



UFC

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

CENTRO DE HUMANIDADES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ANTONIO GILVAN SILVA PAIVA

**O JOGO PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO NA CIDADE E OS CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA
(2002-2008)**

FORTALEZA

2008

ANTONIO GILVAN SILVA PAIVA

O JOGO PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO NA CIDADE E OS CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA
(2002-2008)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Prof.^a Elza Maria Franco Braga.

FORTALEZA

2008

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- P166j Paiva, Antonio Gilvan Silva.
O JOGO PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO NA CIDADE E OS
CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA (2002-
2008) / Antonio Gilvan Silva Paiva. – 2008.
168 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, , Fortaleza, 2008.
Orientação: Profa. Dra. Elza Maria Franco Braga.

1. Plano Diretor de Fortaleza. 2. Gestão. 3. Participação. 4. Democratização. I. Título.

CDD

ANTONIO GILVAN SILVA PAIVA

O JOGO PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO NA CIDADE E OS CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA
(2002-2008)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Prof.^a Elza Maria Franco Braga

Aprovada em: 29/12/2008.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Elza Maria Franco Braga (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Linda Maria de Pontes Gondim
Universidade Federal do Ceará(UFC)

Prof.^a Rosângela Maria Costa Fernandes
Universidade Estadual do Ceará(UECE)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, José de Paiva e Rita da Silva Paiva, pelos valores ensinados desde a infância, de honestidade, tranquilidade e coragem na luta pela vida.

Aos meus irmãos e irmãs, que me acompanham nessa caminhada de superação dos obstáculos cotidianos.

À minha família: Livia, Auxiliadora, Clarissa e Gabriel, por compartilharem comigo o mesmo tempo-espaço de vida, construindo alegrias e sonhos.

À professora Elza Braga, pela orientação desenvolvida, com sabedoria e firmeza, sem jamais perder a ternura.

Ao professor José Borzachiello da Silva, amigo e um dos maiores intérpretes desta cidade-metrópole, e que muito contribuiu na qualificação deste projeto de pesquisa.

À professora Linda Gondim, pelas preciosas observações sugeridas na qualificação dessa pesquisa.

Aos professores que nos orientaram nas aulas do Mestrado e nas boas conversas de ciência e vida, em especial, a professora Peregrina e o professor Diathay.

Aos amigos Inácio Arruda e Teresinha Braga, pelo que representaram na minha formação política, na ousadia e parceria construídas em muitas batalhas.

A Carlos Augusto Patinhas, Abel Rodrigues, Chico Lopes, Eliana Gomes, Lula Moraes em nome da militância do PCdoB e dos partidos populares, pela energia, disposição e confiança no Brasil.

Aos amigos Inácio Carvalho, Carlinhos (Décimo), Joan Edesson e as amigas Neidinha, Vivi e Andrea, pelas conversas imemoriais que realizamos e carregamos conosco, contribuindo para ver a cidade e a vida melhores.

À Mariazinha, pela leveza e amizade, construída nas longas conversas sobre a cidade e a existência.

Ao Gilmar Paiva, pelos vários diálogos sobre economia e gestão pública, nos entremeios de uns cafés no Benfica.

Ao Gilson Paiva, pelo apoio decisivo das entrevistas e pelo incentivo sempre presente.

Aos colegas de trabalho Chico Antonio, Dani, Cleide, Helena, Jussara e Guga, que de uma forma ou de outra, contribuíram na elaboração dessa dissertação, com carinho e companheirismo.

À jornalista Ariane Parente, que fez uma leitura do texto antes do projeto adquirir a formatação final.

A todos os informantes desta pesquisa, que me acolheram com presteza e confiança, e foram interlocutores fundamentais na reflexão construída, mesmo quando não precisei citá-los.

Aos movimentos populares que lutam por uma sociedade mais justa, democrática e socialista.

Ao povo de Fortaleza, que ainda entrará definitivamente em cena na história do controle social da cidade.

RESUMO

Esta dissertação examina a experiência de participação popular na revisão do Plano Diretor de Fortaleza entre os anos de 2002 e 2008. A pesquisa tem como objetivo verificar em que medida isso contribuiu para a democratização do planejamento da cidade e para o surgimento de novas estratégias de atuação dos movimentos sociais, tendo em vista garantir, no texto aprovado, os instrumentos do Estatuto da Cidade. A metodologia utilizada se apoiou na obtenção de dados primários e secundários, em bibliografia sobre questão urbana e na presença do autor em diversas reuniões, Fóruns e Congressos, que permitiram observar o processo de forma abrangente e dialética. O autor conclui que o processo de participação, malgrado suas características peculiares, ocorridos em duas fases, contribuiu para que houvesse uma maior democratização do planejamento urbano, embora tenha existido muitas contradições e limitações para sua efetivação.

Palavras-chave: Plano Diretor de Fortaleza. Gestão. Participação. Democratização.

ABSTRACT

This dissertation examines the experience of popular participation in the revision of the Fortaleza Master Plan between 2002 and 2008. The research aims to verify to what extent this has contributed to the democratization of city planning and to the emergence of new action strategies of social movements, with a view to guaranteeing, in the approved text, the instruments of the City Statute. The methodology used was based on obtaining primary and secondary data, bibliography on urban issues and the presence of the author in several meetings, Forums and Congresses, which allowed the process to be observed in a comprehensive and dialectical manner. The author concludes that the participation process, despite its peculiar characteristics, which took place in two phases, contributed to a greater democratization of urban planning, although there were many contradictions and limitations to its implementation.

Keywords: Fortaleza Master Plan. Management. Participation. Democratization.

LISTA DE SIGLAS

AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros
ASTEF	Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin UFC
CAJU	Centro de Assessoria Jurídica Universitária Faculdade de Direito UFC
Cáritas	Arquidiocesana de Fortaleza
CDVHS	Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (ONG)
CEARAH Periferia	Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (ONG)
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CIC	Centro Industrial do Ceará
COMAM	Conselho Municipal de Meio Ambiente
CPPD	Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor
CREA-CE	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia Seção Ceará
CUT-CE	Central Única dos Trabalhadores Seção Ceará

EFTA	Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
FBFF	Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza
GPDU UECE	Grupo de Estudos de Gestão Pública e Desenvolvimento Urbano da UECE
IAB-CE	Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento do Ceará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPLAM	Instituto de Planejamento do Município PMF
Legfor	Projeto Legfor Revisão e Atualização da Legislação Urbanística do Município de Fortaleza
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
Metrofor	Trem Metropolitano de Fortaleza
MPF	Ministério Público Federal
NAJUC	Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária Faculdade de Direito UFC
NUHAB	Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
OAB-CE	Ordem dos Advogados do Brasil Secção do Ceará
OGU	Orçamento Geral da União
PCdoB/CE	Partido Comunista do Brasil Ceará
PT	Partido dos Trabalhadores

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PDDU-FOR Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza

PLANEFOR Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMF Prefeitura Municipal de Fortaleza

PRODETUR Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste

SAJU Serviço de Assessoria Jurídica Popular

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	PERCURSO DA INVESTIGAÇÃO.....	14
1.2	OBJETO DE ESTUDO E PROBLEMATIZAÇÕES.....	17
1.3	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS.....	18
2	UMA LEITURA TEÓRICA DO CENÁRIO URBANO BRASILEIRO	20
2.1	O AUTORITARISMO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO HORIZONTE DAS CIDADES.....	20
2.2	A FORMAÇÃO DAS CIDADES E A MODERNIZAÇÃO BURGUESA.....	22
2.3	REFORMA URBANA: UMA RESPOSTA DA SOCIEDADE CIVIL À DESORDEN DAS CIDADES.....	27
2.4	A RESSIGNIFICAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES E O ESTATUTO DA CI-DADE.....	32
3	FORTALEZA: CIDADE DE MUITOS PLANOS E (DES) CONTINUIDADES	41
3.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	41
3.2	A CIDADE E O PLANEJAMENTO.....	43
3.2.1	Os planejadores e a cidade de papel.....	44
3.2.2	A cidade e a questão social.....	45
3.2.3	A cidade e os planejadores de encomenda.....	48
3.2.4	A redemocratização e o Plano Sabóia Ribeiro.....	50
3.2.5	O Plano Hélio Modesto e a abordagem integrada.....	51
3.2.6	Os Planos sob o signo do tecnocratismo e o autoritarismo.....	52
3.2.7	Novo Plano Diretor Físico (1975).....	53
3.2.8	O Plano diretor Físico de Fortaleza (1979).....	53
3.2.9	O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (1992).....	54
3.2.10	O Plano Diretor (2002-2008).....	55
3.3	A FORTALEZA DO SÉCULO XXI E OS DESAFIOS DA METRÓPOLE.....	57
4	A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA: O JOGO DA PARTICIPAÇÃO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR	69
4.1.1	A construção do Plano diretor em duas administrações.....	69
4.1.2	As estratégias de participação.....	76
4.1.3	Os atores sociais da revisão do Plano Diretor.....	77

4.2	A PRIMEIRA FASE (2002 – 2004) – O LEGFOR.....	78
4.2.1	A metodologia não participativa.....	78
4.2.2	Os excluídos resistem e se mobilizam.....	82
4.3	A SEGUNDA FASE DA REVISÃO – O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO (PDPFOR).....	92
4.3.1	A metodologia participativa.....	95
4.3.2	“Os incluídos” querem participar.....	100
5	AS INOVAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO (AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS).....	117
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
	REFERÊNCIAS.....	126
	ANEXOS.....	132

1 INTRODUÇÃO

1.1 Percurso da investigação

Na atualidade, transcorre o mais longo período democrático vivido pelo Brasil; uma fase da vida política nacional construída sobre os escombros de ditaduras militares e sucessivos períodos autoritários — a exemplo da Era Vargas, entre os anos de 1937 e 1945, e os governos militares, a partir de 1964. É uma fase que também resgata a energia, a coragem e o sonho de milhares de brasileiros por democracia e liberdade, alimentando a perspectiva de um Estado que assegure direitos sociais e políticos.

A transição democrática, o renascimento dos movimentos sociais e a Constituição de 1988 são ricos momentos de mobilização social, os quais contribuíram para a elaboração do Estatuto da Cidade, lei sancionada em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que enfrenta, de forma renovada, os problemas crônicos das cidades, tais como planejamento, gestão, saneamento, transporte, habitação, entre outros.

O Brasil vive uma governança diferenciada das tradicionais políticas, assumindo um governo central cujas forças políticas defendem a ideia de um Estado desenvolvimentista, garantidor de direitos sociais.

No entanto, essa experiência não se deu de forma homogênea. Ao mesmo tempo em que ocorreram inovações democráticas, persistiu uma política econômica conservadora, baseada na manutenção do superávit primário, de juros altos, endividamentos externo e interno, impedindo mais investimentos na área social. Mesmo assim, há um esforço para redefinir o papel do Estado, tornando-o instrumento do desenvolvimento nacional, da democracia e de ampla cobertura de direitos sociais.

Destaca-se o esforço de construção de uma política urbana, de produção de ações integradas que enfrentam os graves problemas das cidades de forma planejada e permanente. Essa experiência ganhou relevo com a criação do Ministério das Cidades, no mandato de Luís Inácio Lula da Silva, tendo como atribuição promover a estruturação desse setor, buscando ações sistêmicas e de longo prazo.

As ações governamentais, mesmo insuficientes, dado o histórico de problemas represados, representam avanços fundamentais, tais como os investimentos

do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹ e a campanha nacional por planos diretores participativos, que contribuem para o planejamento e gestão das cidades.

A estruturação da política urbana atual tem como chão os novos planos diretores, que estão sendo elaborados ou revisados no país tendo como esteio o Estatuto da Cidade, o qual regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição de 1988.

A reflexão sobre a necessidade de construção de uma política urbana e sobre o papel da participação popular na construção desses processos faz com que eu pense na minha trajetória e experiência de vida, desde quando efetuei os primeiros passos de cidadania integrando grupos de jovens ligados à Igreja Católica. Lá, aprendi a conhecer novas formas de participação social e a identificar as estratégias dos grupos excluídos em suas lutas para transformar suas vidas.

Quando participei do movimento comunitário, no final da década de 1980, pude ver de perto as diversas mobilizações articuladas pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, encaminhando diversas reivindicações por moradia e por educação. Também integrei uma experiência de alfabetização de adultos em vinte bairros de Fortaleza, em 1988, momento em que senti de perto as dificuldades da vida dos moradores excluídos da periferia.

Mais tarde, em 1992, ingressei na Universidade e ampliei meu olhar sobre as questões relativas à cidade. Depois, como assessor parlamentar, passei a ter acesso a outro campo de observação sobre os problemas urbanos brasileiros, principalmente quando acompanhei os debates de elaboração do Estatuto da Cidade², em Brasília, na Câmara dos Deputados, onde trabalhei em 1997 e 1998.

A “gestão democrática” instituída pela Constituição de 1988 aumentou minha expectativa de analisar essa situação na perspectiva de contribuir com a reversão da chamada crise urbana através de uma efetiva Reforma Urbana em nossas cidades.

Também foi importante, na minha experiência, a coordenação da ONG Instituto da Cidade, porque foi possível participar de diferentes reuniões e fóruns que

1 A decisão do governo Lula de implantar o Plano de Aceleração do Conhecimento (PAC) procura atender a uma histórica demanda por investimentos no país na área social, especialmente na infraestrutura, com destaque para habitação e saneamento. Estão previstos, de 2007 a 2010, R\$ 503,9 bilhões em infraestrutura no país, enquanto no Ceará serão investidos R\$ 144 milhões nesse período.

2 Os debates ocorreram na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), coordenada pelo deputado federal Inácio Arruda, relator do projeto. Na ocasião, o autor desta dissertação era assessor do referido mandato parlamentar.

discutem e preparam a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo³ no início do Governo Lula. Em 2003, fui delegado da I Conferência Nacional das Cidades e integrei o Núcleo Estadual da Campanha do Plano Diretor Participativo no Ceará. O interesse pela experiência de implantação do Plano Diretor Participativo ganhou outra dimensão quando escolhi a questão urbana como área de interesse da minha dissertação.

Diante da abrangência do tema e das suas implicações para a qualidade de vida nas cidades, percebo que uma dissertação versando sobre essas questões fundamentais da vida urbana contemporânea pode contribuir para produção de um conhecimento essencial, no sentido da capacitação de gestores e lideranças dos diversos setores da sociedade, ampliando as oportunidades de construção de gestões democráticas.

A Universidade, pelo seu papel estratégico no desenvolvimento do país e pelo seu caráter multidisciplinar, é o ambiente cultural adequado para retroalimentar as reflexões sobre a questão urbana e encontrar caminhos novos para antigos problemas, os quais reclamam grande investimento, principalmente na releitura de seus problemas, notadamente a realidade em que se insere a elaboração de Planos diretores à luz da democracia e do Estatuto da Cidade.

É nesse contexto que analisarei a experiência de revisão do Plano Diretor de Fortaleza, entre 2002 e 2008, quando se realiza esse processo de elaboração e votação da versão final, na Câmara de Vereadores, prevista para 22 de dezembro de 2008⁴. É o mais longo processo de mobilização e discussão em torno de um Plano Urbano já visto na cidade — quiçá no país! —, perpassando duas administrações de espectros político-ideológicos diferentes, reunindo dezenas de entidades populares e profissionais, estendendo a discussão a uma expressiva quantidade de pessoas.

Observar e conhecer essa trajetória é ter oportunidade de analisar formatos distintos e semelhantes de tentativas de atender à nova legislação e verificar os

3 A Campanha Nacional do Plano Diretor é uma iniciativa do Ministério das cidades criada com o objetivo de sensibilizar a sociedade brasileira para importância da obrigatoriedade dos planos diretores em cidades com mais de 20 mil habitantes. Essa articulação conta com 26 núcleos estaduais, constituídos por associação de classe, de ensino e representantes de órgãos governamentais, fórum pela reforma urbana, ONGs e diversas lideranças da luta pela moradia.

4 Tal processo ocorreu em duas votações e certamente será sancionado a partir de 2009 pela prefeita Luizianne Lins.

diferentes enfoques adotados nas estratégias dos agentes que ousam construir um planejamento democrático para a quinta capital brasileira em população.

1.2 Objeto de estudo e problematizações

A revisão do Plano Diretor de Fortaleza ocorreu no período de seis anos. Esse percurso tem se mostrado bastante tumultuado e complexo, cheio de dilemas políticos, técnicos e jurídicos. Há questionamentos sobre o caráter da participação e, sobretudo, sobre a efetiva possibilidade de os setores tradicionalmente excluídos fazerem valer seus interesses neste jogo de disputa e inserir na nova lei urbana as suas propostas e seu modo de ver a cidade.

A pesquisa tem como objetivo analisar a experiência de participação popular durante a revisão do Plano Diretor de Fortaleza, verificando em que medida o processo participativo contribuiu para a democratização do planejamento e a incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Busca-se identificar, nesse processo, a existência de estratégias que tenham contribuído para preparação técnica dos setores populares e influenciado na elaboração do texto aprovado.

Trata-se de uma pesquisa que se assenta numa experiência pioneira, na medida em que é o primeiro processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza dentro de novo formato legal, que poderá provocar importantes mudanças na cidade, caso as diretrizes do Estatuto da Cidade sejam implementadas, notadamente aquelas derivadas da Constituição: a função social da propriedade urbana e a participação popular. Para o propósito desta dissertação, a apresentação e a problematização dessa experiência serão organizadas em quatro capítulos, além desta introdução.

No segundo capítulo, desenho um cenário mais amplo acerca do contexto urbano brasileiro e um rastro de explicações e leituras sobre a herança de problemas derivados de ações desenfreadas do uso e ocupação do solo urbano. Também estão dispostas as referências conceituais e o diálogo com autores que produziram farta reflexão sobre essa realidade e sobre a evolução dos instrumentos legais à disposição do Estado e suas limitações frente ao descontrole urbano. Esse é um contexto fundamental para analisar a evolução urbana de Fortaleza e suas características.

No terceiro capítulo, apresentarei um panorama das principais etapas do processo de planejamento vivido na cidade, reconstituindo questões centrais presentes nos diversos planos existentes na história de Fortaleza. Busca-se também

identificar na Fortaleza contemporânea a existência de problemas que formam o pano de fundo da elaboração do Plano Diretor.

No quarto capítulo, abordarei a participação em si na revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2002-2008), buscando reconstituir as estratégias de mobilização dos atores sociais, a metodologia adotada e os aprendizados decorrentes da experiência de realização da dinâmica democrática.

No quinto capítulo, analisarei os avanços e limites na elaboração do Plano Diretor à luz do que se pretendia com o Estatuto da Cidade e a construção do Pacto urbano possível. A partir da minuta em discussão na Câmara de Vereadores e das propostas apresentadas pelos diferentes atores sociais, será possível analisar as estratégias, as disputas e as “visões de cidade” surgidas no processo.

1.3 Estratégias metodológicas

As informações que dão vida a esta pesquisa foram colhidas a partir de extensa consulta bibliográfica, que orientou o enfoque desenvolvido e indicou os caminhos que estão sendo construídos. A análise será feita a partir de dados qualitativos e quantitativos, com ênfase nos primeiros.

O texto reflete, ainda, a vivência do pesquisador e a sua história de vida, vinculada ao ativismo dos movimentos sociais e organizações não governamentais. Isso viabilizou o contato com atores sociais destacados e a participação mais qualificada do pesquisador na rica experiência que agora se registra.

A maior interação permitiu a obtenção de entrevistas, além de maior compreensão dos discursos e percepção das práticas existentes, assim como maior compreensão do posicionamento das instituições no jogo de construção do planejamento. É notório que esse percurso possibilitou muitas experiências que vão além das registradas neste texto e aprimora o olhar de quem mergulha no processo de análise das informações colhidas.

Cada grupo tem seu próprio aprendizado, rico e bastante particular, assim como a forma de identificar os caminhos escolhidos na pesquisa, e sobretudo sua maneira de abordar um processo que era bastante novo para todos. Uma percepção atravessada pela oportunidade de analisar um período como pesquisador, sem perder as referências metodológicas e a sensibilidade para questões vividas e discutidas

sobre a cidade, com o olhar de quem já esteve na cena ora estudada e sistematizada à luz dessa experiência.

Buscarei analisar os diferentes elementos recolhidos a partir de uma perspectiva dialética, pois compreendo ser mais útil para o enfoque que escolhi para a leitura de um recorte dentro de um quadro de muitas contradições e repleto de transformações. Trata-se de escolher um rol de conexões que se articulam e que produzem uma dada realidade. A questão urbana não pode ser encarada como um quadro estático, pois está sempre em transformação e se insere em uma sociedade contraditória e complexa.

Os dados primários foram coletados em reuniões, fóruns, congressos e debates, que, em sua totalidade, são espaços em que se apresentam as diferenças e semelhanças das proposições existentes no seio do processo de discussão do Plano Diretor. Para facilitar o registro das informações, foi organizado um diário de campo onde foi pontuado um rol de informações, sintetizando os principais fatos, falas e dados complementares para auxiliar na análise das informações obtidas.

Também foram realizadas 10 entrevistas após a realização do Congresso do Plano Diretor, entre os meses de março e julho de 2007, de natureza semiestruturada, com os principais protagonistas dos setores envolvidos no jogo de forças da elaboração do Plano Diretor Participativo. Foram entrevistados: empresários, movimentos sociais, poder público e ONGs, reunindo um farto material de trabalho sobre o posicionamento deles diante do processo vivido.

Os dados secundários foram obtidos a partir da bibliografia pesquisada, da leitura regular de jornais locais, notadamente os jornais O Povo e Diário do Nordeste; do acompanhamento de *sítes* e boletins eletrônicos do Ministério das Cidades e do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), além do *site* da Prefeitura Municipal de Fortaleza e do acesso a documentos oficiais de instituições da Prefeitura de Fortaleza, do Ministério das Cidades, da Rede NUHAB e do Ministério Público e da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, que contribuíram para uma leitura mais viva dos dilemas, impasses e perspectivas encontradas durante a discussão do Plano.

2 UMA LEITURA TEÓRICA DO CENÁRIO URBANO BRASILEIRO

2.1 O autoritarismo e a democracia participativa no horizonte das cidades

As consequências das ditaduras militares na América Latina, nas décadas de 1960 e 1970, ainda repercutem na memória das pessoas e das instituições. À subtração dos direitos civis e políticos, às perseguições, às torturas e aos assassinatos juntaram-se a ausência de direitos sociais e democracia participativa, com graves danos à existência de políticas públicas e controle social.

A partir do final da década de 1970, ressurgem com força os movimentos sociais, os partidos políticos e as centrais sindicais, levando a grandes mobilizações, ocorridas durante a campanha pelas eleições diretas para presidente. Na década de 1980 se reconstituem as eleições democráticas para prefeituras e em 1989 ocorre a primeira eleição para presidente.

A década de 1990 foi marcada pela introdução do “receituário neoliberal”, que iniciou um amplo processo de privatização e, de certo modo, desmonte do Estado brasileiro. Houve grandes resistências, e um dos marcos históricos foi renúncia do presidente Collor, após um processo de grande mobilização popular. O governo FHC aprofundou o que fora iniciado por Collor em termos econômicos, enfrentando resistência popular.

Em 2003, as eleições presidenciais deram vitória ao primeiro operário da história do Brasil, inaugurando uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, com ampla liberdade de escolha de novos caminhos e fortalecimento do Estado nacional, após uma década de políticas neoliberais e uma visão de Estado mínimo e privatista. Um governo dual, pois, mesmo com avanços, manteve a política econômica de matiz neoliberal de seus antecessores.

Os golpes militares foram afastados do horizonte, e com eles os regimes autoritários e a aversão à participação popular. Os neoliberais — e sua falsa modernidade — sofrem sucessivas derrotas eleitorais, enfraquecendo a ideia privatista na maioria dos países da América Latina.

Mesmo com a virada política de mandatários democráticos na Venezuela, Bolívia, Equador, Brasil, Chile, Argentina, Uruguai e, mais recentemente, no Paraguai, ainda são fortes as disputas políticas com os setores defensores do neoliberalismo e de tradição autoritária, com perspectivas imprevisíveis em longo prazo.

Os regimes democrático-participativos, implantados pelo voto, favorecem no governo forças tradicionalmente comprometidas com a democracia e com os direitos sociais, mas ainda têm um grande caminho a percorrer na busca de legitimidade.

A questão democrática também abriu um novo debate acerca do caráter da participação, que tem papel importante na compreensão das limitações da democracia representativa e das possibilidades de outro tipo de participação da sociedade civil.

O debate contemporâneo sobre a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e às teorias que fundam a compreensão limitada e limitante dessas democracias. Com efeito, a teoria democrática convencional não admite o conflito social dentro de seu próprio marco e limita o conceito da política à luta pelo poder entendido como a obtenção da autorização e da representação por meio das eleições. Em contraste, a democracia participativa tem outra visão, cujo fundamento é a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, do que deriva uma noção de democracia como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo. (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006, p.17)

A construção de regimes democráticos e a existência de cronogramas eleitorais regulares superaram a instabilidade e o receio de retrocessos políticos, processo muito comum neste lado do planeta. Mas a democracia representativa que se estabeleceu nesse período apartou-se mais ainda dos direitos sociais, quando da chegada do neoliberalismo na década de 1990.

Para Emir Sader (2008, p. 1):

O neoliberalismo reconstruiu o campo político, concentrando todas as energias negativas no Estado – responsável pela estagnação econômica, pela falta de dinamismo, pelo confisco dos recursos dos indivíduos, pela ineficácia nas políticas sociais etc., etc. O Estado mínimo deveria concentrar seus recursos e esforços no incentivo à expansão do capital que, nos seus desdobramentos – dado o dinamismo e o protagonismo central que passou a ser atribuído às empresas, uma forma de designar ao mercado – produziria crescimento econômico, modernização tecnológica, diminuição da arrecadação tributária, expansão do mercado externo, geração de empregos, aumento da capacidade de consumo etc. etc. Como já se disse tantas vezes, um Estado mínimo para a grande maioria – que depende de políticas sociais – e um Estado máximo para o capital, com a privatização dos lucros e, quando houver prejuízos, sua socialização.

Na fase atual, o Estado democrático-participativo vem fortalecendo o poder de articulação da sociedade civil, incentivando práticas sociais que ajudam na

construção de políticas públicas democráticas. “A participação é então concebida fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto, de uma concepção de participação que se limita à consulta à população.” (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006, p. 48)

Segundo Ana Claudia Teixeira, em artigo publicado no jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*, a redemocratização trouxe nova referência para o formato da participação até então existente no país: “A Constituição de 1988 proclamou uma concepção universalista dos direitos sociais e definiu importantes mecanismos de participação, como o plebiscito, o referendo popular, a iniciativa popular de lei, a tribuna popular e a audiência pública.” (2008, p. 6).

Essa referência impulsionou, desde então, a emergência de experiências institucionalizadas no país, abrindo uma nova página de participação da sociedade civil nas diversas iniciativas governamentais em diversos âmbitos das políticas públicas nacionais, antes exclusivamente marcadas por ações burocráticas e patrimonialistas.

No primeiro governo Lula, ampliaram-se os espaços institucionais: “O IBGE apontava, em 1999, a existência de 23.987 conselhos municipais, vinculados a políticas sociais” (TEIXEIRA, 2008, p. 6). No mandato atual, esse movimento cresceu e atingiu quase dois milhões de pessoas em conferências públicas. Qual o impacto disso na construção das políticas? Mais à frente discutirei essa questão.

A experiência de conquista do capítulo da política urbana na Constituição e a transformação do Estatuto da Cidade em lei são referências dos limites e possibilidades nos âmbitos institucionais, cheios de entremeios políticos, abundantes de interesses contraditórios.

2.2 A formação das cidades e a modernização burguesa

As cidades brasileiras, seus problemas e desafios, se associam à questão da democracia e aos dilemas do desenvolvimento do país, marcado pela dependência histórica dos países centrais do Capitalismo, processo este gerador de diversas contradições sociais. Tal relação produziu um formato de expansão das cidades que não tem relação direta com o seu desenvolvimento industrial e o seu crescimento

econômico, sendo muito mais resultado de diferentes formas de ocupação social, que por sua vez são consequência das condições sociais e econômicas de um país de herança escravocrata e rural.

As cidades e sua dinâmica acompanham esses processos de forma bem peculiar e a partir de seus desenvolvimentos próprios. Manuel Castells, em sua obra *A Questão Urbana*, afirma que pode-se observar uma leitura bem significativa deste cenário que se desenvolveu em países como o Brasil, contribuindo para a compreensão desse processo de expansão urbana contraditória.

Para o cientista social espanhol, “[...] a urbanização na América Latina não é a expressão de um processo de modernização, mas a manifestação, a nível das relações socioespaciais, da acentuação das contradições sociais inerentes a seu modo de desenvolvimento [...]”. (CASTELLS, 2006, p. 106)

Essa linha de pensamento desnuda o processo de formação urbana peculiar de um país que tem sua vida urbana fortemente influenciada pelo ritmo lento de implantação do modo de produção capitalista e suas relações sociais estruturantes.

Segundo Ermínia Maricato (2001), ex-secretária executiva do Ministério das Cidades:

É somente a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa realmente a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalho livre, a Proclamação da República e uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades, ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno. (p.17)

As cidades cresceram e produziram uma cartografia de exclusões e segregações sociais. Ao mesmo tempo, o esforço de ordenamento urbano dessas aglomerações foi se perdendo em ações pontuais, com a ausência de um projeto de cidade. Os Planos foram muitos e aconteceram em todos os lugares, mas resultaram ineficientes. O que ocorreu? Para entender melhor esse processo, é necessário verificar algumas ideias e matrizes que orientaram, ao longo de anos, as práticas do Planejamento Urbano em nosso país.

Com efeito, algumas razões podem esclarecer essa problemática. A primeira delas é a tradição da “[...] importação de ideias na evolução do urbanismo e do Planejamento urbano no Brasil” (MARICATO, 2000, p.137), com forte impacto nas primeiras iniciativas de planejamento no século XX. O planejamento brasileiro nasceu

sob a égide dos planos de embelezamento e melhoramento das cidades (VILLAÇA, 1999 *apud* MARICATO, 2000, p.137) e sob inspiração europeia, principalmente francesa (REZENDE, 1999, p.137 *apud* MARICATO, 2000). Várias cidades viveram suas fases de embelezamento associado a uma forte ação higienista.

Esse processo se modifica profundamente quando ocorre a substituição das velhas oligarquias agrárias pela nascente burguesia comercial e industrial, causando grande impacto no modo de vida das cidades.

A partir de 1930, agora sob a hegemonia da burguesia urbana, a eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento. A cidade da produção precisa ser eficaz. Mas é justamente nesse momento que tem início um período de inconsequência e inutilidade da maioria dos planos elaborados no Brasil. (MARICATO, 2000, p. 138)

As novas necessidades de modernização e crescimento urbano modelam novas cidades, com imensos desafios de infraestrutura, exigindo novos formatos de planejamento e superando, em perspectiva, as tentativas de ordenamento urbano existentes na primeira metade do século XX.

De acordo com Celso Furtado, a partir de 1950 amplia-se a inserção subalterna do país na divisão internacional do trabalho. É um período em que chegam “[...] inúmeros eletrodomésticos e bens eletrônicos” e “[...] o automóvel, produzido por essa grande indústria fordista”, que iria transformar “[...] radicalmente o modo de vida, os valores, a cultura e o conjunto do ambiente construído” nas cidades (MARICATO, 2001, p. 19).

Esse processo se concentrou no Sudeste, segundo L.C. de Queiroz Ribeiro (2003).

[...] foi resultado daquilo que Celso Furtado chamou de ‘processo de modernização’ em vez de desenvolvimento, através do qual importou um modelo cultural dos países envolvidos. Para viabilizar esta ‘modernização’ foi necessário realizar e manter uma estrutura de desigualdade com forte concentração de renda e riqueza. (RIBEIRO, 2003, p.20, *apud* BASSUL, 2005, p. 34)

Ao mesmo tempo, esse processo induziu fortes migrações aos centros urbanos mais desenvolvidos, provocando um esgotamento das estruturas urbanas existentes. A industrialização não consegue ampliar o mercado de habitação e a

urbanização se torna descontrolada. Cresce a força de trabalho ociosa: os sem trabalho, os sem condições de vida adequada, os sem oportunidades de se inserirem na “vida moderna”.

Esse descompasso entre a reduzida oportunidade de trabalho nas cidades e o crescimento urbano vai agravar ainda mais a frágil textura das cidades e lançar as bases para a situação urbana atualmente existente. Surgem cidades divididas, onde grandes regiões carecem de infraestrutura condizente com uma vida digna. Há também as áreas de moradia precária, transportes inexistentes, faltando esgoto e água compatíveis com o uso humano.

Essas “bombas socioecológicas”⁵ existem em todas as cidades brasileiras e contribuem para a produção de indicadores de violência. No entanto, a cidade legal – aquela que possui “uma urbanização completa, ou seja onde todos os itens de consumo coletivo, de equipamentos e serviços encontram-se presentes” (COSTA, 2006, p. 148) não se compara a cidade real, construída independentemente dos planos e excluída dos investimentos públicos e privados. Por despertar o interesse em proporções inferiores do mercado imobiliário, convivem com a carência ou a ausência de ações regulares do poder público. Não é necessário ir longe para encontrar esses “guetos humanos” em uma vida suburbana.

O “crescimento ilegal” trouxe grandes impactos e provocou graves problemas urbanos, de gestão e planejamento para as cidades, despreparadas e sem meios institucionais para enfrentar uma mudança de perfil demográfico e alterações econômicas sociais profundas.

Para Bassul, “os principais municípios, surpreendidos pela rápida evolução desse processo [...] passaram a lidar com seus efeitos sem dispor de meios políticos, administrativos e financeiros suficientes nem instrumentos jurídicos adequados” (2005, p. 35) para enfrentar as situações que caracterizam o processo de urbanização na maior parte das cidades brasileiras.

As cidades foram se tornando mais complexas e as soluções apresentadas, insuficientes. Um exemplo disso foi a experiência do Banco Nacional de Habitação

5 De acordo com autora citada, as bombas socioecológicas significam: “[...] concentração territorial homogeneamente pobre (ou segregação espacial), ociosidade e ausência de atividades culturais e, ausência de regulação social e ambiental, precariedade urbanística, mobilidade restrita ao bairro, e, além dessas características todas, o desemprego crescente [...]” (MARICATO, 2002, p. 36)

(BNH), símbolo da política habitacional criada pelos militares em 1964 para atender à população de baixa renda.

De acordo com Elza Braga (1995), o projeto não teve êxito porque não priorizou os setores sociais mais carentes da sociedade.

A política de moradia do BNH não priorizou o setor popular; orientava-se sobretudo, para o mercado de rendas média e alta. Para este setor da população, era substancial a aplicação de recursos financeiros em infraestrutura urbana (sistema de transporte, saneamento, equipamentos etc), onde supostamente, seria garantido o retorno aos investimentos. (BRAGA, 1985, p. 82)

Nesse período também foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) com a tarefa do planejamento centralizado das cidades e estritamente técnico. Dessa lavra foram produzidos os Planos Diretores Integrados feitos por encomenda a escritórios e pagos pelas prefeituras.

As limitações desse período também estão relacionadas ao modo de planejar. As ações governamentais num ambiente de falta de democracia eram marcadas pela forte centralização e dissociadas da participação popular. O planejamento tecnocrático adotado se mostrou incapaz de intervir nos pilares fundamentais na vida urbana das cidades.

Para Grazia de Grazia e Evaniza Rodrigues, lideranças do Fórum da Nacional da Reforma Urbana, em artigo publicado em 2003,

O Planejamento tecnocrático era centralizado e fundamentado em princípios e normas racionalizadoras como panaceia para a resolução dos problemas urbanos, visto que se acreditava que as decisões racionais, tomadas sem a participação da população, promoveriam as condições para que as cidades ficassem mais equilibradas. (REVISTA DO RIO DE JANEIRO, 2003, p. 13)

O “caos urbano” continuou produzindo um ambiente cada vez mais hostil. Sobretudo enquanto crescia a demanda por moradia, o Estado se mostrava incapaz de produzir uma política urbana que democratizasse a terra e incorporasse a população no planejamento e na gestão das cidades.

2.3 Reforma Urbana: uma resposta da sociedade civil à desordem das cidades

A Reforma Urbana como uma bandeira progressista surge no rol das “reformas de base” apresentadas pelo governo João Goulart, na década de 1960, aperfeiçoando-se na década de 1980, estando presente suas teses na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, sancionado em 2001. Anteriormente, tinha caráter conservador e era associada às modificações urbanas ocorridas no final do século XIX com o urbanismo higienista (BASSUL, 2005, p. 37) e, no início do século XX, com as “[...] intervenções autoritárias de conteúdo antipopular, como a Reforma Passos, no Rio de Janeiro (1902-1906)”. (SOUZA, 2000, p. 155)

A mudança de conteúdo — transitando para um enfoque mais social — ocorreu a partir do Seminário da Quitandinha, em Petrópolis, no ano de 1963, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), que estabeleceu um novo conceito para a Reforma Urbana, mais próximo daquele que se conhece atualmente.

Nesse encontro, prestigiado por técnicos e políticos, produziu-se um documento “marcado pela ênfase na luta pela moradia” e pela defesa de “maior justiça social no território das cidades”. Segundo Bassul (2005, p. 37),

[...] predominava nos documentos produzidos nessa época o enfoque do planejamento calcado na boa técnica urbanística, sem menção a processos participativos que incorporassem, à formulação e a implementação das políticas públicas, as demandas e opiniões dos diferentes segmentos da população urbana, princípios que fundamentariam a proposta da reforma urbana vinte anos mais tarde.

A interrupção política provocada pela ditadura militar de 1964 adiou a possibilidade de viabilização da Reforma Urbana, que só retornaria com força renovada no período da redemocratização, ao lado da legalização dos partidos comunistas, das centrais sindicais, da União Nacional dos Estudantes (UNE) e da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), que ressurgiam naquele período. Os movimentos sociais se articularam tendo como base as ações empreendidas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), instituído no final da década de 1970.

Foi nesse momento, entre os meados e o fim da década de 80, que amadureceu a concepção progressista de reforma urbana. Essa concepção pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do Planejamento e da gestão das cidades [...]. (SOUZA, 2000, p. 158)

As teses contidas na emenda popular da Reforma Urbana⁶, apresentadas pelos movimentos sociais ao processo constituinte, funcionaram como divisor de águas na história da legislação brasileira, ao incluir na Constituição um capítulo de política urbana, especialmente os artigos 182 e 183, que deram base para o surgimento do Estatuto da Cidade. Este se constitui como novo marco legal da legislação urbana brasileira, introduzindo um novo modelo de Planejamento, que se apoia na participação como estratégia de construção de uma gestão democrática.

A Constituição de 1988 — que dá referência ao Estatuto da Cidade — estabelece que a política urbana a ser constituída terá por objetivo “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, cabendo ao plano diretor efetivar essa política e assegurar os instrumentos urbanos contidos na nova legislação.

A regulamentação da Constituição que permitiu um maior detalhamento dessa norma ocorreu após um longo percurso, mais de uma década depois, sob forte conflito de interesses e projetos político-sociais.

Qualquer estudo sobre planejamento urbano na atualidade precisa refletir sobre a disputa entre o setor empresarial e a sociedade civil organizada ocorrida no processo de elaboração do Estatuto da Cidade, que nasce dessa tarefa posta pela Constituição cidadã⁷, buscando relacionar os entraves percebidos durante a tramitação e os problemas encontrados na elaboração dos planos diretores.

O Estatuto da Cidade, sancionado em 2001, estabelece as diretrizes gerais da política urbana nos municípios, que se efetiva a partir da implantação dos instrumentos previstos na Constituição, tendo como foco a indissociabilidade entre o Planejamento e a Gestão que caracteriza a nova concepção do Estatuto, o que não ocorria no Planejamento de tipo tecnocrático que separava esses instrumentos. Na síntese abaixo, elaborada por Bassul (2005), tem-se uma referência da natureza das transformações incorporadas a partir daí pela legislação e a interdependência dessas esferas.

1 - **plano diretor** – obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e referência constitucional para o cumprimento da função social da propriedade passa a ser exigido também para as cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para aquelas influenciadas por

6 A Proposta de Emenda Popular à Constituição de 1988 recebeu o acolhimento de 130 mil eleitores e serviu de base para o texto constitucional. Ainda que não tenha sido incorporado na íntegra, foi um passo a mais na tentativa de criar uma legislação urbana para o país.

7 Expressão do Deputado Federal Ulysses Guimarães (PMDB) sobre a Constituição Federal.

empreendimentos com impacto ambiental significativo e para as que pretendam utilizar os instrumentos do Estatuto. Deve ser elaborado e implementado democraticamente e seu conteúdo incorporado pela legislação orçamentária; 2 – **gestão democrática**: deverá ocorrer por meio da ação de conselhos de política urbana, da iniciativa popular de leis e da realização de debates, audiências, conferências e consultas públicas. (p. 130)

Outros instrumentos formam o quadro referencial do Estatuto da Cidade, balizando a política urbana nacional à disposição dos municípios brasileiros, os quais realizaram, a partir da Constituição de 1988, algumas experiências locais a partir do que indicavam os artigos⁸ 182 e 183 sobre a política urbana, quando suas diretrizes ainda não haviam sido regulamentadas.

[...] parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública; usucapião especial para fins de moradia; concessão de uso especial para fins de moradia⁹; concessão do direito real de uso; zonas especiais de interesse social (ZEIS); direito de superfície; direito de preempção; contribuição de melhoria; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; operações urbanas consorciadas; consórcio imobiliário; transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança. (BASSUL, 2005, p. 131-132)

Esse processo de regulamentação demorou mais de uma década e ocorreu com muita disputa. Foi o desfecho de um longo percurso que remonta à década de 1960, quando ocorreram as primeiras tentativas de construção de uma legislação de política urbana, tendo em conta a identificação de graves problemas urbanos, principalmente o crescente déficit habitacional em face do gigantesco deslocamento populacional ocorrido das áreas rurais para as cidades, influenciando fortemente o desenvolvimento delas.

Para Silva (2001, p. 13),

A aprovação do Estatuto da cidade foi uma grande vitória da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais urbanos. Sua ação reguladora auxiliará as administrações municipais que contarão com um importante instrumento para intervir na estrutura e dinâmica dos centros urbanos.

8 A Constituição, em seus artigos 182 e 183, estabelece as diretrizes para que ocorra a plena função social da propriedade, indicando a regulamentação do processo de desapropriação e utilização da propriedade, tais como o IPTU progressivo e o usucapião.

9 [...] baseada no mesmo dispositivo constitucional, que veda o usucapião de imóvel público, permite que esses imóveis tenham a posse (e não o domínio) regularizada de maneira semelhante (BASSUL, 2005, p. 131)

A criação de um novo marco legal provocará uma mudança de paradigma na construção das políticas públicas, no planejamento e na gestão das cidades? Qual o impacto disso nas cidades?

O Estatuto da Cidade ganha um grande aliado na implementação de seus instrumentos após a criação do Ministério das Cidades, fundado em 2003, colocando em novo patamar a questão urbana no Brasil. As novas condições se dão também pelo compromisso do governo Lula, que traz para a gerência desta pasta intelectuais e lideranças populares, engajados historicamente na luta pela Reforma Urbana¹⁰.

