



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA DE 1812 À 1972

Autores:

Thaís Oliveira Ponte - Estácio-Fic/Fametro

Resumo:

O tema desse trabalho é o direito à moradia digna no planejamento urbano da cidade de Fortaleza. Ao longo do tempo, a moradia torna-se tema central para o processo de pensar e planejar a cidade, tendo repercussão considerável sobre o arcabouço normativo que regulamenta os conflitos de interesse em torno da construção do espaço urbano. A moradia vai, então, se transformando em objeto de direito positivo e passa a contar com proteção cada vez mais abrangente nas ordens jurídicas nacional e internacional. O conteúdo do conceito de moradia também evolui, de modo que hoje a noção de moradia adequada não se resume àquela de abrigo físico. A análise da construção do direito à moradia foi realizada através da análise das plantas e dos planos diretores propostos para a capital do Ceará, em um recorte temporal que vai de 1812 até 1972, ano de elaboração de primeiro plano de abrangência metropolitana. Enfocamos de maneira especial o papel cumprido nesse processo pelo Estado, sobretudo no âmbito da instância normativa. A noção de “construção” é tratada aqui como um processo histórico que ao longo do tempo foi ganhando especificidade nos planos que têm influência direta na organização do espaço de morar da cidade. Assim como o direito à moradia deve ser tratado como uma construção, o processo de planejamento e seus instrumentos, como as plantas e os planos diretores, também são tratados aqui como construções que possuem uma certa temporalidade e interferem de maneiras diferentes no espaço. As primeiras práticas de planejamento urbano consideradas neste trabalho estão representadas pelas plantas de ordenamento e de expansão que correspondem ao período de 1812 (quando da elaboração da primeira planta) a 1930 (quando da elaboração do último código de obras e posturas). Posteriormente se analisou os planos elaborados até 1972, quando da concepção do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza.



A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA DE 1812 À 1972

INTRODUÇÃO

O tema desse trabalho é o direito à moradia digna no planejamento urbano da cidade de Fortaleza. Ao longo do tempo, a moradia torna-se tema central para o processo de pensar e planejar a cidade, tendo repercussão considerável sobre o arcabouço normativo que regulamenta os conflitos de interesse em torno da construção do espaço urbano. A moradia vai, então, se transformando em objeto de direito positivo e passa a contar com proteção cada vez mais abrangente nas ordens jurídicas nacional e internacional. O conteúdo do conceito de moradia também evolui, de modo que hoje a noção de moradia adequada não se resume àquela de abrigo físico. A análise da construção do direito à moradia foi realizada através da análise das plantas e dos planos diretores propostos para a capital do Ceará, em um recorte temporal que vai de 1812, ano da elaboração da primeira planta de ordenamento, até 1972, ano de elaboração de primeiro plano de abrangência metropolitana. Enfocamos de maneira especial o papel cumprido nesse processo pelo Estado, sobretudo no âmbito da instância normativa. A noção de “construção” é tratada aqui como um processo histórico que ao longo do tempo foi ganhando especificidade nos planos que têm influência direta na organização do espaço de morar da cidade. Assim como o direito à moradia deve ser tratado como uma construção, o processo de planejamento e seus instrumentos, como as plantas e os planos diretores, também são tratados aqui como construções que possuem uma certa temporalidade e interferem de maneiras diferentes no espaço. Flávio Villaça (1999) distingue três fases da história do pensamento urbano no Brasil. O primeiro período tem início em 1875 – ano em que foi elaborado o primeiro documento de importância efetivamente urbana – e se desenrola até o ano de 1930. Posteriormente, os planos representavam as ações do Estado e o planejamento tinha uma função altamente ideológica, tendo em vista sua utilização para impor as ideias e os valores da classe dominante. As intervenções simplesmente não consideravam a parte da cidade que interessava às classes populares. No que diz respeito ao planejamento urbano, a ideologia foi um forte instrumento de dominação e controle do espaço. As primeiras práticas de planejamento urbano consideradas neste trabalho estão representadas pelas plantas de ordenamento e de expansão que correspondem ao período de 1812 (quando da elaboração da primeira planta) a 1930 (quando da elaboração do último código de obras e posturas). O recorte adotado na primeira etapa para o estudo da cidade de Fortaleza é anterior ao período estabelecido por Villaça (1999), porém as propostas presentes na produção das plantas já correspondem às características do período delimitado pelo autor. Posteriormente foram analisados os planos elaborados até 1972, quando da concepção do Plano de

Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza. Os planos que compõem o planejamento urbano de Fortaleza após essa fase, serão analisados em trabalhos futuros.

OS PLANOS DE MELHORAMENTO E EMBELEZAMENTO

Em 1812, o Governador Coronel Manuel Ignácio de Sampaio contrata o tenente coronel e engenheiro Antônio José da Silva Paulet para ordenar o traçado da vila (CASTRO, 1994) (Figura 01). Neste período, Castro (1994) afirma que visitantes estrangeiros estimaram uma população de 1200 habitantes, boa parte dos quais vivia em condições de extrema pobreza. Pela primeira vez na história urbana da vila, propunha-se um plano de ordenamento físico¹. Ribeiro (1955) aponta que a planta de Paulet não envolveu todo o núcleo populacional da vila, priorizando a parte mais a oeste, área correspondente hoje ao Bairro do Centro. De fato, a planta prioriza o assentamento formal existente, de onde partem as radiais de circulação. A planta buscava ordenar o núcleo urbano oficial através de um traçado xadrez que facilitava a circulação de pessoas e mercadorias, além de ser um traçado milenar de expansão urbana usual entre gregos e romanos² (CASTRO, 1994).

A planta elaborada por Paulet, além da tentativa de ordenamento da área em xadrez, propõe também a abertura de vias a partir do alinhamento de edifícios na área central, assim como a implantação de uma via de expansão ao leste, chamada de Picada do Mucuripe (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012).

A planta registra um assentamento fora do núcleo urbano oficial, próximo à área portuária, a leste do aglomerado oficial, o que já sugere a formação de um assentamento irregular com características habitacionais mais precárias, que posteriormente será representado em outras plantas. Na planta de Paulet, não foi proposto nada no sentido de ordenamento das habitações existentes na vila. As proposições foram no sentido de facilitar o fluxo, principalmente através da criação de picadas denominadas radiais; de suporte ao comércio e ao poder público, através da criação do mercado e de edifícios institucionais.

Os instrumentos rudimentares da época não permitiram a realização de uma planta com precisão geográfica, porém já é possível identificar elementos que existem até hoje, como a Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, construída no lugar do Forte Schoonenborch, e as vias radiais de ligação às comunidades vizinhas e o Rio Pajeú.

¹ Segundo Castro (1994), o original da planta não resistiu até os dias atuais. “Alguma ideia da proposição pode porém ser

² Como explica o filósofo francês Michel Foucault, o traçado xadrez remonta especificamente ao acampamento romano. O autor acrescenta que, “no caso dessas cidades construídas com base na figura do acampamento, podemos dizer que a cidade é pensada de início, não a partir do maior que ela, o território, mas a partir do menor que ela, a partir de uma figura geométrica que é uma espécie de modo arquitetônico, saber, o quadrado ou o retângulo por sua vez subdivididos, por cruces, em outros quadrados ou outros retângulos” (FOUCAULT, 2008, p. 21-22). De acordo com Foucault, o traçado xadrez cumpre uma função de disciplinar, na medida em que possibilita uma ordenação do espaço urbano que visa, de um lado, favorecer a circulação de mercadorias e, de outro, facilitar a vigilância e, por conseguinte, a segurança.



Em 1823, Fortaleza era ainda uma pequena vila com habitações rústicas, porém continuou seu processo de crescimento, fato que a elevou à condição de cidade em um período em que é consolidada a sua hegemonia em relação aos demais núcleos da Província. Essa elevação de *status* viria a se tornar seu maior atrativo. Apesar da planta de ordenamento de Silva Paulet, a cidade continua a crescer de forma desorganizada.

Na gestão de Boticário Ferreira (1843 a 1859) à frente do governo da cidade, foram realizados alguns trabalhos de cartografia, bem como a elaboração de plantas. A primeira em 1850 e a segunda em 1852, realizada pelo arruador Antônio Simões Ferreira Tomás. Plantas essas que não chegaram até os dias atuais. (CASTRO, 1994).

Na década de 1950, Ribeiro estima a quantidade de casas e de habitantes da cidade:

O crescimento da cidade na primeira metade do século passado XIX se pode aferir pelo fato de em 1848 a cidade contar cerca de 8.900 habitantes, ocupando 1.418 casas, das quais 571 de tijolo e telha, ao passo que quarenta anos antes a sua população era pouco superior a 1.000 almas, havendo apenas 159 prédios. (RIBEIRO, 1955, p. 226).

