

**Universidade Estadual do Ceará – UECE  
Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA  
Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade – MAPPS**

**Raphael Pires de Souza**

**A CIDADE DE FORTALEZA NA CONTEMPORANEIDADE:  
TRANSFORMAÇÕES SÓCIO-ESPACIAIS DO MUCURIBE NO  
FINAL DO SÉCULO XX**

**FORTALEZA  
2007**

Raphael Pires de Souza

**A CIDADE DE FORTALEZA NA CONTEMPORANEIDADE:  
TRANSFORMAÇÕES SÓCIO-ESPACIAIS DO MUCURIBE NO  
FINAL DO SÉCULO XX**

Dissertação defendida no Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade – MAPPS da Universidade Estadual do Ceará – UECE, e financiado pela FUNCAP, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Geovani Jacó de Freitas

**Fortaleza  
2007**

Universidade Estadual do Ceará – UECE  
Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA  
Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade – MAPPS

Título: A CIDADE DE FORTALEZA NA CONTEMPORANEIDADE. Transformações sócio-espaciais do Mucuripe no final do século XX.

Autor: Raphael Pires de Souza.

Defesa em: / /

Conceito obtido:

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Geovani Jacó de Freitas – UECE  
(Orientador)

---

Profa. Dra. Marisete Dantas Aquino – UFC  
UFC

---

Prof. Dr. Marcondes Araújo Lima -

---

Prof. Dr. Francisco Horácio da S. Frota  
Coordenador do Mestrado

---

Prof. Ms. Maria da Conceição Pio  
Diretora do CESA

*A minha família,  
Todo meu amor e carinho.*

*"Eu sou de uma terra que o povo padece  
Mas não esmorece e procura vencer.  
Da terra querida, que a linda cabocla  
De riso na boca zomba no sofrer  
Não nego meu sangue, não nego meu  
nome.*

*Olho para a fome, pergunto o que há?  
Eu sou brasileiro, filho do Nordeste,  
Sou cabra da Peste, sou do Ceará."*

- Patativa do Assaré

vi

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que me deu a vida, a inteligência e a graça da minha filha Alice, que é mais um estímulo para prosseguir no meu caminho.

Ao Prof. Dr. Geovani Jacó de Freitas, por ter sido além de orientador, um amigo desde o ingresso no Mestrado e um professor no qual encontrei apoio, estímulo e compreensão.

Aos meus pais, Antônio Washington e Maria Angelica, e às minhas irmãs Nathale e Ticianna, que me acompanham até então, sempre acreditando no meu potencial e torcendo pelo meu sucesso.

À minha mulher, Soraya, que, diante da nova condição no papel de mãe, sempre me apoiou, fazendo-se presente tanto nas alegrias como nas tristezas da vida.

À minha filha Alice, que nasceu dando-me outro significado à vida, e atualmente, com seus onze meses de vida, presenteia-me diariamente com o novo, o inusitado, o porvir.

A todos que de alguma forma contribuíram para a consecução da presente pesquisa, sendo personificado na pessoa do Prof. Dr. Horácio Frota, que desde o primeiro momento, antes mesmo do ingresso no referido mestrado, demonstrou confiança as minhas idéias e inquietações.

## RESUMO

SOUZA, R. P. **A cidade de Fortaleza na contemporaneidade**. Transformações sócio-espaciais do Mucuripe no final do século XX. 2007. 166f. Dissertação. Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

O final do séc. XX início do XXI constitui um período de transformação na estrutura social do Brasil. As mudanças na sociedade materializam-se nas cidades mediante a ocupação do espaço urbano regido por intrincada relação de interesses. Fortaleza possui um espaço hierarquizado repleto de simbologia, resultado dos diferentes segmentos que a compõem: o Poder Público, detentor da cidade legal, de um lado, e do outro, a sociedade civil, subdividida em estratos, com aspirações e compreensão distintas. Assim, o espaço, resultado dos conflitos, revela-se como campo de estudo empírico desta mesma sociedade. O objetivo da pesquisa foi compreender a dinâmica social de Fortaleza, mediante as políticas públicas urbanas e transformações sócio-espaciais de 1980 até os dias atuais, com a revisão do Plano Diretor. A investigação considerou o Mucuripe como microcosmo e adotou três categorias: Planejamento Urbano, Desenvolvimento Sustentável e Participação Popular, além de utilizar como elementos de análises quantitativas (mapas, fotos aéreas, dados censitários) e qualitativas (entrevistas com representantes do Bairro). Destacou-se o fato de que, apesar da redemocratização, o ato de pensar a cidade ainda não foi consolidado nas ações coletivas e na política pública, sendo necessário criar meios e mecanismos de participação, que associem política e técnica no planejamento, representando uma fuga dos mecanismos demagógicos que utilizam o subterfúgio de uma falsa ação política, mas não complementa a técnica. O estudo indica a possibilidade de uma revisão no método de reconhecimento social do espaço, sendo o meio ambiente, em específico, as bacias hidrográficas, uma unidade de planejamento, que pode congrega diferentes setores a uma ação coletiva transformadora, resultando na criação de conselhos deliberativos que pensem a cidade sistematicamente. A pesquisa ainda aponta a possibilidade de futuras buscas, tendo como eixo central as políticas de criação dos conselhos das bacias hidrográficas, suas funções, objetivos, ações e formas de atuação no espaço.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Desenvolvimento Sustentável; Participação Popular

## ABSTRACT

SOUZA, R. P. **The City of Fortaleza in Contemporaneity.** Social-spatial transformations of Mucuripe by the end of XX century. 2007. 166f. Dissertation,. Academic Master Degree in Public Policy and Society, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

The end of XX century beginning XXI is a period of transformation in the social structure of Brasil. The changes in society materialized themselves in the cities by the occupation of the urban space ruled by a complicated relation of interests.. Fortaleza has a hierarchy-organized space full of symbology what is a result of different ways which composes it: the Public Power, owner of the legal city, of one side, and of the other side, civil society, divided in segments, with desires and distinct understandings. So, the space result of the conflict reveals itself as a experience study field of this same city. The objective of this research is understanding the social dynamic, by the urban public policies and social-spatial from 1980 up to the current days, with the review of the director plan. The investigation considered the neighborhood of Mucuripe as a microcosm and adopted three categories: Urban Planning, Supportable Development and Popular participation as elements of number analysis (maps, aerial photos, statistics data) and qualifying analysis (interviews with representatives of the neighborhood). It was seen a notoriously fact, in spite of the new democratization, the act about to think the city was not done yet in the group activities and in the public policy, so it was needed to create means and strategies of participation, that associate policy and technique in planning, representing a escape of the demagogical mechanisms the use a way of a false politic action, but do not complement the technique. The study indicates a possibility of a review in the method of knowledge of the space, with the environment, specifically, the water bays, and a unit of planning that can get together different sectors to a group action of transformation, resulting in the creation of advisory councils that think about the city as a system. The research still points to the possibility of future searches, having as an central axis the policies about councils creation of the water bays, their functions, objectives, actions and ways of acting in the space.

Key-Words: Urban Planning, Supportable Development, Popular Participation.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1:	Villa Nova de Nossa Senhora da Assumpção da Capitania do Ciará Grande que S. Magde que Deos guarde foy cervido de mandar criar. ....	49
FIGURA 2:	Plano aproximado da Enseada da Villa da Fortaleza de N° S° da Assumpção. ....	50
FIGURA 3:	Planta da Villa. ....	51
FIGURA 4:	Planta da Cidade de Fortaleza. ....	53
FIGURA 5:	Planta Exacta da Capital.....	54
FIGURA 6:	Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios. ....	55
FIGURA 7:	Passeio Público 1919 .....	57
FIGURA 8:	Bonde elétrico, linha Auteiro, meados do séc. XX .....	58
FIGURA 9:	Praia do Mucuripe com Farol Antigo ao fundo.....	92
FIGURA 10:	Ruínas do Forte São Luiz, Mucuripe, dec. 50 .....	93
FIGURA 11:	Família em férias no Mucuripe .....	93
FIGURA 12:	Colônia de Pescadores do Mucuripe .....	94
FIGURA 13:	Vista dunas do Mucuripe .....	95
FIGURA 14:	Antigo Farol do Mucuripe .....	95
FIGURA 15:	Saga dos Pescadores ao Rio de Janeiro .....	95
FIGURA 16:	Inauguração do chafariz I .....	98
FIGURA 17:	Inauguração do chafariz II .....	98
FIGURA 18:	Projeto Parque Beira-Mar .....	99
FIGURA 19:	Mucuripe atual I .....	102
FIGURA 20:	Mucuripe atual II .....	102
FIGURA 21:	Mucuripe atual III .....	103
FIGURA 22:	PAM 1975-1979 I .....	111
FIGURA 23:	PAM 1975-1979 II .....	112
FIGURA 24:	Vista aérea orla do Mucuripe I .....	114
FIGURA 25:	Vista aérea orla do Mucuripe II .....	115
FIGURA 26:	Os limites das unidades espaciais para o planejamento de Fortaleza que constituem a área de estudo. ....	117

FIGURA 27:	Delimitação das macro - zonas segundo plano diretor de desenvolvimento urbano de 1992. ....	125
FIGURA 28:	Delimitação das micro - zonas segundo plano diretor de desenvolvimento urbano de 1992.....	127
FIGURA 29:	Delimitação e localização das áreas de intervenção do Projeto Orla 2006 .....	141
FIGURA 30:	Foto aérea década – 1970 .....	147
FIGURA 31:	Foto aérea década – 1990 .....	148
FIGURA 32:	Foto aérea década – 2000 .....	149
FIGURA 33:	Imagens da década de 1980, 1990 e 2000.....	150
FIGURA 34:	Mapas 34b, 11, 55 e 57. ....	152

## LISTA DE TABELAS

TABELA I:	Renda média em salários mínimos, número de prédios e de unidades domiciliares e não domiciliares, por tipo de ocupação, número de favelas e unidades econômicas.....	116
TABELA II:	Crescimento populacional conforme região administrativa / 1970 – 2000 (com base no IBGE e (*) nas projeções IPLAM).....	120
TABELA III:	Caracterização por zona – densidade populacional. Zona – urbanizada.....	125
TABELA IV:	População do grande Mucuripe e a situação dos domicílios particulares permanentes. IBGE – 1991.....	128
TABELA V:	Taxa de analfabetismo das pessoas de 9 anos ou mais por grupo de idade e sexo. IBGE – 1991.....	129
TABELA VI:	Distribuição da população favelada nas diversas regiões da cidade – 1991.....	134
TABELA VII:	Relação das áreas de risco em Fortaleza.....	137

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1 Contextualização .....	14
2 Processo Metodológico .....	18
<b>PRIMEIRA PARTE – PLANEJAMENTO URBANO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PARTICIPAÇÃO POPULAR</b> .....	<b>30</b>
<b>CAPÍTULO 1 – PLANEJAMENTO EM FORMAÇÃO</b> .....	<b>31</b>
1.1 Além do Planejamento .....	32
1.2 Planejamento Urbano no Brasil .....	37
1.3 A Cidade: Fortaleza .....	48
<b>CAPÍTULO 2 – IDEÁRIO DE SUSTENTABILIDADE</b> .....	<b>63</b>
2.1 O Desenvolvimento .....	64
2.2 Agenda 21 .....	68
2.3 Novos Instrumentos Jurídicos .....	70
<b>CAPÍTULO 3 – A BUSCA DA AUTOGESTÃO</b> .....	<b>73</b>
3.1 Democracia: Fundamentação Teórica .....	74
3.2 Participação política .....	80
3.3 Participação popular .....	83
<b>SEGUNDA PARTE – O GRANDE MUCURIBE</b> .....	<b>88</b>
<b>CAPÍTULO 4 – MOCORIBE: TU ÉS O MORRO DA ALEGRIA, MAS... NÃO TENS SENÃO TRISTEZA</b> .....	<b>89</b>
4.1 Histórico do Mucuripe .....	90
4.2 Mucuripe nos múltiplos discursos .....	101
<b>CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO / CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>153</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA</b> .....	<b>157</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>164</b>

## INTRODUÇÃO

---

# INTRODUÇÃO

## 1 Contextualização

A pesquisa foi desenvolvida em uma área que abrange o Grande Mucuripe e a bacia hidrográfica do riacho Maceió, como campo de estudo das políticas públicas e as transformações sócio-espaciais da cidade de Fortaleza.

As indagações ora apresentadas sobre políticas urbanas são resultado de uma elaboração processual desenvolvida ainda no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará – UFC. Os estudos sobre projeto urbano e planejamento urbano no referido Curso foram o início da consolidação de uma perspectiva sistêmica e teórica acerca das vivências empíricas cotidianas, como residente e cidadão da cidade de Fortaleza.

O resultado do aprofundamento deste estudo físico-espacial seguiu a formação do próprio conceito de planejamento urbano, que atualmente se apresenta inserido nas relações políticas, no interesse da coletividade, na qual a diversidade de situações e os problemas a serem respondidos na cidade não mais dizem respeito exclusivamente aos planejadores, mas à sociedade e a todos os seus segmentos. Estes estão cada vez mais atentos aos conflitos urbanos, em virtude da ampliação dos debates e dos campos políticos de enfrentamento na busca de uma (re) democratização da Gestão da própria urbe. A inserção da política elevou a visão sobre a cidade do campo físico-espacial para o terreno social. Assim, o estudo da cidade, da metrópole, é em si uma investigação da sociedade.

[...] Uma investigação que penetre no significado íntimo da vida especificamente moderna e seu a produtos, que penetre na alma do corpo cultural, por assim dizer, deve buscar resolver a equação que estruturas como a metrópole dispõem entre os conteúdos individuais e superindividuais da vida. (SIMMEL. In: VELHO, 1979:11).

No final do século XX, em especial nas últimas duas décadas, processos sociais e políticos, resultantes das mudanças ocorridas em todo o mundo, segundo

ideário neoliberal, assolaram a América Latina, objeto de considerável transformação na sua estrutura social, particularmente na seara político-econômica, que acarretou modificações físico-urbanas profundas.

A América Latina esta imersa na terceira onda democrática mundial, e nunca antes os ideais democráticos mobilizaram com tanta força as expectativas e desejos das massas. A partir de meados da década de 1980, a democracia fez progressos em seus aspectos formais e práticos. Suas conquistas em matérias substantivas, no entanto, forma de “ajuste e estabilização” de cunho nitidamente neoliberal teve como consequência a criação de um novo tipo de sociedade no capitalismo periférico. (BORON, 2002).

A conjunção das transformações político-econômicas com a consolidação do espaço urbano frente ao campo em todo o mundo levou a reestruturações conceituais sobre a cidade e o cidadão. Assim, nos últimos anos, as expressões planejamento urbano, desenvolvimento sustentável e participação popular rondam e norteiam muito das ações governamentais e são parte integrante das políticas públicas em muitos países. Tal circunstância é fruto das ações da sociedade civil na busca de implantação da cidadania em todos os seus aspectos.

No País, no Ceará e na cidade de Fortaleza, pode-se destacar o fim da ditadura de 1964; o processo de redemocratização; a consolidação do empresariado junto ao poder do Estado; as políticas públicas de inserção de Fortaleza e do Ceará no mercado internacional, no mundo, onde os meios de comunicação social e instituições governamentais se enquadram na lógica da globalização. Estes constituem apenas algumas das transformações do período, que condicionaram mudanças na sociedade e, por sua vez, se materializam na cidade mediante a ocupação do espaço urbano, regido por intrincada relação de interesses.

A ocupação da cidade é orientada pela relação espaço-sociedade, em que a sociedade se apresenta com os diferentes segmentos que a compõem: o Poder Público detentor das leis da cidade legal, de um lado, e, do outro, a sociedade civil, subdividida em camadas, com a compreensão e aspirações distintas do espaço urbano.

O que acontece em uma cidade pode ser comparado ao jogo de cartas. O jogo se joga sobre um sítio determinado que é a sua “mesa”. Aí se juntam parceiros que se enfrentam segundo os grupos e filiações a que pertençam. Há os políticos, técnicos e funcionários que representam o GOVERNO. [...]. Existem as EMPRESAS que agem através de investimentos na indústria, no comércio e nos serviços, com especial destaque para o capital ligado aos ramos imobiliário e da construção civil, cujas ações têm reflexos diretos no meio urbano. Por fim, entra a POPULAÇÃO, fragmentada nos diversos grupos (vizinhança, filiação política e religiosa, profissão, parentesco, afinidades...). (SANTOS, 1985:51).

A cidade é um terreno e, neste espaço, forças sociais entram em sociação ora favoráveis, ora desfavoráveis, para um ou para outro agente social, mas a metrópole é projetada para o mercado, para consumidores, que são muitas vezes desconhecidos, perdidos nas individualidades, assim levando como reflexo a pura racionalidade objetiva, o domínio da legislação objetiva ante a subjetividade e a personificação dos interesses, tornando cada vez mais a cidade, a metrópole, no local da impessoalidade, espaço da solidão do mercado.

[...] A metrópole moderna, entretanto, é provida quase que inteiramente pela produção para o mercado, isto é, para compradores inteiramente desconhecidos, que nunca entram pessoalmente no campo de visão propriamente dito do produtor. (SIMMEL. In: VELHO, 1979:13-14).

A metrópole, entretanto, com suas características peculiares (intelectualidade e individualismo), continua a crescer e se expandir. E uma questão se forma: a metrópole, o céu ou inferno?

[...] A metrópole se revela como uma daquelas grandes formações históricas em que correntes opostas que encerram a vida se desdobram, bem como se juntam às outras iguais direito. Entretanto, nesse processo, as correntes da vida, quer seus fenômenos individuais nos toquem de forma simpática, quer de forma antipática, transcendem inteiramente a esfera para a qual é adequada a atitude de juiz. Uma vez que tais forças da vida se estendem para o interior das raízes e para o cume do todo da vida histórica a que nós, em nossa efêmera existência, como uma célula, só pertencemos como uma parte, não nos cabe acusar ou perdoar, senão compreender. (Ibdem. In: VELHO, 1979:25).

Os centros e as periferias; o público e o privado; o espaço natural e o construído são apenas alguns aspectos que se alteram, conformando a multifacetada aparência da cidade. Apreender esse caleidoscópio, buscando atingir a maioria de suas faces, só será possível sob uma abordagem multidisciplinar.

O estudo em foco utiliza-se da interdisciplinaridade, ao articular Arquitetura-Urbanismo e Ciência Política, objetivando compreender o planejamento urbano, tendo Fortaleza como espaço social e considerando sua posição político-administrativa como capital do Estado do Ceará e área metropolitana de influência (RMF).

Considerando que a forma urbana resulta dos conflitos do homem com o meio e com outros homens, como se deu planejamento urbano da Cidade e que dinâmicas foram reveladas nos períodos sócio-históricos em que foram analisados, tendo como parâmetro processos de redemocratização alcançados pela sociedade na busca da participação popular, bem como sob a nova concepção de desenvolvimento, tal como a perspectiva do desenvolvimento sustentável local? Quais foram as transformações sócio-espaciais determinantes para conformação atual da cidade? Estas foram indagações norteadoras da investigação realizada empiricamente por este trabalho.

Fortaleza, objeto deste estudo, possui área de aproximadamente 336km<sup>2</sup>, localizada na zona litorânea do Estado do Ceará, na região Nordeste, com 29% da população total do Estado e 73% se for considerado a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) sendo, assim, a quinta maior cidade do País em população (IBGE, 2007).

No estudo, o recorte temporal restringe-se ao período que vai da gestão do então prefeito Lúcio Alcântara, no início da década de 1980, até os dias atuais. Das diversas áreas da Cidade, a região do Grande Mucuripe, que corresponde à região da bacia hidrográfica do riacho Maceió, com sua elevada transformação sócio-espacial ocorrida no período focalizado, apresenta-se como campo empírico representativo da Cidade cujos aspectos nele existentes possibilitam a compreensão da dinâmica da Cidade em seu conjunto.

A percepção conjunta do processo sócio-espacial e das abordagens político – administrativas adotadas no período na Cidade poderá possibilitar o

entendimento da formação e consolidação de outros núcleos urbanos brasileiros que enfrentam uma realidade semelhante.

O objetivo da pesquisa foi o de compreender a dinâmica social da cidade de Fortaleza, através do estudo das políticas públicas urbanas e das transformações sócio-espaciais na área do Grande Mucuripe.

No transcorrer da pesquisa foi necessária a adoção de objetivos específicos tais como identificar a legislação federal, estadual e municipal pertinentes à política pública urbana e à produção do espaço da cidade; identificar políticas não governamentais relacionadas com o desenvolvimento urbano; verificar a legislação urbana ante a conformação física da Cidade, destacando sua materialidade e as mudanças de abordagem ao longo do tempo; esclarecer os processos geradores de transformações urbanas e os seus resultados, estabelecendo assim, quadro de agentes e papéis a eles referentes; e verificar os fenômenos sócio-espaciais, enfatizando as transformações ocorridas e recorrentes sobre o espaço.

## **2 Processo Metodológico**

O elemento inicial da metodologia que foi adotada foi a interdisciplinaridade da Arquitetura-Urbanismo e a Ciência Política, na busca de sistematização de um estudo que possibilite a união de ferramentas de análise quantitativa e qualitativa.

Trata-se, pois, de uma pesquisa quali-quantitativa, que pretende responder às questões norteadoras na busca de compreender o papel do Estado e da Sociedade Civil na formação da cidade e na relação destes agentes com o meio-ambiente.

A compreensão da sociedade urbana passa pelo entendimento da dinâmica sócio-espacial, materializada na cidade, por intermédio da urbanização. Utiliza-se na pesquisa, como eixo condutor, o estudo sobre as políticas públicas e as transformações sócio-espaciais consolidadas no espaço urbano na cidade de Fortaleza.

Compreendendo que a ação humana se apresenta como processo sócio-histórico, no planejamento urbano não seria diferente. Assim, mesmo que refletir a cidade e as relações sociais nela contidas remontem a períodos anteriores, o recorte temporal da pesquisa é o período de 1980 até os dias atuais. No ano de 1988, destaca-se o advento da Constituição Federal Brasileira, legislação que se caracterizou como avanço político-social em vários campos, e, dentre eles, o espaço urbano.

A pesquisa pautou-se em três categorias, o planejamento urbano, compreendido como a elaboração do pensar sobre a cidade; o desenvolvimento sustentável e sua função no planejamento; e a participação popular, através das formas e produções sociopolíticas no planejamento.

A escolha dos agentes, das ações e da área de estudo, para coleta de informações, seguiu critérios teórico-metodológicos, conforme a atual conceituação de Planejamento Urbano, que aponta para um desenvolvimento sustentável e uma participação popular.

Neste caso, os informantes selecionados pela pesquisa, com quem foram realizadas as entrevistas e aplicados os questionários, são representantes de instituições e setores, que atuam no Grande Mucuripe. Dentre eles, destacam-se moradores antigos; lideranças comunitárias, ligadas à associação de moradores; representante da Colônia de Pescadores Z-8; representante do sindicato dos estivadores; representante do empresariado; ex-pároco da Paróquia de Nossa Senhora da Saúde; representante do Porto do Mucuripe, através da Companhia DOCAS do Ceará; técnico do órgão público, da Secretaria Regional – SER II.

A área objeto deste estudo foi escolhida de acordo com os seguintes critérios na seqüência delineados.

O primeiro critério adotado foi à delimitação da unidade morfológica básica de formação da cidade, que apresente características político-administrativas.

O estudo da cidade, assim, passa pela compreensão da sociedade em que nela atua, evitando, assim, torná-la objeto sem alma, expressa nas relações sociais. A cidade é produto da natureza humana, não se podendo estudá-la como mero mecanismo físico ou uma construção artificial apenas. Trata-se de um estado de espírito, um corpo de costumes e tradições. O espaço modificado faz parte de uma dada totalidade relacional, onde a teoria do espaço é parte integrante de uma teoria social geral. (BARRIOS, 1986).

Neste contexto, a dimensão espacial na morfologia urbana passa a ter uma simbiose com a dimensão social. O espaço social só pode ser compreendido, assim, como constituinte de um ambiente global.

A formação da cidade está diretamente ligada à relação espaço-sociedade. A cidade será a arquitetura resultante dos processos de organização social no espaço urbano. (RODRIGUES, 1986).

A relação espaço-sociedade não se apresenta de forma unidirecional; enquanto a sociedade, por suas inter-relações, expressa sua feição no espaço, este reage de volta sobre a ela, modificando-a, sem, contudo, ser suficiente para transformá-la. Olhar para a cidade requer entendimento multidisciplinar, a fim de reunir os fragmentos para se compreender não só a cidade, mas, principalmente, a relação cidade-sociedade. *Compreender a cidade significa colher fragmentos e lançar entre eles estranhas pontes, por intermédio das quais seja possível encontrar uma pluralidade de significados.* (CANEVACCI; apud. SILVA FILHO, 2001:14).

Do estudo da morfologia da cidade, pode-se retirar os elementos e unidades de composição das formas urbanas ou territórios da continuidade

ambiental onde vive o ser humano. Tais elementos podem ser fornecedores materiais das relações sociais em diferentes escalas de compreensão. O espaço pode, assim, ser recortado em partes identificáveis, nas quais o critério para tal subdivisão dependerá do modo de formação do próprio espaço e de como se processa sua leitura.

Segundo Lamas (2004:73), as dimensões espaciais na morfologia urbana podem ser apresentadas em três formas de classificação, que variam conforme a escala e a dimensão da forma urbana e podem ser a Dimensão Sectorial – a escala da rua; a Dimensão Urbana – a escala do bairro; e, por fim, a Dimensão Territorial – a escala da cidade.

A Dimensão Sectorial é a menor unidade do espaço urbano, com características próprias, e corresponde ao espaço compreendido pelo observador em ponto qualquer da cidade. *É bem ilustrada por uma rua ou uma praça. Para a sua apreensão quase nem será necessário movimento ou basta o movimento em circuito fechado. (LAMAS, 2004:73).* Os elementos morfológicos de destaque são fachadas, mobiliário urbano, pavimentos, arborização, dentre outros. Nesta escala, as relações da edificação com espaço e o uso do solo são morfologicamente as mais importantes.

A Dimensão Urbana apresenta o Bairro como o seu elemento constitutivo e é a primeira escala, na qual a cidade se apresenta de fato com todas as suas características de inter-relação social e urbana, diferente da rua, que é apenas um fragmento de um setor da cidade. O Bairro torna-se, pois, a menor parcela representativa da cidade e campo empírico de seu estudo.

É a partir desta dimensão, ou escala, que existe verdadeiramente a área urbana, a cidade ou parte dela. Pressupõe uma estrutura de ruas, praças ou formas de escalas inferiores. Corresponde numa cidade aos bairros, às partes homogêneas identificáveis, e pode englobar a totalidade da vila, aldeia, ou da própria cidade. (LAMAS, 2004:74).

Nesta escala, a morfologia será formada por diferentes unidades espaciais da escala inferior e seu estudo depende do movimento, do percurso.

A Dimensão Territorial apresenta a articulação de dimensões urbanas diferentes. *É evidente a importância do movimento no conhecimento da forma da cidade, movimento mais rápido que o necessário nas dimensões anteriores,* consoante Lamas (2004:74). Nesta escala, a sua morfologia se definirá pela distribuição de arruamentos, bairros e zonas habitacionais, lazer, trabalho, dentre outras, articuladas entre si e entre a base geográfica.

Considerando tais dimensões, o Bairro apresenta-se como a menor unidade morfológica, que preserva as características da cidade. O estudo desta situa-se, em resumo, na parte – o bairro – e a parte no todo e sua compreensão passa pela formulação de um método que busque conciliar duas vertentes antagônicas como apresenta CERTEAU (2003:37).

1. A sociologia urbana do bairro. Privilegia dados quantitativos, relativos ao espaço e à arquitetura; realiza medições (superfície, topografia, fluxo dos deslocamentos etc.) e analisa as imposições materiais e administrativas que entram na definição do bairro.
2. a análise sócio-etnográfica da vida cotidiana, que enfeixa desde as pesquisas eruditas dos folcloristas e dos historiadores da “cultura popular”, até aos imensos painéis poéticos, quase míticos, [...]. Nasce assim um rebento de inesperada vitalidade, que talvez se pudesse chamar de hagiografia do pobre, gênero literário de considerável sucesso, cujas “vidas” mais ou menos bem transcritas pelos autores da pesquisa dão a ilusão doce-amarga de encontrar um povo para sempre extinto.

O problema sobre o novo caminho de compreensão da cidade e do planejamento urbano deve ser tratada na perspectiva do bairro, já que não pode ser reduzida à mera ação do governo, pois a cidade é uma energia viva e pulsante de todas as forças sociais e de todos os cidadãos, que interagem, incorporando como princípios básicos: a pluralidade dos agentes envolvidos e a transparência na tomada de decisão. Isto ocorre mediante uma interação excludente e conflituosa, sendo a cidade o produto destes conflitos e disputas, mediados pelos agentes e suas políticas. O método de estudo deve, com efeito, apreender essa totalidade, considerando a interação específica entre a parte e o todo, conforme demonstra LÉFÈBVRE (1975).

Sendo assim, a cidade está no bairro, no lugar, e vice-versa. O todo se encontra na parte e a parte no todo; logo, no estudo que considere o lugar, o bairro pode ser um modelo para compreensão do todo, a cidade.

O segundo critério de definição da área foi a existência de recursos hídricos, como sua respectiva bacia hidrográfica – unidade básica de planejamento territorial, pois a formação das civilizações sempre teve relação direta com a existência de recursos hídricos, desde o Egito, com o rio Nilo, à Mesopotâmia, com o Tigre e o Eufrates. As primeiras civilizações surgiram junto aos corpos d'água, com o advento da agricultura.

[...] o homem desde a caverna até as megalópoles do presente, jamais prescindiu da água. Mais claramente: dela se transformou em escravo sem remédio. Sem água, o homem venceria a sede, banharia o corpo, faria nascer a agricultura, que garante, no mundo dos alimentos, a sua própria sobrevivência? Não se deve também esquecer que o mar, o rio, o lago, além de assegurarem a existência do peixe, exigem também o aparecimento do barco para as atividades de transporte. Numa cidade seja ela de pequenas, de médias ou enormes proporções, a água há de estar presente, para o equilíbrio natural entre a produção e o consumo. Sem a existência da água potável, seriam possíveis a vida e as atividades de uma população urbana? Ou mesmo campesina? (CARVALHO. In: MOTA, 1999:5-6).

A formação do Estado do Ceará, não muito distante, vincula-se aos cursos d'água e à criação do gado. Neste contexto, destaca-se o vale do Jaguaribe. Assim, a manutenção e a perpetuação da vida dependem diretamente de um ecossistema mais equilibrado e da existência de água, não só para a produção, mas principalmente para o consumo humano.

Fortaleza, na sua formação, não foi distinta. A partir do século XVII, as planícies litorâneas da capitania do Ceará, que correspondem à atual localização de Fortaleza, foram sendo modificadas e o meio ambiente natural começou a ser transformado pela ação humana. Inicialmente, o rio Ceará e, posteriormente, o riacho Pajeú, com a construção do forte holandês de Schoonenborch e do forte português de Nossa Senhora da Assunção, consolidaram a Vila. A organização da Cidade teve seu crescimento do centro, nas imediações dos riachos Pajeú e Jacarecanga, em direção a áreas mais distantes, próximas às lagoas da Messejana,

Parangaba e Mudubim, formando os principais eixos de ocupação territorial. (PDDU/FOR, 2003).

A preocupação com o meio ambiente, cada vez mais, adquire força no Poder Público com a criação e a revisão das normas, o que é resultado dos conflitos dos vários agentes da sociedade, tendo o Estado e suas normas como mediação entre os interesses nela gerados, afirmados ou negados, que configuram, de fato, o modo como tais princípios legais são executados.

Do sistema legal, destacam-se a Lei Federal Nº 4.771, de 1965, que institui o Código Florestal; Lei Federal Nº 6.766, de 1979, Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos, que não permite o parcelamento do solo em terrenos alagadiços sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; a Lei Nº 6.938, de 1981, Política Nacional do Ambiente, que cria e regulariza o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); a Lei Nº 8.171, de 1991, Política Agrícola, que constitui as bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento de uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais; a Lei Nº 9.433, de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá destaque às bacias hidrográficas no planejamento; Lei Nº 10.257, de 2001, Estatuto das Cidades; as Resoluções CONAMA; a Lei Nº 11.445, de 2007, que estabelece as diretrizes básicas para o saneamento básico, além da legislação estadual e municipal.

Por fim, o terceiro e último critério de seleção do campo empírico esteve no fato da área ter ao longo do período estudado ter sido alvo de ações e políticas públicas, pois ação política do Estado foi um elemento central da investigação.

Nestas condições, a política urbana passa a ter papel fundamental na busca do desenvolvimento e na constituição do espaço urbano, sendo elemento importante e peça fundamental considerada no estudo. O urbanismo surge como ferramenta na concepção e estudo das cidades; ferramenta, que busca analisar a materialização das políticas públicas e as relações sociais no espaço físico-urbano,

fugindo da visão maniqueísta e economicista da cidade. Esta não pode ser vista agora apenas como pedaços, fragmentos separados, que se montam, exclusivamente, conforme a lógica do capital, sem considerar a ação do homem, sua cultura e simbologia.

[..] As características definidas por Max Weber para as cidades ocidentais (uma fortificação; um mercado; uma corte própria e leis parcialmente autônomas; uma forma específica de associação, autonomia parcial e autocefalia) indicam essa qualidade superestrutural do primeiro urbanismo. Dizer que a função do urbanismo foi moldar uma superestrutura como suporte de um padrão particular de relações sociais de produção não é dizer que o urbanismo foi mero produto de forças da base econômica da sociedade.[...]. (HARVEY, 1980:263).

A seleção da área para o estudo de caso considerou as áreas urbanas que no início da década de 1980 sofreram intervenção da prefeitura municipal de Fortaleza, no mandato do então prefeito Lucio Alcântara.

Assim, a seleção do campo empírico teve como referência a participação do Poder Público na sua formação e as intervenções urbanísticas no referido recorte temporal, buscando tornar viável um levantamento das transformações sócio-espaciais que se materializaram na arquitetura e no espaço urbano em todo o período considerado.

<b>Crítérios</b>	<b>Resultado</b>	<b>Área</b>	<b>Período</b>
I) Unidade morfológica básica de formação da cidade, que apresente característica político-administrativa.	Bairro	Grande Mucuripe. Constituído pelos Bairros: Mucuripe, Papicu, Varjota, Vicente Pinzón, Praia do Futuro.	1980 a 2007
II) A existência de recursos hídricos, como sua respectiva bacia hidrográfica – unidade básica de planejamento territorial.	Riacho Maceió		
III) Áreas de implementação de ações públicas no município.	Projeto de Urbanização da Beira Mar		

Fonte: Pesquisa direta; elaboração própria.

O estudo dos Bairros que compõem o Grande Mucuripe tomou por base os instrumentos e ferramentas do planejamento urbano e fontes especiais de consulta:

- a) aerofotogrametria das décadas de 1980, 1990, 2000 e 2006;
- b) plantas e mapas dos Bairros;
- c) fotos antigas dos Bairros;
- d) artigos de jornais;
- e) planos e estudos oficiais e outros documentos;
- f) planos e estudos elaborados pela sociedade civil;
- g) dados estatísticos e socioeconômicos da região do Grande Mucuripe;

O ensaio contou, também, com o levantamento da participação popular nas decisões do planejamento da área, efetivado com a coleta de dados por meio de questionários e ou entrevistas com agentes sociais locais.

No desenvolvimento da pesquisa estabeleceram-se contatos com agentes e representantes do Estado e da Sociedade Civil para identificar a compreensão do espaço social do Grande Mucuripe e a participação nas transformações físico-espacial do local. Essa ação serviu para identificar as percepções locais e permitir construir um contraponto aos dados obtidos na pesquisa quantitativa, no que resultou na elaboração de um quadro com informações detalhas sobre a área, por conseguinte, a Cidade, década a década, no período.

O estudo valeu-se de entrevistas semi-estruturadas que foram gravadas e transcritas. O tratamento das informações foi complementado por informações obtidas através dos mapas, fotos aéreas e demais recursos.

O estudo, deste modo, seguiu os seguintes procedimentos de coleta de dados:

1. estudo teórico, por meio da grade teórica do Mestrado, dos estudos orientados e do levantamento bibliográfico, além dos contatos

- realizados com pesquisadores que discutem de forma multidisciplinar a urbe, principalmente a cidade de Fortaleza;
2. utilização de imagens das áreas previamente selecionadas como fragmento da cidade, que teve a finalidade de catalogar as transformações físico-ambientais; plantas e mapas com a taxa geométrica de crescimento populacional, taxa de população, densidade demográfica, indicadores de renda familiar, escolaridade do responsável, acesso a infra-estrutura, áreas de coleta de lixo, áreas de risco e favelas, áreas de implantação de conjuntos habitacionais, dentre outros indicadores fornecidos pelo IBGE e órgãos competentes. Buscou-se, com isso, aferir as transformações sócio-espaciais da Cidade;
  3. entrevistas semi-estruturadas e questionários, além de levantamentos de matérias em jornais e revistas de circulação local, dos movimentos sociais e de instituições, como o Instituto Histórico e Geográfico do Ceará, dentre outros.

A pesquisa, em resumo, apresentou-se como estudo de caso. Valendo-se do método quali-quantitativo na reconstrução histórico-social do bairro, munindo-se de consultas e levantamentos de documentação indireta (pesquisa bibliográfica e documental), de documentação direta (pesquisa de campo: quantitativo – descritivo), entrevistas semi-estruturadas.

A dissertação, resultado da presente pesquisa, é composta basicamente de:

A Introdução, que apresenta a Contextualização e o Processo Metodológico desenvolvido na pesquisa;

A primeira parte traz uma reflexão teórica de categorias centrais neste trabalho e consta de três capítulos.