O Brasil contemporâneo acumulou problemas graves e crônicos, decorrentes de uma longa ausência de política urbana e de um modelo dependente de desenvolvimento que transformou as pequenas e grandes cidades em regiões segregadas e desiguais. Havia necessidade de estruturação em outros patamares das instituições de planejamento urbano no Brasil, mais democrática e com políticas integradas.

O Ministério das Cidades é o principal veículo de divulgação e implantação do Estatuto da Cidade. É a primeira vez que o Estado brasileiro enfrenta, de forma mais adequada e integrada, os graves problemas do país. Uma de suas ações mais importantes é a construção de uma política urbana de âmbito nacional, tendo como fulcro os Planos Diretores Participativos. Todas as cidades com mais de vinte mil habitantes devem elaborar ou revisar de forma obrigatória seus planos diretores a partir da nova legislação federal.

A experiência de construção de um Planejamento Urbano democrático é a possibilidade de trazer à cena política as cidades escondidas, ilegais e seus habitantes excluídos da cidade desenhada tradicionalmente em diversos planos. Seria a possibilidade de efetivação do direito a uma cidade com vida equilibrada e sustentável?

Nesta direção, os planos urbanos ganham novos conteúdos, incorporando diversos instrumentos que recolocam em outros termos a ideia de planejamento. A questão da participação assume relevância na construção das políticas públicas. Os planos diretores tornam-se espaço de disputa e em que diferentes setores sociais buscarão definir seus modos de ver e viver na cidade.

10 Entre diversos nomes que compunham o governo Lula e que são egressos do MNRU, estão Ermínia Maricato, que ficou no Ministério das Cidades entre 2003 e 2005 como ministra adjunta, e Raquel Rolnik, que permaneceu entre 2003 e 2007 como secretária nacional de Programas Urbanos do mesmo ministério. As duas deixaram o Ministério após a saída do ministro Olívio Dutra.

Diante da crise urbana, como será possível realizar mudanças mais profundas? Essa questão passa pelo redimensionamento dos instrumentos urbanos postos pela nova legislação e pelo renascimento dos Planos Diretores, que ganharam ressignificação, superando o legado tecnocrático de outros períodos nos quais a população era mantida distante da discussão.

Tem importância, para a análise da experiência de participação, a questão dos projetos de cidade que se articulam com a elaboração desses Planos, a partir de visões diferenciadas na forma de conceber a cidade. Além do planejamento democrático, inspirado no Estatuto da Cidade (já apresentado), desenvolveu-se também o Planejamento Estratégico, de lógica empresarial. Para Leal (2003, p. 66),

Os paradigmas da 'Cidade Democrática' e da 'Cidade Mercado' hoje presentes na concepção do planejamento urbano das cidades brasileiras, têm se apresentado como um ponto frequente de divergência entre as correntes ditas progressista e neoliberal. Os primeiros advogam a presença e a interação do Estado e Sociedade como meio de democratizar o espaço das cidades e de permitir uma maior equidade social. Os chamados neoliberais defendem, via de regra, o mercado em detrimento da presença do Estado, tendo a ideia de empreendimento urbano como mecanismo mais eficaz para criar novas oportunidades e possibilitar 'governance' às cidades.

A lógica da cidade que se prepara para ser vendida ao turismo e aos turistas que a visitam é a consolidação da segregação espacial, em que os projetos futuros assumem prioridade. As experiências de elaboração desses Planos ocorreram em várias capitais, entre elas, Rio de Janeiro e Fortaleza.

Talvez esta seja, hoje, uma das ideias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos. (VAINER, 2002, p. 78)

Em Fortaleza, foi estruturado o Planefor, como uma articulação da sociedade civil, coordenada e mantida pelo empresariado cearense, com a missão de

formular esses projetos e posteriormente apresentar aos gestores, concluindo seu trabalho em 1999. De acordo com Silva (2007), tinha como objetivo central,

[...] estruturar a Região Metropolitana de Fortaleza como espaço vertebrado, articulado e equilibradamente desenvolvido, tornando-a centro de referência comercial, turístico, cultural, industrial, logístico e de serviços das regiões Norte e Nordeste, mantendo e potencializando a identidade conjunta e as específicas dos municípios, distritos e bairros que a compõem. Fortalecer a coesão e a justiça social na RMF e valorizar o bem comum mediante a educação, o exercício da cidadania e o acesso da população ao trabalho, aos serviços públicos e os equipamentos sociais. (p. 124)

Até a sua extinção, realizou diversas atividades, reunindo uma expressiva plêiade de intelectuais de diferentes setores. No final, teve relacionamento também com entidades populares, mas foi perdendo espaço e terreno após o início da revisão do Plano Diretor, em 2002.

2.4 A ressignificação dos Planos Diretores e o Estatuto da Cidade

Os planos diretores, redesenhados por essa nova legislação, surgem a partir de fortes conflitos existentes entre projetos, ideias, grupos ou classes sociais que disputaram quando da elaboração, no Congresso. A disputa ocorreu entre os defensores da reforma urbana e os setores ligados ao capital imobiliário em torno de concepções distintas no modo de conceber os planos diretores enquanto instrumento para viabilizar uma nova política urbana.

Duas concepções se apresentaram no universo desse debate, expressando as contradições fundamentais de planejamento e da gestão no Brasil. Tem como esteio as concepções de cidade defendidas por diferentes interesses ao longo da formação das cidades. Uma mais “tradicional”, que remonta às primeiras experiências de elaboração dos Planos Diretores na década de 1970, e a outra decorrente do planejamento participativo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Segundo o texto-guia elaborado para implementação do Estatuto da Cidade, acerca da experiência tradicional de planejamento urbano no Brasil,

A concepção de planejamento urbano então em vigor correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro [...]. Essa estratégia baseia-se na idéia da definição de um modelo de cidade ideal, traduzido em índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, tamanhos mínimos de

lotes, etc. – modelo formulado pelos países centrais de onde veio a teoria do zoneamento. A adoção de padrões urbanísticos exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade dos planos fazem parte de um quadro de hegemonia de uma visão tecnocrática na legislação urbanística. Isso significa o tratamento da cidade como um objeto puramente técnico, no qual a função da lei seria apenas o de estabelecer os padrões satisfatórios de qualidade para seu funcionamento. Ignora-se dessa forma qualquer dimensão que reconheça conflitos, e muito menos a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos. [...]. Desta forma, é um projeto que se opõe à política – campo de explicitação dos conflitos – e portanto não contém nenhuma forma de diálogo com ela. Evidentemente, em tempos de governos centralizados, esta concepção teve alguma ressonância numa realidade de sociedade civil silenciada. Porém, com a redemocratização aprofundou-se a contradição entre gestão (como prática atravessada pela política) e planejamento. (BRASIL, 2001, p. 38-39)

O planejamento tecnicista e de gabinete afastou-se da cidade real e de seus conflitos quando se aproximou da ideia de que a cidade poderia ser gerida por diretrizes urbanas autossuficientes, que orientassem por meio de regras complexas o desenvolvimento urbano, sem levar em conta a relação com a gestão concreta.

Por outro lado, a concepção proposta pelo Estatuto da Cidade busca superar essa contradição entre planejamento e gestão.

Diferentemente da concepção tradicional – que pratica uma separação total entre planejamento e gestão, havendo inclusive um conflito entre essas duas dimensões, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão na dimensão política – o novo paradigma parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto – a cidade que queremos – que corresponda ao interesse público da cidade. [...]. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade. Desta forma, é definida uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto!). [...]. Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a significar um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. (BRASIL, 2001, p. 40)

A disputa entre essas duas concepções, democrática e autoritária, na construção do planejamento urbano pode ser encontrada em diferentes momentos da história recente do Brasil.

Esse embate pode ser visto na disputa entre as forças populares e parlamentares progressistas e os conservadores, abrigados no Centrão¹¹, durante o processo constituinte. O processo de elaboração da Constituição de 1988 foi um dos mais ricos momentos de presença dos setores populares nas lutas institucionais. Acostumados com a truculência dos regimes ditatoriais, os setores populares tiveram muita desenvoltura, superando as dificuldades e organizando-se com muita energia.

A participação popular foi protagonista de muitas ideias avançadas e propostas, que acabaram por virar lei na Carta magna. “No total, foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram mais de doze milhões de assinaturas. No entanto, somente 83 delas atenderam às exigências regimentais e foram oficialmente aceitas. Entre essas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana.” (BASSUL, 2005, p.162). Nesse leito é que ressurgem com força as bandeiras da Reforma urbana, represadas pelo regime militar.

A apresentação da Emenda Popular nº 19063, de 1987, com 138 mil assinaturas, foi um marco dessa nova fase, pois apresentou uma plataforma histórica, para além do texto constitucional, tomando-se referência para o novo formato das lutas empreendidas pelas entidades populares, ao longo das décadas de 1980 e 1990. Essa plataforma foi sendo acrescida por lutas específicas por ocasião da implantação das bandeiras do Estatuto da Cidade, das Conferências das Cidades e da normatização do Conselho Nacional da Cidade.

A Reforma Urbana renasce em plena sintonia com os novos espaços democráticos que se abrem. E de forma inovadora propõe a "participação popular na elaboração e na implementação de 'plano de uso e ocupação do solo', além de sua aprovação no legislativo". (BRASIL, 1987 *apud* BASSUL, 2005, p.103).

Outra questão de disputa que se vincula a essa disputa de interesse, colocou em cena o debate acerca da função social da propriedade na Constituição, principalmente quanto ao problema da sua real efetivação. A forte concentração de terras, associada ao uso inadequado do espaço, gerou a prática da especulação imobiliária, sendo produtora da imensa segregação espacial existente nas cidades, num processo de retroalimentação profícua entre os loteamentos privados e investimento público.

11 Deputados conservadores de diferentes partidos que defendiam as ideias mais atrasadas no processo constituinte.

Dotar esses terrenos de uma função social aumentaria o controle público do território, excessivamente privatizado.

No seio desse debate é que surge a ideia de vincular a função social da propriedade a um plano urbano. A Emenda nº 19063, de 13 de agosto de 1987, apresentada pelo deputado Lúcio Alcântara, do PFL do Ceará, selou os termos dessa vinculação: “A propriedade urbana cumpre função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas em plano urbanístico, aprovado em lei municipal” (BRASIL, 1987 *apud* BASSUL, 2005, p. 106).

Coube às forças conservadoras dar sequência a um plano que traria grandes prejuízos à efetivação da propriedade de sentido social no Brasil, quando exigiram que houvesse, além de um plano municipal, uma legislação federal, regulamentando a futura norma. Em consequência, a aplicação dos novos instrumentos, passou a depender de várias instâncias decisórias, entre elas o Plano Diretor.

Assim, os planos diretores, nomenclatura marcadamente vinculada ao tecnocratismo e às experiências de política urbana durante a ditadura militar, reaparecem pelas mãos de uma manobra das forças mais atrasadas do parlamento brasileiro, na busca de inviabilizar o sentido da função social da propriedade, uma bandeira progressista que fazia parte da plataforma da Emenda Popular apresentada por setores ligados aos movimentos sociais.

A ideia foi submeter a implementação da função social da propriedade ao Plano diretor, que seria regulamentado posteriormente, adiando sua implementação.

A expressão ‘Plano urbanístico’ perdurou intacta até a votação, em primeiro turno, do terceiro e último substitutivo do relator, quando uma emenda formulada pelo Centrão, adotou em seu lugar o termo ‘plano diretor’ [...]. Mais adiante [...] uma emenda do Centrão condicionou essa vinculação entre plano urbanístico (na emenda, denominado ‘diretor’) e função social da propriedade urbana aos termos de uma ‘lei federal’, com evidente intuito procrastinatório. (BASSUL, 2005, p. 106)

A extensão dessa manobra transferiu os embates do processo constituinte para a tramitação do Estatuto da Cidade, de autoria do Senador Pompeu de Sousa, e com fortes implicações na elaboração dos planos diretores a partir de 2001, quando foi sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo forte impacto nos novos instrumentos advindos da nova legislação.

Esse processo é revelador do quanto tem sido difícil transformar o panorama urbano brasileiro. As mesmas forças que travam o andamento de propostas

progressistas dentro da constituinte dificultaram a tramitação do Estatuto da Cidade. O projeto amargou dura resistência até obter aprovação na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), em 1998.

Desde 1991, ele permaneceu engavetado nas Comissões da Câmara dos Deputados, sofrendo lenta tramitação. Com a chegada do deputado federal cearense Inácio Arruda (PCdoB) à presidência da referida Comissão, a tramitação passou a ter outra velocidade. Ele chamou para si a relatoria do Projeto e pôs em curso uma ampla articulação com os movimentos sociais urbanos, promovendo inúmeros debates, Brasil afora, e aos poucos foi recompondo uma forte rede de entidades e personalidades que foram fundamentais na aprovação do Estatuto da Cidade.

Havia uma ideia corrente de que o Estatuto terminaria pondo em risco a propriedade individual. Nisso, até a organização fascista Tradição, Família e Propriedade (TFP), chegou a ir às ruas erguendo suas bandeiras contra o que seria o perigo do “demônio”, os que queriam garantir a função social da propriedade urbana. O que não devia se estranhar. Era a primeira vez que efetivamente discutia-se a possibilidade de a propriedade urbana ter uma alteração de sentido, no âmbito da legislação federal, criando meios efetivos para uma mudança social nas cidades.

Durante a tramitação, pôde ser visto o vigor ancestral dos donos do poder e o seu estilo reacionário.

Foram apresentadas nada menos que 114 emendas, a maioria delas de índole conservadora. Ao propor a supressão de todo o art. 16 do texto primitivo, exatamente o dispositivo que fixava os instrumentos da política urbana, o deputado Paes Landim, do PFL do Piauí, argumentou: quer o projeto acabar com a propriedade. Não haverá pelo projeto, propriedade individual. (BAS-SUL, 2005, p. 121)

O que permitiu essa mudança de comportamento em relação ao Estatuto da Cidade? Segundo José Roberto Bassul na mais completa obra sobre a tramitação do Estatuto da Cidade, os empresários passaram a perceber que havia mais ganhos do que imaginavam.

Com o passar do tempo, em síntese, os experimentos municipais que ocorriam em paralelo e estimulavam a iniciativa privada; a percepção, pelo empresariado urbano, das vantagens competitivas que decorriam do processo de deteriorização das condições de vida urbana; e o sentimento de fragilidade que, e face da agudização da violência, passou a assomar aos olhos das

elites nas grandes cidades, entre outros fatores, propiciaram circunstâncias políticas que resultaram na aprovação unânime do projeto e, posteriormente, na sanção presidencial. (BASSUL, 2005, p. 150)

Os movimentos sociais lograram êxitos importantes também na elaboração do Estatuto da Cidade. Muitas de suas ideias estão contidas na nova legislação. E compreenderam a nova lei de forma mais pragmática e focada nos instrumentos e no seu potencial de implementação.

De acordo com Raquel Rolnik (2001),

[...] é a partir das definições que forem adotadas pelos planos e leis locais que os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto ganharão concretude. Assim, o caráter excludente ou incluyente da política urbana, o perfil mais ou menos redistributivo da renda e das oportunidades urbanísticas dependerá da forma como as cidades utilizem estes novos instrumentos (ROLNIK, 2001, p. 16 *apud* BASSUL, 2005, p.150).

Isso mostra como se deslocam os conflitos contidos na construção do Estatuto da Cidade para a elaboração dos planos diretores. A natureza dessas transformações exige muito dos atores e de sua força no jogo da cidade. Há quem questione essa missão depositada em planos diretores.

Marcelo Lopes de Sousa (2002) considera a aceitação do “Plano diretor como instrumento de reforma urbana” como algo que deve ser relativizado diante da efetiva possibilidade de alteração da conformação das cidades e seus conflitos sociais. Isso me leva a refletir que a construção dos consensos não se dará pelo simples fato de existir uma legislação urbana favorável. Segundo ele, prevalece com o “ideário da Reforma Urbana”: “A tendência de superestimar a importância das leis e dos planos, a se subestimarem as contradições sociais e se cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimento pacífico de novos ‘pactos territoriais’ e consensos” (SOUSA, 2002, p. 163).

A reflexão também sugere um questionamento relevante quanto aos limites da própria Reforma Urbana atual, na medida em que o controle do uso e da ocupação do solo se dá com grandes dificuldades nos marcos do capitalismo brasileiro. Na estrutura urbana existente, o Estado tem grandes limitações para implantar suas normas diante da força política da maioria dos donos da terra urbana, assim como os da terra rural, avessos a qualquer tipo de reforma democrática.

Maricato (2001) também manifesta sua preocupação quanto às possibilidades de os Planos Diretores cumprirem suas atribuições constitucionais:

[...] não resta dúvida que a nova lei dá condições para a mudança histórica do direito da propriedade urbana e, portanto, para mudar o rumo do crescimento das cidades [...]. Mas essa condição prevê a aprovação, pela câmaras Municipais, de um PD que vá contra os interesses dos proprietários fundiários e daqueles que lucram com a atividade especulativa imobiliária, que são, em geral, integrantes dos grupos que controlam o poder local. (MARICATO, 2001, p. 113)

Há, nas palavras de Maricato, uma leitura possível, visualizada a partir do trabalho de campo realizado, que a tensão pela aprovação de um Plano Diretor nos moldes do que está proposto pelo Estatuto da Cidade é uma constante e que os instrumentos permanecem submetidos à correlação de forças existente durante o processo de elaboração.

Isso significa que, mesmo sendo avançada a legislação, seus instrumentos ficam prisioneiros da composição conservadora de grande parte das câmaras municipais do país, que têm a última palavra na definição do texto aprovado. É bem verdade que a sociedade civil avançou quanto aos meios para influenciar esses processos, mas é uma disputa desigual e que exige ainda uma elevada consciência e experimentação de processos participativos.

De acordo com Oliveira (2001, p. 20), as orientações relativas ao plano diretor “[...] são, ao mesmo tempo, resultado de uma construção pactuada coletivamente e base para o controle social sobre a ação do poder público no território municipal”.

Considerando a pluralidade da sociedade e a divergência de interesses, em que termos se dará a formação desse pacto? Como os gestores encaminharão o processo de participação abrindo espaço para a democratização do planejamento? Como ocorrerá a participação dos que estão fora do círculo de poder?

A experiência de participação da sociedade na elaboração de Plano Diretores é algo recente, seja pelo acesso a conteúdos complexos do Planejamento urbano, ou pela ausência de uma cultura de participação democrática no país, em face do autoritarismo prevalecente, o que tem restringido, quase exclusivamente, o direito à participação da população, às experiências na democracia representativa eleitoral, onde a única percepção possível dos cidadãos são os processos eleitorais, quando se escolhe candidatos a cargos públicos.

Os governos autoritários, ao longo do século, têm impedido a população de uma maior participação nos destinos do Estado, tornando a sociedade civil extremamente fragilizada em sua participação e defesa de proposições de políticas públicas. Embora tenham surgido muitas lutas históricas, esse processo se deu sempre com muitas insuficiências. Após a redemocratização foram muitas mobilizações populares, mas esse processo não chegou a “[...] constituir matrizes capazes de catalisar modalidades de participação mais duradouras e objetivas, acabam sendo relegados a um segundo plano em relação às crises econômicas e social que vêm abalando o país [...]” (BAQUERO, 2001, p. 100).

As mobilizações populares ocorridas na década de 90, nos governos Collor e FHC, ocorreram também pela política empreendida por esses governos, que promoveram um amplo processo de privatização e demissão de servidores públicos. Com a eleição do governo Lula há um processo de mobilização diferente, tendo em vista a sintonia com o projeto social e político em vigor. Os movimentos sociais passam por um novo processo de aprendizagem quanto à forma de se relacionar e reivindicar no novo governo.

A população, neste governo, tem tido mais espaço de participação, principalmente nos processos de elaboração dos Planos Diretores. Mesmo com as limitações, tem sido uma oportunidade rara para tomar consciência dos problemas de sua cidade e buscar garantir no Planejamento suas propostas ou sua concepção de cidade.

A construção da política urbana nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade considera a participação popular como um instrumento de gestão democrática que contribui para a plena realização das funções sociais da cidade e da propriedade.

Para alguns autores, a implementação de processos participativos não tem sido nada fácil, sobretudo pela existência de mecanismos que criam barreiras de várias ordens como, por exemplo: os boicotes patronais, escassez de recursos, incompetência gerencial, conflitos ideológicos na administração e resistência corporativa e técnica dos detentores do saber técnico. Em processos de cooptação também se manifesta a manipulação dos esquemas de participação, reduzindo a autonomia da sociedade civil. O mesmo ocorre na desigualdade de participação dos setores sociais excluídos, durante os deslocamentos por limitação de recursos ou pela reduzida capacidade de articulação de um discurso próprio (ABERS, 1997b *apud* SOUZA, 2002, p. 386-388).

Esse processo não deve ser burocrático e enganoso, mas sim efetivado com originalidade, assegurando a presença popular. Segundo Gondim (1991, p. 83),

A participação genuína requer o envolvimento em todas as etapas do processo decisório. Quem participa não se limita a referendar, executar e dar sugestões; deve ter condições para apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecido pelos dirigentes e formular cursos de ação alternativos.

Ou, como compreende Souza (2002, p. 334) sobre a importância da participação,

Um argumento relevante a favor da participação é o seguinte: é bem verdade que ela não elimina os erros ou que é uma garantia de acerto (pois uma coletividade bem pode, livre e soberanamente, tomar uma decisão injusta ou equivocada); no entanto, uma ampla participação pode contribuir para minimizar certas fontes de distorção. A ideia de que especialistas devem decidir em nome da maioria é uma falácia; na verdade, se poucos decidem e a maioria, ainda por cima, não tem chances de monitorar ou controlar adequadamente esses poucos, a probabilidade de corrupção ou de erros de avaliação (poucos tentando interpretar as necessidades da maioria à luz dos seus próprios valores e critérios, sem considerar as opiniões da maioria) é bem maior. E, onde há corrupção e erros de avaliação, há, também, desperdício de tempo e recursos, e mais ainda: comprometimento da credibilidade das instituições.

O processo de elaboração de um Plano Diretor é um lugar de observação fundamental para verificar essa experiência de participação. A experiência pesquisada oferece a possibilidade de uma reflexão sobre o caráter da participação e a sua relação com a disputa do território municipal e os projetos de cidade que orientam o discurso dos atores sociais envolvidos.

Antes que analisemos a experiência de Fortaleza, sua historicidade e seus dilemas, vale a pena uma leitura sobre o processo urbano de Fortaleza e suas formas de redesenhar a cidade frente à expansão urbana crescente. É instigante estudar a farta literatura sobre essa história e verificar que a pequena cidade que nasceu sobre o imenso areal se transformou numa metrópole cheia de desafios, onde muitos deles têm suas origens nas ações de quem a construiu hegemonicamente e ainda hoje a constrói.

3 FORTALEZA: CIDADE DE MUITOS PLANOS E (DES) CONTINUIDADES

3.1 Antecedentes históricos

Chicó anunciou à Catarina que era hora de saírem das agradáveis rodas de conversa nas calçadas do Benfica, onde tudo se sabia da vida urbana de Fortaleza¹², e irem morar no bairro da Aldeota, lugar para onde estavam se transferindo os mais aquinhoados e ricos da cidade, e parcela restrita da população que podia morar em palacetes e bangalôs: um oásis de fartura, numa terra de miseráveis.

No clássico livro *Aldeota*, do escritor e poeta Jader de Carvalho, a formação da cidade é reconstituída a partir do interior profundo, descrita na saga de Chicó, um tangerino das terras do sertão cearense que migra para a Amazônia, onde se torna rico, e depois se fixa em Fortaleza, transformando-se em comerciante e exportador.

Na genial fabulação do autor, o novo bairro tem origem nas riquezas das elites locais, nas mercadorias que cruzaram o oceano, a partir do Mucuripe, às sombras da sonegação fiscal e do contrabando. Aldeota, o bairro, torna-se símbolo da concentração de renda e carro-chefe da ocupação no leste da cidade.

O bairro “luxo da aldeia”, como disse o cantor e compositor Ednardo, em sua canção territorial, é um exemplo do contraste de uma pequena cidade que se transformou em metrópole sem que os esforços de planejamento existentes, ao longo de mais de um século, fossem suficientes diante do crescimento urbano desordenado.

A cidade se expandiu na direção das antigas trilhas ancestrais transformando Messejana, Parangaba e Mondumbim em bairros moldados pelas levas de migrantes, que chegavam em busca de conforto, emprego e bem-estar, expulsos das pequenas cidades do interior do Ceará, das secas seculares, das epidemias e das terras concentradas nas mãos de poucos.

Quando chegaram às terras alencarinhas passaram a viver sem o direito à cidade, sem poder permanecer nas melhores terras, tendo acesso às praças e aos bons empregos. Como no Brasil, Fortaleza cresceu desigual, apartada e num contínuo rol de assimetrias sociais, faltando-lhe um projeto de desenvolvimento que permitisse às futuras gerações, uma cidade agradável, acolhedora e socialmente justa.

12 O autor faz referência à década de 1950 do século XX, quando Fortaleza tinha cerca de trezentos mil habitantes.

Fortaleza foi sendo ocupada ao longo de décadas, de forma desordenada e sem que os planos urbanos conseguissem incorporar no espaço urbano a massa pobre do interior do Estado, carente de políticas de desenvolvimento e investimentos, quase sempre concentrados na capital.

A capital cearense passou por diferentes fases em seu desenvolvimento, chegando ao porte de uma das maiores capitais do país. Fortaleza se insere no panorama de crescimento urbano desordenado que caracteriza as cidades brasileiras. Ao mesmo tempo sendo um espaço de agregação de seus habitantes e lugar de segregação e exclusão social.

No território são muitas as marcas de uma cidade que pode ser lida de diferentes formas, pela fala e pelo discurso de seus grupos, atores sociais e/ou pessoas anônimas. Há um misto de embelezamento e desencanto na dinâmica urbana. Cresce a ideia de que são necessárias novas estratégias para gerenciar o espaço urbano. Cresce ao largo do Planejamento e da técnica outra cidade que não se comunica com a cidade legal.

Quando se quer vê-la, é preciso buscá-la nas “entrelinhas”, no “não dito”, nos vestígios de um enunciado implícito do discurso oficial. Quem cuida da cidade desorganizada? Qual é o papel do Plano Diretor? Quem apresenta suas prioridades?

A cidade costuma aparecer nos jornais pelos seus estrangulamentos e nunca pelos seus anseios. Há um recorrente apelo a um processo participativo como certificação de um processo legítimo. Mas quem participa e como participa?

Esse processo de planejamento que ocorre em Fortaleza é um espaço de múltiplos discursos e de diferentes projetos. A cidade, como diria um dos informantes entrevistados, *não tem nada a ver com o que está escrito em lei*. Este, talvez, seja o grande desafio de pesquisar a experiência de participação no Plano Diretor: encontrar nos vestígios do legal, as marcas daqueles que não aparecem nos mapas da cidade e que apesar disso teimam em viver nela, defendendo suas ideias e buscando se inserir num texto mais técnico que estabelece os parâmetros urbanísticos da cidade.

A Fortaleza da primeira década do século XXI necessita de moradia digna, transporte público de qualidade, condições socioambientais e sanitárias sustentáveis e a existência de políticas de gestão democráticas que efetivamente garantam o bem-estar para sua imensa população.

A leitura, o entendimento e a interpretação das teias dessas relações se articulam, aqui e alhures, com as experiências ocorridas no Brasil, na América Latina e na própria história de Fortaleza.

3.2 A cidade e o planejamento

De região abandonada pelos colonizadores por mais de cem anos às primeiras tentativas de ocupação de seu solo, eis que surge, no chão cearense, uma das mais pujantes cidades brasileiras, igual a todas as outras em suas assimetrias sociais e políticas, carregando em sua trajetória um quadro territorial com forte concentração de renda e regiões de expressiva segregação social. É uma cidade filha do estado brasileiro e do modelo de capitalismo que floresceu neste lado da América. Uma cidade de homens e mulheres desbravadores e aprendizes da resistência nas difíceis condições de construção do país.

Os planos foram muitos; a maioria deles nunca saiu do papel. Muitas propostas não foram aproveitadas, perdendo-se nos labirintos do crescimento urbano. Como veremos, a cultura de planejamento não se constituiu satisfatoriamente. Podem-se verificar muitas iniciativas, enumeradas em projetos diversos que se perderam no xadrez que se estende por milhares de quilômetros. Havia em cada plano um sonho de ordenamento da cidade, que nem sempre se concretizava.

Fortaleza continuou se desenvolvendo e os planos correndo atrás de sua expansão. Entendê-la hoje é um bom começo para reinventá-la à luz de sua história, seus traçados e dilemas, atores e construtores e interesses diversos e projetos desiguais, para não dizer antagônicos.

Fortaleza desabrochou plenamente como cidade, somente após a ALGODÃO pecuária se fixar em importantes cidades do interior do Ceará, impulsionando o crescimento de diferentes núcleos urbanos no estado. A metrópole contemporânea era uma pequena aglomeração no século XVIII, que tinha menor importância política e econômica do que as tradicionais cidades do Ciclo do Gado, Sobral, Icó, Aracati, que se desenvolveram mais cedo.

Isso começa a mudar com o seu desligamento da capitania de Pernambuco e com as possibilidades de crescimento e intercâmbio comercial com Portugal e com outros países que controlavam o comércio internacional. A emancipação da pequena

vila custou a ganhar ritmo em seu desenvolvimento. Foi assim apresentada, em 1816, na Descrição Geográfica Abreviada do Ceará, do Ouvidor Rodrigues de Carvalho:

A vila é pobre, seu comércio de pouco vulto, ainda que o porto sofrível, apesar de ser uma enseada; mas como só as imediações do termo até a serra da Uruburetama, parte do termo de Aquirás e parte do termo da vila de Montemor-o-Novo se surtem da Fortaleza, o comércio é muito menor que o do Aracati. Não há uma só casa de sobrado e as terras são muitos inferiores. O solo é de areia solta; o tijolo, a cal e madeira são caros, e tudo concorre para ser muito dispendiosa a edificação. A casa da Câmara estava arruinada e não havia Cadeia, servindo-se as autoridades civis de uma cadeia militar, o que dá motivo a uma infinidade de contradições e etiquetas, que não se podem emendar, em muito detrimento da expedição das dependências criminais. (CARVALHO, 1816 apud GIRÃO, 1997, p 74-75)

3.2.1 Os planejadores e a cidade de papel

Além de precária, a pequena vila crescia sem um ordenamento mínimo, o que vai se transformar com a chegada de Silva Paulet, ajudante de ordens do Governador Sampaio, que chega em 1812 para assumir o comando da capital. Antes desse período não se pode falar em esforços mais relevantes em superar as dificuldades de forma mais racional e mais técnica¹³.

Na segunda metade do século XIX, Fortaleza toma contato com o trabalho de Boticário Ferreira e Adolfo Herbster, que darão sequência à expansão proposta por Silva Paulet e introduzirão novos traçados que resistem até hoje no desenho da cidade¹⁴.

O esforço de sistematizar a cidade e disciplinar seu crescimento ganha importância no período em que a cidade começa a receber os investimentos necessários para impulsionar o crescimento urbano. Chegam a iluminação pública, o transporte

13 O traçado xadrez proposto naquele momento foi a melhor alternativa para enfrentar os problemas decorrentes da ausência de pavimentação e transporte. Enquanto crescia o número de habitantes, surgiam novas sociabilidades e cresciam as exigências de circulação das mercadorias na pequena Capital.

14 Herbster produziu um conjunto de intervenções ordenadoras e plantas que abordavam com universalidade grandes problemas do crescimento da cidade. Suas intervenções datadas em 1859, 1875, 1888 concentram sua “preocupação de sistematizar a capital cearense” (GIRÃO, 1997, p. 97). Nesse período, produziu a planta exata de Fortaleza (1859), quando a cidade tinha 16 mil habitantes; a planta topográfica da cidade de Fortaleza e subúrbios, que era essencialmente expansionista, com foco no disciplinamento e na expansão do formato xadrez; e a planta da cidade de Fortaleza (1888), que aprofunda o formato xadrez (GIRÃO, 1997, p. 97).

coletivo de bonde de tração animal e a pavimentação por paralelepípedo. (COSTA, 2007, p. 63). Também se erguem os primeiros prédios, praças e equipamentos públicos como hospitais, a cadeia e o cemitério.

No fundamental, a cidade já não se circunscrevia aos *boulevares* pioneiros de Herbster, mas se aproximava, no fim do Império, de uma cidade bem diferente do tempo da areia e do vento. Muitos dos investimentos eram visíveis e davam outra dinâmica à cidade.

O desenvolvimento econômico mais forte vivenciado pelo Ceará na segunda metade do século XIX contribuiu para a atração de novos moradores, a ampliação do número de empregos e serviços urbanos. Ademais, a proximidade das zonas agrícolas mais produtivas e das rotas comerciais e marítimas e o comércio importador e exportador favoreceram a drenagem dos excedentes da província para Fortaleza. A expansão da cidade e de sua população exigiu do poder público maior controle urbano, com a atualização da legislação urbana e a decretação do código de postura, em 1865. (COSTA, 2007, p. 61)

3.2.2 A cidade e a questão social

Enquanto a cidade viu crescer suas ruas, o aformoseamento das praças, as correções de becos e o surgimento de *boulevares*, também viu com apreensão a chegada de milhares de migrantes tangidos pelas secas do interior do estado e que buscavam, na capital florescente, o abrigo e a possibilidade de salvar-se da fome e da miséria profundas.

À medida que essa população chegava, acomodava-se na periferia, impulsionando o crescimento de forma desordenada e sem qualquer estrutura urbana. Era um cinturão de miséria cercando a antiga cidade, que era circunscrita à região central. Uma cidade cuja elite se esforçava para imitar as principais novidades culturais da Europa e amedrontava-se com a convivência com os pobres.

A insuficiência do desenvolvimento da capital agravou as dificuldades de acomodação dessa população faminta de comida e de direitos humanos fundamentais como moradia, saúde e educação dignas, gerando um ambiente favorável e trágico para as diversas epidemias que dizimaram milhares de vidas no território de Fortaleza a partir da segunda metade do século XIX.

Na descrição pujante de Lira Neto, em sua obra *O poder e a peste*, sobre a vida do farmacêutico Rodolfo Teófilo, que se dedicou a cuidar dos cearenses em largo período dessas epidemias, pode-se verificar as condições subumanas em que viviam esses cearenses da periferia de outrora. Rodolfo, cearense-baiano, notabilizou-

se pelo caráter ofensivo e engenhoso de suas soluções a problemas práticos de saúde pública, que não eram prioridade para os governantes da época.

Apresentava-se como um médico de família, como os atuais profissionais do Programa de Saúde da Família (PSF). Mas ia além, pois ele mesmo financiou seu trabalho e produzia suas vacinas, como a antivaríola, que salvou milhares de cearenses. O povo não tinha direito à cidade construída.

[...] nada o enojava mais do que os trapos com que o povo se vestia. Desviava-se das redes armadas por todos os lados dentro dos barracos. Evitava tocar qualquer utensílio, esbarrar nas trouxas de roupa suja acumulada pelos cantos. Chegava a virar o rosto para não ter que encarar as faces marcadas pela miséria, tocos de dentes podres dentro da boca, olhos fundos e anêmicos, a pele escura assumindo tons esverdeados, doentios. Para Rodolfo, pobreza era a pior das doenças. (NETO, 1999, p.154)

A imensa maioria da população se espalhou pela cidade. Essas famílias, que viviam em choupanas, lembram as que moram, ainda hoje, em áreas de risco. A partir daí, chocam-se cada vez mais os interesses dos que desejam uma cidade civilizada e a imensa plebe, que não cabia nos sonhos europeus de nossas elites, as quais sonhavam com Paris e acordavam no pesadelo de controlar de todas as formas as massas miseráveis que ameaçavam seu bem-estar e o poder existente. O povo não pertencia a essa cidade.

Sob o influxo do crescimento comercial, da concentração de capital na Cidade e da assimilação dos novos padrões e valores burgueses europeus, as novas elites se voltaram para a construção de novas e suntuosas edificações que evidenciavam seu poderio econômico e seu alinhamento com o senso estético do mundo moderno. (PONTE, 1999, p. 27)

A chegada da oligarquia Acioly ao poder em 1896 instituiu uma remodelação urbana pontual — concepção de intervenção predominante em Fortaleza —, associada ao disciplinamento da população e ao discurso higienista, que busca, por meio da saúde, regular os limites físicos e sociais das pessoas dentro do território. Seu governo realiza o embelezamento e o “afrancesamento” da cidade.

O governo aciolyista, na primeira década do século XX, distanciou-se mais ainda da população. Seu estilo de governar — truculento e fraudador — enfureceu a pequena cidade e levou às ruas um novo personagem político: o povo pobre da cidade. A revolta urbana de 1912 — que o derrubou — foi um marco de mobilização

espontânea que surpreendeu até mesmo os opositores rabelistas que comandavam a rebelião¹⁵.

O historiador Sebastião Rogério Ponte (1999), em sua obra *Fortaleza Belle Époque - Reformas Urbanas e Controle Social (1860-1930)*, sugere que esse episódio representa interesses muito maiores em jogo.

[...] não seria descabido indagar se aquelas investidas furiosas sobre alguns dos signos da modernização urbana não significaram, também, uma forma mesmo que difusa, de protesto contra uma nova ordem urbana que se instaurara. [...]. Neste sentido, nos parece plausível considerar que a explosão popular de 1912 foi um contundente desabafo não só contra o governo Acioly, mas também contra uma ordenação sócio-urbana impactante mas restritiva, que prometia dias melhores via reformas, civilização e progresso, mas que na perspectiva das camadas populares urbanas mais parecia uma 'desordem' que estava mudando para pior suas vidas. (PONTE, 1999, p. 47)

Franco Rabelo, principal beneficiado da derrubada de Acioly, teve uma administração fugaz. Mesmo vencendo as eleições, teve de entregar o poder em pouco tempo, ameaçado pelas tropas de sertanejos comandadas pelo Padre Cícero que marcharam na direção da capital para depô-lo em benefício da restauração da ordem aciolyista. Não houve enfrentamento; o governo federal emplacou Setembrino de Carvalho como interventor apoiado por Acioly.

A cidade atravessou um longo período sem que houvesse um esforço de planejamento mais sistematizado. Desde as últimas tentativas de Adolfo Herbster, o que se viam eram ações pontuais, obras e construções de edifícios sem levar em conta o crescimento populacional e a ocupação ordenada do espaço urbano. Enquanto a preocupação com o embelezamento se firmava, a cidade crescia seguindo a ocupação pioneira de Paulet e Herbster¹⁶.

15 A revolta popular se desencadeou após a realização de seguidas passeatas. Em uma delas, a situação fugiu do controle. A cavalaria avançou sobre 600 menores. A revolta armada foi para as ruas, e durante três dias seguidos as trincheiras foram abertas pela primeira vez na história da cidade. Acioly caiu e assumiu Franco Rabelo.

16 Para Raimundo Girão, prefeito em 1933-1934, a cidade ficou cerca de trinta anos sem que um pensamento mais sistematizado indicasse uma nova perspectiva mais abrangente ao desenvolvimento da cidade.

3.2.3 A cidade e os planejadores de encomenda

Maria Águeda Muniz (2006) considera que a partir daí se institui a segunda fase do planejamento urbano da cidade, a era dos planos propositivos, das correções ainda possíveis no desenho da cidade. Os Planos, agora, estavam diante de uma cidade real¹⁷, que reclamava um desenvolvimento integrado, em face do crescimento populacional e de seus contrastes sociais.

Até meados da década de 1960, as proposições apresentadas são encomendadas a especialistas que, debruçados sobre seus mapas, buscam ampliar os horizontes da cidade, ora corrigindo suas “deformações” urbanas, ora projetando ou aprofundando intervenções urbanas necessárias para uma cidade que estava em pleno crescimento.

Pode-se incluir nesse rol o Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1933), o Plano Diretor de Remodelação e Extensão da cidade de Fortaleza (1947) e o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1963). Tais planos, de distintas fases da vida política da cidade, não chegaram a ser implementados pelos governantes. Por razões diversas, muitas das propostas ali contidas nunca saíram do papel, embora suas preocupações ainda persistam.

O primeiro Plano dessa nova fase foi coordenado pelo arquiteto Nestor de Figueiredo, que já havia trabalhado em outras capitais do Nordeste, como Recife, João Pessoa e Campina Grande (MUNIZ, 2006, p. 137). Ele não conseguiu concluir seu plano, pois foi demitido por Álvaro Weyne, que sucedeu o curto mandato do pre-feito Raimundo Girão, que o havia contratado. Isso certamente inviabilizou uma das melhores oportunidades de se projetar a cidade para a fase de urbanização intensa que se aproximava.

Nas palavras de Muniz (2006), o Plano introduzia o conceito de zoneamento inscrito pela Carta de Atenas e levava em conta as modificações urbanas decorrentes da existência do automóvel. Entre suas proposições, destacava-se:

17 Os Planos de Paulet e Herbster — elaborados sob o signo da invenção urbana planejada —, como registramos aqui, eram uma construção de papel, desenhada brilhantemente nos mapas e planos de expansão, mas já não davam conta da necessidade de remodelação e expansão da cidade. Nesse ínterim de trinta anos surgem as primeiras indústrias, novos bairros e a consolidação da cidade como um polo econômico e político do Estado.

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

A interrupção do trabalho de Nestor de Figueredo de preparar a cidade para as grandes transformações que se avizinhavam e o impacto disso no desenvolvimento urbano da cidade são expressões da ausência de cultura de planejamento e da falta de visão de longo prazo dos governantes, que se apegavam, como até hoje se apegam, a projetos imediatistas e pontuais.

O professor Liberal de Castro afirma que “[...] é provável que nenhuma decisão municipal tenha proporcionado efeito mais maléfico sobre a cidade do que a rescisão do contrato de Figueredo” (FURLANI, 2006 *apud* MUNIZ, 2006, p.139). Confirma-se, com esse ato de Alvaro Weyne, também a lógica de pensar a cidade pelos interesses menores, pelo caminho da descontinuidade e da incerteza.

Muito dos problemas de Fortaleza crônicos de circulação que existem ainda hoje, e sem solução para os próximos anos¹⁸, poderiam ser equacionados nesse período. As intervenções urbanas eram mais do que necessárias e podiam ter regulado, em melhores condições, o crescimento populacional da cidade, que se expandia velozmente com o aumento do fluxo constante de migrantes, os quais chegavam à cidade e provocavam novos deslocamentos populacionais, ocupação desenfreada e o surgimento de favelas, ocasionando a fuga das elites, acantoadas pela presença dos pobres, seus vizinhos intrusos.

O surgimento das favelas marca um momento de inflexão na cidade. Ela agora não apenas concentra a renda, a indústria e o bem-estar de uma minoria rica, mas acomoda a pobreza em escala crescente. Em decorrência das secas e da concentração da terra, “ a população indigente vai se alojando em barracos em terrenos

18 As obras arrastadas do metrô e a falta de integração do sistema urbano de transporte têm origem na falta de intervenções urbanas pioneiras, quando a cidade tinha cerca de 100.000 habitantes e a estrutura urbana era mais compacta.

próximos à ferrovia, às indústrias, à zona da praia e às margens dos rios, áreas desprezadas pelos grupos sociais de maior poder aquisitivo. Surgem as primeiras favelas: Cercado do Zé do Padre, 1930; Mucuripe, 1933; Lagamar, 1933; Morro do Ouro, 1940; Varjota, 1945; Meireles, 1950; Papoquinho, 1950; Estrada de Ferro, 1954.” (SOUZA, 1978, *apud* COSTA, 2005, p.15).