No ano de 1856, a Câmara Municipal renova o desejo de planejamento e de expansão e encomenda ao Padre Manuel do Rêgo Monteiro uma nova planta para a cidade (Figura 02). Apesar da intenção de representar a realidade, tal planta configura-se mais como um levantamento impreciso, devido à falta de tecnologia da época, de modo que não revela a situação existente, não se configurando como um planejamento ou plano da cidade (CASTRO, 1994). Apesar de procurar retratar a realidade, a planta de Padre Manuel do Rêgo não chega a identificar aglomerados subnormais que já existiam na época. Essa planta, assim como a anterior, não tratou do ordenamento da questão das habitações.

No decorrer do século, algumas transformações na estrutura da sociedade ocorreram. No contexto nacional, o processo de abolição da escravatura e a paulatina implantação do trabalho assalariado passa a delinear outras relações de forças e poder que têm influência direta nas transformações espaciais. Outro evento com significativo impacto nas relações urbanas e fundiárias foi o estabelecimento da Lei de Terras³ em 1850. Essa lei marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra, pois foi a primeira iniciativa no sentido de organizar a propriedade privada no Brasil, tendo em vista que estabelecia a compra como única forma de acesso à terra e abolia o regime das sesmarias. Rolnik (1999) afirma que:

A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva

³ Lei Imperial n. 601 de 18 de setembro de 1850.



ocupação, e sua monetarização, o que significa, que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria. (ROLNIK, 1999, p. 23).

Esses dois fatos da história brasileira tiveram repercussão em vários aspectos da dinâmica social e, sem dúvida, também modificaram a forma de produção do espaço, principalmente nas aglomerações mais importantes do país. Algumas questões são reforçadas, como a preocupação com a demarcação do que é público e do que é privado e as adequações das posturas de usos dos espaços, principalmente o urbano. A moradia que está diretamente vinculada à terra, passa a ter seu acesso dificultado, uma vez que agora essa terra possui um valor de troca. A preocupação com o planejamento e ordenamento no sentido de controlar o uso do solo passa pela elaboração de planos ou plantas de ordenamento e pela contratação de um profissional com conhecimentos técnicos mais profundos.

Em Fortaleza, é retomada a aspiração de planejar e ordenar seu crescimento. Dessa forma, o engenheiro Adolfo Herbster é contratado pela Câmara Municipal para desenvolver quatro plantas de ordenamento. A primeira, de 1859, denominada de *Planta Exacta da Cidade* (Figura 03), configura-se como uma representação mais fiel da realidade do que a elaborada anteriormente, pois foi desenvolvida com auxílio de instrumentos topográficos mais precisos (CASTRO, 1994). A esse respeito Castro afirma (1994): “naqueles dias, a Fortaleza não passava de um quadrilátero já arruado, justaposto à área ocupada pela vila no começo do século, ainda acomodada ao Pajeú. Mostrava também um pequeno núcleo na “Praia”, onde se encontravam a Alfândega e os armazéns de exportação.” (CASTRO, 1994, p. 64).

Percebe-se na análise da planta a permanência do traçado xadrez e a proposta de implantação de algumas estradas radiais para ligar a cidade ao interior do estado. Já estão presentes, dessa forma, os vetores de crescimento para oeste e para o sul, além de algumas ruas localizadas na região conhecida como Prainha. O assentamento central é identificado na planta e delimitado pelo que hoje corresponde às atuais Ruas Conde d’Eu (Rua da Matriz) e Sena Madureira (Rua dos Mercadores), indo a oeste até a Senador Pompeu (Rua Amélia) e ao norte pelo largo que hoje corresponde ao Passeio Público (FORTALEZA, 1982a).

O assentamento irregular próximo à área portuária é identificado novamente na planta de Herbster. Dessa vez, a mancha representada no mapa está maior, o que nos leva a pensar que sua população aumentou. Além disso, existem habitações precárias fora dos limites do assentamento central, conforme indica publicação oficial do Prefeitura de Fortaleza:

Consoante à planta de Herster, a cidade era totalmente circundada por “casas de palha” em número realmente impressionante. Ressalta-se, curiosamente, que entre o circuito das palhoças e a parte construída da cidade se desenvolvia uma cinta aparentemente despovoada, talvez constituída por sítios ou zonas por arruar, funcionando como uma espécie de **cordão de isolamento social**. Havia, porém, casebres na zona urbana,

aliás assinalados em planta, ocupando geralmente o trecho final de algumas ruas norte-sul. (FORTALEZA, 1982, p. 63, grifo nosso).

A forma de morar das diversas classes sociais já é representada, mesmo que de forma insatisfatória, na planta de Herbster. Apesar da moradia já se configurar como um problema da cidade, que crescia de forma rápida, a maior preocupação estava no ordenamento, no embelezamento e na facilitação da circulação.

A planta de Herbster destaca alguns elementos que já haviam sido identificados por Paulet em 1812, como: Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, os caminhos radiais e os recursos hídricos, com destaque para o Rio Pajeú, que durante muito tempo se configurou como uma barreira física de crescimento da cidade para leste. Além desses elementos, Herbster também destacou cinco praças, algumas ainda existentes atualmente: Praça Pedro II ou Municipal (atual Praça do Ferreira), Praça do Paiol (atual Passeio Público), Praça Carolina (atual Praça dos Correios), Praça do Palácio (atual Praça General Tibúrcio) e Praça do Garrote (atual Praça dos Voluntários) (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012).

A segunda, de 1863, foi denominada *Planta Topographica da Cidade de Fortaleza* (Figura 04). A planta indicava a zona já edificada, praticamente a mesma representada em 1859, e oferecia uma área projetada para expansão. As casas de palha presentes na planta anterior não foram mais representadas; ao invés delas, o desenho sugere quadras e vias em um prolongamento do traçado xadrez pensado por Herbster, o que mostra a desconsideração pela ocupação que ocorria de forma espontânea. O aglomerado irregular próximo ao porto também não foi mais representado nesta planta, o que nos leva a crer que, pelo menos em parte, essas casas de palha foram removidas. Assim como as habitações indígenas, essas ocupações espontâneas ainda eram invisíveis para os planejadores.

A planta de Herbster consolidou o núcleo central já existente e propôs sua expansão principalmente a oeste e leste, configurando-se em uma tentativa clara de ultrapassar o Pajeú, que ainda era uma barreira física para o crescimento da cidade. Além da proposta de crescimento, havia uma preocupação com o embelezamento da cidade que se concretizava, por exemplo, através de propostas de criação de novas praças e largos (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012).

A terceira foi a *Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios*, de 1875, (Figura 05) configurando uma nova proposta de expansão e apresentando alguns elementos diferentes dos apresentados na planta anterior. Naquela época, Fortaleza, já contava com uma população de 21.372 habitantes (RIBEIRO, 1955).

A planta de 1875 propõe a ampliação do traçado xadrez, incorporando as radiais de acesso ao centro e transformando o traçado urbano da cidade em radioconcêntrico⁴. Mais

⁴ Vale ressaltar aqui, que Michel Foucault (2009) assinala que nesta mesma época, meados do século XIX, houve o nascimento, na Europa, do poder disciplinar, cuja forma arquetípica é o panóptico, que tem, assim como a cidade planejada, uma estrutura radiocêntrica. O que essa estrutura favorece? Por que ela substitui, ou menos, se soma ao já antigo traçado xadrez? Foucault responderia que toda estrutura organizacional espacial radiocêntrica tem como objetivo favorecer a vigilância e assegurar a punição dos infratores. Podemos acrescentar que essa estrutura também beneficia a circulação de



uma vez, é proposto um traçado na tentativa de ultrapassar o Pajeú, fato que só ocorre no início do século XX. As principais propostas se dão no aspecto viário, através da expansão do sistema de vias, com a criação de *boulevards*, que ainda hoje abrigam a circulação viária do centro da cidade, como as atuais Avenidas Dom Manuel, Duque de Caxias, Imperador e Tristão Gonçalves. A planta representa alguns equipamentos públicos, como a Estação Ferroviária, onde atualmente está situada uma das estações do metrô de Fortaleza; o Passeio Público e também algumas praças que já haviam sido identificadas anteriormente.

Por fim, Adolpho Herbster entrega à cidade a Planta de 1888 (Figura 06), uma atualização da planta de 1875, incluindo apenas expansões e urbanizações das radiais, uma expansão física programada da cidade. Boa parte das quadras representadas nos desenhos não se encontrava construída. Essas radiais seriam as estradas de fuga para o interior, hoje praticamente reduzidas a três: Messejana, Arronches (Parangaba) e Soure (Caucaia).