O primeiro capítulo, denominado de Planejamento em Formação, que trata especificamente da categoria Planejamento Urbano; cuida de sua conceituação e da perspectiva histórica no Brasil e na cidade de Fortaleza, com o objetivo de explicitar as transformações por que esta categoria passa ao longo dos contextos sócio-históricos do Brasil e de Fortaleza, a partir do qual se busca adotar um conceito que se adeque às preocupações teóricas deste estudo.

O segundo capítulo, Sustentabilidade: Um Ideário, apresenta a categoria Desenvolvimento Sustentável, sua relação com o planejamento urbano na atualidade. Sua categorização no plano contemporâneo servirá de unidade de comparação com outras formas de planejamento urbano;

O terceiro capítulo, A Busca da Autogestão, traz da categoria Participação Popular sua formação, seus instrumentos atuais de ação, sejam estatais ou populares, e a importância da consolidação de tal categoria para o planejamento urbano.

A Segunda Parte é voltada para a análise empírica da Cidade, com perspectiva sobre o Grande Mucuripe, suas transformações ao longo do período e as práticas sociais dos agentes no contexto dessas transformações. É constituída por dois capítulos.

O quarto capítulo, *Mucuripe: Tu és o morro da alegria, mas ... não tens senão tristeza*, versa sobre o Grande Mucuripe, propriamente dito, com apresentação de breve histórico, associado à análise das transformações por que transitou a região. Este capítulo contextualizará tais transformações cotejadas com as diferentes legislações urbanas vigentes no recorte temporal da pesquisa, além das práticas sociais ante as transformações da área. Analisando, especificamente, as ações coletivas frente à formação do espaço urbano do Mucuripe, verificando neste microcosmo as relações sociais e os conflitos, relacionando-os com as alterações sócio-espaciais experimentadas pela cidade de Fortaleza. ; e

O sexto e último capítulo tratará as considerações finais, conclusão, apontando como arremate geral da dissertação.

Portanto, é dentro destes referenciais teóricos, jurídicos e espaciais que se realizou a presente investigação onde se estruturam as transformações do espaço urbano, levando em consideração os corpos d'água, os recursos hídricos e as bacias hidrográficas, com a finalidade de se compreender a dinâmica do planejamento territorial e a ocupação do espaço físico do município de Fortaleza.

**PRIMEIRA PARTE – PLANEJAMENTO URBANO,  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E  
PARTICIPAÇÃO POPULAR**

---

## **CAPÍTULO 1 – PLANEJAMENTO EM FORMAÇÃO**

---

## CAPÍTULO 1 – PLANEJAMENTO EM FORMAÇÃO

### 1.1 Além do Planejamento

Abordar a temática do planejamento urbano e conceituá-la não ocorre de forma simples e unívoca, mas torna-se ato necessário para entendimento da formação e consolidação das cidades no Brasil.

O ato de antever, de planejar, está intrinsecamente ligado à própria natureza humana, que projeta uma ação e um trabalho, distinguindo-se, pois, como ser humano e social das demais manifestações de vida. O ser humano se diferencia dos outros animais, pois consegue transformar o meio, o mundo, segundo atos conscientes e orientados.

O planejamento apresenta-se como parte integrante de um trabalho, logo, peculiar da entidade humana e essencial a sua atividade. A intenção deste capítulo é apresentar diversos conceitos de planejamento, elaborados por teóricos de áreas distintas, e, posteriormente, definir o conceito que permeará todo o transcorrer do trabalho.

Na perspectiva de John Friedman (1960), nenhuma definição ou conceito de planejamento faz justiça à complexidade do processo no qual o planejamento está inserido. Para esse autor, no entanto, o planejamento pode ser definido como ação humana, que ocorre em conjunto e por intermédio da manipulação e controle do meio ambiente, de forma consciente, buscando atingir objetivos predeterminados por ele mesmo.

Ferrari (1979) em sua obra *Curso de planejamento municipal integrado*, também considera a dificuldade de criar um conceito unânime de planejamento ou planificação, mas este apresenta o planejamento como um método que não possui um fim em si mesmo.

Em um sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores conseqüências. (FERRARI, 1979 Cit. Carta dos Andes).

Consoante, ainda, Ferrari (1979), o planejamento é *um método de pesquisar, analisar, prever e ordenar as mudanças*. Para o autor, mudanças são concebidas como alterações qualitativas ocorrentes tanto nos padrões culturais da sociedade quanto no espaço, nos canais de comunicação.

A chegada da humanidade na Era Moderna levou à consolidação da cidade diante do campo, instituindo um lugar-padrão e um modo de vida urbano nas sociedades. Este novo modo de conceber o mundo e de viver em sociedade consolidou-se com a Revolução Industrial. As industrializações levaram grandes contingentes populacionais a buscar a cidade como espaço da produção e reprodução da vida, da sobrevivência. O planejamento das cidades, antes voltado para defesa, Cidades-Estados, Cidades Militares, passa a ter uma transformação da ordem militar romana para o caos das grandes aglomerações, consolidando-se o planejamento urbano como alternativa para as mazelas urbanas.

Para Mota (1999), o planejamento urbano deve constituir-se de forma ampla, não se restringindo tão-somente à ordenação e equipamentos no espaço. O planejamento deve, assim, buscar um desenvolvimento e integrar aspectos ecológicos, físico-territoriais, econômicos, sociais e administrativos, abrangendo todo o sistema ou o ecossistema.

O planejamento urbano compreende um conjunto de ações visando a atender as necessidades e a resolver os problemas de uma cidade, de forma a proporcionar uma melhor qualidade de vida para a sua população. É um processo dinâmico, permanente, abrangente e integrado, que deve envolver os aspectos econômicos, sociais, físico-territoriais, ambientais e administrativo. (MOTA 1997:255)

Mota (1999:22) incorpora o conceito desenvolvimento sustentável como novo elemento no planejamento, seguindo as orientações da Agenda 21, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. O desenvolvimento sustentável, para o autor,

corresponde *aquela que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.*

Por sua vez, para Lamas (2004), o Planejamento Urbano aproxima-se do próprio Urbanismo, do desenho urbano.

em toda a transformação do território, é indispensável uma operação que defina as relações e interligue os elementos construídos, as diferentes arquiteturas. Esta operação é essencialmente urbanística e tem como instrumento o desenho urbano. (LAMAS, 2004:125)

A compreensão de Lamas (2004:126) sobre o urbanismo, contudo, não se resume a um simples desenho. Para o autor, *o urbanismo implica (re) a condução de um plano no tempo e no jogo de agentes e actores políticos, econômicos e sociais. Também é seu objectivo a mediação e resolução dos conflitos entre os interesses públicos e privados que disputam a fruição do espaço urbano.*

Contraopondo-se a Lamas, Souza (2003) assinala que Urbanismo, *urban design* ou desenho urbano, indiferente da terminologia, não pode ser apresentado como sinônimo de Planejamento Urbano.

Planejamento urbano (o qual deve, aliais, ser sempre pensado junto com gestão, seu complemento indissociável), sugere, por conseguinte, um contexto mais amplo que aquele representado pelas expressões Urbanismo e Desenho Urbano. O planejamento urbano inclui o Urbanismo (ou Desenho Urbano, como preferirem); o último é um subconjunto do primeiro. No ambiente intelectual alemão essa distinção fica bem caracterizada, pois Städtebau (Urbanismo) quase sempre é entendido como correspondendo a algo mais restrito que Stadtplanung (planejamento urbano). No mundo anglo-saxão, onde o termo urbanism, com sentido de um campo de saber, não conquistou direito de cidadania (quando muito, o termo é empregado para se referir a um modo de vida: Urbanism as a way of life é, a propósito, o título de um texto clássico de Sociologia Urbana), as expressões urban planning e town planning apresentam-se, de todo modo, bastante abrangentes, compreendendo subcampos específicos como a landscape architecture, o site planning, o urban design e o campo das public policies voltadas para o meio cidadão. Já no ambiente intelectual francês, que inspirou o termo Urbanismo, é freqüente o termo urbanisme ser tomado como sinônimo de planejamento urbano (aménagement de la ville, planification urbaine), embora isso nem sempre ocorra. O importante, seja como for, é não confundir as duas coisas, tomando a parte (o Urbanismo) pelo todo (o campo interdisciplinar do planejamento urbano). (SOUZA, 2003:58-59).

Para Souza (2003), entretanto, a diferença entre urbanismo e planejamento urbano não indica necessariamente rivalidade e contraposição, mas complementaridade. Sobre o planejamento urbano, o autor se aproxima da compreensão ligada ao enfoque autonomista e a uma abordagem socialmente crítica, nos quais o ato de *planejar ou gerir* a cidade não se resume apenas a planejar e gerir as coisas (substrato espacial, mobiliário urbano, dentre outros), mas sim planejar e gerir *relações sociais*, não no sentido de controle, mas na busca da autogestão. Resumindo, o Planejamento Urbano será um “*autoplanejamento*”, radicalmente conduzido de forma democrática e descentralizada, além de flexível.

Souza apresenta mais um conceito que merece destaque, o “*autoplanejamento*”, no qual pressupõe uma real participação popular ao pensar e principalmente viver a cidade.

Assim como Souza (2003), para Villaça (apud DEÁK ; SCHIFFER, 2004) o Planejamento Urbano também se distingue do projeto urbano (Urbanismo) quando apresenta, de modo mais concreto e simultâneo, as seguintes características:

- abrangência de todo o espaço urbano e apenas desse espaço e seus vários elementos constitutivos no tocante aos objetivos (a organização e equipamentos desse espaço), mas não necessariamente no tocante ao diagnóstico feito para fundamentar a intervenção;
- continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações;
- interferência da ação sobre a maioria ou grandes contingentes da população; e
- papel e importância das decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com maior participação dos organismos municipais e menor dos federais e estaduais.

O planejamento hoje deve ser compreendido transformando o planejamento que, simplesmente, determina objetivos e metas de um

empreendimento e que coordena os meios e recursos para atingi-los. O Planejamento Urbano, freqüentemente, apresenta-se como mero instrumento racional e técnico, desconsiderando as características sociais da cidade, reduzido-a a um simples emaranhado de ruas, que interligam edifícios isolados, conforme alerta LEMENHE (1997):

[...] na perspectiva do planejamento urbano convencional, a cidade é pensada como uma somatória de espaços que se justapõem: seus edifícios são projetados de maneira isolada no interior do lote; as vias são desenhadas considerando-se, preponderantemente, os fluxos de veículos e de mercadorias e as áreas verdes passam a existir por imposição legal, [...] (p. 167).

O planejamento deve se configurar como a permanência da reflexão e análise, ordenada e sistêmica, de antecipação do futuro, definindo ações que viabilizem alcançar os objetivos, considerando, de forma integrada, a dimensão técnica e, principalmente, a dimensão política. O planejamento, em suma, é, ou deveria ser, um processo essencialmente técnico e político, segundo Matus (In BUARQUE, 1989):

[...] Para Matus, o planejamento é um processo técnico-político resultante do jogo de autores em interação, conflito, cooperação e alianças, os quais têm suas próprias estratégias e sua particular visão dos problemas e da realidade. Como tal, é indeterminado e constitui um processo aberto, em que o futuro está para ser construído pela interação dos atores. Sua crítica ao “plano-livro” consiste, precisamente, nesta concepção aberta de planejamento que não pode ser reduzido a um documento excessivamente estático para acompanhar a dinâmica do jogo social, no qual os atores exercitam sua liberdade e disputam suas estratégias e objetivos. O planejamento é, deste modo, uma atividade de cunho nitidamente político, da mesma forma que a política é um jogo e conflito de estratégias que constituem e requerem, cada vez mais, um esforço de planejamento com recursos técnicos disponíveis, organizando informações, hierarquizando e ordenando as ações, orientando as decisões. E como o ator que planeja é parte do processo social e político e está por este contido, ele é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto do planejamento. [...] (p. 11).

Segundo Matus (1989: 25-32), o planejamento deve se distinguir do planejamento meramente tecnocrático e aproximar-se do planejamento societário, que se fundamenta em seis argumentos inter-relacionadas e interdependentes.

- 1 é preciso uma mediação entre futuro e o presente;
- 2 é preciso prever quando a predição é impossível;
- 3 é preciso capacidade de reação planejada ante as surpresas;
- 4 é preciso uma mediação entre o passado e o futuro;
- 5 é preciso uma mediação entre o conhecimento e a ação; e
- 6 é preciso uma coerência global frente às ações parciais dos atores sociais.

Estes princípios de planejamento, para Matus, permitem uma intervenção tecnopolítica, instrumento para a democratização da esfera pública na América Latina. Com isto, se libertarão as necessidades econômicas insatisfeitas e dos Césares satisfeitos pelo poder.

O Planejamento Urbano, ao longo dos anos, obteve conotações distintas conforme se desenvolviam as relações entre o Estado e a Sociedade. Nos últimos anos, um dos elementos que indicam uma nova política urbana é o grau de participação popular.

O Planejamento Urbano, assim, fica compreendido como a ação de antever o urbano num processo de se autogerir, autoplanejar buscando um desenvolvimento sustentável através de uma ação tecnopolítica e democraticamente participativa. Em outras palavras, é a possibilidade da população, de forma democrática debater, propor e viver não só o espaço urbano mas também a vida na cidade, levando em consideração o bem comum dos atuais e futuros cidadãos.

## **1.2 Planejamento Urbano no Brasil**

Tão complexo quanto elaborar o conceito de Planejamento Urbano é apresentar um histórico do planejamento e de suas abordagens no País.

Um país eminentemente agrário e rural, um dos maiores exportadores do mundo, eis o Brasil cantado e narrado por muitos artistas, durante séculos; apresentando a força do rural, da cultura ligada ao campo que formou as bases estruturais da sociedade brasileira, mas que foram sendo questionadas e transformadas ao longo dos anos e séculos.

As mudanças na estrutura fundiária do país estão intrinsecamente ligadas a transformação social, pois o rural, compreendido como o espaço tradicional do País, cede novas configurações espaciais do “moderno”, sob o significado do urbano, na busca de inserção do Estado Nacional Brasileiro na modernidade, que se consolidou como a locomotiva da urbanização.

O processo urbano, contudo, não pode se resumir tão-somente a uma transformação físico-espacial acentuada na segunda metade do século XX; sua compreensão perpassa o aspecto sócio-histórico da *Terra brasilis*, a própria formação da sociedade brasileira e do Estado brasileiro.

A promulgação da *Lei da Terra*, em 1850, e a abolição dos escravos, em 1888, ainda no Império, representaram uma “mudança nas estruturas sócio-econômicas” do País, possibilitando o surgimento da propriedade territorial, rural e urbana e a reestruturação das bases produtivas da mão-de-obra escrava para a assalariada, fundamentais para futura inserção do Brasil na Modernidade. Tal reformulação foi um elemento que contribuiu para a corrente disputa pelo solo rural e urbano e para a consolidação da segregação sócio-espacial que vigora até hoje.

A história do Planejamento Urbano no Brasil, assim, remonta à ação do Estado, em princípio, sobre o espaço físico das cidades, mediante a instalação de infra-estruturas (água, esgoto, vias e transporte); implantação de praças, parques e habitações para fins sociais; além da regulação fundiária, com a regulação e delimitação das zonas urbanas, aprovação de loteamentos e fiscalização do setor privado da construção civil.

A história do planejamento urbano inicia com o conceito da Estética, ainda em 1875, como reflexo do embelezamento das cidades no período que ficou conhecido como *Belle Époque*. Deste tempo até os dias atuais, teóricos e estudiosos do planejamento urbano apresentam a divisão do período em três partes, sendo a primeira no fim do século XIX até 1930 com a Primeira República; a segunda começa na década de 30 e vai a década de 1990, cujo destaque foi a tecnocracia como base ideológica diante da diminuição dos direitos políticos e civis do Estado Novo e da ditadura militar, instalada em 1964; por fim, de 1990 até os dias atuais, como período de transformação e implementação de uma nova forma de planejamento urbano que se consolida.

O primeiro período é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil). É o urbanismo de Versalhes, de Washington, de Hausmann e de Pereira de Passos. O segundo, que se inicia na década de 1930, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados “problemas urbanos”. Finalmente o último, que mal está começando, é o período marcado pela reação ao segundo. (VILLAÇA apud DEÁK ; SCHIFFER, 2004 : 182).

O primeiro período referido (1875 – 1930) pode ser dividido em dois subperíodos: de 1875 a 1906 (ascensão dos planos de melhoramento e embelezamento) e de 1906 a 1930 (declínio dos conceitos e planos de melhoramento e embelezamento).

Como apresentado anteriormente, a denominação “Planos de Melhoramento e Embelezamento Urbano” corresponde, no País, ao planejamento de forte influência renascentista, que chega ao Brasil por meio da concepção francesa, enfatizando a beleza monumental e disseminada pela Escola de Belas Artes do Rio de Janeiro. O planejamento foi utilizado, principalmente, como mecanismo ideológico de consolidação do Estado e das classes dominantes.

O planejamento urbano brasileiro surge, então, dos planos de embelezamento que ocorreram ainda no século XIX. Segundo Villaça (apud DEÁK ; SCHIFFER, 2004), no ano de 1875, foi produzido o primeiro documento a utilizar conceitos básicos que compõem a idéia de planejamento: o de “plano” e o de

“conjunto”, “geral” ou “global”, associados ao espaço urbano e que se materializaram na expressão *plano geral*.

[...] organizar um plano geral [grifo nosso] para alargamento e retificação de várias ruas desta capital e para a abertura de novas praças e ruas com o fim de melhorar suas condições de higiênicas e facilitar a circulação entre seus diversos pontos, dando ao mesmo tempo mais beleza e harmonia às suas construções [...] Foi esse primeiro plano de conjunto [grifo nosso] do Rio de Janeiro. (VILLAÇA apud DEÁK; SCHIFFER, 2004 : 194; Cit. OLIVEIRA REIS, 1977, pp.15-17).

Destaca-se na elaboração deste projeto o aspecto estético presente na *beleza e harmonia das construções*, não que conceitos de higiene não fossem considerados, mas aspectos como proporção, relações entre volumes, cheios e vazios, que visualmente transmitissem uma sensação agradável ao olho humano ainda eram priorizados.

Referido período correspondeu à época em que a classe dominante possuía uma proposta urbana, apresentada com antecedência e debatida abertamente. O seu poder poderia ser verificado por meio de *slogans* tais como: “O Rio civiliza-se”, referindo-se ao plano de Pereira Passos, no Rio de Janeiro, ápice deste modelo de planejamento no País.

Um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins foi todo comprado por uma poderosa companhia, arrasado, e no local construído um bairro elegante, bonito, confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio do ponto de vista financeiro. Uma cidade da Europa [...] não suportaria no seu centro uma rua da Vala, do Senhor dos Passos, de São Jorge e [...] que sei eu mais. (VILLAÇA apud DEÁK ; SCHIFFER, 2004 : 198; Cit. BENCHIMOL, 1992, p.197).

Para Villaça (apud DEÁK ; SCHIFFER, 2004), *a partir de então as condições de hegemonia das classes dominantes no trato do urbano serão cada vez mais difíceis*. O planejamento e a ação do Estado passam a adequar o novo discurso às novas configurações urbanas, nas quais o conflito pela cidade ganha vulto, buscando explicar e justificar o fracasso na solução dos problemas que afligiam a urbe.

No início do século XX, impulsionados pelas transformações que ocorriam no mundo e, principalmente, no setor produtivo, as intervenções e obras urbanas passam a privilegiar a produção e reprodução do sistema, em detrimento do belo. A cidade consolida-se como força de produção, levando o Estado e seus planos a priorizar obras de infra-estrutura para o “desenvolvimento” industrial.

Além disso, com o crescimento da riqueza do país, com a concentração e centralização do capital, há a necessidade de obras cada vez mais gigantescas, e as de embelezamento dificilmente teriam porte suficiente para consumir recursos vultuosos. Passa-se assim da “cidade bela” para a “cidade eficiente”, da cidade do consumo para a cidade da produção. Em ambas, entretanto, o interesse imobiliário estará sempre fortemente presente. (VILLAÇA apud DEÁK ; SCHIFFER, 2004 : 199).

A década de 1930 caracterizou-se como um período de transição, quando o conflito se caracterizou como elemento fundante. As forças políticas e o Estado encontravam-se, de um lado, com a crescente organização e conscientização das classes populares urbanas e do outro com a dividida classe dominante.

A revolução de 1930 ainda não consolidaria a burguesia urbano-industrial e a nova estrutura do Estado ficou inicialmente fragmentada entre esta e as classes médias, as oligarquias periféricas. Nas décadas posteriores, o poder da industrialização e da consolidação da cidade diante o campo resulta na consolidação da burguesia industrial e dos seus planos para a cidade.

Surge, assim, a substituição do planejamento com base no belo e a reelaboração dos conceitos de “geral” ou “global”, que não se restringem mais ao centro ou às áreas nobres da cidade para englobar toda a urbes com seus aspectos e problemas.

O novo “plano geral”, que suplantará os de “melhoramentos e embelezamentos”, surgiu em 1930, no Rio e em São Paulo, consolidando um novo tipo de plano – Plano Diretor – e um novo discurso sobre o urbano, Urbanismo Multidisciplinar. Até então, o debate sobre o urbano era exclusivo dos arquitetos – urbanistas ou dos engenheiros arquitetos.

Tem início um novo período, que vai até a década de 1990. É o período do plano intelectual, que pretende impor-se e ser executado porque contém “boas idéias”, tem base científica e é correto tecnicamente. É o plano-discurso que satisfaz com sua própria “verdade” e não se preocupa com sua operacionalização e sua exequibilidade. Sua “verdade” bastaria. (Ibdem: 204).

O período 1930 – 1990, segundo ainda Villaça (apud DEÁK ; SCHIFFER, 2004), por sua vez, pode ser dividido em três subperíodos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do “Plano sem Mapa” (1971-1992).

No subperíodo do Urbanismo e do Plano Diretor, destacam-se os planos de Agache e o de Preste Maia, nos quais há uma importância oferecida à infraestrutura, principalmente ao saneamento e ao transporte. Não que o embelezamento não estivesse mais presente, mas este era relegado ao segundo plano. Outra novidade de destaque nesses planos é a transformação no discurso, que deixa de ser uma mera justificativa das obras a executar e passa a ser a explicar a falta de solução dos “problemas urbanos”, do “caos urbano”, do “crescimento descontrolado” referendando a necessidade de um planejamento com bases científicas.

Os interesses pelo solo urbano e oportunidades imobiliárias decorrentes das remodelações urbanas, entretanto, levando a uma especulação imobiliária, ainda se mantêm. Neste sentido, o Centro ainda era o grande foco dos planos, mesmo que no discurso se apresentassem como abordando a cidade toda. Neste período, tanto na ditadura quanto na democracia, a classe dominante lidera a esfera urbana para executar, sem grandes entraves, obras e empreendimentos de seu interesse.

Em meados do século XX, o mundo passa por transformações políticas. Em boa parte da América Latina, a ditadura militar chega ao poder na busca de preservar, no discurso, as nações do fantasma do socialismo e em verdade coibir as mobilizações sociais de reivindicações que vinham se fortalecendo. Nas cidades, a disputa pelo espaço urbano deixa de ser de higiene e passa a ser caso de polícia.

No segundo período (1965-1971), o Planejamento Urbano adentra ainda mais a visão tecnocrática e alienante, pois o plano já não é mais objeto de estudo do governo, mas apenas um produto encomendado por ele. Os planos passam a ser puro discurso. *Todo o período de 1930 até 1965 é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso.* (VILLAÇA apud DEÁK ; SCHIFFER, 2004).

As questões urbanas já não são mais exclusivas dos arquitetos e engenheiros. As cidades consolidam-se no País como espaço dominante, um organismo vivo com aspectos econômicos e sociais, com toda uma superestrutura político-institucional. Um condição tão complexo não poderia ser pensado por meio de meras remodelações urbanas, até então vigentes nos planos. O Planejamento Urbano deveria utilizar uma visão interdisciplinar.

O apogeu tecnocrático do planejamento urbano, baseado nas idéias de abrangência, globalidade, totalidade, interdisciplinaridade e técnica, ocorreu com os “superplanos”, que não se detiveram às realidades reivindicadas pelas massas populares. As mobilizações sociais buscavam desde a implantação de infra-estrutura até o direito de moradia e regularização fundiária.

Neste período, a elaboração dos planos urbanísticos saiu da esfera do Estado e foi absorvida pela iniciativa privada, que muitas vezes não conheciam as relações sociais vigentes nem exerciam o papel de mediadores nas disputas pelo solo urbano da cidade. Assim, muitos dos “superplanos” eram delineados mortos, pois, sendo eles elaborados fora da administração pública municipal, das suas rotinas e, principalmente, do conflito político do Estado, logo, dos interesses da classe dominante sobre o espaço urbano, eram levados ao prévio abandono.

A questão de fundo, entretanto, era que, quanto mais complexo e abrangente se tornavam os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais que detectavam e nos quais se envolviam. Com isso, mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e, portanto, das suas possibilidades de aplicação. Quanto mais problemas os planos abordavam, maior o fosso que passava

a separá-los das questões que realmente preocupavam a classe dominante e para as quais ela possuía e queria propostas.

O ideário dos “superplanos” atingiu o auge com a atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), com a instituição, em 1966, do Programa de Planos de Desenvolvimento Local e Integrado, e da criação do Fundo para o Financiamento, em janeiro de 1967.

Nos anos de 1970, inicia-se o terceiro subperíodo (1971-1990). Neste, os planos e o Planejamento Urbano abandonam a complexidade excessiva e o rebuscamento técnico-científico, para a implantação do seu extremo oposto, com planos simplórios, elaborados pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas ou diagnósticos integrantes das elaborações dos anos anteriores.

Com a expressão “plano sem mapa” pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e “aperfeiçoando-se” continuamente. O novo tipo de plano apresenta “apenas objetivos, políticas e diretrizes”. Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensadas. (Ibdem : 221).

O plano caracterizava um conjunto de generalidades, assemelhando-se mais a uma simples lei. Tais ações se baseavam nas alegações de que os “superplanos” eram dissociados da máquina administrativa e os órgãos e secretarias públicas possuíam estocado conhecimento suficiente sobre a cidade e seu espaço urbano para elaboração de propostas, sem a necessidade de levantamentos e diagnósticos.

Conforme Villaça, o “plano sem mapas”, em geral, eliminava as discórdias e ocultava os conflitos que ocorriam na cidade, mediante objetivos, políticas e diretrizes aparentemente louváveis e bem-intencionadas, pois, sem os diagnósticos, não se vislumbravam as mazelas do espaço urbano.

No final da década de 1970, a legislação urbana apresentou algumas alterações, destacando-se a Lei Federal Nº 6.766 (Parcelamento do Solo Urbano),

de 1979, que não permite o parcelamento do solo em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas.

Nos anos 1980, com as mobilizações populares, Villaça (apud DEÁK ; SCHIFFER, 2004) acentua que as classes dominantes, mais uma vez, utilizaram o plano diretor em resposta às mobilizações, materializado na exigência constitucional de elaboração do plano diretor para cidades de mais de 20 mil habitantes, conforme artigo 182 da Constituição Federal de 1988. Essa iniciativa constituiu a solução encontrada pelos tecnocratas do Estado e os congressistas para ofuscar as questões centrais da reforma urbana.

O plano diretor inovador dos anos 1990 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano de sua produção, reprodução e consumo. Para tanto, seus instrumentos fundamentais, limitados aos da alçada municipal, são, basicamente, os de natureza urbanística, tributária e jurídica. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição “urbanística” nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social, cultural, tecnológico e econômico, local ou regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano. (Ibdem: 238).

A utilização do Plano Diretor como instrumento de controle pela classe dominante ao longo dos anos levou a um descrédito dos movimentos populares, ligados à luta pela habitação e à terra urbana. Conseqüentemente, observou-se a não-participação popular na feitura e implantação de muitos planos diretores elaborados nas décadas de 1990.

O início da politização dos planos se caracteriza pelo início dos debates e processos de negociação de natureza política entre interesses que aparecem claramente como conflitantes. O setor imobiliário, que tanto tem crescido e se organizado ultimamente, em especial com o advento dos incorporadores, surge na arena política como facção do capital mais diretamente interessada no espaço urbano e, por isso, liderando vários outros grupos empresariais, como os da construção civil e o comércio em geral e os grandes escritórios de engenharia e arquitetura. (Ibdem: 239).

Nesse período, contudo, mesmo que de forma “ilegal” para a ditadura militar e a classe dominante, as mobilizações sociais em prol do direito à cidade e ao

solo urbano exerceram forte pressão que, posteriormente, levou a transformações mais profundas na legislação urbana.

O Planejamento Urbano apresentou um avanço na Constituição de 1988, por meio dos planos diretores, que puderam ser utilizados como instrumento para definir se a propriedade urbana cumpre com sua função social, podendo os proprietários sofrer sanções, desde impostos progressivos até desapropriação, caso não destinem sua propriedade a tal função. Tais ações foram, atualmente, reguladas após longo período de espera, mais de uma década, em 2001, com a aprovação, pelo Congresso, da Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dando outras providências:

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. [...].

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. [...]. (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade estabeleceu normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Este meio jurídico apresenta-se como elemento norteador do planejamento das cidades e das futuras políticas urbanas, numa abordagem que se pretende contrapor à política urbana dominante no País, que de um lado, reitera nos planos e leis uma regulação urbanística excludente e, de outra parte, negocia na administração do dia-a-dia com os interesses circunstanciais e corporativos com de práticas clientelistas e de compra de votos. (ROLNIK, 2001:9).

A aprovação “tardia” do Estatuto não o descaracteriza, pois ele indica inovações jurídicas e urbanísticas, fruto das relações sociais e das lutas populares pelo acesso a terras urbanas e o questionamento do papel do Estado como mediador dos conflitos sociais.

O Estatuto vai ao encontro do ideário de planejamento de Matus, pois se apresenta como ferramenta disponível para o governo e para a sociedade interligarem o técnico com o político. Rolnik (2001) pondera, expressando que este dispositivo legal garante o enfrentamento dos problemas das desigualdades sociais nas cidades porque dispõe de políticas e de instrumentos para isto:

Diretrizes gerais da política urbana, cabendo destacar a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado);

Instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social;

Instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança. (ROLNIK, 2001:11)

O Estatuto passa a constituir expressão de cidadania, na qual o pensamento sobre as cidades e seus espaços físico-sociais passa pela participação política e pela ação cidadã do povo. Parte-se, com efeito, da hipótese de que a utilização do Estatuto da Cidade como instrumento orientador da formulação e execução de políticas voltadas para o ordenamento e gestão urbanas constituía um exemplo da nova compreensão de planejamento.

Nos dias de hoje, a visão para o Planejamento Urbano, conforme aqui analisado, assume forma distinta da tradicional visão tecnicista e compreende a busca por uma nova forma de pensar e viver a cidade, onde o cidadão pode participar e se manifestar de forma integral e contínua sobre as decisões voltadas para a sua urbe e para a sociedade como um todo.

### 1.3 A Cidade: Fortaleza

No início de sua história até o final do séc. XVIII, a Capitania do Ceará possuía vinculação administrativa a Pernambuco, excluindo, assim, a vila de Fortaleza de qualquer função burocrática e de relação com as demais regiões produtivas da Capitania. O atributo de vila seria apenas baseado no interesse de controle português. Sua posterior emergência e sua ulterior expansão basearam-se no desenvolvimento da agricultura para exportação e, principalmente, no sistema político-administrativo do Império, que favorecia a hegemonia do núcleo na Capitania. (LEMENHE, 1991).

No século XIX, com a emancipação do Brasil de Portugal (1822) e a política centralizante que se seguia por todo o período monárquico (1822-1889), foram criadas as províncias do Império brasileiro, entre elas a do Ceará e, por ordem imperial de 17 de março de 1823, Fortaleza foi elevada à categoria de cidade com o nome de “Cidade da Fortaleza de Nova Bragança”. (JUCÁ, 2003:34).

No século XVIII, o planejamento urbano ainda cedia espaço para a simples representação da forma urbana de Fortaleza, até então “Villa Nova de Nossa Senhora da Assumpção da Capitania do Ceará Grande que S. Magde que Deos guarde foy cervido de mandar criar”. Foi este, registrada no desenho (sem escala) do Capitão-Mor Manuel Francês, considerada a primeira planta de Fortaleza. O referido desenho, que se encontrava no Arquivo Nacional Ultramarino de Lisboa, foi descoberto e descrito pelo padre Serafim Leite S. J., no seu texto *História da Companhia de Jesus no Brasil* (FORTALEZA, 1982).



Fonte: (REIS,2000).

FIGURA 1: Villa Nova de Nossa Senhora da Assumpção da Capitania do Ciará Grande que S. Magde que Deos guarde foy cervido de mandar criar.

Em cima do mapa, no ângulo direito, está a Fortaleza, com a bandeira Portuguesa (branca e o escudo ao centro) e 3 peças de artilharia visíveis, uma a disparar. Entre o forte e o regato, uma casa assobradada, e entre o regato e mar, outras. A seguir à Fortaleza, na mesma linha, para o interior, uma casa pequena e depois a Casa da Câmara, com 12 portas e outras tantas janelas. Em frente da Câmara e do Forte, a Praça com os símbolos municipais, coincidindo o pelourinho, com frente da Câmara, e a forca com a da Fortaleza. Do lado oposto praça, no ângulo sul, junto ao arroio, na margem esquerda dele, no cotovelo que faz antes de se lançar no mar, a "Casa dos Padres da Companhia", assim escrito em cima dela: e por baixo: "Fez de novo Capp. am Mor".

As casas de Fortaleza, então, umas eram cobertas de telha e outras palha, indicando-se a telha, a vermelho. A Casa da Companhia, encimada por uma cruz, é de telha.

No ângulo superior esquerdo da Praça, em frente à Câmara, um pouco ao lado, a capela ou igreja de S. José de Riba-mar, com a nota: "Reedificou o Capp. am mor". No lado oriental da praça, as moradias e mais algumas do outro lado, entre o regato e o mar. Aqui e além, árvores e palmeiras. Na parte sul do mapa, uma pequena enseada, com um navio ancorado. É o Mucuripe. O regato é o Japeú. Junto deste regato, naquela casa, moravam pois os Padres, enquanto se debatia qual seria melhor, se ficar aí, em Fortaleza, ou ir para Aquiras. (CASTRO Cit. LEITE S. J. In: FORTALEZA, 1982:38)

A peculiaridade desta representação espacial é a presença do Mucuripe, como elemento de destaque na formação da Vila, ainda em 1730. Outro mapa onde a enseada do Mucuripe se apresenta, mesmo sem destaque, é o “Plano aproximado da Enseada da Villa da Fortaleza de N° S° da Assumpção”, vulgarmente chamado de Porto do Seara, tirado pelo Capitão de Fragata F. A. Giraldes, em setembro de 1810, solicitado pelo governador da Capitania do Ceará, Luiz Barba Alardo de Meneses. Conforme imagem.



Fonte:(REIS,2000)

FIGURA 2: Plano aproximado da Enseada da Villa da Fortaleza de N° S° da Assumpção.

O planejamento físico-urbano de Fortaleza, por sua vez, remonta ao ano de 1818, quando o engenheiro José da Silva Paulet concebeu o primeiro traçado com linhas retas e paralelas, numa malha xadrez. O traçado indicou a abertura e a hierarquização das vias norte-sul, estreitas e sem pavimentação: rua Formosa, futura Br. do Rio Branco; rua da Palma, atual Major Facundo, e rua das Belas, atual Floriano Peixoto, consolidando o espaço físico do núcleo urbano.

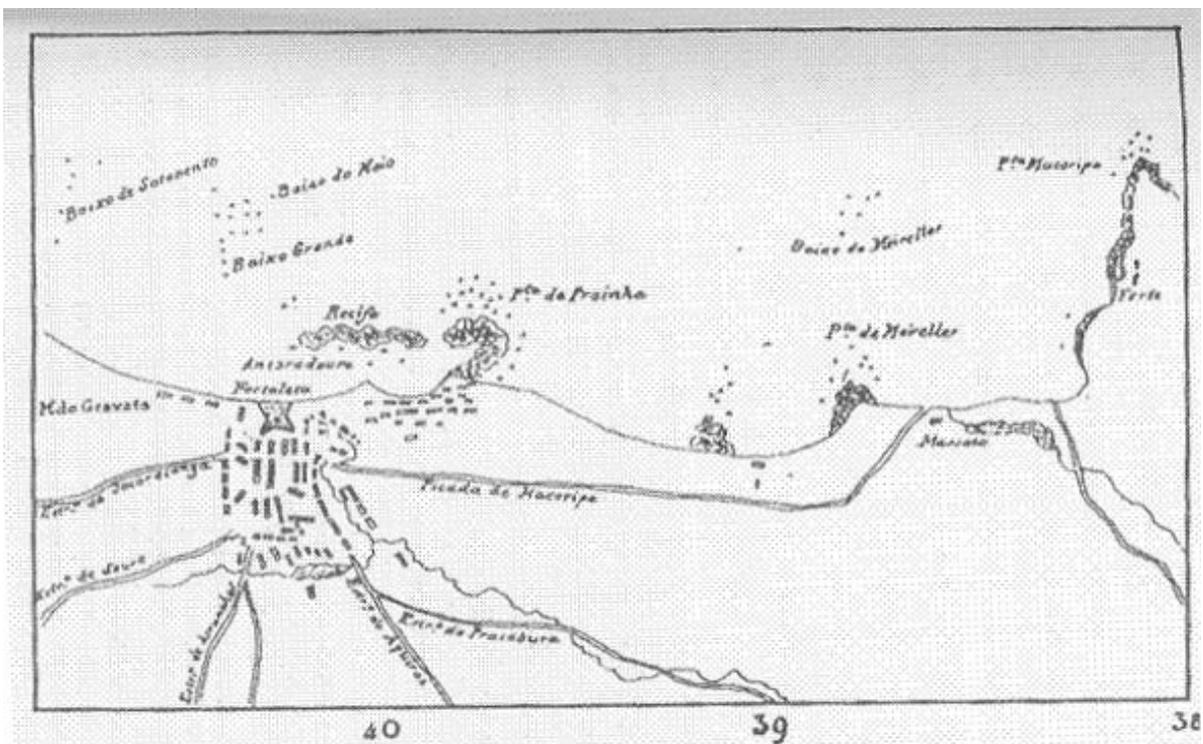
A concepção do planejamento urbano, ou melhor, do desenho urbano para o crescimento da Vila em formato xadrez, data, segundo informa Castro.

