-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAU / USP; FUPAM, 1999.

LEVY, Evelyn. **Democracia nas Cidades Globais**: Um Estudo sobre Londres e São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

LIMA, Pedro de. **Saneamento e Modernização em Natal**: Januário Cicco, 1920. Natal: Cooperativa Cultural / Sebo Vermelho, 2003.

_____. **Arquitetura do Rio Grande do Norte**: Uma Introdução. Natal: Cooperativa Cultural / Sebo Vermelho, 2001.

_____. **O Mito da Fundação de Natal e a Construção da Cidade Moderna Segundo Manoel Dantas**. Natal: Cooperativa Cultural / Sebo Vermelho, 2000.

_____. **Natal Século XX**. Do Urbanismo ao Planejamento Urbano. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). FAU / USP. São Paulo / SP, 1998.

LOPES, Rodrigo. **A Cidade Intencional**. O Planejamento Estratégico das Cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARICATO, Ermínia. **Brasil Cidades. Alternativas para a Crise Urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MARQUES, Regina Elizabeth do Rego Barros. **Urbanização, Dependência e Classes Sociais: O Caso de Fortaleza.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson (orgs.). **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades.** Estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

MENEZES, Antonio Bezerra de. **Descrição da Cidade de Fortaleza.** Fortaleza: UFC / Casa de Jose de Alencar, 1992.

MERA, Adina. **O profissional Chamado Urbanista.** In: Curso de Planejamento Físico-IAB-Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento Guanabara: 2ª. parte do 3º ciclo. Experiências Brasileiras – Fortaleza. Guanabara: [s.n.], 1962.

MONTENEGRO Jr. Airton Ibiapina. Exposição do Modelo de Uso e Ocupação do Solo Urbano Adotado para Fortaleza e Descrição Sumária da Legislação que o Institucionalizou. In: Fórum de Debates Adolfo Herbster, 1980. **Anais** do Fórum de Debates Adolfo Herbster. Fortaleza: Suplam, 1980.

MOTA, Valter T.; HESSELN, Lígia Gonçalves; GIALDI; Silvestri. **Normas Técnicas para Apresentação de Trabalhos Científicos.** 3.ed. Caxias do Sul: Educs, 2004.

NEVES. Berenice Abreu de Castro. O Engenheiro e a Cidade: Adolfo Hebster e Fortaleza na Segunda Metade do Século XIX. In: Cidade e Produção do Cotidiano. **Anais** do Seminário Interdisciplinar. Recife: MDU Recife / ANPUR, 1995.

PONTE, Sebastião Rogério. A Cidade Remodelada (1889-1930). In: SOUZA, Simone; RIBEIRO, Francisco Moreira; PONTE, Sebastião Rogério; ORIÁ, Ricardo; JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Fortaleza: A Gestão da Cidade.** Uma História Político-Administrativa. Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza, 1995.

RATTNER, Henrique. Prefácio. In: ASCERALD, Henry (org.). **A Duração das Cidades.** Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

REIS, Nestor Goulart. Urbanização e Planejamento no Brasil – 1960 / 1983. In: **Cadernos de Pesquisa do LAP** N°11. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação, 1996.

_____. Notas sobre o Urbanismo no Brasil. Segunda Parte: Séculos XIX e XX. In: **Cadernos de Pesquisa do LAP** N°09. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação, 1995.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**. Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. & SANTOS JR., Orlando Alves (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma urbana**. O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Francisco Moreira. De Cidade a Metrópole (1945-1992). In: SOUZA, Simone; RIBEIRO, Francisco Moreira; PONTE, Sebastião Rogério; ORIÁ, Ricardo; JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Fortaleza: A Gestão da Cidade**. Uma História Político-Administrativa. Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza, 1995.

ROLNIK, Raquel. **Planejamento e Gestão: um Diálogo de Surdos?** Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro/Curso de gestão urbana e de cidades, 2000. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.gov.br/gestaourbana/index1.php>>. Acesso em 15 de set. de 2006.