É interessante observar a existência, já nesse período, do Arraial Moura Brasil, próximo da Estação Ferroviária João Felipe. Essa é até hoje uma área de assentamento precário, consolidado a partir da migração de famílias advindas do sertão em fuga das grandes secas que aconteceram no século XIX. Apesar da conformação dessa área, nenhuma planta do século XIX considerou a sua existência em suas propostas, tampouco do aglomerado próximo ao porto, onde hoje existe a comunidade do Poço da Draga, um dos aglomerados subnormais mais antigos da cidade.

Nesse período da história fortalezense, as ações urbanas eram orientadas pelas plantas de expansão e pelos códigos de postura, que representavam os ideais da política sanitária e higienista da classe dominante da cidade. A população pobre que não tinha onde morar era abertamente ignorada pelo Estado ou era expulsa de suas casas sem direito a nenhum tipo de reassentamento. Essa conduta adotada pelo Estado é característica do mecanismo de repressão/exclusão⁵ que procura excluir a população pobre para o mais longe possível das áreas mais abastadas da cidade, dispersando os conflitos sociais em torno da questão da moradia.

A partir desses planos, e influenciada pelo crescimento natural, se conformou a área central de Fortaleza. Algumas propostas que foram pensadas permanecem até hoje e a estrutura urbana é resultante desse processo. Essa planta fecha a história do planejamento em Fortaleza no século XIX. E apesar de não representarem efetivamente planos urbanos, todas essas plantas têm grande influência e importância na conformação do centro da

mercadorias (FOUCAULT, 2009).

⁵ Para manter os conflitos em uma situação de latência, o Estado se vale de diferentes *mecanismos de dispersão das contradições*, que constituem um conjunto articulado e internamente diversificado de dispositivos governamentais. Santos distingue os seguintes mecanismos de dispersão: (a) *mecanismos de socialização/integração*, (b) *mecanismos de trivialização/neutralização* e (c) *mecanismos de repressão/exclusão* (SANTOS, 2008, p. 31). Tais mecanismos são utilizados ou não pelo Estado de forma desigual nas diferentes áreas da vida social, o que confere caráter assimétrico e fragmentado, mais aqui, menos ali, à dominação capitalista.

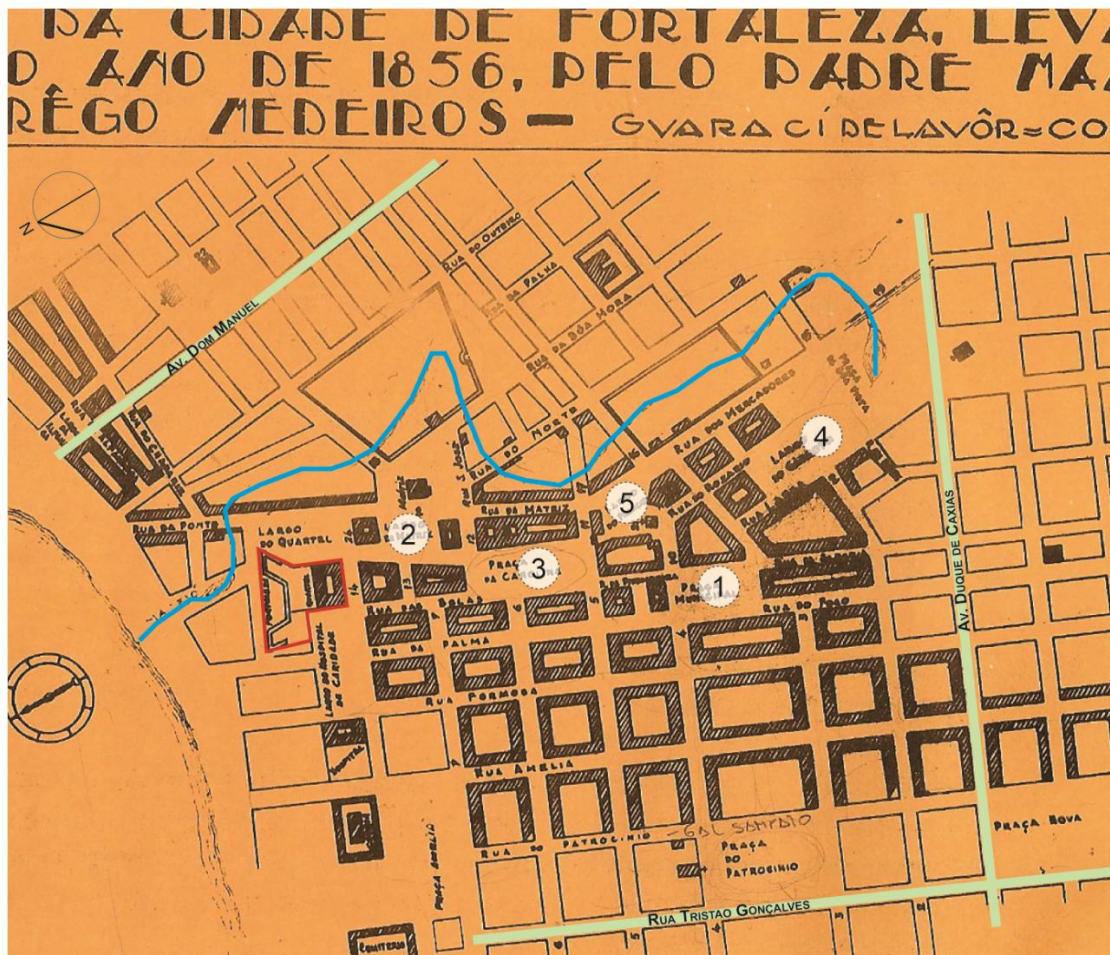


cidade, pois nortearam, mesmo que de forma limitada, o crescimento acelerado e desordenado que a cidade atravessou no século XIX.



Fortaleza experimenta um hiato no período entre o fim do século XIX e as primeiras décadas do século XX, no que diz respeito à elaboração de plantas ou planos urbanos. No início deste século, o processo de urbanização de Fortaleza produz um aumento do preço da terra e a consequente disputa de grupos sociais por melhores localizações na cidade e entorno da valorização de suas rendas fundiárias (RUFINO, 2012). A expansão não é acompanhada de planejamento urbano, que só volta a ser pensando em 1933.



Figura 02. Planta da Vila de Fortaleza elaborada por Manuel Rêgo em 1856



Planta da vila elaborada por Manuel Rego em 1856

-  Riacho Pajeu
-  Fortaleza Nossa Senhora da Assunção
- 1 Praça Pedro II ou Municipal (atual Praça do Ferreira)
- 2 Praça do Paio! (atual Passeio Publico)
- 3 Praça Carolina
- 4 Praça do Garrote ou dos Voluntarios (atual Cidade da Criança)
- 5 Praça do Palacio ou General Tiburcio (atual Praça dos Leões)

0 100 200 300

Fonte: FORTALEZA, 1982. Modificado pela autora.



Figura 03. Planta Exacta da Cidade elaborada por Adolfo Herbster em 1859



Fonte: BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012. Modificado pela autora.