Somente no século XVIII, fruto de concepções iluministas, logo impregnadas da estética neoclássica, e que os portugueses se preocuparão com o traçado de ruas longas e largas, cruzadas em ângulos retos. Surgem normas específicas pertinentes à criação de novas vilas, incluídas nas propriedades cartas régias. O caso de Oeiras (1725), a antiga Vila da Mocha, em plenos sertões do Piauí, e esclarecedor, com diretrizes repetidas na criação de vilas cearenses, como no Icó, no Aracati, no Baturite, e em tantas outras vilas brasileiras. (CASTRO In. FORTALEZA, 1982:45).

Silva Paulet notabilizou-se pela confecção do mapa, que apresenta uma idéia melhor da expansão da Vila para o sertão e adjacências, através dos caminhos, os quais deram origem às vias radioconcêntricas do conjunto urbano contemporâneo.

O mapa ficou denominado de “Planta da Villa” e apresenta-se como anexo à “Carta da Capitânia do Ceará”, executada por Paulet, em 1818, por ordem do governador Manoel Ignácio de Sampaio.

Sugerida ou definida por Paulet, a malha em xadrez, de qualquer modo, passa a ser uma constante na expansão e no planejamento da Cidade.



Fonte:(JUCÁ,2003:33)  
FIGURA 3: Planta da Villa.

Na planta, a Picada do Mucuripe, já apontando a ligação da cidade, futuro centro, com a enseada do Mucuripe, atual porto da cidade, e o riacho Maceió, que desemboca na referida enseada. Além destes dois elementos que são objeto do estudo, destacam-se os vários caminhos que interligavam a vila ao interior, que hoje, de certa forma, correspondem às vias radioconcentricas existentes na cidade.

O século XIX, com a independência, traz consigo modificações na sociedade brasileira, mas na morfologia urbana as manifestações das transformações no sistema e nas relações socioeconômicas ocorreram de forma muito mais lenta. Assim, segundo Castro (1982), a presença cultural e econômica anglo-francesa vai refletir-se formalmente na Arquitetura e no Urbanismo, somente, depois da primeira metade do século.

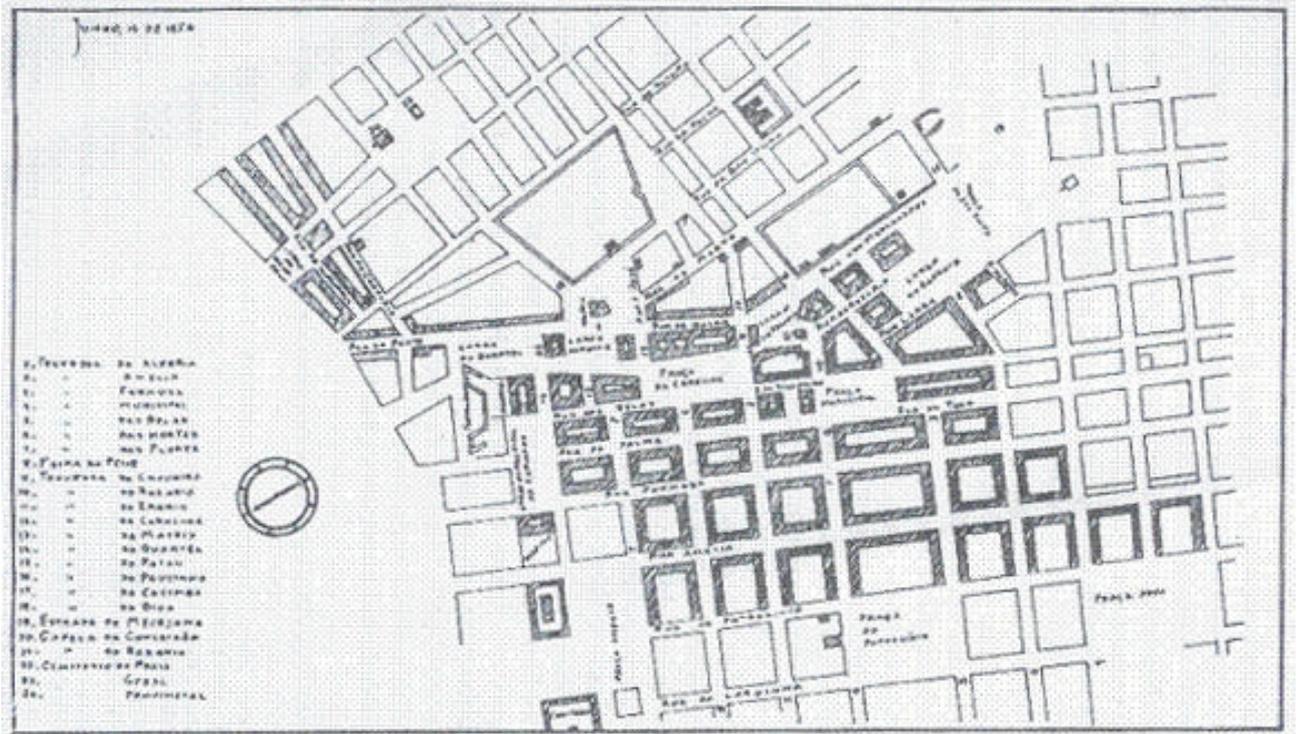
No tocante a morfologia urbana, o processo é ainda mais lento. No caso brasileiro, a mensagem conservadora dos Braganças, principalmente no 2º Reinado, cria uma quase estagnação no plano do desenho urbano. Somente depois da Guerra do Paraguai, com as violentas alterações que se anunciam no processo econômico nacional (abolição da escravatura, república, imigração, capitalismo urbano, ascensão política da classe média) é que as cidades passam a conhecer novas formas de expansão, apoiadas na tecnologia (bondes, trens) e realizada por meio de ambiciosos empreendimentos particulares (loteamentos). (CASTRO In. FORTALEZA, 1982:48).

O verdadeiro progresso de Fortaleza só terá início apenas na segunda metade do século XIX, a partir do qual passa, em pouco tempo, a conhecer inúmeros melhoramentos materiais e a criação de entidades diversas ligadas ao desenvolvimento econômico-social da cidade.

ao conhecer Fortaleza em 1865, o sábio Agassiz, acompanhado de sua mulher, levava a melhor impressão da capital cearense, que agradava pelas “ruas largas, limpas, bem calçadas”, com casas pintadas em “tons ousados”. A alegria da população nas ruas fazia com que a cidade não tivesse o “ar triste, sonolento de muitas cidades brasileiras”. E acrescentava: “sente-se, aqui, movimento, vida e prosperidade”. (CASTRO In. FORTALEZA, 1982:52)

Ainda na segunda metade do séc. XIX, as plantas da cidade consolidam-se como o principal instrumento de estudo da evolução urbana, pois oferecem imagem direta das dimensões físicas do aglomerado urbano.

Destacam-se as plantas elaboradas pelo mestre Antônio Simões Ferreira de Faria, em 1850, 1852, e a “Planta da cidade de Fortaleza”, levantada em 1856, pelo padre Manuel do Rego Medeiros, que mostra o traçado em xadrez consolidado e em fase de expansão, sendo quebrado apenas no trecho do riacho Pajeú, segundo Castro (In. FORTALEZA, 1982).



Fonte:(JUCÁ,2003:38)

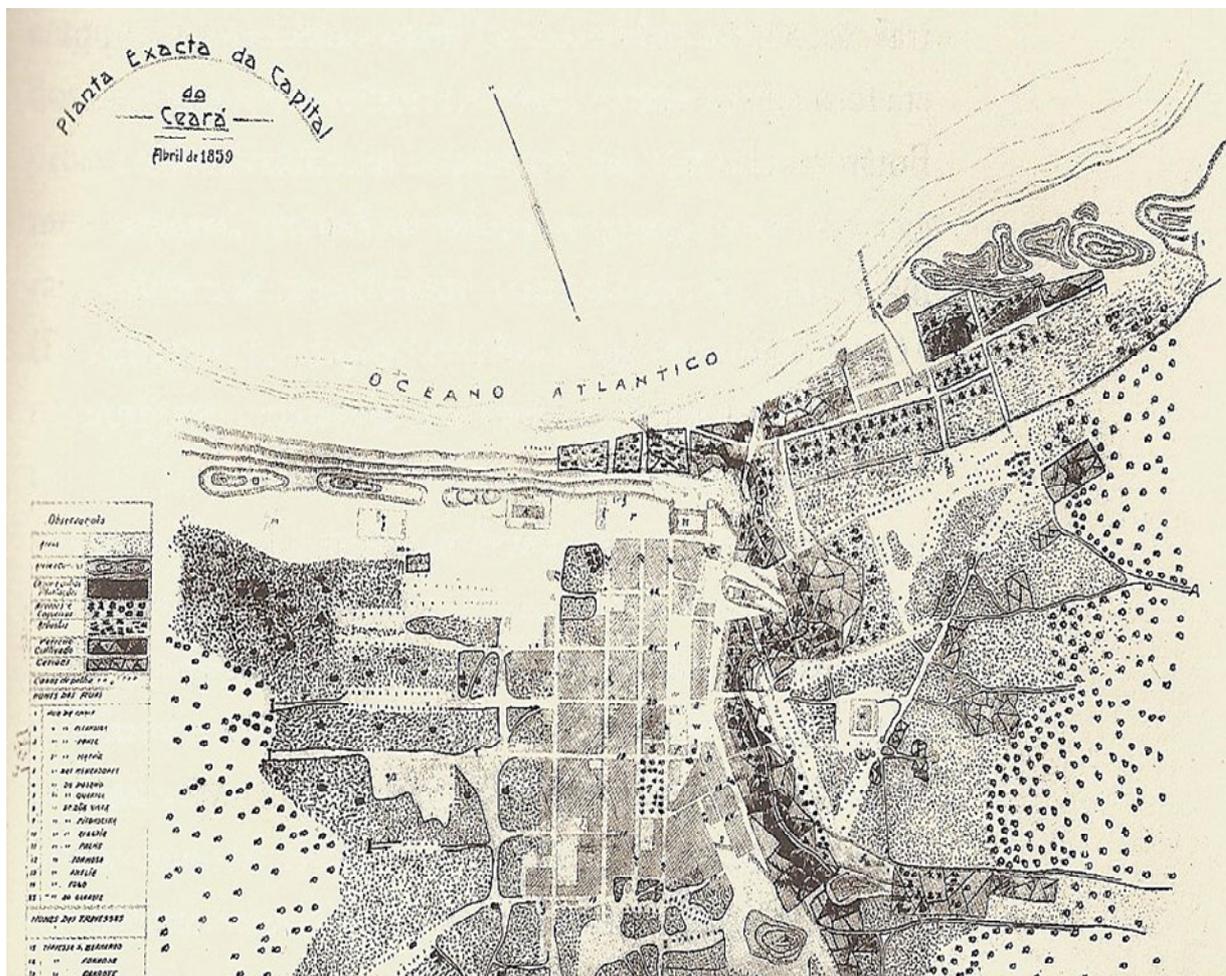
FIGURA 4: Planta da Cidade de Fortaleza.

Em 1854, Adolfo Herbster chega ao Ceará para assumir as funções de Engenheiro da Província e de Arquiteto da Câmara Municipal Fortalezense. Herbster passa a ser responsável pelo planejamento urbano e expansão da Cidade, por meio do plano que incluiu o alinhamento das ruas e a definição do núcleo urbano central, através dos *boulevards*, seguindo as orientações das “cirurgias urbanas” realizadas pelo Barão Haussman.

O planejamento da cidade fica, assim, nas responsabilidades de Herbster, que organizou para Fortaleza três plantas da Cidade em 1859, 1875 e 1888, que possibilitou verificar a evolução urbana fortalezense.

A “planta exacta” não é simples representação topográfica, mas verdadeiro retrato da cidade, pois nela Herbster assinala a área ocupada, a nomenclatura das ruas, todas as edificações públicas além de mostrar o uso do solo na periferia urbana. (CASTRO In. FORTALEZA, 1982).

A planta de 1859 descreve o perímetro urbano de Fortaleza, que se situa entre o riacho Pajeú e a praia. Pelo lado leste encontram-se as ruas da matriz (Conde d’Eu) e dos mercadores (Sena Madureira), o oeste rua Amélia (Senador Pompeu) e ao Sul a rua da São Bernardo (Pedro Pereira).



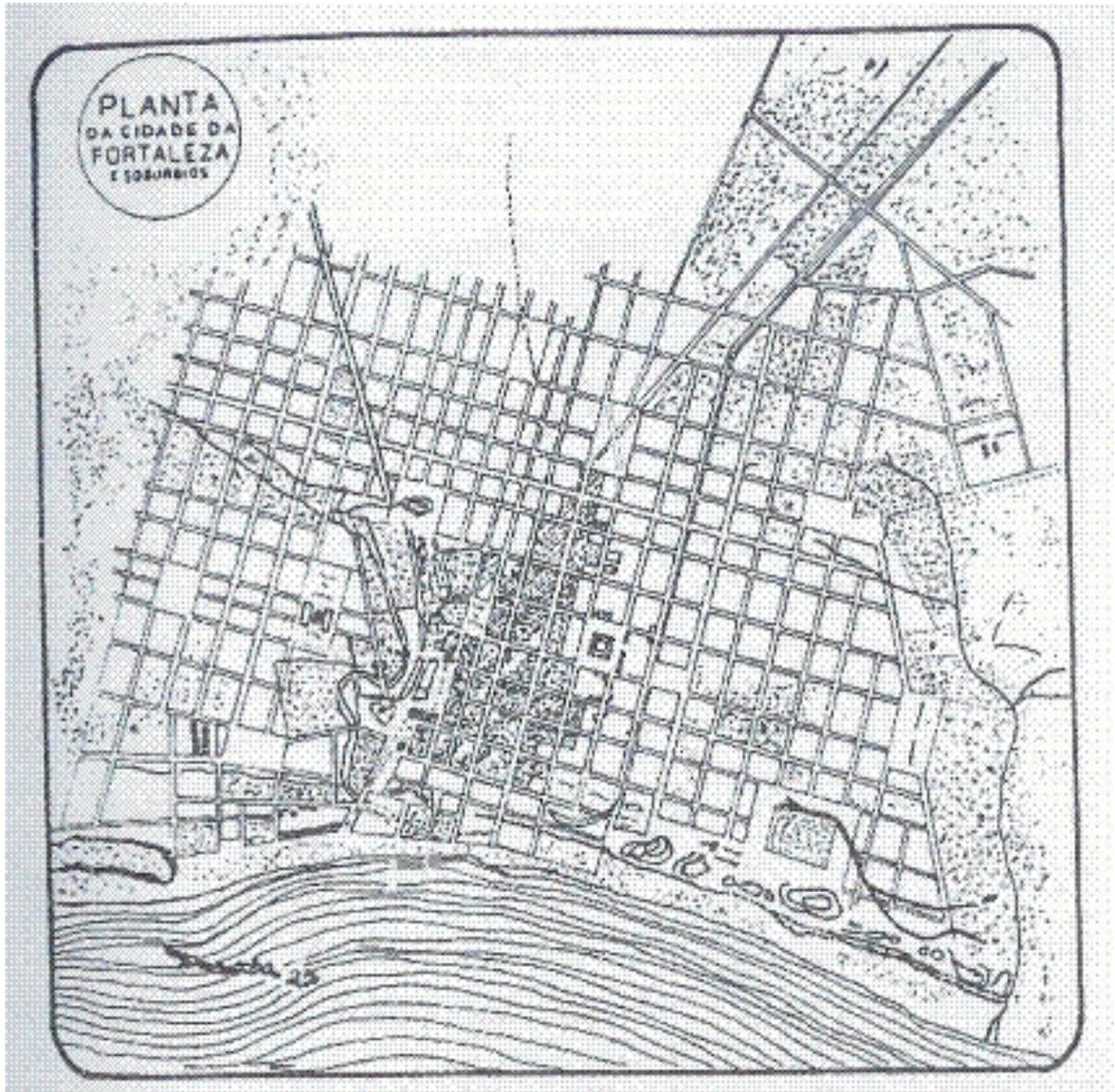
Fonte:(WIKIPÉDIA,2006)

FIGURA 5: Planta Exacta da Capital.

Fortaleza impulsionada pela exportação de algodão, de 1866 a 1873, se impõe e se consolida como centro econômico e social. Cresce o comércio exterior, levando à inauguração da linha de navio a vapor para a Europa, a construção da

estrada de ferro para Baturité (1871), além de melhorias no porto, até então na praia de Iracema.

Na planta de 1875, é possível verificar que a expansão urbana já chegava ao sul da av. Domingos Olímpio e ao oeste e riacho Jacarecanga.



Fonte: (PONTE,2001:26)  
FIGURA 6: Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios.

A cinta de *boulevards* (avenidas do Imperador, Duque de Caxias e Dom Manuel) projetadas por Herbster no último quartel do século XIX foi, e é responsável pelo fluir do tráfego no referido perímetro. O embelezamento dos logradouros públicos (reformas, arborização e iluminação), saneamento e higienização foram outras ações propostas no Plano.

À década de 1880 correspondia o fim da monarquia no País, que, após a crise decorrente da seca e da epidemia de varíola (1877-1879), Fortaleza volta a despontar economicamente.

Com a volta das chuvas retornou-se a normalidade econômica e a capital ingressou nos anos 80, última década do período monárquico, acelerando seu processo de urbanização através da emergência de um variado leque de serviços e equipamentos urbanos e medidas de controle social, entre os quais destacamos: bondes, telégrafos, telefonia, passeio público, novo ponto, fabrica de tecidos, abolição da escravatura [...]. (PONTE, 2001:29)



Fonte:(WIKIPÉDIA,2006)

FIGURA 7: Passeio Público 1919



Fonte:(WIKIPÉDIA,2006)

FIGURA 8: Bonde elétrico, linha Auteiro, meados do séc. XX

A industrialização, o crescimento econômico e as secas periódicas no Estado levaram a um salto populacional de Fortaleza, aumentando de 27 mil habitantes, em 1887, para 57 mil em 1900. Referida transformação foi registrada, ainda em 1888, por Adolfo Herbster na descrição do bairro Arraial Moura Brasil como primeira forma de pré-favelamento.

No período entre 1889 e 1896, com o advento da Primeira República no mandato dos *3 governos militares cearenses, foram poucas as práticas dominantes voltadas para os anseios de modernizar Fortaleza e disciplinar a população via estratégias higienistas e comportamentais* (PONTE, 2001:33).

A chegada das oligarquias aos cargos executivos do governo nos anos seguintes, 1896 a 1930, levou à retomada da normalização urbano-social, mas o planejamento urbano continuaria apenas com os resquícios das orientações de Herbster.

Só em 1932 é que novamente se pensaria, com disposição de fazer, na elaboração de um plano de urbanização. Prefeitos municipais realizadores como Guilherme Rocha, Ildefonso Albano, Álvaro Weyne jardinaram praças e construíram obras, porém foram alheios a qualquer pensamento em favor da sistematização imprescindível (PONTE, 2001:59).

No início do século XX, dentre as transformações destaca-se a consolidação da Jacarecanga como o primeiro “Bairro Chic”. Logo após a crise do algodão, a efervescência urbana de Fortaleza entra em recesso e, dos anos 1920 a 1940, o crescimento demográfico de Fortaleza ocorre de forma acelerada, causada pela seca de 1932 e pela presença norte-americana em Fortaleza, no período da 2ª Guerra. O seu processo de metropolização consolidou-se com maior incentivo após a criação da SUDENE, pois a Capital e sua Região Metropolitana receberam altos investimentos econômicos, o que trouxe a migração do campo.

Raimundo Girão, em sua planta cadastral da cidade de Fortaleza (1931), já demonstra a consolidação do Centro como cerne geográfico, e a expansão para os bairros circunvizinhos (Jacarecanga, Alagadiço, Farias Brito, Benfica, Tauape,

Joaquim Távora, Outeiro, Aldeota, Prainha e Pajeú) onde passavam os trilhos do bonde e do trem.

O Planejamento Urbano ressurgiu de fato, segundo Castro, em 1933, na gestão do então prefeito Raimundo Girão, com o Plano de Remodelação e Expansão de Fortaleza, de Nestor de Figueiredo. No Plano, é definido um sistema de vias principais, radioconcêntricas, com ruas periféricas, o deslocamento da ferrovia da av. Tristão Gonçalves para av. José Bastos, que não se concretizou, e a permanência do porto na praia de Iracema, mesmo com fortes movimentos de implantação do equipamento na enseada do Mucurípe.

Nos anos 1930, inicia-se a formação do segundo “Bairro Chic”, a Aldeota, com a aglomeração nas proximidades do Colégio Militar (1919). Neste período, também se consolida a favelização do litoral, já apresentado por Adolfo Herbster (1888).

O conceito de Plano Diretor, dentre outros surge em 1947 com Saboya Ribeiro, através do plano diretor para remodelação e expansão de Fortaleza, que não foi implantado. Apesar de não sair do papel trazia consigo ações de planejamento até hoje pertinentes. Destaca-se já neste período a pioneira preocupação com o sistema ecológico, demonstrado na orientação de preservação dos leitos dos riachos Pajeú e Jacarecanga; hierarquização viária, com nomenclatura e caixas de ruas; nomenclatura para os Bairros; criou um zoneamento no Centro com o tipo de ocupação das quadras e delimitou o perímetro administrativo da Cidade, que ainda mantinha no referido período uma estrutura monocêntrica (FORTALEZA: 2003).

Na década seguinte, de 1950 a 1960, a população de Fortaleza continuava crescendo e praticamente dobrou de tamanho, pois, de 270.169 habitantes, no início da década, passou para 514.818 habitantes ao seu final.

Em 1962, dois anos antes do golpe militar, Hélio Modesto entrega o Plano Diretor de Fortaleza, inovando com sua abordagem integrada, que considerava

aspectos físicos, sociais e econômicos. No seu Plano, estava contemplada a preocupação com a problemática das favelas, destacando a do Pirambu e a do Mucuripe, e já indicava a ineficiência da transferência da população em decorrência das distâncias entre as futuras residências do setor produtivo e do Centro. Assim, consolida-se a proposta de incentivar a criação de centros de bairros.

Na década de 1960, Fortaleza já apresentava um crescimento no sentido leste em direção à Aldeota, que passa a despontar como centro comercial anos mais tarde, com a inauguração do Center Um (1974), na av. Santos Dumont, tornando o abastado núcleo residencial num promissor centro comercial.

Na década de 1970, consolidam-se outras centralidades, localizadas nos grandes eixos viários de expansão. Fortaleza, assim, teve crescimento da sua malha urbana através das suas vias radioconcêntricas, herança de seus antigos caminhos, como, por exemplo, o do Soure, antigo nome de Caucaia, que provocou o assentamento na área oeste, e o caminho dos Arronches, atual Parangaba, em direção a Maranguape, Baturité e o sertão, ocasionando a expansão urbana naquela direção. (SILVA, 2001). Fortaleza consolida-se como metrópole.

Neste período incentivado ainda pelo crescimento econômico do País e pela consolidação das cidades como local da produção e do progresso no ideário governamental, as regiões metropolitanas passam a ser o centro das atenções e das intervenções públicas. Os grandes pólos, como São Paulo e Rio de Janeiro, passam a ganhar recursos e planejamentos que incorporam a cidade e os municípios vizinhos. Neste contexto, a Fortaleza inseri-se a reboque, junto com outras capitais menos favorecidas, com a divisão da produção no País.

A primeira iniciativa de estudar a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) na busca de um desenvolvimento equitativo e complementar entre a capital e os municípios circunvizinhos (Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz, na época) foi apresentada pelo Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF, 1972), que orientava a instalação do Distrito Industrial do Ceará, na área que atualmente corresponde a Maracanaú, e a implantação de

grandes conjuntos habitacionais, ao longo da via férrea. A equidade tão almejada pelo Plano, contudo, não se concretizou, e o que se verificou, de fato, foi a consolidação de cidades-dormitórios ao redor de Fortaleza.

Os movimentos sociais no final da década de 1970 e no início de 1980 levaram à criação do Fórum de Debates Adolfo Herbster, instituído pela Prefeitura de Fortaleza, na gestão do então prefeito Lúcio Alcântara, que apresentava como objetivo principal a criação de um espaço de participação popular no Município para o debate da cidade e suas questões.

O Fórum serviria como instrumento de comunicação entre a Sociedade Civil e o Poder Público, mas, nestes mais de vinte anos, ocorreram apenas, segundo Castro, três discussões significativas, no período de 1980-1982, tratando das temáticas:

- Estudo e avaliação da legislação básica do Plano Diretor Físico de Fortaleza;
- Preservação de componentes do espaço natural em áreas urbanas; e
- A área central do Município de Fortaleza;

Na década de 1980, destacam-se as grandes mudanças na política, com a redemocratização, fim da ditadura militar de 1964, a elaboração da Constituição Nacional (1988) e Estadual (1989), o retorno às eleições diretas e a consolidação do empresariado junto ao poder do Estado. Fortaleza inicia seu processo de verticalização, tendo na classe média seu principal investidor e, em contrapartida, a suburbanização das classes menos favorecidas, criando um cinturão de pobreza ao seu redor. A Metropolização não tem mais volta e os municípios circunvizinhos, também, são consumidos pela especulação imobiliária.

No fim da década de 1980 e com a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 88, as cidades de mais de 200 mil habitantes ficam obrigadas, por força de Lei, a elaborar os seus planos diretores, incluindo Fortaleza. Aqui a elaboração do Plano só ocorreu em 1992, após a Constituição do

Estado do Ceará de 5 de outubro de 1989, e a da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, de 5 de abril de 1990.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU - FOR), Lei 7.061/92, apresentou uma cidade dividida em três grandes macrozonas, tendo o bairro como unidade de referência, principalmente para o planejamento urbano. No Plano, também foram incentivados núcleos alternativos, o que levou à descentralização e desconcentração cidadina.

Ao fim da década de 1990, destaca-se a elaboração do Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANEFOR – 1999), iniciativa dos segmentos da Sociedade Civil ligados à indústria e ao comércio, que buscavam planejar a Cidade e as municipalidades circunvizinhas na lógica da competitividade do mercado, tornando, assim, a RMF mais atraente para investimentos e negócios:

- Centro Industrial do Ceará (CIC);
- Câmara dos Dirigentes Lojistas de Fortaleza (CDL);
- Federação das indústrias do Estado do Ceará (FIEC); e
- Federação do Comércio do Estado (FECOMERCIO);

Na busca de referendar as ações propostas pelo segmento, procurou-se a participação e o apoio também de governos municipais e estadual, associações e movimentos comunitários de empresas e entidades públicas e privadas, de ONGs e dos cidadãos.

A Região Metropolitana de Fortaleza – RMF enfrenta, atualmente grandes desafios. Contempla-se a passagem de um ambiente urbano de comunidades fechadas e locais para uma conurbação ativa socialmente, pujante economicamente e estruturalmente diversificada. A velocidade dessa transformação e a sua complexidade criam novas realidades a ser entendidas e novas prioridades a ser perseguidas.

Por outro lado, observa-se que, no atual mundo globalizado, as regiões metropolitanas, apesar de serem o foco do desenvolvimento, sofrem os desafios de um crescimento desordenado, sem planejamento e sem recursos adequados para investimentos. (PLANEFOR – 1999)

Um dos destaques, tanto do histórico do Planejamento em Fortaleza quanto na história do Planejamento Urbano no Brasil, é que a participação popular ainda é incipiente, as decisões, se não todas, mas a maioria, ainda são de uns poucos privilegiados.

O Planejamento Urbano, hoje, volta a centralizar os debates, seja acadêmicos ou não, em virtude da revisão do PDDU – FOR, que já deveria estar em vigor, mas ainda se encontra em elaboração, associado, no plano nacional, à aprovação do Estatuto das Cidades. Espera-se que estas novas formas de ver a política urbana, quer nacional, distrital, estadual ou municipal, repercutam na formação do espaço urbano da Capital do Estado e na sua área metropolitana.

Estas iniciativas podem revelar os primeiros passos de transformação do velho planejamento que está arraigado no Estado e na sociedade civil, e vai ao encontro do conceito de Planejamento Urbano: processo de se autogerir, de autoplanejar, buscando um desenvolvimento sustentável mediado por uma ação tecnopolítica, é a busca atual da participação popular na revisão do Plano Diretor e do orçamento participativo.

## **CAPÍTULO 2 – IDEÁRIO DE SUSTENTABILIDADE**

---

## CAPÍTULO 2 – IDEÁRIO DE SUSTENTABILIDADE

### 2.1 O Desenvolvimento

O termo desenvolvimento, presente nas ações, planos e políticas governamentais, e comumente utilizado nos tempos atuais, encontra-se no cerne da pesquisa. O conceito vem influenciando de sobremaneira o comportamento da sociedade moderna.

O crescimento da cidade, do espaço urbano é objeto de estudo de longa data, mas foi no século XX, com a consolidação do urbano diante do campo, que, na Europa e nos EUA, foi sistematizada toda uma teoria sobre o Planejamento fornecendo ao termo desenvolvimento um novo campo de ação e sentido, o do “*desenvolvimento urbano*”, que passou a representar, a partir dessa época, uma maneira específica de reformar áreas urbanas.

Durante o século XX o conceito de desenvolvimento urbano foi se consolidando, inicialmente, uma aproximação ao ideário de crescimento, da qual se destaca toda a teoria econômica criada para estudar o “crescimento” regional. Na década de 1970, um novo olhar começa a se consolidar, possibilitando a compreensão do desenvolvimento considerando outros componentes sócio-políticos.

Os Relatórios sobre a situação social, elaborados periodicamente pelas Nações Unidas, tangencialmente documentavam o progresso. A expressão “desenvolvimento social” que pouco a pouco foi introduzida nos Relatórios apareceu sem qualquer definição, como um complemento meio vago para “desenvolvimento econômico” e como um substituto para a noção estática de “situação social”. O “social” e o “econômico” eram considerados realidades distintas. A idéia de chegar a uma espécie de “equilíbrio” entre esses “aspectos” tornou-se primeiramente um desiderato e, mais tarde, objeto de exames sistemáticos. Em 1962, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) recomendou a integração dos dois aspectos de desenvolvimento. Naquele mesmo ano, as Propostas de Ação da Primeira Década de Desenvolvimento da UNO (1960-1970) determinavam que:

O problema dos países subdesenvolvidos não é simplesmente o crescimento, mas sim o desenvolvimento... Desenvolvimento é crescimento

com mudanças (e acrescentou)... As mudanças, por sua vez, são sociais e culturais, econômicas, e qualitativas como quantitativas... o conceito-chave é melhorar a qualidade de vida das pessoas. . (ESTEVA, 1992:67-68).

Apesar da inclusão do aspecto social, na primeira década, consoante Esteva, o “desenvolvimento social” continuou a ser visto como caminho e justificativa para o crescimento econômico, que paulatinamente foi desacreditado, na década de 1970, pois geralmente era acompanhado de desigualdades.

Neste período, foi destacado o fato de que os altos índices de crescimento não levaram a um desenvolvimento satisfatório, segundo Robert S. McNamara, na época, presidente do Banco Mundial.

Assim, as Nações Unidas passam a implantar uma estratégia internacional de desenvolvimento, proclamada a 24 de outubro de 1970, e uma resolução que orientava uma abordagem unificada ao desenvolvimento e ao planejamento.

que integraria totalmente os componentes econômicos e sociais na formulação de políticas e programas”. Essa iniciativa incluiria componentes cujo objetivo fosse:

- a) não excluir nenhum setor da população das oportunidades de mudanças e desenvolvimento;
- b) efetuar mudanças estruturais que favoreçam ao desenvolvimento nacional e encorajar todos os setores da população a participarem no processo de desenvolvimento;
- c) buscar a igualdade social, incluindo a realização de uma distribuição justa de renda e de riqueza no país;
- d) dar alta prioridade ao desenvolvimento do potencial humano... a provisão de oportunidades de emprego e a satisfação das necessidades da população infantil. (ESTEVA, 1992:69).

Na década de 1970, a abordagem unificada conviveu na prática com subdivisões internas em temáticas sociais, tais como meio ambiente, crescimento demográfico, fome, habitação, dentre outros; condição que dificultou a consolidação do desenvolvimento de forma universal.

Assim, as diferentes ações que apresentavam o desenvolvimento como cerne, foram divididas em várias correntes, que, por sua vez, fragmentavam as atenções, os recursos e as políticas.

Uma das correntes da concepção de desenvolvimento foi o segmento no meio ambiente e ecologia, que o levou a uma transformação profunda da condição de crescimento econômico para o desenvolvimento sustentável.

No início, as teses abordadas tinham como elemento principal o ideário conservacionista, adotado na Conferência de Estocolmo, em 1972. Desde então, foram difundidas as idéias da conservação e do ecodesenvolvimento.

No intuito de estender aos países em desenvolvimento o debate sobre o tema ambiental, incentivando a inclusão deste em suas agendas políticas e econômicas, inseriu-se no documento produzido - a declaração sobre o ambiente humano - o critério de equidade social, segundo o qual os países deveriam empreender esforços em direção ao próprio desenvolvimento. (MARCONDES, 1999:46).

A conferência foi um ponto de inflexão na evolução dos conceitos de meio ambiente e desenvolvimento, ao tratar politicamente o tema como *ambiente humano*, abordando conjuntamente o homem e a perspectiva social.

1. o homem tem direito fundamental a liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras [...]
8. desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar, na terra, as condições necessárias à melhoria de qualidade da vida. [...]
- 13 a fim de lograr um ordenamento mais racional dos recursos e, assim, melhorar as condições ambientais, os estados deveriam adotar um enfoque integrado e coerente da planificação de seu desenvolvimento, de modo que fique assegurada a atividade do desenvolvimento, com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício da população.
- 14 a planificação racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.
- 15 deve-se aplicar a planificação aos agrupamentos humanos e a urbanização, tendo em mira evitar repercussões prejudiciais ao meio ambiente e à obtenção do máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos [...]. (CONFERENCIA DE ESTOCOLMO, 1972).

Na Conferência, o desenvolvimento não se compreende apenas na esfera econômica, mas destacam-se o social e a relação deste com o meio ambiente na melhoria da qualidade de vida no meio urbano.

Segundo Marcondes, (1999), a questão ambiental circunscreveu a problemática social subjacente ao modelo de desenvolvimento econômico adotado como fenômeno ambiental, passando a ser o eixo dos debates de temas que foram tratados desde então.

O conceito de desenvolvimento sustentado a partir dos anos oitenta foi o que teve a mais ampla divulgação e utilização a partir de então e passou a constar dos documentos produzidos entre as duas conferências promovidas pela ONU, como se pode verificar no informe *Nosso futuro comum* (Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988), na *Estratégia mundial para a conservação*, elaborada pela União Internacional para a Conservação de Natureza – UICN, no documento *Cuidando do planeta Terra* (UICN), PNUMA, WWF, 1992) e no trabalho *Nossa própria agenda*, da Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e Caribe (1990). (MARCONDES, 1999:48).

A definição mais conhecida de *Desenvolvimento Sustentado*, adotada pela Comissão Brundtland no documento *Nosso futuro comum* (ONU, 1988), é aquela que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras satisfazerem as próprias.

Em 1992, ocorreu a Conferência do Rio de Janeiro, denominada ECO-92, que teve como resultado a *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, que mantendo as teses de Estocolmo, a *Agenda 21* e a *Declaração Conjunta das Cidades e Autoridades Locais* produzida em Curitiba (1992).

A Agenda 21 é o documento mais abrangente e de maior alcance no que concerne à questão ambiental e tem sido utilizada na discussão de políticas públicas em seus aspectos de infra-estrutura, habitação e recursos hídricos. (MARCONDES, 1999:49).

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, o avanço da Agenda 21 é sua elaboração como processo amplamente participativo para formulação de consensos e cenários de futuro, propondo padrões mínimos, que busquem harmonizar as questões socioeconômicas e ambientais, mediante co-responsabilidade entre os diversos agentes sociais, concretizados em um plano de desenvolvimento sustentável ou similar.

## 2.2 Agenda 21

No capítulo 28 da *Agenda 21*, foi destacado o papel das políticas e ações locais. As cidades passam a ser o espaço social preponderante para consolidação de um desenvolvimento sustentável. O *slogan* ambientalista *Pensar Globalmente, Agir Localmente* passa a ser o seu eixo condutor.

O envolvimento dos moradores e outros setores da sociedade organizada junto ao governo local é condição indispensável para lidar com os desafios básicos do desenvolvimento, tais como moradia, desemprego, lixo, água e poluição do ar, para citar apenas alguns e pode mobilizar novos recursos para a solução destes problemas e criar uma cultura participativa, transparente, responsável e comprometida com processos permanentes de sensibilização e capacitação. (SPDS-MMA, 2004:4)

A *Agenda 21* tem como objetivo servir de subsídio à elaboração e implementação de políticas públicas, na direção do desenvolvimento sustentável. A *Agenda* apresenta-se como instrumento da gestão democrática das cidades e validação social do Estatuto da Cidade e dos planos diretores.

Depois da RIO 92, a importância das cidades e seu papel para o desenvolvimento sustentável ficaram mais claros. A interpretação dos benefícios ecológicos da ocupação do espaço urbano, a partir de nova leitura dos modelos de urbanização existentes, deve incluir o controle social e a valorização do capital humano local nos seus procedimentos de gestão, permitindo desta forma recriar as cidades como centros de criatividade econômica, social e, sobretudo, de reinterpretação de suas características culturais. (SPDS-MMA, 2004:4-5).