_____. **A Cidade e a Lei** – Legislação, Política Urbana e Território na Primeira República (1900-1930) na Cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel / Fapesp, 1997.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. **Reforma Urbana**. Por um Novo Modelo de Planejamento e Gestão das Cidades. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995.

SAULE Jr., Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Sergio Antonio Fabris, 1997.

SCHMIDT, Benício V & FARRET, Ricardo L. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

SCHMIDT, Benício V. **O Estado e a Política Urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1983.

SILVA, José Borzacchiello da. **Nas Trilhas da Cidade**. Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará, 2001.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2002.

_____. Desafios com que se Defrontam as Grandes Cidades Brasileiras. In: SOARES, A. S. H. & CACCIA-BAVA, S. (orgs.). **Os Desafios da Gestão Municipal Democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de & RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento Urbano e Ativismos Sociais**. São Paulo; UNESP, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Simone (org.). **Uma Nova História do Ceará**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2004.

SOUZA, Simone; RIBEIRO, Francisco Moreira; PONTE, Sebastião Rogério; ORIÁ, Ricardo; JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Fortaleza: A Gestão da Cidade**. Uma História Político-Administrativa. Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza, 1995.

TOLEDO, Ana P. de & CAVALCANTI Marli (orgs.). **Planejamento Urbano em Debate**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

VALLADARES, Lícia & PRETECEILLE, Edmond (coord.). **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**. São Paulo: Nobel; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1990.

VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O Fenômeno Urbano**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: [s.n.], 2005.

_____. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam / Edusp, 1999.

WAINER, Carlos; Arantes, Otília & MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**. Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ZVEIBIL, Victor. Novos Planos Diretores: Limites e Caminhos. In: GONDIM, Linda M. (org.): **Plano Diretor e o Município: Novos Tempos, Novas Práticas**. Textos de Administração Municipal Nº 07. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

Referências eletrônicas

www.cidades.gov.br

www.fjp.gov.br

www.fortaleza.ce.gov.br

www.ibam.org.br

www.ipea.gov.br

www.polis.org.br

ANEXOS

Anexo A – Gestores municipais da Cidade de Fortaleza

Período	Prefeito
1890	Capitão José Freire Bezerril Fontenele
1890-1891	Capitão Manuel Nogueira Borges
1891-1892	Joaquim de Oliveira Catunda
1892-1912	Coronel Guilherme César da Rocha
1912	João Marinho de Albuquerque
1912-1914	Ildefonso Albano
1914-1918	Coronel Casimiro Ribeiro Brasil Montenegro
1918-1920	Rubens Monte
1920	Godofredo Maciel
1921-1923	Ildefonso Albano
1923-1924	Adolfo da Siqueira
1924-1928	Godofredo Maciel
1928-1930	Álvaro Weyne
1930-1931	César Cals de Oliveira
1931	Antônio Urbano de Almeida
1931-1933	Major Tibúrcio Cavalcante
1933-1934	Raimundo Girão
1934-1935	Plínio Pompeu de Sabóia Magalhães
1935	Gentil Barreira
1935-1936	Álvaro Weyne
1936-1945	Raimundo Alencar Araripe
1945	Plácido Aderaldo Castelo

De 1822 a 1889, no império, a administração do município era feita por intendente. A partir de 1890, com a república a escolha dos gestores municipais era alternada de acordo com o que rezava a constituição ou o governo federal vigente. As informações sobre a cidade e seus gestores municipais contidas neste ANEXO II estão vinculadas à época de vigência dos planos diretores, isto é, entre os anos de 1933 a 2004.