3.2.4 A redemocratização e o Plano Sabóia Ribeiro

O segundo Plano importante desta fase foi construído pelo arquiteto Sabóia Ribeiro, iniciado em 1947 na gestão de Clóvis Matos, passando por José Leite Maranhão e concluído pelo prefeito Acrísio Moreira da Rocha. Esse, sem dúvida, foi o mais arrojado dos Planos desse período. Talvez por isso tenha sido o que mais assustou as forças econômicas da cidade, pois requeria um rol de intervenções urbanas que, se realizadas à época, garantiria um outro desenho de cidade, e certamente com onerosas somas de recursos.

Para ele, a cidade teria de se adaptar à modernidade e precisava alargar suas avenidas e melhorar a circulação. Fortaleza, na década de 1950, já tinha uma população de cerca de 270.000 habitantes. Esse crescimento o fez propor um rol de avenidas que ampliaria bastante a circulação na cidade, além de um novo código urbano e uma nova proposta de como fazer a cidade crescer de forma mais uniforme, inserindo a questão dos vazios urbanos.

De acordo com apresentação de Sabóia (REVISTA DO INSTITUTO DO CEARÁ *apud* MUNIZ, 2006, p.143), seu intento era instituir:

- a) um sistema viário hierarquizado, com avenidas radiais, subradiais e circuitos acomodados à malha ortogonal. Isto daria a cidade um plano geral que a enquadraria no tipo radial-perimetral;
- b) modificações no traçado e funcionamento do sistema ferroviário, com a articulação dos sistemas de transportes (ferroviário, marítimo e aéreo) ao sistema viário (avenidas);
- c) elaboração de um novo código urbano;
- d) urbanização do Arraial Moura Brasil como bairro popular.

Uma questão que considero fundamental nesse plano é a introdução da discussão dos vazios urbanos. Basta ver o debate sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em 2008, que requer, antes de tudo, um diagnóstico preciso sobre a localização das terras ociosas no território municipal.

3.2.5 O Plano Hélio Modesto e a abordagem integrada

No início da década de 1960, ocorreu mais uma tentativa de planejar Fortaleza. Não era para menos. A cidade alcançava o patamar de 514.813 habitantes, segundo os dados do Censo IBGE. Para essa tarefa foram chamados o urbanista Hélio Modesto, a urbanista Adina Mera, o sociólogo José Arthur Rios, o engenheiro Mário Laranjeiras Mendonça e contou a participação de outros segmentos da cidade (MUNIZ, 2006, p.155).

Esse Plano, diferentemente dos outros, adotou uma outra perspectiva, na medida em que fora construído de forma multidisciplinar e permitiu que outros setores pudessem participar de sua elaboração. Pode-se dizer que desse ponto de vista ele quebra o paradigma dos planejamentos individuais. A proposta¹⁹ apresentada aumentava

[...] as possibilidades de crescimento vertical em determinadas áreas da cidade. Nas zonas residenciais – ZR2, foram permitidas edificações com até oito pavimentos. Na área central as construções puderam atingir até doze andares, embora esse zoneamento ainda não abrangesse a área a leste do ramal Porto Mucuripe – Parangaba. Propôs ainda a construção de avenidas e parques ao longo do leito dos riachos Pajeú, Jacarecanga e Aguanambi, como já havia indicado Saboia Ribeiro (CODEF, 1979 apud Costa, 1988, p. 87)

Fortaleza era uma cidade que se desenvolvia atraindo numerosa população para seu interior e constitui-se nesse período importante instituição de ensino como a UFC, que iria formar os principais quadros da administração pública e privada do Estado, pelo menos até a chegada da Unifor e Uece na década de 1970.

¹⁹ Entre suas propostas estavam a construção da Avenida Beira-Mar, a Perimetral, a expansão do Aeroporto e o saneamento em áreas do rio Cocó.

A ditadura militar alterou a forma de se relacionar com as cidades. Era o primórdio da explosão urbana no Brasil. A falta de democracia certamente contribuiu para a inexistência de um debate mais amplo sobre os problemas urbanos em plano nacional. Houve, por parte dos militares, um esforço para enfrentar essa crise, mas de uma forma tecnocrática e confinando o pensamento da cidade a grupos reduzidos de técnicos.

É conhecido como se fortaleceu nesse período o tecnocratismo no Brasil. Diversos órgãos são criados para enfrentar a desordem urbana que crescia. Há uma centralização nacional da política de habitação no BNH e uma tentativa de produzir o Planejamento de forma tecnocrática como forma de conter as novas configurações do ordenamento urbano.

Se a participação de segmentos sociais é inexpressiva ao longo da evolução urbana de Fortaleza, no período militar isso desapareceu por completo do horizonte. Os Planos eram criação de técnicos, distante do olhar e da vida das populações urbanas mais carentes. Pensar a cidade não era atributo da população.

3.2.6 Os Planos sob o signo do tecnocratismo e o autoritarismo

No início da década de 1970, o prefeito José Walter Cavalcante contratou a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana (PLANDIRF), buscando situar o desenvolvimento de Fortaleza frente à nova realidade dos municípios vizinhos. Na verdade, a cidade já se preparava para ser escolhida como uma das oito regiões metropolitanas criadas pelo governo federal em 1973.

No Brasil, a criação das Regiões Metropolitanas deu-se num contexto de forte repressão política, em plena vigência da ditadura militar. As regiões de São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém foram criadas pela Lei Complementar nº 14 de 08 de julho de 1973. A RM do Rio só foi criada após a fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro em 1975. (SILVA, 2007, p. 123)

O Plandirf, como ficou conhecido, foi de responsabilidade do consórcio de empresas Serete S.A Engenharia, SD Consultoria de Planejamento Ltda. e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, e pensou, pela primeira vez, a cidade e a sua relação com os municípios vizinhos. Fortaleza cresceu ao longo dessas décadas, como sua periferia fosse se ampliando sem “fronteiras”. Muitos municípios crescem na sombra

da grande cidade, à beira do litoral. Entre suas propostas (Legfor, 2003, p. 23), destacam-se:

- a) as primeiras tentativas de desfavelamento, por meio de construção de conjuntos habitacionais;
- b) apresenta um tratamento integrado da questão urbana nos seus aspectos físico-territoriais, econômicos, sociais, políticos-institucionais e administrativos com abrangência metropolitana;
- c) proposta de zoneamento urbano que adota o conceito de corredor de atividades.

3.2.7 Novo Plano Diretor Físico (1975)

Esse Plano, realizado na gestão do prefeito Evandro Aires de Moura, foi organizado sob a coordenação da Codef e tinha o Plandirf como diretriz. Destaca-se pela existência de um Plano de Zoneamento, sistema viário e parcelamento do solo, tratando integralmente o município como área urbana. Possuía um plano viário que classificava as vias como expressas, arteriais, coletoras e locais. Propunha um zoneamento que incluía a existência de quatro zonas residenciais diferenciadas; renovação e expansão do centro urbano e descentralização de atividades; zonas industriais; zona especial de praia e parcelamento do solo, em que 35% eram destinados ao sistema viário (Legfor, 2003, p. 23).

3.2.8 O Plano diretor Físico de Fortaleza (1979)

Construído em função das diretrizes do PLANDIRF se constituiu como uma atualização do que fora elaborado em 1975. Executado no governo de Lúcio Alcântara, quando a cidade já tinha atingido 1.300.000 de pessoas, era um esforço de resposta à ordenação urbana desenfreada que dominava a cidade. De acordo com Muniz (2003) o Plano pretendia as seguintes ações:

- a) revitalização da zona central, incentivando habitação coletiva;
- proibição de atividades que produzissem grande volume de tráfego em áreas residenciais;

- b) criação de subcentros a partir do estímulo ao adensamento populacional e à localização de atividades, induzindo a ocupação;
- c) priorização das áreas que apresentem maior densidade populacional para os investimentos públicos, principalmente no que diz respeito ao saneamento básico e ao transporte público;
- d) promoção de uma política habitacional de interesse social.

De acordo com o referido Plano, a organização espacial de Fortaleza foi classificada em quatro zonas de atividades: comercial, residencial, industrial e especial. Havia um esforço de enfrentar o desafio da ocupação territorial da cidade que se espalhava de forma desordenada. A perspectiva estabelece um horizonte de segregação e ocupação do território no mesmo ritmo que seguiu o crescimento da cidade.

A Síntese Diagnóstica (2004) elaborada pelo Legfor contextualiza bem o cenário urbano da cidade desse período:

[...] a suburbanização das classes menos favorecidas e inicia-se o processo gradual de verticalização das moradas da classe média. Concomitantemente, assiste-se, em bairros novos que ainda dispunham de grandes glebas, à produção de tipologias residenciais unifamiliares, que serviam, principalmente, a uma demanda de profissionais liberais, no entorno do Iguatemi.

3.2.9 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (1992)

A elaboração desse Plano, pode-se afirmar, ocorre de forma nova, se comparada aos seus antecessores. Embora se desenvolva sob a sombra dos técnicos da prefeitura, pelas circunstâncias existentes, abriu-se mais para a sociedade por meio de diversos seminários realizados. Em que pese isso, a participação popular foi inexpressiva. Talvez pela insuficiência de entendimento do tema e também pela reduzida prática democrática existente no país, sobretudo no que se refere a alguns setores populares.

Esse Plano se beneficiou de um rol de proposições que estavam em cena desde a criação do capítulo de política urbana na Constituição Federal de 1988, com destaque para a função social da propriedade. Em certo sentido, antecipou muitos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, que só iria ser sancionado em 2001.

Entre as propostas diferenciadas, destacam-se: a existência pela primeira vez num Plano Diretor, do direito de a população participar de um planejamento

urbano. Em seu vigésimo artigo, inciso XIX, propõe: “assegurar a participação da população no planejamento e controle da execução das diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento PDDU-FOR”. Isso seria certamente um grande trunfo nas mãos de uma população informada e convicta do direito à cidade.

Entretanto, mesmo com esse instrumento, a população ainda tem enorme dificuldade de fazer valer seu direito. Em geral, tal discussão fica restrita a círculos mais politizados e informados. Esse desafio permanece na ordem do dia mesmo com a vigência do Estatuto da Cidade, ou, colocando de outra forma, como a população pode se apropriar desses instrumentos que melhoram o controle social da cidade?

Também podemos encontrar diferentes instrumentos que, se aplicados, certamente daria grande perspectiva para o enfrentamento do caos urbano. Nesse Plano estão contidos a regularização fundiária, o fundo de terra e o imposto progressivo. Um rol de possibilidades para melhorar o uso e ocupação do solo. Esse Plano tem uma longa vigência, 16 anos de atividade. Desde 2002 deveria ter sido revisado, por exigência do Estatuto da Cidade.

3.2.10 O Plano Diretor (2002-2008)

Desde 2002, a cidade aguarda um novo Plano Diretor. O que poderia ser um processo renovado sob a vigência do Estatuto da Cidade, transformou-se num penoso processo, recheado de problemas e impasses que estão para além da aplicação burocrática dos requisitos legais. Diante da necessidade de formação do pretendido Pacto Urbano, proposto pela legislação federal, travou-se uma batalha forte por posições, que na verdade representam o lugar de cada no espaço urbano.

O prefeito Juraci Magalhães (2000-2004) contratou a Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontim (ASTEF/UFC).

Em fins de 2004, quando o documento já tramitava na Câmara Municipal de Fortaleza, o Ministério Público, em conjunto com a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF, interpôs ação civil pública contra o Município de Fortaleza e a ASTEF, responsável pelo trabalho (Processo 200481.00.020673-9). A ação questiona, entre outros aspectos, a existência de ‘vício insanável’ na elaboração do Plano Diretor no tocante à participação popular. Tal controvérsia levou a atual gestão municipal a retirar, em 16 de maio de 2005, o projeto de Lei da Câmara, a fim de dar início a novo processo

de discussão com a devida participação popular. (GONDIM; LIMA; MOREIRA, 2006, p. 284)

A prefeita Luizianne Lins (2004-2008) só retomou os trabalhos em fevereiro de 2006, seis meses depois da retirada na Câmara Municipal, em maio de 2005. A prefeitura municipal definiu sua estratégia de participação organizando um Núcleo Gestor do Plano, integrando os diversos setores organizados da cidade, e encaminhou a construção do debate em diversas etapas, assim distribuídas: a) capacitação comunitária (capacitação de servidores e dos moradores – 14 áreas), b) leituras comunitárias (7 áreas), c) dois fóruns do plano diretor d) Congresso da Cidade, onde seria aprovado a minuta a ser encaminhado à Câmara Municipal.

No início de 2007, a prefeitura apresentou sua Minuta de lei que estabelece o novo Plano Diretor. Após um longo e tumultuado processo, a população de Fortaleza passa a ter acesso ao conjunto de diretrizes que orienta a política urbana de Fortaleza e revisa o antigo plano de 1992, ainda em vigor. A proposta apresentada insere questões fundamentais na discussão, como a criação de ZEIS, a regularização fundiária e a gestão democrática da cidade, de acordo com o que determina o Estatuto da Cidade.

A história urbana de Fortaleza está repleta de Planos, muitos deles com propostas que a cidade nunca viu em prática. A cidade foi se desenvolvendo e as soluções corretivas foram ficando cada vez mais impossíveis e onerosas. É certo que a cidade não esperou pelos planos para se desenvolver, sendo este, talvez, o descompasso responsável pelos principais problemas enfrentados.

Quando havia melhores condições para realizar novas intervenções, nem sempre o poder público ou as forças econômicas existentes tinham convencimento necessário. A cidade se expandiu negando o direito de pensar e intervir dos mais pobres, dos que desbravaram suas fronteiras nas piores condições humanas. Pensar a cidade sempre foi visto como uma atribuição dos “homens de bem” — isso é até compreensível em um país de forte herança escravocrata e tradição autoritária da maioria das lideranças políticas com forte influência sobre o Estado e suas políticas públicas.

A elaboração desses planos, em geral, excluiu o povo. A cidade foi pensada por especialistas, técnicos e forças políticas que ignoravam o papel da população na construção da cidade. Mesmo sem poder sentar à mesa para pensar sua cidade, a

população apesar de ignorada, foi sempre um dos mais importantes atores de sua construção.

A elaboração do Plano Diretor Participativo se dá em condições mais favoráveis do ponto de vista da intervenção governamental. Vive-se uma conjunção de fatores que viabilizam a promoção de modificações urbanas no país. A existência de ambiente político favorável, o apoio do governo federal, uma legislação urbana avançada em vigor e uma maior capacidade dos setores organizados de elaborarem seus propósitos criam os elementos necessários para viabilizar essa empreitada do planejamento.

Pensar a cidade de forma estratégica sempre foi o grande desafio das gestões públicas. Em Fortaleza não foi diferente. De Paulet ao Instituto Pólis, essa exigência sempre esteve presente. Muitos governantes a ignoraram, caindo na tentação dos modismos estéticos. O crescimento da cidade há muito reclama um modo de pensar diferente.

Nosso propósito a partir dessa fase de elaboração é verificar na experiência concreta como se apresentam antigos e novos dilemas no tocante ao processo de participação, na perspectiva da Cidade que se quer e sonha. Na sequência, discutiremos a Fortaleza do século XXI e, em seguida, o processo da revisão do Plano Diretor, seus limites e avanços.

3.3 A Fortaleza do século XXI e os desafios da metrópole²⁰

As principais alterações surgidas em Fortaleza nesse período estão associadas às modificações políticas ocorridas nas últimas duas décadas do século passado, principalmente após a ascensão do grupo liderado por Tasso Jereissati ao governo do Ceará. Nesse ciclo teria acontecido a transição da cidade provinciana para a metrópole com ares de modernidade (BERNAL, 2004).

A partir de 1986, o “governo das mudanças”, sob a liderança de Tasso, produziu uma nova linha de atuação governamental, visando alavancar a modernização do Ceará iniciada nos governos anteriores, e a capital teve um novo papel nessas transformações. Para Gondim (2007),

²⁰ “Há uns 30 anos, ainda vivíamos no tempo da cidade. Hoje, apresenta-se o tempo da metrópole”, segundo o geógrafo Eustógio Dantas (O POVO, 2008, p. 23).

[...] a modernização da economia e da administração pública do Estado antecedeu a ascensão ao poder dos ‘jovens empresários’ em mais de três décadas, se for considerada como marco de transformação a criação do Banco do Nordeste, em 1951. Com efeito, os quadros dessa instituição forneceram técnicos e dirigentes para a gestão pública estadual tanto na época dos ‘coronéis’, como no ciclo dos ‘governos das mudanças’. [...]. Os autodenominados ‘governos das mudanças’ foram responsáveis por modificações no modelo de desenvolvimento do estado, acentuando o domínio da Região Metropolitana de Fortaleza e fortalecendo o papel da capital como centro de serviços, com destaque para o turismo. (p. 133)

A ação governamental transformou a capital cearense num território de forte atração turística, malgrado as limitações estruturais do tipo de emprego que oferta, caro e qualificado, se comparado com outros setores. Segundo Bernal (2004),

Sem dúvida, o turismo é uma atividade geradora de emprego, porém requer mão de obra qualificada em todos os níveis, não encontrando oferta disponível no Estado. Os resultados alcançados ainda são insignificantes para erradicar os níveis de pobreza e miséria do Estado, além de injusta distribuição de renda. Estudo do Banco do Nordeste (2000) revela que o turismo no Ceará ocupa um entre cada nove trabalhadores da população economicamente ativa, que corresponde, em números absolutos, a 350 mil pessoas. Estudo de Castelar; apud Rocha Júnior (2000) revela que os investimentos em infraestrutura turística não geram, de imediato, efeitos multiplicadores significativos para a economia do Estado. (p. 78)

A estratégia remodeladora incluiu a construção de obras estruturantes e um forte esquema publicitário, visando transformar a cidade num “paraíso tropical²¹”, que pudesse inserir a capital no mapa dos turismos nacional e internacional. Tanto a prefeitura quanto o governo estadual investiram pesado nas obras de reestruturação de Fortaleza como vitrine do projeto turístico.

De acordo com Gondim (2007, p.118), um conjunto de obras foi realizado pela prefeitura, tais como: “construção de viadutos, abertura ou alargamento de novas vias, implantação de terminais integrados de transporte, reforma da Praça do Ferreira e do Mercado São Sebastião, construção de um novo prédio para o mercado central e reurbanização da praia de Iracema”, e pelo governo do Estado, como “o novo

21 Expressão utilizada pela socióloga Linda Gondim (2007, p.116) quando se refere à ideia construída para Fortaleza pela estratégia publicitária das novelas apoiadas pelo governo do estado — no caso, a novela *Tropicaliente*, de Walter Negrão.

aeroporto internacional, a rede de esgotamento sanitário, o transporte metroviário, a reforma da Ponte dos Ingleses e a construção do Centro Dragão do Mar”.

O conjunto das intervenções urbanas ocorridas em Fortaleza nesse período foi implantado de forma bastante desigual, produzindo e ampliando a segregação secular da cidade. A expansão urbana retroalimentou-se, intensificando a expulsão dos pobres e das classes médias baixas, empurrados para a periferia ou para outros municípios da Região Metropolitana.

No centro, na Praia de Iracema e na Aldeota predomina a construção de grandes equipamentos de comércio e serviços, a exemplo dos novos mercados Central e São Sebastião, Centro Cultural Dragão do Mar e shopping centers, enquanto nos bairros da periferia as obras não passam de calçamento e outras necessidades primárias. Esta dualidade reflete a ganância da especulação imobiliária, que transforma a cidade numa ‘colcha de retalhos’, regulada unicamente pelo valor financeiro do metro quadrado da terra urbana, contribuindo para acentuar ainda mais a segregação, as desigualdades e a exclusão no sistema habitacional. Isto contribui para agravar a situação do espaço habitado, com o aumento das favelas, ao lado do crescimento dos condomínios fechados, que são verdadeiras fortalezas em microespaços privilegiados da burguesia. Devido ao enorme crescimento dos custos de moradia e do uso do solo urbano na capital, a alternativa para as classes médias empobrecidas é o deslocamento para os espaços menos onerosos de outros municípios da RMF, a exemplo de Eusébio e Caucaia, enquanto o operariado da indústria manufatureira e da construção civil tende a se deslocar para os municípios de Maracanaú (sede do I Distrito Industrial) e Maranguape. Estes movimentos da população caracterizam a periferização da pobreza urbana ao lado das fortificações da burguesia nas áreas mais valorizadas da cidade, como a Avenida Washington Soares e o Porto das Dunas, integrante do município de Aquiraz, que foi paulatinamente sendo apropriado por moradores da classe alta de Fortaleza. (BERNAL, 2004, p.182-183)

A expansão de Fortaleza desenhou uma cidade com fortes assimetrias sociais, em um rastro de ações pontuais ou planejadas que se estende por vasto território, ultrapassando fronteiras e pressionando as dinâmicas dos municípios da Região Metropolitana (RMF)²². Silva (2007) analisa essa questão e revela o caráter da expansão contraditória, que ocupa novos terrenos e abandona os antigos espaços, deixando-os inutilizados para a cidade.

22 A Região Metropolitana é composta dos seguintes municípios: Fortaleza, Caucaia, Aquiraz, Pacatuba, Maranguape, Maracanaú, Euzébio, Guaiúba, Itaitinga, Chorozinho, Pacajus, Horizonte e São Gonçalo do Amarante.

O transbordamento da cidade de Fortaleza em direção aos municípios da área metropolitana é recente, e localizado. Ocorre nos setores sudoeste e oeste. O excessivo uso especulativo do solo urbano, principalmente da cidade matricial, comprova que a cidade expande seus limites, deixando, porém no seu interior, considerável quantidade de lotes vagos. Esse processo pode ser observado, inclusive, no interior da RMF. A formação de enormes periferias urbanas, a favelização seja rural ou urbana, aliadas a ocorrência de áreas com um significativo nível de desenvolvimento [...]. (SILVA, 2007, p.119)

Fortaleza se consolidou como uma das cinco maiores capitais do país, com uma forte presença no cenário do Nordeste. Uma “capital turística” que se desenvolveu acentuando a desigualdade social e a concentração de renda. Os sinais da (des)ordem desse crescimento estão em todo lugar, deixando à sombra da cidade do sol, uma extensa área de moradia precária com problemas nas áreas: de violência, transporte insuficiente, desemprego, informalidade e ausência de controle urbano, os quais não condizem com a “imagem” de uma cidade moderna que se propaga.

As questões da habitação, do transporte e do emprego se tornaram grandes problemas a serem enfrentados, dada a dimensão que alcançaram no processo de exclusão social do território. Os indicadores perversos têm um impacto negativo na vida de milhares de pessoas na cidade, provocando a negação da cidadania e o bem-estar de todos.

Um exemplo são as áreas de risco²³, que se constituíram em zonas excluídas dos planejamentos e da gestão, crescendo à margem das ações governamentais. São lugares onde se concentram milhares de famílias sem proteção social, expostas a uma nefasta situação de pobreza, indicando o desencontro entre crescimento urbano e ampliação do bem-estar da maioria da população.

Os indicadores sociais e econômicos de Fortaleza mostram que a origem desses problemas é estrutural, relacionada à formação da cidade, construída sob o signo da desigualdade econômica, social e espacial.

Os indicadores socioeconômicos evidenciam que Fortaleza se urbaniza, empobrecendo a maioria de sua população. De acordo com a Prefeitura de Fortaleza, somos uma das cidades mais pobres do país. O índice de Gini – indicador que mede o grau de pobreza – chega a 0,6220. Outros indicadores confirmam profundas desigualdades socioeconômicas vivenciadas pela população de Fortaleza: taxa de ocupação informal de 53,94% e a taxa de desemprego total de 12,34%, índice de analfabetismo entre a população adulta de 27,7%; índice de evasão e repetência escolar, respectivamente, de 13,5%

23 “Fortaleza possui 22.984 famílias em 105 áreas de risco de Fortaleza.” (CENTRO DE DEFESA E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS(CDPDH) *apud* CABRAL; FERNANDES, 2008, p. 140

e 15,5% [...] Fortaleza apresenta um déficit habitacional de 77.615 unidades domiciliares, tendo 100 mil imóveis desocupados de propriedade privada (CABRAL; FERNANDES, 2008, p. 141)

Em Fortaleza, encontra-se a pobreza e a riqueza extremas (CABRAL; FERNANDES, 2008). Quando ocorre algum tipo de ação do Poder Público visando à transferência desses moradores das áreas de risco para conjuntos habitacionais, ainda assim é possível ocorrer o retorno de parte dessas famílias aos seus antigos locais de moradia, tendo em vista a insustentabilidade de suas existências. “Muitos voltam para áreas de risco, alegando redução de poder aquisitivo, ocasionado pela fuga do aluguel, desemprego e desespero de quem não tem para onde ir.” (CABRAL; FERNANDES, 2008, p. 149)

Trata-se de falta de prioridade mais histórica e ausência de investimentos no setor habitacional da cidade, decorrentes da ausência de financiamento dos governos estadual e federal ou do próprio município, que não reunia aparato institucional para uma política habitacional de maior envergadura. Diante da forte crise urbana e sem nenhum alinhamento político e administrativo com o governo estadual, no fim do mandato da então Prefeita Maria Luiza (1985-1988) foi aprovada a Lei 6541/89 — o chamado fundo de Terras, que buscava enfrentar esse desafio.

A questão da crise urbana com foco na habitação popular e a necessidade de planejamento e ausência de investimentos na área social prossegue na década de 1990 com ações insuficientes para conter a situação. A gestão Ciro-Juraci (1989-1992) e, posteriormente, as gestões de Cambraia (1993-1996) e Juraci Magalhães (1997-2004) não reverteram essa tendência de aumento de moradias precárias, um longo período sem priorização do Planejamento da cidade, deixando em segundo plano a participação social e os investimentos sociais, sobretudo para os setores mais pobres e vulneráveis.

A prefeitura de Fortaleza na gestão da Prefeita Luizianne Lins tem realizado por meio do Habitafor, um programa habitacional que tem o objetivo de reduzir as áreas de risco da cidade. Mesmo estando longe das metas propostas em sua campanha de 2004, de construção de 40.000 casas em seu primeiro mandato, é um esforço que contribuiu para a mudança do panorama das áreas de risco, embora não haja volume para debelar o histórico déficit habitacional.

Segundo os seus técnicos, a “[...] ideia é reduzir, nos próximos anos, 60% do total das áreas de risco historicamente instaladas na cidade”. De acordo com o Relatório de Atividades da Habitafor de janeiro de 2008, foram realizadas pelo órgão as seguintes ações:

714 unidades habitacionais construídas pela Prefeitura; 744 entregues através de parceria com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica – **totalizando 1460 casas entregues pela prefeitura através do Habitafor** - ; cerca de 30.000 ações em análise e andamento de Regularização Fundiária e 4.419 casas sendo construídas pela prefeitura, 128 casas sendo construídas através da parceria com o programa Crédito Solidário da Caixa Econômica, 384 unidades habitacionais sendo construídas em parceria com o Programa de Subsídio Habitacional do Governo Federal – **totalizando 4.931 casas sendo construídas pela Prefeitura através da Habitafor**.

A questão habitacional requer muito mais do que a ação pontual de um órgão; necessita de ser enfrentada como resultado de uma política permanente, ancorada em um plano diretor que democratize a ocupação do solo em Fortaleza, considerando a reduzida construção de habitações populares desde o governo de Maria Luiza, em 1985 (ver Anexo).

O frágil processo de democratização se expressa no ordenamento dessas áreas, agravando as condições precárias de sobrevivência dessas populações, expondo-as ao alvo de organizações criminosas e à cultura da violência.

Uma questão que se associa à presença de áreas degradadas é a violência, embora essa questão esteja presente em todas as classes sociais, decorrente da força de estruturas criminosas globalizadas e com tradição de corromper até mesmo o aparato institucional. Revela um clima de insegurança que se espalha por toda a cidade²⁴, sem que ninguém esteja imune nas ruas e nas casas cercadas por segurança privada.

24 O Governo do Estado do Ceará implantou, em 2007, o programa Ronda do Quarteirão, em diversos bairros da cidade, com o objetivo de coibir a violência existente. Embora não tenha ainda estudos sobre o impacto disso como política, percebe-se como mais uma ação paliativa de combate à violência, cercada de um forte marketing político. A resposta imediata é que aumentou a demanda nas delegacias fruto das frequentes prisões ocorridas e há uma boa aceitação da população.

Um estudo realizado sobre o bairro Bom Jardim²⁵, onde se concentram as residências de milhares de trabalhadores, mostra o agravamento dessa questão em locais periféricos, o que demonstra que essas áreas se tornam portas de entrada de drogas, causando sérios danos à integridade mental e física desses contingentes excluídos.

A situação parece vir se tornando mais delicada em virtude da maior presença de drogas, como o crack na Região. Como se trata de uma droga com alto poder de excitação e dependência, o crack é um combustível significativo na produção de crimes no interior das comunidades mais pobres do Bom Jardim. Para os moradores, isto tem impacto significativo na violência e nos crimes ocorridos no Bairro. Conforme dados do CIOPS, em 2005 e 2006, foram registradas, respectivamente, 119 e 149 chamadas de ocorrências de consumo de drogas. Em relação ao tráfico de entorpecente, em 2005, houve 74 registros de chamadas e, em 2006, 84 registros. Como é fato conhecido, o consumo e o tráfico de drogas são componentes de extrema relevância na ocorrência de outros tipos de crimes, como por exemplo, assaltos e furtos cometidos por adolescentes viciados e dispostos a ações extremas para aquisição de dinheiro destinado à compra de droga ou pagamento de dívidas com traficantes. Apesar das denúncias feitas pelos moradores, a situação, segundo eles, permanece praticamente inalterada, com venda e consumo em plena luz do dia. (PAIVA, 2008, p. 257)

A concentração de renda e as taxas de informalidade decorrentes da crise estrutural do emprego²⁶ também se proliferam pela cidade, refletindo a situação social precarizada de milhares de famílias que buscam sua sobrevivência em pequenos negócios. A ocupação dos ambulantes, associada ao descontrole urbano, produz um cenário de caos no espaço da cidade.

Um amontoado de trabalhadores ocupa praças de Fortaleza, cruzamentos de ruas, percorre ônibus, anda de casa em casa, fecha negócios por telefone. Da feira de peixes que ocupa calçadas do Montese aos vendedores de churrasquinho do Joaquim Távora que terceirizam seus equipamentos, a opção pelo trabalho informal gera um forte embate com o mercado formalizado na guerra pela sobrevivência em Fortaleza. (O POVO, 2008, p. 28)

25 O Bom Jardim é considerado um dos cinco bairros mais violentos de Fortaleza, de acordo com a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS) (PAIVA, 2008, p. 234).

26 Embora a crise não tenha alcançado o Brasil com a proporção dos países ricos, é provável que uma retração da economia provoque uma "onda de desemprego", ocasionando maiores pressões sociais sobre a vida nas cidades.

O “*rap do real*” composto por Pedro Luís e Rodrigo Maranhão traduz o que move a sobrevivência e a persistência dessas pessoas na busca por melhores dias. Da fragmentação do cotidiano, retiram música da realidade de pedra.

Vendo pano pra cortina
Vendo verso, vendo rima
Carta pro rapaz e carta pra menina
Eu vendo prova de amores
Por minha poesia e fantasia
Quanto vai pagar?
Um real aí é um real
[...]

Com quantos reais se faz uma realidade
Preciso muito sonho pra sobreviver numa cidade
Grande jogo de cintura
Entre estar esperto e ser honesto
Há um resto que não é pouca bobagem.

As ruas da cidade certamente sentirão o impacto da crise atual do capitalismo internacional, que atingiu os países ricos e começa a cercar os países de economia emergente, entre eles o Brasil, provocando desemprego e recessão. Com efeito, produzirá também incertezas e cenários de instabilidade para a vida nas cidades, o que deve ser levado em consideração no cenário de implementação do Plano Diretor e a administração das cidades, a partir de 2009.

Outra questão problemática na cidade é o transporte. Quem se aventura a se deslocar em momentos de grande congestionamento em diversas ruas conhece o valor do tempo e a carga de stress e de cansaço que o motorista sofre ao tentar cruzar a cidade em busca de seu destino. O problema atinge todas as pessoas, de todas as classes, seja no transporte público ou nos veículos particulares, dado o aumento da quantidade de carros nas vias, enquanto estas conservam a mesma estrutura de décadas atrás.

A maratona de um grande contingente de trabalhadores começa muito cedo²⁷, cruzando a cidade em suas bicicletas, a pé ou de ônibus, a fim de chegar ao

27 Segundo o Detran, há um crescimento anual de 7% da frota de veículos em Fortaleza. Surgiram na última década mais 200 mil novos carros. Hoje, cerca de 540.000 veículos trafegam nas ruas. Ao lado desse gigantesco número, circulam, ainda, 1.623 ônibus e 320 vans. Também existem 4.072 táxis e 2.209 mototáxis em atividade. (O POVO, 2008, p. 31). Essa frota se desloca cada vez com mais dificuldades, enfrentando a saturação das vias de deslocamento da cidade e depois pela incapacidade do atual sistema de transporte coletivo de atender um maior número de pessoas com conforto mínimo. Cerca de 11% da população utiliza a bicicleta como meio de transporte, com poucas ciclovias.

seu local de trabalho. Agravam-se, assim, o desgaste decorrente da carga horária e dos longos percursos feitos ao longo do dia.

A solução apontada por vários especialistas é dar prioridade ao transporte público. Como equacioná-lo no panorama de cidades como Fortaleza? Para Mário Azevedo²⁸,

Tudo deve começar no planejamento e no controle da ocupação do solo e do desenvolvimento da cidade. Cidades grandes e com ocupação desordenada, tornam-se complicadas e caras para os transportes e outras infraestruturas. É muita gente e muita carga precisando transitar por um espaço viário limitado. Simplesmente aumentar esse espaço é caro e, baseado na experiência de países ricos não é a solução. O transporte individual por automóvel não é a solução. Ele exige muito espaço e polui demasiadamente o meio ambiente. Devemos priorizar soluções com o uso de transporte coletivo, mas sem ilusões de que poderemos chegar a proporcionar o conforto e a conveniência do automóvel. A busca deve ser no sentido de proporcionar deslocamentos confortáveis, que torne claro para as pessoas que vale a pena deixar o carro em casa. O custo, por passageiro, do transporte coletivo é muito mais baixo. Devemos principalmente melhorar esse transporte para aquelas pessoas que utilizam. As outras virão com o passar do tempo. (O POVO, 2008, p. 32)

O caos do transporte público é um dilema antigo da cidade, e intensifica-se a cada ano. A construção dos terminais e a mobilidade integrada que eles proporcionam, com tarifas estáveis para a população, representa um esforço para potencializar o uso da frota de ônibus da cidade. Isso, entretanto, não solucionou as demandas crescentes do Sistema, embora haja avanços.

Foto 1 – Congestionamento na Av. Washington Soares



Fonte: O POVO.

Nesse sentido, dois projetos²⁹ buscam criar novas possibilidades de escoamento para o transporte da cidade. Um deles, o Transfor, terá corredores exclusivos para ônibus, pavimentação, urbanização, ciclovias, viadutos e calçadas com acesso para pessoas com deficiência. As obras preveem “alongamento da Avenida Sargento Hermínio e reforma nos terminais do Antonio Bezerra e do Papicu, além de intervenções urbanas na Jovita Feitosa, 13 de maio, Pontes Vieira e Luciano Carneiro”, entre outras. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2008, p. 11). Já o Metrofor, previsto nas obras do PAC, está em execução desde 1999, com a previsão de entrar em funcionamento a partir de 2010, colocando em operação as linhas sul e oeste da cidade.

Pelo Sul, o trem irá da Estação João Felipe, no centro, até a Estação Vila das Flores, em Maracanaú, passando por Pacatuba. De uma ponta a outra, cruzará 20 estações. Pelo Oeste, sai do Centro até Caucaia, com 14 paradas. A capacidade inicial das duas linhas será de transportar 250 mil passageiros/dia. Em plena operação serão 350 mil/dia. [...]. Todo o trecho da linha leste[planejada, mas muito distante] do METROFOR, de 9,8 km, deverá ser subterrâneo e poderá ligar o Centro da cidade ao campus da UNIFOR. O percurso principal deverá passar por baixo do polo comercial e bancário da avenida Santos Dumont (O POVO, 2008, p. 32).

²⁹ Há mais de uma década esses projetos foram projetados. Passaram por todo mandato de Juraci Magalhães e ainda estão na ordem de prioridades da atual gestão.

Enquanto esses projetos não são concluídos agravam-se os deslocamentos na cidade, na medida em que essas soluções, por serem vultosas e caras, demandam somas astronômicas de recursos e muitas vezes não tem a celeridade necessária, obstaculizada pela burocracia e pela ineficiência das empresas que operam ao sabor das conjunturas políticas e econômicas. O papel dos gestores é muito insuficiente no efetivo controle dessas obras, sobretudo no cumprimento dos cronogramas estabelecidos.

Também têm forte impacto sobre a cidade as obras nascentes no território sem qualquer tipo de programação ou discussão sobre sua viabilidade. Acabam impostas pela ação da iniciativa privada ou de entes federativos, não levando em conta as tendências do desenvolvimento da cidade, sua saturação ou inviabilidade. Muitas dessas obras proliferam sob o signo da desordem urbana e do vácuo deixado pela legislação urbana municipal, que não foi atualizada até os dias atuais.

Grandes equipamentos deveriam estar regulados rigorosamente pelo Plano Diretor da Cidade, assegurando sua plena instalação, ajustando-os seus projetos aos impactos urbano-ambiental existentes. Um exemplo famoso é o Centro de Feiras e Eventos, que desastrosamente, quase se instalou na Praia de Iracema, com danos anunciados por diferentes setores, recebendo ampla contestação de ambientalistas e intelectuais da sociedade civil.

A solução encontrada pelo governo Cid Gomes também não agradou a especialistas, e houve grande repercussão na cidade. Por que construí-lo numa área com graves problemas de circulação e próximo a outros grandes equipamentos, como o Iguatemi, a Unifor, o Fórum Clóvis Beviláqua e a Faculdade Sete de Setembro? Como se não bastassem os transtornos, como articular a Avenida Washington Soares e a distância da rede hoteleira da cidade?

Alguns especialistas, entre os quais o professor Marcondes de Araújo³⁰, confirmam que essa discussão da localização do Centro de Feiras não passou pelo Plano Diretor e que faltou debate público. No jornal *Diário do Nordeste* do dia 12 de novembro de 2007 (p. 2), ele declarou seu questionamento com a solução encontrada pelo governo estadual:

30 O referido arquiteto é também professor doutor da Universidade Federal do Ceará.

Por si só, a Avenida Washington Soares caracteriza-se como um problema gigantesco de circulação. Aquela obra estadual foi concebida sem harmonia com a gestão municipal. Seria preciso rever o planejamento de trânsito, que eu não sei se tem solução. É conflituoso, por exemplo, mudar de direção naquela avenida, sem contar com o alto limite de velocidade permitido (80 km), causa de muitos acidentes. Além disso é um desrespeito ao meio ambiente, pois a área geográfica está limitada ao mangue e iniciativas de expansão ou novas construções desse porte que devem ser impedidas.

A cidade está cheia dessas obras ³¹ controversas, pertencentes a uma época de desordem urbana onde se ignora a racionalidade na estruturação urbana e representa uma inteira falta de sintonia entre entes federativos e a incapacidade de estes realizarem o efetivo controle urbano na cidade.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – do governo federal – se propõe a ser um modelo diferente de implantação dessas obras nos municípios brasileiros, haja visto ser um esforço de pactuação de desenvolvimento que envolve os entes privados e públicos. As linhas de investimentos partem da necessidade desses municípios em fortalecer suas infraestruturas.

De acordo com a publicação PAC/Ceará, de julho de 2008, produzida pelo Gabinete do Senador Inácio Arruda, ex-coordenador da bancada parlamentar federal, será investido até 2010, cerca de 19 bilhões no Estado do Ceará. Esses investimentos serão agrupados em obras de infraestrutura logística, energética e social-urbana.

Muitos desses empreendimentos serão construídos na Região Metropolitana, onde Fortaleza terá grande destaque. Serão realizadas na Capital diversas obras com forte impacto no território, tais como: ampliação do terminal de passageiros e construção de terminal de cargas e torre de controle do Aeroporto; dragagem de aprofundamento do acesso aquaviário do Porto; implantação das linhas sul e oeste do Metrofor; implantação do sistema de esgotamento sanitário em várias bacias(Cocó e outras) e saneamento integrado, urbanização e proteção de mananciais(São Cristóvão e outros).

O Plano Diretor tem relação direta com a superação desses problemas citados porque possibilita o redimensionamento das diretrizes para o uso e ocupação do solo na cidade, assegurando por meio da gestão democrática caminhos seguros para que a cidade enfrente essas distorções acumuladas ao longo de sua formação. Mesmo que isso não ocorra automaticamente, pode avançar bastante. Como essa

31 Pode ser arroladas nesta lista as obras problemáticas: as do aterro da Praia de Iracema, da Ponte do Sabiaguaba (embargada), da Via Expressa e da rotatória da Aguanambi (hoje com sinais).

realidade foi trabalhada e quais as principais propostas contidas no Plano Diretor em discussão se aproximam do encaminhamento para enfrentar essa situação.

4 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA: O JOGO DA PARTICIPAÇÃO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR

4.1 Referências básicas

4.1.1 A construção do Plano diretor em duas administrações

A revisão do Plano Diretor de Fortaleza (1992) estava prevista para ser concluída em 2002, quando se completassem dez anos de vigência. Isso ainda não se efetivou plenamente até dezembro de 2008, embora tenham ocorrido duas tentativas de atualização nas gestões de Juraci Magalhães e no mandato da prefeita Luizianne Lins.

Há dezesseis anos, a legislação urbana da quinta maior cidade do país continua em descompasso com os desafios crescentes da sua condição de metrópole. A cidade, entretanto, não parou de crescer, continuando a se expandir de maneira desordenada e sem controle urbano, enquanto se tornaram mais graves os danos à qualidade de vida e ao bem-estar de sua população.

Nesse ínterim, profundas mudanças aconteceram. Modificaram-se os cenários de desenvolvimento e expansão das cidades tanto na legislação federal quanto na operacionalização das políticas urbanas. A criação do Estatuto da Cidade, em vigor desde 2001, altera a concepção de planejamento urbano, assegurando a participação popular como direito constitucional, a ser implementado nos Planos Diretores.

A nova forma de planejar a cidade — justa, participativa e democrática — inaugura novos hábitos e novas condutas nas forças sociais e no poder público. Dessa contenda sobressaem os diferentes projetos de cidade e os caminhos da busca de aceitação de uma sociabilidade em que a população tem o direito de partilhar as decisões.

Analisar a estratégia de produção dessa nova lei municipal permite identificar diversificado painel de proposições ou visões de enfrentamento dos problemas urbanos de Fortaleza e verificar, por exemplo, até que ponto o processo de participação contribuiu para os setores sociais excluídos garantirem suas propostas no texto da lei.