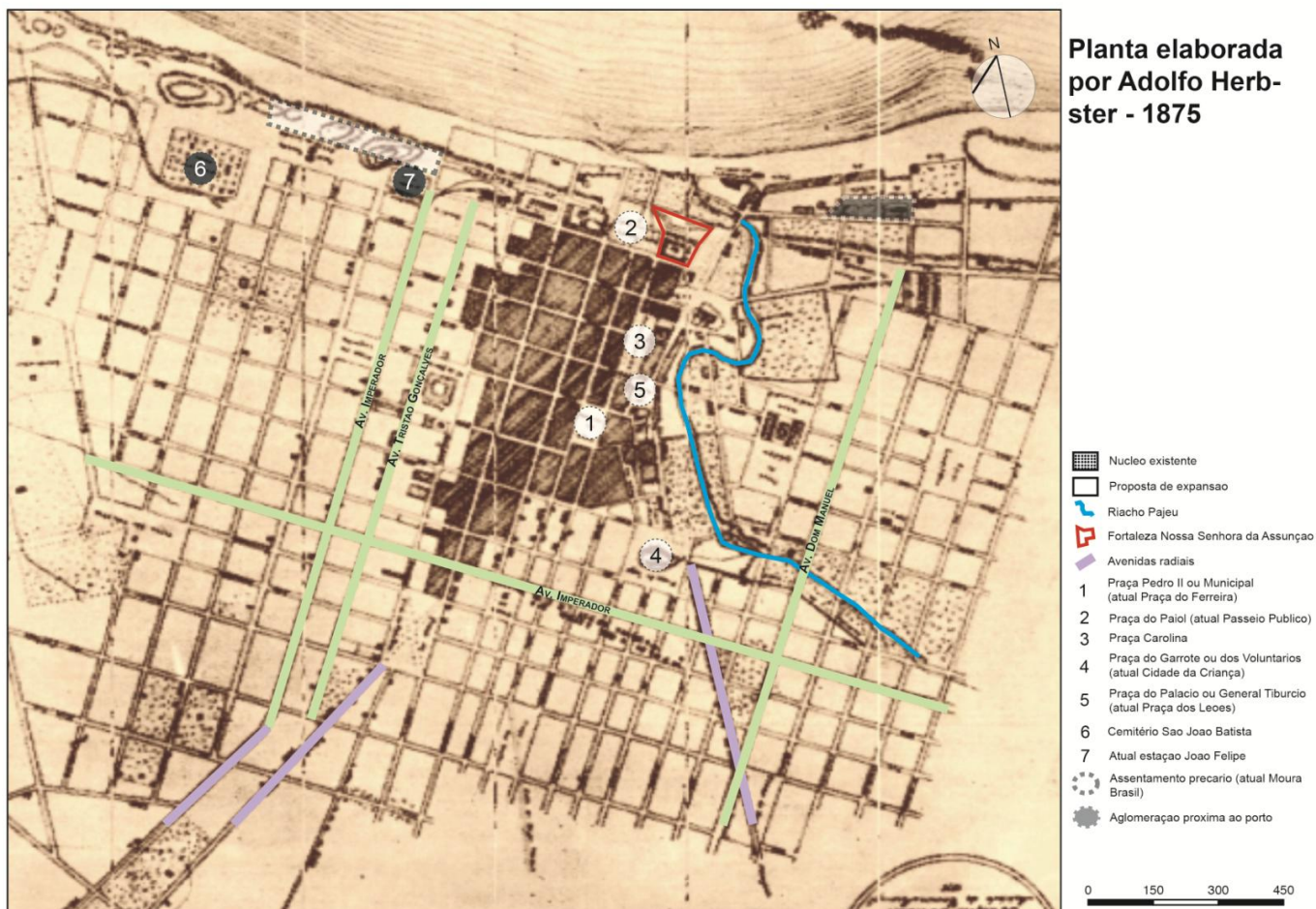
Figura 04. Planta topográfica da cidade de Fortaleza e Subúrbios 1863



Fonte: BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012. Modificado pela autora.



Figura 05. Planta da Cidade de Fortaleza de 1875



Fonte: BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012. Modificado pela autora.



A IDEOLOGIA DO PLANEJAMENTO

Para Nicos Poulantzas, a ideologia é importante na constituição das relações de produção, na medida em que se espalha pelos aparelhos do Estado, que também praticam a reprodução dessa ideologia em diversos campos. A ideologia “compreende também uma série de *práticas materiais* extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas (POULANTZAS, 2000).

Em *A ideologia alemã* (1998), Marx e Engels afirmam que a ideologia corresponde, em primeiro lugar, a uma falsa consciência, a uma representação do mundo em que a realidade encontra-se invertida, ou seja, uma representação na qual as ideias determinam o real. Em segundo lugar, esse conjunto de ideias, essa representação invertida da realidade cumpre um papel de justificação da ordem social e de manutenção da dominação de classe. Em suma, é possível dizer que ideologia é um conjunto de ideias que serve como instrumento de dominação social.

Villaça (1999) afirma que, nessa fase da história do planejamento urbano, os problemas advindos da expansão da cidade e do aumento da população são frutos inerentes da transformação urbana; tendo sido causados de forma espontânea, são considerados fenômenos naturais do crescimento urbano e como tais não podem ser modificados. Essa explicação, no entanto, esconde a raiz do problema e fornece, de fato, a justificativa ideológica de que a classe dominante e o Estado necessitam para explicar sua ineficiência ou sua opção por não resolver de fato esses problemas⁶. Isso é o que ocorre, segundo Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 87): “sempre que o controle hegemônico (sobretudo da reprodução ideológica) for capaz de converter a politização da crise em naturalização da crise, dispersando as contradições pelo recurso maciço a mecanismos de trivialização/neutralização”.

A solução adotada para resolver os problemas da cidade veio através da proposta de criação de planos urbanos tecnicistas, desenvolvidos por profissionais especializados através de técnicas e métodos científicos. Dessa forma, muitos dos planos desenvolvidos nesta época foram elaborados por escritórios especializados, representando a técnica e a ideologia cientificista da época da segunda república.

O que é considerado neste trabalho como a segunda etapa das práticas urbanas em Fortaleza tem início em 1930, década na qual foi elaborado o *Plano de Remodelação e Expansão Urbana* por Nestor Egídio de Figueiredo, e tem fim na década de 1970, quando da elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF).

No início do século XX, Fortaleza passa por um período de explosão demográfica, tornando-se destaque econômico, social, cultural e político no estado do Ceará, chegando a

⁶ Temos em mente aqui a tipologia da legislação simbólica desenvolvida por Marcelo Neves (1994), em especial a *Legislação-álibi* e a *Legislação como fórmula de compromisso dilatatório*.



ser a sétima cidade em população do Brasil. Apesar do crescimento populacional, a expansão urbana não foi planejada, de modo que o aumento populacional não correspondeu a um relativo aumento da infraestrutura urbana (SILVA, 1992). Esse fato resultou na formação de uma cidade com diversos problemas nas primeiras décadas daquele século, principalmente problemas ligados ao adensamento populacional, com destaque para as ocupações de baixa renda⁷. Nesse contexto os bairros populares, mais acentuados na direção sudoeste, vão acumulando uma população que procura se fixar próximo à indústria.

Apesar do crescimento populacional, a expansão urbana não foi planejada, de modo que o aumento populacional não correspondeu a um relativo aumento da infraestrutura urbana (SILVA, 1992). Esse fato resultou na formação de uma cidade com diversos problemas nas primeiras décadas daquele século, principalmente problemas ligados ao adensamento populacional, com destaque para as ocupações de baixa renda⁸. Nesse contexto os bairros populares, mais acentuados na direção sudoeste, vão acumulando uma população que procura se fixar próximo à indústria.

Os bairros em situação mais crítica do ponto de vista habitacional eram o Arraial Moura Brasil, já presente nas primeiras plantas de ordenamento, e o Pirambu. Além disso, em vários pontos da cidade já evidencia-se a presença de habitações precárias próximo à orla marítima, nas dunas do bairro Pirambu, próximo as linhas férreas, às margens de recursos hídricos, terrenos públicos e privados, terrenos da União (SILVA, 1992). Jucá e Oriá discorrem sobre a situação da capital alencarina no início do século XX:

Fortaleza ingressava no século XX como a sétima capital brasileira em população. O crescimento econômico, a instalação de novos serviços e equipamentos urbanos a incipiente industrialização, a abolição do trabalho compulsório e a existência de secas periódicas acarretaram um aumento populacional da Capital que, em 1887, já contava com cerca de 27 mil habitantes e terminaria o século com a marca dos 50 mil. No limiar do novo século, Fortaleza inseria-se no cenário nacional como um dos principais centros urbanos do país. (JUCÁ; ORIÁ, 1995, p. 32).

No que diz respeito ao processo de industrialização no Ceará, este não ocorreu com

⁷ Silva (1992) discorre sobre o surgimento de vários assentamentos precários na primeira metade do século XX em Fortaleza: “Esse ‘crescimento’ de forma espontânea e desordenada deu lugar a aglomerações de edificações precárias na periferia da cidade. Data do início da década de 30 a origem desses aglomerados com características de favelas. Entre 1930-1955, surgiram as seguintes favelas na cidade: Cercado do Zé Preto (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Meireles (1950), Papoquinho (1950), Estrada de ferro (1954)”. (SILVA, 1992, p. 28)

⁸ Silva (1992) discorre sobre o surgimento de vários assentamentos precários na primeira metade do século XX em Fortaleza: “Esse ‘crescimento’ de forma espontânea e desordenada deu lugar a aglomerações de edificações precárias na periferia da cidade. Data do início da década de 30 a origem desses aglomerados com características de favelas. Entre 1930-1955, surgiram as seguintes favelas na cidade: Cercado do Zé Preto (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Meireles (1950), Papoquinho (1950), Estrada de ferro (1954)”. (SILVA, 1992, p. 28)



as mesmas características percebidas no centro-sul do país, bem como se diferencia de outras cidades de sua própria região. Como afirma Oliveira (1977), a indústria no Nordeste somente obteve uma significação econômica, política e social a partir da implantação da Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE). Os parques industriais do Recife (sede da SUDENE) e de Salvador, por sua vez, eram bem maiores e mais implementados que os de Fortaleza (SILVA, 1992). Nesta cidade, haviam se implantado pequenas e médias empresas industriais, que não geravam emprego suficiente para o percentual significativo da população que se deslocava para Fortaleza. Na capital, diferente de outras cidades brasileiras, a formação de aglomerados de moradia precária não está relacionada prioritariamente ao processo de industrialização. A migração é um dos fatores de formação de favelas no território urbano fortalezense. Outro fator importante a ser destacado na formação de assentamentos subnormais é, entretanto, a concentração de terra urbana. Silva (1992) afirma que, a partir da segunda metade do século XIX, o processo de compra de terras, principalmente por grupos familiares, começou a ocorrer e, com o passar do tempo, foi se intensificando.