Nos últimos anos, o debate sobre a qualidade de vida nas cidades auferiu maiores proporções, por meio da Rio-92 e da Conferência Habitat II, consolidando pressupostos que apontam a reconstrução das cidades com estratégias ecológicas e visão do entorno colocada por ambientalistas e urbanistas. As idéias de capacidade de suporte, pegada ecológica, equilíbrio energético, conforto ambiental, dentre outras, passaram a ser consideradas nos novos planejamentos.

A nova orientação sugere o surgimento e reforço de cidades médias, assentamentos menores, devidamente articulados em rede, com pólos maiores, com

preferência por projetos integrados, de menor custo e impacto sócio-ambiental. Por sua vez, a dimensão ambiental deve ser incorporada às políticas setoriais urbanas, tais como habitação, abastecimento, saneamento, ordenação do espaço urbano, entre outras.

Neste contexto, a Agenda 21 Brasileira propõe entre outras coisas a retomada do planejamento estratégico participativo e multisetorial, a partir de uma construção coletiva. Desta forma, a gestão urbana se operacionaliza por intermédio dos planos diretores e similares com uma visão integradora entre o meio rural e urbano, permitindo validar o município como espaço dinâmico e interdependente, tendo como referência analítica outros arranjos espaciais e sócio funcionais como comitês de bacia, consórcios municipais, etc. nos seus pressupostos de sustentabilidade. Outros fatores relevantes a esta construção são as necessárias inclusões dos custos ambientais e sociais dos projetos de infra-estrutura, a promoção de mudança de comportamento do individual para o coletivo e a internalização de novos hábitos de consumo mais saudáveis, o uso do espaço urbano evitando o desperdício, entre outras formas de consumo urbano. (SPDS-MMA, 2004:5).

A conversão do modelo atual de cidade para padrão sustentável, apresentando estruturas que favoreçam uma relação de equilíbrio entre as partes, incentivando arranjos produtivos locais e, principalmente, apoiada em estruturas deliberativas e democráticas, devidamente institucionalizadas, atemporais, suprapartidárias e paritárias, entre a sociedade civil e instituições governamentais, perpassa pela consolidação de uma sociedade sustentável, com todas as particularidades sócio-ambientais, produtivas e essencialmente culturais preservadas.

Tanto os Governos precisam assumir os princípios da sustentabilidade, como eixo estratégico norteador das políticas públicas, quanto os cidadãos precisam mudar hábitos e atitudes. É necessário aprender a reduzir o consumo de água e energia, escolher produtos locais, optar pelo transporte coletivo, gerar menos lixo, etc..

Mas a participação democrática precisa ser assegurada por normas legitimadas pelo processo político e empoderadas pela sociedade local, permitindo que sejam colocadas em prática pelas instituições públicas, trabalhando integradas a partir de seus focos setoriais ou corremos o risco de não ver incluídas como prioridades no âmbito da sustentabilidade demandas por justiça social e ambiental. (SPDS-MMA, 2004:6)

A Agenda 21 apresenta-se, pois, como apanhado de orientações normativas, sendo, então necessária à criação de mecanismos para sua implantação e consolidação como eixo estruturador e canal de controle social dos diferentes instrumentos de ação das políticas públicas setoriais nos três níveis de governo. Dos

principais instrumentos de implementação, destacam-se o orçamento participativo, a certificação de sustentabilidade e o plano diretor.

### **2.3 Novos Instrumentos Jurídicos**

Na consolidação de novos instrumentos, evidenciam-se os instrumentos jurídicos, tais como a Lei 9433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Destacam-se na Política Nacional de Recursos Hídricos, o papel da bacia hidrográfica como unidade de planejamento territorial e a importante participação dos agentes sociais, tanto do Poder Público como da Sociedade Civil, buscando, assim, assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais, como enchentes, transbordamentos, dentre outros.

No Art. 3º desenvolvem-se as diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

- I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;
- II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;
- III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;
- IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;
- V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;
- VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

A Política Nacional de Recursos Hídricos, contudo, apresenta apenas as ingerências de criação dos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas no seu Art. 8º, por Unidade da Federação e para o País, ficando a municipalidade sem esta obrigatoriedade e, desta forma, colaborando para descon siderações da temática na instância local. Outro elemento que corrobora, dificultando a participação mais efetiva dos municípios, é o veto do Art. 24, que orientava compensações financeiras.

Art. 8º Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País

Art. 24. Poderão receber compensação financeira ou de outro tipo os Municípios que tenham áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso do solo com finalidade de proteção de recursos hídricos.

§ 1º A compensação financeira a Município visa a ressarcir suas comunidades da privação das rendas futuras que os terrenos, inundados ou sujeitos a restrições de uso do solo, poderiam gerar.

§ 2º Legislação específica disporá sobre a compensação prevista neste artigo, fixando-lhe prazo e condições de vigência.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não se aplica:

I - às áreas de preservação permanente previstas nos arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;

II - aos aproveitamentos hidrelétricos.

A Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei Nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Apesar dos recursos hídricos não integrarem os serviços públicos de saneamento básico, conforme Art. 4º da Política Federal de Saneamento Básico, estes estão intrinsecamente ligados, seja no que diz respeito à obtenção de água para o abastecimento ou como no destino final para drenagem e ou esgoto.

Art. 4º Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.

Percebe-se, com efeito, a necessidade de implantação de políticas e ações municipais que possibilitem a interação com as diferentes instâncias governamentais, estaduais e federais, e da sociedade civil, a fim de criar planos integrados da gestão das bacias hidrográficas, do saneamento público, e do meio ambiente, possibilitando, assim, acervo técnico e político para elaborações dos planos diretores e legislações complementares.

## **CAPÍTULO 3 – A BUSCA DA AUTOGESTÃO**

---

## CAPÍTULO 3 – A BUSCA DA AUTOGESTÃO

### 3.1 Democracia: Fundamentação Teórica

No ideário coletivo atual, quando se fala sobre participação popular remonta-se, de imediato, à democracia. Faz-se necessário então, compreender o significado deste termo, a fim de facilitar o entendimento sobre participação.

A temática sobre democracia vem, cada vez mais, tomando espaço na vida das pessoas. Os meios de comunicação massiva a apontam como elemento fundamental para o "desenvolvimento" de qualquer povo ou nação.

Seu peso é tanto que, o tema passa sem justificativa para sanções econômicas, políticas e, até, investidas militares pelo mundo.

A busca de compreensão da teoria democrática, segundo Bobbio (2003), não é recente. O estudo sobre suas características, importâncias e "desimportância" é tão antigo quanto a reflexão sobre a política e é proposto e reformulado em todas as épocas.

Na teoria da democracia confluem três tradições históricas. Na teoria contemporânea da democracia confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a democracia, como o Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gostam dos direitos de cidadania, distingue-se da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como o Governo de poucos; b) a teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para inferior; c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com um Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), na qual se origina um intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de democracia, de república (BOBBIO, 2003:).

Considerando as três tradições históricas, a de teor republicano moderna passa ser a mais pertinente na análise. Desta forma, como apresentado anteriormente, o estudo da democracia se confunde com o estudo da Política e do Estado moderno.

Segundo Marx e Engels (1996), no seu *Manifesto do Partido Comunista*, um espectro rondava a Europa, originado nas relações burguesas de produção e de troca, metaforicamente comparado a um feiticeiro que perde o controle das forças mágicas do início. E esta força foi senão as novas relações sociais, que ora estavam e ainda hoje estão ligadas ao mercado.

O mercado, com seus conceitos de liberdade e igualdade, que são condições básicas para consolidação de um contrato, expandem suas ações e incorporam-se na vida, na sociedade moderna.

O estudo da Modernidade, ou melhor, da formação da sociedade moderna, tem como elemento central a consolidação do Estado moderno e do mercado (do sistema capitalista), por intermédio da revolução burguesa, da Revolução Industrial e, principalmente, da revolução do mercado.

A revolução no mercado se faz acompanhar de transformações no plano ideológico da Filosofia, da Economia e da Política. A força transformadora modifica o corpo e alma do homem tradicional, levando ao surgimento do homem moderno, do cidadão.

A outra visão sobre a sociedade moderna inicia-se com os postulados de Nicolau Maquiavel (Séc. XVI) em *O Príncipe*. A análise apresenta mudança estrutural sobre a formação do Estado e o papel da política. Assim, o autor reconhece a existência de duas forças que estruturam a sociedade: Política, distinta da concepção de bem comum, e Mercado, força que transfere sua lógica para todas as instâncias do Estado moderno.

O principado é estabelecido pelo povo ou pelos grandes, segundo a oportunidade que tiver uma destas partes; percebendo os grandes que não podem resistir ao povo, começam da reputação a um de seus elementos e o fazem príncipe, para poder, sob sua sombra, satisfazer seus apetites. O povo também, vendo que não pode resistir aos grandes, da reputação a um cidadão e o elege príncipe para estar defendido com a sua autoridade. O que acende o principado com a ajuda dos poderosos se mantém com mais dificuldade do que aquele que é leito pelo próprio povo; encontra-se aquele com muita gente ao redor, que lhe parece sua igual, e por isso não pode comandar nem manejar como entender. Mas o que alcança o principado pelo favor popular encontra-se sozinho e, ao redor, ou não tem ninguém, ou muito poucos que não estejam preparados para obedecer. Além disso, não se pode honestamente satisfazer aos grandes sem injúria para os outros, mais do povo pode ser satisfeito. Porque o objetivo do povo é mais honesto do que o dos poderosos; estes querem oprimir e aquele não ser oprimido.[...].

Quem se torna príncipe mediante o favor do povo deve manter-se seu amigo, o que é muito fácil, uma vez que este deseja apenas não ser oprimido. Mas quem se torna príncipe contra opinião popular, por favor dos grandes, deve, antes de mais nada, procurar conquistar o povo. (MAQUIAVEL, 1996:67-68).

Neste, pequeno, trecho de Maquiavel, percebe-se que o processo político necessita da legitimação e do apoio da maioria e nas democracias, não seria diferente, a governabilidade perpassa pela base de sustentação. Vertentes políticas de diferentes orientações partidárias vêm utilizando a democracia e a participação popular como *slogans* de campanha e de ações governamentais.

Um das correntes, como descrito por Maquiavel, têm origem no apoio do povo, outras, por sua vez, utilizam-se do povo para consolidar-se no poder, transformando os princípios democráticos em meras ferramentas de consolidação dos próprios interesses, esvaziando o discurso do Estado moderno e da democracia.

O Estado moderno, mesmo assim, possibilitou uma transformação profunda da sociedade, alterando a alma do homem tradicional e fazendo surgir outro homem – o cidadão – filiado a uma nova concepção social, cujo poder deixa de ser divino e a sociedade deixa de ser sagrada, e passando a profana, assim como o próprio mercado.

Os questionamentos sobre esta nova sociedade que se consolida foram elaborados por outros teóricos; a seguir delineados.

Hobbes (séc. XVII) apresenta indagações sobre o porquê da obediência e do aparato do Estado. Segundo o Teórico, a consolidação de um poder comum, possibilita a defesa dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo, assim, a segurança e uma vida satisfatória. A força e o poder devem ser transferidos a um homem, ou a uma assembléia de homens, que por sua vez reduzem as diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. Deste pacto no qual cada homem na multidão cede e transfere o seu direito de governar-se para outro homem ou assembléia de homens leva à consolidação do Estado, em latim *civitas*, ou do grande Leviatã, deus mortal ao qual se devem a defesa e a paz.

Locke (séc. XVII-XVIII). Seus postulados constituíram-se a base do liberalismo, inserindo burguesia no Estado moderno. Sua orientação é de que o poder político deve ser compreendido como o direito de fazer leis, a fim de regulamentar e preservar a propriedade, bem como de empregar a força da comunidade para a execução de tais leis e a defesa da república. O Teórico britânico continua, garantindo que cada pessoa considerada individualmente é igual a outra, e até as mais humildes estão sujeitas às leis por elas estabelecidas. Assim, nenhum homem da sociedade civil pode ser imune às leis.

Rousseau (Séc. XVIII), foi o primeiro revolucionário, pois aborda as desigualdades da sociedade moderna e apresenta o Estado moderno como um contrato social. Seus pensamentos influenciaram, posteriormente: Durkheim (no seu conceito de solidariedade) e Marx (na idéia de igualdade).

Conforme Rousseau, ocorrem na espécie humana duas espécies de desigualdade, uma denominada por ele como natural ou física, estabelecida pela natureza e consiste na diferença de idade, saúde, força e qualidade do espírito; a segunda é apresentada como desigualdade moral ou política, constituída e dependente de convenções criadas pelos homens, levando ao privilégio de uns ao prejuízo de outros, a exemplo de ser mais rico, honrado, poderoso, dentre outros.

Montesquieu (séc. XVIII), já considerava, por sua vez, como centro de seu estudo a governabilidade no Estado moderno. Retoma Maquiavel e influencia os

federalistas com seu *Espírito das Leis*. Nos seus estudos, apresentam-se três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico. O governo republicano é aquele cujo povo, em conjunto ou em parte, possui o poder soberano; o monárquico é o que um só governa, mas, por meio de leis fixas e estabelecidas, e, por fim, o despótico, no qual um só governa, impondo suas vontades, pois não existe lei ou regra a ser seguida.

No escritos do *Espírito das Leis*, quando na república, o povo em conjunto possui o poder soberano, esta é uma Democracia e nela o povo é monarca e súdito.

Os federalistas (séc. XVIII) surgem com a independência dos EUA e priorizavam a liberdade como elemento indissolúvel e precursor todo o Estado moderno, corrente contrária ao movimento de igualdade, apresentado na Revolução Francesa.

Um de seus expoentes, Alexander Hamilton, um dos autores de *O Federalista* propôs uma série de documentos, para discutir os caminhos políticos a serem seguidos pelos EUA após sua independência. Das temáticas, pode-se destacar a utilidade da formação de uma unidade política para busca da prosperidade dos EUA.

Edmund Burke (séc XVIII-XIX) vinculado à antiga aristocracia francesa, apresenta-se como neoconservador. No seu debate central, está a disputa entre a igualdade e a liberdade. O Teórico considera a autoridade uma tradição e a religião a base da governabilidade de toda a sociedade moderna. O seu estudo baseia-se numa comparação entre a experiência francesa e dos EUA sobre a formação e manutenção do Estado moderno. Para o autor, o sentimento de igualdade disseminado na Revolução Francesa é muito revolucionário, e posteriormente, com os estudos de Marx se poderá comprovar ou não a veracidade de suas afirmações.

Tocqueville (séc. XIX) continua as indagações de Edmund Burke, destacando o papel da liberdade em relação à igualdade, na preservação dos direitos das minorias, no seu estudo sobre a democracia americana. O Teórico também considera a força irreversível da igualdade. Na sua análise, o autor

reconhece que a democracia tende a promover o bem-estar do maior número possível, contudo, está-se diante da aristocracia, mais exposta a erros de excitação temporária. Assim, a experiência americana de democracia poderia ser uma das formas de solução, contra a ditadura da maioria. Para o Teórico, a condição histórica de formação do País teve aspecto fundamental e, desta, destaca, a ausência de uma administração centralizada era elemento preponderante.

Por fim, Marx (séc. XIX) apresenta sua análise sobre a formação da sociedade moderna. Sua descrição sobre o capital constituiu observação das transformações e dos processos de formação do mercado, o qual se consolidou como a nova instituição que criava, mantinha e transformava a vida material e espiritual neste novo período. Outro aspecto de destaque do autor é haver se tornado o teórico que apresenta a igualdade e como elemento central e mantenedor da sociedade moderna. Karl Marx, assim como Edmund Burke e Tocqueville, considerava a igualdade – o nascimento do cidadão – algo irreversível e com um poder revolucionário muito forte.

No percurso de formação do Estado moderno pode-se destacar o surgimento simultâneo do seu maior integrante, o cidadão. A democracia moderna, assim, vem se consolidando através da ação deste novo agente social.

A democracia, segundo Przeworski (1994), apresenta duas características essenciais e complementares, os resultados do processo democráticos são incertos, tendo as forças políticas como determinantes nos resultados.

[...] Meu argumento é que as democracias perduram quando suscitam a adesão espontânea, movida pelo interesse próprio, das forças políticas mais importantes. Mostro, a seguir, que, para provocar tal adesão, a democracia tem de propiciar a todas essas forças uma oportunidade satisfatória de cumprir no contexto de uma estrutura institucional. Ao mesmo tempo, a democracia tem de produzir resultados substantivos. Em outras palavras a democracia tem de ser justa e eficaz. Entretanto, em certas condições históricas, esses requisitos não podem ser simultaneamente preenchidos por nenhum sistema de instituições democráticas. Períodos de profundas transformações econômicas constituem a mais importante dessas condições. [...].(PRZEWORSKI, 1994:11).

A democracia é um Governo pro tempore, um sistema de resolução de conflitos, cujos resultados dependem do que seus participantes fazem, mas nenhuma força tem condições de controlar sozinha os acontecimentos.

A democracia, em resumo, é um sistema que produz a aparência de incerteza, porque se constitui de ações estratégicas descentralizadas, nas quais o conhecimento é sempre particular. Tal aparente incerteza decorre da não-existência de um ditador.

O problema estratégico da democracia, para Przeworski, é alcançá-la sem morrer pelas armas ou de fome. A democracia estará consolidada quando as forças políticas aceitarem os processos democráticos, que vão além do simples ato de votar. O voto não se caracteriza como democracia.

### **3.2 Participação política**

Nestas condições, uma das expressões que reflete a praxes, as orientações e os processos típicos das democracias ocidentais é a participação política.

Na terminologia corrente da ciência política, a expressão Participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, à contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de sessão, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por ai além (SANI. In. BOBBIO, 2003:).

Segundo Sani (In. BOBBIO, 2003), a expressão participação política se presta a interpretações diversas, quer seja no significado ou do adjetivo. Assim primeiramente, a definição de atividade política nem sempre é a única; a do exemplo do ato de votar, não existe dúvida, mas o que se refere às outras esferas, tais como religiosa, econômica e cultural, o problema ganha outras proporções, ficando sua

solução, em princípio, ligada à ideologia dos próprios participantes. E segundo lugar, o termo participação também apresenta diferentes interpretações, uma vez que se pode participar em alguma coisa, de modo bem diferente, desde simples espectador até a condição de protagonista.

A participação política, por sua vez, segundo o teórico, apresenta-se em três formas ou níveis distintos. Desde a simples presença, passando pela ativação um aperto a participação propriamente dita.

Há pelo menos três formas ou níveis de Participação política que merecem ser brevemente esclarecidos. A primeira forma, de poderíamos designar com termo de presença, é a forma menos intensa e mais marginal de Participação política; trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária mensagens políticas, etc., situações de que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma poderíamos designá-la como o termo de ativação: aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiados por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, o que ele mesmo pode promover. Isso acontece quando se faz obra de proselitismo, quando a um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde a imprensa do partido, quando se participa em manifestações de protesto, etc.. O termo participação, tomado em sentido estrito, poderia ser reservado, finalmente, para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para a decisão política. (SANI. In. BOBBIO, 2003:).

Teórico prossegue, lembrando que a contribuição dos indivíduos na maioria dos casos, ocorre de forma indireta e se expressa a através de representantes previamente escolhidos por um certo período de tempo. Evidenciando que a participação política no seu sentido estrito só ocorre para um número bastante reduzido de pessoas ou em com textos políticos muito restritos.

Na teoria democrática pressupõe a existência dos cidadãos e que estes estão atentos *a evolução da coisa pública, informado dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em forma direta ou indireta de participação.* Contudo, o cotidiano tem demonstrado que esta condição ideal, ainda está em processo de consolidação.

Em primeiro lugar, o interesse pela política está circunscrito a um círculo bem limitado pessoas e, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos, o grau de informação a tal respeito é ainda baixo: os acontecimentos esportivos, o mundo do espetáculo e outros aspectos da crônica diária são muito mais conhecidos do grande público. [...]. Pelo que respeita a participação propriamente dita, a forma mais comum, e, para muitos, também a única, é a participação eleitoral. (SANI. In. BOBBIO, 2003:).

Outras formas de Participação política não seguem a proporção da participação eleitoral. Mesmo a militância em partidos políticos atinge uma faixa bastante limitada de cidadãos. Além disso, a inscrição em um partido político e não se traduz automaticamente em verdade e autêntica participação, pois os militantes ativos constituem uma fração reduzida do total de filiados.

Nos últimos anos, segundo o SANI, novas formas de participação menos pacíficas, tais como manifestações de protesto, marchas, ocupação de edifícios, dentre outros vêm se consolidando e representam *uma revitalização da Participação política que, abandonado os velhos esquemas, se articularia agora que outros canais*. Contudo, ocorrem sobre formas esporádicas de participação que geralmente não criam instrumentos organizativos que institucionalizem a participação política.

Alguns fatores condicionam, positiva ou negativamente, a participação política. Um destes corresponde às estruturas dessa, que está diretamente ligada ao ambiente que o indivíduo está inserido, a exemplo das diferentes formas de sufrágio, ou então nas diversas formas de organização partidárias, ou ainda na legitimidade das forças de oposição, que são, por sua vez, nos sistemas democráticos, as mais importantes, pois possibilitam a competição no processo de renovação dos cargos públicos. Ressalta-se ainda o papel das associações voluntárias que constituem um tecido conectivo de uma sociedade pluralista e com base democrática.

Nos sistemas autoritários e totalitários, a Participação política, em vez de ser estimulada por mecanismos competitivos, em vez de ser, por conseguinte, essencialmente voluntária, apresenta, a despeito de uma terminologia que é muitas vezes idêntica, um caráter bem diferente. O termo mais adequado seria o de mobilização para acentuarmos que a presença e a atividade de estratos mais ou menos amplos da população são programadas do alto e enquadradas na atividade das organizações de massa, às quais são confiadas, além de funções de estímulo, a incumbência do controle social. (SANI. In. BOBBIO, 2003:).

Nos países, como o Brasil, em que o processo democrático ainda está se consolidando e por conseguinte suas estruturas de participação não são por si só suficientes, onde a motivação para participar é baixa ou limitada a um círculo restrito, é aqui onde as características da cultura política se fazem sentir. A cultura dominante, nas novas democracias, *dá relevo exclusivo ou principal ao dever cívico do voto e a motivação está mais vinculada ao temor de sanções, um temor mais ou menos justificado, do que a elemento de caráter positivo*. Podendo concluir assim, que boa parte da população não recebe estímulos positivos ou suficientes para a Participação política.

Mas é preciso ter presente que se trata de tendências e não de uma uniformidade. Em geral, os resultados indicam que os níveis de participação política são mais elevados entre os homens, nas classes altas, nas pessoas de mais elevado grau de instrução, nos centros urbanos mais que nas zonas agrícolas, entre pessoas educadas em famílias onde a política ocupa um lugar de relevo, entre membros de organizações ligadas mesmo indiretamente à política, entre os que estão mais facilmente expostos a contatos com pessoas ou ambientes politizados, etc. (SANI. In. BOBBIO, 2003:).

### **3.3 Participação popular**

O conceito de participação política é em algumas correntes teóricas qualificado ainda mais, dando origem a “participação popular”, que, segundo Rahnama (In SACHS, 1992), poderia orientar o desenvolvimento numa nova direção, dando-lhe um energia, que permitiria as populações das bases regenerarem seus espaços vitais.

Um documento da UNRISD (Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social) que discute a questão, define a participação popular como “esforços organizados para aumentar o controle dos recursos e da movimentação daqueles até então excluídos desse controle”. Para Orlando Fals-Borda, Anisur Rahman e muitos outros teóricos do PAR (Pesquisa sobre Ação Participatória), o objetivo desse tipo de participação é o poder:

uma forma específica de poder – o poder que vem das pessoas – que pertence às classes e grupos oprimidos e explorados e as suas organizações, e à defesa de seus interesses justos, um poder que lhes permite fazer progresso com relação aos objetivos comuns que visam à mudança social em um sistema participatório. (RAHNEMA In. SACHS, 1992: 196).

Os teóricos da PAR defendem a participação, pois esta é a única forma de impedir a degeneração do desenvolvimento em *uma instituição burocrática e autoritária que gere dependência*. A participação e, assim, considerada um instrumento poderoso na mão dos oprimidos, levando a *processos reais diálogo e interação* e substituindo as atuais relações entre os interventores e os que sofrem intervenção, possibilitando que *os oprimidos atuem livremente como sujeitos de seu próprio destino*.

As premissas subjacentes à abordagem que defende a participação popular podem ser assim resumidas:

- a) Os obstáculos atuais ao desenvolvimento podem deve ser ultrapassados dando-se as populações envolvidas a plena oportunidade de participar em todas as atividades relacionadas com seu próprio o desenvolvimento.
- b) A participação justifica-se não só porque é uma expressão da vontade da maioria das pessoas, mas também porque é o único instrumento que essas pessoas possuem capaz de garantir que os objetivos de um desenvolvimento mais humano e mais eficiente, objetivos esses que são importantes do ponto de vista moral, humanitário, social, cultural e econômico, possam ser atingidos pacificamente.
- c) A “Interação através do diálogo”, a “conscientização”, a “ação participatória” (PAR) e outras atividades semelhantes podem contribuir para que as pessoas se organizem de uma formam mais adequada e eficiente para realizarem os objetivos por eles desejados. (RAHNEMA In. SACHS, 1992: 197).

O conceito de participação popular, elemento-chave para um desenvolvimento alternativo, no qual o alvo é o ser humano, apresenta pelo menos quatro funções: a cognitiva, a social, a instrumental e a política.

Sua função cognitiva é *regenerar o discurso e as práticas do desenvolvimento, com base em uma forma diferente de interpretar as realidades a serem tratadas*. A importância dessa regeneração fundamenta-se no fato de que a base cognitiva do desenvolvimento convencional representa uma visão etnocêntrica e específica dos países industrializados do norte, sendo pois, necessária sua substituição por um conhecimento que represente a própria cultura popular, em particular, a *techne* local. *Assim, a participação popular deveria criar um novo significado e uma nova imagem para um desenvolvimento, ambos baseados nas várias formas de interação; e, além disso, iniciar a busca comum desse novo conhecimento “popular”*. (RAHNEMA In. SACHS, 1992: 197).

Politicamente, a participação possibilita ao desenvolvimento uma nova fonte de legitimação, incumbindo-o da tarefa de dar poderes aos sem-voz e sem-poder, fazendo uma ponte entre *o estabelecido e sua população-alvo, incluindo até os grupos que se opõem ao desenvolvimento*. (RAHNEMA In. SACHS, 1992: 197-198)

A função instrumental fornece aos novos agentes do desenvolvimento, *agora com maior poder, novas soluções para os problemas* que as estratégias utilizadas até então não resolveram, além de propor outras cujos “pacientes” estejam envolvidos com a própria cura. (RAHNEMA In. SACHS, 1992: 198)

Por fim, a condição social foi possibilitar, mediante a participação *um novo sopro de vida* ao desenvolvimento.

A princípio, os novos métodos de interação inspirados pelas abordagens de ação participatória e de conscientização realmente fizeram renascer o entusiasmo e a esperança, principalmente entre aqueles que trabalhavam localmente, com as bases comunitárias. A corrida para a rápida criação de um “saber popular”, capaz de dar fim ao monopólio pernicioso do paradigma dominante, foi um incentivo para a difusão de atividades, em muitos casos estimulantes, nas áreas de alfabetização e de regeneração de técnicas tradicionais. Sobretudo em um número de áreas técnicas, esses novos métodos conseguiram denunciar o impacto – muitas vezes perigoso e inibitório – que tecnologias importadas e irrelevantes vinham tendo na vida das pessoas. Em alguns casos, mas principalmente em nível local, a nova abordagem serviu para alimentar o ressentimento da população contra os aspectos mais visíveis da discriminação social e política. Ela contribuiu também para que alguns dos membros mais inteligentes dessas comunidades fossem reconhecidos como líderes e adquirissem uma percepção mais ampla das possibilidades de ação das próprias comunidades. (RAHNEMA In. SACHS, 1992: 198).

Segundo Rahnema (In SACHS, 1992:200), *o envolvimento dos pacientes no processo de sua própria cura foi a tarefa prática que o desenvolvimento atribuiu ao conceito de participação*. Para tal, foi o necessário surgimento dos “agentes de transformação” considerados instrumentos com a qualificação necessária para essa função.

O “agente de transformação” foi introduzido em substituição ao profissional especialista, na tentativa de eliminar as relações sujeito/objeto e a de

autoridade de uma pessoa externa, estranha à comunidade, introduzindo, assim, um co-agente o qual se apresenta como catalisador do processo endógeno de auto-regeneração.

Na realidade, porém, o agente de transformação muitas vezes terminou ultrapassando seu papel de catalisador até torná-lo irreconhecível. Agindo, na maior parte das vezes, como promotor da participação, ou até como profissional no assunto, e não como uma parte sensível ao processo de aprendizado mútuo, ele se transformou algumas vezes em um ideólogo militante, outras em uma autoridade que atribuía a si mesmo o total conhecimento das necessidades da comunidade e de suas estratégias para satisfazê-las, e com freqüência em “um desenvolvimentista descalço” a quem faltava a competência profissional especialista. Poucos foram os atores que genuinamente buscaram aprender com a comunidade local como definir e entender a mudança, e qual o método mais adequado para implementá-la na visão da própria comunidade. Essa transformação, da qual consideravam-se agentes, era nada mais que a projeção de um ideal predefinido de mudanças, freqüentemente influenciado pela sua própria percepção do mundo e suas próprias inclinações ideológicas. (RAHNEMA In. SACHS, 1992: 200).

Na condição extrema, os “agentes de transformação”, pessoas alheias à comunidade, tendem a agir como portadores de transmissores das ideologias que eles próprios internalizam, ensejando exemplos de arrogância paternalista, pois, ao serem discordados por membros da própria comunidade, estes atribuem sua *falta de cooperação, ou até mesmo resistência, a sua consciência primitiva, se não a influências contra-revolucionárias*. (RAHNEMA In. SACHS, 1992: 203)

O fato de que populações inteiras são privadas de sua possibilidade relacionar-se e de agir em conjunto para seu próprio benefício é realmente um problema sério. Representa estado de violência que não pode deixar ninguém indiferente e que, sem dúvida, exige algum tipo de ação. É bem verdade que sempre que populações se descobrem em situações semelhantes, elas agem, coletiva ou individualmente, ainda que no limite de suas possibilidades. “Não existem pessoas inertes”, diz Gustavo Esteva bastante acertadamente. (RAHNEMA In. SACHS, 1992: 203).

O elemento central para consolidar a participação está intrinsecamente ligado à possibilidade de “relacionar-se”, ato de ser e de viver. A relação do indivíduo com o meio, o outro e com ele próprio é, assim, um ato de suma importância que não pode e não deve ser mediado. Somente esse entendimento poderá levar a uma participação efetiva e verdadeira.

Neste sentido, participar significa viver e relacionar-se de maneira distinta. Implica, sobretudo, recobrar nossa liberdade interna, ou seja, aprender a ouvir e a compartilhar, livre de qualquer temor ou de conclusões, crenças ou juízos predefinidos. Como a liberdade interna não é necessariamente dependente da liberdade externa, recobra-la é uma questão essencialmente pessoal, e pode ser realizada até mesmo em uma prisão, ou sob as condições mais opressoras. No entanto, essa liberdade não só nos permite adquirir uma força vital incrível que faz desabrochar nossa própria vida, mas também contribui, de forma significativa, para a luta de toda a comunidade por uma vida melhor. Por essa razão, a liberdade interna dá vida à liberdade externa e torna ambas possíveis e significativas. Por outro lado, embora a liberdade externa seja muitas vezes uma bênção inigualável, e uma necessidade, pois protege a sociedade da violência e de abusos de poder, ela permanecerá vazia e sujeita a desaparecer, se a liberdade interna não existir. Por si mesma, a liberdade externa não poderá jamais pessoas alienadas a externalizarem sua bondade ou a viver com sabedoria e beleza. De qualquer modo, a participação, quando não passa de um ritual que pessoas alienadas participam como robôs programados, transforma-se rapidamente em uma paródia de si mesma e em um convite para desígnios manipuladores. (RAHNEMA In. SACHS, 1992: 206).

A participação popular, em uma democracia que se consolida, só será possível dentro de um princípio da dialética, do espaço do conflito, no qual a visão tecnicopolítica se apresenta como eixo central e norteador das ações dos cidadãos.

Neste caminho a participação popular deve buscar a autogestão, que, segundo Follis (In. BOBBIO, 2003), é entendida como *sistema de organização das atividades sociais, desenvolvidas mediante a cooperação de varias pessoas (atividades produtivas, serviços, atividades administrativas), no qual as decisões relativas à gerência são diretamente tomadas por quantos ai participam, com base na atribuição do poder decisório às coletividades definidas por cada uma das estruturas específicas de atividades (empresa, escola, bairro etc.)*.

A autogestão, assim, apresenta como elementos determinantes: primeiro, a superação da distinção entre quem toma as decisões e quem executa e, por último, a autonomia decisória de cada unidade de atividade, ou seja, a superação da interferência externa nas definições do processo decisório das coletividades concretas.

## **SEGUNDA PARTE – O GRANDE MUCURIBE**

---

**CAPÍTULO 4 – MOCORIBE: TU ÉS O MORRO DA ALEGRIA, MAS...  
NÃO TENS SENÃO TRISTEZA**

---

## **CAPÍTULO 4 - MOCORIBE: TU ÉS O MORRO DA ALEGRIA, MAS ... NÃO TENS SENÃO TRISTEZA**

### **4.1 Histórico do Mucuripe**

A formação urbana resulta da ação humana e, como tal, deve ser compreendida como o *moto-continuo* de transformações físico-ambientais e socioculturais. Assim, para falar do Mucuripe, como espaço social em mudança, faz-se necessário, primeiramente, compreender sua história de formação.

O Mucuripe confunde-se com a história do Ceará, do Brasil e com a chegada dos europeus à *Terra Brasilis*. A enseada do Mucuripe, segundo alguns teóricos, poderia ser o famoso “Cabo de Santa Maria de La Consolacion” ou “Rostro Hermoso”, os primeiros locais onde Pinzon teria atracado, antes de chegar às terras da futura América Espanhola.

Recorremos a Raimundo Girão e este, por sua vez, a Varnhagen, para assegurar que o Cabo da Santa Maria de La Consolacion poderia ser a ponta do Mucuripe. [...] acidente geográfico descoberto por Pinzón, co comezinho do ano de 1500, [...], mais de três meses antes de as caravelas de Cabral fundearem em Porto Seguro.

Tomaz Pompeu Sobrinho, [...], concluiu que a primeira parada das naus de Pinzón teria ocorrido em terras de Aracati, onde não demorou [...] rumo ao poente e, um dia de viagem a mais, encontrou a enseada com um mar que lhe pareceu “turvo e esbranquiçado”, numa região emoldurada de montes verdejantes, onde desceram, fincaram a cruz e batizaram-na como Rostro Hermoso. (GIRÃO. 1998: 19-20).

Raimundo Girão continua assinalando que o termo Mucuripe surge anos depois, sendo, Macorie o seu primeiro topônimo registrado em 1574, no Mapa das Capitanias Hereditárias, passando por transformações posteriores para Macoripe, contido na *Relação do Ceará* de Martim Soares Moreno em 1618 e na *Historia do Brasil*, de Frei Vicente Salvador, em 1627, ou Mocoripe, em *Iracema*, de José de Alencar, em 1865.

Se porém, ao abordar às plagas do Mocaripe, for acolhido pelo bom cearense, prezado de seus irmãos ainda mais na adversidade de que nos tempos prósperos, estou certo que o filho de minha alma achará na terra de seu pai, a intimidade e conchego da família. (ALENCAR. 1997:18)

A palavra Mucuripe, de etiologia controversa, segundo Alencar, tem origem Tupi e seu significado provável é: “fazer alguém feliz”.

Além assomava no horizonte um alto morro de areia que tinha a alvura da espuma do mar. O cabo sobranceiro parece a cabeça calva do condor, esperando ali a borrasca, que vem do confins do oceano.

— Poti conhece o grande morro das areias? Perguntou o cristão.

— Poti conhece toda a terra que tem os pitiguaras, desde as margens do grande rio, que forma um braço do mar, até à margem do rio onde habita o jaguar. Ele já esteve no alto do Mocaripe; e de lá viu correr no mar as grandes igaras dos guerreiros brancos, teus inimigos que estão no Mearim.

— Por que chamas tu Mocaripe o grande morro de areias?

— O Pescador da praia, que vai na jangada, lá onde voa a ati, fica triste, longe da terra e de sua cabana, em que dormem os filhos de seu sangue. Quando ele torna e seus olhos primeiros avistam o morro das areias, o prazer volta a seu coração. Por isso ele diz que o morro das areias dá alegria.

— O pescador diz bem; porque teu irmão ficou contente como ele, vendo o monte das areias.

Martim subiu com Poti ao cimo do Mocaripe. Iracema seguindo com os olhos o esposo, divagava como a jaçanã em torno do lindo seio, que ali fez terra para receber o mar. (ALENCAR. 1997:71)

As questões do Mucuripe vão além da mera busca etiológica, pois a sua formação como espaço social é a referencia da pesquisa, mas até uma cronologia precisa sobre a fundação do Mucuripe é controversa.

“Mas a história do Mucuripe persiste até os dias atuais, feita sobre lutas constantes que se seguem por trilhos diferentes, indo desde a preservação do riacho Maceió até o problema de moradias, devido aos projetos de modernização do Bairro. (GIRÃO Cit. PRACIANO. 1998:26-27)

Decerto, o Mucuripe aponta-se com destaque como um dos palcos mais antigos e peculiares da história do Ceará, sendo objeto de transformação sócio-espacial que tem inicio com aldeia indígena, passando por um povoado de pescadores, uma comunidade pobre de jangadeiros e hoje uma das áreas mais nobres de Fortaleza, ponto turístico da Cidade e do Estado.

O Mucuripe, até meados do século XX, apresentava características ainda marcantes nas linhas de Alencar, em *Iracema*.