Nesse cenário há muitos elementos que ajudam a compor o quadro dessa recente experiência. Pode-se afirmar que há forte diferença entre o Legfor e o PDP quanto ao modo de conceber a participação no planejamento urbano. A maneira como os gestores conceberam esses processos têm forte consequência nos êxitos alcançados e também nas dificuldades encontradas.

A primeira fase de revisão do Plano Diretor, intitulado Legfor, foi realizada no último mandato do prefeito Juraci Magalhães (2000-2004), político tradicional, originário do MDB histórico, que chegou à Prefeitura de Fortaleza como vice-prefeito de Ciro Gomes (1990-1993). Com a saída de Ciro para concorrer ao Governo do Estado, Juraci completou seu mandato (1992-1993). Desde então, dominou a política de Fortaleza, elegendo Antonio Cambraia em (1994-1997), ganhando todas as eleições, exceto a de 2004, quando não conseguiu eleger seu candidato, Aloísio Carvalho. Encerrou seu último mandato e, ao que tudo indica, sua carreira política³². Sob sua hegemonia, ocorreram a elaboração do Plano Diretor de 1992 e a alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

A gestão de Juraci foi marcada pela falta de sintonia entre as ações do governo estadual e a administração municipal; muitas obras foram realizadas à revelia de sua gestão. Foi o período da política do asfalto, do viaduto e de obras como a Via Expressa e a rotatória da Aguanambi. Implantou terminais desarticulados do projeto METROFOR e descentralizou a gestão com a criação das Secretarias Regionais. Sob seu governo, prevaleceu a estrutura precária do planejamento, ineficaz para o alinhamento das intervenções existentes e o ordenamento planejado da cidade

Seu mandato como prefeito foi alvo de muitas denúncias de corrupção e tinha acentuada prática clientelista, como o uso político das SERs. Não tinha a simpatia de setores de classe média, mas era um político hábil – uma raposa da política – e mantinha uma “imagem de realizador”. Tinha uma liderança forte junto aos setores mais pobres da cidade e conseguiu atrair figuras de esquerda³³ para sua administração por um período. Desvinculou-se pessoalmente dos desmandos de sua gestão. Tinha como *slogan* “Juraci Faz”. Coube a ele contratar os serviços da ASTEF/UFC para produzir a atualização da legislação municipal requerida pelo Estatuto da Cidade.

A ideia de revisão do Plano Diretor de Fortaleza era preocupação da Prefeitura de Fortaleza, em 30 de março de 2002, segundo o secretário municipal de

32 Juraci tentou se eleger deputado federal em 2006, mas teve uma votação inexpressiva, contrariando sua força política na última década.

33 Participaram de seu governo a deputada estadual Raquel Marques (PT) e o professor Pedro Albuquerque (ex-PDT).

Infraestrutura, Joaquim Neto “[...] o município já entrou em contato com a Universidade Federal do Ceará (UFC) para encomendar um estudo sobre o assunto. De acordo com o secretário, até o fim do ano o trabalho estará concluído e votado pela Câmara Municipal” (O POVO, 2002, p. 19).

A história ocorreu de outra forma, e a declaração do secretário ainda não se concretizou. O processo não foi tão linear e breve como desejavam, à época, os gestores. A participação dos setores sociais organizados introduziu outras dinâmicas ao processo, gerando novas perspectivas de olhar a cidade e seus desafios. O conflito de interesses ocorreu intensamente em todo o processo de revisão.

O Legfor foi apresentado oficialmente à cidade em 04 de dezembro de 2002, como resultado da parceria entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza e a Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontim (ASTEF), vinculada à Universidade Federal do Ceará (UFC), contratada com dispensa de licitação³⁴. Pretendia atualizar “harmonicamente”, a partir do Estatuto da Cidade, toda a legislação urbanística municipal. A empreitada “grandiosa” deveria elaborar os seguintes produtos:

1) Anteprojeto da Lei do PDDU/Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, 2) Anteprojeto da LUOS/Lei de Uso e Ocupação do Solo, 3) Anteprojeto da Lei do COP/Código de Obras e Posturas, 4) Anteprojeto da Lei do CAM/Código Ambiental, 5) Mapeamento da Cidade de Fortaleza para Zoneamento ambiental, 6) Termos de Referência dos Anteprojetos de intervenções urbanísticas para as áreas de urbanização prioritária, 7) Recomendações para a adequação do METROFOR, CMEF – Centro de Feiras e Eventos/Poço da Draga e outros programas estruturantes aos instrumentos jurídicos legais norteadores do desenvolvimento urbano de Fortaleza, 8)home Page do Estatuto da Cidade de Fortaleza. (Ação Civil Pública 99/2004 do Ministério Público e da Federação de Bairros e Favelas - FBFF, p. 3)

Na ocasião, os coordenadores insistiam que todas as mudanças na legislação urbanística seriam discutidas com os conselhos municipais e a sociedade civil (O POVO, 2002, p. 9). As promessas seriam cumpridas? A estratégia do consórcio Legfor/Astef garantiria a participação efetiva do conjunto da sociedade? Estaria assegurada a participação da população?

34 Segundo a Ação Civil Pública acima mencionada, o contrato com a ASTEF decorrente da dispensa de licitação nº 3652/2001 custou aos cofres municipais o valor de R\$ 960.015,20. Posteriormente, foi acrescido o valor de R\$ 235.616,00.

A primeira fase da revisão foi bastante tumultuada, com grande contestação da sociedade, sob alegação de ausência de participação. Uma Ação Civil Pública requereu a suspensão do processo de revisão. Todos esses impasses ocorreram nos últimos meses de mandato de Juraci Magalhães. A Câmara Municipal o retirou de pauta, ficando para ser retomado na legislatura que iniciaria em 2005, a partir da gestão da mandatária eleita.

A segunda fase do Plano Diretor ocorreu na gestão da prefeita eleita em fins de 2004, Luizianne Lins. A vitória de Luizianne Lins tinha sido inesperada no cenário político da cidade, após um grande embate no interior de seu partido, o Partido dos Trabalhadores, que à época se dividira entre o deputado federal Inácio Arruda (PCdoB-CE), apoiado por vários setores de centro-esquerda, e a sua própria candidatura. Conseguiu unificar o PT e vencer as eleições com apoio de toda a esquerda no segundo turno contra o deputado federal Moroni Torgan (PFL).

A prefeita Luizianne é originária do Movimento Estudantil, tendo sido presidente do Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal do Ceará (DCE/UFC), depois vereadora e deputada estadual. Nunca tinha exercido cargo executivo, e adentrou a cena política da cidade, após as eleições, coordenando uma nova geração de gestores. Muitos desses quadros tiveram que fazer a sua primeira experiência administrativa aprendendo a lidar com projetos complexos como o Plano Diretor, que exigia, além de conhecimento da cidade, capacidade de mediação e saber técnico.

Havia uma herança de graves problemas administrativos, inclusive o descrédito da população em relação às frequentes denúncias de mau uso do dinheiro público, o descontrole urbano crescente e a demanda de uma política urbana reguladora do bom uso do solo e a necessidade de frear a especulação imobiliária.

O ano de 2005 foi um ano de arrumação da casa. A própria equipe de transição que fez seu trabalho entre os meses de novembro e dezembro de 2004 mostrara ao atual grupo político que a cidade reclamava um grande trabalho pela frente. Muitas eram as prioridades a serem executadas.

Inicialmente, a prefeita Luizianne não alterou a estrutura administrativa do município, optando por ajustar a máquina no decorrer de sua gestão. Entretanto, redefiniu algumas atribuições, com impacto positivo no trabalho de alguns órgãos.

A Habitafor, um órgão esvaziado de importância, por exemplo, sem expressão e prioridade no governo anterior³⁵, transformou-se num setor respeitado e de grande resolutividade, tendo o mérito de realizar várias ações, como a ampliação da construção de unidades habitacionais em várias áreas da cidade e obras de melhoria habitacional.

A Secretaria de Planejamento (SEPLA) também recebeu novo redimensionamento: coordenar a revisão do Plano Diretor de Fortaleza, tarefa historicamente concentrada no setor de urbanismo da Prefeitura, vinculado desde então à área de Infraestrutura.

A primeira decisão da *Gestão Fortaleza Bela* foi suspender a discussão do Plano Diretor e adiá-la para 2006, quando foi reiniciado o processo, sustado em fins de 2004. Esse fato em si gerou muita controvérsia, pela grande expectativa que se criou em torno da postura da nova administração, notadamente por seu histórico vínculo com processos mais democráticos e participativos. Não se imaginava perder tempo.

O NUHAB, que coordenara com veemência a contestação ao processo anterior, destaca que foram frustradas as tentativas de reabertura da discussão com a Prefeita eleita durante esse período. O Movimento cumpriu outras tarefas, como a organização da Campanha Nacional do Plano Diretor no estado:

Durante o ano de 2005 foram solicitadas audiências com a atual prefeita, pela rede NUHAB, mas não aconteceram. Nos três últimos meses do ano a rede interpelou a prefeitura publicamente através de matéria na imprensa escrita. A resposta foi de que há vários meses uma equipe de técnicos das diversas secretarias estão se reunindo para discutir os encaminhamentos relacionados ao projeto de Lei revisado na Administração passada. A previsão dada é de reiniciar as discussões públicas no início de 2006. (BANCO DE EXPERIÊNCIAS DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2005, p. 9)

O Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) – Departamento do Ceará, que teve grande papel na contestação do Legfor, em nota divulgada no dia 23 de março de 2006 também questionou a paralisação das atividades públicas de discussão do Plano e a repercussão disso nas ações posteriores:

35 Integrei a equipe de transição da Prefeita Luizianne Lins entre outubro e dezembro de 2004 e tive a oportunidade de fazer uma visita ao Habitafor e ter contato com a situação precária do ponto de vista organizacional e estrutural.

A Prefeitura Municipal, desde que retirou o Projeto de Lei de Revisão da Câmara Municipal em maio de 2005 até quando reiniciou o processo de revisão em fevereiro de 2006, não realizou ação no sentido de garantir a evolução dos debates e conhecimento sobre a questão do planejamento urbano de Fortaleza. Tal procedimento abriria novas perspectivas capaz de orientar a ação pública e privada no espaço da cidade, essencial para a revisão do Plano Diretor.

Nessa mesma direção, o depoimento abaixo avalia o significado desse “tempo perdido” pela administração e o que poderia ter sido feito naquele período, quando faltou um direcionamento para preparação dos atores sociais e para a própria reorganização do processo:

[...] essa restrição de tempo levou a que partes essenciais, para um processo participativo, não viessem a ser executado como um processo de formação, certo. Já que pelas próprias normas, pelas próprias diretrizes que os termos de referências dos planos diretores segundo o ministério da cidade trazia, apontava para que houvesse um momento de preparação, de organização do processo no qual a população seria formada sobre o que iria fazer. (Depoimento de especialista da Sociedade Civil, Universidade, 2007)

A nova gestão reabriu o processo de forma intensa a partir de 2006, introduzindo algumas modificações em relação ao processo anterior. A primeira delas, mais visível, foi a contratação do Instituto Pólis, consultoria de São Paulo, de notável conhecimento técnico em processos participativos e experiente instituição brasileira vinculada ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que passou a prestar assessoria técnica à prefeitura, sendo responsável pela sistemática de participação adotada e pelo suporte técnico à equipe local.

A outra ação menos visível, e de muito mais impacto, com repercussões maiores no trabalho que seria realizado, foi o deslocamento de poder dentro da própria prefeitura, no tocante à condução do processo de elaboração do Planejamento Urbano na cidade³⁶. A nova configuração tirou do controle da Seinf ou do setor de urbanismo a condução política e técnica do Plano Diretor, que passou, então, à gestão da Sepla. Essa mudança de eixo orientou o conjunto das ações dessa nova fase, suas contradições, as semelhanças e diferenças do processo anterior.

36 Vale destacar que o grupo que se encontra até hoje na Prefeitura de Fortaleza, lotado na coordenação de desenvolvimento urbano, vinculado a Seinf, esteve à frente, desde 1985, dessas atividades, com destaque para o Plano Diretor de 1992, a LUOS e o Legfor, em parceria com a AS-TEF/UFC.

A contratação do Instituto Pólís ocorreu da mesma forma que a AS-TEF/UFC, com dispensa de licitação. A nova gestão não levou em conta o que afirmava a Ação Civil Pública contra o processo anterior, que tinha entre seus argumentos centrais o questionamento contrário à contratação de órgãos como este sem processo licitatório, mesmo quando comprovado seu notório saber. Ademais, foi problemático que um dos pareceres anexados pela referida Ação Pública pertencesse ao próprio Instituto Pólís, contestando os procedimentos do Legfor. Mesmo assim, o Instituto Pólís foi contratado a dar consultoria na mesma revisão do Plano, embora em circunstâncias diferentes.

O IAB destacou sua insatisfação com a contratação do Pólís em 23 março de 2006, em nota publicada em seu *síte*, sinalizando o sentimento existente em parcela de profissionais da cidade e indicando as características que o debate iria assumir no decorrer do novo processo. A chegada de uma consultoria de outro de estado mexeu profundamente nos “brios” dos profissionais locais, contribuindo também, entre outras razões, para a postura de “desconfiança” desses setores com os trabalhos da nova fase.

Talvez no sentido de recuperar o tempo perdido, a atual Administração contratou, com dispensa de licitação, o Instituto Polís, de São Paulo, presumidamente versado em ‘plano diretor participativo’ para conduzir o processo de revisão, o que consideramos questionável. A simples contratação de uma instituição que se apresente com notório saber não garantirá maior participação popular tendo em vista a metodologia utilizada até agora, que atropela o tempo mínimo necessário de maturação das discussões sobre as principais questões da cidade. Ademais, existe no Estado do Ceará e mesmo nos quadros da Prefeitura profissionais capazes de realizar a transformação das demandas populares em dados técnicos, tarefa esta atribuída ao Instituto contratado. (IAB, 2006)

O processo de participação no período do PDPFOR suscitou muitas polêmicas, assim como no período do Legfor. Os questionamentos surgidos também discutem o papel da consultoria contratada, a metodologia adotada e a viabilidade de seu processo de participação.

4.1.2 As estratégias de participação

A qualidade da participação dos Movimentos Sociais Urbanos nas discussões do Plano Diretor não foi resultado da mais bem-sucedida estratégia do Poder Público e nem mesmo obra de uma única entidade popular. Pode-se afirmar que foi a expressão de um conjunto de ações realizadas num dado período que produziu uma consciência mais crítica acerca desse processo.

Pode-se dizer que o novo quadro político nacional, a partir de 2003, contribuiu para aglutinar esses setores progressistas, defensores da Reforma Urbana. Também influenciaram nesse aprendizado coletivo as ações realizadas desde 2000 pela Escola de Planejamento Urbano e as ações de Capacitação em Massa do Cearah Periferia. Os debates e eventos realizados pelo Planefor, em especial o Seminário “Cidades que se Planejam”; Os Seminários sobre Fortaleza, organizados pelos Cursos de Geografia e História da UFC em abril de cada ano, no aniversário da cidade; os Encontros da Cidade, organizados pelo Instituto da Cidade e os Congressos da FBFF, entre dezenas de atividades organizadas por universidades e pela sociedade, serviram de capital cultural para essas lideranças.

Essa experiência coletiva despertou uma consciência mais crítica e maior grau de informação sobre os problemas urbanos. Na era Juraci, os canais de interlocução com a sociedade eram por demais insuficientes. Isso desencadeou fortes conflitos com a equipe do Legfor, que não percebeu esse crescente movimento por mais democracia, participação e desejo de partilhar os destinos administrativos e políticos da cidade.

Durante a primeira fase, com as restrições impostas pela metodologia adotada pelo Legfor, o processo de participação ocorreu em três linhas de atuação: na estrutura existente (audiências públicas e nas reuniões da CPPD/COMAM); nos fóruns da Sociedade (Cursos de capacitação, Seminários e encontros de discussão realizados pelos Movimentos Sociais e entidades profissionais); no Parlamento (tempo mais exíguo) e, posteriormente, por meio de ação judicial impetrada pelo Ministério Público e pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza.

Os movimentos sociais produziram novos espaços de atuação para enfrentar o “isolamento forçado” a que estavam submetidos. Os setores empresariais e as entidades profissionais, exceto o IAB, reconheceram que houve debate técnico.

Já na segunda fase, o processo de participação ocorreu basicamente a partir da metodologia apresentada pelo Instituto Pólis/SEPLA. Os movimentos sociais se integraram nesse espaço, concentrando-se no debate e na apresentação de suas proposições. Os setores empresariais e as entidades profissionais reclamaram a insuficiência da metodologia para aprofundar e discutir tecnicamente as propostas do Plano Diretor.

4.1.3 Os atores sociais da revisão do Plano Diretor

Os atores sociais são personagens importantes desse processo de revisão, principalmente porque coube a eles a proposição, a articulação e de certo modo a interlocução com os segmentos que representavam no processo de construção do Plano e pela mobilização que influenciou para que o plano incorporasse propostas mais avançadas. Para alguns autores, como Souza e Rodrigues (2004, p. 67), o papel desses movimentos sociais “[...] pode representar a diferença entre um bom plano esquecido na gaveta e um bom plano posto prática, entre um lei que “pega”, e uma lei que “não pega”.

No processo de elaboração e discussão do Plano Diretor, destacam-se entidades vinculadas aos movimentos sociais urbanos, entidades representantes de categorias profissionais e empresariais. Todas, ao seu modo e de acordo com os seus interesses, foram fundamentais para que houvesse uma certa participação da sociedade civil e pudessem tornar públicos os seus posicionamentos. Registro aquelas que, a meu ver, tiveram papel mais destaque neste processo: o NUHAB, o Cearah Periferia e o Instituto da Cidade (representantes de redes de movimentos sociais urbanos e ONGs); o IAB, representando os arquitetos, e o Sinduscon, o Sindicato dos Empresários da Construção Civil de Fortaleza. Pela ordem, ei-los:

Rede NUHAB – Principal articulação que congregou os Movimentos Sociais durante o processo de revisão. Organizou e dirigiu a campanha “Por um Plano Diretor Participativo”, cuja agenda de atividades jogou grande papel na mobilização social. Responsável nas duas fases pela ação unitária que os movimentos tiveram nesse processo. É composto por Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), Cearah Periferia, Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS), Central dos Movimentos Populares (CMP), Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária

(REAJU), Movimento dos Conselhos Populares (MCP) e Escritório Frei Tito de Alencar de Direitos Humanos.

Cearah Periferia – ONG responsável pela articulação e criação da rede NUHAB, tendo realizado vasta capacitação em massa de lideranças populares nos últimos quinze anos, com foco no Planejamento Urbano, por meio de sua Escola de Planejamento. É uma das instituições que deram grande contribuição na formação das lideranças que participaram do processo de revisão.

Instituto da Cidade – ONG responsável pela articular e realizar, em parceria com dezenas de entidades, os Encontros da Cidade, importantes espaços de reflexão sobre a cidade. Trabalhou em parceria com o NUHAB e seus advogados nos estudos que orientaram os representantes dos Movimentos Sociais nos debates da CPPD/COMAM.

IAB - Entidade profissional dos Arquitetos no Brasil. Sua sessão cearense em Fortaleza teve um papel destacado no debate técnico apontando insuficiências encontradas durante o processo conduzido pelo Poder Público. Muitos de seus posicionamentos ocorreram por meio de seu site oficial e da participação de seus representantes em fóruns e reuniões de discussão e elaboração do Plano Diretor.

Sinduscon - Sindicato patronal da construção civil. Durante os debates, destacou-se pela participação e posicionamento no decorrer do processo. Na perspectiva dos empresários, contou com assessoria técnica própria durante o debate, participando de reuniões e dos fóruns existentes.

4.2 A primeira fase (2002 – 2004) – O Legfor

4.2.1 A metodologia não participativa

A estrutura do Legfor foi constituída de seis equipes, num total de 42 profissionais³⁷ com a tarefa de promover a maior alteração urbanística que a cidade certamente veria. Como ocorreria esse processo e qual sua estratégia de trabalho? Não chegou a ser divulgada uma estratégia organizada para a sociedade. Os elementos que iremos descrever correspondem a um esforço próprio de sistematização, a partir do que foi pesquisado em documentos e jornais da época.

37 Consta no orçamento previsto para o Legfor o registro de gastos com 252 estagiários, de acordo com a Ação Civil Pública.

A dinâmica adotada teve como núcleo principal de trabalho *a sua equipe técnica* e pautou-se por reduzida interlocução com a sociedade civil. A partir do que foi realizado é possível confirmar apenas as seguintes ações identificadas sobre o trabalho do Legfor:

- a) **Equipe técnica** – Trata-se do núcleo mais importante de elaboração do Plano. Em torno dele se constituem a reflexão e elaboração das peças que foram apresentadas.
- b) **Audiências públicas regionais** – Espaço de discussão em torno das Secretarias Regionais em que os convidados davam suas opiniões a partir de informações contidas na intitulada “Síntese diagnóstica”, documento base construído a partir de informações dadas por diversos setores.
- c) **Internet** – Espaço virtual de apresentação de propostas, restritivo para setores mais amplos da população que não tinham acesso.
- d) **apresentação e discussão da proposta na Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) e Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM** – Trata-se de um espaço já existente onde se acolheu a presença dos setores profissionais; Setores como IAB e a FBFF tiveram suas propostas rejeitadas, argumentava-se que teria sido encaminhadas fora do prazo³⁸
- e) **Envio da Proposta à Câmara Municipal** – Trata-se de um período em que o Plano não conseguiu tramitar no Legislativo e posteriormente foi retirado de pauta, por se tratar do fim de gestão e mudança na legislatura

38 Os representantes do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) apresentaram, no dia 24 de junho de 2004, suas propostas ao CPPD/COMAM, tendo em vista ser em julho a última reunião desta instância antes do envio à Câmara Municipal.

Além disso, pode-se registrar algumas ações em torno do Fórum Adolfo Herbster³⁹ com reduzido poder de articulação. A principal delas foi a que apresentou publicamente a Síntese diagnóstica⁴⁰, em 04 de abril de 2003, que deu base para a discussão nos eventos onde estiveram presentes os integrantes da Equipe Técnica do Legfor. Foram realizadas reuniões com o CDL, Pacto de Cooperação e outras instituições. O alcance da mobilização empreendida foi sintetizado pelo jornal *O POVO* no início de 2004.

De início de 2003 até hoje [02 de maio de 2004], foram realizados um seminário, uma reunião de bairro (em São Cristóvão). Uma audiência pública na Assembleia Legislativa e outra da Câmara Municipal (na Barra do Ceará) para discutir o novo Plano Diretor. Além disso, o assunto foi discutido nas seis Secretarias Executivas Regionais (SERs) de outubro a novembro do ano passado. (p. 28)

Como é possível perceber, não era prioridade do Legfor trabalhar para o envolvimento amplo da população. As audiências públicas foram, em certa medida, impeditivas para setores populares, visto que não havia uma ampla divulgação de informações e mesmo conhecimento das discussões que estavam em pauta. Esvaziou-se a ideia de envolver de forma democrática a cidade. Percebeu-se um distanciamento da equipe técnica dos atores sociais que vivem e constroem a cidade e, nesse sentido, a própria realidade local.

A percepção dos setores envolvidos indica como eles analisam o processo. O depoimento a seguir confirma o enfoque tecnicista do Legfor em detrimento da participação popular. No governo de Juraci Magalhães,

[...] foi dada muita ênfase na questão técnica, em detrimento da participação popular mas aberta. Contudo, ainda assim houve audiências públicas [...]. Mas lamentavelmente não houve um engajamento da população naquele momento. Talvez com a dificuldade de divulgação, não sei se intencional ou não. Mas não houve participação popular como se esperava. Houve audiências públicas provocadas até mesmo no âmbito da câmara, houve a criação de grupos técnicos para discutir aspectos técnicos até que se pudesse apresentar uma proposta para população, já discutida tecnicamente. (Depoimento de empresário, 2007).

39 O Fórum Adolfo Herbster foi criado em 1979 pela prefeitura de Fortaleza com o propósito de debater a cidade com a população. Foi retomado pelo Legfor, mas sem eficácia. Havia uma contradição entre os propósitos originais do Fórum e a visão tecnicista do Legfor.

40 A Síntese Diagnóstica serviu de base para as discussões nas audiências públicas realizadas.

Como construir um Plano dessa magnitude sem que a interlocução com a cidade seja prioridade? Não existe uma metodologia participativa do Legfor, em que pese a existência de ações pontuais que expressam certa agenda realizada. Seu foco foi a discussão “quase exclusiva” entre técnicos, circunscritos aos da Prefeitura/Seinf e os contratados pela Astef/UFC. Alguns setores, como o IAB, enfrentaram dificuldades em apresentar suas opiniões, o que demonstra que mesmo a participação dos técnicos deve ser relativizada nessa etapa.

O espírito das normas do Estatuto da Cidade e suas orientações são no sentido de incorporar sem restrições os mais diferenciados segmentos sociais, assegurando vasta participação. Mesmo em relação às audiências públicas, é fundamental garantir a abertura a todos, e o clima delas deve ser de acolhimento, nunca um processo burocrático, desprovido de efetivas formas de integração dos participantes, por meio do qual podem efetivamente colaborar com o projeto em discussão.

O processo democrático e participativo do Plano Diretor, por meio de audiências públicas, deve possibilitar a participação de diversos segmentos da sociedade em especial: indivíduos ou grupos de indivíduos; organizações e movimentos populares; associações representativas dos vários segmentos das comunidades, tais como, associações comunitárias, federações de moradores, sindicatos, organizações não governamentais, associações de classes; fóruns e redes formadas por cidadãos, movimentos sociais e organizações não-governamentais. Não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade. (ESTATUTO DA CIDADE – GUIA PARA IMPLEMENTAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS E CIDADÃOS, 2002, p. 49-50)

O depoimento seguinte revela o formato excludente e o impacto que isso pode gerar nos atores sociais. A exclusão da informação se articula fortemente com a questão da mobilização. Há uma tentativa de afastar setores organizados da população do processo da participação, e isso era muito perceptível para as lideranças dos movimentos sociais.

Eles não trabalharam com a questão da pseudoparticipação. Ali era a questão mesmo da não participação, [pretendiam] dificultar o acesso da comunidade aos documentos, as informações, principalmente as informações estratégicas, que estavam reservadas para outros sujeitos; para outros atores, principalmente aqueles ligados a economia da cidade. Houve realmente uma tentativa, a cada reunião, de confundir, de desmobilizar, de desacreditar no processo [...] às vezes eu sentia que as reuniões eram criadas para serem realmente chatas, para ir a lugar nenhum, para não ter clareza, para afastar, para ofender, para colocar quem tinha de falar alguma coisa em cheque diante da

sociedade, desacreditar. (Depoimento de integrante dos movimentos sociais, 2007)

Há uma visão crítica do processo e clareza da força de personagens que historicamente se beneficiam das informações da cidade. De certo modo, evitar que os setores populares tenham acesso a esse espaço é a melhor maneira de neutralizá-los — mas não de controlá-los.

Talvez seja preciso destacar que prevaleceu certo tipo de “metodologia conservadora” como técnica de trabalho desenvolvido, com forte reação da sociedade. O formato realizado não permitia a existência do contraditório, a discussão não modificava o que estava posto. A população e os movimentos sociais não tinham espaço para apresentar suas inquietações e reflexões sobre a cidade. Começou, então, uma grande batalha política pela legitimação do Plano.

4.2.2 Os excluídos resistem e se mobilizam

Com efeito, os primeiros espaços de discussão não governamental do processo de elaboração do Plano Diretor começam a surgir, no mesmo mês em que foi lançado publicamente o consórcio Legfor/ASTEF, em dezembro de 2002. Um Seminário do NUHAB discute um cronograma de atividades acerca dos produtos previstos pelo Plano Diretor. Em abril de 2003, o IV Encontro da Cidade colocou em pauta o Plano Diretor.

O CREA/CE realiza no dia 21 de Julho de 2003, o Seminário Projeto Legfor – Revisão do Plano Diretor de Fortaleza, um dos mais importantes eventos desse período, haja vista ter sido um dos raros momentos em que a equipe técnica reconheceu as dificuldades de realizar um processo de participação mais amplo.

Na ocasião revelaram que não havia interesse da administração em realizar um processo participativo nos moldes do que propunha o Estatuto da Cidade. O evento também “evidenciou a insuficiência do material produzido pela Consultoria contratada pela prefeitura”. (Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos, 2005 ,p.3). A postura fechada do Legfor desencadeou uma reação forte dos setores populares que não encontravam espaço na estrutura existente.

No dia 23/07/2003, o NUHAB percebendo as dificuldades de conquistar um processo participativo, encaminha um pedido de suspensão do processo de revisão

do Plano Diretor à Promotoria de Meio Ambiente. Há uma primeira sinalização na mudança no modo de fazer política dos movimentos sociais. Buscavam também os meios jurídicos em sintonia com as novas normas do Estatuto da Cidade, que estabelecem a “improbidade administrativa” em casos em que haja desrespeito à legislação.

O impedimento de participação da sociedade não era suficientemente nítido para importantes setores da cidade, muito menos, a percepção de que a metodologia do Estatuto da Cidade era oposta ao tecnicismo em vigor.

As audiências públicas se realizaram por todo o segundo semestre de 2003 e demonstraram que as divergências eram maiores do que se imaginava. A exigência de participação, cada vez mais crescente, não se encaixava no formato desenvolvido. Os movimentos sociais queriam democratizar o debate e abrir as portas burocráticas da metodologia existente. Enquanto os consultores contratados cada vez se distanciaram do diálogo mais amplo e começaram a se isolar.

Após esse momento, a equipe do Legfor dedicou-se às discussões mais técnicas, longe do debate. Nas reuniões mais internas trabalhavam o anteprojeto de PDDUAFOR, que deveria ser apresentado na CPPD/COMAM, antes de seguir para a Câmara de Vereadores. O embate prosseguiu nesse “espaço preferencial para técnicos” entre os integrantes do Legfor e os representantes das entidades que contestavam o formato das discussões.

Um momento de inflexão nesse processo ocorreu no dia 27 de abril de 2004, quando a rede NUHAB, com apoio dos movimentos populares, entre eles a Federação de Bairros e Favelas e a Cáritas Arquidiocesana, lançam a campanha: “**Por um Plano Diretor Participativo**”. O objetivo era “sensibilizar” as comunidades dos bairros de Fortaleza para o significado do Plano Diretor; “estimular” a participação da população e “impetrar ação judicial para suspender a revisão em curso” (Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos, 2005, p.4).

Os Movimentos mudam sua estratégia. As ações realizadas ensejavam fortalecer a mobilização por meio da capacitação dos atores sociais: da aplicação de pesquisa qualitativa com a população, da construção de uma metodologia participativa da elaboração de uma ação judicial, que exigiu um nível de articulação muito maior do que a órbita do próprio movimento.

A articulação dos movimentos sociais passa a construir uma *agenda política forte e de impacto sobre a sociedade*, que terá grande importância no debate acerca da possibilidade de aprovação do plano ainda em 2004, afinal era um governo

em fim de mandato. As atividades se realizaram em meio à campanha eleitoral, tornando-se referenciais para os motivos elencados, mais tarde pela Ação Civil Pública protocolada em novembro do mesmo ano.

Segundo a sistematização existente no Banco de Experiências do Ministério das Cidades, foram realizadas as seguintes ações, entre o lançamento da campanha (abril e novembro), e a retirada do PDDUAFOR de pauta na Câmara Municipal:

- a) aulão sobre “o desenvolvimento do Centro de Fortaleza”;
- b) oficina de nivelamento sobre os principais problemas detectados no processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza;
- c) reuniões de capacitação dos membros da Rede;
- d) mobilização nos bairros envolvendo peças teatrais, atos públicos, shows culturais;
- e) pesquisa qualitativa sobre o nível de conhecimento da população sobre a proposta de revisão;
- f) reuniões de discussão com outras entidades, lideranças populares e representantes das entidades na CPPD e COMAM para discussão de pontos críticos da proposta de revisão apresentadas pela prefeitura aos conselheiros;
- g) elaboração de uma metodologia que continha a realização de 22 audiências públicas para discutir o Plano Diretor de Fortaleza, aprovada pela Câmara Municipal de Fortaleza;
- h) encaminhamento da Ação Civil Pública.

Enquanto os movimentos se mobilizavam e promoviam suas ações, o debate se deslocou para instâncias técnicas da CPPD e do COMAM. Durante oito reuniões, a fatura foi liquidada, concluindo os trabalhos no dia 07 de julho de 2004. O plano aprovado nesta esfera seguiu para o aval do prefeito. Em outra direção, as propostas encaminhadas pelos conselheiros de entidades populares ou profissionais, que vinham contestando o processo, não foram consideradas, sob alegação de que estavam fora do prazo.

No dia 16 de agosto de 2004, em plena campanha eleitoral, o prefeito Juraci Magalhães convocou os candidatos a prefeito de Fortaleza para apresentar os produtos elaborados pela Consultoria ASTEF/UFC. Havia uma clara intenção de capitalizar a situação.

Embora não houvesse um candidato competitivo na disputa e pairasse sobre ele a desconfiança de que não apostava suas fichas somente ali, pretendia muito mais do que prestar um serviço generoso aos seus adversários: queria faturar politicamente com a proposta de Plano. A divulgação não atingiu o impacto político pretendido, e as eleições seguiram seu curso sem dar destaque aos temas apresentados.

A polêmica sobre a legitimidade do plano já corria solta na cidade. Os movimentos sociais urbanos já anunciavam sua disposição de interpelar a Prefeitura de Fortaleza na justiça e suspender o processo de revisão do Plano Diretor, por contrariar o Estatuto da Cidade. Além do grau de desconfiança que eventos dessa natureza provocam, a grande maioria dos candidatos julgava inadequado enviar o Plano Diretor para a Câmara, e muito menos aprová-lo a quatro meses do final do ano.

Mesmo assim, no dia 24 de agosto de 2004, ignorando o período eleitoral, o Projeto do Plano Diretor, sob pesadas críticas de diversos setores da sociedade, foi enviado à Câmara Municipal. Apesar do apelo de quase dois anos dos movimentos sociais por mais participação, o Projeto Legfor é encaminhado para ser votado antes do final da legislatura, por recomendação do grupo político que estava à frente da prefeitura.

Havia um exagero sem precedentes em colocar em votação, em tempo curto, um projeto de tal complexidade. Era uma nova realidade. Agora, a tramitação do PDDUAFOR começava e poderia levá-lo à aprovação na Câmara Municipal, no quadro de maioria favorável ao então prefeito Juraci.

Os movimentos sociais passaram a atuar em duas frentes buscando frear essa tendência que parecia inevitável, articulando-se no campo jurídico e no parlamentar. A primeira com o objetivo de suspender a revisão do Plano; a segunda, buscando intervir na tramitação legislativa com o objetivo de ganhar tempo nas discussões. Havia uma nítida compreensão dos movimentos sociais de que era necessário mais tempo para que a discussão e votação fossem para 2005, já com um novo cenário e outra gestão. Duas iniciativas tiveram êxito e contribuíram para a retirada do projeto da pauta ainda em fins de 2004, após o resultado eleitoral.

A principal delas foi a Ação Civil Pública, impetrada pelo Ministério Público Federal e a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), no dia 06 de novembro de 2004. Foi o mais duro golpe nas pretensões do grupo político do Prefeito Juraci, tentar atualizar de forma conservadora a legislação urbana de Fortaleza, quando já existia uma nova concepção de planejamento urbano focado na participação popular.

A ação jurídica abriu a possibilidade de suspender a revisão em curso, apresentando, pela primeira vez, a mais ampla argumentação sobre as “irregularidades” legais e técnicas reveladas no decorrer desse processo. A empreitada apoiou-se em suporte político amplo e mobilizou uma rede multidisciplinar de consultores, professores de universidades, lideranças sociais, entre outros. Os depoimentos e pareceres técnicos, cedidos por esses profissionais aos signatários da Ação Civil, foram fundamentais para a viabilidade e a credibilidade da tese defendida. Segundo a convicção exposta,

Desde a sua contratação, o projeto Legfor, em especial o anteprojeto de Lei do PDDUA/FOR, foi desenvolvido irregularmente, o que também se verifica em relação aos problemas técnicos em todo o processo: sem participação efetiva da população de fortaleza, sem o acesso amplo às informações, sem a ampla publicidade devida, sem uma definição clara da política urbana para nossa cidade, além de sérios problemas técnicos. (Ação Civil Pública, 2004, p. 5)

O cerne da ação é baseado na ideia de que houve erros administrativos e técnicos que comprometem gravemente a lisura de todo o processo. No âmbito administrativo, discutiram-se os procedimentos executados pela gestão de Juraci, no tocante à forma de contratação da consultoria, denominada ASTEF/UFC, por meio de “inexigibilidade de licitação”.

Observa-se com isso uma completa confusão ou ‘fusão’ ‘jurídica’ entre duas pessoas jurídicas totalmente distintas em que uma delas atuaria como ‘braço executivo’ da outra, enquanto a outra justificaria notório saber para fins de inexigibilidade de licitação: situação que não se enquadra nas hipóteses excepcionais de invisibilidade, mesmo tendo trabalho conjunto anteriormente. (Ação Civil Pública, 2004, p. 13)

Houve, nesse processo, o uso indevido de uma instituição histórica como a UFC em prática nada abonável pela sociedade. A Universidade Federal do Ceará emprestou o seu nome e o currículo de seus professores, notadamente exemplares, em prol de um serviço de outra associação, ASTEF, vinculada a um de seus departamentos, e que não ponderou em nenhum momento a natureza do serviço existente e as consequências sociais e políticas do contrato que iria realizar.

A crítica à “técnica conservadora” que foi implantada em todo o processo é questão fundamental e revela a incongruência de que os fins justificam os meios. Se o objetivo era atualizar o atual Plano Diretor (1992), de acordo com o Estatuto da Cidade, como se justifica a ausência de alguns de seus instrumentos legais em todo processo? A convicção percebida nos profissionais contratados era de que o processo participativo era inviável e secundário. Caberia aos técnicos a exclusiva responsabilidade pela elaboração do texto. O resto era ensaio.

A ausência de participação popular fere a concepção democrática da legislação federal. A negação das Zeis inviabiliza a regularização fundiária⁴¹, diante da grande quantidade de terrenos irregulares.

A falta de identificação dos vazios urbanos consolida e agrava a lógica de especulação imobiliária. Deve se questionar, quais eram mesmos os objetivos dessa técnica, frente ao compromisso com uma política urbana, justa e democrática, que está em vigor, desde a primeira década do século XXI.

A política urbana de uma cidade deve servir a quem? Essa é a questão que a nova realidade jurídico-urbana do Brasil busca enfrentar. Tradicionalmente desigual, a cidade sempre foi mais bem estruturada para certas áreas, a leste do mapa. É necessário verificar em que medida o planejamento urbano pode aumentar ou reduzir os atuais níveis de desigualdade social e territorial existentes.

Até que ponto um Plano Diretor pode realizar esse disciplinamento ou liberar o uso do solo para grandes empreendimentos que nem sempre têm a preocupação social necessária? Dois projetos⁴², à época de responsabilidade do Governo Estado, previstos para serem implantados na orla de Fortaleza, poderiam ter causado graves danos à cidade, caso fossem implantados sem a preocupação socioambiental

41 A experiência de se constituir áreas especiais de interesse social ocorreu com êxito em Recife, nas décadas de 1980 e 1990, quando foi criado um Plano de Regularização intitulado de Lei do Pre-zeis, em 1987, em que se reconhecia esses assentamentos.

42 Esses grandes projetos estavam localizados na *Zona urbanizada 2*. Na proposta do Legfor, no Pirambu, por exemplo, poderia ser construído um prédio de até 15 andares.

necessária, demonstrando que obras vultosas como essas precisam de controle social⁴³.

A primeira delas faria uma intervenção urbana que removeria milhares de pessoas do Pirambu, antiga área da cidade onde se concentram em grande parte a pobreza, o desemprego e moradias precárias. Por ser uma área que permite uma visão panorâmica sempre foi fortemente cobiçada pela especulação imobiliária.

A segunda obra avançaria sobre o mar e alteraria de vez a frágil estrutura urbana da Praia de Iracema, área degradada, que mesmo com a construção do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura continua a necessitar de uma intervenção urbana emergencial⁴⁴, principalmente na faixa entre a Ponte dos Ingleses e o Largo de Assunção, ao lado do antigo Cais Bar. Na verdade, a orla inteira precisa de urgente recuperação.

Entre as várias críticas técnicas aos produtos do Legfor enumeradas na Ação Civil Pública (2004), destacam-se, na opinião dos autores: a) releitura do diagnóstico; b) modelo conceitual e concepção do PDDUA/FOR; c) zoneamento, macrozoneamento e microzoneamento; d) consideração da Região Metropolitana; e) transporte; f) infraestrutura e equipamentos públicos; g) moradia adequada; h) regularização fundiária; i) turismo; j) desenvolvimento e expansão da cidade; definição do saneamento da cidade; l) defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico cultural; m) gestão democrática da cidade; n) combate a especulação imobiliária; o) políticas públicas; p) ações para portadores de deficiência; q) instrumentos da política urbana e r) definição dos indicadores mínimos de ocupação.(p.37)

Outra vitória significativa dos movimentos sociais foi a aprovação, no dia 06 de novembro de 2004, de uma proposta de metodologia para a realização de 22 audiências públicas para discutir o PDDUA/FOR. Ao contrário do que ocorreu quando o Plano era elaborado pelo Executivo, houve uma maior abertura do Legislativo para acolher a pressão popular. Cinco audiências ainda ocorreram (BANCO DE EXPERIÊNCIAS DOS PLANOS DIRETORES, 2005, p. 6). A Prefeitura não compareceu — também pudera, a consultoria tinha se dissolvido.

43 As duas obras estavam sob investigação do Ministério Público Federal pelo alcance de seu impacto.

44 A Prefeitura de Fortaleza na gestão de Luizianne Lins faz recuperação do calçamento e anuncia obras de recuperação daquele bairro.

O horizonte político era outro. As eleições haviam colocado o Partido dos Trabalhadores (PT) novamente à frente da Prefeitura de Fortaleza,⁴⁵ elegendo a ex-vereadora e deputada estadual Luizianne Lins. Mas a orientação do Prefeito Juraci Magalhães persistia: votar ainda em 2004 o PDDUA/FOR.

A bancada de vereadores vinculada ao prefeito pretendia levar à frente a votação, ignorando a complexidade da matéria e as repercussões controversas da elaboração de um Plano Diretor sem a participação da sociedade.

O editorial do jornal *O POVO* do dia 05 de novembro de 2004 considera um “desrespeito à cidadania” votar o plano no final da gestão. A convicção democrática do artigo põe em suspeição a conduta de certos edis, revelando que a teia de interesses econômicos e políticos envolvidos, quando se discute a cidade, vai muito além da suposta “neutralidade técnica” na elaboração e discussão do texto.

[...] naturalmente, alguns vereadores se julgam devedores de grupos econômicos interessados em certos aspectos do projeto que poderiam ser afetados pela última expressão da vontade dos cidadãos da cidade. Mas, aí, sua legitimidade está comprometida, não apenas por atender a interesses restritos (o da especulação imobiliária), mas pelo fato de estar findante e já se ter formado uma outra legitimidade. (*O POVO*, 2004, p. 6)

A conclusão, se completasse a estratégia de votação em curso seria drástica: um plano elaborado sem discussão com a sociedade seria aprovado na Câmara de afogadilho, desrespeitando a cidade. Não havia saída para os vereadores governistas. A opinião do Jornal sustentava, de forma implacável: “Valer-se das últimas reservas do mandato findante para contrapor-se à nova legitimidade expressa pelo eleitor é uma violência antidemocrática e, mesmo, uma usurpação. Espera-se que os atuais mandatários tenham o bom senso de respeitar a vontade dos cidadãos desta cidade.”(idem, p. 6) . Não tardou o desfecho.