Na década de 1930, segundo Accioly (2008, p. 117), a população da cidade chega a 100.000 habitantes. Essas primeiras décadas do século XX em Fortaleza foram marcadas por interferências de aformoseamento e higienização e caracterizadas por sucessivas trocas de governantes. Pensamos que essa descontinuidade política foi um dos motivos pelos quais a capital alencariana amargou quarenta anos sem qualquer tipo de planejamento urbano oficial.

Para dar suporte a dinâmica do processo urbano pela qual Fortaleza vinha passando, foi elaborado um Código de Obras e Posturas em 1932 (ACCIOLY, 2008). Essa legislação trata pela primeira vez dos assentamentos precários. O Código indica que as “casas populares” podem ser construídas, porém fora do perímetro urbano da cidade. Esse Código estabelece um forte disciplinamento na forma de morar e delimita já uma segregação da população mais pobre, que é destinada a morar fora da cidade.

A) PLANO DE REMODELAÇÃO E EXTENSÃO DE FORTALEZA DE 1932

O primeiro plano do século XX a ser finalizado foi encomendado pelo general Tibúrcio Cavalcante, em 1931 (ACCIOLY, 2008). Foi o *Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza*, proposto pelo arquiteto Nestor Egídio de Figueiredo. Esse plano é o primeiro elaborado para Fortaleza embasado nas diretrizes urbanísticas modernistas, fruto da Carta de Atenas. Não foi tratado da questão habitacional nesse plano. As propostas priorizavam a implantação de vias e de novos traçados viários, já levando em conta a recente introdução do automóvel particular na vida urbana.

O plano trouxe também como ponto principal, a percepção de que a necessidade de intervenções na área central torna indispensável também o ordenamento do restante da cidade. Desta forma, a proposta objetiva articular as novas áreas da cidade com a área planejada do século XIX, e revalorizar o centro, mantendo seu traçado original, entretanto

modificando, principalmente em dimensões, para se adequar às novas demandas. (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012, p. 232).

Contudo, esse plano não foi implementado por completo, sequer chegou a ser aprovado na Câmara Municipal, mas deixou como legado ideias como a implantação de sistemas de avenidas e avenidas canais, que foram retomadas em planos posteriores.

B) PLANO DIRETOR DE REMODELAÇÃO E EXTENSÃO DA CIDADE DE FORTALEZA DE 1947

O segundo plano elaborado nessa fase da história das práticas urbanas na capital cearense foi o *Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza em 1947*. O plano foi aprovado na gestão do prefeito Acrísio Moreira da Rocha, primeiro prefeito eleito por voto popular, e teve seu desenvolvimento coordenado pelo engenheiro e urbanista José Otacílio de Saboya Ribeiro, que utilizou como suporte para as suas propostas um levantamento aerofotogramétrico realizado pelo Serviço Geográfico do Exército, em 1945 (ACCIOLY, 2008).

Segundo Ribeiro (1955), os problemas da cidade de Fortaleza não se deram somente em consequência do crescimento desordenado, mas também porque, apesar da importância dos planos de Paulet e Herbster para a configuração urbana da cidade, estes planos incorreram em alguns erros, que necessitariam ser corrigidos:

O erro de Paulet foi não haver coordenado os planos de Oeste e Leste entre si, nem ter promovido a reforma do núcleo do Pajeú, articulando os dois planos anteriores. Por sua vez, Herbster não promoveu a necessária articulação entre o plano xadrez que sistematizara e as vias radiais que hoje formam a espinha dorsal do desenvolvimento dos diversos bairros, ontem caminhos que vivificavam as relações do interior com a capital. (RIBEIRO, 1955, p. 227)

Ribeiro afirmava que uma solução para o problema da remodelação urbana de Fortaleza estaria na correção desses dois erros e, portanto, procura propor alternativas para integrar a tecido urbano da cidade.

O objetivo principal do plano segundo Ribeiro é descrito a seguir: “Assim, o nosso objetivo será dar a Fortaleza um plano geral que a enquadre no tipo radial-perimetral, aproveitando sempre que possível, as diretrizes do seu traçado atual, condicionando ao todo urbano o sistema de transporte que afeta a cidade.” (RIBEIRO, 1955, p. 231). Sabóia Ribeiro propõe, então, um plano que, apesar de ter como foco principal também a área central, abrange o restante da cidade. Para ele, o ordenamento do centro, e conseqüentemente sua revalorização, dependia da estruturação urbana da cidade como um todo, incluindo a ligação daquela área com as áreas de expansão.

No contexto da elaboração do plano de Sabóia Ribeiro, a cidade de Fortaleza passa



pelo grave problema urbano dos assentamentos urbano precários, como já foi mencionado. Mesmo diante do quadro alarmante no que diz respeito à questão da precariedade habitacional, a prioridade do plano concentrava-se nas transformações urbanas viabilizadoras de um sistema de transporte que priorizava o veículo automotor particular.

No Memorial Descritivo da proposta, Saboia Ribeiro define seis itens principais que serviriam como bases para o estabelecimento das premissas relativas ao referido plano de ordenamento urbano. Os itens apresentados por Ribeiro (1995) são os seguintes:

- 1) Sistema de Avenidas
- 2) As avenidas canais
- 3) Novos parques, jardins e praças
- 4) Aproveitamento do vale do Pajeú
- 5) O bairro Moura Brasil
- 6) O sistema de transporte
- 7) A cidade do futuro

De todos os itens propostos por Saboia Ribeiro, o que nos interessa mais profundamente é o item cinco, tendo em vista que essa é a primeira vez na história urbana da Fortaleza em que um assentamento precário é levado em consideração em um plano urbano pensado para a cidade, a saber, Moura Brasil⁹. Apesar disso, não é possível considerar que a proposta de Ribeiro tenha se configurado em planejamento habitacional, tendo em vista que é uma proposta de atuação pontual, em uma área que na época estava adquirido grande valor turístico devido à sua localização próxima à orla marítima. Também não consta nesse plano o levantamento dos assentamentos irregulares da cidade.

Ribeiro pensa em uma proposta de urbanização das habitações populares que configura o referido bairro. Esta proposta está ligada a outras que vislumbram a possibilidade de uma maior articulação de toda a encosta marítima, que vai desde o Passeio Público até a Escola de Aprendizes Marinheiros, com a orla. A proposta para urbanização do Moura Brasil primava pela sua qualificação urbana, haja vista sua localização geográfica privilegiada:

Como a parte baixa do vale do Pajeú, o Arraial Moura Brasil está sendo objeto de levantamento cadastral, de modo a permitir que seja feito o projeto detalhado do aproveitamento dos terrenos para a construção de um bairro destinado às classes menos favorecidas, bairro este que nada ficará a dever aos demais quanto à excelência de sua situação e possibilidade de receber planos os mais modernos, econômicos e vantajosos. (RIBEIRO, 1955, p. 234).

A área do Arraial Moura Brasil também se tornará alvo de proposições em planos

⁹ O assentamento precário que posteriormente deu nome ao bairro onde a comunidade está inserida.



posteriores, sendo bastante evidenciada em propostas apresentadas no ano de 1963, pelo plano elaborado por Hélio Modesto.

C) PLANO DIRETOR DE FORTALEZA DE 1963

O que é considerado o primeiro Plano Diretor da cidade de Fortaleza foi pensado por uma equipe interdisciplinar sob a coordenação do arquiteto e urbanista Hélio Modesto. Os demais membros que participaram da elaboração foram a urbanista argentina, Adina Mera, coordenadora do escritório em Fortaleza, José Arthur Rios, sociólogo, e Mário Laranjeiras, engenheiro civil (ACCIOLY, 2008). A análise deste plano se dará a partir do documento intitulado “Plano Diretor De Fortaleza – Aprovado pela Lei no 2.128, de 20-3-1963, publicada no Diário Oficial do Município, de 23-3-1963. Urbanista Hélio Modesto”.