A formosa selvagem desfaz-se em risos, como se desfaz a flor do fruto que desponta; e foi debruçar-se na espádua do guerreiro.

— Iracema te escuta.

— Estes campos são alegres, e ainda mais serão quando Iracema neles habitar. Que diz teu coação?

— O coração da esposa está sempre alegre junto de seu guerreiro e senhor.

Seguindo pela margem do rio, o cristão escolheu um lugar para levantar a cabana. Poti cortou esteios dos troncos da carnaúba; a filha de Araquém ligava os leques da palmeira para vestir o teto e as paredes; Martim cavou a terra e fabricou a porta das fasquias de taquara.

Quando veio a noite, os dois esposos armaram a rede em sua nova cabana; e o amigo no copiar que olhava para o nascente. (ALENCAR. 1997:72-73)

Com dunas de areia branca, coqueiros, mar, o espaço mais natural possível era a aparência do Mucuripe reproduzido em fotos de Chico Albuquerque e retratado nas linhas de Blanchar Girão.

[...] os idos remotos de minha infância naquelas férias de 1936, na volta da Jurema. As casas, inclusive aquela onde vivi, aqueles dias, situava-se a dois passos do quebrar das ondas, plantadas sobre a areia praiana. Os quintais, cobertos de fruteiras as mais variadas, - coqueiros, cajueiros, mangueiras, cajazeiras, e tantas mais – terminavam mais ou menos no plano em que, neste instante, circulam os praticantes de “cooper” e rodam centenas de carros sobre o asfalto. Há seis décadas, afora a aldeia de pescadores com suas choupanas de palha, só alguns endinheirados possuíam casas de veraneio na praia, literalmente sobre a faixa de areia alva, onde curtiam férias ou manhãs domingueiras. No leito correspondente à atual Avenida Beira-Mar, corriam os trilhos de um ramal da antiga Rede Viação Cearense. E lembro que era intenso o movimento de trens, (preocupando nossos responsáveis), que passavam a pequenos intervalos carregando toneladas de pedras para o quebra-mar, o enrocamento a proteger o futuro cais que, sonhavam todos os cearenses, iria acolher grandes embarcações. ((GIRÃO. 1998: 31).



Fonte:(Museu da Imagem e do Som).

FIGURA 9: Praia do Mucuripe com Farol Antigo ao fundo



Fonte:(Museu da Imagem e do Som)  
 FIGURA 10: Ruínas do Forte São Luiz, Mucuripe, dec. 50

Ainda no alvorecer dos anos de 1940, o Mucuripe era considerado lugar remoto em relação à centralidade de Fortaleza. *Não soaria estranho, na época, dizer que alguém se dirigiu de “Fortaleza ao Mucuripe” – assim mesmo, apartando-se o que seria a cidade propriamente dita daquele belo, porém paupérrimo, arraial de pescadores. As famílias passavam férias, ou finais de semana, no Mucuripe.*(HOLANDA. 2001:95).



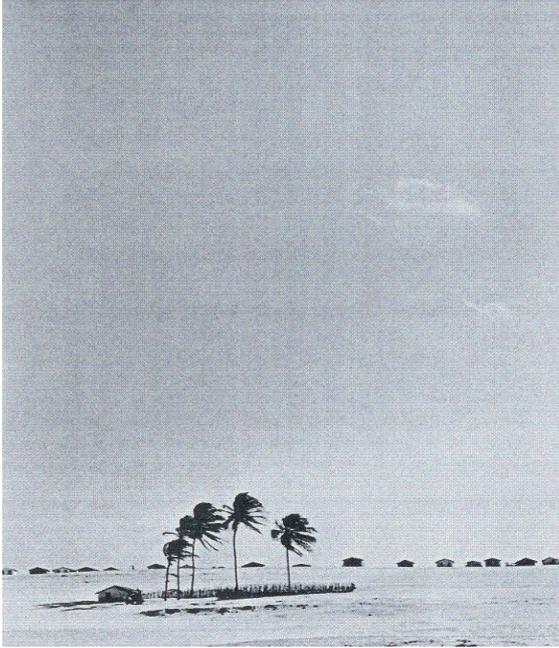
Fonte:(HOLANDA, 2001)  
 FIGURA 11: Família em férias no Mucuripe



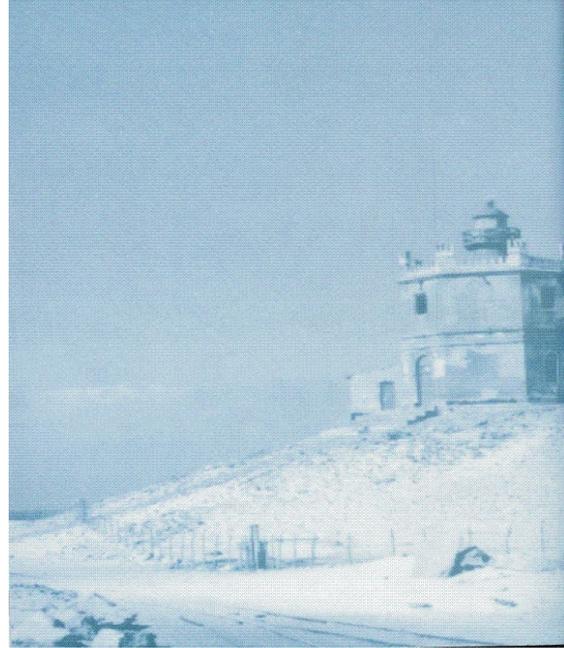
Fonte:(ALBUQUERQUE, 2000)

FIGURA 12: Colônia de Pescadores do Mucuripe

A colônia de pescadores ali era composta, na maioria, de casebres de pau-a-pique, cobertos por palhas de coqueiro. A realidade cearense não deveria ser muito diferente daquela dos pescadores do vizinho Rio Grande do Norte, o que nos permite citar a descrição das moradias, segundo Câmara Cascudo: o casebre “erguia-se sempre de forma regular”, dividido por “duas paredes de folhas de coqueiro, internamente”; havia nessa divisão, sala de estar, com um “banco sólido”, a cozinha, sala de refeição e o quarto. Dormia-se em cama de varas e em rede. A comida, preparada em fogão de trempe, trazia de assado “carne, lingüiça ou peixe na grelha”. Farinha, rapadura, café misturado com manjerioba, “pouca verdura e coco permanente para condimentos”. Farofa e pirão completavam a dieta. Além da pesca, rendendo dinheiro irrisório e pouco de peixe para consumo da família, outras atividades complementavam a parca economia do jangadeiro. O labirinto era uma pequena fonte de recursos. (HOLANDA, 2001:98-99)



Fonte:(ALBUQUERQUE, 2000)  
FIGURA 13: Vista dunas do Mucuripe



Fonte:(HOLANDA, 2001)  
FIGURA 14: Antigo Farol do Mucuripe

O aspecto primitivo, lugar quase paradisíaco, foi referendado e confirmado ainda na década de 1940, com a escolha da colônia de pescadores do Mucuripe (Colônia – Z8) e não a praia de Iracema (Colônia – Z1) como cenário para gravação do filme *It's All True*, de Orson Welles, que retratou a saga de quatro pescadores das paragens de Iracema, que saíram das verdes águas do Ceará até o Rio de Janeiro em sua jangada de piúba, para reivindicar ao então presidente Getúlio Vargas melhorias para os trabalhadores da pesca.



Fonte:(HOLANDA, 2001)  
FIGURA 15: Saga dos Pescadores ao Rio de Janeiro

A prática de planejamento urbano da cidade de Fortaleza, com exceção das suas áreas portuárias, era voltada para o sertão e para as ligações da capital com o interior. A Cidade era litorânea mas sua alma era sertaneja. O litoral, a praia, era um espaço de uso de poucos agentes sociais e seu maior conflito correspondia à consolidação do entreposto comercial, do porto, que ligaria Fortaleza, o Ceará, enfim o sertão com o Brasil e o mundo.

O movimento de tomada de consciência, no domínio da literatura, permitiu incorporação lenta e gradual das praias, com a adoção das novas práticas marítimas introduzidas pelas classes abastadas, notadamente os banhos de mar, as caminhadas nas praias e o veraneio.

As novas práticas marítimas, representativas da incorporação dos hábitos europeus pelas referidas classes, suscitaram tímido movimento de urbanização das zonas de praia. Movimentos iniciados nos anos 1920-1930 na praia de Iracema, que se amplia, pouco a pouco, até os anos de 1970, primeiro com a urbanização da praia do Meireles, segundo com a incorporação gradual, pelo veraneio, das praias dos municípios vizinhos de Fortaleza. (DANTAS. 2002:46)

Assim, foi necessário tempo para que a Cidade e seus habitantes descobrissem a maritimidade, voltando-se de fato para o mar e tornando a cidade urbe litorânea, na qual nos dias atuais, é um dos pontos turísticos do País nos quais o mar, o sol e o calor são seus atrativos.

No período de 1940 a 1970, a ocupação do litoral e a consolidação da Cidade litorânea ocorreram com a valorização das zonas de praia como lugares de habitação, lazer e veraneio. As novas práticas marítimas adotadas pelas classes abastadas potencializaram a incorporação das zonas de praia no planejamento urbano, e inicia-se um processo de conflito com os usos tradicionais da pesca, do porto e das habitações de pobres. *Este movimento atinge a praia de Iracema e seu entorno (após a fuga da elite), a praia do Meireles, assim como a praia do Pirambu e o Arraial Moura Brasil, com a construção da avenida Leste-Oeste.* (DANTAS. 2002:57-58)

A ocupação da zona de praia do lado leste no sentido do Mucuripe ocorreu de forma potencializada: primeiramente pelo deslocamento da elite para a Aldeota, novo centro comercial e de serviço, na qual a praia do Meireles assumiu a função de zona de lazer e habitação, com banhos de mar e calçadões, e reforçada

com a mudança do porto para o Mucuripe, na década de 1950, que conduziu toda uma infra-estrutura para a região. Com a aprovação do Plano Diretor de Fortaleza, de 1962, elaborado pelo urbanista Hélio Modesto, o litoral leste de Fortaleza recebeu especial atenção do Poder Público, consolidando a tendência.

Este plano orienta o crescimento da cidade para o litoral, com a construção da avenida Beira-Mar (1963), que impõe a integração das zonas de praia à cidade, ora como equipamento público de lazer, ora como lugar de habitação das classes abastadas.

Indica-se expressivo processo de urbanização paralela à linha da costa, que se incorpora a outros movimentos tradicionais de expansão de Fortaleza, mas cuja fundamentação é a modificação de mentalidade da sociedade local e, neste caso particular, das classes abastadas, em relação ao litoral. A construção da avenida Beira-Mar explicita tendência de valorização do litoral por este segmento da sociedade, que havia feito deste espaço lugar privilegiado, no estabelecimento de clubes e de residências.(DANTAS. 2002:60-61)

Ainda na década de 1950, destaca-se a chegada, à paróquia de Nossa Senhora da Saúde, do então ordenado padre José Nilson de Oliveira Lima, que atuou em prol das comunidades menos favorecidas (pescadores, estivadores, prostitutas, dentre outros). Com sua intervenção, algumas ações governamentais foram desenvolvidas junto às referidas comunidades, destacando-se a implantação de escolas, creches e chafariz, além da criação do Círculo Operário, entidade formada por moradores e trabalhadores do Mucuripe, que angariava fundos para ações comunitárias.

Isto lembrava uma espécie de taba. Dezenas de choupanas acomodadas no areal enorme. Eram as moradias predominantes, acolhendo em quase todas, famílias de pescadores. Aqui e ali, quebrando a harmonia, uma casa melhor, de tijolo e telha, de gente que subira na situação financeira ou de advéncios que escolhiam o Mucuripe como local para suas férias anuais. A matriz de Nossa Senhora da Saúde ficava no cimo da duna, do alto da qual se divisava a praia branca que, manhã cedinho ou ao entardecer, fervilhava de jangadas. Um dia porém, começou a mudar tudo. A princípio, com o prefeito Acrísio Moreira Rocha, que iniciou a abertura da atual Avenida Abolição. No lugar do seu leito atual, via-se aquela paisagem a que aludi: choupanas de pescadores plantadas sobre o areal frouxo. Depois, chegou a grande mudança com o prefeito Cordeiro Neto, que resolveu urbanizar o Mucuripe a partir de uma avenida litorânea, a nossa bonita Beira-Mar dos dias presentes. (GIRÃO. Cit. NILSON. 1998:203)



Fonte:(Museu da Imagem e do Som)  
FIGURA 16: Inauguração do chafariz I



Fonte:(Museu da Imagem e do Som)  
FIGURA 17: Inauguração do chafariz II

Antigas e novas atividades passam a conviver no mesmo lugar, ora se aproximando, ora se distanciando, num movimento constante de resistência e adaptação. Os pescadores da ponta do Mucuripe são dos casos mais expressivos, que até os dias atuais utilizam aquelas paragens para a saída, a chegada da pesca, além de sua representação e comercialização. As jangadas e o comércio passaram, na nova lógica, a compor a paisagem urbana.

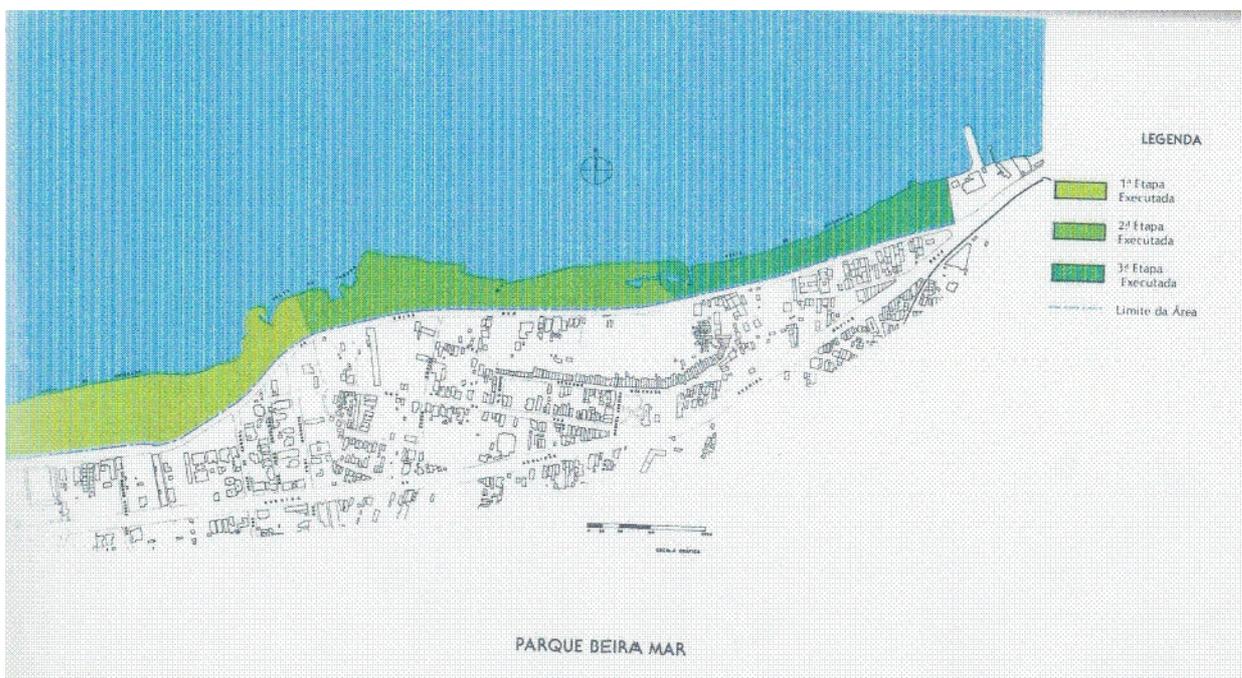
Trata-se de quadro relativamente bem definido, compreendendo bairros ocupados por diversos grupos sociais e por inúmeras atividades marítimas. As praias de Iracema e do Meireles, ocupadas anteriormente por classes abastadas, como lugar de veraneio e de lazer, se transformam em lugar de habitação e lazer. As praias do Mucuripe e do Pirambu, lugares apropriados pelos pobres (pescadores, prostitutas e retirantes), apresentam-se tanto como lócus de habitação quanto de trabalho. Nas praias Formosa e do Mucuripe, tem-se o desenvolvimento de atividades industriais e portuárias. (DANTAS. 2002:62)

Somente nos anos 1970, ocorre a ocupação, na sua totalidade, do litoral da zona urbana de Fortaleza. Da Barra do Ceará até o farol do Mucuripe, a praia é incorporada aos hábitos, valores, costumes, no trabalho ou no lazer, na habitação ou comércio. Fortaleza adquire a alma do mar, tendo agora o turismo como mais um elemento determinante nas ações e nas políticas públicas, não só de planejamento urbano, como também de emprego e renda.

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, destacaram-se a consolidação do turismo e do lazer como elementos preponderantes no

planejamento da orla marítima, do Mucuripe. O Governo Estadual e Municipal de Fortaleza passam a intervir sistematicamente na área e em suas adjacências.

Consolida-se a implantação do parque da avenida Beira-Mar, com a conclusão da 3ª etapa referente à praia do Mucuripe. Implementa-se a continuação da avenida Santos Dumont, em direção à praia, a criação do pólo de lazer da praia do Futuro, do calçadão da praia do Futuro, entre outras ações. A implantação de referidas ações potencializou a valorização fundiária, elevando o valor venal dos terrenos, principalmente daqueles localizados na Avenida.



Fonte: (FORTALEZA,1982)  
FIGURA 18: Projeto Parque Beira-Mar

A consolidação da área litorânea como atrativo turístico extrapolou os limites da cidade e efetiva-se em todo o litoral do Estado. Fortaleza, assim, além de cidade litorânea com atrativos próprios, passa a ser a porta de entrada do turismo para toda a zona costeira do Ceará.

O movimento de constituição da Cidade, direcionado para a zona costeira, inscreve-se, em lógica constante no Plano de Mudanças do Governo do Estado, suscitando forte intervenção em dois grandes domínios: o da indústria e do turismo.

O turismo é apresentado como atividade econômica rentável, dado norteador das políticas.

O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Estado do Ceará (PRODETUR-CE) é a expressão maior dessas políticas. Trata-se de política baseada em ações públicas de planejamento do território e do turismo em escala regional (PRODETUR-NE), cuja base de recursos é, de um lado, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, de outro lado, o Banco do Nordeste e os governos locais, em parceria em que cada um contribui com 50% do financiamento. (DANTAS. 2002:84-85)

Nos anos subsequentes, de 1990 e 2000, o turismo do litoral alavanca investimentos de ordem pública, com a implantação de infra-estrutura pública (água, esgoto, energia e telefone), e particular, mediante a implantação de todo um complexo hoteleiro, principalmente na avenida Beira-Mar, no fortalecimento da estrutura urbana para a consolidação de atividades ligadas à indústria do turismo.

A inscrição de Fortaleza, nas políticas públicas e privadas de desenvolvimento do turismo, suscita a construção de nova cidade inspirada nas novas relações da sociedade com o litoral, atualmente eleito como lugar privilegiado, porquanto põe em xeque a divisão da cidade em duas partes, a leste e a oeste: a primeira mais bem cuidada e a segunda “abandonada” pelo poder público. (DANTAS. 2002:92)

Nos últimos anos, o Mucuripe, foi parte integrante do Projeto Fortaleza Atlântica, de iniciativa do Governo Estadual, por intermédio da Secretaria do Turismo do Ceará (SETUR-CE), buscando voltar Fortaleza para o Atlântico, abrindo a cidade construída para o mar integrando o lado oceânico ao lado continental.

A cidade litorânea-marítima é assim construída, com transformações que promovem a passagem de uma sociedade interiorana para uma sociedade marítima. Modificação de mentalidade, associada à evidenciação de novas relações com o meio ambiente e o espaço, suscita a valorização das zonas de praia no seio da sociedade local. (DANTAS. 2002:96-97)

Mucuripe, por sua vez, com destaque para a avenida Beira-Mar, passou a ser um espaço social de agentes diversificados que o utilizam diferentemente conforme uso e horário. Os hotéis e os *flats* que crescem em número na orla, decorrente do fluxo turístico; os apartamentos de luxo para classes mais abastadas e investidores; os restaurantes e os bares lindeiros à avenida, que estão perdendo espaço ou incorporados aos hotéis e *flats* a exemplo do tradicional restaurante

Alfredo da Peixada; os restaurantes e os bares localizados no calçadão, voltados para os turistas; a colônia de pescadores, com o setor de venda na extremidade leste; a feira de artesanato, com venda de produtos típicos da região; clubes particulares na orla; segmento dos moinhos; o terminal do porto do Mucuripe e toda sua zona industrial adjacente; o farol antigo; residências multifamiliares, com predominância no perímetro entre a avenida Beira-Mar e avenida Abolição, indo à direção da Varjota; residências unifamiliares com predominância no perímetro entre a via Expressa em direção ao parque industrial, passando pelo morros do Teixeira, Encantado, Santa Terezinha, até o Servi Luz; a faixa de praia, com o mar e sua bacia hidrográfica; o riacho Maceió e sua bacia hidrográfica; tudo isso compõe o espectro morfológico deste microcosmo da cidade de Fortaleza.

## 4.2 Mucuripe nos múltiplos discursos

No início de 2007, bem como nos anos anteriores, os meios de comunicação relatam situações que se tornaram corriqueiras e integrantes do cotidiano urbano.

Famílias sofrem com alagamentos e insegurança

[...] Quem mora no Mucuripe tem o privilégio viver perto da praia e de cartões-postais da cidade. Mas a realidade dos moradores das margens do Riacho Maceió, perto da Igreja de Nossa Senhora da Saúde, não coincide com a da área nobre. Segundo levantamento da Defesa Civil da Secretaria Executiva Regional (SER) II, 118 famílias moram ao longo das margens do manancial, no trecho compreendido entre as avenidas Abolição e Beira-Mar, sendo que a situação é mais crítica para quem construiu a casa a menos de dois metros do leito do rio. Em dias de chuva, os alagamentos apavoram os moradores.

Sem água encanada e com energia elétrica clandestina, as famílias convivem com a sujeira do rio (limpo pela última vez no ano passado), a proliferação de ratos e a insegurança. Com até admite a própria SER II, o risco que as famílias correm é de inundação, mas porque as edificações foram construídas irregularmente em área de proteção ambiental. (Diário do Nordeste, 28/2/2007).



Fonte: (Foto Diário do Nordeste. Autor: Cid Barbosa)  
FIGURA 19: Mucuripe atual I

Drama das Chuvas se repete.

[...] Todos os anos, na quadra chuvosa em Fortaleza, as famílias residentes nas áreas de risco sofrem com alagamentos e riscos de terem suas casas destruídas. No entanto, este ano, com as primeiras precipitações, as áreas mais afetadas não foram Bom Jardim, Siqueira, Lagamar ou Barroso - bairros construídos às margens dos rios Maranguapinho e Cocó - mas sim bairros nobres, com infra-estrutura, como Centro, Aldeota e o bairro Mucuripe, misto de área de risco e local de valorização imobiliária. (Diário do Nordeste, 6/3/2007).



Fonte: (Foto Diário do Nordeste. Autor: Gustavo Pellizzon)  
FIGURA 20: Mucuripe atual II

Regional II lidera em número de casos

Entre 23 de fevereiro e 3 de março último, período em que duas chuvas fortes atingiram 91 e 140 milímetros em Fortaleza, a maioria das ocorrências 179 foi relacionada a risco de desabamento (80), risco de inundação (29) e alagamentos (44).

A Secretaria Executiva Regional (SER) que registrou o maior número de ocorrências foi a II, que abrange os bairros do Mucuripe, Vicente Pinzón e Papicu, alguns pelos quais passa o Riacho Maceió. Em seguida com maior número de registros é a Regional VI, com 46 ocorrências, principalmente as localidades banhadas pelo Rio Cocó: Aerolândia, Tancredo Neves e Parque Dois Irmãos. (Diário do Nordeste, 3/7/2007).



Fonte: (Foto Diário do Nordeste. Reprodução /TVM)  
FIGURA 21: Mucuripe atual III

Enchentes, deslizamentos, alagamentos o Grande Mucuripe, a Cidade, vêm, a cada ano, o sofrimento de parte de sua população, sofrendo os resultados da ausência de planejamentos pautados na real participação e na busca do desenvolvimento.

Não é de hoje que o Grande Mucuripe é alvo de matérias jornalísticas que demonstram como a constituição do espaço, ocorre à margem das ações políticas, sendo apenas “revitalizadas” em períodos específicos, com destaque para a época eleitoral.

Neste caminho, destaca-se a reportagem apresentada por Barros Lima, em 07 de agosto de 1955, no “matutino” Gazeta de Notícia.

Fortaleza em desfile.

Mucuripe é um bairro abandonado.

O reporter sai do “centro” e procura contacto com as maselas da Metrópole, que se localizam nos bairros – O povo está descrente dos homens que governam, a quem chama “os políticos” – Mucuripe é um bairro de grande densidade demográfica – Por isso, nos períodos pré-eleitorais, polariza as atenções gerais – Depois do “voto-tomado” ninguém mais se lembra daquele povo pobre e sofredor – O vigário, um autêntico pioneiro, procurando resolver problemas que são da obrigação exclusiva dos poderes públicos – O trabalho do Círculo Operário – Indiferentismo dos habitantes pelas suas questões imediatas, desiludidos como vivem diante da falta de cumprimento das promessas – Higiene, Instrução, Abastecimento e Transporte – Onde se verifica o alheamento da Prefeitura por tudo a quanto está obrigada a realizar, por força dos impostos que o povo lhe paga – Detalhes da vida de um subúrbio populoso e cheio de angustias.

Reportagem de BARROS LIMA – Fotos de BYRON ARAÚJO.

Quando preferimos o Mucuripe para iniciar esta nova seção domingueira foi porque achamos ser esta populoso bairro, um dos mais esquecidos pelos

poderes públicos e esta nossa afirmativa será comprovada com o que vamos publicar linhas abaixo.

Assim que o automóvel entrou no largo onde fica situada a delegacia de polícia ficamos mais do que surpresos com o quadro que se nos apresentou. Para quem pouco conhecia aquele bairro, um ambiente onde a miséria se finca com todas as forcas que lhe é peculiar, aquilo não deixou de influir sensivelmente no nosso espírito, pois a julgar em relação ao que sabemos dos outros arrabaldes de Fortaleza, outra não poderia ser nossa impressão. Sentimos uma revolta intima em ver tanta coisa errada, que poderia ser consertada se houvesse boa vontade dos homens, que procuram as funções de mando. Outra atitude não deixaria de ter qualquer pessoa que fosse mesmo a título de curiosidade reconhecer aquele bairro, o qual diga de passagem vive desprezado pela edilidade.

Entretanto na última campanha política, o Mucuripe foi constantemente visitado pelos caçadores de votos, cada um que chegou ali prometeu rios e mundos. O povo como sempre amigo e leal atendia os convites dos políticos e saía a rua para ouvi-los em suas pregações demagógicas.

No transcórre da Matéria, Barros relata que aquela comunidade eminentemente de pescadores, na época, não mais acreditava nas promessas dos agentes públicos e que até o próprio ato de reivindicar passou a ser visto por eles mesmos como perda de tempo, pois seus *reclamos* nunca foram levados em consideração.

Neste período de 1955, o repórter ressalta, ainda, que o abastecimento de água da comunidade ocorria por intermédio de meia dúzia de cacimbas particulares; que a escola existente na região não comportava o número de crianças da comunidade; que o transporte público não atendia em qualidade ou em demanda a população; que a assistência médica não era sistemática, pois no Mucuripe não existia posto de saúde; por fim, Barros conclui sua matéria indagando ao gestor público: *até quando estas coisas ditas atrapalharam o progresso da cidade, até quando, senhor prefeito?*

As ações políticas da área ocorriam por intermédio da Igreja Católica, por intermédio da paróquia de Nossa Senhora da Saúde. As políticas públicas aplicadas na área estavam voltadas para conclusão e inauguração do porto do Mucuripe.

A Igreja, assim, passa a intermediar boa parte das demandas da área, pois até o movimento da pesca, após a euforia dos anos de 1940, com a saga dos

pescadores até o Rio de Janeiro e as filmagens do filme de Welles sofreu diminuição.

Na década de 1960, a transformação da orla marítima e do Grande Mucuripe em questão foi potencializada, ainda, com o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, de 1963, elaborado pelo arquiteto Hélio Modesto, na gestão do prefeito Manuel Cordeiro Neto.

A participação popular ainda não se caracterizava de forma direta, mas as ilações contidas no plano de 1963, apontavam elementos de destaque como a preocupação com as favelas, bem como as soluções que até então vinham sendo implementadas, que consistia da simples transferência da população carente para áreas distantes da Cidade, nos princípios higienistas.

O plano de 1963 apresentou como vertente teoria de planejamento, a relação das funções e zoneamento urbano. O seu zoneamento agrupou funções análogas em locais mais adequados e recomendava, ainda, a criação de “Centro de Bairros”, buscando potencializar um adensamento maior na zona urbana e otimizar os recursos da prefeitura.

Ressalta-se que a área do Grande Mucuripe, mais precisamente da Paróquia de Nossa Senhora da Saúde, apresentava-se como exemplo de “Centro de Bairro”. No período, a Paróquia possuía uma população estimada de 26.000 habitantes na área de 628 hectares, perfazendo uma densidade média de 41 habitantes por hectare.

[...] Nos bairros mais antigos as edificações estão situadas nos alinhamentos dos lotes, e nos bairros mais modernos estão afastadas do alinhamento.

As baixas densidades de população são consequência da baixa ocupação dos terrenos pelas edificações [...].

Em ZONEAMENTO – USO MISTO – CENTROS DE BAIRROS foi abordado o problema de baixa densidade de população constatada nos levantamentos. As baixas densidades de população criaram problemas de provisão de serviços de utilidade pública e equipamentos sociais.

Em Fortaleza são escassos os prédios de apartamentos, e poucos os conjuntos residenciais. No centro da cidade existem alguns prédios altos de USO MISTO (comércio, escritório e moradia). (FORTALEZA, 1963:28).

O Mucuripe apresenta-se no Plano, inicialmente, como zona industrial, em virtude da existência do porto, dos moinhos e de todo o complexo já estabelecido. A área volta-se para produção e para habitação da classe trabalhadora, que deveria ter segundo orientações, unidades unifamiliares e multifamiliares em prédios com até 1 pavimento.

O Plano aponta, ainda, a faixa da praia, atual Beira-Mar, como zona onde ocorrem aglomerados com característica de favelas, alvo de intervenção como a criação da avenida Beira-Mar.

A distribuição das favelas na cidade é determinada, em certo sentido, por várias características do centro urbano. Sua população, em grande parte, exerce atividades no próprio local, suprindo, como no caso da Faixa Beira-Mar, deficiências da implantação urbana, que não previu o equipamento dos bairros com serviços essenciais. A extrema centralização dos serviços e equipamentos, revelada nos estudos realizados, tem sua contraprova no exame de pequenos estabelecimentos que se espalham pelas favelas das Faixa e que se destinam, sobretudo, ao comércio de alimentos, pequenos bares e restaurantes, pensões baratas, único recurso para a população pobre da área. Grande parte da população laboriosa desses aglomerados exerce sua atividade artesanal ou comercial na própria habitação. Em Paroquinho (Parque Olinda), por exemplo, desenvolveu-se um artesanato oleiro de características e grupais semelhantes às de uma coletividade indígena, com sua divisão de trabalho na base da idade e do sexo. Na faixa litorânea, as facilidades oferecidas para os banhistas (aluguel de calção, bares, água de côco) suprem atualmente as deficiências quanto a instalações correspondentes, organizadas pela Prefeitura por meio de seus serviços de recreação. (FORTALEZA, 1963: 32).

Segundo Hélio Modesto, a formação das zonas pobres – favelas – ocorreram decorrente do processo migratório vindo do interior e outras partes do litoral do Ceará, causado pelas secas e pela procura de atividade econômica na Capital.

A migração continua, do interior para a cidade, é, a nosso ver o grande fator de formação das favelas de Fortaleza. Seus habitantes em sua maioria, migrantes do interior, que a migração seja recente ou remota. A data da formação desses aglomerados é expressiva. A maioria constitui-se a partir de 1930 e é importante notar que o crescimento dos núcleos mais antigos tem sido contínuo, como atesta Pirambu que data de 1932 e é o núcleo mais considerável. O cercado do Zé Padre e o Mucuripe, ambos de quase 2.000 habitantes, formaram-se na década de 30. Outro fator importante a assinalar na precariedade desses aglomerados é a predominância do material de construção do tipo inferior: a maioria dos núcleos é constituída de casebres de taipa, às vezes coberto de palha ou de telha. Em muitos, prepondera a simples palhoça, como na Graviola. (FORTALEZA, 1963: 33).

Fortaleza, segundo o Plano, já apresentava vocação turística, mas possuía também deficiências de áreas de reservas paisagísticas, de áreas livres de uso público e de locais de reunião e de recreação.

Em cidade de grande potencial paisagístico, como o caso de Fortaleza, o aspecto reservado as áreas verdes, paisagismo e recreação deve ser tratado com especial cuidado. Quando a essa preocupação se soma a escassez das dotações orçamentárias para parques, jardins e turismo, pode-se compreender a dificuldade de apresentar, num plano realístico como o presente, proposições que possam ser atendidas pela Prefeitura com auxílio Estadual ou Federal.

Algumas proposições apresentadas atendem além do interesse paisagístico – reservas dos “talwegs” dos cursos d’água e das áreas em torno das lagoas, outros aspectos como de saneamento – drenagem e instalação de coletores, e o viário.

É sempre difícil a aplicação de verbas em paisagismo e equipamentos recreativos, mesmo tendo em conta o seu rendimento social, antes de atendidas as necessidades de setores básicos, como educação, saúde, provisão de abastecimento d’água e de rede de esgotos. (FORTALEZA, 1963: 58).

A implantação e a criação da Zona de Proteção Paisagística da área e da praia do Farol do Mucuripe; da Reserva de Área Livre de Uso Público da Av. Parque Beira-Mar e a faixa compreendida entre esta e o mar; da Reserva Paisagística do antigo Farol; da Reserva Paisagística das jangadas e seus locais de estacionamento, foram exemplos de algumas ações contidas no plano que afetaram diretamente o Grande Mucuripe.

O “Parque da Beira-Mar” deverá ter um tratamento especial e oferecer facilidades para instalação de bares, restaurantes, balneários (por um sistema de concessões estudado para esse fim). As construções em alvenaria, desapropriadas, serão aproveitadas para instalação dessas facilidades, assim como para colônias de férias (administradas pela Prefeitura ou Serviços Sociais). Para atingir esses objetivos, será necessária a ação conjunta dos Departamentos ligados aos problemas de turismo e desportos e das Secretárias de Educação da Prefeitura e do Estado do Ceará.

O local de estacionamento de jangadas deverá ser designado como zona especial, para facilitar a atividade dos pescadores e preservar o carácter do local. (FORTALEZA, 1963: 60).

Na década de 1970, o País foi palco dos grandes planos integrados de desenvolvimento. Na cidade de Fortaleza, destacou-se a elaboração do PLANDIRF (1972), que possuía a urbe e sua região metropolitana (RMF) como campo de ação.

O PLANDIRF consolidava de fato o porto do Mucuripe não só como o porto da cidade mas de toda a RMF, reforçando, ainda mais, a zona industrial no seu entorno e boa parte da Paróquia da Saúde com habitação popular.

O Plano, ainda, orientava o melhoramento da circulação, através da via férrea e do projeto de implantação de uma via expressa margeando os trilhos, a qual apenas muito tempo depois teve consolidada sua primeira etapa.

O peso técnico do PLANDIRF orientou de forma direta toda a legislação urbana municipal, criada nos anos posteriores, com destaque para o Plano Diretor Físico – 1975, que o teve como base juntamente com o levantamento aerofotogramétrico de 1972.

O Plano de 1975, seguindo a vertente teórica do PLANDIRF, adotou a corrente defendida por Le Corbusier na *Carta de Atenas* (1941) buscando estabelecer modernas relações entre as funções (habitar; lazer; trabalho; circulação; patrimônio histórico) proporcionando, assim, um zoneamento e um parcelamento do solo orientado pela inter-relação das funções no espaço.

[...] Com relação ao zonamento, o plano propôs a divisão do município nas seguintes zonas: residenciais, adensamento comercial e residencial, industriais, especial de praia, especial de preservação paisagística e turística, uso institucional e renovação urbanística. O plano viário hierarquizou as vias em função da estrutura urbana e, por fim, regulamentou o parcelamento do solo. (LOPES FILHO, 2003:13).

Na mesma década foi sancionada a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo a de Nº 5122 – A, de 1979, e suas complementações as Leis Nº 5151-A e Nº 5161, que abordaram o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano de Fortaleza.

O conceito geral da Lei foi a implantação de pólos de adensamento, aproveitando os tradicionais aldeamentos como a Aldeota, Messejana, Parangaba e criação de outros, e corredores de adensamento, que interligavam os pólos ao Centro.

Com relação ao Mucuripe, destaca-se a orla, pois a Lei regulamentou e incentivou o seu adensamento, por meio do aumento de gabarito e dos índices de aproveitamento do terreno. Reforçando as orientações do Plano de 1963, que tornava a av. Beira-Mar, agora até o Mucuripe, zona voltada para o turismo, com hotéis, *flats*, restaurantes, dentre outros.

Esta condição de aumento de gabarito representou a base para mudança sócio-especial da área. A faixa de praia anteriormente renegada a imigrantes, prostitutas, pescadores, passou a ter um valor venal diferenciado, levando a uma incansável procura e um “incontrolável” adensamento que perdura até os dias atuais.

No Plano de Ação Municipal (PAM) de 1975 a 1979, os aspectos naturais são apresentados, mas são relegados a segunda instância.

Esse ritmo de desenvolvimento, que tem se processado de maneira acelerada, ocasionou uma defasagem no acompanhamento e assistência de planejamento à cidade, chegando mesmo a relegar alguns elementos que são primordiais à vida urbana, tais como a flora, a paisagem natural, os equipamentos e mobiliários urbanos.