O Plano foi retirado de pauta em dezembro de 2004 e foi devolvido ao Executivo em 2005⁴⁶. O PDDUA/FOR saiu da história sem deixar saudade, pelo menos para os movimentos sociais que não tiveram a oportunidade de discuti-lo amiúde.

45 O PT tinha chegado pela primeira vez à prefeitura de Fortaleza em 1985, com a professora Maria Luiza derrotando Paes de Andrade (PMDB) e Lúcio Alcântara (PFL) na primeira eleição da capital após a ditadura militar de 1964.

46 Pelo que apurei recentemente(26/11/08), não há nem cópia dos Projetos do Legfor na Câmara de Vereadores. Foi devolvido à atual administração em 2005.

A retirada de pauta do PDDUA/FOR ainda iria render muito debate até que o processo fosse novamente retomado pelo Executivo, como veremos no próximo tópico onde discutirei a revisão a partir de 2005.

Nesse ínterim, um debate merece registro e é revelador da divergência entre concepções existentes. Foi apresentado pelo *ombudsman* do jornal *O POVO* no dia 25 de dezembro de 2004, pelo jornalista Gualter George, com a seguinte manchete: “Para os técnicos, os leigos desvirtuaram o debate”.

Os arquitetos Joaquim Cartaxo e Romeu Duarte Júnior acusam **O POVO** de parcialidade no noticiário que tem oferecido ao leitor no acompanhamento da discussão sobre o processo de revisão e adequação do Plano Diretor de Fortaleza, o chamado projeto Legfor, do qual ambos participaram em importantes coordenadorias. Na visão deles, as matérias que o jornal publicou ‘privilegiaram a opinião de leigos ou de profissionais que não têm competência para emitir pareceres técnicos sobre o assunto’. Além de critérios de conteúdo objetivo, como este, valem-se, em documento encaminhado ao Ombudsman, de conclusões resultantes de uma análise cujos fundamentos são mais subjetivos. Por exemplo, eles consideram indicador de parcialidade as matérias virem sendo editadas nas páginas de **Política**, ‘quando o caderno de **Cidades** é mais apropriado para noticiar as questões concernentes ao assunto’. Citam o caso da edição do dia 12 passado, na qual apontam matéria publicada sob o título principal ‘as amarras da gestão Luizianne’, que estaria repleta dos desvios que têm marcado, para os arquitetos, a abordagem do **O POVO**. O caso citado inclui uma crítica à idéia de se permitir a construção de edifícios com até 15 andares no bairro do Pirambu, feita por uma representante do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente da ONG Cearah Periferia, classificando a medida como ‘própria da especulação imobiliária’. Acontece, dizem eles, que a criticada possibilidade ‘é um dispositivo hoje já em vigor, constante no Plano Diretor de 1992, não sendo, portanto, uma proposta original do projeto Legfor’. (O POVO, 2004)

O texto que Cartaxo e Romeu assinam é longo, detalhado, tenta mostrar que o processo de mudanças em torno do Plano Diretor foi amplamente discutido com a sociedade fortalezense e, em vários trechos, questiona a opção editorial do jornal de basear suas matérias na opinião de leigos ‘ou pessoas que se movimentam pelo interesse político partidário’. A situação teria sido decisiva, dizem, para o desenvolvimento de um “debate capenga, irracional e eivado de posições que não têm qualquer sustentabilidade no campo do conhecimento da arquitetura e do urbanismo. (O POVO, 2004)

De acordo com editor-executivo de Conjuntura, Erick Guimarães, faltaram:

[...] fatos concretos capazes de subsidiar a crítica à parcialidade do jornal. Em tudo que publicamos, o outro lado estava presente e, inclusive, o próprio Joaquim Cartaxo foi fonte em matéria da repórter Daniella Cronemberger’. Erick lembra que os questionamentos à proposta têm sido feitos por entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e Instituto de Geógrafos do Brasil e por técnicos como José Bozarchiello, geógrafo e professor da Universidade Federal do Ceará. Além do que, diz, ‘as observações de leigos não poderiam ser desconsideradas. Pelo contrário, refletem segmentos importantes da sociedade a quem devemos ouvir’. Outro ponto respondido é quanto à escolha

da editoria de Política para publicar o material: "é um critério editorial, definido pela Redação e tornado público ao leitor desde o início da campanha eleitoral". (O POVO, 2004)

Na opinião do jornalista-ombudsman do jornal,

[...]. O estranho, nas críticas assinadas pelos arquitetos, é que eles queixam-se do espaço que o jornal oferece à participação dos 'leigos'. Nós, no caso, que não somos técnicos, mas moramos na cidade e sofreremos os efeitos das mudanças, para o bem e para o mal, contempladas na proposta em tramitação na Câmara Municipal de Fortaleza. Com certeza, se o que temos publicado apresenta erros e problemas, a garantia de espaço para a manifestação de representantes de segmentos sociais diversos não é um deles. (O POVO, 2004)

A opinião da professora Raquel Rolnik refuta a visão exposta pelos ex-coordenadores do Legfor:

Considerar que a questão do planejamento deve se ater exclusivamente à sua dimensão técnica é ignorar toda a crítica já feita nos meios técnicos e acadêmicos sobre os efeitos da tradição tecnocrática no planejamento que marcou os anos 60 e 70. Essa crítica demonstra a limitação de um processo descolado dos conflitos da cidade real e dos atores envolvidos nestes conflitos. A boa teoria da arquitetura e da cidade demonstra que não existe técnica sem um conteúdo sociopolítico por trás. Toda opção técnica no campo do urbanismo está comprometida com uma visão político-social da cidade e comprometida com algumas posições envolvidas. (O POVO, 2007, p. 24)

Esse debate demonstra também o quanto será difícil construir um processo de participação no Brasil se prevalecer essa ideia de exclusividade ou reserva corporativa de técnicos, desconhecendo o papel da participação popular como instrumento de democratização do planejamento.

A propósito desse exclusivismo, Souza (2004) também discorda da questão colocada pelos referidos técnicos,

[...] o planejamento e a gestão constituem um campo interdisciplinar, e não o monopólio de uma única profissão. E, do ponto de vista político, o desejável é que os cidadãos tenham a oportunidade de decidir, eles próprios, sobre os destinos de seus espaços e de suas cidades, situação em que os técnicos e estudiosos terão um papel, a um só tempo, relevante e modesto: o papel de consultores do conjunto de cidadãos organizados, e não o de conselheiros e funcionários a serviço de estruturas de poder nebulosas e autoritárias. (p. 35)

4.3 A segunda fase da revisão – O Plano Diretor Participativo (PDPFOR)

No dia 10 de fevereiro de 2006 foi anunciado o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo, sob a Coordenação Executiva da Secretaria de Planejamento e Orçamento do Município, composto de dezenas de instituições que, a partir de então, passaram a compor formalmente a condução da elaboração do Planejamento urbano da cidade, após uma renhida luta por mais espaços políticos.

O Decreto nº 12038, de 30 de maio de 2006, publicado no Diário Oficial do Município (DOM) de 06 de junho de 2006, institui o Núcleo Gestor como um colegiado de representantes de órgãos municipais, instituições públicas e entidades profissionais e populares, com as seguintes atribuições:

I – coordenar os trabalhos do Plano Diretor Participativo em suas diversas etapas garantindo a participação popular;

II- compor as Comissões de Trabalho para acompanhamento das atividades de comunicação, de elaboração técnica, de capacitação e de mobilização popular do Plano Diretor participativo de Fortaleza;

III – Elaborar critérios para decidir as prioridades da cidade de forma pactuada entre os diversos segmentos da sociedade que o compõe;

IV – assegurar que as percepções produzidas pela comunidade sejam respeitadas;

V – garantir que a leitura técnica, a leitura comunitária e a leitura jurídica sejam contempladas na elaboração do texto final do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

O Núcleo Gestor foi formado a partir de instituições representativas da cidade, condensando uma grande diversidade de atores sociais, e tinha um funcionamento em regime de plenária. Reunia-se semanalmente e era composto pelas seguintes instituições: **Poder público – Executivo** - Gabinete da Prefeita, Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Procuradoria Geral do Município, Fundação Cultura, Esporte e Turismo, Empresa de Trânsito e Transporte Urbano, HABITAFOR, Secretaria de Turismo do Município e Secretaria de Planejamento e Orçamento; **Poder Público – Legislativo** – Presidente da Comissão de Meio ambiente e Urbanismo, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Presidente da Comissão de Legislação; **Conselheiros do Orçamento Participativo** – SER I, II, III, IV, V, VI; Movimentos Sociais e ONGs – Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF, Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária – REAJU, Movimento dos Conselhos Populares – MCP, Central dos Movimentos Populares – CMP, Rede NUHAB – Movimento dos Conjuntos Habitacionais, Cearah Periferia e

Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza, Instituto da Cidade; **Órgãos de Classe, Entidades de Pesquisa, Clubes de Serviço** – IAB, AGB, CREA, OAB, CIC, SECOVI; **Sindicatos Patronais** – Sinduscon, SINDIONIBUS; **Sindicato dos Trabalhadores** – CUT; **Universidades** – UFC, UECE, UNIFOR; **Entidade da Região Metropolitana de Fortaleza** – PLANEFOR.

A estratégia de construção do Plano Diretor Participativo praticamente “começou do zero”. A opção da administração petista foi garantir um processo de participação visando superar as situações anteriores, refazendo ao mesmo tempo a peça técnica, a partir de documentos e estudos existentes, buscando se aproximar da legislação proposta pelo Estatuto da Cidade. Para que não houvesse questionamento do processo participativo, a administração contratou o Instituto Pólis, que mesmo com a experiência reconhecida nacionalmente precisaria de um apoio técnico que o assessorasse a fim de conhecer de forma mais consistente as várias dimensões da cidade. Como se equacionou essa questão?

Antes mesmo de iniciar a nova fase, na sociedade já se discutia: seria necessário começar tudo de novo? Não seria melhor trabalhar em cima do que havia sido realizado durante dois anos e com um alto custo para os cofres públicos? Como compartilhar a nova elaboração com os setores técnicos, que encaravam com grandes dificuldades a participação da população?

Este depoimento revela que existiam divergências quanto a começar um novo processo desconsiderando os desgastes ocorridos na primeira fase. O que fazer com o que havia sido produzido com os produtos do Legfor? Quais as motivações?

[...] a gente queria que a prefeita atual não retirasse o plano, porque ele poderia ser salvo, na medida em que a instância, poderia se debater mais ainda e corrigir esse caminho, seria na câmara municipal. Então nós defendemos que o plano permanecesse e que fosse rediscutido e que podia até ser abandonado completamente [...]. Poderia ter sido feito essa revisão em cima do próprio Legfor, aí a nossa preocupação, até de certa forma ela tinha sentido porque a administração atual demorou mais de ano para retomar o processo, e retomou o processo de forma equivocada, não tem muita diferença. Vamos dizer assim, de uma administração para outra. (Depoimento de integrante de entidade profissional)

As polêmicas em torno do aproveitamento dos trabalhos do Legfor vão muito além da contribuição técnica que estes produtos deixaram ao planejamento urbano da cidade. Embora haja defensores “dessa boa técnica”, há também quem

relativize algumas proposições apresentadas frente às lacunas apresentadas em relação ao Estatuto da Cidade.

Vale a pena destacar como ela se relacionou e incorporou esta reconhecida legislação federal e seus instrumentos, especialmente, o processo da participação. Ademais, é relevante verificar como o contexto político influenciou no aproveitamento dessa elaboração quando da mudança de gestão e consultoria, ignorando o que havia sido produzido por diferentes técnicos da gestão e de setores profissionais contratados.

Talvez o cenário, se não houvesse radicalizado, e a condução da dinâmica adotada — restritiva na participação — não fossem influenciados pelas injunções políticas próprias de um fim de mandato. Poderia não ter ocorrido a descontinuidade vista. Havia nisso também uma sinalização do pensamento do mandatário principal e de sua equipe, que não concordava com a linha defendida pelos movimentos sociais e lideranças populares. Isso simboliza muito a existência de um projeto conservador-tradicional que não queria compartilhar o debate sobre a cidade. Com efeito, isso pode ter influenciado no diálogo mais efetivo com os elaboradores do Legfor.

O novo processo selou o isolamento de alguns técnicos que trabalharam no processo anterior dentro da prefeitura, os quais foram substituídos por outros servidores, que tentaram construir uma nova hegemonia do saber técnico com a parceria com a consultoria contratada.

Inaugurou-se um cenário inteiramente mesclado por essas controvérsias e que marcou o embate dentro do poder público. Outros questionamentos surgiram nessa nova fase, na forma como se deu essa transição entre as duas equipes técnicas.

Se você olhar a lei que criou a SEINF, a lei que criou a SEMAM, que criou a SEPLA e a Procuradoria Geral do Município, quais são as suas atribuições? Todas, você vai verificar que uma revisão do plano diretor. Isso aí era pra ser coordenado pela SEINF, com uma participação direta da SEMAM e da PGM e em outro nível a própria SEPLA, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a Habitafor e os órgãos ligados as áreas de transporte: AMC e ETTUSA. Todos eles [...] até porque a atribuição é da SEINF. [...] Eu acho que a própria administração resolveu tirar um pouco esse foco. Só que tiraram uma questão que é primordial. Nunca em momento algum, os dirigentestécnicos da prefeitura se sentaram pra dizer: essa proposta que nós retiramos da Câmara, não vale nada. Essa proposta que nós retiramos da Câmara elatá ótima e maravilhosa, mas não teve a participação popular. Essa proposta que retiramos da câmara não teve o respaldo técnico. Ficou o que é mais importante, essa proposta ela não atende como revisão do plano e como adequação dos instrumentos, estabelecido no estatuto das cidades no item, a, b, c etc. Temos que tirar isso, temos que mudar isso, e aquilo outro. Na nossa concepção uma crítica nesse sentido seria muito mais fácil. (Depoimento de integrante do poder público)

4.3.1 A metodologia participativa

A metodologia implantada pelo PDPFOR foi organizada a partir de um cenário de disputa institucional, de isolamento de setores técnicos dentro da administração e desconfiança na metodologia participativa, que garantia a participação a todos os setores no processo de elaboração do Plano.

Acostumados a espaços mais restritos de discussão, determinados setores não confiavam ou não concordavam com esse formato de construção do Plano. A divergência agravou-se e esteve presente em toda essa nova fase. Enquanto os movimentos sociais se incorporavam ao novo processo, alguns setores técnicos se afastaram, só percebendo os efeitos de seu distanciamento das discussões quando o Congresso do Plano Diretor Participativo estava na iminência de deliberar sobre a minuta do Projeto que iria para Câmara Municipal.

A metodologia do Plano Diretor Participativo foi uma mudança em relação ao que havia sido feito pelo processo anterior. O novo processo foi, em certa medida, o que recomenda o Ministério das Cidades para elaboração de planos diretores, principalmente quanto à existência de espaços onde possam se desenvolver, verdadeiramente, as opiniões dos diferentes setores sociais, assegurando a construção pactuada das propostas que irão constituir o Plano diretor.

Entretanto, isso não é a garantia de sucesso da proposta. É necessário verificar se houve dificuldades e como esse processo contribuiu para a transparência e a plena contribuição dos diferentes setores. Nesse espaço há uma preocupação em trabalhar o encontro entre a visão de cidade da população e o conhecimento técnico, tendo a presença de instâncias de formação e deliberação.

A coordenação do trabalho ficou a cargo do Núcleo Gestor, composto por governo e sociedade civil. Ao governo municipal coube a coordenação executiva (conselho político de gestores e equipe técnica) e à sociedade civil, a participação na plenária do Núcleo. A metodologia proposta foi organizada nas seguintes instâncias de participação, segundo o *folder* distribuído:

Capacitação comunitária – é o momento em que os técnicos da Prefeitura vão explicar o que é o Plano Diretor Participativo; para que serve; quais as diretrizes que o Estatuto da Cidade estabelece para a política urbana municipal; e quais os instrumentos o Plano pode instituir para enfrentar alguns problemas da cidade; além de todo o processo de revisão da legislação em vigor e proposta em várias etapas. Toda a população é convidada a comparecer

nas atividades que acontecerão simultaneamente, das 8 às 14 horas, em 14 áreas de Fortaleza; **Leituras Comunitárias** – é a hora em que o cidadão vai apresentar sua visão sobre a cidade, suas qualidades e conflitos, nos diferentes territórios de Fortaleza. Também acontecerão simultaneamente, das 8 às 14 horas, em 14 áreas da cidade. **Leitura técnica** – é o diagnóstico da cidade, construído com base em projetos existentes e propostos, informações complementares levantamentos de dados atuais referentes aos aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais e territoriais do município. É o momento de analisar as desigualdades entre os diversos territórios da cidade e identificar os conflitos existentes, em relação ao uso da propriedade urbana. **1º Fórum do Plano Diretor Participativo** – é a apresentação e o debate dos resultados das leituras técnica e comunitária, em um diagnóstico da cidade, quando serão negociados os eixos prioritários do Plano Diretor pelos diversos atores da sociedade de Fortaleza. **Audiências Públicas Territoriais e a eleição dos delegados territoriais** – É hora de retornar as 14 áreas de Fortaleza, para a comunidade poder discutir os eixos e fazer suas propostas para o Plano Diretor Participativo. Será ainda a oportunidade de eleger delegados que representarão as áreas de Fortaleza no Congresso do Plano Diretor. Mas é preciso atenção para os horários. Nas áreas pares (2,4,6,8,10,12,14) as audiências acontecerão das 9 às 12h e nas ímpares(1,3,5,7,9,11e 13) , das 14 às 17h. **Audiências Públicas Temáticas** – é o momento da sociedade discutir os eixos prioritários e fazer propostas para os diferentes temas a serem tratados pelo Plano Diretor. **2º Fórum do Plano Diretor Participativo e eleição dos delegados por segmentos** – é o evento de apresentação das diversas propostas feitas pela população, assim como debatidas negociadas pelos diversos segmentos da sociedade fortalezense, em uma única proposta para o PDPFOR. É nesse 2º Fórum que serão eleitos os delegados que representarão os diversos segmentos da sociedade local no Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza. **Congresso do Plano Diretor Participativo** – é quando os delegados eleitos nas audiências públicas territoriais e no 2º Fórum deliberarão sobre o Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, elaborado de acordo com o resultado do 2º Fórum. Este resultado será sistematizado em Projeto de Lei, que será encaminhado a Câmara de Vereadores pela Prefeitura de Fortaleza.

A sistemática adotada permitiu a presença mais expressiva da população nas discussões nessa nova fase. A própria mobilização não estabelecia restrição, exceto os momentos em que as instâncias passaram a ser deliberativas. Mesmo assim, qualquer cidadão ainda poderia presenciar as discussões. Isso não quer dizer também que se conseguiu construir o melhor formato de mobilização com as pessoas devidamente informadas do que estava em discussão nas assembleias. As pessoas do povo têm um déficit histórico de informação, por isso esses processos são educativos, embora o alcance propositivo da participação ainda seja muito limitado, sobretudo quando se considera o conjunto do movimento popular.

Uma liderança comunitária considera que essa situação poderia ser diferente se houvesse propaganda e capacitações eficientes para pessoas participarem plenamente.

Não teve 'a participação!', mais uma participação muito tímida. Algumas lideranças, normalmente as lideranças, e alguns da população. [...] algumas audiências que quem estava lá não sabia nem pra que estava lá, nem o que ia acontecer. Eram convidados sem ter um esclarecimento maior. Eu acho que faltou assim mais propaganda nos meios de comunicação, nos veículos de comunicação, explicando o que era o plano diretor para que as pessoas entendessem [...] então teve algumas assembleias que foram feitas com os alunos que estavam lá na escola que não sabiam nem o que era o plano diretor. Como é que eu não sei o que é uma coisa e eu vou fazer aquilo. Eu acho que nós poderíamos ter feito um plano diretor bem melhor se tivesse havido mais capacitação. As capacitações foram poucas, não foram para toda a população. E deveria ter tido mais panfletos, mais informações, umas informações mais massificadas, do que era o plano diretor, como estava sendo criado [...] [onde] aquele morador que é analfabeto pudesse colocar lá a sua proposta e pudesse também interferir [...]. (Depoimento de integrante dos movimentos sociais)

Há, portanto, no processo realizado alguns problemas detectados que merecem algumas observações: a) **tempo insuficiente para a capacitação** da população participante. Mesmo que o conteúdo seja importante e oportuno, necessita de maior maturação, estudo e aprofundamento de alguns conceitos do Plano que em geral nem todos os presentes estavam habituados; b) **superficialidade das leituras comunitárias**. Isso é decorrência do déficit de formação existente, que poderia ser diminuído com atividades de capacitação maiores e mais aprofundadas; c) **Os dados da leitura técnica** precisam ser divulgados, principalmente quando se está diante da realização de um estudo anterior e a capacitação dos participantes depende da apropriação de indicadores científicos da realidade; d) **A eleição dos delegados ao Congresso** precisa de tempo próprio, independente das discussões nas audiências territoriais e temáticas.

O depoimento abaixo questiona a forma como foi construído o processo de participação e atesta a necessidade de maior articulação entre a participação popular e o trabalho da equipe técnica que vai construir o texto final do Plano Diretor:

[...] houve uma mistificação da chamada participação popular. É muito mais para cumprir o que determina o estatuto da cidade do que propriamente contribuir com o conteúdo do plano. [...] achamos que tem que ter a participação popular, mas a participação dos técnicos tem que ser equilibrada e que esses técnicos tenham a capacidade de traduzir em linguagem técnica as demandas populares, mas isso será o que ocorreu? [...] vou dar uma idéia. A questão da verticalização da cidade. A prefeitura em algumas das regiões da cidade quer aumentar o gabarito, outras diminuir, outras manter. O exemplo do aumento do gabarito do bairro da Parquelândia. Como foi que se chegou

aquele gabarito, através da participação popular? Isso realmente é resultado da participação popular, que os técnicos transformaram essa visão, que a população tem da cidade, na verticalização daquele bairro, ou diminuição em outro, ou manutenção em outro. Se houve isso a prefeitura não diz em nenhum momento, nenhuma diretriz que levou a verticalização [...], O que nós vimos foi certa desvinculação dessa participação, desse nivelamento na confecção do conteúdo. [...] as audiências públicas, eu não sei, se você participou das capacitações era em linguagem telegráfica primária, e às vezes conduzidas por pessoas de fora, e de formação, às vezes, só por advogados dentro da questão legal e não dentro do próprio espaço do território. (Depoimento de integrante de entidade profissional)

O processo teve avanços notórios na medida em que funcionou como um espaço de informação, de esclarecimento e apresentação de propostas. Mas daí não se pode concluir que tenha dado conta das reais necessidades de aprofundamento e articulação entre as demandas populares e o trabalho da equipe técnica, contribuindo para efetiva discussão dos problemas da cidade.

Esse lugar de debate das questões e da disputa de posições só ocorreu no Congresso do Plano Diretor. A metodologia participativa permitiu aos setores organizados acompanhamento mais efetivo das discussões, em diferentes fóruns, embora não tenha ocorrido aprofundamento técnico dos temas, ficando a cargo da equipe da prefeitura essa reflexão e consolidação.

O Núcleo Gestor, por ter uma composição mais eclética, não chegou a realizar um debate temático; restringiu-se a questões organizativas, o que reduz bastante o seu papel de mediação, pois poderia ter aprofundado questões importantes e contraditórias para os integrantes que representavam diferentes setores. Isso certamente produziria uma interlocução eficaz que contribuísse com o processo de reflexão.

Eu acho que nessa segunda fase o grande pecado foi esse, porque não houve uma preparação. Embora houvesse o engajamento da entidade, não houve essas discussões mais técnicas, houve um acirramento, digamos assim, uma radicalização dos pontos de vista do contraditório, das grandes diferenças sociais que a gente tem. E não foi dada ênfase à questão técnica, principalmente dos próprios técnicos da prefeitura, que não participaram desse processo, pessoas conhecedoras das questões urbanas, das questões da cidade há muito tempo, como a questão de transporte, e nada disso apareceu, pelas discussões das quais eu participei. Não houve esse aprofundamento, houve um radicalismo e não houve esse equilíbrio, entre a participação popular e a questão técnica e, portanto, não foi essa questão comum, muito mal resolvida do nosso ponto de vista. (Depoimento de empresário)

Nessa fase houve uma modificação nos discursos dos atores sociais engajados nos debates ocorridos. Os movimentos sociais se posicionaram no processo de forma menos crítica. Seus pronunciamentos só apareceram às vésperas do Congresso frente ao encaminhamento acerca do caráter deliberativo do Congresso, quando a Prefeitura excluiu essa perspectiva. A própria relação com o poder público municipal se deu de forma ambígua, como se a crítica inviabilizasse a metodologia participativa que era aceita. Havia maior concordância com a linha adotada pela equipe técnica em termos de incorporação de instrumentos do Estatuto da Cidade.

Nesse íterim há um afastamento dos tradicionais setores técnicos vinculados a empresas e a categorias profissionais do processo. O esvaziamento da CPPD e do COMAM deixou-os atordoados, espaço de maior peso na etapa anterior a 2005. O debate sobre as questões técnicas ficou mais distribuído nas fases de discussão do Plano Diretor Participativo, sendo de maior abrangência de pessoas.

Foi possível identificar críticas à qualidade do Plano, muito mais pelos mecanismos participativos que esse vai incorporar, ampliando a presença de segmentos não técnicos no processo, desequilibrando o atual controle de informações sobre a cidade, muito controlado por setores ditos mais preparados. Há uma ênfase nessa “ausência de participação de setores técnicos” no discurso de um integrante da equipe da Prefeitura na era do Legfor.

[...] foi muito pouca a participação tanto do técnico como de entidades que sempre participaram dessas discussões a nível de município de Fortaleza, como a AGB , IAB , o CREA ao lado do mercado, o Sinduscom, CDL, todo um grupo que sempre participou de uma forma, uns mais outros menos. Mas nesse último processo eles participaram muito pouco, mas não por culpa de quem coordenou o plano, porque desde o início teve a participação no comitê gestor de todas essas entidades Não sei qual foi o motivo, se as entidades hoje não estão preparadas para o debate, se elas não representam mais suas categorias, motivo mesmo eu não sei dizer não. A participação e pouca, então o debate técnico do plano não aconteceu no PDP. (Depoimento de integrante de poder público)

A prefeitura passou a jogar um grande papel nesse processo, sendo responsável por fazer as mediações e as negociações de pactuação entre os setores, necessárias na elaboração do Plano. Essa dinâmica foi percebida durante o processo do Congresso, quando a proposta do Plano foi discutida de forma mais crítica.

O Congresso do Plano Diretor é, por si só, um fato histórico para o planejamento urbano da cidade, pois em nenhum momento um fórum dessa natureza e com aquela qualificação política e técnica se reuniu para discutir e aprovar questões

sobre a política urbana municipal. Por ser uma experiência pioneira, encerra muitas reflexões que merecem ser analisadas, sem perder de vista que o evento expressa um momento relevante nesse longo percurso de construção do planejamento participativo.

Pelas circunstâncias já descritas, esse Congresso que encerra a metodologia dessa fase é um processo transparente que permite ao pesquisador adentrar esse universo da disputa e conhecer o papel dos atores sociais e tomar contato com a extensa rede de conexões que ele possui.

Previsto para se realizar nos dias 26, 27 e 28 de janeiro de 2007, de acordo com a proposta apresentada pelo Núcleo Gestor, o Congresso tinha caráter deliberativo e aprovaria a minuta que deveria ser encaminhada pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores.

Após uma longa divulgação dessa data como momento de finalização desse processo. Os empresários da construção civil por meio de sua entidade representativa (o Sinduscon) haviam encaminhado ao Núcleo Gestor a proposta de adiamento do Congresso, alegando insuficiência de tempo para analisar a minuta que deveria ser discutida e votada.

Na véspera do evento surge uma disputa entre forças sociais presentes neste percurso, quanto a forma de encaminhamento essa questão da realização do evento, colocando em risco a legitimidade do processo, considerando que não havia alinhamento quanto a proposta ser apresentada, tendo em vista a questão ter sido colocada por um segmento de forte peso econômico e social na cidade. Mas o que ocorreu que reposicionou o discurso desses setores?

4.3.2 “Os incluídos” querem participar

A novidade é que esses atores reclamam da falta de participação e insuficiência de tempo para em “tão pouco tempo” examinarem e apresentarem considerações sobre a minuta que fora apresentada ao debate. Tanto as entidades profissionais, como o IAB, assim como empresários, leia-se Sinduscon, e técnicos da prefeitura de Fortaleza, alocados na Seinf, reclamam do pouco debate técnico e de um processo centrado nas estratégias de mobilização popular.

O Sinduscon propõe que o Congresso seja adiado e questiona o caráter deliberativo do Congresso. Esse embate ocorreu no interior do Núcleo Gestor e foi recebido negativamente pelos setores populares. Havia um nítido interesse da prefeitura em conciliar a situação conforme a fala dos representantes da gestão municipal. Os integrantes dos movimentos sociais não aceitaram a mudança, pois temiam perdas maiores. A votação ocorrida manteve a realização do Congresso na data prevista anteriormente.

Os movimentos sociais ficaram em estado de alerta, e nos corredores alguns afirmaram que a prefeitura teria feito “um acordo” com o Sinduscon e a minuta estaria correndo risco de ter reveses, segundo suas falas, com avanços notórios na proposta, como a criação das ZEIS.

A coordenação do Núcleo Gestor se mostrou incapaz de reverter aquela situação política e perdeu a autoridade. A prefeita entrou pessoalmente em cena para reverter a situação, convidando os representantes dos movimentos sociais para conversar, ao mesmo tempo em que articulou uma nova reunião extraordinária do Núcleo Gestor para o dia do Congresso, buscando decidir sobre o impasse criado.

O editorial do jornal *O POVO* do dia 25 de janeiro de 2005 concorda com o discurso dos setores da construção civil, afirmando que há necessidade de mais tempo para discutir a proposta de Plano Diretor. Argumenta-se que há “[...] desproporcionalidade entre a visão empírica da maioria da assembleia [O Congresso] e a ínfima representação do corpo acadêmico advindo das universidades e centros de pesquisa”.

Defende que o critério democrático deve estar em sintonia com a competência sem antes colocar em suspeição a capacidade da consultoria contratada que dá suporte à elaboração da equipe técnica formada pela Sepla.

[...] Há um pecado original que, por si só, fragiliza por demais a empreitada da elaboração do novo Plano Diretor de Fortaleza: a contratação de uma assessoria completamente estranha a realidade local. Trata-se da Polis – Instituto de Estudos, Formação e Associação em Políticas Sociais – responsável pela elaboração de 16 planos diretores de cidades médias paulistanas, tais como Guarulhos, Mogi das Cruzes, Santo André – dentre outras. Sua experiência não inclui nenhuma cidade litorânea do Nordeste, nem nenhum grande urbe. No entanto, com esse cabedal insuficiente habilitou-se a orientar o planejamento do Plano Diretor de uma metrópole das dimensões e complexidade de uma Fortaleza. “Como se não dispuséssemos, em plano local, de recursos humanos extremamente capacitados a realizar essa tarefa com muito maior pertinência, por conhecer a realidade local. (O POVO, 2005)

Apesar de o processo se desenrolar há muito tempo, esse editorial soou estranho, para esse nível de estágio em que as discussões se apresentaram. Suponho que tenha pesado a crítica acerca do conteúdo que iria ao debate no Congresso e poder ser objeto de deliberação na Assembleia. Alguns temas poderiam ser decididos pelo voto dos presentes. Talvez isto tenha jogado peso no recuo da Prefeitura quanto ao caráter deliberativo do processo anteriormente estabelecido e alvoroço criado em setores que tradicionalmente não concordavam discutir temas dessa natureza em plenárias como a que se forma em fóruns participativos.

Os movimentos conversaram com a prefeita e não chegaram a um acordo. Estavam dispostos a ir ao Congresso e ver a prefeitura voltar atrás naquilo que ela havia bancado durante todo o processo. A reunião do Núcleo Gestor que iria definir o acordo acabou esvaziada, transformando-se em um “bate-papo com a prefeita⁴⁷”, onde ficou conhecida a posição oficial da atual administração.

O discurso da Prefeita merece destaque e diz bem do papel mediador da atual gestão no processo de elaboração do Plano Diretor. A prefeita defendeu a conciliação e concordou com os argumentos dos empresários da construção civil: havia necessidade de mais tempo de discussão da minuta que iria ao Congresso. Ali se tratava de “um acordo possível”. Anunciou a todos que estavam “preparados para resolver tudo agora” [na plenária do Congresso pelo voto].

Afirmou que tinha consciência que não tinha havido participação no Legfor e esse era um compromisso seu fazer diferente. Também concordava com a crítica feita pelo editorial do Jornal *O POVO* [acima citado] sobre a importância da questão técnica. A Prefeita concluiu a conversa sentenciando que o debate iria prosseguir em duas etapas, como acabou ocorrendo. Um técnico da SEINF destacou ainda: “nós não tivemos espaço para contribuir”.

A 1ª etapa do Congresso do Plano Diretor teve sua abertura no dia 26 de janeiro de 2007, no auditório do SEBRAE/CE. O hino nacional não conseguia desfazer o clima de tensão e o ambiente de disputa que daria a tônica do evento. A mesa se instalou e uma ausência chamou atenção: a Prefeita Luizianne Lins não estava presente para abrir aquele Congresso de natureza histórica. Pela primeira vez um Plano

47 O autor teve a oportunidade de participar dessa conversa entre a prefeita Luizianne e alguns integrantes do Núcleo Gestor. Neste sentido, reproduzo o sentido aproximado das falas.

Diretor era discutido no Congresso em Fortaleza, e ali poderiam ser deliberadas questões fundamentais para o desenvolvimento urbano da cidade.

Foto 2 – Mesa de Abertura: José Meneleu, secretário de Planejamento (SEPLA) e Olinda Marques, presidente da Habitafor (ao centro), coordenam os trabalhos



Fonte: Oliveira, 26/01/2007.

O movimento dos delegados na plenária indicava a temperatura dos embates que iriam ocorrer ainda naquela noite. O cerimonialista compõe a mesa exclusivamente com integrantes do Poder público (executivo e legislativo). Na mesa de abertura estão presentes, José Meneleu, secretário de Planejamento (SEPLA), Olinda Marques, presidente do Habitafor, vereador Lula Moraes, o vereador Zé Maria (PT), Mariano Freitas, secretário da Regional I, entre outros.

O discurso de abertura da solenidade foi feito pela Sra. Olinda Marques, veterana liderança popular, ex-dirigente da ONG Cearah Periferia, conhecida e respeitada pelos movimentos sociais e na ocasião a Presidente da Habitafor. Era oriunda dos movimentos sociais que haviam capitaneado a principal resistência ao processo anterior.

Na situação de tensão e perspectiva de embates era a liderança que transmitia mais a imagem de um Plano Participativo e por ser de uma Fundação de Habitação Popular. Chamou atenção o Sr. José Meneleu, coordenador do Plano Diretor e Secretário de Planejamento do município, não realizar a fala de abertura em nome da Prefeita. Talvez tenha adotado essa estratégia pelo desgaste ocorrido acerca da mudança do caráter do Congresso.

Foto 3 – Olinda Marques faz a abertura do Congresso, em 26/01/2007



Fonte: Oliveira, 26/01/2007

Um ex-sindicalista — integrante da assessoria da prefeita — foi o delegado escolhido para defender a proposta de desdobramento do Congresso em duas etapas. Foi recebido com vaias. A bancada da prefeitura, que tinha a maioria dos delegados, juntou-se aos empresários e técnicos de entidades profissionais e venceu a votação: 169 votos contra 92 votos dos movimentos sociais e lideranças populares.

Para os delegados da prefeitura a situação ficou constrangedora na hora do voto. Um embate surgiu entre participantes de grupos populares que defenderam o Congresso como final, e os que queriam a transferência da data para conclusão do texto. Vaias, contagem de votos com comissões dos dois grupos e nariz de palhaço depois do resultado, favorável para o grupo que queria outro Congresso. Luizianne Lins não foi ao Congresso e a assessoria não soube explicar o motivo. (O POVO, 2007)

Foto 4 – Delegados protestam com a mudança de regra



Fonte: Oliveira, 26/01/2007

O resultado mostrou também que houve momentos de constrangimento de delegados, particularmente os da administração, que eram monitorados pelos seus chefes, todos presentes. O ex-sindicalista-delegado também foi o escrutinador de votos e identificava pessoalmente os votantes, que mantinham seus braços erguidos até que seus votos fossem registrados. Alguns delegados, revelando seu descontentamento com o processo de votação adotado, usaram o nariz de palhaço, como uma forma de protesto num espaço predominantemente de falas e discursos fortes. Num lugar de muito símbolos, este apareceu como um retrato da expectativa frustrada com a alteração de regras.

Foto 5 – Momento de votação na plenária



Fonte: Oliveira, 26/01/2007.

A condução da prefeitura foi muito criticada. Havia certo entendimento dos movimentos sociais de que o processo seria mantido, pelo fato de ser amplamente divulgado com esses termos, e a democracia da participação seria respeitada. Por terem participado de todas as etapas, não consideravam justo alterar o processo no momento mais importante, isto é, na deliberação.

[...] a gente se sentiu desrespeitado.[...] A prefeitura pega e muda tudo, e ainda se colocou enquanto interlocutora dessas pessoas, de até chamar as pessoas para uma reunião e tentar o núcleo gestor mudar de ideia com relação à metodologia. Pessoalmente ela [A prefeita] passou uma tarde inteira com eles tentando fazer o povo mudar de ideia. [...] Queria primeiro adiar, depois, vamos mudar, vamos tirar o caráter deliberativo. Mas perdeu essa eleição. Eles fizeram uma votação perdeu por 12 votos a oito e quando saiu no outro dia na sexta-feira, na manhã no Congresso I que ia acontecer à noite, aí sai uma reportagem no jornal dizendo o caráter. (Depoimento de integrante dos movimentos sociais)

Os movimentos sociais que estiveram nessa nova fase com uma postura de apoio à condução do processo reagiram e passaram a ter um posicionamento mais crítico nas discussões dentro do Congresso, e aumentaram a defesa do PDP como estava na minuta apresentada. Não foi fácil para a equipe de articuladores da prefeitura convencer os representantes dos movimentos sociais a ceder em certas posições contrárias. Por isso, algumas propostas só se definiram na plenária, na hora do voto.

Então nós tentamos nos mobilizar. Nós levamos nariz de palhaço, levamos blusas, fizemos faixa, pedindo respeito. Quando a gente chega lá, viu que perdeu, tinha tido baixa. Porque muita gente se desmobilizou por causa do

jornal, a questão da informação, alguns só viram a manchete. Outros disseram que ia ser confusão que não ia dar era nada, se desmobilizam. Enfim, quando a gente viu. A gente, que estava bem representativo, estava em minoria e todo mundo da Prefeitura lá. Todo mundo do Sinduscon lá, e aí levaram realmente a proposta como ela havia dito e a prefeitura votou toda a favor da proposta do Sinduscon. (Depoimento de integrante dos movimentos soci-ais)

Foto 6 – Reunião de articulação dos Movimentos sociais no intervalo do evento



Fonte: Oliveira, 26/01/2007.

A questão central é que “pairava o medo” de que a mudança de postura da Prefeitura, reconhecendo as limitações técnicas e a insuficiência de discussão do Plano, pudesse representar outros recuos que colocariam em risco avanços já contidos na proposta. Entre esses, indicação das Zonas Especiais, que redefiniam a ocupação urbana da cidade e criam novas condições para a preservação de áreas ambientais.

Em nota divulgada no dia 27 de janeiro de 2007, no dia seguinte ao embate da abertura, cujo título era “Em defesa do PDPFOR e da Participação popular”, destacou-se que há um ano o processo de discussão do Plano ocorreu com a participação de milhares de pessoas, em audiências territoriais e temáticas, fóruns onde foram eleitos os delegados que constituem o Congresso e sua legitimidade. As dezenas de entidades⁴⁸ que assinam a nota destacam:

48 Assinam a nota a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), a Rede NUHAB, o Cearah Periferia, o Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS), Central dos Movimentos Populares (CMP), Pastorais Sociais/CEBs e organismos, Fórum Estadual de Reforma Urbana, Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária (REAJU), Movimento dos Conselhos Populares (MCP),

A proposta apresentada é tecnicamente boa, ao contrário da anterior, o mal-fadado Legfor, porque traz diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade que viabilizam o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a proteção do meio ambiente e um planejamento com sustentabilidade humana e ambiental para os próximos anos. Temos divergências em alguns pontos, mas acreditamos que o melhor espaço para resolver isso democraticamente é o Congresso, pondo a técnica a serviço de uma cidade mais justa. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2007, p.12)

Por outro lado, a argumentação dos empresários insiste na tese de que a questão é a insuficiência de prazo para discutir a minuta, só disponibilizada nos últimos quinze dias antecedentes do início do Congresso, o que inviabilizou a análise técnica, tendo em vista que para esse segmento, essa era a parte mais vulnerável da elaboração do Plano diretor. O depoimento abaixo, de um empresário protagonista desses debates, ilustra as contradições do processo e revela o quanto a mediação é fundamental para perceber em que momento essas lacunas de construção do Plano se manifestaram e como o poder público intervém para que o mecanismo democrático seja garantido.

[...] O material não nos foi disponibilizado no tempo útil, suficientemente para que se pudesse fazer uma análise mais criteriosa. [...] se houvesse tido a discussão paralela sobre o conteúdo da minuta ao longo do tempo, teria sido mais produtivo, mas não houve. A equipe da prefeitura, dos técnicos responsáveis pela elaboração da minuta do Plano fez um trabalho sozinho, hermético, fechado. Não discutiram conosco ao longo das reuniões que deveriam ter acontecido durante o grupo gestor [...]. As discussões debandaram para assunto completamente alheio às questões urbanísticas [...] se discutiu a metodologia, o que era que ia ter no congresso? Como se leva as pessoas? Qual é o cardápio etc. Esqueceram do conteúdo principal que era a cidade. (Depoimento de empresário)

As observações recaem sobre o questionamento da metodologia, o caráter do Congresso e a existência de pontos contraditórios que precisariam ser discutidos desde o início. Isso também reflete a dinâmica de trabalho do Núcleo Gestor e a sua estratégia de viabilizar a participação de todos os segmentos sociais.

Essas discussões não aconteceram. Não foi dada a oportunidade para se discutir ao longo da preparação e com isso você perde tempo, porque se você discutir ao longo do tempo, as diferenças dos pontos de vista contraditórios poderiam ter sido aprofundados, ou melhor, discutidos no início. Mas não. Se

preparou toda uma minuta e depois vem uma enxurrada de pontos contraditórios, e que muitas vezes os técnicos prepararam, e isso é natural de qualquer ser humano, de qualquer estudo. Nós não estamos dizendo que isso é uma coisa normal. Nós sabíamos que isso iria acontecer, porque alguns pontos passaram. Certamente se nós tivéssemos construído esse plano, essa minuta, com a equipe da prefeitura, com os movimentos sociais, e o setor organizado da sociedade, os empresários, o IAB e outras entidades [...] certamente nós teríamos ganho tempo e o documento teria ficado melhor [...] Houve um clima de disputa política que eu acho que o congresso não deveria ter esse caráter, deveria ser um congresso técnico, onde os diversos setores da sociedade vão expressar seus pontos de vista, embora tenha um caráter político, mas ali não era discussão política, mais a política do que a discussão técnica, que ainda estava no processo de elaboração. (*idem*)

O equilíbrio de forças dentro do Congresso também é uma questão assinalada por este empresário, que justifica sua opinião de que a solução é discutir antes com os setores envolvidos, principalmente a prefeitura, detentora do maior número de delegados dentro do evento.