continua

Anexo A – Gestores municipais da Cidade de Fortaleza - continuação

Período	Prefeito
1945	Vicente Linhares
1946	Oscar Barbosa
1946	Romeu Martins
1946-1947	Clóvis Matos
1947-1948	José Leite Maranhão
1948-1951	Acrísio Moreira da Rocha
1951-1955	Paulo Cabral de Araújo
1955-1959	Acrísio Moreira da Rocha
1959-1963	General Manuel Cordeiro Neto
1963-1967	General Murilo Borges Moreira
1967-1971	José Walter Cavalcante
1971-1975	Vicente Cavalcante Filho
1975-1978	Evandro Ayres de Moura
1978-1979	Luiz Gonzaga Nogueira Marques
1979-1982	Lúcio Gonçalo de Alcântara
1982-1983	José Aragão e Albuquerque Júnior
1983-1985	César Cals de Oliveira Neto
1985-1986	José Maria de Barros Pinho
1986-1989	Maria Luiza de Menezes Fontenele
1990-1991	Ciro Ferreira Gomes (PSDB)
1992-1993	Juraci Vieira Magalhães (PMDB)
1994-1997	Antônio Cambraia (PMDB)

continua

Anexo A – Gestores municipais da Cidade de Fortaleza - continuação

Período	Prefeito
1997-2000	Juraci Vieira Magalhães
2001-2004	Juraci Vieira Magalhães
2005-2008	Luiziane Lins

Anexo B – Equipe técnica dos planos diretores da Cidade de Fortaleza

O Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1933)

Área de atuação	Nome
Arquiteto e urbanista	• Nestor Egydio de Figueiredo

O Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1947)

Área de atuação	Nome
Arquiteto e urbanista	• José Otacílio Sabóia Ribeiro

O Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1963)

Lei Nº 2.128 de 20 de março de 1963

Área de atuação	Nome
Arquiteto e urbanista	• Hélio Modesto
Geógrafa	• Adina Mera
Engenheiro Civil	• Mário Laranjeiras
Sociólogo	• José Arthur Rios

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF (1972)

Área de atuação	Nome
Economia	• SD Consultoria de Planejamento Ltda.
Infra-estrutura	• Serete S.A Engenharia
Urbanismo	• Jorge Wilhelm Arquitetos Associado

Plano Diretor Físico de Fortaleza (1975/1979)

Lei Nº 4.486 de 27 de fevereiro de 1975 / Lei Nº 5.122 de 23 de março de 1979

Área de atuação	Nome
Advogado	• João Holanda Gondim
Advogado	• Pedro Melo Lima
Arquiteto e Urbanista	• Airton Ibiapina Montenegro Júnior
Arquiteto e Urbanista	• Amaurício Pereira Cortez
Arquiteto e Urbanista	• Antônio Luciano Lima Guimarães
Arquiteto e Urbanista	• Delberg Ponce de Leon
Arquiteto e Urbanista	• Geraldo Régis de Paula Freire
Arquiteta e Urbanista	• Marfisa Maria de Aguiar Ferreira
Arquiteta e Urbanista	• Ângela Carvalho (colaboradora)
Arquiteta e Urbanista	• Francisca Lenita de Meneses Aragão (colaboradora)

continua

Anexo B – Equipe técnica dos planos diretores da Cidade de Fortaleza - continuação

Plano Diretor Físico de Fortaleza (1975/1979)

Lei Nº 4.486 de 27 de fevereiro de 1975 / Lei Nº 5.122 de 23 de março de 1979 - continuação

Área de atuação	Nome
Arquiteto e Urbanista	<ul style="list-style-type: none"> • José Nasser Hissa (colaborador)
Arquiteta e Urbanista	<ul style="list-style-type: none"> • Maria do Carmo Nogueira Cavalcante (colaboradora)
Arquiteta e Urbanista	<ul style="list-style-type: none"> • Vânia Lima (colaboradora)
Arquiteta e Urbanista	<ul style="list-style-type: none"> • Vera Lúcia Feijão (colaboradora)
Engenheiro Civil	<ul style="list-style-type: none"> • José Lino da Silveira

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza – PDDU / FOR (1992)