[...] Logicamente, as formas de organização do espaço urbano, sua preservação e manutenção dependem da capacidade produtiva urbana e conseqüentemente do nível sócio-econômico e cultural da coletividade. (FORTALEZA, 1975:XX)..

O PAM (1975-1979) apresenta como ações para o Mucuripe o tratamento urbanístico da praia, considerando as suas funções paisagísticas e de lazer, além de promover o aproveitamento do potencial paisagístico e recreativo das áreas verdes em torno das reservas hídricas da área urbana.

O Plano de Ação prossegue destacando, o potencial turístico da cidade e do Estado do Ceará e, desta forma, influenciando a ocupação do Mucuripe.

A cidade de Fortaleza, em face de sua dimensão, condição climática e relativa disponibilidade de atrações turísticas, concentra cerca de 80% do turismo desenvolvido no Estado do Ceará.

Indiscutivelmente, Fortaleza apresenta potencialidades turísticas sobretudo em conseqüência de sua condição litorânea e de seu posicionamento geográfico. Por outro lado, a viabilização do turismo como atividades econômica requer execução de medidas diretas e indiretas visando ativar o processo e criar pré-condições de factibilização.

[...]. Considerando que a Região Metropolitana de Fortaleza é a principal área turística do Estado e que o 1º PLANDECE já definiu diretrizes, objetivos e metas para o setor, o Plano de Ação Municipal, respeitando o atual quadro e em consonância com o princípio da compatibilização, estabelece para a política do turismo de Fortaleza os seguintes objetivos específicos:

[...] - proporcionar à iniciativa privada condições favoráveis de instalação de hotéis, motéis e “campings” na zona praiana, com alternativa de participação técnica e financeira de empresas do município.

- providenciar a recuperação e urbanização de locais de interesse turístico, aí se incluindo o saneamento das praias. [...].(FORTALEZA, 1975:XX).

O PAM reconhece que Fortaleza apresenta dois problemas fundamentais no que concerne ao saneamento ambiental, quais sejam: o do acúmulo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais e superficiais são problemas que até os dias atuais atingem parte da população, principalmente de baixa renda, que vive em áreas de risco.

Quanto ao problema da drenagem de águas pluviais, Fortaleza apresenta uma situação muito precária, pois existem apenas 40Km de extensão de galerias, sendo o escoamento feito através de 3 bacias principais, que são a da vertente marítima, a do Rio Cocó e a do Rio Ceará. A bacia da vertente marítima engloba grandes sub-bacias que dão origem aos riachos do Papicú, Jacarecanga, Senador Almino e Pajeu, que em épocas invernosas geram graves problemas de alagamento, erosão de aterros, destruição de pavimentação e residências etc. (FORTALEZA, 1975:XX)

Destaca-se que no PAM as demandas sobre o saneamento ambiental apontam em decorrência do potencial turístico da região e a possibilidade de incremento econômico. A população não aponta como beneficiário primordial da referida política, demonstrando a ausência de participação nas decisões.

Dos projetos apresentados no Plano de Ação para a área do Grande Mucuripe destacavam-se:

- a recuperação da beira-mar;
- a recuperação do farol do Mucuripe, ligado ao patrimônio histórico, e a instalação do museu do jangadeiro;
- a canalização do sangradouro da lagoa do Papicú, que era parte da política de saneamento e tinha extensão aproximada de 2,3 km e seu afluente principal com extensão de 1,9 km.



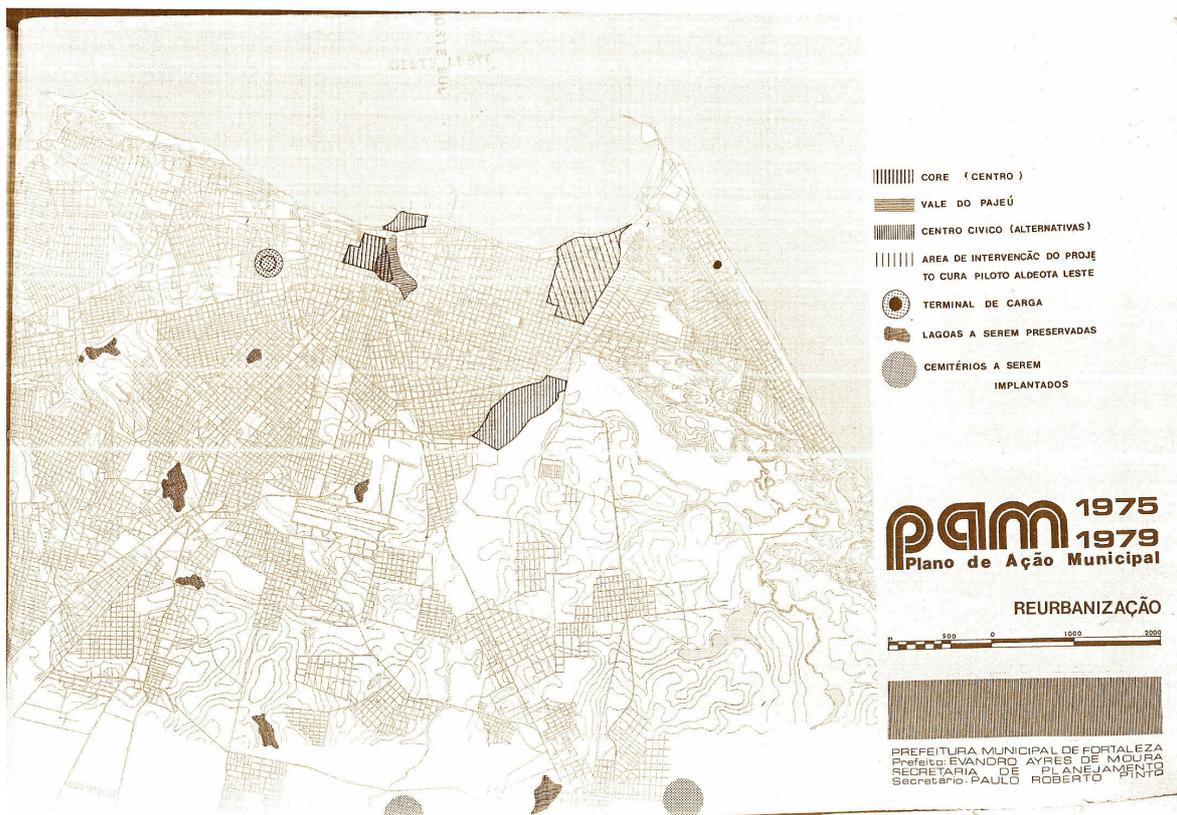
Fonte: (FORTALEZA, 1975)  
 FIGURA 22: PAM 1975-1979 I

O PAM inicia as ações sobre a bacia hidrográfica do riacho Maceió, mas as ações, de início, restringem-se a ações eminentemente técnicas de canalização e reordenamento do leito, tendo a ausência da conscientização da importância do meio-ambiente e, muito menos, da participação popular.

A principal intervenção do poder municipal na área foi o Projeto Cura, tendo como área piloto – Aldeota-Leste. Situada a 4 km do Centro, limitando-se ao norte com oceano Atlântico (avenida Presidente Kennedy – Beira-Mar), ao leste, pela via férrea Parangaba-Mucuripe, ao sul pela av. Santos Dumont e ao oeste pela rua Vicente Leite, abrangendo parte dos bairros da Aldeota, Varjota, Meireles e Mucuripe, perfazendo área de 300 hectares de superfície.

A existência de grandes áreas livres e de baixa densidade indica a necessidade de intervenção e tratamento específico para a área proposta na Aldeota-Leste.

Embora situada junto a zona bastante ocupada, a carência relativa de serviços de infra-estrutura, notadamente de rede de esgoto sanitários, de sistema viário e de equipamentos comunitários justifica a execução do Projeto Cura. (FORTALEZA, 1975:XX)



Fonte: (FORTALEZA, 1975)  
FIGURA 23: PAM 1975-1979 II

Vale ressaltar, ainda, que, segundo a perspectiva da Prefeitura, o morro do Teixeira (as dunas do Mucuripe) deveria ser utilizadas para o desenvolvimento do turismo com a criação de “campings”. A ação não se concretizou e anos depois o morro foi selecionado para construção de conjunto habitacional, para comunidade carente da área.

No final da década de 1970 e início de 1980, destacam-se as ações do Plano de Metas Governamentais para Fortaleza – 1979/1983 (PLAMEG), elaborado na gestão do prefeito Lucio Alcântara.

No Plano de Metas, para o Mucuripe, destacaram-se estudos e articulações entre entidades públicas e privadas na implantação de ações de preservação da lagoa do Papicu, numa área de 13 hectares como área pública, e, também, das dunas do Mucuripe, perto do late Clube.

A criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio-Ambiente (COMDEMA) destaca-se no período, como uma ação do Poder Executivo. O colegiado era constituído por 12 membros, representantes de entidades técnico-científicas e instituições de relevo na comunidade.

O Conselho Municipal de Defesa do Meio-Ambiente foi criado como órgão consultivo e de assessoramento direto ao chefe do poder executivo do município, sobre as questões referentes ao equilíbrio ecológico e ao combate à poluição ambiental, no município de Fortaleza. (FORTALEZA, 1982:XX)

Com referência ao desenvolvimento urbano e ao Plano Diretor, foram criados o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, constituído por dirigentes dos principais órgãos municipais envolvidos com a problemática urbana no campo do planejamento físico, e a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD, que é um organismo de assessoramento, composto por 4 membros todos integrantes da Prefeitura.

Dos referidos organismos, destacam-se as minutas de Decretos:

[...] delimitando a Zona Especial de Proteção Verde, Paisagística e Turística – ZE-1, que compreende o riacho Maceió e as suas margens, e declarando de utilidade pública, para efeito de desapropriação, parte dessa área para a construção futura do Parque Maceió.

[...] regulamenta o uso e ocupação do solo em Zona de Proteção Verde, Paisagística e Turística – ZE-1. (FORTALEZA, 1982:XX)

O PLAMEG instituiu ainda o Fórum Adolfo Herbster como forma de empreender debates junto com a comunidade sobre diversos temas pertinentes à problemática do desenvolvimento urbano de Fortaleza, uma das primeiras ações na busca da democratização do debate urbano e da participação nas decisões do Município. O fórum foi um avanço, mas a sua ação e seus agentes restringiam-se a setores e instituições ditas representativas da sociedade civil. A autogestão ou, ao menos, a participação popular de forma independente e consciente não se consolidou. A participação ocorria de forma tutelada.

Outra ação de destaque foi a continuação do parque av. Beira-Mar, destacando-se as fases II e III.

A urbanização da Beira-Mar, entre a avenida Desembargador Moreira e o late Clube, atinge, hoje, 2.030m de extensão, dos quais 1.200m foram implantados na administração Lúcio Alcântara, correspondendo às II e III etapas, entre a Volta da Jurema e o late Clube. Trata-se de uma área urbanizada de 2,7 ha.

Nessas duas últimas etapas, incluem-se, além dos passeios, jardins e mais 3 bares em barracas padronizadas, importantes equipamentos para a dinamização da prática do lazer na área, como, a pista de patinação, pista de skating, duas cabines destinadas ao funcionamento de estações de radiofonia FM para programações musicais e um teatro de arena para uso polivalente.

O projeto de urbanização da 3ª etapa incluiu, também, a instalação de barracas para a comercialização do pescado em condições de maior higiene e organização, com vistas a um melhor atendimento da população, que antes o procurava junto às jangadas, quando de seu desembarque na beira-mar.

Embora localizada no limite Norte da Cidade, em área de população mais favorecida, o Parque da Beira-Mar se destina a toda a população de Fortaleza e é importante atração para os turistas da rede hoteleira próxima ao mesmo.

Alem das obras nesse trecho, a Administração Lúcio Alcântara deixou concluído o projeto executivo da urbanização da Beira-Mar no trecho entre o Clube Náutico Atlético Cearense e o Poço da Draga, junto a Zona Central, e o projeto de urbanização da Praia do Futuro no trecho entre o Clube de Engenharia e o Clube Caça e Pesca. (FORTALEZA, 1982:XX)



Fonte: (FORTALEZA, 1982)

FIGURA 24: Vista aérea orla do Mucuripe I



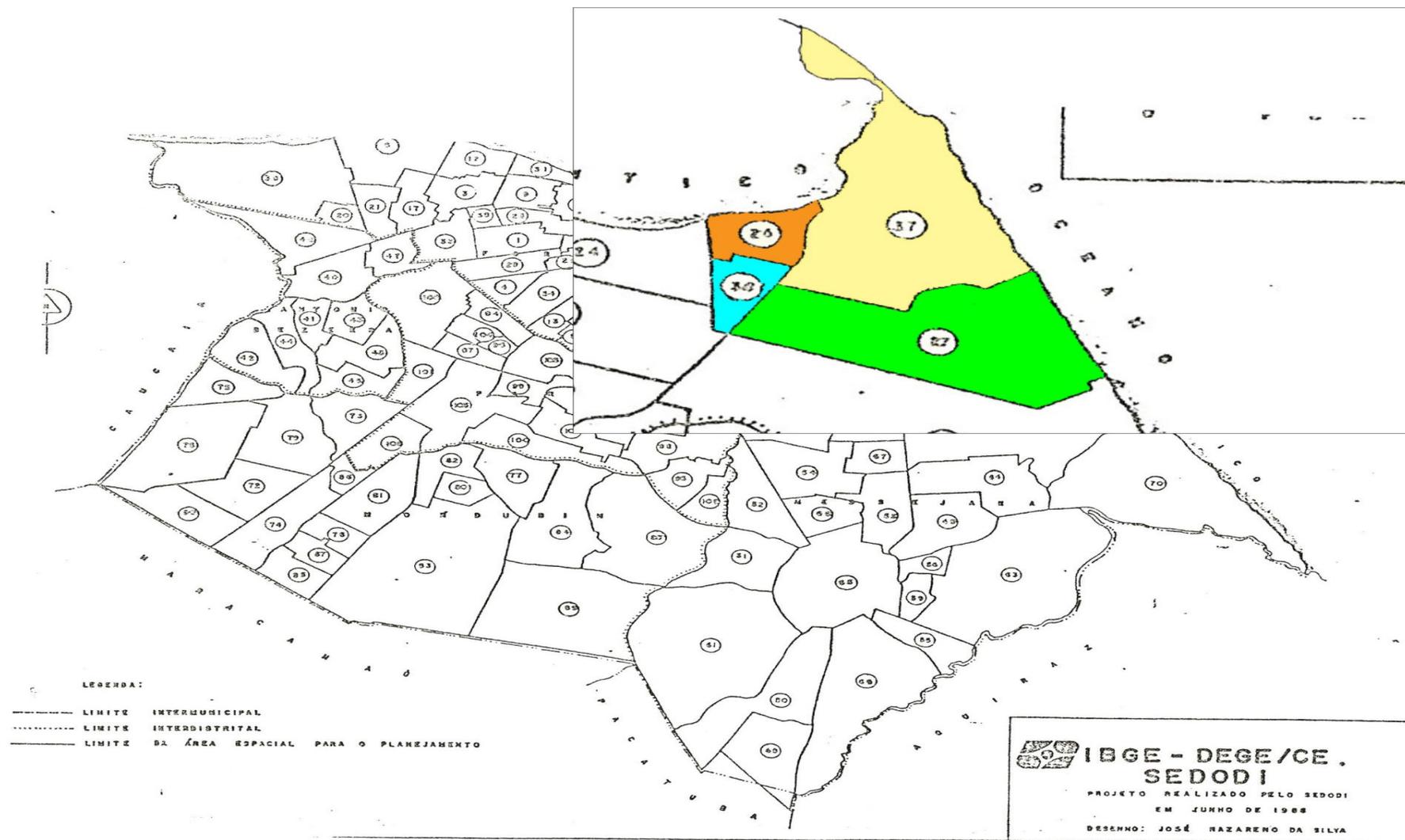
Fonte: (FORTALEZA, 1982)  
FIGURA 25: Vista aérea orla do Mucuripe II

Referente aos dados censitários, em 1980, o Grande Mucuripe área de estudo, correspondem aos Bairros do Mucuripe, Vicente Pinzon e parte do Papicú e Varjota.

TABELA I: Renda média em salários mínimos, número de prédios e de unidades domiciliares e não domiciliares, por tipo de ocupação, número de favelas e unidades econômicas.

UNIDADE ESPACIAL (EU)	RENDA MÉDIA DOMICILIAR	Nº DE PRÉDIOS	NÚMERO DE DOMICÍLIO							Nº DE UNIDADES COM FINS NÃO DOMICILIARES		Nº DE CASAS	Nº DE APARTEMENTOS	Nº DE FAVELAS	UNIDADES ECONÔMICAS		
			PARTICULARES OCUPADOS			PARTICULARES NÃO OCUPADOS			COLETIVOS	OCUPADAS	NÃO OCUPADAS				INDÚSTRIAS	COMÉRCIO	SERVIÇOS
			PERMAMENTES	USO OCASIONAL	IMPROVISADOS	FECHADOS	VAGOS	USO OCASIONAL									
<b>MUCURIBE</b>	5,7	1703	1790	6	12	3	126	10	3	198	33	1508	288	1	10	70	99
<b>PAPICU</b>	8,3	2722	2699	8	12	2	179	27	17	249	8	2531	176	6	3	164	66
<b>VARJOTA</b>	9,6	1052	1021	5	5	1	67	3	1	77	24	939	87	1	3	37	24
<b>VICENTE PINZON</b>	3,8	6440	6401	31	42	8	580	47	57	573	40	6259	173	10	27	282	203

FONTE: (IBGE, CENSO DE 1980)



Fonte: IBGE. Censo de 1980

FIGURA 26: Os limites das unidades espaciais para o planejamento de Fortaleza que constituem a área de estudo.

26. Mucuripe. Ao Norte: Oceano Atlântico. Ao Leste: Prolongamento passando em frente o Entrepasto de Pesca Dragão do Mar (Exclusive) até a Av. Presidente Castelo Branco (Av. Leste-Oeste) – Av. Presidente Castelo Branco (Av. Leste-Oeste) – Estrada de Ferro Parangaba-Mucuripe (Av. Vicente Linhares). Ao Sul: Rua Álvaro de Castro Correia – Rua Nossa Senhora da Saúde – Rua Pedro Rufino – Av. Antônio Justa. A Oeste: Rua Frei Mansueto até atingir a Orla Marítima.

27. Papicu. Ao Norte: Av. Alberto Sá (Av. Perimetral) – Av. Engenheiro Luis Vieira (Av. Perimetral). Ao Leste: Av. Prajano de Medeiros. Ao Sul: Av. Santos Dumont. A Oeste: Estrada de Ferro Parangaba-Mucuripe (Av. Vicente Linhares).

36. Varjota. Ao Norte: Álvaro Castro Correia – Rua Dr. José Lino – Rua Pedro Rufino. A Leste: Estrada de Ferro Parangaba-Mucuripe (Av. Vicente Linhares). Ao Sul: Av. Santos Dumont. A Oeste: Rua Frei Mansueto.

37. Vicente Pinzon. Ao Norte: Prolongamento da Rua Francisco Alves Pereira – Av. dos Jangadeiros – Rua Terra e Mar – Rua dos Búzios – Rua Estrela do Oriente – Rua Pescador João Santana – Av. Dolor Barreira – Rua Ismael Pordeus – Rua Oliveira Filho – Rua Aristides Barcelos até a Orla Marítima. Ao Leste: Oceano Atlântico. Ao Sul Av. Engenheiro Renato Sá (Perimetral) – Av. Engenheiro Luís Vieira (Perimetral) – Av. Alberto Sá (Perimetral). A Oeste: Estrada de Ferro Parangaba-Mucuripe (Av. Vicente Linhares). (IBGE, 1980: 22-23).

As paróquias perdem espaço, no planejamento territorial, para as subdivisões político-administrativas dos distritos e dos bairros. O estudo passa a ter uma sistematização maior com a atuação do IBGE.

Na década de 1990, seguindo as orientações constitucionais, ocorreu a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU/FOR, promulgado em 1992.

Na sua *Síntese Diagnóstica* (1991), foi detectado o fato de que a população da Cidade teve um crescimento acelerado e experimentou um fenômeno de urbanização intenso. Além de abordar o crescimento, teceu comentários sobre o crescimento populacional dos bairros agrupado nas regiões administrativas destacando-se a Região do Mucuripe – Região 02.

[...] apenas o bairro do Meireles teve sua densidade populacional diminuída na década de setenta, fato provocado pela retirada de favelas, retomando seu crescimento nas décadas posteriores. Os demais – Mucuripe, Vicente Pinzón, Varjota, Aldeota, Papicu e Cocó – constituem a área imobiliária mais valorizada da cidade e, como tal, uma das que mais cresceram. (FORTALEZA, 1991:37).

Segundo o diagnóstico, a Região Administrativa do Mucuripe apresenta uma tendência de crescimento que nas décadas de 1970 e 1980, chegou à ordem de mais de 80% de uma década para outra. No estudo do PDDU (1991), apresenta-se, segundo projeções do IPLAM, uma redução no crescimento, atingindo um aumento estimado positivo, mas na ordem de apenas 26%. A densidade estimada para a região é de 105 habitantes por hectare.

TABELA II: Crescimento populacional conforme região administrativa / 1970 – 2000 (com base no IBGE e (\*) nas projeções IPLAM).

REGIÃO ADMINISTRATIVA		ÁREA ÚTIL (HECTARE)	POPULAÇÃO 1970	POPULAÇÃO 1980	POPULAÇÃO 1990 (*)	POPULAÇÃO 2000 (*)
Nº	NOME					
01	CENTRO	2.411,10	264.951	263.722	354.672	389.851
02	MUCURIBE	2.764,56	86.172	122.794	231.614	292.302
03	CIDADE DOS FUNCIONÁRIOS	3.627,64	13.784	49.093	68.120	102.056
04	MESSAJANA	5.314,85	31.122	69.548	94.081	132.398
05	MONDUBIM	4.294,73	30.216	82.958	131.182	185.410
06	PARANGABA	2.669,05	164.332	221.328	277.872	334.717
07	CONJUNTO CEARÁ	2.530,94	46.937	131.487	158.296	429.895
08	ANTONIO BEZERRA	1.471,18	67.085	147.481	213.249	286.882
09	BARRA DO CEARÁ	1.716,18	152.380	216.701	254.801	320.541

Fonte: (FORTALEZA, 1991: 38)

Com referente a faixa litorânea do Grande Mucuripe, o diagnóstico destaca a Zona Meireles / Mucuripe, que corresponde à avenida Beira-Mar, como área alvo de grande transformação na sua estrutura sócio-espacial, decorrente da ação imobiliária e da valorização fundiária iniciada no final da década de 1980.

A Zona do Vicente Pinzon apresenta-se como área de contraste e inadequação da relação indústria / habitação. Ressalta-se este posicionamento técnico como uma nova perspectiva e uma mudança conceitual, em que a proximidade excessiva, ou melhor, a implantação de habitações na Zona Industrial, não era benéfica para a Cidade.

Meireles / Mucuripe – Avenida Beira-Mar: até cerca de cinco anos atrás , a avenida apresentava uma feição típica de pólo de lazer com predomínio gastronômico – hoteleiro. A ação imobiliária vem promovendo a mudança de uso e da paisagem com a verticalização sucessiva dos grandes edifícios residenciais, que avançam rapidamente em direção ao final da orla, no Mucuripe, pressionando os restaurantes. Esse processo ocorre em todo o bairro do Meireles e parte do Mucuripe, ameaçando inclusive a permanência da comunidade de pescadores assentada próximo à Igreja da Paz. Existe a preocupação sobre o efeito da barreira dos edifícios no clima da cidade, quanto a ventilação e temperatura.

A faixa de praia encontra-se em quase sua totalidade delimitada pela Avenida Presidente Kennedy ou Beira-Mar, urbanizada com calçadões, barracas, áreas de esporte e de venda de artesanato.

Apresenta, em geral, boa condição de balneabilidade, em virtude de existência da rede coletora de esgoto.

Vale registrar permanência de um núcleo de pesca consolidado no final da avenida, apoiado por pontos comerciais de venda do pescado, e que, embora apresente tubulação de drenagem de águas pluviais com indícios de ligação clandestina de esgoto, consta na lista fornecida pela Secretaria de Meio Ambiente do Ceará – SEMACE como própria ao banho. (FORTALEZA, 1991: 68-69)

O litoral do Vicente Pinzon, por sua vez,

Encontra-se no divisor das faixas litorâneas norte e leste. Caracteriza-se pela presença do Porto do Mucuripe, Companhia Docas do Ceará, Moinho Fortaleza e depósitos de armazenamento de derivados de petróleo, cuja localização configura a área como zona de segurança.

O uso residencial é, portanto, inadequado, sendo que as favelas do Mucuripe e Castelo Encantado são áreas de risco.

Apenas parte da orla, na faixa leste, é usada pela população em geral. O lado norte tem acesso comprometido, sendo privatizado na área do late Clube.

Duas galerias de águas pluviais, com indícios de presença de esgotos, despejam na praia. Vêm-se também, resíduos de peixes na areia.

Inexiste rede pública de esgoto. O interceptor da Avenida Beira-Mar foi prolongado por esta área para interligar-se ao sistema da Praia do Futuro. (FORTALEZA, 1991: 69)

Sobre os recursos hídricos, mostra a importância dos mananciais como fonte primária de abastecimento, até meados do século XX. A chegada do sistema de abastecimento d'água levou à diminuição do interesse pelos mananciais do Município deixando-os sob o impacto do grande crescimento urbano, que reflete no comprometimento dos recursos hídricos.

Um fator de agressão é a ocupação inadequada das margens dos mananciais, pela população carente, nas áreas menos valorizadas ou pelos agentes da especulação imobiliária nas áreas mais valorizadas, ou ainda, pelo poder público que, nelas instalou equipamentos e edificações. Outras fontes de comprometimento são as lançamentos dos dejetos industriais e dos esgotos "in natura" nos espelhos d'água das lagoas e açudes ou nos leitos dos rios e riachos, como também a deposição de lixo às suas margens. Todas as ações citadas tem como consequência o assoreamento, erosão e poluição do conjunto dos recursos hídricos. (FORTALEZA, 1991: 93).

A Lei Estadual Nº 10147, de 01 de dezembro de 1977, versa sobre a preservação dos recursos hídricos, com a instituição das faixas de preservação de primeira e segunda categorias e o Decreto Estadual Nº 15274, de 25 de maio de 1982, regulamentou a delimitação das faixas em Fortaleza.

Mesmo assim, o que se verificou foi a confirmação do diagnóstico, no qual, apesar das recomendações legais, muitos agentes as descumpriram, prejudicando o meio ambiente e o sistema de drenagem urbana.

O Grande Mucuripe encontra-se dentro da Grande Bacia da Vertente Marítima e apresenta a sub-bacia Riacho Maceió-Papicu (A-6).

O Riacho Papicu tem suas nascentes nas proximidades da Cidade 2000, desenvolvendo-se no sopé da dunas, onde forma a Lagoa do Papicu de forte apelo paisagístico, com 642,00 metros quadrados. Tem um percurso com cerca de 3.800 metros, correndo ao natural, a exceção dos 800 metros iniciais que estão canalizados. O leito natural encontra-se agredido por construções particulares, em função da valorização imobiliária da área, e assoreado pela movimentação das dunas. É poluído pelos resíduos da Cervejaria Brahma, lançados na lagoa.

Tem no Riacho Maceió, com 1,8 quilômetros de extensão quase todo canalizado, seu principal afluente, o qual recebe os efluentes da estação de tratamento do Hospital Geral de Fortaleza.

Após a confluência dos riachos, o sistema desenvolve-se a céu aberto, espraiando-se numa área grande, limitada pela cota de 5 metros. Daí, até desaguar no mar, corre ora ao natural, ora em galerias (FORTALEZA, 1991: 96).

A referida sub-bacia engloba o bairro do Mucuripe e parte dos bairros Aldeota, Meireles e Papicu, possuindo como principais elementos macrodrenantes os riachos Maceió e Papicu, além da lagoa do Papicu, retrocitados.

O riacho Papicu apresenta redução do seu leito natural por construções particulares, que, de forma intensa e desordenada, o ocuparam, e pela movimentação natural das dunas, levando ao assoreamento e mudanças de trechos.

O riacho Maceió, por sua vez, transformou-se com o processo de urbanização quase que inteiramente numa rede de galerias subterrâneas.

Ainda conforme diagnóstico, a Sub-Bacia apresenta problemas ligados ao subdimensionamento e à falta de manutenção das galerias, além de indefinição no arreamento e inexistência de pavimentação nas áreas de assentamento residencial de baixa renda.

O lençol freático é elevado e a área não dispõe de rede pública de esgoto, em sua maior parte.

Sobre a legislação anterior, a Lei 5122-A/79, o diagnóstico do PDDU-FOR (1992) apontou falhas no modelo de zoneamento proposto.

O modelo de zoneamento não considerou outros critérios determinantes da ocupação, como as características do solo, a presença de infra-estrutura e o sistema natural de drenagem como um todo. Dá um tratamento uniformizado a condições distintas e tenta moldar a produção do espaço sem perceber a cidade existente, quanto às peculiaridades e tendências, sem considerar que a dinâmica econômica não se enquadra nas restrições de um modelo físico-formal. (FORTALEZA, 1991: 150).

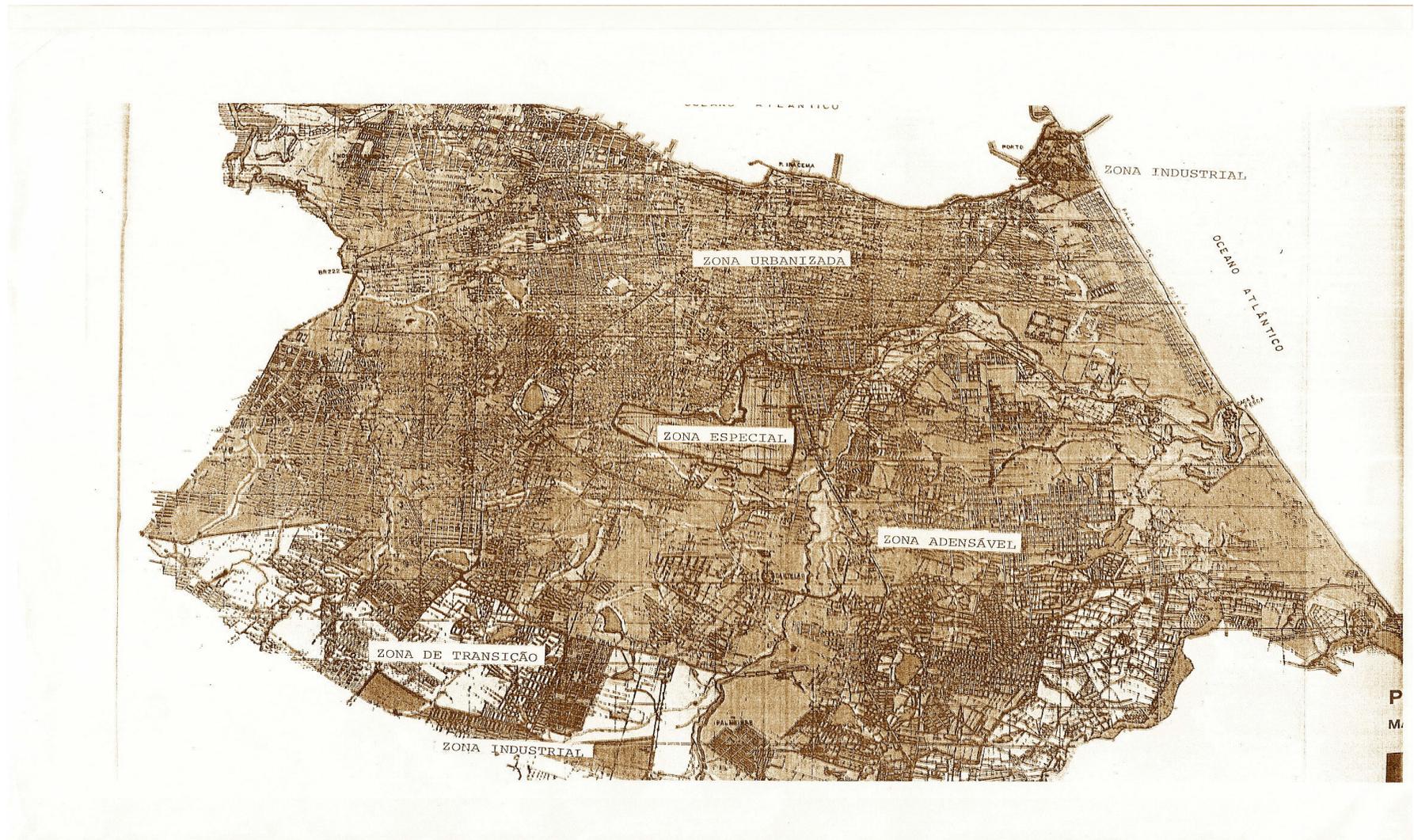
O PDDU-FOR (1992), Lei 7061 de 16 de janeiro de 1992, não apresenta o bairro Mucuripe ou a macro-região do Mucuripe no seu escopo, contudo, aponta

elementos para a região. A área está localizada nas microzonas urbanizadas ZU-2, ZU-3, Z DUNAS, ZI e ZE.

As dunas são apontadas como área de interesse ambiental; a orla marítima e áreas próximas à faixa de praia são passíveis de ocupação, desde que se respeitando as condições ambientais, e a faixa de praia propriamente dita apresenta-se como área *non edificandi* e área de preservação.

Entretanto, as condições apontadas pela legislação, não se materializaram no espaço. Áreas onde o adensamento e a ocupação deveriam ser controlados como as margens dos corpos d'água e os fundos de várzeas, contudo foram apoderados por todos, poder público e a sociedade civil.

O Censo Demográfico desenvolvido pelo IBGE no início da década de 1990 apresenta dados mais específicos sobre a população residente na área de estudo, o Grande Mucuripe.



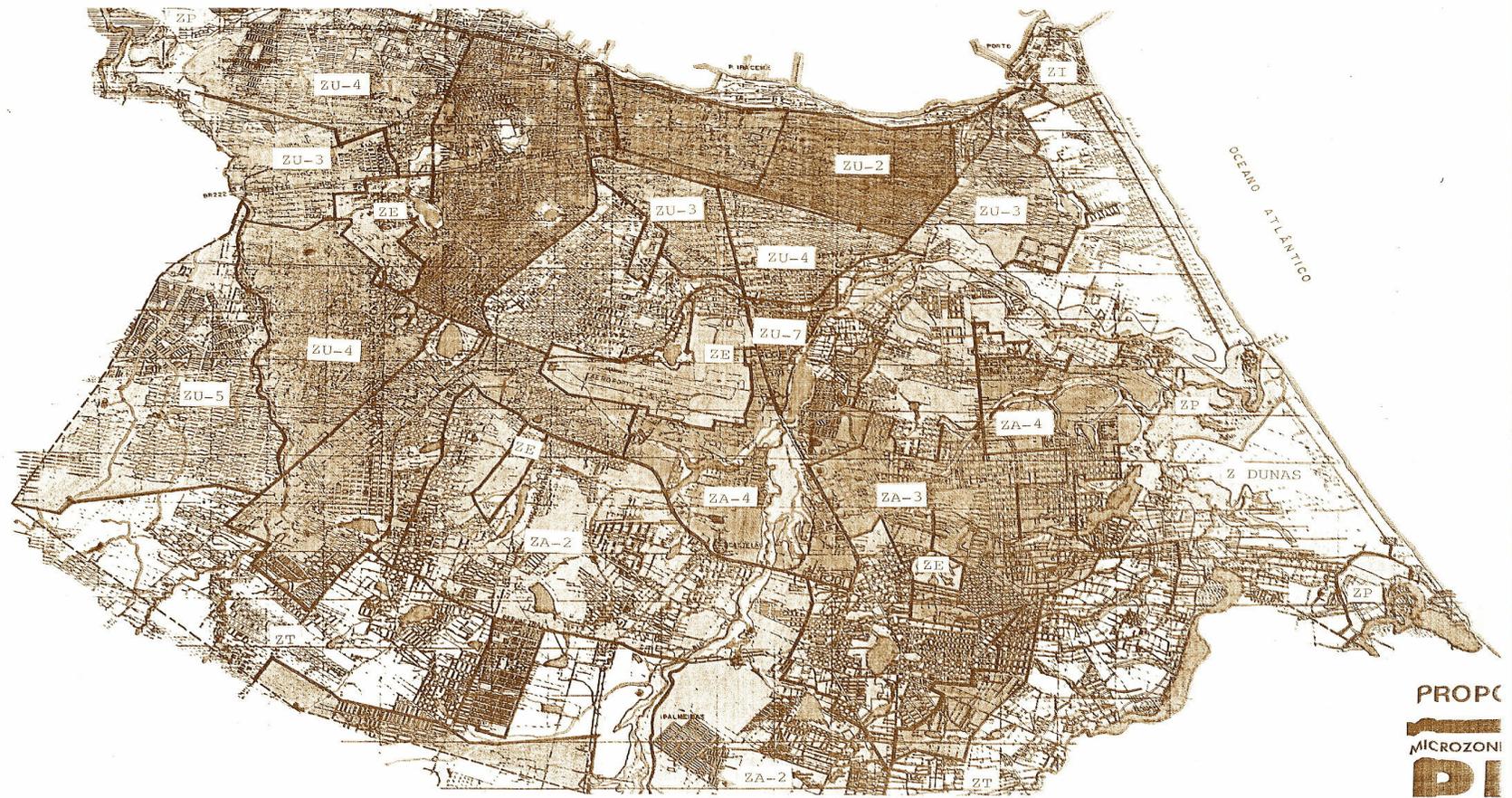
Fonte: (FORTALEZA, 1992). FIGURA 27.