Nesse período, Fortaleza contava com 514.800 habitantes e possuía uma taxa de crescimento de 90,6% (MODESTO, 1964, p. 212). A quantidade de aglomerados subnormais havia crescido em número e em tamanho. As más condições de vida, as habitações precárias e o descaso do poder público desencadearam os primeiros movimentos de luta em torno da questão urbana, sobretudo, aqueles ligados à reivindicação por melhores condições de moradia. A Marcha do Pirambu, na década de 1960, marca o início das primeiras manifestações que possuem a moradia como reivindicação em suas pautas. Nesse contexto, acirrava-se o conflito entre proprietários de terrenos e a população carente envolvida, e se fazia necessária alguma intervenção do Estado com vistas a dispersar, as forças implicadas nesse conflito.

Accioly (2008, p. 135) afirma que: “Nos discursos dos administradores públicos, imperava a razão técnica, segundo a qual a cidade deveria ser dotada de condições urbanas de forma a apaziguar os conflitos sociais e abrir outras fronteiras à valorização do capital”. Uma das formas de apaziguamento e neutralização do conflito social em torno da moradia consistiu na incorporação do tema da moradia na legislação que versa sobre o crescimento da cidade. Em uma sociedade cujo os alicerces foram corroídos pelo patrimonialismo, os interesses de uma pequena elite governam o Estado tanto no que diz respeito à produção legislativa, quanto no que concerne às intervenções do Estado no espaço urbano. Daí que a privatização do espaço público seja acompanhada pela urbanização pública deste mesmo espaço que agora torna-se privado.

As mudanças que estavam acontecendo no aparato institucional, a influência das novas teorias e práticas de ação urbana, a não efetividade dos planos que foram feitos anteriormente para Fortaleza (ACCIOLY, 2008), a pressão popular por melhores condições de moradia, tudo isso ensejou a necessidade de realização de um novo plano. Porém, até a década de 1960, Fortaleza tinha um pequeno quadro de profissionais trabalhando no campo urbano, o que limitava de certa forma a realização de um planejamento para a cidade. Nesse sentido, foi necessário buscar experiências e profissionais em outros lugares do Brasil.

O plano assume um enfoque global à medida que pretende introduzir análises das dimensões econômicas e sociais no campo físico territorial. Por esse motivo é considerado inovador e vai de encontro às ações pontuais e setoriais adotadas até então para o planejamento da cidade. Segundo Castro (1982, p.27), o plano “foi o primeiro a levar em



conta o comportamento e a considerar a organização social da população, além de levar em conta as formas e a tendência de ocupação do solo”¹⁰.

O plano foi apresentado em forma de lei, constando de início com uma breve descrição da situação existente sobre um tema específico, uma também breve descrição dos problemas da cidade referentes àquele tema e, por fim, com base nas duas etapas anteriores, o plano trazia proposições e sugestões para a solução dos problemas, acompanhadas por plantas do mapeamento dos dados, a maioria já existente, relativos a: meio ambiente, expansão urbana, evolução demográfica, espacialização dos equipamentos (sociais, culturais, econômicos e industriais), circulação e favelas.

Dessa forma, é possível identificar, através da análise do documento citado, que a proposta, em linhas gerais, revela duas preocupações básicas: circulação e zoneamento, que estão necessariamente articuladas e balizarão as proposições apresentadas pela equipe de Hélio Modesto.

Apesar das inovações com relação aos planos propostos anteriormente, o foco continua na temática da circulação, que agora está diretamente vinculada ao zoneamento. Em linhas gerais, podemos estabelecer as seguintes premissas orientadoras do Plano: estruturação de um sistema viário radiocêntrico, associado a anéis de circulação, hierarquização funcional e abertura de novas vias, estruturação de um zoneamento funcional, expansão e desenvolvimento da área central, estabelecimento de uma estratégia de descentralização de atividades e equipamentos através da concepção de *centros de bairros* (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012).

No plano de 1963, não foram incluídos instrumentos urbanísticos de regulação do solo, porém o plano traz a questão da moradia de forma mais explícita e faz proposições no sentido de solucionar os problemas ligados a essa questão. Dessa forma, dos temas trazidos por Modesto será abordado neste estudo apenas o zoneamento, tendo em vista que é neste que as proposições que dizem respeito diretamente à moradia estão expressas.

O zoneamento é um dos principais pontos do Plano. Segundo Modesto, “as soluções propostas para o problema do ZONEAMENTO visam a estabelecer o agrupamento das funções análogas em locais mais adequados ao funcionamento de cada uma e do conjunto”. (MODESTO, 1964, p. 211). Segundo a proposta, a regulamentação do solo consiste nos seguintes usos: residencial, comercial, industrial, misto (cidade universitária, centro cívico, centro médico, quartéis, matadouro, cemitério, estabelecimentos penais, centro de abastecimento, terminais aéreos, ferroviários, marítimos e rodoviários), especial,

¹⁰ O plano utilizou como referência dados já existentes que haviam sido colhidos por órgãos como: a Secretaria de Educação e Saúde do Estado e do Município, o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, a SUDENE, o IBGE.

¹¹ Modesto afirma que: “A criação de CENTROS DE BAIRROS [...] procura fomentar o adensamento das habitações, em determinados pontos considerados como polos de atração para o desenvolvimento dos bairros. Os centros assim criados, proveram serviço de toda natureza: facilidades sociais, emprego, núcleos gerados de vida comunal, etc. Serão localizados em pontos com a vocação para o fim a que se destinam, pela sua posição em relação às habitações e vias de circulação e pelos equipamentos e facilidades que já possuem” (MODESTO, 1964, p. 216).

paisagístico e recreativo (zonas de proteção paisagística e reservas de áreas livres de uso público).

Em relação ao zoneamento, será chamada atenção para algumas proposições que dizem respeito ao uso residencial, tendo em vista que é nele onde foram introduzidas as propostas para a questão da moradia.

O plano de Modesto propõe quatro tipos de zonas para o uso residencial, a saber:

- R1, considerada de uso residencial unifamiliar, moradias isoladas no centro do terreno, sendo permissíveis edificações auxiliares a ele relacionadas;
- R2, de uso residencial multifamiliar, em prédios de até oito pavimentos;
- R3, para uso residencial unifamiliar e multifamiliar, em prédios com o máximo de três pavimentos;
- R3E, que se destinava ao uso unifamiliar e multifamiliar, em prédios com o máximo de um pavimento.

Além dessas zonas, Modesto (1963) destaca ainda um zoneamento específico denominado de *favelas*.

A zona R3E e a zona denominada como favela serão destacadas por serem destinadas à moradia de uma população de mais baixa renda, que tem condições socioeconômicas específicas. A primeira diz respeito ao uso residencial denominado Z3E, que é dedicado a habitações unifamiliares e multifamiliares, e estabeleceria o máximo de um pavimento, com aceitação de construção mínimas, para áreas próximas às zonas industriais, zona portuária, centro de abastecimento, outros locais de características semelhantes e nos centros de bairro. Nas Z3E próximas a zonas industriais, seriam fomentadas as construções de conjuntos de moradias que ofereceriam, em primeiro lugar, economia na construção de habitações em série e, em segundo, vantagens de um estudo mais apurado do projeto.

O segundo padrão residencial é descrito a seguir:

Como a parte baixa do vale do Pajeú, o Arraial Moura Brasil está sendo objeto de levantamento cadastral, de modo a permitir que seja feito o projeto detalhado do aproveitamento dos terrenos para a construção de um bairro destinado às classes menos favorecidas, bairro este que nada ficará a dever aos demais quanto à excelência de sua situação e possibilidade de receber planos os mais modernos, econômicos e vantajosos. (RIBEIRO, 1955, p. 234). Um segundo padrão residencial específico, é o definido como *favelas*. O plano – primeiro a incorporar a questão da habitação popular a um contexto social mais amplo – identifica que as causas do surgimento deste tipo de moradia são relacionadas a problemas econômicos e sociais da região (seca, falta de trabalho, de assistência etc.) e escapam ao âmbito da ação da Prefeitura, gerando consequências nefastas ao ordenamento urbano (desorganização da



expansão urbana; falta de zoneamento e de regulamentação municipais corretos). Neste sentido, as proposições para solucionar esta problemática vão além do aspecto físico propriamente dito, bem como, necessariamente, deverá extrapolar o âmbito municipal, a saber:

Para o município o plano propõe: um planejamento habitacional baseado num zoneamento racional, com regulações realísticas; e a criação, junto à universidade, de um serviço social de favelas, para atender os problemas já existentes.

Para a região, o plano propõe: a criação, junto com os municípios vizinhos, do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) de núcleos agrícolas com o intuito de garantir a permanência da população no interior do Estado, evitando a migração para a capital (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012, p. 16).

