



**A(S) TERRITORIALIDADE(S) DE FORTALEZA/CE (2002-2012): A
CIDADE, GOVERNO, GRUPOS SOCIAIS, O PLANO DIRETOR E A COPA
DO MUNDO**

**THE TERRITORIALITY(IES) OF FORTALEZA/CE (2002-2012): THE CITY,
GOVERNMENT, SOCIAL GROUPS, THE MASTER PLAN AND THE
WORLD CUP**

Victor Iacovini

Bacharel em Geografia

Pesquisador Voluntário da Universidade Federal do Ceará (UFC) – Departamento de Geografia, Campus do Pici, Bloco 911, CEP: 60455-760, Fortaleza - Ceará.

Email: vcetriaco@gmail.com

Maria Clélia Lustosa Costa

Doutora em Geografia

Professora da Universidade Federal do Ceará (UFC) – Departamento de Geografia, Campus do Pici, Bloco 911, CEP: 60455-760, Fortaleza - Ceará.

Email: clelialustosa@gmail.com

Resumo: Fortaleza, assim como outras grandes cidades brasileiras, passou por um avassalador processo de urbanização que forjou uma urbanidade ambígua, excludente, onde convivem a cidade legal, estruturada habitada pelos grupos mais privilegiados e a cidade ilegal, irregular, constituída pelos grupos que não tiveram acesso as benesses da terra urbana legalizada. A cidade constituída pelo embate entre o valor de troca e o valor de uso, dominada por uns, apropriada por outros é palco de lutas sociais para conquistar direitos e serviços, de disputas entre diferentes grupos sociais, tomando as direções em função do poder de pressão de alguns setores. O artigo objetiva fazer uma análise de Fortaleza nos primeiros anos do século XXI (2002-2012), já no contexto da revisão do Plano Diretor de acordo com as novas diretrizes de política urbana impostas pelo Estatuto da Cidade (a participação popular na tomada de decisões, gestão democrática da cidade, etc.), no intuito de desvendar as territorialidades, os atores, as disputas e as implicações socioespaciais presentes nesta capital que se prepara para a Copa do Mundo de 2014.

Palavras-chave: Territorialidades. Plano Diretor Participativo. Copa 2014.

Abstract: Fortaleza, like other Brazilian big cities, passed through an overwhelming urbanization process that forged an excluding and ambiguous urbanity where the legal, structured city inhabited by the more privileged groups cohabits the illegal, irregular city constituted by the groups that didn't had access to the benefits to the urban legalized land. The city constituted by the embattle between the exchange value and the use value, dominated by some, appropriated by others it's stage to social conflicts to conquest rights and services, of conflicts between different social groups, Taking the directions in function of the power of pressure of some sectors. The article aims to make an analyses of Fortaleza in the first years of the XXI century (2002-2012) already in the context of reviewing of the Master Plan according to the new guidelines of urban policies imposed by the City's Statute (the popular participation on decision making and democratic management of the city) in the intention of unveil the territorialities, the actors, the disputes and the sociospatial implications in this capital city that in been prepared to the World Cup 2014.

Key-words: Territorialities. Participative Master Plan. World Cup 2014.

Introdução

Os espaços urbanos são produzidos por vários agentes sociais (setores populares, movimentos sociais, proprietários de terras, incorporadores imobiliários, Estado), de acordo com seus interesses e necessidades e criando nelas diferentes territorialidades. (CORRÊA, 1989)

As cidades se expandiram, acelerando o processo de urbanização, a partir da mediação das relações, interesses e necessidades dos grupos sociais e do Estado. Estas relações de poder, marcadas pelo populismo e clientelismo, constituíram espaços ambíguos, formais, para os poucos que podiam arcar com os altos custos da propriedade da terra urbanizada (os bairros nobres da classe média e alta) e informais, para os muitos que foram privados do acesso a terra urbanizada, legalizada e suas benesses (equipamentos e serviços urbanos) se instalando em favelas, cortiços e loteamentos irregulares e periféricos. (ROLNIK, 1997).