FIGURA 27: Delimitação das macro - zonas segundo plano diretor de desenvolvimento urbano de 1992.

TABELA III: Caracterização por zona – densidade populacional. Zona - urbanizada

MICROZONA	SISTEMAS		DENSIDADE PROJETADA		CONDIÇÕES DO SOLO		DENSIDADE		
	ÁGUA	ESGOTO	ÁGUA	ESGOTO	LENÇOL FREÁTICO	ABSORÇÃO DO SOLO	EXISTENTE	PROJETADA MEDIA ANO 2000	ADMISSIVEL NA QUADRA
ZU-1	SIM	SIM	385 Hab/ha	270 Hab/ha	ABAIXO DE 2.00 m	REGULAR E BOA	ENTRE 42 a 92 Hab/ha	ENTRE 42 a 92 Hab/ha	490 Hab/ha
ZU-2	SIM	SIM	ENTRE 129 a 401 Hab/ha	250 Hab/ha	ABAIXO DE 2.00 m	REGULAR E BOA	ENTRE 92 a 173 Hab/ha	ENTRE 92 a 209 Hab/ha	490 Hab/ha
ZU-3	SIM	-	ENTRE 150 a 240 Hab/ha	150 Hab/ha	ABAIXO DE 2.00 m	REGULAR E BOA	ENTRE 42 a 173 Hab/ha	ENTRE 92 a 173 Hab/ha	490 Hab/ha
ZU-4	SIM	-	ENTRE 112 a 241 Hab/ha	ENTRE 75 a 150 Hab/ha	ABAIXO DE 2.00 m	REGULAR E BOA	ENTRE 173 a 209 Hab/ha	ENTRE 92 a 283 Hab/ha	490 Hab/ha
ZU-5	SIM	-	ENTRE 80 a 112 Hab/ha	ENTRE 50 a 110 Hab/ha	ACIMA DE 2.00 m	REGULAR E BOA	ENTRE 42 a 173 Hab/ha	ENTRE 92 a 283 Hab/ha	490 Hab/ha
ZU-6	SIM	-	ENTRE 200 a 240 Hab/ha	ENTRE 150 Hab/ha	ACIMA DE 2.00 m	REGULAR E BAIXA	ENTRE 42 a 173 Hab/ha	ENTRE 42 a 209 Hab/ha	240 Hab/ha
ZU-7	SIM	-	ENTRE 110 a 240 Hab/ha	150 Hab/ha	ACIMA DE 2.00 m	REGULAR E REGULAR	ENTRE 173 a 209 Hab/ha	ENTRE 209 a 283 Hab/ha	240 Hab/ha

Fonte: (FORTALEZA, 1992)



Fonte: (FORTALEZA, 1992).

FIGURA 28: Delimitação das micro - zonas segundo plano diretor de desenvolvimento urbano de 1992.

TABELA IV: População do grande Mucuripe e a situação dos domicílios particulares permanentes. IBGE - 1991

UNIDADE ESPACIAL (UE)	POPULAÇÃO RESIDENTE	DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES						
		PROPORÇÃO DE CHEFES POR CLASSE DE RENDA MENSAL (%)			EXISTENTES EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS	PROPORÇÃO ABASTECIMENTOS DE AGUA INADEQUADOS (%)	PROPORÇÃO DE ESGOTOS INADEQUADOS (%)	PROPORÇÃO SEM COLETA DE LIXO (%)
		ATÉ 1 SM	ATÉ 2 SM	+ DE 2 SM				
CAIS DO PORTO	26.111	52,6	81,8	17,6	5463	40,2	98,8	21,8
MUCURIBE	10.242	22,8	42,1	57,9	401	17,3	64,3	9,2
PAPICU	18.354	34,5	54,8	45,0	2255	21,4	87,5	9,6
VARJOTA	7.967	12,9	24,2	75,5	63	4,4	55,8	0,8
VICENTE PINZON	26.734	43,7	63,1	36,0	3088	33,7	95,9	18,0

Fonte: (IBGE, CENSO, 1991)

TABELA V: Taxa de analfabetismo das pessoas de 9 anos ou mais por grupo de idade e sexo. IBGE - 1991

BAIRRO	GRUPOS DE IDADE	TOTAL	HOMENS	MULHERES
CAIS DO PORTO	9 a 10 anos	38,5	43,6	32,8
	11 a 14 anos	18,8	22,3	15,6
	15 anos ou mais	30,1	29,8	30,4
MUCURIBE	9 a 10 anos	14,7	19,3	10,3
	11 a 14 anos	7,7	9,2	6,4
	15 anos ou mais	12,9	12,6	13,1
PAPICU	9 a 10 anos	25,5	27,5	23,4
	11 a 14 anos	12,2	14,1	10,2
	15 anos ou mais	20,2	19,7	20,7
VARJOTA	9 a 10 anos	3,7	2,1	5,3
	11 a 14 anos	4,9	3,2	6,3
	15 anos ou mais	5,5	4,4	6,2
VICENTE PINZON	9 a 10 anos	33,1	34,9	31,5
	11 a 14 anos	17,0	18,5	15,5
	15 anos ou mais	21,8	22,1	21,5

Fonte: (IBGE, CENSO, 1991)

Como se verifica no dado censitário de 1991, o Grande Mucuripe passa a apresentar as conformações atuais, e que os bairros Cais-do-Porto e Vicente Pinzon detêm, de ordem geral, índices que apontam a defasagem de infra-estrutura e das condições socioeconômicas da sua população, seguidas pelo Papicu em condição intermediária, e os demais – Varjota e Mucuripe –, proporcionalmente apresentando as melhores condições, constituindo-se um reflexo das intervenções de políticas públicas e privadas nos diversos segmentos das áreas, que orientaram de forma direta a conformação atual da região.

O Planejamento Urbano, assim, não ficou apenas no âmbito das ações estatais. Em 1999, setores da sociedade civil debateram a cidade de Fortaleza e sua Região Metropolitana (RMF) por meio do Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANEFOR.

As ações previstas no PLANEFOR apresentavam-se ainda de forma genérica, mas, ainda assim, era possível apontar algumas ações previstas para o Grande Mucuripe.

A área é destacada pela sua potencialidade para tornar-se uma nova centralidade na RMF, tendo o porto e o turismo como elementos determinantes.

A Beira-Mar deveria ser objetivo de uma reurbanização e o bairro do Mucuripe, por sua vez, de uma requalificação.

No que concerne à plataforma logística de circulação o acesso rodoviário para o porto deveria ser reordenado, buscando a *instalação de uma rede articulada de terminais intermodais, compreendendo a articulação física dos diversos sistemas de transporte: marítimo, aéreo, rodoviário e ferroviário*. (PLANEFOR, 1999).

Apontava-se ainda, na Estratégia 4 – *Sociedade Solidária e Gestão Compartilhada* –, que segundo Plano, teria como resultado potencializado a participação nas decisões não só da cidade mas de toda RMF.

Estratégia 4. Sociedade Solidária e Gestão Compartilhada Integrar e Fortalecer as instituições atuantes na RMF para maximizar a eficácia de suas ações, promovendo um processo de gestão compartilhada e de planejamento articulado, favorecendo a universalização do acesso da população aos serviços públicos e equipamentos sociais, garantindo o direito de avaliação e reivindicação no pleno exercício da cidadania. (PLANEFOR, 1999:40).

As questões de participação e meio ambiente no PLANEFOR apresentam-se intimamente ligadas.

#### 4.2.2. Participação Cidadã

Estimular uma relação harmônica entre o cidadão e seu meio ambiente, criando programas de saneamento ecológico participativo e de integração de escolas, e o envolvimento de agentes voluntários comprometidos com a manutenção e desenvolvimento de condições necessárias à qualidade de vida, como a proteção ambiental, a vigilância sanitária, a prevenção de uso de drogas e outros males atuais. (PLANEFOR, 1999:41).

Algumas das ações contingenciais foram implementadas pelo Governo do Estado e Municipal, com destaque para a melhoria dos transportes e circulações, interligando o setor produtivo da Zona Industrial do Cais-do-Porto às demais unidades da RMF.

No ano de 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, Lei Federal Nº 10.257, que regulamenta os artigos 253 a 255 da Constituição. Esta condição foi decisiva para a implantação da revisão do Plano Diretor de 1992. Inicia-se, pois, a saga para atualizar o Plano, que perdura até os dias atuais, em 2007.

Referida saga teve como primeiro elemento o Projeto LEGFOR – Revisão e Atualização da Legislação Urbanística do Município de Fortaleza, iniciado no mandato do então prefeito Juraci Magalhães.

Na Síntese de Diagnóstico do LEGFOR (2003), são confirmadas algumas expectativas, apresentadas ainda em 1991, no diagnóstico do Plano de 1992.

Meireles / Mucuripe – Av. Beira Mar

A avenida apresentava uma feição típica de pólo de lazer com predomínio gastronômico-hoteleiro. Nesta área atualmente continua o processo de intensa ocupação vertical promovendo a mudança do uso e da paisagem em toda a orla marítima, pressionando os restaurantes remanescentes,

ameaçando a permanência da comunidade de pescadores assentada próximo a Igreja da Paz. Existe a preocupação sobre o efeito da barreira dos edifícios no clima da cidade quanto a ventilação e temperatura. (LEGFOR, 2003:73).

O Mucuripe, no *Diagnóstico*, apresenta-se como o bairro que possui a mais alta densidade demográfica, com média de 451 habitantes por hectare.

O *Diagnóstico* continua apontando a permanência de um núcleo de pesca no fim da Beira-Mar, apoiado por um ponto de venda de pescado, além da existência, segundo a SEMACE, da suspeita da contaminação da praia decorrente de ligações clandestinas de esgoto na rede de drenagem urbana.

A presença do Porto e da sua Zona Industrial é confirmada, apontando assim que *o uso residencial é portanto, inadequado sendo que as favelas do Mucuripe e Castelo Encantado são áreas de risco.* (LEGFOR, 2003:74).

O principal problema ambiental, segundo o LEGFOR, são os alagamentos que até hoje ocorrem, *causados pela deficiência do sistema de drenagem urbana associada às baixas altitudes e baixas declividades do terreno.* (LEGFOR, 2003:74).

A faixa de praia localizada na estátua de Iracema é apontada como imprópria para banho, decorrente do riacho Maceió. Assim como a do Farol *em virtude principalmente do processo de favelização nessa área onde se verifica a presença de esgotos domiciliares lançados diretamente no mar.* (LEGFOR, 2003:75).

A Região do Mucuripe é apontado no *Diagnóstico* como a segunda região onde a representatividade de pessoas vivendo em favelas é superior à média de Fortaleza, perdendo apenas para a região da Barra do Ceará.

No que se refere à atuação do Estado diante da favelização, a área foi palco de programas na década de 1970 e 1980 por meio do PROAFA do Governo

Estadual, *cujo principal objetivo era promover a construção da moradia e urbanização como o mínimo de remoção*. (LEGFOR, 2003: 115).

Em 1980, o principal exemplo foi o Conjunto Santa Terezinha, que estava vinculado a um programa que previa o deslocamento da comunidade, de forma provisória, enquanto se construíam novas habitações, possibilitando a permanência no local. A localização, entretanto, levou a um processo de exclusão habitacional e a uma paulatina substituição de propriedade.

TABELA VI: Distribuição da população favelada nas diversas regiões da cidade – 1991.

<b>ESTADO DO CEARÁ. MUNICÍPIO DE FORTALEZA.</b>					
<b>DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO FAVELADA NAS DIVERSAS REGIÕES DA CIDADE – 1991. BASE STAS E IBGE, 1991.</b>					
<b>BAIRRO</b>	<b>REGIÃO</b>	<b>POPULAÇÃO TOTAL 1991</b>	<b>POPULAÇÃO FAVELADA 1991</b>	<b>% POPULAÇÃO FAVELADA REGIÃO/POPULAÇÃO TOTAL REGIÃO</b>	<b>CRESCIMENTO POPULAÇÃO FAVELADA 1985 - 1991</b>
01 – Centro	Centro	245.433	30.290	12,3%	14,1
02 – Mucuripe	Leste	167.183	68.375	40,9%	29,8
03 – Cid. Funcionários	Sudeste	93.912	30.995	33,0%	33,5
04 – Messejana	Sudeste	132.473	26.455	20,0%	40,0
05 – Mondubim	Sudeste	155.852	27.810	17,8%	268,9
06 – Parangaba	Sudoeste	267.649	96.570	36,1%	98,7
07 – Conjunto Ceará	Sudoeste	220.840	62.550	28,3%	95,8
08 – Antônio Bezerra	Oeste	197.666	55.615	28,1%	77,1
09 – Barra do Ceará	Oeste	277.326	142.060	51,2%	27,4
<b>TOTAL</b>		<b>1.758.334</b>	<b>540.720</b>	<b>30,8%</b>	<b>53,5</b>

Fonte: (LEGFOR, 2003:114)

#### Áreas de Risco:

Em relação às áreas de risco, existem um levantamento mais atualizado, datado de 1999, feito por uma ONG ligada a Igreja Católica (Cáritas Fortaleza – CDPDH Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos) e pela Secretaria de Trabalho e Ação Social do Governo do Estado do Ceará. Este trabalho numera 59 (cinquenta e nove) assentamentos em áreas de risco. Maior parte destes (cerca de 85%) se encontra em áreas alagáveis ou inundáveis, sendo estas em sua grande maioria áreas de proteção de mananciais d'água e / ou áreas de preservação permanente (glossário). O restante se encontra em áreas com risco de desabamento ou deslizamento de terra. A existência dessas áreas de risco está diretamente ligada ao déficit habitacional de Fortaleza, que é de cerca de 101.500 unidades para famílias de baixa renda.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza catalogou 75 áreas de risco (ao contrario dos dados catalogados pelo Governo do Estado) onde pretende atuar através do Programa Habitar Brasil. (LEGFOR, 2003:73).

As localizações das favelas, em 1991, segundo STAS e IBGE, estava distribuída com 55,6% nos leitos de rua; 32,3% áreas de proteção ambiental; 6,7% em terras particulares; 5,4 nas áreas de praças e outros espaços públicos. Verificando-se um percentual superior a 90% de ocupações em espaços públicos, incluindo-se áreas alagáveis e de corpos d'água, que deveriam ser preservados pois constituem-se a base de planejamento urbano.

O Grande Mucuripe apresentava, em 1999, conforme o Diagnóstico do LEGFOR, algumas áreas de risco, que até hoje existem, como ocupações no riacho Maceió, no riacho Papicu e na lagoa do Papicu, que se apresentam freqüentes alagamentos e nas dunas do Vicente Pinzon caracterizado por desabamentos.

O resultado do LEGFOR foi a elaboração do Projeto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA-FOR.

Art. 1º - O Município de Fortaleza operará sua política urbana ambiental com base no seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA-FOR que possui os seguintes atributos:

I – Participação popular, sustentabilidade econômica, social e ambiental incorporadas ao modelo de desenvolvimento;

II – Pacto urbanístico em que todos constroem juntos uma cidade em harmonia com o meio-ambiente, permitindo a extensão da qualidade de vida para todos e o equilíbrio entre a natureza, a vida em comunidade e o trabalho;

III – Instrumento de promoção do desenvolvimento urbano sustentável mobilizador da vontade e das energias dos sujeitos políticos e sociais na perspectiva da construção de uma Cidade desejada por todos. (PDDUA, 2003:5)

Apesar de não se tornar legislação, o PDDUA foi o primeiro plano que claramente abordou a terminologia e a temática do desenvolvimento sustentável.

TABELA VII : Relação das áreas de risco em Fortaleza

<b>ESTADO DO CEARÁ. MUNICÍPIO DE FORTALEZA. RELAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO EM FORTALEZA. CEDEC, 1999.</b>			
<b>BAIRRO</b>	<b>ÁREA DE RISCO</b>	<b>FAMÍLIAS ATINGIDAS</b>	<b>TIPO DE RISCO</b>
Aerolândia	Favela Maravilha	88	Inundação
Ancuri	Parque Santa Maria (Conjunto Vitoria)	9	Alagamento
Autran Nunes	Alto do Bode	135	Inundação
	Tupinambás da Frota	59	Alagamento
Barra do Ceará	Dunas I e II	136	Deslizamento
Canindezinho	Parque Jerusalém I e II	31	Inundação
Castelão	-	265	Inundação
	Favela do Cal	19	Inundação
	Santa Maria Gorete	66	Alagamento
Edson Queiroz	Dendê	142	Inundação
Genibau	Km 10	131	Inundação
	Genibau IV	23	Inundação
	Favela do Canil	111	Alagamento
	Favela do Capim	199	Alagamento
Granja Portugal	Cachoeira Dourada	77	Inundação
	Santa Clara	57	Inundação
	Novo Mundo	22	Alagamento
	Lumes	149	Inundação
Itaperi	Baixada	20	Inundação
Jardim das Oliveiras	Lagoa da Zeza	220	Inundação
	Lagoa do Tijolo	198	Inundação
	Tancredo Neves	120	Inundação
	Vila Cazumba	158	Inundação
Jardim Guanabara	Vila Carina	17	Alagamento
Jardim Iracema	Riacho Doce	39	Alagamento
João XXIII	Genibaú II	42	Alagamento
Messejana	São Miguel	232	Alagamento

Mucuripe	Favela do Maceió	66	Inundação
Padre Andrade	Lingua de Cobra	82	Alagamento
Pan Americano	Favela do Papoco	116	Alagamento
Papicu	Lagoa e morro do Gengibre	103	Alagamento e Deslizamento
	Morro das Placas	26	Deslizamento
Praia do Futuro I	Serviluz	19	Alagamento
Praia do Futuro II	Faleva do Cocô	15	Alagamento
Prambu	Castelo Encantado	92	Deslizamento
	Morro do Moinho	51	Deslizamento
	R. Santa Elisa	75	Deslizamento
	R. Santa Inês	174	Deslizamento
	R. São Raimundo	15	Deslizamento
Quintino Cunha	Favela da Muriçoca	55	Alagamento e Deslizamento
	Favelas do Cal e Bubu	41	Inundação
Rodolfo Teófilo	Lagoa do Porangabussu	112	Inundação
Vicente Pizón	Morro Santa Terezinha	316	Deslizamento e Soterramento
Vila Ellery	Açude João Lopes	146	Alagamento
Vila União	Lagoa do Opaia	18	Inundação
Total		4287	

Fonte: (LEGFOR, 2003:114)

Art. 12º - São Macro Diretrizes do PDDUA-FOR:

[...]

XVI. promover a melhoria da qualidade de vida da população nos seus aspectos sociais, econômicos, ambientais, respaldada no princípio do desenvolvimento sustentável;

XVII. assegurar a participação da população no acompanhamento e controle da execução das diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Fortaleza - PDDUA-FOR; (PDDUA, 2003:15)

No que diz respeito, à participação popular, o projeto do PDDUA-FOR apresentou, conforme orientação do Estatuto da Cidade, a implantação de mecanismos para garantir a participação popular.

Art. 216 - Fica garantida a participação direta da população no processo de gestão da política urbana de que trata esta Lei através dos seguintes mecanismos:

I - Audiências públicas;

II - Projetos de lei de iniciativa popular referentes a planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - Conselhos instituídos no âmbito do Município.

IV - Referendo;

V - Plebiscito.

VI - Fórum Adolfo Herbster;

VII - Conferência da Cidade;

VIII - Conferência Municipal de Meio Ambiente.

(PDDUA, 2003:75)

Além de criar instancias colegiadas de representação comunitária:

Art. 217 - Ficam criadas as seguintes instâncias colegiadas de representação comunitária:

I - Conselhos Comunitários Regionais - CCRS;

II - Conselhos Temáticos – CTES;

III - Conselho da Cidade – CC;

§1º - Os Conselhos Comunitários Regionais – CCR's, têm caráter consultivo, devendo identificar as demandas comunitárias e participar da definição das prioridades e gestão da aplicação da política urbana, no âmbito da regional;

§2º - Os Conselhos Temáticos – CTE's, tem caráter consultivo, devendo analisar as demandas e prioridades apontadas pelos Conselhos Comunitários Regionais – CCR's;

§3º - O Conselho da Cidade – CC tem caráter deliberativo, devendo compatibilizar e hierarquizar as propostas oriundas dos Conselhos Temáticos;

§4º - A composição, atribuições, organização e funcionamento dos Conselhos a que se refere este artigo, serão regulamentadas por lei.

O projeto, contudo não foi aprovado na Câmara Municipal, pois, em 2004, a atual prefeita, Luisiane Lins, solicitou sua retirada da pauta de votação da referida

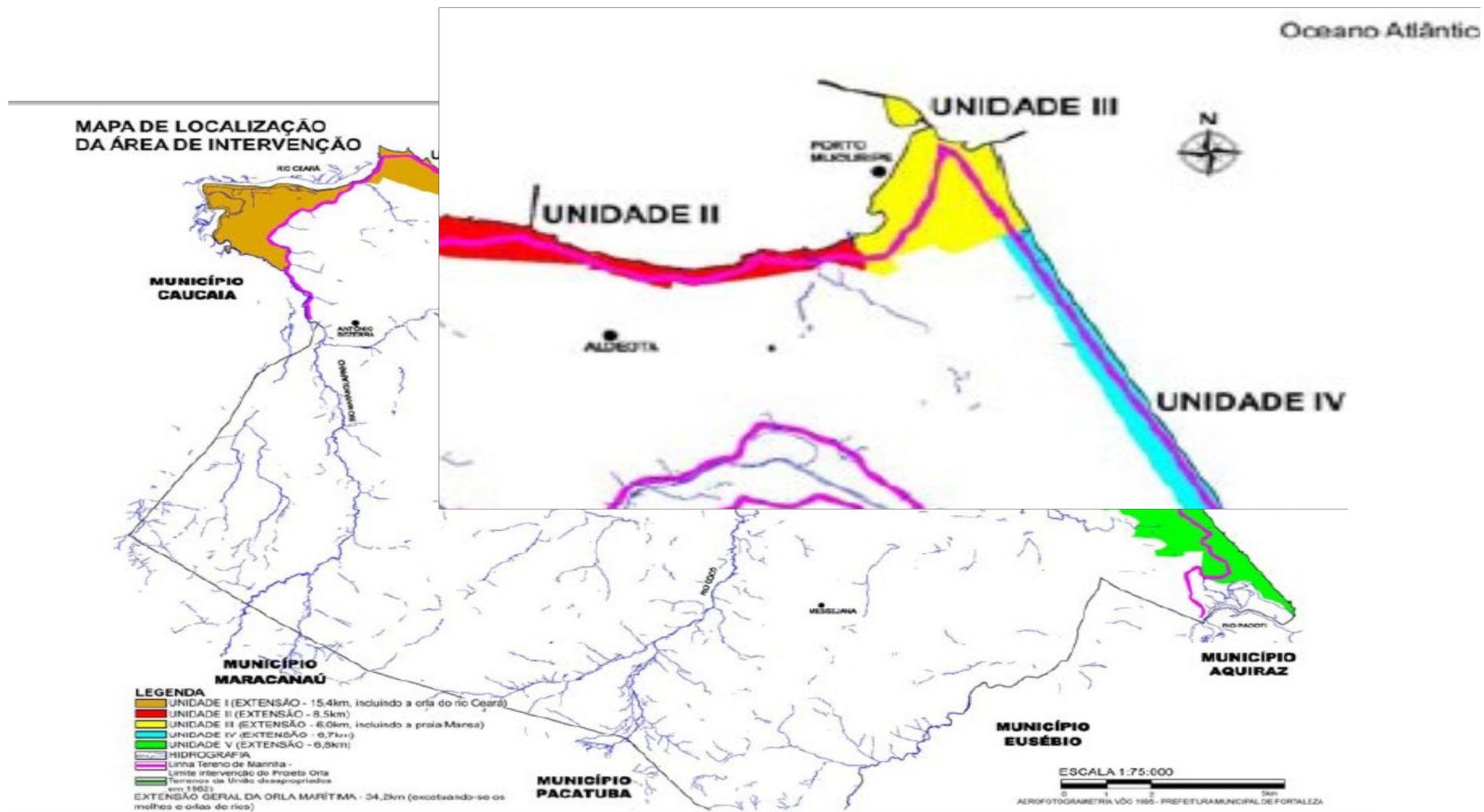
Casa, em decorrência de exigências da sociedade civil, que levantava questionamentos da participação na elaboração do Plano.

Inicia-se, com efeito, o atual embate sobre o Planejamento da Cidade e a elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza – PDPFOR, que posteriormente, em meados de 2006, foi alvo também de críticas e questionado por segmentos da sociedade civil acerca de sua legalidade.

Neste contexto, os quadros técnicos da Prefeitura assumem a responsabilidade de análise e continuação da elaboração do projeto de Lei, que, agora (2007), se encontra na Câmara Municipal para avaliação e homologação.

Ainda assim, a futura legislação urbana, como destaque o Plano Diretor, vem sendo questionada por diferentes segmentos sociais, resultado dos conflitos inerentes às relações sociais, mas a temática da participação popular e sua forma na elaboração do referido plano são os elementos de maiores questionamentos, pois a participação popular não pode, ou não deveria, se sobrepor aos outros aspectos do planejamento urbano e sim se apresentar de forma harmônica e em equilíbrio com a técnica e o meio ambiente.

Destaca-se, paralelamente ao Plano Diretor, o Projeto Orla (Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima), de agosto de 2006 da Prefeitura Municipal. Apesar de o Projeto considerar apenas a vertente costeira, por conseguinte, a bacia hidrográfica Marítima ou Litorânea, o projeto apresenta aspectos positivos, pois reconhece a área como zona de interesse social, econômico e ambiental. Em contraposição, porém, seu objetivo primário reforça mais uma vez o perigo da permissividade do Poder Público ante a ocupação desordenada do espaço urbano e, mais gravemente, do meio ambiente. Espera-se que tal ferramenta possa ser utilizada dentro de um princípio tecnopolítico que tenha como elemento central o bem comum da população de Fortaleza como um todo.



Fonte: (FORTALEZA, 2006).

FIGURA 29: Delimitação e localização das áreas de intervenção do Projeto Orla 2006

O discurso dos diversos segmentos que compõem o Grande Mucuripe, contraditoriamente, apontam, na sua maioria, uma formação do espaço urbano predatória e destrutiva, implementada tanto pelo Poder Público, quanto pela Sociedade Civil.

Nos discursos, porém, não se percebe a consciência da co-responsabilidade, da condição atual. A origem dos erros e das falhas está sempre na ação dos outros.

Nas diferentes visões do Grande Mucuripe, um elemento comum é que a região já não é a mesma.

Houve uma mudança e grande, a começar pela Avenida Beira-Mar. A Av. Beira-Mar é um bairro, que existia uma ilha de casas onde existiam aquelas mulheres, que se chamavam de mulheres de vida fácil e hoje a mudança eu nem preciso dizer pois você vê. E os pescadores que moravam lá, próximo a pancada do mar também não existe mais nenhum...

Tudo que é desenvolvimento para o país pra mim eu acho bom. Agora que alguém, tudo que se muda alguém sai prejudicado. O setor da pesca saiu prejudicado neste sentido, porque tiraram os seus trabalhadores da sua origem de trabalho, que é bem pertinho do seu trabalho e afastaram eles para lugares mais distantes. Hoje os pescadores estão ocupando todos os bairros de Fortaleza... (Representante da Colônia de Pescadores).

O bairro do Mucuripe é um bairro industrial. Inicialmente ele nasceu como bairro industrial e por conta do empreendimento industrial e do porto ele foi se desenvolvendo e nascendo ao seu entorno, crescendo esta população. Então o que agente entende é um bairro industrial e a população que hoje mora no Mucuripe ela cresceu por conta das indústrias e cresceu de forma desordenada. Cresceu até invadindo áreas que não deveriam invadir. E isso hoje é um problema por conta da forma desordenada como cresceu por conta da indústria e daqui, do porto. Em relação ao porto, esse crescimento foi excelente... (Representante da Companhia DOCAS).

Olha a mudança que houve principal foi nesta área de 500 metros da Beira-Mar. Houve um grande impulso e crescimento. Mas nessa área depois de 1000 metros as ruas são praticamente as mesmas. Nós temos aqui no Mucuripe apenas duas ruas o resto é tudo estreita, é beco e as casas as mesmas, pescadores...

(Representantes do Sindicato dos Estivadores).

Atualmente, por causa do progresso, vamos dizer assim, o Mucuripe não é, mais, como era no meu tempo não. No meu tempo, o Mucuripe só era pobreza. Ai eu lutei muito para ver se levantava o espírito do pessoal...

A muito, houve uma grande melhoria do Mucuripe. (Ex-pároco da Paróquia de N. Senhora da Saúde).

O bairro do Mucuripe foi um bairro fundado pelos pescadores e teve uma grande participação do padre José Nilson, que foi o pároco que realmente

quando ele chegou a nossa comunidade existia e só tinha morros, dunas e alguns pescadores. Ele foi fazendo seu trabalho e hoje o Grande Mucuripe é uma potência dentro de Fortaleza de indústria, de escola, de turismo e cultura.

Houve bastante mudança. Na urbanização, na educação, no trabalho cultural. Agente é órgão público, agente é comunidade, também, principalmente, a paróquia que sempre trabalhou diretamente com a comunidade. (Líder comunitário e agente municipal – SER II).

Sobre a busca de um desenvolvimento sustentável, que preserve o meio ambiente e possibilite melhoria da qualidade de vida pode-se perceber que apesar da criação de todo um sistema legal as ações conscientes e transformadoras estão ocorrendo de forma tardia.

É triste. Já mataram o riacho Maceió. Cansei de passar com a água bem limpinha. Conheci... dava, dava...água límpida mesmo. Quando a gente ia pra missa da madrugada às quatro horas da manhã na Igreja Nossa Senhora da Saúde agente passava pelo riacho, ainda não tinha nem essa avenida Abolição. Água limpa, limpa mesmo. Peixinho e tudo...

O riacho está uma tristeza. (Morada e agente antiga da Igreja)

Tinha preocupação com o Maceió. Porque todo mundo morava a margem do Maceió. Ele trazia tudo de ruim com ele. Naquela época, ele já era poluído. (Ex-pároco da Paróquia de N. Senhora da Saúde).

O riacho Maceió, eu mesmo posso dizer porque morei um tempo atrás da igreja da Nossa Senhora da Saúde. E eu representei durante um certo período o riacho Maceió. A gente conseguiu realmente, um orçamento no PPA a urbanização do riacho Maceió, que realmente durante muitos anos vem sofrendo poluição, falta de saneamento básico e invasão de pessoas que não podem ter moradia digna. Nós estamos, realmente, fazendo um trabalho de acompanhamento junto a prefeitura cobrando que este projeto sala do papel. Sim. Antigamente o riacho Maceió era um ponto de lazer, onde os moradores tomavam banho, lavavam roupa, as crianças brincavam no Maceió. Realmente era limpo, não tinha tanto ataque de sujeira e nem invasão de moradores. O parque era uma parte de lazer dos moradores do Mucuripe. (Líder comunitário e agente municipal – SER II).

A mobilização na área e a participação política no Grande Mucuripe, ainda era incipiente, tendo como elemento aglutinador as melhorias na área do riacho Maceió.

Eles estavam com um movimento para não sair do Maceió. Mas como o dinheiro manda, eles mesmos estão vendendo as suas casas. O povo que estavam nesse movimento, porque diziam que iam fazer um shopping ali. Ninguém queria sair mas como estão pagando tão bem que está todo mundo indo embora.

É uma coisa boa e ruim, porque os pobres estão indo tudo embora, não sei para onde...

Esse problema é o maior. Aqui nós temos sistema de esgoto, mas do outro lado do Maceió subindo na direção sul não tem... (Moradora do Bairro)

Não existe mobilização dos pescadores, porque os pescadores são tímidos. Eles ainda não acordaram para reivindicar aquilo que eles querem,... (Representante da Colônia de Pescadores).

Quase nenhuma, mas fomos lutando para colocar um espírito novo, para que eles procurassem uma vida melhor...

Eu tinha mais contato diretamente, com o Cel. Virgílio, naquele tempo governador. Ele me ajudava. A esposa dele. Ajudavam muito...

Agente tentava levantar os espíritos deles, mas havia muita resistência, às vezes por falta de informação. (Ex-pároco da Paróquia de N. Senhora da Saúde).

Aqui não. Agente não. Ninguém ouviu falar de mobilização de comunidade não... No riacho Maceió, o movimento que a gente tem visto aqui, são movimentos, que pegam só essa parte da praia. Porque o essencial do negocio é onde nasce o canal, lá no Papicu, que a lagoa ta se acabando. Uma das lagoas mais bonitas do Ceará... e as autoridades envolvidas, inclusive vereadores, aqui do Mucuripe, nunca se atentaram para isso... pois tem mais de vinte anos que a lagoa está morrendo. O problema social se agravou. (Representantes do Sindicato dos Estivadores)

Observa-se, também, que nos momentos de mobilização as forças são representadas por instituições, como a igreja durante anos. Constituindo-se de certa forma, uma ação tutelada, pois os agentes não atuam de forma direta, numa autogestão.

Resultado que se percebe, ainda hoje. Apesar da disseminada propaganda na mídia sobre orçamento participativo, plano diretor, nas entrevistas, o que ainda ocorre é à reprodução das velhas práticas clientelistas e tutelares, mas com agravante, realizadas dentro de um sistema “democrático”. Esta afirmativa é resultado da indagação sobre a existência ou não de consultas prévias realizadas pelo governo municipal quando de mudanças na área, destacando-se a participação dos agentes na elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Não, realmente nós não chegamos a participar de nenhuma. Uma vez fomos convidados a participar de uma reunião, mas quando foi lá próximo a Barra do Ceará. E quando chegamos lá achamos o negócio muito desorganizado, muito tumultuado... e não ficamos na reunião. Sabe o pescador tem ainda uma mente atrasada, mas é assim o dia a dia de cada um, agente tenta contornar. (Representante da Colônia de Pescadores).

Até então a prefeitura fazia o seu Plano Diretor e não ouvia o porto, por conta dessa aproximação que aconteceu, então no Plano Diretor da Prefeitura nós fomos ouvidos e a nossa grande reivindicação... é que essa área aqui do Mucuripe vai continuar sendo área industrial. (Representante da Companhias DOCAS)

Até os pescadores estão sofrendo, pois sempre que tem aquela turma de cima o que está em baixo sofre...

O problema aqui é que o pessoal quer levar mais para o lado da política... não é aquela coisa de coração e tudo, mas sinceramente eu estou aqui, mas não vejo fazerem alguma coisa não... Eu acho que união. Com união poderia colocar mais para frente... (Morada e agente antiga da Igreja)

Já ouvi falar. Nós fomos convocados pela Companhia DOCAS, mas quase nada mudou, porque ali é um grupo que resolve as coisas. Praticamente é muito difícil, pois os moradores são ouvidos, mas não são levados a sério, o que eles querem. Isso tudo é um problema social muito grave...

Porque pela Companhia DOCAS. Porque a presidência era ligada ao PT e ai fez o intermédio... (Representantes do Sindicato dos Estivadores)

O resultado deste quadro, apresentado pelos agentes, não poderia ser outro a não ser a conformação atual da área, na qual o meio ambiente passa a ser desconsiderado e estruturação física segue os interesses econômicos, que acabam sobressaindo-se aos anseios da coletividade.

Eu queria ficar no bairro mas como é esse poder aquisitivo que manda mesmo. Está botando todo mundo para fora devagarzinho, devagarzinho... (Moradora do Bairro)

O progresso foi invadindo. A mentalidade agora é outra, a muito desejo de vender os terrenos, coisa assim... E o progresso vai levando e deixando... perdendo aquele sentimento do começo de pertença do lugar. (Ex-pároco da Paróquia de N. Senhora da Saúde).

Todos esses terrenos da praia pegando aqui a Beira-Mar, Mucuripe, Meireles, Praia de Iracema. Todos esses terrenos foram invadidos pelo capital. Prédios bonitos foram instalados e as pessoas que não tinham condição foram expulsas para vários bairros distantes do trabalho deles como Bom Jardim, Granja Portuguesa, Parangaba, Messejana...

Mas nem todas as pessoas tem poder aquisitivo para morar longe e vir trabalhar aqui.