[...] se nos juntarmos todos e discutirmos sem essa bandeira da ideologia, a gente consegue resultados bons pra cidade. Visto que a prefeitura tinha maioria dos votos, o poder público tinha maioria. Onde o setor público quisesse impor a sua vontade a partir dos estudos que o poder público fez prevaleceu. Nem os movimentos sociais, nem a sociedade civil organizada, o setor público imobiliário, teriam condições de modificar uma posição que viesse. Talvez fosse o caso de ter mecanismo de participação maior e esse equilíbrio entre a participação popular, o desejo da população, mais ser fundamentada na questão técnica. Eu acho que a grande falha do processo a gente acredita que nos próximos, a gente possa ter um fórum bem qualificado e essas discussões possam avançar mais rapidamente. (*idem*)

Os conflitos no decorrer do Congresso não podem ser explicados exclusivamente pelos mecanismos da participação, ainda que o formato do PDP comporte modificações necessárias para que possa garantir, com plenitude, e ao mesmo tempo, a participação popular e o conhecimento técnico dos temas discutidos.

Foto 7 – Grupo de Movimentos Sociais debatem durante o Congresso



Fonte: Oliveira, 26/01/2007.

Diante da diversidade dos interesses e diferentes concepções de cidade é provável que a participação precise ser mais qualificada, para que os embates possam avançar de forma mais qualificadas, pois nesse campo a discussão técnica precisa ir além dos setores profissionais, ficando em desvantagem os setores populares. Isto se faz necessário. O nivelamento de nivelamento de informações aumenta a possibilidade dessa discussão ocorrer de forma equilibrada, tendo em vista que os embates de interesses surgem pelo lugar de cada um na vida social e as expectativas criadas com a atualização do Plano de forma participativa.

Há sempre interesses econômicos fortes pressionando a gestão da cidade, buscando conservar seus projetos imobiliários e sua forma de conceber a cidade cada vez mais segregada. Enquanto os interesses sociais de numerosa parcela da população de baixa renda ganharam alento com a nova legislação que permite indicar com precisão seu lugar de moradia, regularizada e socialmente incluída.

Nessa perspectiva, a discussão sobre as Zonas especiais merece destaque e são avanços reais nessa formulação proposta pelo PDPFOR. A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), proposta no novo Plano diretor é um grande referencial de que algo se modificou no Planejamento Urbano da Cidade.

Merece destaque o enfoque do Macrozoneamento dividindo a cidade como espaço urbano e espaço ambiental com uma abordagem que favorece o maior controle social sobre a expansão da cidade e preservação de áreas ambientais. Assim como a definição de Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e

Participação Democrática e de Desenvolvimento sustentável. Essas questões serão mais bem discutidas posteriormente quando discutiremos os avanços, limites e desafios da experiência.

A questão da ZEIS⁴⁹ teve um grande destaque em todo o processo da revisão, sobretudo pelo seu caráter abrangente na democratização, regularização e perspectiva social. Ela só aparece como proposta de Lei na segunda fase da revisão, após ter sido ignorada pela equipe do Legfor. Segundo o artigo 123 do Projeto de Lei (PDPFOR),

[...] são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Elas serão caracterizadas por serem de três tipos: as de ocupação (Zeis1), as de conjunto/loteamento (Zeis2) e as de vazios/não utilizados/subutilizados (Zeis3). Destinadas exclusivamente a moradias de baixa renda, a proposta das Zeis tem tido grande rejeição dos setores ligados à construção civil, principalmente porque incidem sobre terrenos não utilizados ou subutilizados.

A identificação dos vazios urbanos, insistentemente desconhecida na primeira fase, é uma das questões-chaves para a viabilização das Zeis (Ver Mapa 5). Sem a indicação precisa de onde estão essas áreas “guardadas a sete chaves” pelo setor imobiliário e outros particulares, não se viabiliza a regularização fundiária e o controle social da propriedade.

A designação prevista para bairros como Praia do Futuro e Papicu provocou um alvoroço nos setores empresariais, chegando, inclusive, à previsão catastrófica de que a cidade poderia perder sua vocação turística sem esses investimentos.

O que tira o sono desses segmentos é a concreta possibilidade de o poder público e a sociedade priorizarem o desenvolvimento da cidade para determinadas áreas, assegurando espaços para fins de moradia popular. Para eles, certas regiões — destinadas ao turismo — devem continuar aguardando investimentos futuros. Os

49 As Zonas Especiais de Interesse Sociais (ZEIS) estão indicadas no Capítulo IV, das Zonas Especiais, na seção II, nos artigos 123 aos 137 no Projeto de Lei do Plano Diretor de Fortaleza.

artigos 133 e 134 do PDPFOR estabelecem as diretrizes para a delimitação posterior a partir de Plano de Intervenção para esses fins.

Art. 133. As Zonas Especiais de Interesse Social 3 – Zeis3 – são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico.

§ 1º Caberá ao Poder Público Municipal elaborar Plano de Intervenção para cada Zeis3, apontada no mapa 5, anexo 5, desta Lei, no qual serão delimitadas as áreas precisas de aplicação das diretrizes contidas neste artigo.

§ 2º Os proprietários que implementarem projetos habitacionais de interesse social nos terrenos vazios contidos nas Zeis3 serão beneficiados com a transferência de todo o potencial construtivo da propriedade para as áreas passíveis de importação deste parâmetro.

§ 3º Nas Zeis3 com predominância de edificações subutilizadas e não utilizadas em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, poderão, conforme o interesse público, além do disposto no caput, visar a requalificação urbanística e a dinamização econômica e social.

Art. 134. São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social 3 – Zeis3:

I - ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda;

II - combater o déficit habitacional do Município;

III - induzir os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social.

A preocupação do segmento empresarial é que esse instrumento possa trazer dificuldades para o setor. Há receio dos empresários de que a cidade perca sua vocação turística, signo de uma cidade moderna, que precisa ser competitiva e ter áreas que sejam exclusivas para essa vitrine de cidade. O texto abaixo tem sintonia com essa visão imobiliária e de ocupação da cidade:

[...] para os empresários, as Zeis de vazio podem prejudicar o mercado imobiliário. Já que a intenção da Prefeitura é destinar essas áreas – não utilizadas, subutilizadas e vazias – para a habitação popular. Conforme o mapeamento da Prefeitura, algumas dessas Zeis de vazio estão na Praia do Futuro (I e II), Montese, Papicu, Centro, Sapiranga, Parangaba e Couto Fernandes [...]. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2002, p. 11)

Nessa lógica, não é permitida à moradia popular se localizar nos melhores terrenos da cidade. Os terrenos devem estar reservados para os investimentos e os empreendimentos turísticos quando sua construção for mais viável. Há um receio de que a habitação popular atrapalhe os planos e os negócios do turismo na cidade.

[...] Olha gente, nós estamos pegando o corredor comercial mais importante da cidade e estamos transformando numa zona eminentemente de habitação popular. Estão todos conscientes do que está sendo feito aqui? Estamos. Estão todos sabendo que isso contraria as grandes cidades modernas dos países mais avançados? Estamos, mas nós queremos é ali. Então nós vamos fazer ali. O empresário, ele segue o que a cidade quer, ou quando muito ele influencia em novos padrões, em novas coisas. Mas se a cidade define que ali é zona de habitação social, é uma ZEIS. Nós vamos fazer. (informação verbal)⁵⁰

Havia também uma ameaça de que os investimentos na cidade fugissem para outras praias, pois as Zeis afugentariam os empreendimentos nativos. Os empregos não existiriam. Quanta tragédia provocaria a presença do controle social sobre essas áreas tradicionalmente repletas de terras ociosas historicamente aguardando passar por lá os investimentos públicos. O depoimento abaixo é um enorme empecilho para implementação das Zeis, quando sabemos que a questão envolve muito mais do que a questão habitacional em si:

[...] mas se os empresários acharem que em Fortaleza não é possível investir, eles irão investir no Euzébio, irão investir no Aquiraz, irão fazer hotéis no Aquiraz, irão fazer hotéis no Euzébio, irão fazer hotéis na Caucaia, levar renda pra lá, levar emprego para esses municípios. Pois é assim que funciona a dinâmica da economia do livre mercado aonde as pessoas vão aonde o retorno é maior pra eles, empresário e pra sociedade. [...] certamente se Fortaleza não tem mais a vocação turística, e tem que abrir mão para essas outras cidades, então ela não permite que se faça grandes equipamentos hoteleiros dentro da cidade de Fortaleza. É uma decisão política, e aí a política, no sentido lato senso, ampla. Ela vai dizer: Fortaleza não quer ser uma cidade eminentemente turística, ou quer ser, mas não tem mais equipamento dessa monta, ou então ela vai fazer em Aquiraz, a renda vai ficar lá, o emprego vai ficar lá e o pessoal transita para Fortaleza [...]. (informação verbal)⁵¹

Certamente, esse cenário catastrófico não é fácil de se realizar, mas, provavelmente, funcionou como um poderoso combustível para acender as dificuldades de implementar as Zeis nos termos do que está proposto no PL/PDPFOR. As Zeis não serão implantadas sem critério. As Zeis de vazio terão Plano de Intervenção específico. De acordo com o artigo 132, também as Zeis 1 (ocupação) e Zeis 2 (Conjunto) deverão ter como requisitos:

I - ser a ocupação predominantemente de população de baixa renda;

50 Depoimento de empresário.

51 Depoimento de empresário.

- II - estar a ocupação consolidada há, no mínimo, 5 (cinco) anos;
 - III - ter uso predominantemente residencial;
 - IV - ser passível de regularização fundiária e urbanística, observado o disposto no art. 265 desta Lei.
- § 1º Considerar-se-ão como população de baixa renda as famílias com renda média não superior a três salários-mínimos.
- § 2º Fica vedado o remembramento de lotes, que resulte em área maior que 250m² em Zeis 1 e 2.

A experiência de Recife, com a Lei do Prezeis, mostrou que essas áreas podem muito bem se adaptar ao conjunto da cidade, sem prejuízo do seu desenvolvimento.

O grande avanço do PREZEIS, ao estabelecer normas específicas para a regularização dessas áreas, respeitando as suas características socioeconômicas e espaciais, foi o de integrar esses assentamentos ao conjunto da cidade. Revelou-se assim um esforço da municipalidade de dar um tratamento urbanístico aos espaços habitados pelos mais pobres, assegurando-lhes padrões mais dignos de cidadania. (LEAL, 2003, p. 39)

Outro tema de destaque no Congresso e contido no Projeto de Lei, em discussão na Câmara Municipal é o **macrozoneamento**, que articula melhor a relação entre a questão urbana e ambiental de Fortaleza. Valorizando a questão ambiental, contribui para o bem-estar da população, na medida em que se sabe da crescente degradação existente e com impactos negativos sem precedentes.

Além de preservar determinadas regiões estratégicas para a cidade, também coíbe as ações irregulares de ocupação imobiliária que avança (sobre dunas, mangues e rios etc.) expandindo a área construída da cidade para áreas de grande fragilidade. Isso articulado a outras Zonas especiais podem contribuir para um debate mais racional sobre a expansão e preservação ambiental na cidade. É uma intervenção que atingirá ricos e pobres no uso do solo, principalmente quanto às ocupações irregulares.

De acordo com o artigo 58 do PDPFOR, o território será subdividido nos seguintes tópicos:

- I - os sistemas ambientais constituídos pela rede hídrica, orla marítima, matos vegetais, remanescentes de vegetação, manguezais, matas ciliares, dunas e de áreas de preservação permanente;
- II - as características morfológicas e tipológicas do ambiente construído;
- III - os sistemas de saneamento ambiental, instalados e projetados;
- IV - o sistema de mobilidade;
- V - as áreas de comércio, serviços e indústria;
- VI - as áreas públicas, verdes e de lazer;
- VII - a infraestrutura urbana e os equipamentos públicos;
- VIII - as áreas destinadas à habitação.

Para o arquiteto Marcelo Gondim, foi dado um “[...] dimensionamento ao meio ambiente que os outros planos até então não tinham dado tanta ênfase” (DIÁRIO DO NORDESTE, 2008, p. 7)

Também se destaca o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e Desenvolvimento Sustentável como foco de discussão central desse processo. No artigo 286 do PDPFOR, estão definidos os objetivos desse sistema:

- I - instituir canais de participação da sociedade na gestão municipal da política urbana;
- II - buscar a transparência e democratização dos processos de tomadas de decisão sobre assuntos de interesse público;
- III - instituir um processo permanente e sistemático de discussões públicas para o detalhamento, atualização e revisão dos rumos da política urbana municipal e do seu instrumento básico, o Plano Diretor;
- IV - atuar na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão das políticas, programas, projetos e ações concernentes ao planejamento e à gestão urbana com suas respectivas estratégias e instrumentos.

Nessa discussão, destaca-se a necessidade de definição de um órgão responsável pelo Planejamento do Município, o que poderá certamente criar dificuldades para o pleno funcionamento do Sistema proposto que envolve dezenas de Órgãos, Leis e conselhos. Manejar tudo isso depende de muita integração e um órgão que possa operar essas articulações. O PL não define que órgão será esse. Na atualidade, cabe à Sepla, que recebeu atribuições da atual prefeita. A própria regulamentação do Conselho de Desenvolvimento Urbano ficou para posteriormente, o que também dificulta a previsão do real contorno do Conselho responsável pelo monitoramento do Planejamento Urbano municipal.

Há uma opinião geral de que, na segunda fase, o processo de participação foi maior, o que abriu mais possibilidade para que o Projeto de Lei existente incorporasse diversos instrumentos do Estatuto da Cidade, embora não tenha assegurado todas as demandas surgidas, muitas delas inconciliáveis, por se tratar de modos distintos de compreender a cidade.

Esse plano foi sem dúvida o mais participativo de Fortaleza, talvez tenha até sido o instrumento melhor debatido dentro dessa prefeitura, mais isso não pode jamais ser considerado suficiente, porque várias lacunas ainda permanece e dessas lacunas eu vejo o grande risco que esse plano não venha a ser implantado. Isso eu lamento, da mesma forma que ocorreu com o orçamento participativo. (informação verbal)⁵²

Esse processo continua na Câmara de Vereadores, espaço mais restrito para atuação dos movimentos sociais, habilitados ao teatro dos Congressos e assembleias populares, e tudo indica que será mais desafiador para manter as conquistas do período anterior.

O território do parlamento municipal seria um ambiente mais favorável aos tradicionais setores que controlam o solo urbano, tendo parlamentares com mais afinidade com as ideias defendidas pelos setores econômicos vinculados ao mercado imobiliário.

Neste sentido, é provável que haja pouca afinidade com a participação social pretendida por essas entidades da sociedade civil, embora o debate ganhe nova dimensão com a entrada do poder público no encaminhamento de algumas propostas aprovadas no Congresso do Plano Diretor.

A discussão deve seguir em frente após a aprovação das diretrizes ao final de 2008 e seguirá de forma indefinida seu processo de regulamentação, considerando que muitas polêmicas continuarão existindo. Há receios de que muitas das conquistas desapareçam nos labirintos dos acordos e negociações do Legislativo municipal.

Pela primeira vez, a prefeitura defenderá algumas dessas conquistas, como a Zeis, o macrozoneamento e o Sistema de Gestão. Afinal, será estranho não indicar o voto em um texto elaborado e, de certo modo, garantido pela maioria dos delegados do poder público em Congresso.

5 AS INOVAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO (AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS)

O processo de participação se constituiu de avanços, inclusive educativos, em meio a adversidades e à demora para se efetivar num intervalo tão largo e complexo de duas gestões. Primeiro porque estimulou a população a discutir a cidade, a conhecê-la profundamente e a buscar o planejamento e a gestão de forma democrática. Segundo porque esse processo contribuiu para a introdução no texto do Projeto de Lei de instrumentos urbanos, extraídos do Estatuto da Cidade, que se implementados, podem mudar consideravelmente o panorama do desenvolvimento urbano de Fortaleza.

A experiência em si revelou o contraste entre duas formas de planejamento e de gestão existentes na cidade, sendo possível identificar distintas concepções de participação na ação dos protagonistas que coordenaram esse processo, resultando na relação conflituosa apresentada por técnicos vinculados a diferentes matizes.

Enquanto o Legfor restringiu a presença de pessoas, valorizou a participação exclusiva dos técnicos, praticamente não fez a interlocução com a sociedade. O PDPFOR ampliou a inclusão da população, embora não tenha sido capaz de equacionar adequadamente a participação de técnicos em todas as etapas do processo de elaboração do Plano diretor.

Identifica-se, na primeira fase, uma leitura conservadora ou burocrática do Estatuto da Cidade, no sentido da reprodução de diretrizes dissociadas da existência de instrumentos verdadeiramente democráticos, tais como a participação popular e a função social da propriedade.

Já na segunda fase há maior aproximação entre o que foi elaborado e o sentido da nova legislação federal, tais como ampliação do processo de participação e a introdução das Zeis que é indício de alteração da função social da propriedade no município. O que não quer dizer que a música tocada pelo Poder público não tenha tido suas notas dissonantes, principalmente na condução do processo e no fato de não aceitar o caráter deliberativo do Congresso.

Verifica-se, portanto, que se não houver um forte controle social sobre o Plano Diretor, é provável que não se efetivem os instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, inviabilizando o Planejamento Participativo e a gestão democrática. É fundamental recordar que o próprio Estatuto pode beneficiar tanto a população, como o

setor privado, que esteja interessado em investir no em todas as áreas da cidade, considerando que certos segmentos imobiliários só enxergam as vantagens da terra como fonte de renda e de lucros futuros em lugares de boa infraestrutura, longe de qualquer uso social. Há necessidade de equilibrar esse processo.

Há mudança na concepção de participação dos movimentos sociais, contribuindo para um salto de qualidade em suas ações. Articulam-se com maior efetividade às reivindicações de rua com as ações das esferas jurídica e parlamentar. A Ação Civil Pública e as reuniões de articulação com os vereadores na primeira fase são exemplos dessa maturidade política. As posturas críticas em relação às demandas defendidas pela prefeitura no Congresso fazem parte da mesma reflexão.

A novidade é que isso ocorreu de forma independente e sem a tutela do poder público. Mesmo quando os movimentos sociais tiveram uma postura mais leniente com prefeitura, durante a segunda fase, a produção de uma estratégia própria contribuiu para impulsionar a mobilização das entidades e lideranças populares e a assegurar as conquistas, muitas delas históricas demandas da população.

Mesmo nas situações de conflito, não se deixou confundir com o Poder público. Daí dá para refletir: se o movimento tivesse exercido mais protagonismo na segunda fase, por exemplo, poderia ter exigido um recomeço mais rápido do processo. A paralisia certamente contribuiu para que a metodologia fosse aplicada num tempo exíguo e de forma superficial. Os movimentos se dependessem da capacitação ali realizada não estariam à altura do que fizeram nesse processo.

Foi necessário articular corretamente com o Legislativo Municipal, trabalhar em rede, e definir o papel de cada parceiro na sensibilização da população. Tais recomendações — datadas e vinculadas à fase Legfor — são ilustrativas desse esforço de construção de uma estratégia particular. Julgo válidas também para a fase do PDPFOR, essas questões que passo a discutir.

Articulação permanente com o legislativo municipal através de audiências e reuniões menores com técnicos capazes de indicar de forma objetiva e clara as falhas do projeto de lei e de seu processo de elaboração ou revisão;
Trabalhar em rede, reunindo movimento popular, organizações não governamentais, associações técnicas e se possível pesquisadores da Universidade;
Os papéis e as ações de cada entidade, membros da rede, devem ser definidos previamente, devendo ser promovidos momentos onde os temas relativos ao Plano Diretor possam ser discutidos e todos os conhecimentos nivelados;
Deve-se trabalhar as atividades de sensibilização da população na perspectiva que a mesma não compreende e não mensura o impacto do Plano Diretor na sua rotina. Quem se propuser a iniciar um processo de sensibilização

sobre este tema tem que buscar mostrar a população-alvo exemplos claros de como o Plano vai modificar a dinâmica do local onde ela mora e trabalha. (BANCO DE EXPERIÊNCIAS EM PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2005, p. 11-12)

A articulação com o Legislativo não é uma prática recente dos movimentos sociais, embora existam opiniões equivocadas de que não se deve nutrir esperanças com o Parlamento, que “é carta marcada”. A existência de parlamentares progressistas dentro desses parlamentos, mesmo em minoria, contribui para o apoio a iniciativas da sociedade que muitas vezes encontram resistência do Poder público, quando mais conservador.

O trabalho em rede desenvolvido pelos movimentos sociais foi também um fator crucial para os êxitos da mobilização empreendida no processo de revisão. Esse processo unificou os esforços das entidades que promoviam ações isoladas, embora significativas, mas com reduzido poder de intervenção. Isso contribuiu para aumentar a capacidade de integração e a elaboração de uma plataforma comum de atividades.

O trabalho integrado em torno de objetivos comuns, que visava assegurar as conquistas populares no Plano Diretor, estabeleceu uma diferenciação de papéis que foi essencial para a incorporação de diferentes setores. Embora a convivência de entidades de finalidades múltiplas não seja simples, certamente incorporou mais quando se definiu o papel de cada uma. A uns coube a capacitação, a outros a assessoria jurídica. A todos cabia a mobilização e a direção política das ações.

Considero que faltou aos movimentos sociais a percepção de que o poder público, mesmo tendo gestores mais progressistas, tem papel de mediação, e pode, em determinado momento, fazer recuos ou concordar com propostas de setores tradicionais, e isso é próprio do jogo de forças desigual da cidade. O caso do Congresso do Plano Diretor, em que se modificou a metodologia para atender a uma demanda dos empresários e de categorias profissionais, é uma clara demonstração de que o movimento não avaliou corretamente o cenário e, de certo modo, frustrou-se naquele momento.

Um dos diferenciais de atuação dos movimentos sociais foi seu processo de formação. Isso teve um efeito vigoroso na mobilização das entidades que compunham a Rede de Movimentos Sociais. Os êxitos obtidos são resultados da definição de uma intensa agenda de cursos, seminários e estudos para suas lideranças, o que

qualificou sobremaneira a participação desses agentes nas discussões de nível técnico que ocorreram no decorrer desses seis anos.

Chegando ao ápice da participação, o grau de organização apresentado pelos movimentos no Congresso, quando cada delegado possuía uma planilha de propostas que deveriam ser apresentadas nos grupos de discussão, facilitando sobremaneira a intervenção orquestrada em todo Congresso.

Não foi à toa que o debate técnico se deu em pé de igualdade com os setores empresariais. Portanto trata-se de uma nova modalidade de participação que teve como esteio orientador um permanente processo de formação realizado, o que certamente qualificou bastante as propostas apresentadas.

Isto também foi fundamental para melhorar a articulação unitária que envolveu diferentes setores na construção de uma agenda comum de atividades empreendidas em 2004 e nos embates posteriores.

Pode-se afirmar que há empoderamento dessas lideranças e dos grupos sociais que mergulharam nessa experiência de conhecer esses conteúdos técnicos, e ao mesmo tempo, se posicionar melhor dentro do jogo de forças da cidade.

Ao caráter tradicionalmente reivindicatório dos movimentos sociais se juntou uma nova forma de luta: a intervenção jurídica. Isso abriu uma perspectiva de atuação mais ampla, e impôs um novo nível de capacitação desses atores sociais.

A entrada do Ministério Público exigindo respeito à legislação urbana fortaleceu a existência de uma concepção mais progressista no seio do processo de revisão, qualificando o discurso da participação diante a não-participação do Legfor e estabelecendo referenciais para o processo seguinte, no PDP.

A participação passou a ser mais qualificada. Essa percepção de apropriação da técnica passou a dar sentido ao processo de envolvimento desses setores, que jogaram suas energias também em desvendar de forma científica a leitura da cidade. Essa incursão na “teoria da cidade” ocorre de forma restrita, entre as lideranças e também massiva, para a população interessada.

[...] não se pode focar apenas na questão da participação popular, foi fundamental a rede NUHAB ter se preparado para discutir as questões mais técnicas do plano, especialmente com amplas atividades de capacitação que utilizam metodologias participativas, não restritas a aulas e palestras. (BANCO DE EXPERIÊNCIAS DE PLANO DIRETORES, p. 10)

A aprovação do Plano Diretor de Fortaleza não encerrará um ciclo de problemas urbanos crônicos, tendo em vista a existência de entraves institucionais e políticos que recaem sobre o compromisso dos gestores de criarem as condições para que essas leis sejam implantadas nas melhores condições possíveis.

Um desses dilemas é o *sucateamento da estrutura de Planejamento urbano do município*. Confinada numa coordenação e vinculada à Seinf, na atualidade essa estrutura não tem como jogar papel no monitoramento do desenvolvimento urbano municipal.

Além de não contar com um corpo técnico à altura das necessidades de uma metrópole. Suas funções foram mais esvaziadas no atual mandato da Prefeita Luizianne, que retirou das suas atribuições a coordenação do Plano Diretor. Com o atual sistema de gestão proposto, esse órgão tende a desaparecer. Não está prevista a criação de nenhum órgão que exerça essas funções. A Secretaria de Planejamento, nesse mandato, passou a cumprir tais funções, que antes ficava com os profissionais da infraestrutura.

Outra questão que merece atenção é o ambiente institucional que será criado para elaboração do Plano Diretor. Considerando o descompasso existente na gestão quando da discussão e elaboração do Projeto de Lei. É preciso repactuar internamente com as equipes técnicas o desafio de implantação de uma nova legislação municipal. Caso isso não ocorra o Plano Diretor pode ter uma paralisia vital entre os servidores públicos dessas áreas técnicas.

Tem importância estratégica para o município a formação de uma equipe técnica em condições de assumir o planejamento urbano de forma atualizada, renovada e continuada. Isso pode ocorrer com o fortalecimento do corpo técnico da prefeitura, criando melhores condições para a interlocução com as consultorias porventura contratadas e a rede de entidades profissionais, universidades e seus técnicos.

A experiência de participação revelou muitos desafios para a elaboração de um Plano Diretor de tal complexidade, dado que é impossível prever o papel que os gestores vão exercer na construção desses instrumentos:

1. É relevante, em processos como esse, garantir ampla propaganda, para que a população possa ter acesso ao que está em discussão. O processo atual foi precário e não serviu para uma massiva sensibilização da população.

2. É fundamental ampliar a participação de vereadores desde o primeiro momento. Os vereadores praticamente não participam ou acompanham esse processo em suas diferentes etapas. Para que não ocorra um fosso tão grande entre o que foi elaborado no processo coordenado pelo Executivo e o Legislativo municipal.

3. Um dos maiores desafios será o da fiscalização e mobilização da sociedade. Fiscalizar as constantes intervenções urbanas que ocorrem sem estarem previstas no Plano Diretor. E mobilizar a sociedade para que possa exercer seu direito à cidade e à cidadania.

Por essas razões, o processo de participação, malgrado suas características peculiares, ocorrido em duas fases, contribuiu para que houvesse uma maior democratização do planejamento urbano. Em nenhum momento da história da cidade — mesmo com limitações — se discutiu com tanta ênfase um plano diretor.

Caso se consolidasse a proposta e o método excludente da primeira fase, deveria se reproduzir sob o signo do Estatuto da Cidade, um planejamento “neotecnocrático”, com a reprodução do cenário de desigualdade territorial habitual e antidemocrático.

Foi o conflito produzido durante esse período, associado à mudança de gestor, que viabilizou uma maior abertura para que surgisse na segunda fase uma maior tolerância com os “leigos” e abrisse espaço para uma leitura mais aproximada do que propugna o Estatuto da Cidade.

Isso, entretanto, não avaliza a ideia de que esse processo venha a se consolidar na Câmara de Vereadores, na manutenção dos instrumentos do Estatuto da Cidade contidos na proposta de Plano, ou que seja a garantia de implementação no futuro, quando se transformar em Lei.

A disputa de interesses continuará e principalmente após a aprovação. Como em todo o processo, a sociedade civil, particularmente os movimentos sociais, serão fundamentais para que a lei aconteça.

O protagonismo dos movimentos sociais foi resultado da articulação unitária e da capacitação continuada adotada. Sem o conhecimento técnico adquirido e a assessoria de profissionais essa mobilidade não teria ocorrido.

A democratização deu maior transparência ao processo e foi possível perceber as concepções de cidade, que invariavelmente, colocaram em lados opostos os setores populares e empresários da construção civil, revelando contradições mais profundas da sociedade, da formação da cidade, e das diferenças entre as classes que a constroem.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de planejamento participativo nos moldes estabelecidos pelo Estatuto da Cidade ainda não se consolidou, e por isso comporta variadas interpretações, assim como diversos formatos de implementação. É, sem dúvida, um avanço, frente à tradição do Estado brasileiro e o modelo tecnocrático de nossas instituições, fortalecidas pela lógica do tecnicismo que ainda hoje resiste. A existência de uma legislação avançada, entretanto, como o Estatuto da Cidade, não garante processos participativos como os que analisamos.

O processo de participação é mais complexo; mobiliza as contradições mais latentes da sociedade, e para ocorrer depende também da convicção dos gestores e das equipes técnicas. Nesse sentido, podem viabilizar ou deformar o espaço da participação popular quando não compreendem ou aceitam a concepção de Plano Diretor definido pelo Estatuto.

Na mesma dimensão, tem relevância a forma como os movimentos sociais se inserem no processo, com o objetivo de garantir maiores espaços de participação. Seu protagonismo ou passividade frente ao poder público pode garantir ou até mesmo eliminar a possibilidade de inserir propostas identificadas com os setores excluídos da sociedade.

A experiência analisada revelou que não havia interesse em promover um processo de participação autêntico no governo de Juraci Magalhães, ainda que tenham ocorrido algumas ações pontuais. A estratégia construída tinha como foco exclusivo o trabalho de técnicos, em detrimento da participação popular.

Na administração de Luizianne, por outro lado, ocorreu um processo participativo mais identificado com o que propõe o Estatuto, entretanto essa questão não foi bem sintonizada com a discussão técnica em alguns setores, que não reconheciam o formato ideal na metodologia adotada.

A cidade está longe de encontrar uma cultura de participação plena diante dos desafios do Planejamento Urbano e um caminho para construção de uma gestão democrática da cidade, sendo um processo muito restrito a técnicos e movimentos sociais organizados, que pela primeira vez mudaram seu padrão de comportamento, o que lhes permitiu assegurar os avanços contidos no Plano Diretor.

Na segunda fase do plano — mesmo tendo ocorrido em maior número —, a população ainda está longe de participar efetivamente das discussões sobre os rumos das cidades. Isso se associa à inexistência de uma cultura de participação democrática e ao pouco esforço empreendido de mobilização e divulgação do que estaria em discussão, além das condições necessárias para viabilizar a participação efetiva.

Há, portanto, um extenso caminho a ser trilhado pelos processos participativos, frente à estrutura do Estado Brasileiro. Isso tem relação direta com a organização e a mobilização da sociedade civil e dos movimentos sociais e populares, que avançaram na compreensão de seu papel na configuração das cidades.

O Plano Diretor Participativo cria expectativas de que se viabilize um sistema de gestão democrática com instrumentos de participação permanentes, integrado a ação administrativa no processo de construção de suas políticas públicas. Nessa perspectiva, é possível construir um controle social com transparência e efetiva presença da população nos caminhos da vida urbana e a criação ou fortalecimento de estruturas administrativas que coordenam de forma estratégicas esses processos.

Em face de seus problemas desafiadores, Fortaleza reclama um sistema democrático de gestão que funcione como catalisador dessa difícil e complexa tarefa de monitorar de forma viva o desenvolvimento da cidade, impedindo que ela se torne mais segregada. Esse caminho pode abrir uma nova prática na formulação da política urbana e refletir sobre a necessidade de planejamentos democráticos.

Nesta perspectiva, é importante esperar e construir novas alternativas, oferecendo plena cidadania e o direito de todos a cidade, ao contrário, da lógica capitalista excludente. A cidade ainda pode ser o espaço do encontro, e não do desencontro, como acontece hoje.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. **A Cidade Caleidoscópica** – Coordenação Espacial e Convenção Urbana – Uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil LTDA, 2007.
- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade** – Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.
- BAQUERO, Marcello. *Cultura Política e Desconsolidação Democrática - reflexões sobre o Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação SEADE, 2001.
- BERNAL, Maria Cleide Carlos. **A metrópole Emergente**. Fortaleza: Editora UFC: Banco do Nordeste do Brasil S.A, 2004.
- BRAGA, Elza Maria Franco. **Os Labirintos da Habitação Popular (conjunturas, programas e atores)**. Fortaleza: Fund. Demócrito Rocha, 1995.
- _____. (org.). **Estado e Políticas Públicas: vivências e criticidades**. Fortaleza: Edições UFC, 2008.
- BRANDÃO, Carlos Antonio Leite. (org.) **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- CABRAL, Hidis e FERNANDES, Rosângela. Áreas de Risco em Fortaleza: Vivenciando os Motivos de Retorno. In: Elisabeth Fiúza Aragão, Geovani Jacó de Freitas et al(Orgs). **Fortaleza e suas tramas: olhares sobre a Cidade**. Fortaleza: EdUECE, 2008.
- CALVINO, Ítalo. **As Cidades Invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- CARTA MAIOR. Blog do Emir Sader, 09 de fevereiro de 2008. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/2&page=82>. Acesso em: 04 ju. 2008.
- CARVALHO, Jáder de. **Aldeota**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2003.
- CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 2006
- CASTEL, ROBERT. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.
- CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. São Paulo, Editora Perspectivas, 2005.
- COMPANS, Rose: A Regularização Fundiária de Favelas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 9, Eduff, 2003.
- COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Cidade 2000: Expansão urbana e segregação espacial em Fortaleza**. Dissertação. (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São, Paulo, 1988.

_____. Expansão da Infraestrutura Urbana e dos Serviços Públicos em Fortaleza (Brasil), na virada do século XIX. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. Universidade de São Paulo, 2005

DAGNINO, E.; OLIVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2006.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. **Os Estabelecidos e os Outsiders**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

FACHIN, Roberto Costa e Alan Chanlat. **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 1998.

GIRÃO, RAIMUNDO, **Geografia Estética de Fortaleza**. Fortaleza: Ed. Casa de José de Alencar, 1997.

GONDIM, Linda Maria Pontes. (org.). **Pesquisa em Ciências Sociais** – o projeto da dissertação de mestrado. Fortaleza: Edições UFC, 1999.

_____. Democracia, tecnocracia e Política: Encontros e desencontros na elaboração do Plano Diretor Participativo. **Revista Bimestral de Direito Público** – Interesse Público (IP), Porto Alegre, dez. 2006.

_____. (org.) Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas. **Textos de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 7, IBAM, 1991.

_____. **O Dragão do Mar e a Fortaleza Pós-Moderna** – cultura, patrimônio e imagem da cidade. São Paulo: Annablume, 2007.

GUERREIRO, Evandro Prestes. **Cidade Digital** – infoinclusão social e tecnologia em rede. São Paulo: Editora Senac, 2006.

LEAL, Suely. **Fetichismo da Participação Popular** – Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife: Editora do Autor, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LINHARES, Paulo. **Cidade de Água e Sal**: por uma antropologia do Litoral Nordeste sem cana e sem açúcar. Fortaleza: Editora Fundação Demócrito Rocha, 1992.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: Alternativas para a crise urbana. Petrópolis RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. Cidades no Brasil: qual gestão urbana? In: MAGALHÃES, Inês, Luiz Barreto, Vicente Trevas (Orgs). **Governo e Cidadania** – balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Ed. Fund. Perseu Abramo, 1999.

_____. (org.). **A cidade do pensamento único** – Desmanchando Consensos. Petrópolis RJ: Vozes, 2000.

MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha. **O plano diretor como instrumento de gestão da cidade** - o caso da cidade de Fortaleza. Dissertação de mestrado - Programa Mestrado em arquitetura e urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.

LIRA NETO. **O poder e a peste** – A vida de Rodolfo Teófilo. Fortaleza: Ed. Demócrito Rocha, 1999.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Para Compreender o Estatuto das Cidades**. Rio de Janeiro: Ed. Caixa Econômica, 2001.

PERLMAN, Janice E. **O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed: Paz e Terra, 1977.

PIMENTEL FILHO, José Ernesto. **Urbanidade e Cultura Política**. Fortaleza: Edições UFC, 1998.

PONTE, Sebastião Rogério. **Fortaleza Belle Époque – Reforma Urbanas e Controle Social 1860 – 1930**, Fortaleza, Edições Demócrito Rocha, 1999.

PLANO Diretor organiza vida urbana. **Jornal Diário do Nordeste**, 30 de abril de 2006.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano, **Revista Polis**, São Paulo, n. 27, 1996.

_____. **A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

_____. (org.) **Estatuto da Cidade** – guia para implementação pelos municípios e cidadãos, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____. (org.) **Plano Diretor Participativo** – guia para elaboração pelos municípios e cidadão. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

SILVA, José Borzacchiello da. (org.) **A Cidade e o Urbano**. Fortaleza: Ed. EUFC, 1997.

SILVA, J. B. da. O estatuto da cidade e a reforma urbana no Brasil. *GEOUSP Espaço e Tempo*, on-line), [S. l.], v. 5, n. 2, p. 9-26, 2001. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2001.123590. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/123590>. Acesso em: 20 out. 2021.

_____. Estatuto da Cidade - uma conquista cidadã. **Revista Estatuto da Cidade** – uma conquista histórica, Brasília, Edição Câmara dos Deputados, 2004.

_____. (org.) **Ceará: Um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Ed. Edições Demócrito Rocha, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade: uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento Urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Edições UNESP, 2004.

VIEIRA JR, Antonio Otaviano. **Entre o futuro e o passado** – Aspectos urbanos de Fortaleza(1799-1850). Fortaleza: Museu do Ceará, 2005.

JORNAIS

ARAÚJO, Felipe. Fortaleza 282 anos Caderno, **O POVO**, Fortaleza, Caderno especial – aniversário de Fortaleza.

BALTAZAR, Francisco. O CIC e o Plano Diretor Participativo, **O POVO**, Fortaleza, 06 fev. 2007. Coluna Opinião.

CAMPOS, Fábio. Reformas extirparam o planejamento de Fortaleza, **O POVO**, Fortaleza, 06 Dez. 2007. p. 24, Caderno Política.

CARVALHO, Erivaldo. O plano diretor pede bom senso. **O POVO**, Fortaleza, 01 set. 2007. p. 22, Caderno Política.

CRISPIM, Maristela. Pressão estende Congresso por mais 15 dias. O povo, Fortaleza, p. 12, 27 jan. 2007. Caderno Cidade.

_____. Turismo com outro foco, **Diário do Nordeste**, 09 fev. 2007, Caderno Cidade.

_____. 22.933 famílias em perigo, **Diário do Nordeste**, 28 jan. 2007, Caderno Cidade.

_____. Crescimento eleva problemas, **Diário do Nordeste**, 26 jan. 2007, Caderno Cidade.

DUTRA, Gisele. Prefeitura entrega Plano Diretor, **O POVO**, Fortaleza, 12 mar. 2008.

GUIMARÃES, Fátima. Plano Diretor deverá resguardar direito de moradores de 40 áreas, **O POVO**, p. 7, 13 jan. 2007, Caderno Cidade.

GEORGE, Guálter. Para os técnicos, os leigos desvirtuaram o debate. **O POVO**, Fortaleza, Coluna Ombudsman, 25 dez. 2004.

FARIAS, Rômulo. Em defesa da polêmica, **O POVO**, Fortaleza, 11 de fev. 2007, caderno especial, Fortaleza.

HOLANDA, Clovis, A cidade do futuro em construção, **O POVO**, Fortaleza, 11 fev. 2007, Caderno Política.

_____. Chegou a hora de você dar as cartas, **O POVO**, Fortaleza, 21 jan. 2007, Caderno Política.

PEQUENO, Renato. A desilusão do Plano Diretor Participativo, **O POVO**, Fortaleza, 03 fev. 2007. Coluna Opinião.

SALES, Iracema. Fortaleza amarga caos urbano, **O POVO**, Fortaleza, 10 de novembro de 2008

SALVI, Henriette de. Impasse adia conclusão do Plano Diretor de Fortaleza, **O POVO**, Fortaleza, 27 jan. 2007. p. 11, Caderno Fortaleza.

TELES, Márcio. Proposta limita investimento imobiliário, **O POVO**, Fortaleza, 03 fev. 2007. p. 23, Caderno Economia.

TONIATTI, Mariana. Outra tentativa de preservação, **O POVO**, Fortaleza, 12 maio. 2007. p. 6, Caderno Fortaleza.

ZARANZA, Karine. Entidades discutem pontos polêmicos, **Diário do Nordeste**, 06 fev, 2007, Caderno Cidade.

GENTE 15 vezes mais pobre, **Diário do Nordeste**, 26 jan 2007, p.15, Caderno Cidade.

URBANISTAS criticam proposta, **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 12 de novembro, 2007.

PLANO aprovado com críticas, **Diário do Nordeste**, 12 fev, 2007, Caderno Cidade.

TEIXEIRA, Ana Claudia. Até onde vai a participação cidadã? **Le monde diplomatique Brasil**.

DOCUMENTOS

Ação Civil 99/2004. Ação Civil Pública com pedido de liminar diante da lesão e ameaça de lesão à moralidade administrativa, ao patrimônio público e aos meios natural, urbano e histórico-cultural da cidade de Fortaleza. Ministério Público Federal – Procuradoria da República no estado do Ceará. 2004.

Análise crítica sobre o Projeto de Lei do Plano Diretor de Fortaleza – Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB- CE, 08 de Fev. de 2006, Fortaleza.

Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor PDPFOR – 02 de março de 2006. Secretária de Planejamento e Orçamento.

Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor PDPFOR – 09 de março de 2006. Secretária de Planejamento e Orçamento.

Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor PDPFOR – 16 de março de 2006. Secretária de Planejamento e Orçamento.

Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor PDPFOR – 30 de março de 2006. Secretária de Planejamento e Orçamento

Banco de experiências de planos diretores participativos, Fortaleza – Ceará, 02 de janeiro de 2002. NUHAB – Núcleo de Habitação e Meio Ambiente.

Campanha Nacional: Projeto do Núcleo Nacional de Mobilização por Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades – Núcleo Ceará, Fortaleza, maio de 2005.

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Governo federal do Brasil.

Regimento interno do Núcleo gestor do plano diretor participativo de Fortaleza.