Essa condição ambígua entre o formal/informal, legal/ilegal, resultou na criação de diversas territorialidades urbanas - institucionais, do mercado imobiliário, culturais e dos setores populares (TRINDADE JUNIOR, 1998) - entre outras. Em Fortaleza, principalmente em momentos de assembleias, audiências públicas, espaços de participação popular no processo de revisão do Plano Diretor (2002-2009), o embate entre os grupos (Estado, movimentos sociais e empresariado) pela cidade (território) se acirra e

fica mais visível. Machado (2010), ao analisar o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-For), demonstrou este fato, através da análise das ações, gestos, falas e declarações dos diversos atores sociais envolvidos no processo. Os setores populares disputaram espaços do território municipal no processo de revisão do PD (a arena política da democracia local) com o setor da construção civil, dos proprietários de terra, das elites econômicas, na elaboração de diretrizes e da indicação das áreas de zonas especiais de interesse social.

O presente artigo visa desvendar as territorialidades existentes em Fortaleza, centrando a análise no período de 2002 a 2012, tendo como objeto a construção do Plano Diretor (Participativo) de Fortaleza (PDP-For), entre 2002 e 2009, principalmente entre 2006 e 2009, quando ocorreu o processo participativo. Em 2010, a mudança na conjuntura, em razão da indicação de Fortaleza para uma das 12 sub-sedes da Copa de 2014, exige a realização de grandes obras e a adequação da infraestrutura aos padrões exigidos pela FIFA. Paralelamente, o mercado imobiliário que foi aquecido ao longo da última década, tem um novo pico, fenômeno intrinsecamente ligado à revisão do PDP-For e à preparação da cidade para a Copa 2014, como veremos adiante.

Para a realização do trabalho foi preciso recorrer a uma pesquisa documental, de leis como a Constituição Federal de 1988 (o capítulo de política urbana, art. 182 e 183), o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-For), assim como pesquisa bibliográfica pertinente ao tema e aos objetivos: território, territorialidades e conceitos correlatos (TRINDADE JUNIOR, 1998; HAESBAERT, 2004); o processo de revisão do PDP-For (MOREIRA, 2008; IACOVINI, 2008; MACHADO 2010; IACOVINI, 2012); considerações geográficas acerca do planejamento e gestão urbanos (SOUZA, 2008) e, para uma contextualização da evolução histórica de Fortaleza, de cidade à metrópole (DANTAS, SILVA & COSTA, 2009).

Fortaleza: transformações recentes

Fortaleza, assim como outras grandes cidades brasileiras, passou por um rápido e intenso processo de urbanização, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, graças ao seu poder polarizador, atraindo os fluxos financeiros e comerciais advindos da cultura do algodão no interior da província. Com a maior integração à divisão

internacional do trabalho, Fortaleza, o principal centro urbano da província (hoje Estado) do Ceará, passa a canalizar também migrantes provenientes do meio rural, afugentados pelas secas e pela estrutura fundiária altamente concentrada (COSTA, 2009).

Segundo estimativas diversas, a população de Fortaleza, que em 1810 era de cerca de 1.200 habitantes, atinge o total de 48.369 habitantes em 1900. O incremento populacional resultante da migração continua se ampliando, passando a população para 78.536 em 1920; 180.185 em 1940; 270.169 em 1950; 514.818 em 1960; 872.702 em 1970; 1.338.793 em 1980; 1.765.794 em 1991; e 2.138.234 em 2000. Na primeira década do terceiro milênio a população de Fortaleza atinge 2.452.185 habitantes (de acordo com o censo do IBGE, de 2010). O crescimento médio foi de 38,3% por década, para o período de 1870 a 2010 (COSTA, 2009).

Se até a década de 1920 a cidade apresentou um crescimento relativamente compacto de sua malha urbana, a partir do final de década de 1930 ela se expandirá horizontalmente por meio de loteamentos legais e ilegais, favelas e conjuntos habitacionais nas periferias (ARAGÃO, 2010; RUFINO, 2012). De acordo com Souza (2009), no período de 1930 a 1950 surgiram as primeiras favelas: Cercado de Zé Padre (1930), Lagamar (1933), Mucuripe (1933), Morro do Ouro (1940), Varjota (1945), Meireles (1950) e Papoquinho (1950). Em 1970, existiam 73 favelas com 37.078 domicílios, abrigando uma população de 223.000 pessoas. No período de 1957 a 1976 foram construídas 14.657 unidades habitacionais em conjuntos (SOUZA, 2009).