Lei Nº 7.061 de 16 de janeiro de 1992

Área de atuação	Nome
Coordenador	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco das Chagas do Vale Sales
Economia	<ul style="list-style-type: none"> • Eduardo Girão Santiago
	<ul style="list-style-type: none"> • Fernando Menezes Xavier
	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco Sérgio Vasconcelos Bezerra
	<ul style="list-style-type: none"> • Inácio Bessa Pires
	<ul style="list-style-type: none"> • Maria do Socorro Pessoa Paz
	<ul style="list-style-type: none"> • Sílvia Maria Matias Bastos
	<ul style="list-style-type: none"> • Verônica de Andrade Ferreira
Habitação	<ul style="list-style-type: none"> • José Henrique de Neiva Cavalcante
	<ul style="list-style-type: none"> • Jorge Neves
	<ul style="list-style-type: none"> • Maria Lindóia Alves Melo
Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Ana Paula Pinto Bastos
	<ul style="list-style-type: none"> • Antenor Barbosa Filho
	<ul style="list-style-type: none"> • Antônia Maria de Fátima Oliveira
	<ul style="list-style-type: none"> • Antônio Hélio de Menezes
	<ul style="list-style-type: none"> • Antônio Mota Filho
	<ul style="list-style-type: none"> • Antônio Praxedes Berto
	<ul style="list-style-type: none"> • Edílson Uchoa Lopes
	<ul style="list-style-type: none"> • Eliseu Canuto Bezerra
	<ul style="list-style-type: none"> • Ércio Flácio Viana Pessoa
	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco Célio Pontes
	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco Marcílio Pereira Nogueira
	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco Suetônio Bastos Mota

continua

Anexo B – Equipe técnica dos planos diretores da Cidade de Fortaleza - continuação

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza – PDDU / FOR (1992)
Lei Nº 7.061 de 16 de janeiro de 1992 - continuação

Área de atuação	Nome
Meio Ambiente (continuação)	• Isorlanda Caracristi
	• José Juacy Costa Souza
	• João Sílvio Dantas de Moraes
	• Lana Aguiar de Araújo
	• Luciene Vieira de Arruda
	• Márcia Maria Soares Gurgel
	• Maria Cacilda Diniz
	• Maria Dido Moraes Ribeiro
	• Marta Maria Júnior
	• Vera Lúcia Moreira Braga
Sistema Viário, Circulação e Transportes	• Francisco Rui de Oliveira Mamede
	• João Bosco Furtado Arruda
	• José Firmiano de Souza Filho
	• José Maurício Mendes Giffoni
	• Lúcio Correia Lima
	• Maria Cristina Leite Ramos
	• Maria Elizabeth Pinheiro Moreira
	• Mário Ângelo Nunes de Azevedo Filho
	• Vanildo Mendes de Medeiros
Uso e Ocupação do Solo	• Águeda Maria Frota Ribeiro
	• Ana Maria Menezes Vasconcelos
	• Luiz Fernando da Cruz Silva
	• Maria Luiza Araújo Freitas
	• Prisco Bezerra Júnior
	• Rosângela de Albuquerque e Silva
	• Vera Lúcia Feijão
Consultores	• Airton Ibiapina Montenegro Júnior
	• José Wagner Costa Brito
Assessoria Jurídica	• Carmolinda Soares Monteiro
	• Maria de Fátima Carneiro
Colaboração Especial	• Associação Técnico Científica Engenheiro Paulo de Frontim, ASTEF / UFC
	• Parque de Desenvolvimento Tecnológico, CETREDE / UFC

Anexo C – Plano Diretor da Cidade de Fortaleza
(Lei N° 2.128 de 20 de março de 1963)

Anexo D – Plano Diretor Físico de Fortaleza
(Lei N° 5.122 de 23 de março de 1979)

**Anexo E – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza
– PDDU-FOR (Lei N° 7.061 de 16 de janeiro de 1992)**