O plano de 1963 identifica, descreve e, pela primeira vez, propõe uma alternativa ao problema da moradia precária. É importante destacar que as alternativas propostas não foram implementadas. As propostas não passam por nenhum tipo de intervenção física nas favelas, de modo que o grande destaque no direcionamento de uma solução da questão da moradia da população de baixa renda tem a ver com a política habitacional do BHN que vinha sendo implantada nacionalmente. Em Fortaleza, a criação do BNH provocou a construção de conjuntos habitacionais que vão influenciar na estruturação do espaço da cidade, alterando sua malha e em alguns casos criando locais de concentração urbana (SILVA, 1992).

Nesse contexto, a incorporação de forma mais explícita da questão da moradia nesse plano é, em parte, uma resposta às reivindicações dos movimentos locais de luta por melhores condições de moradias. Essa incorporação não visa, de fato, trazer uma proposta de solução das demandas, mas, por outro lado, visa absorver as demandas no sentido de neutralizá-las e de dispersar a polarização social.

Essa forma de tratamento do problema da moradia mostra como é possível, já nessa época, assim como já ocorria anteriormente, um duplo deslocamento do que é planejado para a cidade, do que é proposto em lei e do que é realmente realizado pelo poder público.

D) PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA DE 1972

Na década de 1970, os planos diretores integrados estão representados em Fortaleza pelo *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF)*¹². Esses planos fazem parte das estratégias e das decisões de controle do

¹² É importante destacar que o material utilizado para a análise do PLANDIRF foi um exemplar do próprio plano que compõe o acervo da biblioteca da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFC. O exemplar está disponível para consultas na própria biblioteca. Além do plano, foi utilizada bibliografia complementar atinente à matéria.



território pensados pelo governo federal, de modo que os municípios em muitos aspectos têm suas competências sobrepostas às competências federais. A origem desses planos tem seu contexto institucional na política urbana centralizada sob a orientação da SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo).

O PLANDIRF foi elaborado por um consórcio formado por Serete S.A e Engenharia, SD Consultoria de Planejamento LTDA, juntamente com Jorge Wilhelm Arquitetos Associados. A elaboração do plano segue a linha da ideologia tecnicista e cientificista de que fala Villaça (1999). A realização do plano por um consórcio sem praticamente nenhuma participação de técnicos locais trazia a ideia de um discurso supostamente neutro, compatível com as estratégias de centralização e controle ideológico do território típicas dessa fase. Segundo os autores do PLANDIRF (1972, p. 1):

Nessas condições o planejamento do tipo integrado se apresentava como um avançado passo administrativo que, superando a parcialidade e unilateralismo dos Planos Diretores, visava integrar, numa visão comum e num sistema único de intervenção administrativa, a totalidade dos mais significativos problemas e cursos de ação pertinentes, dentro de determinado território.

Segundo Villaça (1999), os planos diretores, enquanto instrumentos ideológicos de dominação de uma classe sobre as outras, através do espaço, estão constantemente se reformulando, inclusive mudando seu nome, sua forma e suas características. Os planos urbanos integrados tornavam-se instrumentos necessários à implementação e ao controle da política urbana nacional, que tinha forte aparato institucional e um grupo de técnicos que legitimava as ações sobre o urbano.

Entre 1963 e 1972, Fortaleza tem um grande crescimento populacional, passando de 514.813 habitantes para 857.800 habitantes. Os agentes produtores do espaço estão centrados na figura do governo do Estado, articulado com o governo federal, nos proprietários de terra, que naquela época e até hoje são formados por poucas famílias de grande poder, nas empresas construtoras e na população, principalmente aquela alijada do seu acesso à cidade e à moradia.

Uma ação federal, em 1969, de impacto local, foi o Ato Institucional nº 8, que autorizou os prefeitos dos municípios com população superior a 200 mil habitantes a providenciarem por decreto as reformas administrativas das respectivas prefeituras. Baseado nesse AI, a Prefeitura de Fortaleza reformulou seu sistema administrativo. Nesse sentido, foram criadas novas secretarias, dentre essas a Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas (SUOP) (ACCIOLY, 2008). Com a implantação dessa nova secretaria, foram tomadas as providências para a contratação do PLANDIRF, seguindo as exigências do SERHFAU.

O PLANDIRF é estruturado dentro de uma visão multidisciplinar e possuía um caráter inovador, tendo em vista que, diferente das plantas e dos planos anteriores, considerou a problemática da cidade de forma metropolitana, propondo, pela primeira vez, a identificação da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Conforme afirma no seu objetivo



central: “Pretendendo um tratamento simultâneo dos vários condicionantes do processo de urbanização, nos seus aspectos econômicos, físicos, sociais e institucionais” (PLANDIRF, 1972, p. 1).

O plano possui dois objetivos básicos. O primeiro é identificar a Região Metropolitana de Fortaleza, caracterizando seus problemas básicos de sentido metropolitano. O segundo é a focalização, em profundidade, dos problemas locais do município de Fortaleza, que são em grande parte de interesse metropolitano (PLANDIRF, 1972, p. 2).

De acordo com a proposição, o plano inclui três partes. A primeira diz respeito à conceituação e à metodologia aplicadas ao processo de identificar a Região Metropolitana de Fortaleza. Segundo o PLANDIRF (1972, p. 4), procurava-se medir “a força integradora de Fortaleza relativamente a cada município, a fim de hierarquizá-los segundo o grau de dominância da capital”. Na época, os municípios estabelecidos como fazendo parte da RMF foram: Caucaia, Pacatuba, Aquiraz, Maranguape e Fortaleza. A partir de então, passou-se para o diagnóstico da situação desses municípios.

A segunda, que tem como objeto o município de Fortaleza, sempre vinculado a sua função metropolitana, é dividida nos seguintes itens: introdução metodológica; dinâmica populacional; estudo analítico das principais funções urbanas; infraestrutura e serviços urbanos; ocupação do espaço urbano; estudo especial da função administrativa; perspectivas econômico-sociais e urbanísticas do município. Foram utilizados dados do censo do IBGE de 1970, do levantamento aerotofogramétrico realizado pela SUDENE em 1969, além de dados dos órgãos municipais e estaduais.

A terceira e última parte é dedicada às diretrizes e proposições, formando três itens: objetivos do plano; objetivos específicos e diretrizes; programação e estimativa de investimentos.

No âmbito metropolitano, as estratégias dependiam da criação de um órgão que seria submetido às diretrizes da política econômica nacional. As medidas sugeridas visavam eliminar as disparidades na hierarquia regional e melhorar os níveis de vida na zona periférica. Destacaremos apenas aquilo que diz respeito à moradia. Dessa forma, a política habitacional deveria ser promovida pelo sistema Cohab, sob a orientação do Banco Nacional da Habitação. Conforme o documento, as ações no âmbito da questão habitacional deveriam ter uma abrangência metropolitana, com destaque para solucionar problemas de ordem econômica e social. Nesse sentido, foram propostas a construção de conjuntos habitacionais na periferia dos municípios de Fortaleza e próximos dos eixos viários regionais, de modo a propiciar a formação de uma estrutura metropolitana. Esses conjuntos estariam próximos aos locais de concentração de emprego; e comportariam camadas sociais diversas e atingiriam maior grau de autossuficiência. No que diz respeito às favelas, o plano fala de adotar soluções específicas como a urbanização.

A localização da distribuição espacial da população foi determinada pelo método MoSAR, que fazia uma espécie de simulação para a distribuição espacial da população por faixa de renda, de modo a definir as diretrizes de uso e ocupação do solo. Esse método foi utilizado principalmente na localização dos conjuntos habitacionais. Accioly (2008) afirma



que:

Para fins de simulação do comportamento da população quanto às motivações e fatores de atração, denominados por Wilhelm de regiões de oportunidades do indivíduo na escolha do assentamento residencial, foram determinados os sete indicadores seguintes: preço da terra; tempo de percurso ao Centro de ônibus; tempo de percurso ao Centro de carro; atendimento em infraestrutura; renda média mensal familiar; densidade de empregos; microclima. Como resultado da aplicação do modelo, a localização para as camadas de média e alta renda foi definida no anel imediatamente exterior ao Centro, prevalecendo o indicador proximidade do emprego e maior acessibilidade ao Centro. (ACCIOLY, 2008, p. 193).