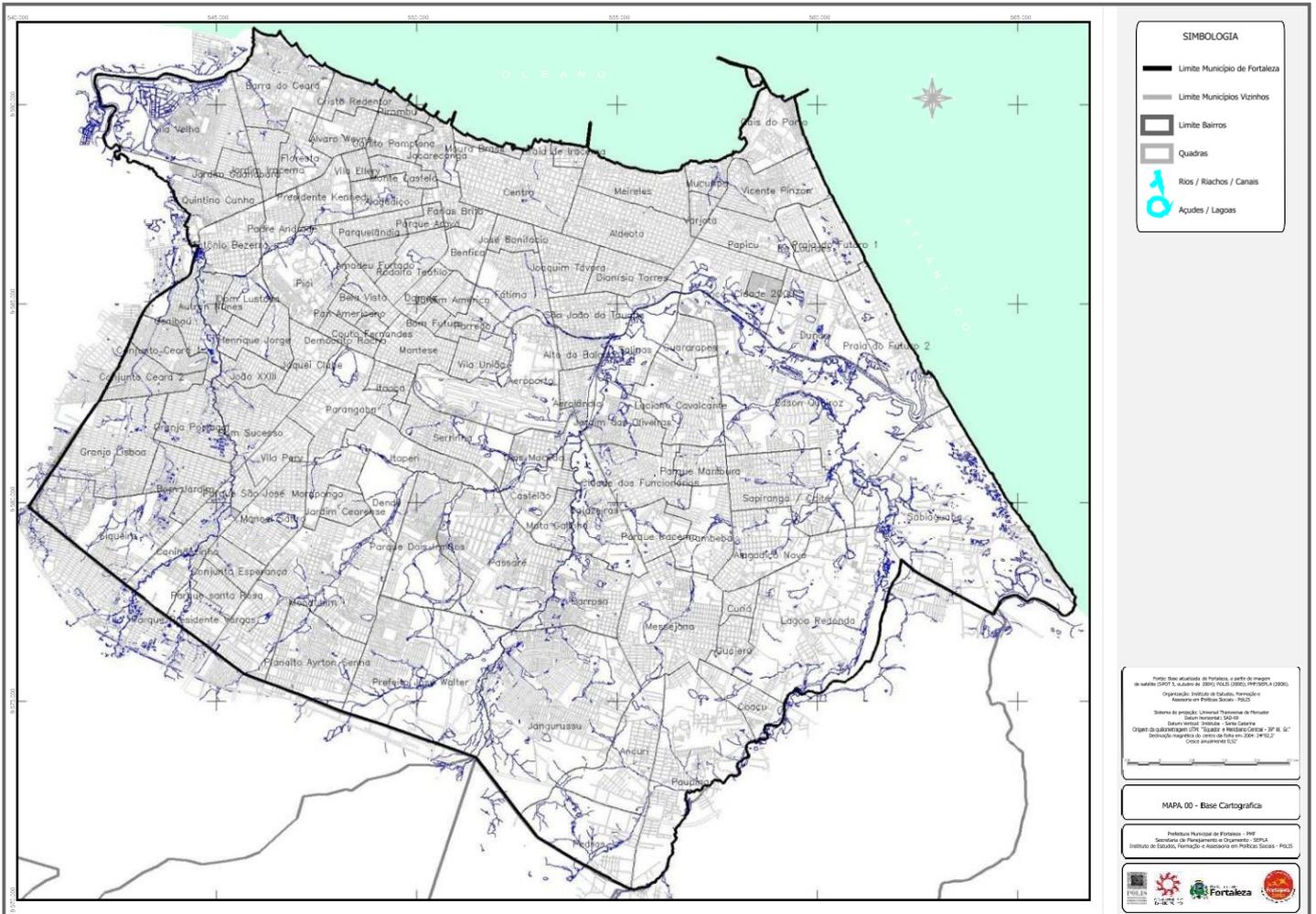
Relatório de atividades da Fundação de desenvolvimento habitacional de Fortaleza – Janeiro de 2008.

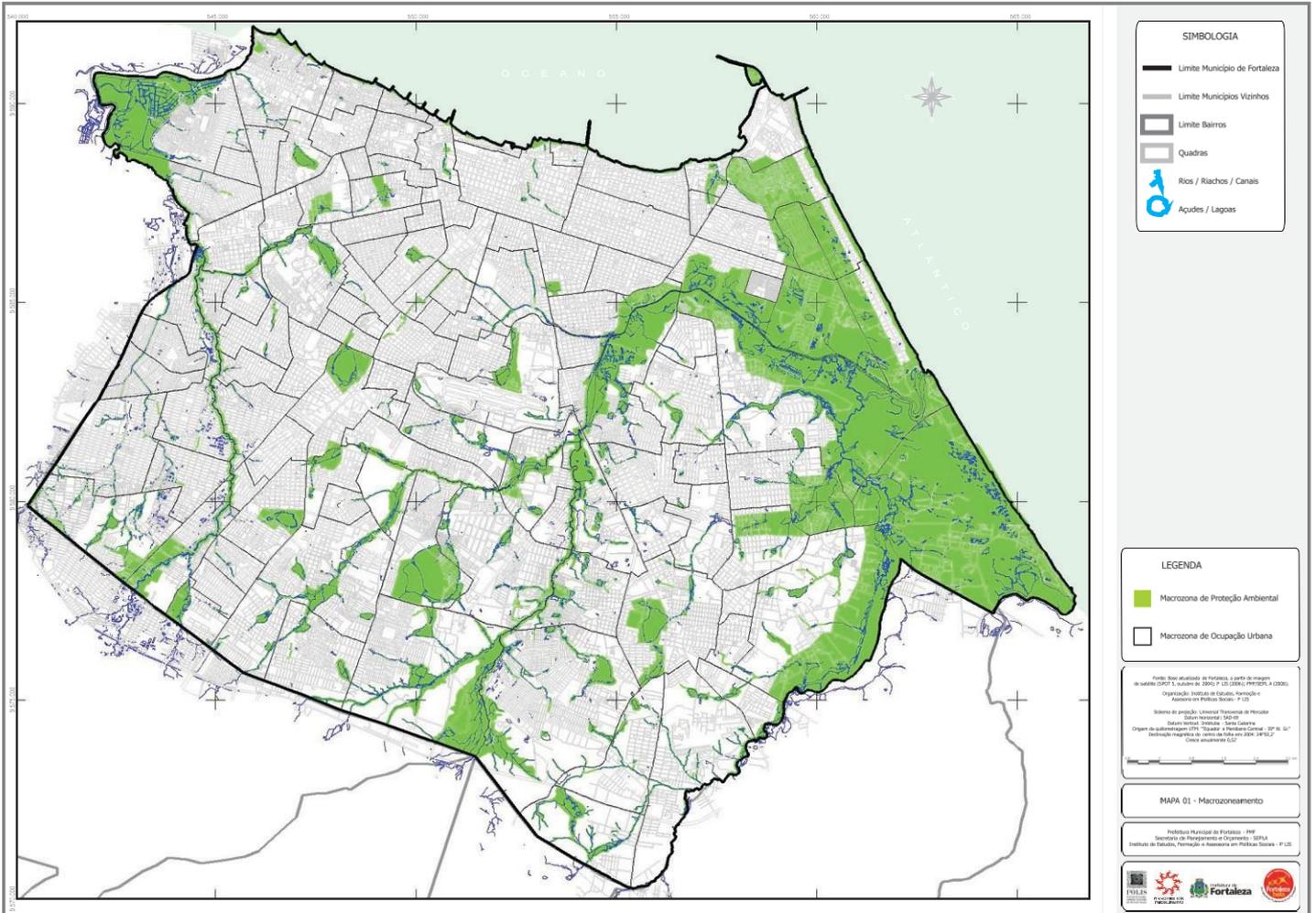
Síntese Diagnóstica PDDU/ FOR 2003, versão preliminar. PMF/SEINF, ASTEF/UFC. 2003.

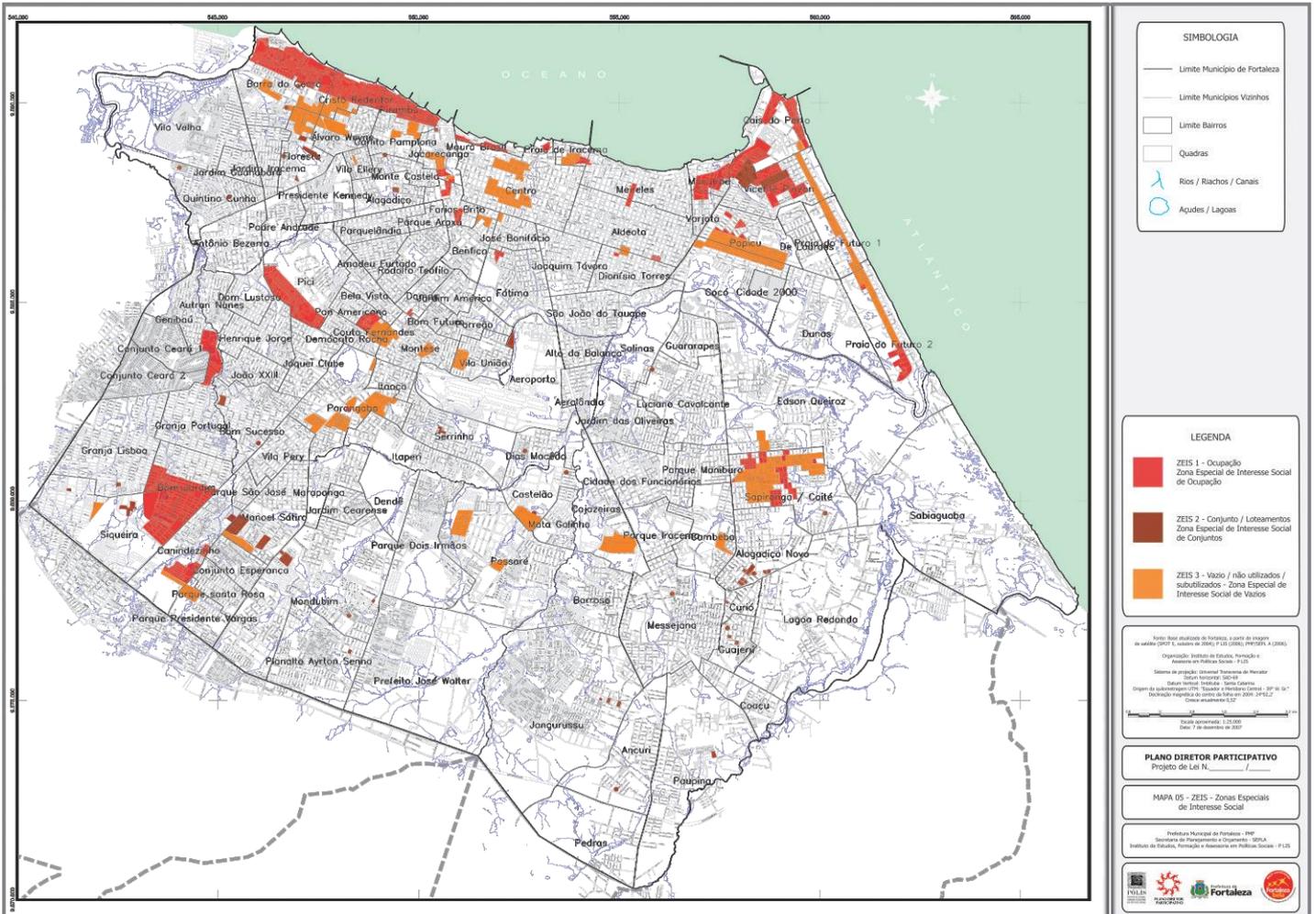
2º Fórum do Plano Diretor Participativo, A cidade que queremos, núcleo Plano diretor Participativo, 30 de julho de 2006.

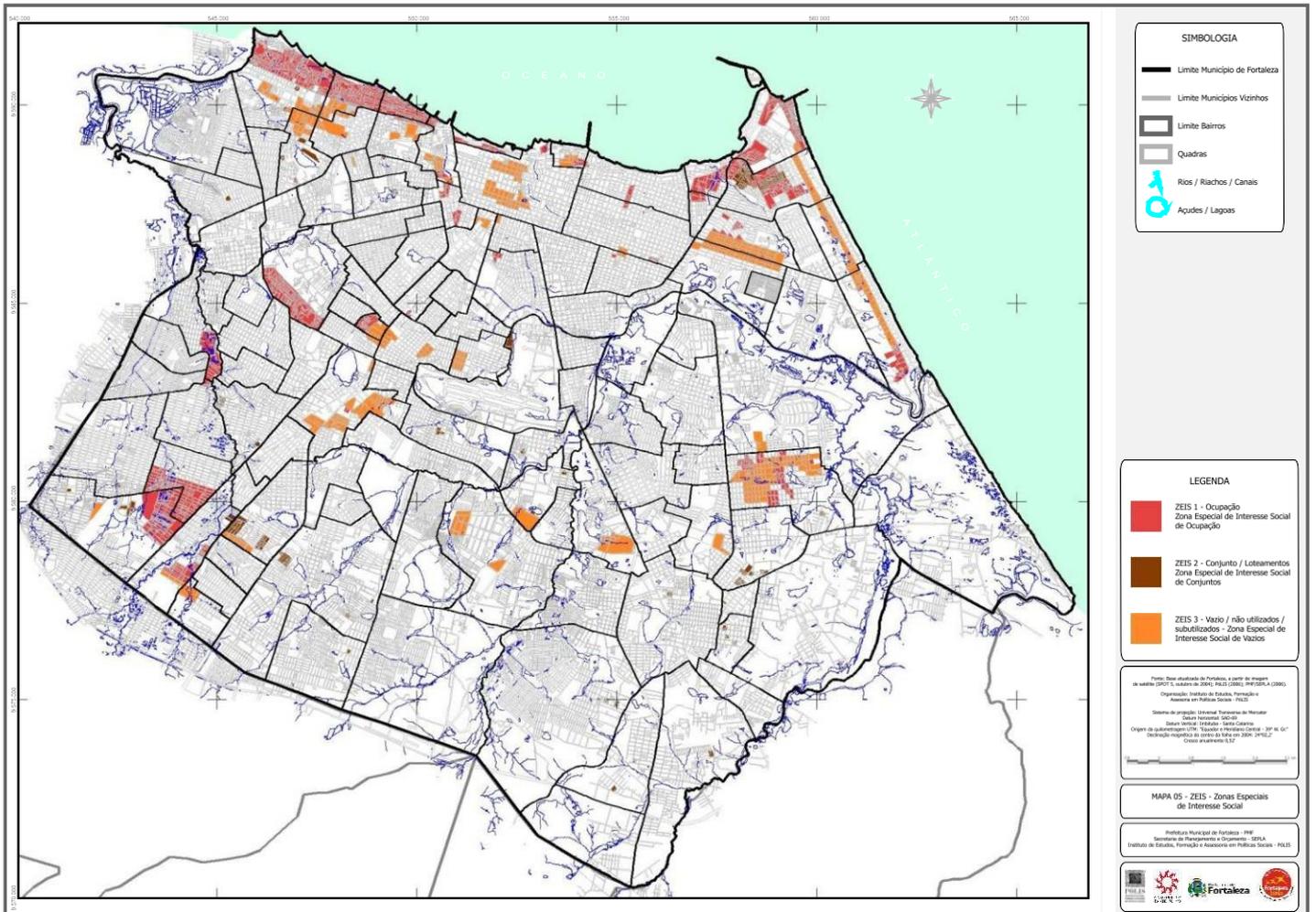
ANEXOS

Anexo 1 - mapas









Anexo 2 - calendário e capacitação

SER I

Data	Regional e Área	Bairros Local	Endereço
18/03 14h	SER I - 1.5	Bairro Ellery / Monte Castelo / Alagadiço/São Gerardo / Farias Brito EMEIF PROFESSOR MARTINZ DE AGUIAR	Rua Bernardo Porto, nº 490, Vila Ellery 3479.1087
27/03 18h	SER I - 1.4	Floresta / Álvaro Weyne / Carlito Pamplona EMEIF N. S. DE FÁTIMA	Rua Silva Romero, nº 370, Álvaro Weyne 3228.9235
22/03 18h	SER I - 1.1	Vila Velha / Jardim Guanabara EMEIF Herondina Cavalcante	Av. D, nº 310, Conjunto Beira-Rio 3452.6673
25/03 14h	SER I - 1.3	Cristo Redentor / Pirambu Jacarecanga / Moura Brasil EMEIF HILBERTO SILVA	Av. Castelo Branco, nº 2973, Nossa Senhora das Graças
03/04 18h	SER I - 1.2	Barra do Ceará / Jardim Iracema CC JOÃO MARÇAL DE MESQUITA	Av Francisco Sá, nº 6623, Barra do Ceará 3284. 5626

SER II

DATA	REGIONAL E ÁREA	BAIRROS / LOCAIS	ENDEREÇO
17/03 – 18h	SER II - 2.2	Praia de Iracema / Meireles / Aldeota Mucuripe / Varjota EMEIF JOSÉ RAMOS TORRES DE MELO	Av. Abolição, n 3984 Mucuripe 3452.7342
18/03 14h	SER II - 2.5	Cocó / Cidade 2000 / Papicu / Dunas Praia do Futuro I e II / De Lourdes EMEIF FREI AGOSTINHO FERNANDES	Av. César Cals, n 2370 Praia do Futuro 3265.1739 e 3433.2750
25/03 14h	SER II - 2.3	Cais do Porto / Vicente Pinzón EMEIF GODOFREDO DE CASTRO	Av José Sabóia, n 905, Vicente Pizón. 3452.7342
25/03 14h	SER II - 2.4	Joaquim Távora, Dionísio Torres, São João do Tauape CENTRO DE CIDADANIA JÚLIO VENTURA	Rua Sabino Monte, 4506, São João do Tauape. 3452 1886
05/04 18h	SER II - 2.6	Salinas / Guararapes / Engenheiro Luciano Cavalcante AUDITÓRIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA	Rua Thompson Bulcão, n 830 Engenheiro Luciano Cavalcante
05/04 18h	SER II – 2.1	Centro CENTRO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL PROFA. ALBA FROTA	Av. Dom Manuel, n 914 Centro 3452. 5892

SER III

DATA	REGIONAL E ÁREA	BAIRROS / LOCAIS	ENDEREÇO
22/03 18h	SER III - 3.2	Quintino Cunha / Antônio Bezerra / Padre Andrade / Presidente Kennedy EMEIF CLODOALDO PINTO	Rua Bonward Bezerra, nº 100, Pe. Andrade 3433.9744
29/03 18h	SER III - 3.1	Parquelândia / Parque Araxá / Amadeu Furtado / Rodolfo Teófilo Bela Vista <u>Centro de Cidadania BELA VISTA</u>	Rua Viriado Ribeiro, s/n, Bela Vista
29/03 18h	SER III - 3.3	Pici / Autran Nunes / Dom Lustosa / Henrique Jorge <u>Centro de Cidadania CÉSAR CALS</u>	Av. Cel. Matos Dourado, s/n, Henrique Jorge
12/04	SER III - 3.4	João XXIII / Joquey Clube / Bom Sucesso EMEIF MARIA DO SOCORRO ALVES CARNEIRO	Av. Luiz Vieira, nº 1120 (Perimetral), Bom Sucesso 3452.5178

SER IV

DATA	REGIONAL E ÁREA	BAIRROS / LOCAL	ENDEREÇO
15/03 18h	SER IV - 4.3	Itaoca / Aeroporto / Serrinha / Itaperi / Dendê CMES PROFESSOR JOSÉ VALDEVINO DE CARVALHO	Rua Guará, s/n, Itaoca 3292.6185
22/03 18h	SER IV - 4.2	Jardim América / Damas / Bom Futuro Montese / Vila União EMEIF MOZART PINTO	Rua Jorge Dummar, nº 2078, Jardim América 3488.3385
29/03 18h	SER IV - 4.1	Benfica / José Bonifácio / Fátima Parreão Centro de Cidadania PRESIDENTE MÉDICI	Av. Borges De Melo, nº 910, Fátima
05/04 18h	SER IV - 4.4	Americano / Couto Fernandes / Demócrito Rocha Parangaba / Vila Peri GINÁSIO POLI-ESPORTIVO DA PARANGABA	Av. Osório de Paiva, s/n (esq. com Gomes Brasil)

SER V

Data	Regional e Área	Bairros / Local	Endereço
13/03 18h	SER V - 5.1	Genibaú EMEIF MURILO AGUIAR	Rua 24 de Outubro, s/n Genibaú 3452. 2473/3294.4037
15/03 18h	SER V - 5.8	Maraponga / Jardim Cearense EMEIF JACINTO BOTELHO	Rua Rodrigo Sandoval, nº 374 Maraponga 3433.4904
15/03 18h	SER V - 5.9	Mondubim / Planalto Ayrton Senna EMEIF ZÉLIA CORREIA	Rua Antônio Pereira, 1495 – Planalto Ayrton Senna 3433 4901
18/03 14h	SER V - 5.6	Parque São José / Vila Manoel Sátiro EMEIF HENRIQUETA GALENO	Rua Major Montenegro, nº 917 Vila Manoel Sátiro 34334903
24/03 18h	SER V - 5.2	Granja Portugal / Conjunto Ceará I e II EMEIF CREUZA DO CARMO ROCHA	Rua Duas Nações, nº 1055 3452. 2471
25/03 14h	SER V - 5.7	Conjunto Esperança / Santa Rosa / Presidente Vargas EMEIF IRAPUAN CAVALCANTE PINHEIRO	Av E, nº 305, Conjunto Esperança 3101.2985
25/03 14h	SER V - 5.10	Conjunto José Walter Centro de Cidadania ADAUTO BEZERRA	Rua 69 s/n II Etapa José Walter 3452.2484
27/03 18h	SER V - 5.3	Granja Lisboa CMES DOM ANTÔNIO ALMEIDA LUSTOSA	Rua A c/ Geraldo Barbosa, s/n, Granja Lisboa 3452 2460
03/04 18h	SER V- 5.4	Bom Jardim EMEIF PROFA. LIRÊDA FACÓ	Rua Três Corações, nº 735, Bom Jardim 3452.2490
10/04 18h	SER V - 5.5	Siqueira / Canindezinho EMEIF FLORISVAL ALVES SERRAINE	Rua Santo Agostinho c/ rua 5, s/n, Canindezinho 3488.3398

SER VI

DATA	REGIONAL E ÁREA	BAIRROS / LOCAIS	ENDEREÇO
13/03 18h	SER VI - 6.1	Parque Dois Irmãos / Passaré EMEIF RAIMUNDO DE MOURA MATOS	Av. 2 de Maio, nº 1.300 Passaré 3433.8587
13/03 18h	SER VI - 6.8	Parque Iracema / Cambeba Messejana / Guajerú EMEIF CLODOMIR TEÓFILO GIRÃO	Tr. Rutilo/São Bernardo, nº 108, Messejana 3452.6779
17/03 18h	SER VI - 6.6	Edson Queiroz / Sapiranga/Coité EMEIF ALDACY BARBOSA	Rua Olegário Memória, nº 1257, Edson Queiroz 3488.3282
24/03 18h	SER VI - 6.2	Dias Macedo / Castelão / Mata Galinha EMEIF PROFESSOR ODILON GONZAGA BRAVEZA	Av. Alberto Craveiro, s/n, Dias Macedo 3452.5131
24/03 18h	SER VI - 6.9	Coaçu / Paupina EMEIF ANGÉLICA GURGEL	Rua Dr. Pergentino Maia, 375, Messejana 3488 3304/ 3276 3360
25/03 14h	SER VI - 6.7	Alagadiço Novo / Curió / Lagoa Redonda / Sabiaguaba EMEIF FERNANDA COLARES	Av. Prof. Artur de Carvalho, nº 1540 Lagoa Redonda 3488.3209
27/03 18h	SER VI - 6.3	Barroso / Cajazeiras EMEIF Francisco Andrade Teófilo Girão	Rua Unidos Venceremos, 2040, Barroso 3433 5282
27/03 18h	SER VI - 6.10	Ancuri / Pedras EMEIF MOREIRA LEITÃO	Rua Coronel Honorino Maia, n 467 – Ancuri 3433.5282
03/04 18h	SER VI - 6.4	Alto da Balança / Aerolândia EMEIF EDITH BRAGA	Rua Capitão Vasconcelos, n 1061 Aerolândia
03/04 18h	SER VI - 6.11	Jangurussu CMES Professor Francisco de Melo Jaborandi	Av. Contorno Norte, Conjunto São Cristóvão, 198, Jangurussu 3488 297
10/04 18h	SER VI - 6.5	Jardim das Oliveiras / Cidade dos Funcionários / Parque Manibura EMEIF Maria de Lourdes	Rua Luis Mendes, 174, Cidade dos Funcionários 3279 7201

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO
CALENDÁRIO DE CAPACITAÇÕES

Data	Regional e Área	Bairros e Local	Endereço	Capacitadores/as	Entidades mobilizadas
13/03 18h	SER V - 5.1	Genibaú EMEIF MURILO AGUIAR	Rua 24 de Outubro, s/n Genibaú 3452. 2473/3294.4037	José Maria	
13/03 18h	SER VI - 6.1	<u>Parque Dois Irmãos / Passaré</u> EMEIF RAIMUNDO DE MOURA MATOS	AV 02 DE Maio, N.º 1300 Passaré 3433. 8587	Daniel, Eveline e Harisson	
13/03 18h	SER VI - 6.8	Parque Iracema / Cambeba Messejana / Guajerú EMEIF CLODOMIR TEÓFILO GIRÃO	TR. Rutilo/São Bernardo, n 108 Messejana 3452.6779	Josael, Talita e Beatriz	
15/03 18h	SER IV - 4.3	<u>Itaoca / Aeroporto / Serrinha / Itaperi</u> <u>Dendê</u> <u>CMES PROFESSOR JOSÉ VALDEVINO</u> <u>DE CARVALHO</u>	RUA GUARA, S/N, ITAOCA 3292 6185/ 3232 1335	Josael, Talita e Beatriz	
15/03 18h	SER V - 5.8	Maraponga / Jardim Cearense EMEIF JACINTO BOTELHO	Rua Rodrigo Sandoval, n 374 Maraponga 3433.4904/3483.5088	Daniel, Eveline	
15/03 18h	SER V - 5.9	Mondubim / Planalto Ayrton Senna EMEIF ZÉLIA CORREIA	Rua Antônio Pereira, 1495 – Planalto Airton Sena 3433 4901/ 3473 1144	José Maria e Harisson	
17/03 18h	SER II - 2.2	Praia de Iracema / Meireles / Aldeota Mucuripe / Varjota EMEIF JOSÉ RAMOS TORRES DE MELO	Av. Abolição, n 3984 Mucuripe 3452.7342	Harisson e Eveline	
17/03 18h	SER VI - 6.6	Edson Queiroz / Sapiranga/Coité EMEIF ALDACY BARBOSA	Rua Olegário Memória, n 1257 Edson Queiroz 3488.3282	Kariny e Beatriz	
18/03 14h	SER I - 1.5	Bairro Ellery / Monte Castelo / Alagadiço/São Gerardo / Farias Brito EMEIF PROFESSOR MARTINZ DE AGUIAR	RUA BERNARDO PORTO, N.º 490 Vila Elery 3479.1087/3281.9235/3281.2025	Aline e Beatriz	

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO
CALENDÁRIO DE CAPACITAÇÕES

18/03 14h	SER II - 2.5	Cocó / Cidade 2000 / Papicu / Dunas Praia do Futuro I e II / De Lourdes EMEIF FREI AGOSTINHO FERNANDES	Av. César Cals, n 2370 Praia do Futuro 3265.1739 e 3433.2750	Daniel e Harisson	
18/03 14h	SER V - 5.6	Parque São José / Vila Manoel Sátiro EMEIF HENRIQUETA GALENO	R. Major Montenegro, n 917 Vila Manoel Sátiro 34334903/34840348	Erialdo e José Maria	
18/03 14h	SER VI – AP 13	LEITURA COMUNITÁRIA EMEIF PROF. ^a ALDACI BARBOSA	Endereço - OLEGARIO MEMORIA, 1257, EDSON QUEIROZ Telefone: 3488 3282 /3278 4515		
22/03 18h	SER I - 1.1	Vila Velha / Jardim Guanabara EMEIF Herondina Cavalcante	Av. D, 310 – Conjunto Beira-Rio 3452.6673/ 3452 6666.6674/2862197	Josael, Talita e Beatriz	
22/03 18h	SER III - 3.2	Quintino Cunha / Antônio Bezerra / Padre Andrade / Presidente Kennedy EMEIF CLODOALDO PINTO	Rua Bonward Bezerra, n 100 Pde. Andrade 34339744	José Maria e Erialdo	
22/03 18h	SER IV - 4.2	Jardim América / Damas / Bom Futuro / Montese / Vila União EMEIF MOZART PINTO	Rua Jorge Dummar, n 2078 Jardim América (vizinho ao Extra do Montese) 3488.3385 / 3494.1324	Daniel, Eveline e Harisson	
24/03 18h	SER V – 5.2	Granja Portugal / Conjunto Ceará I e II EMEIF CREUZA DO CARMO ROCHA	Rua Duas Nações, n 1055 3452. 2471	Aline e José Maria	
24/03 18h	SER VI - 6.2	<u>Dias Macedo / Castelão / Mata Galinha</u> <u>EMEIF PROFESSOR ODILON GONZAGA BRAVEZA</u>	AV ALBERTO CRAVEIRO, S/N DIAS MACEDO 4525131/2951265	Daniel, Eveline e Harisson	
24/03 18h	SER VI - 6.9	<u>Coacu / Paupina</u> <u>EMEIF ANGÉLICA GURGEL</u>	Rua Dr. Pergentino Maia, 375, Messejana 3488 3304/ 3276 3360	Josael, Talita e Beatriz	
25/03 14h	SER II - 2.3	Cais do Porto / Vicente Pinzón EMEIF GODOFREDO DE CASTRO	Av José Sabóia, n 905, Vicente Pizón. 3452.7342	Daniel e Eveline	

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO
CALENDÁRIO DE CAPACITAÇÕES

25/03 14h	SER II - 2.4	Joaquim Távora, Dionísio Torres, São João do Tauape CC JÚLIO VENTURA	Rua Sabino Monte, n 4506 São João do Tauape 34521886	Talita e Beatriz	
25/03 14h	SER V - 5.7	Conjunto Esperança / Santa Rosa / Presidente Vargas <u>EMEIF IRAPUAN CAVALCANTE PINHEIRO</u>	Av E, n 305 Conjunto Esperança. 3101.2985	Erialdo	
25/03 14h	SER V - 5.10	Conjunto Prefeito José Walter CC ADAUTO BEZERRA	Rua 69 s/n II Etapa José Walter 3452.2484	José Maria	
25/03 14h	SER VI - 6.7	Alagadiço Novo / Curió / Lagoa Redonda / Sabiaguaba EMEIF FERNANDA COLARES	Av. Prof. Artur de Carvalho 1540 Lagoa Redonda 3488.3209	Kariny	
27/03 18h	SER I - 1.4	Floresta / Álvaro Weyne / Carlito Pamplona EMEIF N. S. DE FÁTIMA	Rua Silva Romero, n 370 Álvaro Weyne 3228.9235	Harrison e Josael	
27/03 18h	SER VI - 6.3	<u>Barroso / Cajazeiras</u> <u>EMEIF FRANCISCO ANDRADE</u> <u>TEOFILO GIRAQ</u>	<u>RUA UNIDOS</u> <u>VENCEREMOS, 2040</u> <u>BARROSO</u> <u>3433 2899/ 3232 8194</u>	Daniel, Eveline	
27/03 18h	SER VI - 6.10	Ancuri / Pedras EMEIF MOREIRA LEITÃO	Rua Coronel Honorino Maia, n 467 – Ancuri 3433.5282	Kariny, e Beatriz	
27/03 18h	SER V – 5.3	<i>Granja Lisboa</i> <u>CMES DOM ANTONIO ALMEIDA LUSTOSA</u>	<u>RUA A, C/ GERALDO BARBOSA, S/N</u> <u>GRANJA LISBOA</u> <u>3452-2460/ 3497-1863</u>	José Maria e Talita	
29/03 18h	SER III - 3.1	Parquelândia / Parque Araxá / Amadeu Furtado / Rodolfo Teófilo Bela Vista CC BELA VISTA	Rua Viriado Ribeiro s / n Bela Vista	Josael, Talita e Beatriz	
29/03	SER III - 3.3	Pici / Autran Nunes / Dom Lustosa	Av. Cel. Matos Dourado, s / n	José Maria e	

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO
CALENDÁRIO DE CAPACITAÇÕES

18h		/ Henrique Jorge CC CÉSAR CALS	Henrique Jorge	Erialdo	
29/03 18h	SER IV - 4.1	Benfica / José Bonifácio / Fátima Parreão CC PRESIDENTE MÉDICI	Av Borges de Melo, n 910 Fátima	Daniel, Eveline e Harisson	
01/04 15-18h		CAPACITAÇÃO EM MASSA			
03/04 18h	SER I - 1.3	Cristo Redentor / Pirambu, Jacarecanga / Moura Brasil EMEIF HILBERTO SILVA 3452 6393/ 3452 6394	AV. CASTELO BRANCO, 2973 NOSSA SENHORA DAS GRACAS	Josael e Aline	
03/04 18h	SER V- 5.4	Bom Jardim EMEIF PROFA. LIRÊDA FACÓ	Rua três Corações, n 735 Bom Jardim 3452.2490 / 3497.1335	Talita, José Maria	
03/04 18h	SER VI - 6.4	Alto da Balança / Aerolândia EMEIF EDITH BRAGA	Rua Capitão Vasconcelos, n 1061 Aerolândia	Eveline e Harisson	
03/04 18h	SER VI - 6.11	<u>Jangurussu</u> <u>CMES PROF.º FRANCISCO DE MELO</u> <u>JABORANDI</u>	<u>AV. CONTORNO NORTE, CONJ S</u> <u>CRISTOVAO, 198</u> <u>JANGURUSSU 34883297/ 32694030</u>	Kariny, Daniel, e Beatriz	
03/04 18h		<u>Capacitação – Segmentos Sociais: Idosos</u> <u>(CC Presidente Médici)</u>			
04/04		<u>Capacitação – Segmentos Sociais:</u> <u>Crianças e Adolescentes</u>	<u>Parque do Cocó</u>		
05/04 18h	SER II - 2.1	Centro CENTRO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL PROFA. ALBA FROTA	Av. Dom Manuel, n 914 Centro 3452. 5892	Josael e Daniel	
05/04 18h	SER IV - 4.4	Americano / Couto Fernandes / Demócrito Rocha / Parangaba / Vila Peri)	Talita e José Maria	
05/04 18h	SER II - 2.6	<u>Salinas / Guararapes / Engenheiro</u> <u>Luciano Cavalcante</u>	Rua Thompson Bulcão, n 830 Engenheiro Luciano Cavalcante	Eveline e Harisson	

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO
CALENDÁRIO DE CAPACITAÇÕES

		<u>AUDITÓRIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA</u>			
07/04 17h		<u>Capacitação – Segmentos Sociais: Moradia</u>	<u>CC Presidente Médici</u>		
08/04 8 – 18h		I Fórum do PDP – 8 – 18h	Sesi da Barra do Ceará		
10/04 18h	SER I - 1.2	Barra do Ceará / Jardim Iracema CC JOÃO MARÇAL DE MESQUITA	Av Francisco Sá, n 6623 Barra do Ceará 3284. 5626	Daniel, Eveline e Harisson	
10/04 18h	SER V - 5.5	Siqueira / Canindezinho EMEIF FLORISVAL ALVES SERRAINE	Rua santo Agostinho c/ Rua 05 s/n Canindezinho 3488.3398	Aline, José Maria	
10/04 18h	SER VI - 6.5	Jardim das Oliveiras / Cidade dos Funcionários / Parque Manibura EMEIF MARIA DE LOURDES	RUA LUIS MENDES, 174 CIDADE DOS FUNCIONARIOS 3279 7201	Josael, Talita e Beatriz	
11/04 17h		<u>Capacitação – Segmentos Sociais: Deficientes Físicos</u>	<u>CC Presidente Médici</u>		
12/04 18h	SER III - 3.4	João XXIII / Joquey Clube / Bom Sucesso EMEIF MARIA DO SOCORRO ALVES CARNEIRO	AV. LUIZ VIEIRA - 1120 (PERIMETRAL) Bom Sucesso 3452.5178	Kariny, Aline e Harisson	
17/04 18h	SER I - AP 01	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>CC João Marçal de Mesquita</u> 3284 5626		
17/04 18h	SER I - AP 02	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>EMEIF Hilberto Silva</u> 3452 6393/ 3452 6394		
19/04 18h	SER II – AP 03	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>EMEIF Alba Frota</u> 3452 5892		
19/04	SER II – AP 04	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>EMEIF Godofredo de Castro Filho</u> 3452 73421		

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO
CALENDÁRIO DE CAPACITAÇÕES

18h					
24/04 18h	SER III – AP 05	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>CC César Cals (Henrique Jorge)</u>		
24/04 18h	SER III – AP 06	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>CC Bela Vista</u>		
26/04 18h	SER IV – AP 07	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>CC Presidente Médici</u>		
26/04 18h	SER IV – AP 08	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>Pólo Esportivo da Parangaba</u>		
03/05 18h	SER V – AP 09	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>CC Lúcio Alcântara (Conjunto Ceará)</u>		
03/05 18h	SER V – AP 10	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>EMEIF Lireda Facó 3452 2490/ 3497 1335</u>		
05/05 18h	SER V – AP 11	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>CC Adauto Bezerra</u>		
05/05 18h	SER VI – AP 12	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>CC Dr. Pontes Neto 3452 5132</u>		
06/05 15h	SER VI – AP 13	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>EMEIF DOLORES ALCÂNTARA 3433 3509</u>		
06/05 15h	SER VI – AP 14	AUDIÊNCIA TERRITORIAL	<u>EMEIF ANGÉLICA GURGEL 3488 3304/ 3276 3360</u>		
03/06		II Fórum do PDP			
21/07		Congresso			

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO
CALENDÁRIO DE CAPACITAÇÕES
CAPACITADORES/AS

Harisson (ETTUSA) 3491.8634 – 8888.8805

José Maria (SER V – meio ambiente) 3433.2910 – 8814.1145

Josael (SEMAM) 3452.6910

Talita (Habitafor) 9945.3073

Daniel Rodrigues (Habitafor) 9119.1670

Eveline Barros Leal (PDPFOR) 8814.1228

Beatriz Rufino (PDPFOR) 9969.2961

Aline Barroso (ETTUSA) 8899.3892

Kariny (SER VI) 8832 4405

Erialdo (OP) 8843 1229

CALENDÁRIO - MARÇO

	SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA	SÁBADO
Obs. reunião anterior ETTUSA			1 Início do processo de sensibilização para novas capacitações	2 14h Reunião com grupo de mobilizadores -CD 16h reunião do Núcleo Gestor -Hist. UFC	3 Reunião do grupo de multiplicadores	4
	6	7 Reunião Equipe PDP, Infra-estrutura e Pólis	8	9 14h- Reunião com grupo de mobilizadores/as 16h reunião do Núcleo Gestor -Hist. UFC	10 Conclusão do processo de sensibilização Reunião com Infra estrutura, Equipe PDP e Polis. 9h	11 Leituras Comunitárias (14h) AP 3, 11 e 13
	13 18h Capacitações SERs V (5.1) e VI (6.1e 6.8)	14	15 18h capacitações SERs IV (4.3) e V (5.8 e 5.9)	16 14h- Reunião com grupo de mobilizadores/as 16h- Reunião do Núcleo Gestor -Auditório de Gabinete da Prefeitura	17 18h30 Capacitação VI (6.6);II (2.2).	1814h a) Capacitações SERs I (1.4 e 1.5); SER II (2.5), V (5.6); b) Leitura comunitária AP 13
	20	21	22 18h Capacitações SERs I (1.1), III (3.2) e IV (4.2)	23 14h Reunião com grupo de mobilizadores/as 16h- Reunião do Núcleo Gestor -Gabinete da Prefeitura	24 18h Capacitações SERs V (5.2) e VI (6.2 e 6.9)	25 14h Capacitações SERs I (1.3); II (2.4 e 2.3); V (5.7 e 5.10) e VI (6.7)
	27 18h Capacitações SERs V (5.3) e VI (6.3 e 6.10)	28	29 18h Capacitações SERs III (3.1 e 3.3) e IV (4.1)	30 14h Reunião com grupo de mobilizadores /as 16h Reunião do Núcleo Gestor -Auditório de Gabinete da Prefeitura		

Secretaria de Planejamento e Orçamento

CALENDÁRIO - ABRIL

	SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA	SÁBADO
						1 Capacitação em massa A partir das 15h - 18h
	3 18h capacitações SERs VI (6.4e 6.11) e V (5.4) 18h30 Capacitação com seg social mov. de idosos Proposta: Auditório de História - UFC	4 9h Capacitação com seg social crianças e adolescentes e juventude Proposta: Parque do Cocó / Dragão do Mar	5 18h Capacitações SERs II (2.1 e 2.6) e IV (4.4)	6 14h Reunião com grupo de mobilizadores/as <i>16h reunião do Núcleo Gestor -Gabinete da Prefeita</i>	7 Reunião do grupo de multiplicadores 17h Capacitação com seg social moradia Proposta: CC Presidente Médici	8 8h - 18h I Fórum do PDPFOR SESI da Barra do Ceará
	10 18h capacitações SERs I (1.2); V (5.5)e VI (6.5)	119h Reunião do grupo de multiplicadores 17h Cap. com seg social Def. Físicos Proposta: CC Presidente Médici	12 18h capacitações SER III (3.4)	13 FERIADO (tarde)	14 FERIADO	15
	17 Audiências Territoriais AP's 01 e 02	18	19 Audiências Territoriais AP's 03 e 04	20 14h Reunião com grupo de mobilizadores /as <i>16h reunião do Núcleo Gestor -Gabinete da Prefeita</i>	21 FERIADO	22
	24 Audiências Territoriais AP's 05 e 06	25	26 Audiências Territoriais AP's 07 e 08	27 14h Reunião com grupo de mobilizadores/as <i>16h reunião do Núcleo Gestor -Gabinete da Prefeita</i>	28	29

Calendário - MAIO

	SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA	SÁBADO
	1 FERIADO – 1º DE MAIO	2	3 Audiências Territoriais AP's 09 e 10	4	5 Audiências Territoriais AP's 11 e 12	6 Audiências Territoriais AP's 13 e 14
	8	9	10	11	12	13
	15	16	17	18	19	20
	22	23	24	25	26	27
	29	30	31			

II Fórum – 03/06**Congresso – 21/07**



Prefeitura de
Fortaleza



**QUADRO DE OBRAS
CONSTRUÇÃO E MELHORIA DE UNIDADES HABITACIONAIS EM FORTALEZA
PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
2005-2008**

ITEM	CONJUNTO HABITACIONAL	U.H.	MELHOR	RECURSO	ORÇAMENTO	SITUAÇÃO	OP
1	Açude João Lopes	380	117	P.A.C.	R\$ 5.880.000,00	Licitação	X
2	Alba Valdez	92		P.S.H.	R\$ 8.000,00	Em execução	
3	Anita Garibaldi	20		FORTE 100	R\$ 386.186,28	Concluído	X
4	Aracapé (Pisos)		700	B.N.D.E.S.	R\$ 350.517,91	Em Licitação	
5	Autran Nunes	20		FORTE 100	R\$ 43.887,83	Concluído	
6	Bárbara de Alencar I	204	37	O.G.U.	R\$ 1.647.900,17	Em execução	X
7	Bárbara de Alencar II	278		P.S.H.		Em execução	
8	Campo Estrela/ Lagoa das Pedras		1000	P.A.C.	R\$ 7.542.819,99	Em execução	X
9	Cartier	204		F.D.S	R\$ 4.713.243,34	Análise na C.E.F.	X
10	Casa Bela		1571	100 E 280	R\$ 1.413.900,00	Em execução	X
11	Casa e Renda	20		O.G.U.	R\$ 824.861,86	Em execução	X
12	Crédito Solidário	348		F.D.S	R\$ 2.701.964,29	Em execução	X
13	Currupião	348		FORTE 100	R\$ 2.171.200,00	Concluído	
14	Itaperussu	88		(RESOL. 460)	R\$ 1.313.264,68	Em execução	
15	Jana Barroso	272		(RESOL. 460)	R\$ 4.392.620,40	Em execução	X
16	Kit's Sanitários - Lagoa do Opaia		56	P.H.B.B./BID	R\$ 106.597,68	Em execução	
17	Lagoa do Papicu	488	134	P.A.C.	R\$ 17.890.293,46	Em execução	X
18	Lagoa do Urubu	188	165	P.A.C.	R\$ 12.971.648,61	Em execução	X
19	Maravilha	606		P.A.C.	R\$ 32.404.006,00	Em execução	X
20	Margarida Alves	351		P.S.H.		Desenvolvimento	
21	Marrocos	900	212	O.G.U.	R\$ 6.857.621,93	Em execução	X
22	Mercado velho	175		O.G.U.		Desenvolvimento	
23	PAR	5000		F.D.S.	R\$ 28.000,00/Unid.	Em execução	
24	Patativa	30		FORTE 100	R\$ 14.839,95	Concluído	X
25	Patativa do Assaré	100	105	P.S.H./habitat	R\$ 3.600.000,00	Desenvolvimento	
26	Planalto Pici	80		B.N.D.E.S.	R\$ 1.492.084,27	Em execução	
27	Planalto Universo	504	211	P.H.B.B/B.I.D	R\$ 10.146.956,56	Concluído	
28	Preurbis (COCÓ)	2860	8612	P.A.C./B.I.D.	R\$ 180.000.000,00	Licitação	
29	Rosa Luxemburgo	171		FORTE 100	R\$ 3.548.414,28	Concluído	X
30	Rosalina	1807		B.N.D.E.S.	R\$ 28.994.692,08	Em execução	
31	Sabiá	72		RESOL. 460/ FORTE 100	R\$ 1.536.194,76	Em execução	X
32	São Cristóvão	424	633	P.A.C.	R\$ 7.765.280,59	Em execução	X
33	Socorro Abreu	62		RESOL. 460	R\$ 1.242.221,23	Em execução	X
34	Urucutuba	332		RESOL. 460/ FORTE 100	R\$ 6.850.891,32	Em execução	X
35	Vila do Mar	1434	4000	P.A.C.		O.S. prevista mar 08	
36	Zeza e Vila Cazumba	1126	874	O.G.U.	R\$ 31.784.900,88	Em execução	X
	Σ	18.984	18.427	-	R\$ 338.353.218,15	-	-
TOTAL DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS (UN)						37.411	
TOTAL DE RECURSOS PREVISTOS (R\$)						338.353.218,15	

FONTE: FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA – HABITAFOR
PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA


RELATÓRIO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS EM REGIME DE MUTIRÃO PRÓ-MORADIA E OUTROS NAS GESTÕES DE 1987 a 2008.