A cidade (o espaço urbano) foi sendo construída e permeada pelas relações sociais de produção e de poder, mediadas pelos interesses e pelas territorialidades institucionais (do Estado), do mercado imobiliário e do setor popular (TRINDADE JUNIOR, 1998), marcada pelo embate entre o valor de uso (apropriação), o território como abrigo, lugar de vivência para as classes populares; e o valor de troca (dominação), o território como recurso (mercadoria) para as elites (HAESBAERT, 2004).

Território(s) e territorialidade(s) no espaço urbano

Para Trindade Júnior (1998), território e territorialidade são:

Entendidos como mediação entre a relação dos agentes e o espaço, os territórios configurados no interior do espaço urbano registram ações que o

controlam, garantido a espacialidade dos interesses de um ou de vários agentes. Assim, quando se menciona a existência de territórios na cidade, fala-se de frações do urbano, explícita ou implicitamente demarcadas e controladas por determinadas ações, produtos da correlação de forças ou de diferenças que se estabelecem para com outros agentes (TRINDADE JÚNIOR, 1998, p. 34).

A territorialidade aparece como um fenômeno de comportamento associado à organização do espaço em esferas de influência. O autor então distingue três exemplos de territorialidades urbanas: uma do mercado imobiliário, outra dos movimentos populares (de caráter subjetivo) e uma terceira, institucional, do Estado.

A territorialidade imobiliária resulta não só de uma lógica de produção do espaço urbano, mas também de uma lógica territorial já que atuam seletivamente nos espaços intraurbanos, de acordo com o porte e a capacidade de mobilização e apropriação desigual dos investimentos públicos por parte das empresas, expressão de seu poder econômico e articulação política com entes do Estado.

A territorialidade de caráter popular, fruto de articulações políticas entre diferentes agentes e redes, é expressa espacialmente por entidades representativas (movimentos, associações, centros comunitários e redes de articulações políticas), e se apoia em estratégias de sobrevivência e satisfação das necessidades básicas, assumindo muitas vezes um caráter reivindicatório.

De caráter formal, a territorialidade institucional, no caso, a municipalidade (o Estado local) tem um papel importante, ao deter o poder legislativo e executivo, o controle das leis, do espaço e do aparato tecno-burocrático, sendo permeada pelos interesses e relações de poder dos variados grupos sociais.

Para Haesbaert (2004), o conceito de território tem uma dupla conotação, material e simbólica. Material em um sentido mais funcional, concreto, o território como um recurso portador de um valor de troca (dominado por esse valor). Simbólico no sentido da apropriação por meio da vivência cotidiana e da predominância do valor de uso. Território tem a ver com poder, de dominação e/ou de apropriação. Ou nos dizeres de Santos et al (2000), onde o espaço aparece como *território usado* no jogo dialético entre os atores hegemônicos (para os quais o território é um recurso) e os atores hegemonzados (para os quais o território é abrigo).

A territorialidade vai além da dimensão política, estando ligada também às relações econômicas e culturais, ao modo como se utiliza a terra, como se organiza o

espaço e como o mesmo é dotado de significados. A territorialidade como poder não é apenas um meio para criar e manter a ordem, mas uma estratégia para criar e manter o contexto geográfico no qual vivemos (HAESBAERT, 2004).

Política(s) urbana(s), Estatuto e PDP-For: ponto de inflexão ou impasse?

Rolnik (1997), ao analisar a formação da cidade (de São Paulo, que em muitos aspectos é válido para a maior parte das cidades latino-americanas), aponta o papel determinante da legislação na produção do espaço urbano. A lei, ao determinar o que é permitido, cria fronteiras de poder, territórios dentro e fora da lei (molde da cidade ideal, desejável), de cidadania plena e de cidadania limitada, formados em uma ordem urbanística desigual. São forjados hegemônicos territórios exclusivos, equipados e legalizados, para as elites e territórios à margem da legalidade, para as massas despossuídas, para as quais a propriedade da terra urbanizada é um sonho inacessível.