Você antes morava a 30 anos atrás aqui, mas o terreno se valorizou e hoje você não tem dinheiro para pagar os impostos da Prefeitura...tudo acompanhou, só não o salário e o poder aquisitivo do trabalhador. (Representantes do Sindicato dos Estivadores)

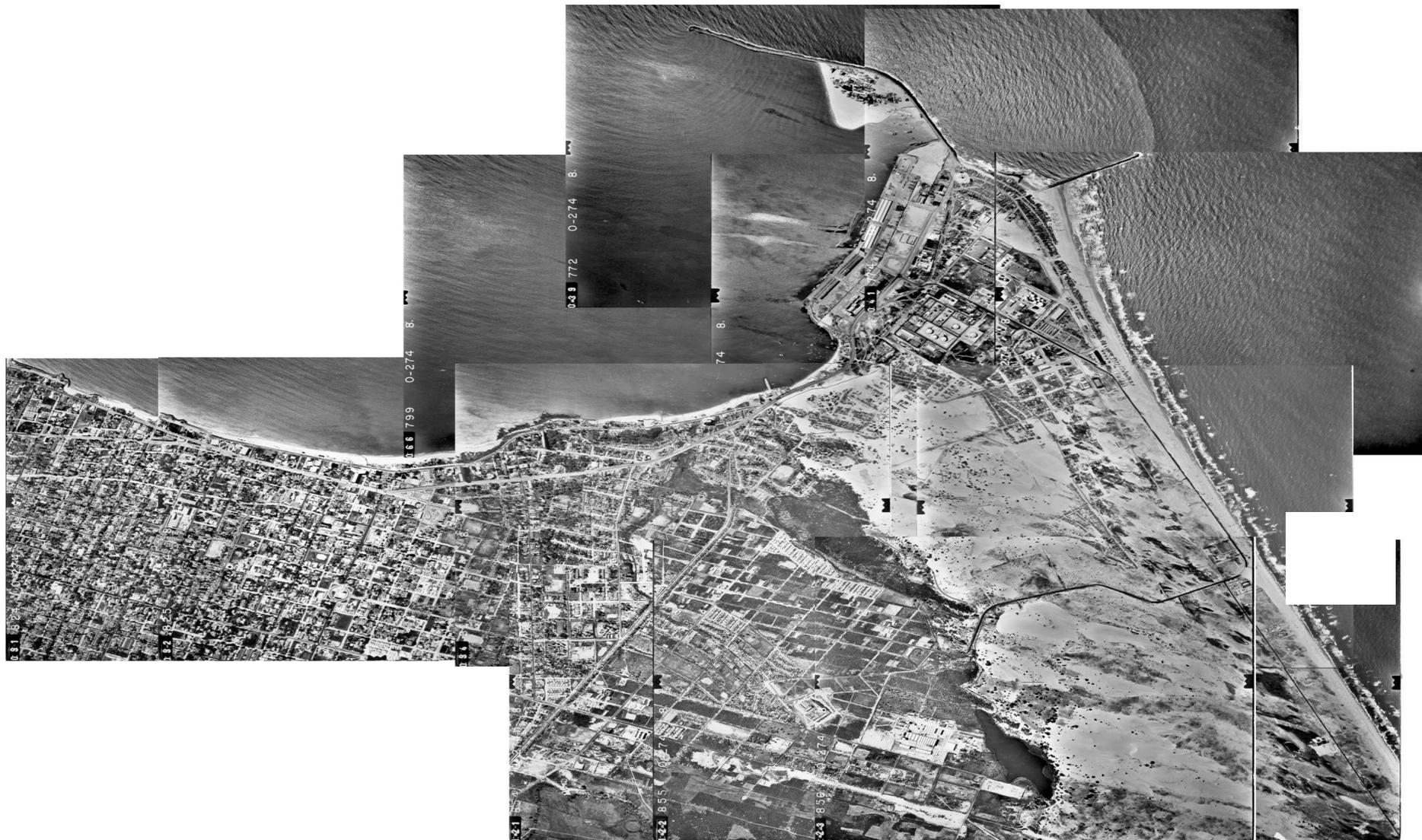
Percebe-se com as entrevistas que o processo de autogestão, de formação cidadã ainda está em curso. Destaca-se, também, dos registros, o fato de que as situações descritas correspondem a anos de ausência de um cuidado com o meio-natural e uma consciência voltada para o desenvolvimento sustentável.

Observando as imagens aéreas da área, por sua vez, destaca-se um processo de transformação segregante, que ocorreu na região, além de se observar

que o meio ambiente, representado pela bacia hidrográfica do riacho Maceió, sofreu agressões dos diferentes agentes sociais no decurso de crescimento urbano.

A análise das imagens aéreas, associada ao discurso de alguns dos agentes, confirmam a condição do Grande Mucuripe como um microcosmo da Cidade, onde se verificam:

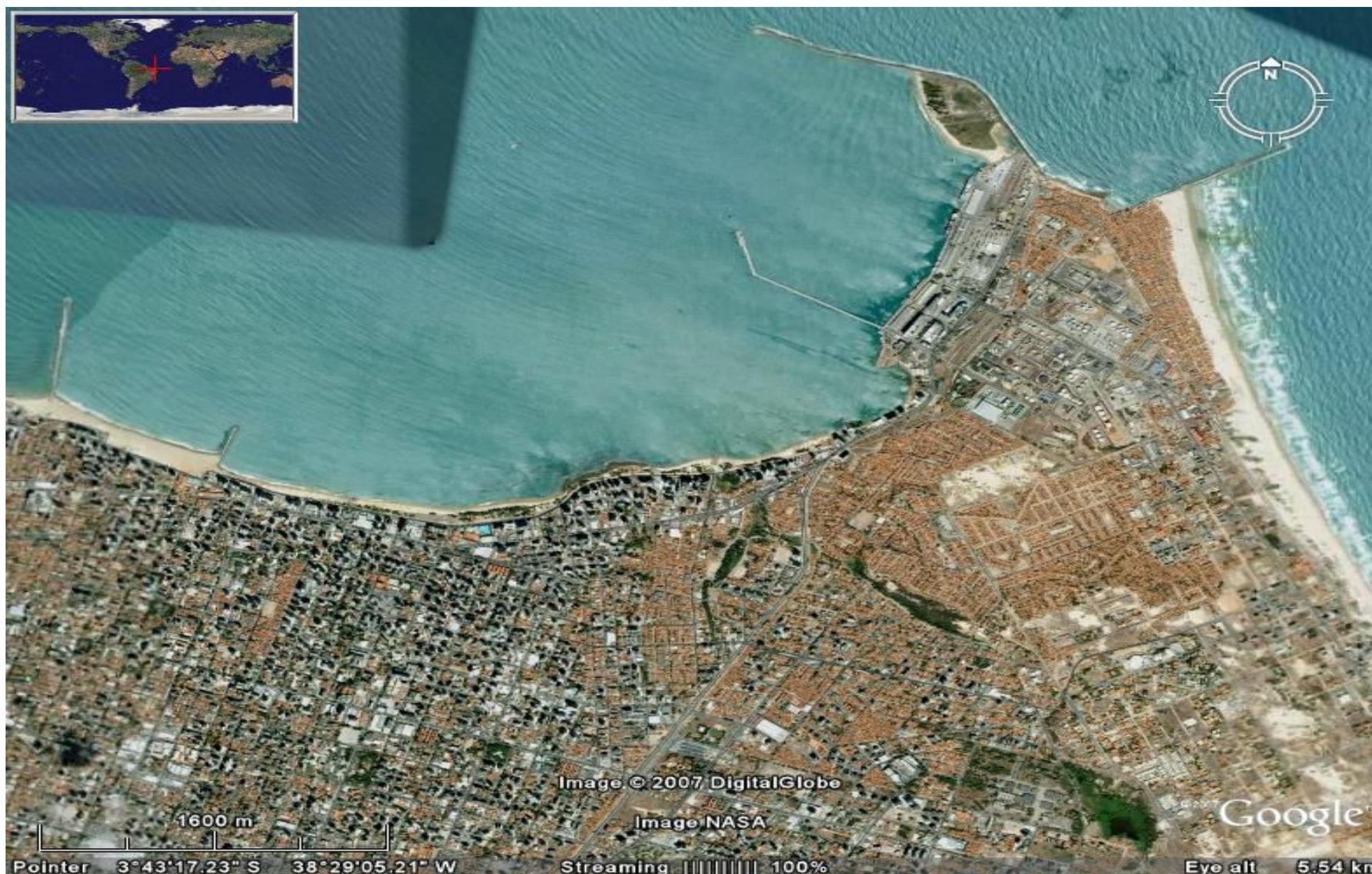
- um processo de ocupação desordenada de áreas verdes, à margem do Maceió;
- um processo de exclusão da comunidade de menor poder aquisitivo das áreas “nobres” (litorâneas); e
- a deficiência de infra-estrutura, que acompanha esta redistribuição sócio-espacial, na qual os bairros Varjota e Meireles contêm boa parte dos benefícios, seguido pelo Papicu e tendo Vicente Pinzon e Cais-do-Porto como áreas deficientes.



Fonte: Aerofotogrametria – década de 1970  
FIGURA 30: Foto aérea década – 1970



Fonte: Aerofotogrametria – década de 1990  
FIGURA 31: Foto aérea década – 1990

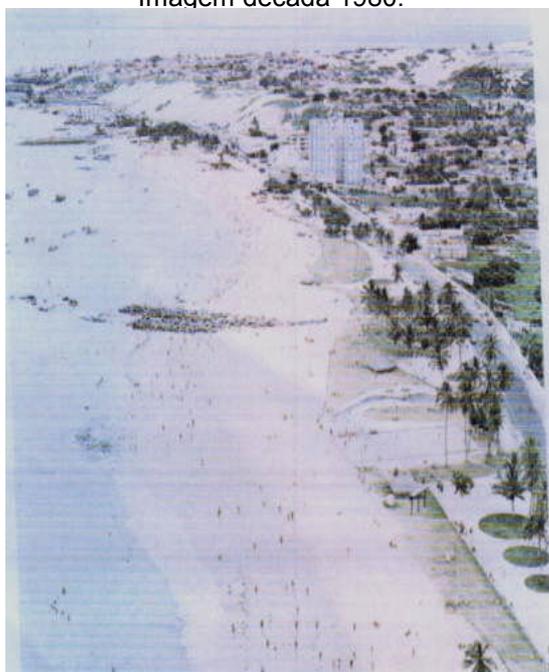


Fonte: Google Health  
FIGURA 32: Foto aérea década – 2000

Comparando as fotos aéreas, pode-se determinar áreas ou zonas onde a ocupação foi predominantemente vertical e, por conseguinte, onde ocorreu a implementação de maiores investimentos públicos e privados.

Nas imagens seguintes, constata-se que a referida área correspondeu à faixa de praia, verificando-se também que a zona de dunas ainda existente na década de 1980 foi nas décadas posteriores totalmente ocupada e descaracterizada. Esta área, até bem pouco, era exclusivamente de unidades habitacionais de gabarito baixo, mas há alguns anos já se percebe o interesse do setor imobiliário também.

Imagem década 1980.



Imagens década 1990.

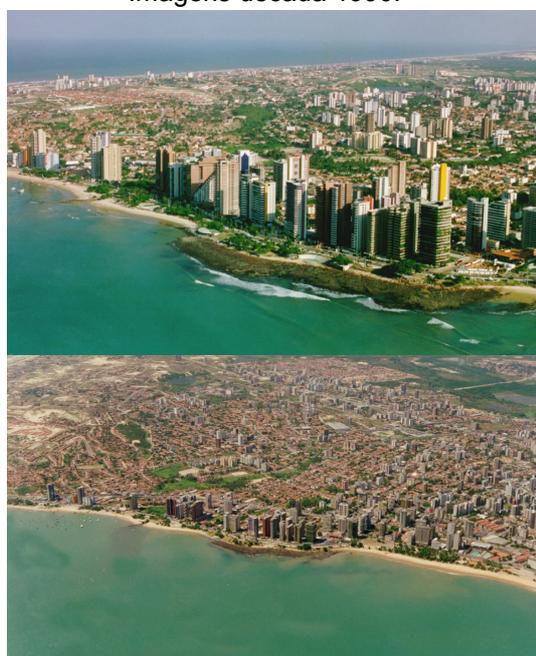
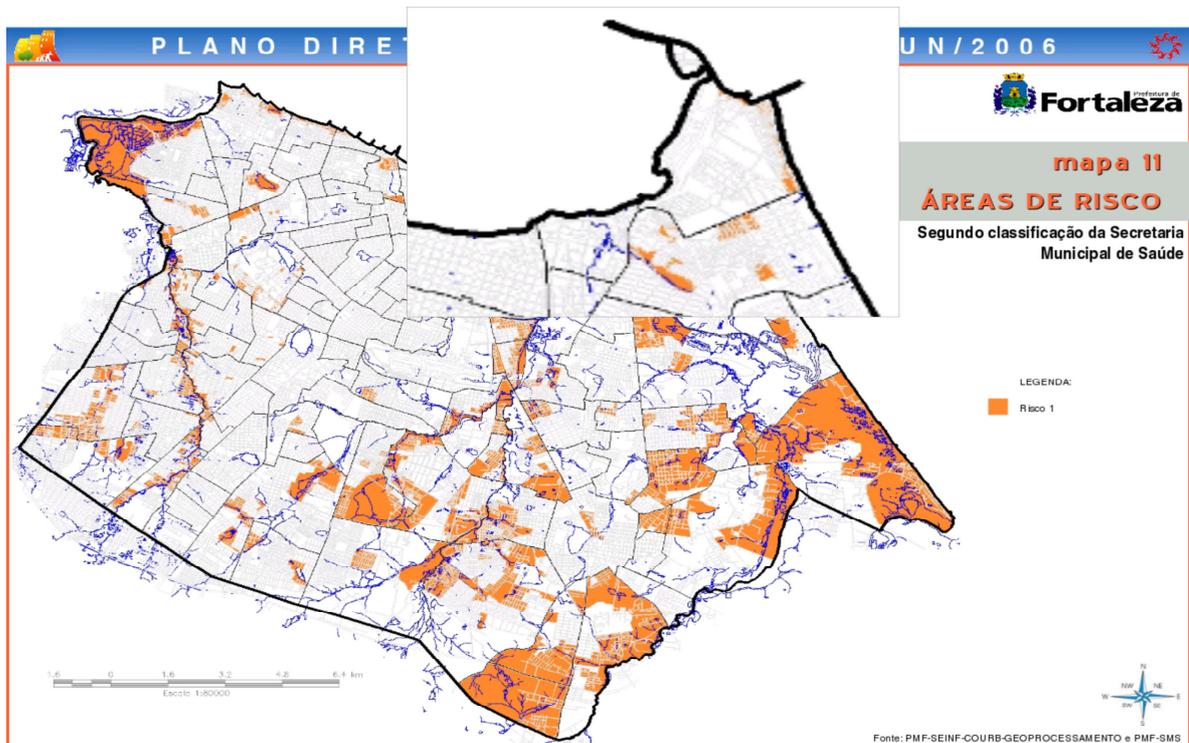
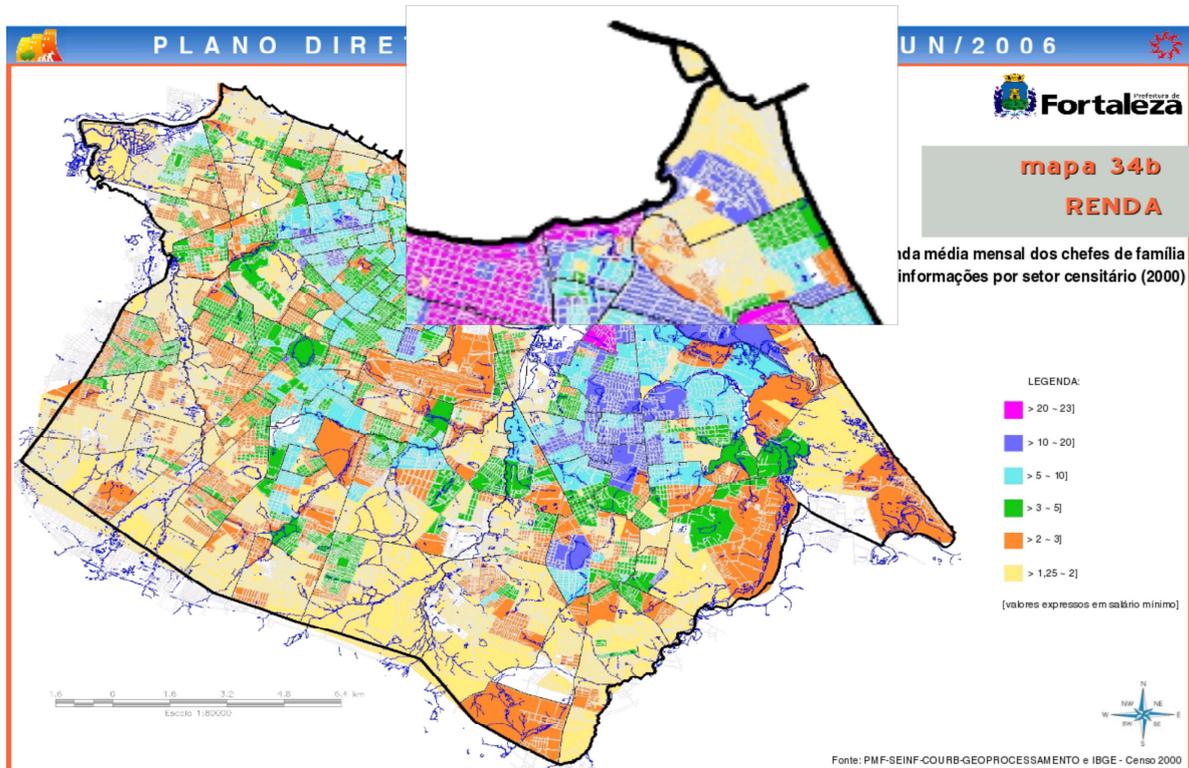


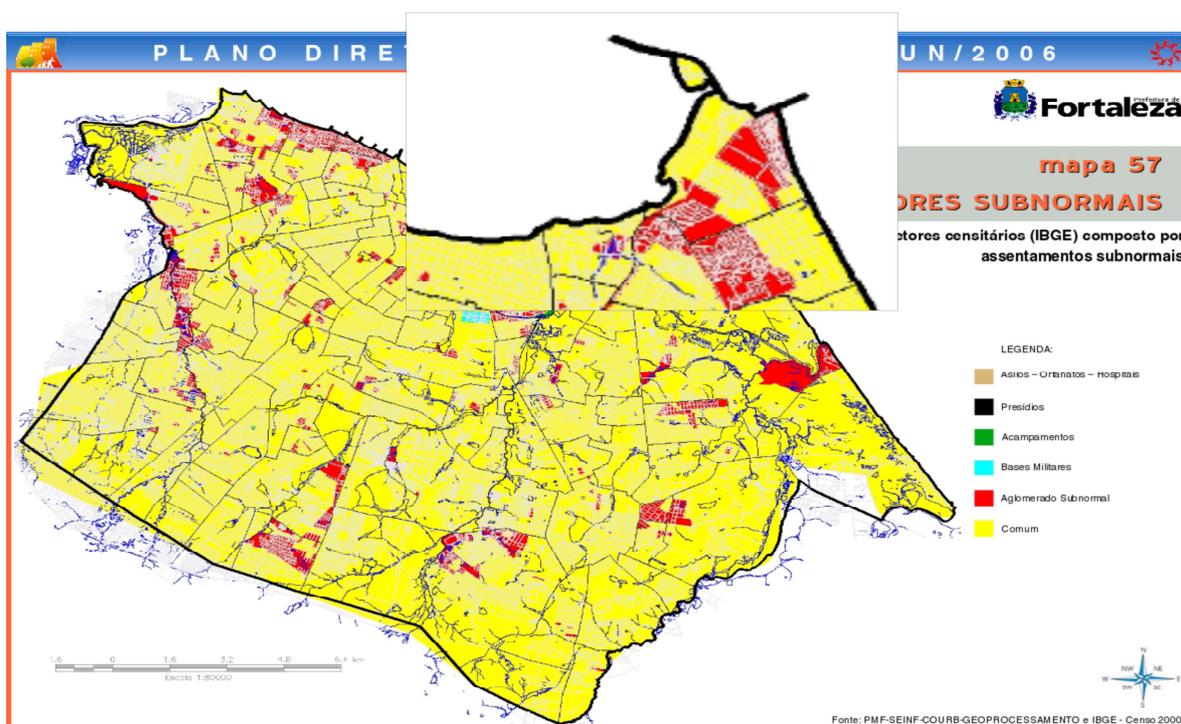
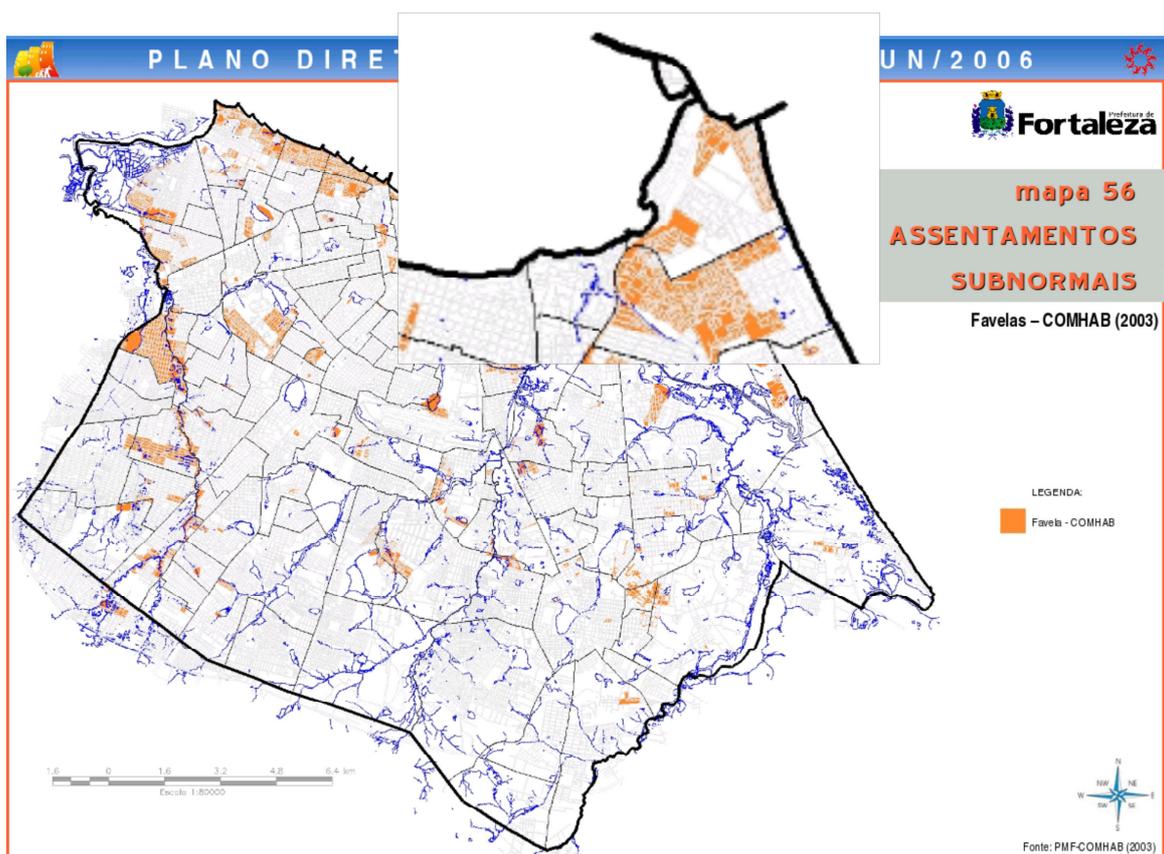
Imagem década de 2000



FIGURA 33: Imagens da década de 1980, 1990 e 2000.

Outro elemento que reforça as conclusões ora apresentadas corresponde aos mapas do Plano Diretor, de junho de 2006, elaborados pela Prefeitura Municipal.





Fonte: Plano Diretor de Fortaleza - Junho / 2006  
FIGURA 34: Mapas 34b, 11, 55 e 57.

As sobreposições das zonas de risco, de moradias subnormais e de favelas complementam-se, em boa parte, com a distribuição de renda média por chefe de família.

## **CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO / CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

## CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO / CONSIDERAÇÕES FINAIS

No País, ao longo do tempo, o Planejamento urbano e as políticas públicas, voltadas para o desenvolvimento das cidades sofreram transformações. As mudanças, resultado dos conflitos sociais, consolidaram-se no espaço urbano, deixando registrado como um cenário as cicatrizes dos embates culturais, econômicos, políticos, dentre outros.

A cidade da monarquia, centralizadora, tradicionalista; da república cafeeicultora, conservadora, higienista; da nova república nacionalista, moderna e progressista; da ditadura militar, centralizadora e internacionalista; e a cidade atual, polifônica, multifacetada, autofágica. Assim foi no Brasil, assim foi em Fortaleza.

A cidade de Fortaleza apresentou uma elevada alteração sócio-espacial. Crescimento demográfico, físico-territorial, renda *percapita*, em contra partida ocorreram também diminuição acelerada do número de corpos hídricos e de seus espaços naturais.

Uma região onde tais transformações ocorreram, de forma mais acelerada e em um período de tempo bem mais curto, foi a do Grande Mucuripe. Até meados dos anos de 1950 ainda era possível ver boa parte das características do espaço natural, que era vez ou outra alterada com a intervenção humana.

Neste aspecto, o porto do Mucuripe teve um papel importante para as transformações, mas o destaque seria, com o passar dos anos, a valorização econômica da praia.

O turismo e a economia transformam o planejar da urbe. Os planos passam a ter que considerar este novo elemento. Planejar a cidade não seria apenas para os cidadãos, mas para o outro.

Estes condicionantes dificultam a adoção do planejamento urbano compreendido como a ação de antever o urbano num processo de se autogerir, autoplanejar buscando um desenvolvimento sustentável através de uma ação tecnopolítica e democraticamente participativa. Em outras palavras, é a possibilidade da população, de forma democrática, debater, propor e viver não só o espaço urbano, mas também a vida na cidade, levando em consideração o bem comum dos atuais e futuros cidadãos.

A análise do Grande Mucuripe possibilitou verificar que, com referência ao desenvolvimento sustentado, compreendido como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras satisfazerem as próprias; e a manutenção da bacia hidrográfica do Maceió, apesar de apontar como preocupação atual, esta foi sistematicamente desconsiderada pelos agentes urbanos. O Poder Público colaborou com a implantação de conjuntos habitacionais em áreas inadequadas para esta destinação e a “permissão” de obras, sejam públicas ou privadas, legais e ilegais, nas áreas de várzea. A Sociedade Civil, por sua vez, utilizou-se do espaço físico à revelia dos estudos técnicos, levando na atualidade condições de insalubridade, poluição dos mananciais, de risco, alagamento, deslizamento, dentre outros, para a comunidade local e para toda região da referida sub-bacia.

No que concerne à participação popular, com a consolidação do espaço social e com as entrevistas, ficou clara a sua existência em setores da região onde o conflito se revela de forma mais direta, no qual destacando-se a orla marítima. Tal conflito origina um processo de exclusão e expulsão branca, no qual um segmento da sociedade civil aparece como mero elemento figurativo, por não possuir meios para exercer sua cidadania. Mesmo com a revisão do Plano Diretor, atualmente, as entrevistas apontam para a ausência de uma participação popular mais efetiva.

Assim, o Planejamento Urbano, não só da área de estudo, mas também da Cidade como um todo, apresenta falhas. Apesar do processo de redemocratização, o “pensar” a cidade ainda não foi incorporado às ações coletivas e, principalmente, à política pública, fazendo-se necessário cada vez mais incentivar

a sociedade a criar meios e mecanismos de participação, que associem política e técnica, nas decisões e no planejamento urbano. Isto, sem dúvida, representará uma fuga dos mecanismos demagógicos que muitas vezes utilizam o subterfúgio de uma falsa ação política e não se complementam com a técnica.

O sentimento sobre o Mucuripe atual já havia sido descrito por José de Alencar, ainda em 1865, por meio das amargas palavras da índia dos lábios de mel.

Quando chegou junto ao grande morro das areais, viu que o rasto de Martim e Poti seguia ao longo da praia; e adivinhou que eles eram partidos para a guerra. Seu coração suspirou; mas seus olhos secos buscavam o semblante do filho.

Volve o rosto para o Mucuripe:

— Tu és o morro da alegria, mas para Iracema não tens senão tristeza. (ALENCAR. 1997:95).

Considerando a conjuntura atual, porém, o estudo indica a possibilidade de uma revisão no método de reconhecimento social do espaço, sendo o meio ambiente, em específico as bacias hidrográficas, uma Unidade de Planejamento; a Unidade em questão, que pode congrega diferentes setores no interesse comum, origem de uma ação coletiva transformadora, resultando na possibilidade da criação de conselhos deliberativos que pensem a cidade sistematicamente.

A pesquisa ainda aponta a possibilidade de futuras buscas, tendo como eixo central as políticas de criação dos conselhos das bacias hidrográficas, suas funções, objetivos, ações e formas de atuação no espaço.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA**

---

## REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA

ALENCAR, José de. **Iracema**. Fortaleza: Diário do Nordeste, 1997.

BARRIOS, Sônia. “**A produção do espaço**”. In: SOUZA, Maria Adélia de; SANTO, Milton (Org.). **A construção do espaço**. São Paulo: Nobel, 1986.

BOBBIO, Norbert. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BOBBIO, Norbert; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 31 de 14 de dezembro de 2000.

BUARQUE, Sérgio C. Prefácio. In: MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris, 1989.

CAMARGO JR., Geraldo A.; OSELLO, Marcos A. **O arquiteto, o desenvolvimento e a qualidade de vida**. São Paulo: Instituto Roberto Simonsen, 1978.

CANEVACCI, Massimo. **A cidade polifônica: ensaio sobre a antropologia da comunicação urbana**. São Paulo, Studio Nobel, 1993. Apud. em SILVA FILHO, Antonio Luiz Macedo e. **Fortaleza: imagens da cidade**. Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2001. p. 14.

CARLOS, Ana Fani A. “**Turismo e a produção do não-lugar**”. In: **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

CASTRO, José Liberal de. **Fatores de localização e de expansão da cidade da Fortaleza**. Fortaleza: Imprensa Universitária – UFC, 1977.

\_\_\_\_\_. Introdução. In.: FORTALEZA, **Administração Lúcio Alcântara Março 79 / maio de 1982**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1982

CERTEAU, Michel de; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre (Orgs.). **A invenção do cotidiano: 2. morar, cozinhar**. Petrópolis: Vozes, 2003.

CULLEN, Gordon, **Paisagem Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Mar à vista: estudo da maritimidade em Fortaleza**. Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2002.

DIÓGENES, Glória. “**Fortaleza: uma cidade moderna? (Fragmentos da cidade invisível)**”. In: *Desenvolvimento & Cidadania*, n. 9, set/out/novembro.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In.: SACHS, Wolfgang (Org.). **Dicionário do desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda, 1992.

FARRET, Ricardo Libanez (org.). **O espaço da cidade – contribuição à análise urbana**. São Paulo: Projeto, 1985.

FERRARI, Celson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado**. São Paulo: Arte, Arquitetura, Urbanismo, 1979.

FERRAZ, José Carlos de Figueiredo. **Urbs Nostra**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo / Pini, 1991.

FOLLIS, Massimo. Autogestão. In.: BOBBIO, Norbert; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2003.

FORTALEZA. **Administração Lúcio Alcântara Março 79 / maio de 1982**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1982.

FORTALEZA. **Síntese de diagnóstica: PDDU/FOR 2003**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2003.

FRIEDMAN, John R. P. **Introdução ao Planejamento Regional**. Rio de Janeiro, FGV 1960.

GIRÃO, Blanchard. **Mucuripe: de Pinzón ao Padre Nilson**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1998.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. Tradução Armando Corrêa da Silva. São Paulo: HUCITEC, 1980.

\_\_\_\_\_. **“Espaços urbanos na ‘aldeia global’: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX”**. In: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, n.1, agosto, 1994.

HOLANDA, Firmino. **Orson Welles no Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2001.

IAB/CE. Editorial Planejamento urbano. **Informativo do Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento Ceará**. Ano I. Nº 00, Nov 1998.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **A oralidade dos velhos na polifonia urbana**. Fortaleza: Imprensa Universitária – UFC, 2003.

KÜSTER, Angela. **“Participação popular na política precisa aumentar”**. In: Diário do Nordeste, Fortaleza, 31 de outubro de 2004.

LAMAS. José Manuel Ressano Garcia. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. Porto: Fundação Calouse Gulbenkian, 2004.

LÉFÈBVRE, Henri. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Edicions 62, 1975

LEMENHE, José Antônio Perbelini. Paisagem urbana e utopias. In: SILVA, José Borzacchiello da; COSTA, Maria Clelia L.; DANTAS, Eustógio Wanderley C. (Orgs.). **A cidade e o urbano: temas para debate**. Fortaleza: Edições UFC – EUFC, 1997.

\_\_\_\_\_. **“Fortaleza: um grande balcão de negócios”**. In: O Povo, Fortaleza, 26 de novembro de 2001.

LEMENHE, Maria Auxiliadora. **As razões de uma cidade: conflito de hegemonias**. Fortaleza: Stylus Comunicação, 1991.

LOPES FILHO, J. I. de O. (2003). **Pós-Avaliação da Previsão de Demanda por Transportes no Município de Fortaleza**. Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado de Engenharia de Transportes, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 179 fl.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. **Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1999.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista de Marx e Engels**. Rio de Janeiro: Zahar Editores 2.ed. 1996.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris, 1989.

MCHARG, I. L. **Projectar con la natureza**. Barcelona: Gustavo Gili, 2000.

MOTA, Suetônio. **Planejamento urbano e preservação ambiental**. Fortaleza: EDUFC, 1981.

\_\_\_\_\_. **Introdução à engenharia ambiental**. Rio de Janeiro: ABES, 1997.

\_\_\_\_\_. **Urbanização e meio ambiente**. Rio de Janeiro: ABES, 1999.

PARK, Robert Ezra, “**A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano**”. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

PLANEFOR. **Plano estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: UNIGRAFICA, 1999.

PEREIRA, Luiz. **Ensaio de sociologia do desenvolvimento**. São Paulo: Pioneira, 1978.

PINTO, Paulo Roberto. **Planejamento de Fortaleza: problemas e soluções**. Fortaleza, 1976.

PONTE, Sebastião Rogério. **Fortaleza belle époque: reformas urbanas e controle social (1860 – 1930)**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado** : reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro : Relumê–Dumará, 1994

RAHNEMA, Majid. Participação. In.: SACHS, Wolfgang (Org.). **Dicionário do desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda, 1992.

REIS, Nestor Goulart. **Imagens de vilas e cidades do Brasil colonial**. São Paulo: FAPESP, 2000.

RIBEIRO, Luís Távora Furtado; MARQUES, Marcelo Santos; RIBEIRO, Marco Aurélio de Patrício. **Ética em três dimensões**. Fortaleza: Brasil Tropical, 2003.

RODRIGUES, Ferdinando de Moura. **Desenho Urbano: Cabeça, campo e prancheta**. São Paulo: Projeto, 1986.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLKIN, Raquel. **Estatuto da cidade: novas perspectivas para reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.

ROURA, Juan R. Cuadrado. **Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en europa en las cuatro últimas décadas**. Santiago: Revista Eure (vol. XXI, Nº 63, pp 5-12), 1995.

RUANO, Miguel. **Ecourbanismo entornos humanos sostenibles: 60 proyectos**. Barcelona: Gustavo Gili, 2005.

SACHS, Wolfgang (Org.). **Dicionário do desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda, 1992.

SAES, Décio. **Democracia**. São Paulo: Ática, 1987.

SANI, Giacomo. Participação Política. In.: BOBBIO, Norbert; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2003.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Rio de Janeiro: Editora Universitária – EDUFF / Projeto, 1985.

SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. São Paulo: HUCITEC, 1982.

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1993.

\_\_\_\_\_. **“O mundo está cansado”**. In: O Povo, Fortaleza, 2 de julho de 2001.  
SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLKIN, Raquel. **Estatuto da cidade: novas perspectivas para reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SILVA, José Borzacchiello da (org.). **A cidade e o urbano: temas para debates**. Fortaleza: EUFC, 1997.

SILVA, José Borzacchiello da. **Nas Trilhas da Cidade**. Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará, 2001.

\_\_\_\_\_. **“Fortaleza não tem planejamento urbano”**. In: O Povo, 9 de abril de 2001.

SILVA FILHO, Antonio Luiz Macedo e. **Fortaleza: imagens da cidade**. Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2001.

\_\_\_\_\_. **Paisagens do consumo: Fortaleza no tempo da Segunda Grande Guerra**. Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2002.

SIMMEL, Georg. **A metrópole e a vida mental**. In: VELHO, Otavio. O fenômeno urbano. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

TAMAMES, Ramón. **Ecologia y desarrollo. La polémica sobre los límites al crecimiento**. Madrid: Alianza Editorial, 1985.

VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP / Lincoln Institute, 1998.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.

YÁZIGI, Eduardo (Org.). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

## **ANEXOS**

---

## ANEXO I – INSTRUMENTAL

- I) Perfil do entrevistado:
- Sexo: M ( ) F ( ) Idade: \_\_\_\_\_ Religião: \_\_\_\_\_
- Escolaridade: \_\_\_\_\_
- Ocupação: \_\_\_\_\_
- Mora no Bairro: Sim ( ) Não ( ) Há quanto tempo: \_\_\_\_\_
- Trabalha no Bairro: Sim ( ) Não ( ) Há quanto tempo: \_\_\_\_\_
- Associado a alguma entidade: Sim ( ) Não ( ) Qual: \_\_\_\_\_
- Filiado há algum partido político: Sim ( ) Não ( ) Qual: \_\_\_\_\_
- II) Roteiro para entrevista:
1. O que você pensa do bairro do Mucuripe?
  2. Você acha que houve alguma mudança no bairro nos últimos anos (de 1980 a 2000)? Quais?
  3. O que você pensa sobre essas mudanças?
  4. Você identifica algum movimento na comunidade? Sim ( ) Não ( ) Quais?
  5. Você participa de algum movimento da comunidade? Sim ( ) Não ( ) Quais?
  6. Você conhece algum movimento do bairro que discuta sobre o espaço e as mudanças na área? Sim ( ) Não ( ) Quais?
  7. Você foi consultado previamente pelo Governo sobre alguma mudança no Bairro? Sim ( ) Não ( )
  8. Como é para você a relação das pessoas com a praia e com o riacho Maceió?
  9. O que você espera para o futuro do Bairro?

Caro colaborador,

Estamos convidando-o a participar de uma pesquisa intitulada A CIDADE DE FORTALEZA NA CONTEMPORANEIDADE. Transformações sócio-espaciais do Mucuripe no final do século XX.

Com a pesquisa esperamos compreender como se processa conceitos e sentimentos de dos setores que vivem o bairro do Mucuripe possam contribuir para a atuação ante as transformações políticas e urbanas que ocorreram na cidade e refletiram no espaço-social do bairro.

Caso concorde em participar, você terá liberdade de retirar sua autorização a qualquer momento. Assumimos também o compromisso de manter o sigilo quanto sua identidade e garantimos que não haverá riscos nem prejuízos pessoais e profissionais.

Durante a entrevista, se encontrar algo antiético poderá se comunicar com o Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da UECE pelo telefone 31019880.

Atenciosamente,

---

Raphael Pires de Souza

Declaro que tomei conhecimento do estudo mencionado, do seu objetivo, bem como das condições éticas e concordo em participar.

Fortaleza, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2007

---

Participante