No relatório a seguir, pesquisado em nossos arquivos, temos os números dos conjuntos habitacionais construídos em regime de Mutirão, Pró-Moradia e Multi-familiares referente as gestões de Maria Luiza, Juraci I, Cambraia, Juraci II, Juraci III e Luizianne Lins, com projetos em andamento previstos para 2008.

Gestão Maria Luiza de: 1987 à 1988

CONJUNTO	ANO	QUANT.	REGIONAL
BOA VISTA I	1987	28	VI
QUINTINO CUNHA	1988	658	I
Total.....	87/88	686	
Gestão Juraci I de: 1990 à 1992			
BARRO DURO	1990	92	VI
BOA VISTA II	1990	77	VI
CECI	1990	56	I
IPAUMIRIM	1990	39	IV
JANGURUSSÚ I	1990	16	VI
JARDIM IRACEMA	1990	44	I
JOSIAS MENDES	1990	51	II
NOVA ESPERANÇA I	1990	98	V
NOVO RENASCER	1990	403	V
PARQUE IRACEMA	1990	320	VI
PLANALTO BARRA	1990	80	I
SANTA MARIA GORETI I	1990	50	I
SANTA RITA	1990	26	VI
SANTA TEREZA	1990	60	VI
SÃO FRANCISCO	1990	47	VI
SEIS COMPANHEIROS	1990	35	I
LAGOA REDONDA I	1991	95	VI
RENASCER	1991	470	VI
SÃO MIGUEL	1991	517	VI
SANTA EDWIRGES (Colônia)	1992	91	I
Total	90/92	2667	


Gestão Cambraia de: 1993 a 1996.

CONJUNTO	ANO	QUANT.	REGIONAL
AIRTON SENNA	1993	185	IV
ESTRADA DA URUCUTUBA	1993	343	V
JANGURUSSÚ II	1993	60	VI
JOSÉ DE ALENCAR	1993	98	VI
NOVO TEMPO I	1993	35	I
NOVO TEMPO II	1993	89	I
SANTA MARIA GORETE II	1993	58	I
IRMÃ DULCE I	1994	31	V
NOVO TEMPO III	1994	84	III
IRMÃ DULCE II	1995	162	V
JANGURUSSÚ III	1995	112	VI
LAGOA REDONDA II	1995	90	VI
NOVA UNIÃO I (MONDUBIM)	1995	85	V
NOVA UNIÃO II	1995	77	V
NOVO MONDUBIM	1995	169	V
PARQUE ARAXÁ	1995	16	III
SANTA MARIA GORETI III	1995	99	IV
ZENAIDE MAGALHÃES	1995	247	I
Total.....	93/96	2040	

Gestão Juraci II de: 1997 a 2000

SANTA EDWIRGES (B. SUCESSO)	1997	228	V
NOVA ESPERANÇA II	1997	99	V
SANTO ANT. DA FLORESTA.	1999	211	I
ANCURÍ	2000	107	VI
FUTURO DO BRASIL	2000	40	V
PLANALTINA	2000	313	V
Total	97/00	998	

Gestão Juraci III de: 2001 à 2004.

CONJUNTO	ANO	QUANT	REGIONAL
TRANSBORDO	2004	152	I
GENIBAÚ	2004	132	V
Total	01/04	284	

Finalizando relatório dos mutirões, apresento números que somam **6675** unidades habitacionais construídos em 05 (cinco) mandatos, como demonstra o quadro abaixo:

GESTÃO	ANO	QUANTIDADE
MARIA LUIZA	1987/1988	686
JURACI I	1990/1992	2667
CAMBRAIA	1993/1996	2040
JURACI II	1997/2000	998
JURACI III	2001/2004	284
Total	1987/2004	6675

Segue ainda, neste relatório, as unidades habitacionais construídas pelos programas Pró-Moradia e outros, seguindo o mesmo método anterior.

Pró-Moradia e outros:

CONJUNTO	ANO	QUANT.	REGIONAL
NOVA DESCOBERTA (*)	1998	152	VI
FLORESTA	1999	555	I
NOVO BARROSO	1999	1030	VI
LAGOA REDONDA	2000	320	VI
ITAPERY	2000	191	IV
PAUPINA	2000	904	VI
PLANALTO PICÍ	2002	490	I
ARACAPE	2002	1755	V
TATUMUNDÉ (*)	2004	578	V
PATATIVA DO ASSARÉ (*)	2004	177	VI
PLANALTO UNIVERSO (*)	2004	504	IV
CASTELINHO (*)		55	I
Total	1998/2004	6711	

OBS: Interessa verificar, a fim de melhor compreender a tabela acima, que os empreendimentos registrados com asterisco (*), tratam dos empreendimentos multi-familiares construídos excluídos do programa pró-moradia.

Portanto, verificou-se que, foram construídas em todos os programas habitacionais, a soma total de **13386** unidades habitacionais.



SITUAÇÃO PROJETOS HABITAFOR

GESTÃO: LUIZIANNE LINS DE OLIVEIRA DE: (2005 a 2008)

PROJETOS	QUANT.	ANO
ANITA GARIBALDE	20	2006
ENTRE QUE A CASA É SUA	398	2006
ROSA LUXEMBURGO	171	2006
PATATIVA DO ASSARÉ	30	2006
AUTRAN NUNES	20	2006
PAR – PROG. ARREND. RESIDENCIAL	750	2006
CASA BELA	1500	2005
TOTAL	2889	

PROJETOS EM OBRAS: A SEREM ENTREGUES

PROJETOS/CONJUNTO	QUANT.	ANO
SOCORRO ABREU	62	2008
ALBA VALDEZ	92	2008
BÁRBARA DE ALENCAR I	278	2008
BÁRBARA DE ALENCAR II	272	2008
JANA BARROSO	204	2008
COMUNIDADE MARAVILHA	606	2007
PLANALTO PICÍ	80	2008
URUCUTUBA	332	2008
MARROCOS	900	2008
SABIÁ	72	2008
INTEG. LAGOA DO ZEZA / VILA CAZUMBA	2000	2008
ROSALINA	1157	2008
ITAPERUSSÚ	88	2008
ARACAPE (MELHORIAS)	700	2008
CRÉDITO SOLIDÁRIO /SANTA LÚCIA	178	2008
CRED.SOLID.RESID.CARTIER	204	2008
VILA DO MAR II	640	2008
TOTAL	7865	(12419)

PROJETOS EM LICITAÇÃO

PROJETO	QUANT.	ANO
CASA E RENDA	20	2008
LOTES URBANIZÁVEIS S. CRISTOVÃO (CONSTRUÇÃO)	424	2008
LOTES URBANIZÁVEIS S. CRISTOVÃO (MELHORIA)	633	2008
PREURBIS (12000)	12000	2008
VILA DO MAR I (C/MORADIA) (4100)	4100	2008
TOTAL	17177	

PROJETOS EM DESENVOLVIMENTO

PROJETOS	QUANT.	ANO
COMUNIDADE JOÃO LOPES	380	2008
CAMPO ESTRÊLA / LAGOA DAS PEDRAS	1000	2008
REASSENTAMENTO LAGOA DO PAPICÚ	488	2008
REASSENT. LAGOA DO URUBÚ/ FLORESTA (MELHORIA) ; (CONTRUÇÃO)	165 188	2008
MARGARIDA ALVES	351	2008
TOTAL	2572	

GESTÃO: Luizianne Lins de Oliveira (Incluindo todos empreendimentos e Projetos em andamento)

Somam o total geral de 30.503



PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

O que é Plano Diretor Participativo?

O Estatuto das Cidades determina que todo o processo de revisão do Plano Diretor seja participativo. O povo constrói, junto com a Prefeitura, o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano da cidade. Em Fortaleza, o Plano Diretor Participativo (PDPFor) será elaborado conjuntamente pelo Poder Público, que é a Prefeitura e a Câmara de Vereadores, e por todos os segmentos da sociedade.

E serão estes atores que conduzirão o processo por meio de um Núcleo Gestor. O Núcleo Gestor será formado por representantes do Poder Público Municipal e por representantes de diversos segmentos da sociedade civil organizada como movimentos populares, entidades de classe, ONGs e representantes de setores da iniciativa privada. Para que a discussão do PDPFor seja democrática, a Prefeitura realizará atividades em 14 áreas da cidade, onde o povo vai aprender mais sobre o Plano Diretor, diagnosticar conflitos e propor soluções, para tornar Fortaleza uma cidade sustentável.

Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) estabelece novas regras para a política de desenvolvimento urbano a serem obedecidas por todos os municípios do país, que deve ter como princípios a equidade, a justiça social e o desenvolvimento sustentável.

Por que é importante um Plano Diretor?

O Plano Diretor Participativo estabelece vínculos entre o planejamento e a gestão dos territórios da cidade, a partir de estudos e análises das atuais condições de vida, para a construção da Fortaleza desejada coletivamente; propõe medidas para que hoje, e no futuro, a população da cidade viva melhor, acompanha e avalia os resultados das medidas a serem tomadas, e sugere novas proposições. Este planejamento urbano deve ser integrado e abrangente, isto é, deve envolver os aspectos econômicos, sociais, administrativos e físico-territoriais do município. É no Plano Diretor Participativo que se estabelecem normas sobre o uso e ocupação do território da cidade. Estas normas regulam os instrumentos de atuação do poder público e as atividades urbanísticas, que devem ser respeitadas por todos. É um instrumento muito importante para promover a reforma urbana e capaz de apontar as condições para o desenvolvimento sustentável, com eficiência econômica, proteção ambiental e justiça social, permitindo aos cidadãos uma cidade melhor para todos.

Conheça as etapas do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Lançamento no auditório do gabinete da Prefeita (Av. Luciano Carneiro, 2235, Vila União) - 10 de fevereiro, às 15 horas. É o momento em que o Núcleo Gestor será oficialmente apresentado à população de Fortaleza e se inicia o processo de discussão do Plano Diretor Participativo.

Capacitação Comunitária – 11 de fevereiro.

É o momento em que os técnicos da Prefeitura vão explicar o que é o Plano Diretor Participativo, para que serve; quais as diretrizes que o Estatuto da Cidade estabelece para a política urbana municipal; e quais instrumentos o Plano pode instituir para enfrentar alguns problemas da cidade; além de todo o processo de revisão da legislação em vigor e proposta, em suas várias etapas. Toda a população é convidada a comparecer nas atividades que acontecerão simultaneamente, das 8 às 14 horas, em 14 áreas de Fortaleza.

Leituras Comunitárias – 18 de fevereiro.

É a hora em que o cidadão vai apresentar sua visão sobre a cidade, suas qualidades e conflitos, nos diferentes territórios de Fortaleza. Também acontecerão simultaneamente, das 8 às 14 horas, em 14 áreas da cidade.

Leitura Técnica – etapa já iniciada que prossegue até março.

É o diagnóstico da cidade, construído com base em projetos existentes e propostos, informações complementares e levantamentos de dados atuais referentes aos aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais e territoriais do município. É o momento de analisar as desigualdades entre os diversos territórios da cidade e identificar os conflitos existentes, em relação ao uso da propriedade urbana.

1º Fórum do Plano Diretor Participativo – a cidade que temos – 25 de março.

É a apresentação e o debate dos resultados das leituras técnica e comunitária, em um diagnóstico da cidade, quando serão negociados os eixos prioritários do Plano Diretor pelos diversos atores da sociedade de Fortaleza.



Audiências Públicas Territoriais e eleição dos delegados territoriais – 8 de abril.

É a hora de retornar às 14 áreas de Fortaleza, para a comunidade poder discutir os eixos e fazer suas propostas para o Plano Diretor Participativo. Será ainda a oportunidade de eleger delegados que representarão as áreas de Fortaleza no Congresso do Plano Diretor. Mas é preciso atenção para os horários. Nas áreas pares (2, 4, 6, 8, 10, 12 e 14) as audiências acontecerão das 9 às 12 horas e nas ímpares (1, 3, 5, 7, 9, 11 e 13), das 14 às 17 horas.

Audiências Públicas Temáticas – 17 a 28 de abril.

É o momento da sociedade discutir os eixos prioritários e fazer propostas para os diferentes temas a serem tratados pelo Plano Diretor.

2º Fórum do Plano Diretor Participativo e eleição dos delegados por segmentos – 27 de maio.

É o evento de apresentação das diversas propostas feitas pela população, assim como debatidas e negociadas pelos diversos segmentos da sociedade fortalezense, em uma única proposta para o PDPFor. É neste 2º Fórum que serão eleitos os delegados que representarão os diversos segmentos da sociedade local no Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Congresso do Plano Diretor Participativo – 14 de julho.

É quando os delegados eleitos nas audiências públicas territoriais e no 2º Fórum deliberarão sobre o Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, elaborado de acordo com o resultado do 2º Fórum. Este resultado será sistematizado em Projeto de Lei, que será entregue à Câmara de Vereadores pela Prefeitura de Fortaleza em agosto.

Como participar.

Todo cidadão ou cidadã com mais de 16 anos pode contribuir com as discussões do Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Para mais informações, fale com a Equipe da Participação na sua regional (veja o número na tabela dos bairros) ou ligue para a Secretaria de Planejamento (Sepla) no telefone 3256-1452.



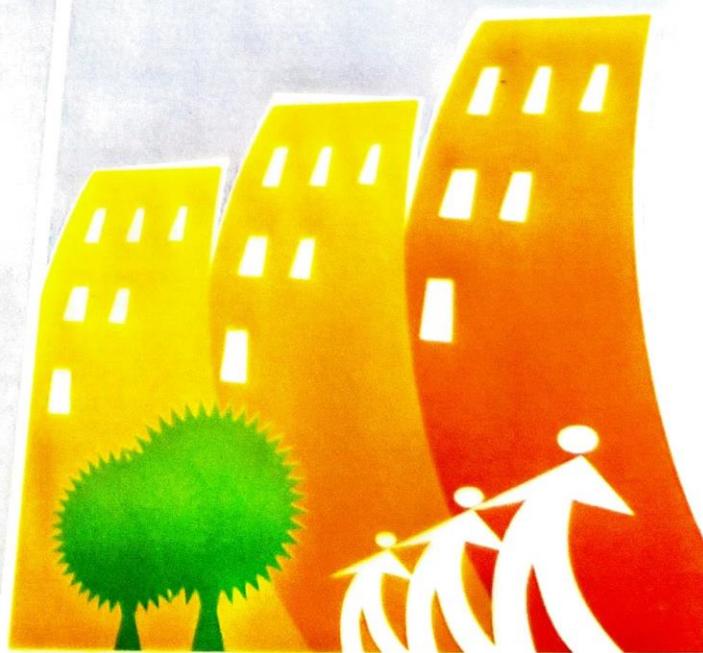
Você planejando Fortaleza bela e justa.

Uma cidade só pode ser bela e justa se crescer com planejamento. É preciso, de tempos em tempos, parar para analisar qual o crescimento que queremos e como garantir uma melhor qualidade de vida para todos.

É preciso criar regras para que a expansão da cidade seja ordenada, para que o processo de ocupação não seja desenfreado e opressor.

É preciso cuidar para que as construções de grandes prédios não afetem o meio ambiente ou as famílias ao redor, para que o trânsito flua normalmente com a construção de novas vias, entre outras mudanças que podem afetar profundamente a vida dos cidadãos e cidadãs.

A lei para isto é o **Plano Diretor**, onde cada município elabora suas regras. Agora chegou a vez de Fortaleza revisar o seu plano e toda a população está convidada ao debate.



Veja onde serão as atividades nas 14 áreas da cidade:

ÁREA*	BAIRROS DA ÁREA	LOCAL DA ATIVIDADE	TEL. PARA INFORMAÇÕES
01	Barra do Ceará, Jardim Guanabara, Jardim Iracema e Vila Velha.	Complexo de Cidadania João Marçal de Mesquita (Av. Francisco Sá, s/n, Barra do Ceará).	3433.6847
02	Alagadiço / São Gerardo, Álvaro Weyne, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Farias Brito, Floresta, Jacarecanga, Monte Castelo, Moura Brasil, Pirambu e Vila Ellery.	Escola Municipal Nossa Senhora de Fátima (Rua Silvio Romero, 370, Álvaro Weyne).	3433.6824
03	Aldeota, Centro, Dionísio Torres, Luciano Cavalcante, Guararapes, Joaquim Távora, Meireles, Praia de Iracema, Salinas e São João do Tauape.	Centro Municipal de Educação Infantil Alba Frota (Av. Dom Manuel, 914, Centro).	3216.1862
04	Cais do Porto, Cidade 2000, Cocó, Dunas, Mucuripe, Papicu, Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Varjota e Vicente Pinzon.	Escola Municipal José Ramos Torres de Melo (Av. Abolição, 3984, Mucuripe).	3216.1846
05	Antônio Bezerra, Autran Nunes, Bonsucesso, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Jôquei Clube e Quintino Cunha.	Escola Gerardo Milton de Sá (Rua Vale Costa, s/n, Antônio Bezerra).	3433.2501
06	Amadeu Furtado, Bela Vista, Padre Andrade, Parque Araxá, Parquelândia, Pici, Presidente Kennedy e Rodolfo Teófilo.	Escola Municipal Antônio Sales (Rua Favares Iracema, 675, Rodolfo Teófilo).	3433.2502
07	Aeroporto, Benfica, Bom Futuro, Damas, Fátima, Jardim América, José Bonifácio, Parreão e Vila União.	Centro de Cidadania Presidente Médici. (Av. Borges de Melo, 910, Fátima).	3433.2802
08	Couto Fernandes, Demócrito Rocha, Dendê, Itaóca, Itaperi, Montese, Panamericano, Parangaba, Serrinha e Vila Pery.	Centro de Referência do Idoso (Rua Inácio Parente, 100, Serrinha).	3433.2802
09	Conjunto Ceará I, Conjunto Ceará II, Genibaú, Granja Lisboa e Granja Portugal.	Centro de Cidadania Lúcio Alcântara do Conjunto Ceará (Av. B, s/n. 1ª etapa, Conjunto Ceará).	3433.2902
10	Bom Jardim, Canindezinho, Conjunto Esperança, Parque Presidente Vargas, Parque Santa Rosa, Parque São José, Siqueira e Vila Manoel Sátiro.	Escola Sebastião de Abreu (Rua Geraldo Barbosa, 1065, Bom Jardim).	3433.2916
11	Jardim Cearense, Maraponga, Mondubim e Prefeito José Walter.	Centro Social Urbano - CSU do Conjunto José Walter (Adauto Bezerra, Rua 69, s/n. 2ª etapa, Conj. José Walter).	3433.2917
12	Barroso, Cajazeiras, Castelão, Dias Macedo, Mata Galinha, Parque Dois Irmãos e Passaré.	Complexo da Cidadania Drº Pontes Neto (Av. Alberto Craveiro, Dias Macedo).	3488.3154
13	Aerolândia, Alagadiço Novo, Alto da Balança, Cambeba, Cidade dos Funcionários, Edson Queiroz, Jardim das Oliveiras, Parque Iracema, Parque Manibura e Sapiranga/Coité.	Escola Aldaci Barbosa (Rua Olegário Memória, 1257, Edson Queiroz).	3488.3162
14	Ancuri, Coaçu, Curió, Guajerú, Jangurussú, Lagoa Redonda, Messejana, Paupina, Pedras e Sabiaguaba.	Escola Paulo Benevides (Rua Angélica Gurgel, 186, Messejana).	3488.3182

* Locais para as atividades dos dias 11 e 18 de fevereiro e 8 de abril.



Prefeitura de
Fortaleza





PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Caderno de capacitação popular para o
Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza convida os habitantes desta cidade para planejar Fortaleza bela e justa! Planejar Fortaleza mais justa, significa dar início a um processo de planejamento participativo! Hoje vamos conhecer um instrumento de planejamento chamado

Plano Diretor Participativo!

O Plano Diretor Participativo faz parte do processo de planejamento municipal; entre outros instrumentos, temos o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Já fizemos o planejamento dos programas e projetos de governo (PPA 2006-2009) de forma participativa, estamos fazendo o Orçamento Participativo (OP 2006, OP 2007) e agora é a vez do Plano Diretor Participativo (PDP 2006-2016).

São espaços da participação da sociedade no planejamento municipal, porque a Prefeitura quer fazer uma GESTÃO MUNICIPAL PARTICIPATIVA. Para isto, participam os Conselheiros das Secretarias temáticas (aquelas que executam as políticas setoriais, como saúde e educação); estes também participam das Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais.

Também fazem parte da GESTÃO MUNICIPAL PARTICIPATIVA os Conselheiros do Orçamento Participativo; muitos participaram do planejamento dos quatro anos desta gestão municipal, desde o Plano Plurianual Participativo.

Um outro espaço construído pela Prefeitura é o Fórum da Agenda 21, que é um conselho de representantes do governo municipal e da sociedade, formado para pensar a integração das políticas públicas, cuidando da qualidade do meio ambiente.

Podemos então dizer, que a GESTÃO MUNICIPAL PARTICIPATIVA está juntando as peças do planejamento municipal, para cumprir compromissos e melhorar a qualidade de vida da população e do meio ambiente natural.

Agora é a vez da GESTÃO MUNICIPAL PARTICIPATIVA estabelecer as diretrizes da política urbana no Plano Diretor, que queremos Participativo! Significa que cada peça do planejamento municipal deverá incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor Participativo.

O que é um Plano Diretor Participativo?

É uma Lei de iniciativa do Poder Executivo, aprovada pela Câmara Municipal. Esta lei será elaborada a partir de um processo participativo envolvendo representantes de todos os segmentos sociais, e dos diversos territórios da cidade. Os segmentos sociais são as associações comunitárias, lideranças, governos, cidadãs e cidadãos!

Agora é LEI!!!

O Plano Diretor Participativo não é uma peça técnica, mas um pacto territorial, no qual todos os segmentos da sociedade discutem o futuro da cidade e combinam as normas da política e do desenvolvimento urbano.

Finalmente é reconhecido que planejamento urbano é para quem vivencia os problemas da cidade! É compromisso de todos os cidadãos e cidadãs. Então vamos juntar os conhecimentos técnicos e populares, discutir e combinar como os problemas serão resolvidos!

Vamos ver então o que é que o PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO define:

1. As normas de uso e ocupação do solo para os diferentes territórios da cidade.

É no Plano Diretor Participativo que serão definidos o que pode e o que não pode ser construído na cidade! Como a cidade tem diferentes territórios - a beira-mar, as áreas perto dos rios cocó, maranguapinho, as áreas ao redor das lagoas, as áreas mais distantes (que a gente nem sabe se já é área do município vizinho); cada território tem que ser estudado antes, para depois poder definir, por exemplo, que uma fábrica pode usar uma área e não outra; que não se pode ocupar as beiras dos rios, etc.

2. A implantação dos equipamentos públicos, saúde, educação, cultura, lazer.

Como a cidade se espalhou nos seus diferentes territórios, ocupando primeiro para depois serem servidas de água, rede de esgoto, e todos os outros serviços públicos, cada comunidade de bairro precisa de uma escola, um posto de saúde, uma praça, uma parada de ônibus para poder chegar no centro da cidade, nos hospitais, nas universidades, etc.

3. As áreas para a construção de moradias populares, de proteção ambiental, de valor histórico cultural.

Como a ocupação da cidade está muito desigual, com poucas áreas boas para se morar e muita gente na periferia, ocupando áreas de risco, sem ter ou sem poder usar os serviços públicos que o governo é obrigado a oferecer, o governo também, além de resolver estes problemas, tem que definir no plano diretor municipal as áreas onde deverão ser construídas moradias populares; quais aquelas não podem ser modificadas, porque são ambientes naturais ou porque tem valor histórico e cultural.

4. A organização do espaço urbano, a curto, médio e longo prazo.

Como a cidade vai mudando com o tempo, é importante ter instrumentos para fiscalizar se o plano está sendo cumprido, se não está, para onde a cidade está se expandindo, para que as medidas de controle sejam aplicadas.

Para que serve um Plano Diretor?

Plano Diretor é um instrumento norteador da política de desenvolvimento urbano municipal. Isto significa que orienta o crescimento e a organização dos espaços urbanos, de modo que a cidade e a propriedade urbana cumpram com sua função social!

Está na Lei Federal: "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor."

O Plano Diretor também vai orientar o governo nas prioridades de investimentos públicos em relação ao desenvolvimento urbano, como por exemplo, que áreas da cidade devem ser construídos os conjuntos habitacionais e os equipamentos de saúde, educação, lazer.

Planejar é conhecer, decidir e estabelecer prioridades!

Mas é importante saber como o Plano Diretor pode interferir nas nossas vidas!

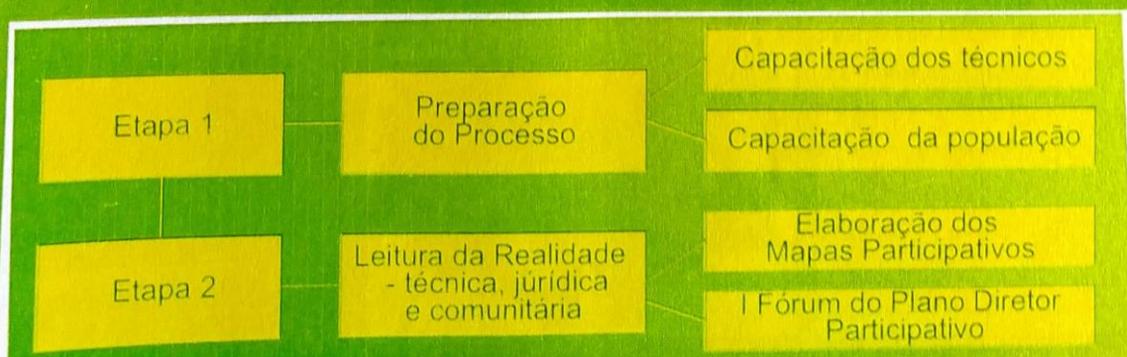
O Plano Diretor Participativo interferirá apresentando uma proposta para a cidade de acordo com os desejos da sociedade; determinando os lugares da cidade que deverão receber projetos de infra-estrutura, melhoria no saneamento ambiental, melhores alternativas para o transporte público e implantação de equipamentos públicos; definindo as áreas de interesse ambiental do município que deverão ser protegidas e preservadas, apresentando o destino das áreas da cidade, que hoje estão vazias; determinando que áreas da cidade estão sendo ocupadas de maneira irregular pela população; definindo as áreas a serem verticalizadas, o tamanho mínimo e máximo do lote nas diferentes porções da cidade.

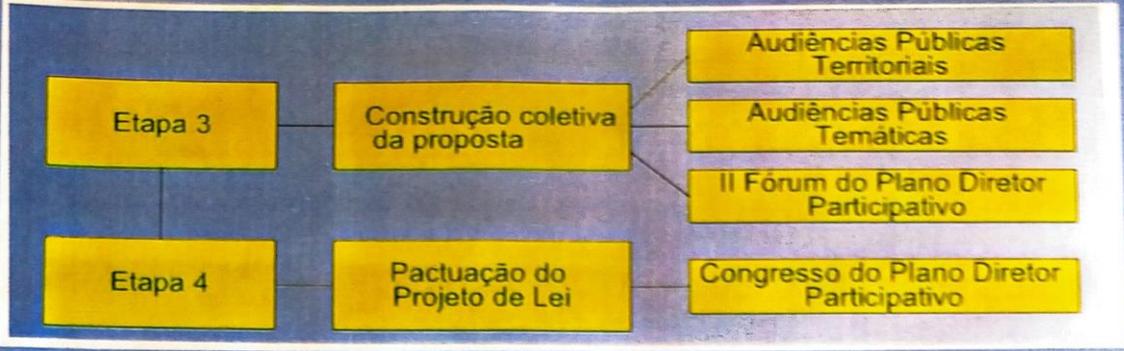
Agora está mais claro porque o processo de elaboração do Plano Diretor tem que ser Participativo?

É importante a participação de todos e todas nesse processo, para que os pontos de vista de moradores da cidade de Fortaleza sejam contemplados no Plano Diretor Participativo. Assim, os investimentos públicos e privados poderão ser direcionados para a construção de uma cidade mais justa, garantido o bem estar social e uma cidade saudável.

Como colocar em prática?

Nesta etapa de capacitação popular, vamos conhecer a programação do Plano Diretor Participativo; quais são as leis que orientam a política urbana nacional, que é estabelecida no Estatuto da Cidade; quais são os conflitos existentes na cidade, decorrente da forma como começou e continuamente cresce; e quais os instrumentos para resolver as questões sociais, de estrutura urbana e de sustentabilidade ambiental visando o ordenamento territorial da cidade que queremos bela e justa!





- Cronograma do processo:**
Plano Diretor Participativo de Fortaleza
- Capacitação Comunitária e lançamento do Plano Diretor Participativo - II de fevereiro - nas 14 Áreas de Participação de Fortaleza.
 - Leituras Comunitárias -18 de fevereiro.
 - 1º Fórum do Plano Diretor Participativo - A cidade que temos - 25 de Março.
 - Audiências Públicas Territoriais e eleição dos delegados territoriais - 08 de abril.
 - Audiências Públicas Temáticas -17 a 28 de abril.
 - 2º Fórum do Plano Diretor Participativo e eleição dos delegados por segmentos - 27 de maio.
 - Congresso do Plano Diretor Participativo - 14 de julho.

Aqui vamos falar da nossa cidade!



O Centro da Cidade corresponde ao primeiro núcleo urbano. A partir dele, a cidade vai crescer e se expandir.

É ao redor das estações, que ligam o Centro ao Sertão, que surgem as indústrias e concentram-se novas habitações. Estes são eixos de expansão.

O crescimento demográfico e acentuado, a área urbana aumenta e surgem favelas.

A partir da década de 50, a cidade se expande, consolidam-se novos bairros residenciais e comerciais, onde se concentram comércio e serviços. A cidade passa de ser um pequeno vilarejo (Parangaba, Meidiorua, Bairro do Zé da Abóbora).

A partir da década de 80, Fortaleza começa a crescer de forma planejada, desordenada e dispersa. Surge então a zona de expansão metropolitana, mesmo que a Região Metropolitana só foi criada oficialmente após o término da instalação em 1973.

Expansão Urbana

O poder público criou diversos conjuntos habitacionais e desinco importantes equipamentos administrativos para áreas periféricas contribuindo para o crescimento disperso e o esvaziamento populacional do centro da cidade.

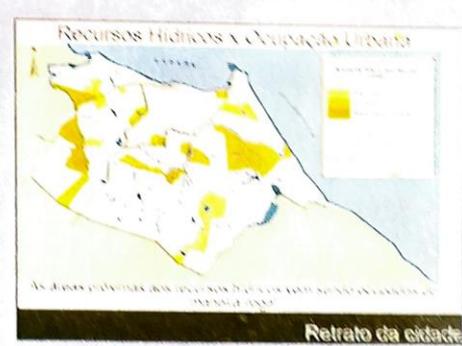


Vamos falar da Região Metropolitana?

A Região Metropolitana é caracterizada por uma grande dependência de todos os municípios em relação à capital.

Fortaleza concentra população, empregos, comércio e serviços.

As distâncias urbanas e ambientais são maiores, há as restrições mais do municípios, a área de planejamento para a cidade já são pensados na escala metropolitana, taxa, abastecimento de água, etc.



Áreas verdes protegidas



Retrato da cidade

Renda da população por bairros



Concentração de renda no setor leste

retrato da cidade

Densidade populacional dos bairros:



Concentração de população no setor oeste

retrato da cidade



DENSIDADE URBANA x RENDA DA POPULAÇÃO

• A relação entre renda da população e densidade populacional apresenta evidente desarmonia entre as regiões leste e oeste.

CIDADE OESTE x CIDADE LESTE

retrato da cidade

Emprego por bairros



Concentração de empregos no centro e leste

retrato da cidade

Regiões Administrativas



Retrato da cidade

Taxa de crescimento populacional



A Região V e VI são as áreas que crescem mais rápido.

Retrato da cidade

Equipamentos



Os equipamentos (saúde, educação, lazer, administração) estão localizados principalmente na Regional II

retrato da cidade

Mobilidade Urbana



retrato da cidade

Planejamento Urbano

Vários PLANOS DIRETORES nortearam a política urbana de Fortaleza:

O crescimento e organização da cidade muitas vezes não correspondeu as diretrizes contidas nos planos:

Os planos diretores foram sempre um instrumento de disputa entre os vários interesses envolvidos na construção de nossa cidade (empresários da construção civil, ONGs, entidades, movimentos sociais, grupos ambientalistas...);

A deficiência de controle e funcionamento das estruturas administrativas urbanas dificultaram a implementação contínua dos planos diretores.

Planejamento Urbano

Os planos diretores impulsionaram a verticalização, mas não consideraram a necessidade de acesso à moradia e a infraestrutura da população de baixa renda;



Planejamento Urbano

Crescimento Urbano x Planejamento

A cidade cresceu de forma descontínua, formaram-se vazios, diversas áreas periféricas sem infraestrutura;

Aumentaram as necessidades de deslocamento e o sistema de transporte público não corresponde às necessidades da população;

A cidade cresceu de forma insustentável;

As desigualdades econômicas foram reproduzidas no espaço, surgiu a cidade legal e a cidade ilegal

Planejamento Urbano

A cidade legal...

É a parte da cidade que respeita as normas urbanísticas, mas que também apresenta problemas:

- Ocupação irregular dos espaços públicos (camêlons, ambulantes, veículos, etc.);
- Ocupação das áreas frágeis (margem dos rios, manguezais, dunas...);

Pressão das construtoras e dos incorporadores imobiliários, pela ocupação excessiva em áreas nobre da cidade;

- Problemas de tráfego, poluição ambiental, sonora e do ar
- Acentuada verticalização e impermeabilização urbana

Planejamento Urbano

A cidade ilegal...

É parte da cidade que foi produzida sem cumprir normas urbanísticas, apresentando muitos problemas:

Ocupação da terra sem título de propriedade e crescimento desordenado e espontâneo (favelas, áreas de risco);

Carência de urbanização, infra-estrutura (água, transporte, energia, pavimentação), comércio, serviços;

Ocupação de áreas frágeis (margens dos rios, lagoas, dunas e manguezais);

Moradas precárias (lotes estreitos, falta de condições sanitárias, etc.);

Conflitos entre os setores formais e informais

Planejamento Urbano

O plano diretor atual da cidade (PDDU 1992):

- Divide a cidade em macrozonas com diferentes normas de ocupação;
- Estabelece ainda zonas especiais;
- Estabelece uma hierarquia do sistema viário.



Planejamento Urbano

Estatuto da Cidade.

CONTEXTO HISTÓRICO.

A partir da década de 80 deu-se início a redemocratização do Brasil (ex.: Diretas Já!). Reivindicações históricas por cidades mais justas, lideradas pelos movimentos populares urbanos. Qual o resultado desta luta?

A EMENDA CONSTITUCIONAL POPULAR DA REFORMA URBANA, QUE RESULTOU NO CAPÍTULO DA POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - ARTIGOS 182 E 183.

O que é o Estatuto da Cidade?

O Estatuto da Cidade é a lei federal que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183). É uma conquista dos movimentos populares brasileiros, que lutam por cidades mais justas, humanas e sustentáveis. O Plano Diretor Participativo deve ser elaborado de acordo com os princípios e diretrizes estabelecidos no Estatuto da Cidade.

Princípio do Estatuto da Cidade:

A PROPRIEDADE URBANA, PÚBLICA OU PRIVADA, DEVE SER UTILIZADA EM PROL DO BEM COLETIVO.

Cumprimento da função social da propriedade: a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Durante a capacitação vamos conhecer alguns exemplos e fazer alguns esclarecimentos, como a diferença entre: DIREITO DE PROPRIEDADE E DIREITO DE USO.

Não é porque uma pessoa é proprietária de uma determinada área, que ela pode fazer com sua propriedade o que ela bem entender - a propriedade urbana deve cumprir com sua função social!

Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade:

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade determinam como devem ser as ações públicas e privadas, em relação ao desenvolvimento urbano das cidades em todo o Brasil.

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- Gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- Cooperação entre os governos, iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano, e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O uso do solo deve ser ordenado e controlado de maneira a:

- Não permitir a utilização de forma inadequada de imóveis;
- Não permitir a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- Não permitir construção de edificações que não tenham a necessária infra-estrutura para sua instalação.

O uso do solo deve ser ordenado e controlado de maneira a:

- Não permitir a especulação imobiliária de imóvel urbano, que o deixe sem utilização ou o torne subutilizado;
- Não permitir a deterioração das áreas urbanizadas;
- Não permitir a poluição e degradação ambiental;
- Integrar e complementar as atividades urbanas e rurais;
- Recuperar o investimento público, que resulte na valorização de imóveis privados;
- Proteger, preservar e recuperar o meio ambiente e o patrimônio histórico-cultural;
- Regularizar a questão fundiária e urbanizar as áreas ocupadas pela população de baixa renda;
- Simplificar a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, e do Código de Obras.

Instrumentos do Estatuto da Cidade, conforme a natureza dos instrumentos.

O Estatuto da Cidade oferece três grandes tipos de instrumentos, são eles:

- indução do uso e da ocupação do solo;
- regularização fundiária;
- democratização da gestão urbana.

Instrumentos de Indução do uso e da ocupação do solo.

Estes instrumentos têm como objetivo induzir o adequado aproveitamento do solo urbano, de forma que a propriedade cumpra com sua função social, através de:

- Parcelamento, edificação e utilização compulsórios/IPTU progressivo no tempo/Desapropriação;
- Consórcio Imobiliário;
- Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- Transferência do Direito de Construir;
- Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;
- Direito de preempção (direito de preferência);
- Operações Urbanas Consorciadas.

Instrumentos de Regularização Fundiária.

Têm como objetivo regularizar jurídica e urbanisticamente as áreas irregulares, ocupadas pela população de baixa renda da cidade, são eles:

- Usucapião especial de imóvel urbano, que pode ser na forma individual ou coletiva;
- Concessão de uso especial para fins de moradia, que pode ser na forma individual ou coletiva;
- Concessão de Direito Real de Uso;
- Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Instrumentos de Gestão Democrática da Cidade:

- Conselhos de Gestão Compartilhada de Políticas Públicas;
- Conferências Municipais;
- Estudo de Impacto de Vizinhança;
- Iniciativa Popular de Projetos de Lei;
- Programas e Planos de Desenvolvimento Urbano;
- Orçamento Participativo;
- Referendo Popular, Plebiscito;
- Debates, Audiências e Consultas Públicas.

Instrumentos de Indução do Uso e Ocupação do Solo.

Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios:

Lei municipal que fixara as condições e os prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel. Esse instrumento obriga o proprietário urbano da área ou imóvel, subutilizado ou não utilizado, a fazer com que o imóvel cumpra sua função social.

IPTU Progressivo no Tempo:

No caso pelo não cumprimento da obrigação estabelecida, dentro do prazo estabelecido sobre a área ou imóvel, passa a incidir o IPTU progressivo no tempo. A alíquota que incide sobre valor do imóvel para fins de cálculo do IPTU pode duplicar a cada ano, atingindo no máximo 15% do valor do imóvel.

Desapropriação:

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido com sua obrigação, o Poder Público poderá desapropriar o imóvel. A desapropriação terá como base o valor venal do imóvel.

ZEIS demarcadas em áreas vazias, infra-estruturadas da cidade:

A demarcação de ZEIS em áreas vazias, infra-estruturadas da cidade, determina que nessas áreas apenas poderão ser construídas habitações de interesse social.

ZEIS demarcadas em áreas ocupadas pela população de baixa renda:

A demarcação de ZEIS em áreas ocupadas pela população de baixa renda, significa o reconhecimento de que aquela população tem o direito de permanecer na área que ocupam, bem como ter a área regularizada nos aspectos urbanístico, jurídico e social.

Este é o conteúdo técnico que cada participante deverá estudar, para se capacitar no desenvolvimento das atividades que a Prefeitura Municipal de Fortaleza programou para o Plano Diretor Participativo. É importante multiplicar esses conhecimentos na sua comunidade e divulgar os eventos, locais e datas, trazendo seus familiares, vizinhos e colegas de trabalho para planejar Fortaleza bela e justa! A comunidade técnica municipal agradece a sua participação!