Com a Lei de Terras (n. 601 de 18 set.) de 1850, a posse e o valor de uso das terras vão ser deslegitimados pela instituição da propriedade privada como o único meio de acesso a este bem. A partir de então, os imóveis e as melhores localizações vão entrar em uma progressiva história de valorização. O valor de uso dos imóveis e da cidade (apropriação) como um todo vai ser completamente desqualificado em prol do valor de troca/venda (dominação). É a territorialização da produção da cidade pelos lucros advindos de aluguéis e vendas de imóveis.

Essa é a gênese da territorialidade imobiliária e da popular, ambas de caráter mais subjetivo, cunhadas por Trindade Junior (1998), embevecidas respectivamente pelos valores de troca e de uso (HAESBAERT, 2004), permanentemente em conflito, disputando entre si parcelas do(s) espaço(s) urbano(s). Ultimamente, estes conflitos, foram visibilizados nas lutas sociais, por uma outra política urbana, mais justa, inclusiva, que resultou na aprovação do Estatuto da Cidade que estabeleceu normas para a criação e implementação da nova geração de Planos Diretores: os Planos Diretores Participativos.

O Estatuto e a luta pela retomada do valor de uso

Como aponta Iacovini (2008), com a Constituição Federal de 1988 (Art. 182 e 183, que regem a Política Urbana Nacional) e o Estatuto da Cidade, de 2001, emerge um novo ordenamento jurídico para a questão urbana, com o objetivo de reverter o processo desigual de produção do espaço. Porém, tal ordenamento é fruto de uma luta histórica dos movimentos sociais urbanos, atuantes desde as décadas de 1960 e 1970, unidos no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cujas raízes remontam às Reformas de Base, do governo João Goulart, no início da década de 1960.

A origem da ideia seria o “Seminário de Habitação e Reforma Urbana”, promovido pelo IAB, em Petrópolis-RJ, que reuniu políticos, técnicos e acadêmicos de diversas áreas, e elaboraram um documento que abordava temas como a urbanização predatória, precariedade habitacional e especulação imobiliária, ressaltando a importância da participação popular.

A ideia entra em hibernação com o Golpe de 1964 e a repressão política aos movimentos populares “subversivos”, só ressurgindo na década de 1980, com a criação do MNRU, em janeiro de 1985. Em julho de 1987, após intensa mobilização e articulação do movimento, é apresentada a então Assembleia Constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana, subscrita por 131 mil eleitores, defendida em plenário por Ermínia Maricato. Era composta de quatro eixos: Direito de Propriedade e Uso do Solo; Política Habitacional; Serviços Públicos e Gestão da Cidade. Embora tenha sofrido vários cortes, a proposta foi incluída na Constituição promulgada em outubro de 1988 (IACOVINI, 2008).

O Artigo 182, em linhas breves e gerais, versa sobre a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo município, devendo ordenar o cumprimento da função social (definida pelo Plano Diretor) da cidade e garantir o bem-estar. Dispõe sobre Plano Diretor, desapropriações e a adequada utilização do solo (e mecanismos para efetivá-la). O Artigo 183 disserta sobre a Regularização Fundiária Urbana, por meio de usucapião ou concessão de uso. Os artigos foram o ponto de partida. A luta seguinte seria a regulamentação pela lei.

O Movimento então cria o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), uma ampla articulação para pressionar o Congresso a regulamentar a lei. Esta ideia foi encampada pelo senador Roberto Pompeu de Sousa, que coordenou a elaboração do Projeto de Lei, apresentado ao Senado em 28 de junho de 1989, e aprovado após um ano. Na Câmara dos Deputados, o projeto permaneceu por onze anos, somente

retornando para o Senado em 2001, sendo aprovado por unanimidade em 18 de junho de 2001, com a incorporação da maioria das pautas do movimento da Reforma Urbana (IACOVINI, 2008).