As tendências de uso e ocupação do solo resultantes da aplicação do método MoSAR serviram de subsídio ao Modelo de Projeção do Assentamento que deveria ser regulamentado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e atender as seguintes diretrizes (PLANDIRF, 1972, p. 215):

- Induzir um adensamento das atividades e do assentamento residencial;
- Adequar as recomendações e incentivos à realidade socioeconômica da população, ao definir um parcelamento do solo urbano compatível com esta realidade;
- Aplicar o conceito de uso do solo flexível, o de predominância de uso, para permitir a difusão e a coexistência das atividades de maior relacionamento com as funções residenciais (pequeno comércio, prestação de serviços domésticos e pessoais);
- Promover o adensamento mediante verticalização, próximo às áreas servidas por infraestrutura e equipamentos urbanos, para propiciar o aproveitamento por uma parcela maior da população;
- Compatibilizar, nas zonas de praia, as tendências e exigências do setor imobiliário com os padrões de ocupação do solo, indicados pelo setor paisagístico e pelas necessidades das condições ecológicas de toda a cidade e, desse modo, possibilitar a ventilação adequada;
- Estabelecer a ocupação industrial em consonância com as demais funções urbanas, permitindo ordenada distribuição dos empregos e contribuindo para a manutenção das condições ambientais da área urbana.

Esta metodologia, além de basear-se em critérios técnicos e dados quantitativos, não considera os indicadores relativos às condições ambientais, culturais e psicológicas e às influências das ações dos agentes públicos e privados.

No que diz respeito às propostas para o município de Fortaleza (vale lembrar que a capital já estava incluída nas propostas para a RMF), iniciam-se com a divisão do território em duas zonas: a zona urbana e a zona de expansão urbana. A zona urbana é aquela que apresenta densidade média 25 habitantes/hectare. O restante da área do município é denominada de expansão urbana. A forma de ocupação do solo é modificada, pois agora foram introduzidos critérios como índice de aproveitamento, taxa de ocupação do solo e recuos para as edificações.



A zona urbana estava dividida em zonas comercial, residencial, industrial, especial, verde e de recreação. No que diz respeito à zona residencial, esta foi dividida em R1, R2 e R3. A R1 é a zona leste da cidade, onde há predominância da população de renda alta e média; a R2 é destinada à população de renda média e, por fim, a R3 é ocupada por uma população de renda média e baixa e por esse motivo não haveria a incidência de tributação, bem como não haveria um controle do solo como nas outras zonas.

O macrozoneamento foi regulamentado pelas leis de uso e ocupação do solo números 4.486 e 5.122-A. A primeira seguia as diretrizes do PLANDIRF, e apoiava-se no levantamento aerofotogramétrico de 1972. Estabelecia o ordenamento do zoneamento, do sistema viário e do parcelamento do solo. A segunda e suas complementações (Lei nº 5 151, de 16/05/1979 e a Lei nº 5 161, de 04.06.1979) foram estabelecidas após revisão da norma anterior (ACCIOLY, 2008). A revisão dessa norma ocorreu no âmbito do Fórum Adolfo Herbster, que, embora fosse um canal de legitimação das ações do governo municipal, se tornou um canal de discussão sobre a cidade. Segundo Accioly (2008, p. 208), todas as diretrizes pensadas pelo PLANDIRF resultaram em programas de obras e atividades que seriam executadas até 1990, ano estipulado para que o plano fosse revisado.

Algumas dessas obras passavam pela transformação do Poço da Draga, antiga favela da cidade já identificada na primeira planta de ordenamento de Paulet, em um centro turístico e recreativo com usos comerciais e de escritório.

Segundo Accioly (2008, p. 208), todas as diretrizes pensadas pelo PLANDIRF resultaram em programas de obras e atividades que seriam executadas até 1990, ano estipulado para que o plano fosse revisado. Algumas dessas obras passavam pela transformação do Poço da Draga, antiga favela da cidade já identificada na primeira planta de ordenamento de Paulet, em um centro turístico e recreativo com usos comerciais e de escritório.

A solução encontrada para proporcionar habitação à população de baixa renda mediante a construção de conjuntos habitacionais periféricos aumentou a dispersão urbana e, conseqüentemente, aumentou os gastos com infraestrutura, que, muitas vezes quando implantada, favoreceu os proprietários que possuem terras nesse intermédio entre o centro e os limites do município, pois essas áreas se valoriza.



CONCLUSÃO

O direito à moradia, hoje presente nas ordens jurídicas nacional e internacional, passou por um longo processo para ser consagrado em lei. Esse processo teve como foco o conflito de interesses entre os diversos agentes concernidos na luta por moradia digna. Podemos afirmar que o direito à moradia é, em grande medida, fruto do conflito entre esses agentes. O impacto das pressões sobre o Estado depende de muitos fatores e, basicamente, da correlação de forças entre as classes e grupos sociais em luta. O Estado possui diversas formas de lidar com essa pressão, entre as quais, pode acionar diferentes mecanismos de dispersão das contradições sociais.

Do ponto de vista empírico, a análise das plantas elaboradas para Fortaleza no século XIX mostrou que, já nessa época, as habitações precárias estavam presentes no tecido urbano da cidade, tendo em vista que, mesmo de forma precária, foram representadas em algumas das plantas de ordenamento. Apesar de a moradia se configurar como um problema para a cidade desde a sua formação, a prioridade inicial do planejamento foi concedida ao embelezamento e à circulação de pessoas e mercadorias, através da criação de vias radiais e de um traçado urbano em xadrez. De fato, até então, não havia nenhum instrumento normativo de proteção da moradia, o que explica em parte a sua desconsideração pela política local de ordenamento urbano. Por outro lado, a organização social da época ainda não havia despertado para o fato de que a moradia é um bem jurídico essencial, que deve ser protegido como direito humano básico universal.

A investigação realizada nos planos diretores municipais até 1970 revelou que a finalidade principal de alguns planos é de caráter político e não de caráter especificamente normativo, jurídico, urbanístico. O Estado se utiliza da legislação simbólica como forma de dispersar os conflitos sociais e, de modo mais amplo, para manter a dominação de classes. De outro lado, a questão da moradia tem sido pouco considerada, sendo muitas vezes negligenciada nos planos urbanos pensados para Fortaleza. No conteúdo dos planos, a moradia é sempre tratada de forma insatisfatória e parece desconectada da realidade social experimentada pela população. Apesar desse quadro, quando comparamos os diversos planos, identificamos um certo avanço normativo na legislação, que foi progressivamente abordando o tema no planejamento.

Entendida como construção social, cultural e histórica, a moradia precisa ser analisada tendo em consideração os aspectos temporal e espacial. Apesar de a legislação ter avançado, o quadro da moradia em Fortaleza tem se agravado ao longo dos anos.



REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, Planos Diretores e Expansão urbana: fortaleza 1960-1992.** 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12079/1/TESE%20VERA%20MAMEDE%202008.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

BRAZIL, Amíria; NASCIMENTO, José; COELHO, Dora; PONTE, Thais Oliveira. (Non) Urban Planning in Fortaleza: the effectiveness of the plans for the urban development of Ceara's State Capital until the first half of XXth Century. In: INTERNATIONAL PLANNING HISTORY SOCIETY, 15., 2012, São Paulo. **Anais...** 2012.

CASTRO, José Liberal de. Cartografia urbana fortalezense na colônia e no império e outros comentários. In: **Fortaleza: a administração** Lucio Alcântara. Fortaleza, 1982, p. 50-81.

_____. Contribuição de Adolfo Herbster à forma urbana da cidade de Fortaleza. **Revista do Instituto do Ceará.** Fortaleza, 1994.

FORTALEZA. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza.** Consórcio Serete S. A.; Engenharia SD Consultoria de Planejamento Ltda.; Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, 1972.

FORTALEZA. **Fortaleza: A Administração** Lúcio Alcântara. Fortaleza, 1982.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** Tradução: Raquel Ramalhete. 37. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

_____. **Segurança, território, população.** Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Microfísica do poder.** Tradução: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1979.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota; ORIÁ, Ricardo. De Forte a Vila e Cidade (1603-1889). In: SOUZA, Simone; RIBEIRO, Francisco Moreira; PONTE, Sebastião Rogério; ORIÁ, Ricardo; JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota (Org.). **Fortaleza: a gestão da cidade. Uma história político-administrativa.** Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza, 1995.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** Tradução: L. Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MODESTO, Hélio. Plano diretor de Fortaleza. Aprovado pela Lei no 2.128, de 20 de março de 1963. **Revista do Instituto do Ceará,** Fortaleza, 1964, p. 551-568.

NEVES. Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: Acadêmica, 1994.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.



RIBEIRO, J. O. de Sabóia. Memorial Justificativo do Plano Diretor para a Cidade de Fortaleza. **Ric – Revista do Instituto do Ceará**. Fortaleza, 1955.

RUFINO, Maria Beatriz. **Incorporação da metrópole**: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2012.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim (Org.). **Invasões urbanas**: conflitos de direito de propriedade. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram**: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Ed., 1992.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. Flávio Villaça: Urbanista, 7 agosto 2005. Disponível em: <www.flaviovillaca.arq.br/pde/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. **Processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.