A lei aprovada n. 10.257, com 58 artigos distribuídos em 5 capítulos, determina novas diretrizes de política urbana tais como direito à cidade, gestão democrática, controle e uso do solo, evitar a retenção especulativa de Imóveis, justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, recuperação da valorização de investimentos, regularização fundiária. Foram estabelecidos os instrumentos (1) de planejamento: Plano Diretor; parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento; orçamento, diretrizes e gestão orçamentária; planos, programas e projetos; (2) tributários e financeiros: IPTU progressivo, contribuição de melhoria, incentivos fiscais e financeiros; (3) jurídicos e políticos: desapropriação, instituição de ZEIS, CDRU, CUEM, parcelamento edificação e utilização compulsórios, outorga onerosa e transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, referendo popular e plebiscito e estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e de impacto de Vizinhança (EIV) (BRASIL, 2001).

Em face ao novo ordenamento nacional de política urbana, Fortaleza estava obrigada a revisar o seu Plano Diretor de modo a adequá-lo às suas diretrizes: a função social da cidade e da propriedade, os direitos à cidade e a moradia adequada (entre outros), a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, combate à especulação imobiliária, recuperação da valorização gerada por obras públicas, participação popular nos processos decisórios de política urbana e gestão democrática das cidades (V. IACOVINI, 2012).

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza: o território em disputa

O processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza foi iniciado no segundo semestre de 2002, na gestão de Juracy Magalhães (PMDB) e terminou no início do segundo mandato de Luizianne Lins (PT), em 2009. No processo, vários atores sociais e políticos atuaram: movimentos sociais, com destaque a rede Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB); Prefeitura, por meio da Secretaria de Planejamento (SEPLA), da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), da Secretaria de

Infraestrutura (SEINF); sindicatos patronais, como o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (SINDUSCON), Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Ceará (SINDIÔNIBUS); entidades profissionais como OAB-CE, AGB-CE e CREA (MACHADO, 2010).

Esta pluralidade de atores foi dividida por Machado (2010) em três campos: o governamental, popular e o empresarial. As ações, articulações, debates, conflitos entre esses grupos e atores constituiu o processo e forjou a lei que iria ser aprovada. A disputa se deu entre os agentes sociais que produzem o espaço urbano, na disputa pelo seu território na cidade, gerando territorialidades (popular e imobiliária), que implicarão em um projeto de cidade.

O processo pode ser dividido em duas partes: O início, na gestão de Juraci Magalhães (PMDB, 2002-2004); e, posteriormente, a retomada e aprovação, nas gestões de Luizianne Lins (PT, 2005-2008, 2009-2012), entre 2005-2009.

Em setembro de 2002 foi iniciada a revisão do PD de Fortaleza, aprovado em 1992, através da contratação da Associação Técnico-científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEF), fundação ligada ao Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará (UFC), pelo valor de R\$ 1.625.000.00, sem licitação pública, devido ao caráter de notório saber da instituição. Foi elaborado então um Plano Diretor, enviado a Câmara dos Vereadores que foi muito questionado pelos movimentos sociais, por não ter o caráter participativo.

A estrutura montada foi composta por técnicos da Prefeitura (da SEINF, Assessoria Jurídica), técnicos/especialistas contratados pela ASTEF articulando algumas reuniões com a Comissão Permanente do Plano Diretor (CPPD) e Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM), assim como reuniões informativas não institucionalizadas.

O processo foi conturbado, marcado por mudanças na equipe, embates com a imprensa; falta de participação popular, que na visão da equipe deveria ocorrer por meio de instâncias representativas - CPPD e o COMAM - e também de forma mais direta, porém não institucionalizada, com caráter informativo, e não propositivo e/ou decisório. Isto foi contestado por entidades populares (como o NUHAB) e profissionais (como o IAB e a AGB), culminando em duas ações do MPF para barrar o processo, com a argumentação, dentre outros fatores, de falta de participação popular e de irregularidades no processo de contratação do serviço, em setembro e outubro de 2004 (MACHADO, 2010). Luizianne Lins, recém-eleita, por pressão popular, consegue barrar a tramitação do

projeto na Câmara no final de 2004, retirando-o da casa em maio de 2005. A retirada do Projeto da Câmara foi uma grande vitória popular, a primeira do processo, mesmo com a retomada dos trabalhos só ocorrendo em 2006 (IACOVINI, 2008).

A participação popular, prevista na Constituição e no Estatuto, portanto, obrigatória nos municípios, ocorreu em Fortaleza somente após anos de reivindicação e pressão popular. A participação popular no processo decisório alterou o curso da construção do Plano Diretor, assegurando o cumprimento da legislação e o reconhecimento e delimitação de zonas de interesse social (ZEIS), uma forma de assegurar a função social da cidade e da propriedade (o valor de uso da cidade) fosse cumprida.

O processo recomeça em 2006, com a formação de uma equipe de técnicos da prefeitura (da SEPLA), de maneira atribulada com a revisão do Plano Diretor, agora Participativo, de Fortaleza. Logo de início, sem a instituição de Núcleo Gestor, foi estabelecido um apertado calendário (capacitações, audiências, fóruns, assembléias) em função do prazo dado para aprovação dos PDs, outubro de 2006 (IACOVINI, 2008).

Logo após, utilizando a divisão da cidade em quatorze áreas, foram realizadas quatro assembléias (aos sábados) em cada área, insuficientes, segundo Iacovini (2008), para os objetivos de capacitação e sensibilização da população sobre o tema, realizar leituras comunitárias da cidade e eleger delegados territoriais para os Fóruns e Congresso do PDP-For. Graves falhas foram cometidas na etapa, segundo este autor: pouca publicidade, baixa mobilização, capacitações feitas por técnicos sem experiência no tema e com materiais inadequados e leituras comunitárias realizadas sem articulação com uma leitura técnica preliminar.

Ao final desse ciclo de assembléias, capacitações e leituras foram realizadas, em abril de 2006 o I Fórum do PDP-For, “A cidade que temos” com o objetivo de sistematizar as leituras e definir eixos e temas prioritários para o Plano, onde foram definidos cinco eixos: acesso à terra e à habitação regularizada; ordenamento do crescimento urbano; promoção da cidade acessível; promoção de uma cidade sustentável; gestão democrática e cidade de oportunidades. A partir de então, um novo ciclo de assembléias e audiências temáticas (mobilidade, infraestrutura, meio ambiente, habitação e desenvolvimento sócio-econômico), culminou com o II Fórum do PDP-For, em julho de 2006: “A cidade que queremos”. Neste fórum foram apresentadas e debatidas as propostas das assembléias e audiências e eleitos os delegados para o Congresso do PDP. No entanto, somente

algumas vagas foram preenchidas: da prefeitura, dos movimentos, da academia e do setor da infância e adolescência (IACOVINI, 2008).

Com a ampliação do prazo para o fim da revisão do PD, concedida pelo Ministério Público (pois a cidade já possuía um plano), o Congresso foi adiado para o período de 26 a 28 de janeiro de 2007. Nesse momento, surge um grande impasse entre a gestão e o Núcleo Gestor (NG) e Movimentos sociais. A gestão não queria que o Congresso tivesse caráter deliberativo, posição que o NG e os movimentos não aceitaram, gerando polêmicas. A decisão final ocorreu no início do Congresso. Após a leitura do regimento do evento, foi aprovado que no Congresso seriam lidas e discutidas as propostas, mas a deliberação seria posterior. Na votação, o bloco popular foi derrotado pelos segmentos profissionais, empresariais e do poder público. (IACOVINI, 2008).

O evento foi estruturado em seis grupos temáticos para os quais foram apresentadas e discutidas as propostas: Grupo 1: princípios da política urbana, objetivos, diretrizes e ações estratégicas; Grupo 2: macrozoneamento; Grupo 3: zonas especiais, mobilidade, parcelamento, uso e ocupação do solo; Grupo 4: instrumentos da política urbana; Grupo 5: regularização fundiária; Grupo 6: sistema municipal de planejamento e gestão democrática.

Enquanto o campo popular ficou concentrado nos Grupo 3 e no Grupo 5; estrategicamente para defender os temas e propostas mais importantes; o empresariado, de forma análoga, se concentrou no Grupo 2, visando defender seus interesses (MOREIRA, 2008). O embate se deu entre o campo popular, defendendo os princípios dos direitos humanos, participação popular, as funções sociais da propriedade e da cidade, enfim, a cidade pelo seu valor de uso, buscando a consideração e legalização de sua territorialidade; e o empresariado, defendendo a continuidade da cidade regida pelos interesses especulativos.

O momento deliberativo do Congresso, ocorrido nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2007, foi marcado por articulações e confrontos entre os movimentos sociais e o governo. A Gestão, contando com quase 50% dos delegados, centralizou o poder decisório. A “decisão da gestão”, como aponta Moreira (2008) era imposta pelo gabinete da Prefeita aos subordinados, que deveriam segui-la como “num nado sincronizado”. A proposta de Plano que saiu do Congresso foi, em grande parte, determinada pela Prefeitura, segundo Iacovini (2008).

O envio do projeto à Câmara aconteceu somente em maio de 2008, um ano e três meses após a segunda parte do Congresso. Mais uma vez a Prefeitura atrasou o processo, demonstrando a falta de prioridade com o PD.

Na tramitação da Proposta do Plano Diretor na Câmara Municipal de Fortaleza, de maio a novembro de 2008 foram realizadas 16 audiências públicas (APs), geralmente as quintas-feiras, nas quais havia a leitura do anteprojeto, apresentação de propostas e debate (sem réplica e tréplica), sendo as propostas – apresentadas obrigatoriamente pelos vereadores - apreciadas (aprovadas ou não) pela Comissão do Plano Diretor, que se reunia internamente as terças-feiras (MACHADO, 2010). Como diz Iacovini (2008), nesses espaços de debate que os conflitos de interesses entre os diferentes atores e grupos sociais anteriormente ocultos, tornam-se mais visíveis, e que existiria a possibilidade de construção de um novo pacto sócio-territorial.

Com essa metodologia, além de enxugar ao máximo os debates, o poder decisório ficou centralizado nas mãos da Comissão da Câmara, esvaziando o caráter deliberativo das audiências, restando-lhes apenas um papel informativo. (MACHADO, 2010)

As falas, tons de voz, gestos, expressões, entonações, posturas (sutis, professorais, de confronto) são fundamentais na arena política. Elas fazem parte do jogo político, da disputa entre os grupos (poder executivo, legislativo, empresariado, academia e movimentos sociais) pela cidade, defendendo suas pautas e interesses, claramente perceptível nas APs (MACHADO, 2010). Cada grupo, por meio de falas individuais, combinadas ou não, tentava defender suas propostas, legitimá-las, demarcar cuidadosamente suas posições, atribuições e direitos.

Os vereadores, principalmente os que compunham a Comissão, em diversos momentos fizeram falas para demarcar sua autonomia em relação ao Executivo, bem como em relação a deliberações anteriores, frisando que o poder decisório, na verdade, caberia somente a eles. Em outros momentos, chegando a desqualificar e impedir falas e constranger lideranças comunitárias e de movimentos, foram travadas calorosas discussões. Durante a AP de 17/07/08 o vereador Carlos Mesquita chegou ao extremo de mandar cortar o microfone para impedir a fala de uma participante. (MACHADO, 2010).

O empresariado assim como alguns profissionais e entidades ligadas a eles, valendo-se de propostas embasadas em argumentos técnicos, em diversos momentos tentaram modificar o texto de artigos e incisos do projeto em seu benefício. Os MSU,

muitas vezes adotaram a postura de defender as conquistas presentes no projeto por meio da legitimação da participação popular em momentos anteriores (como as Assembléias, Fóruns e o Congresso) e pela evocação de leis em suas falas, bem como contra argumentando falas e propostas dos outros setores.

Os movimentos não abriram mão das ZEIS de ocupação (1), de conjuntos (2) e de vazio (3), exigindo inclusive sua demarcação em situações de conflitos fundiários, também lutaram por parâmetros urbanísticos adequados para Zonas ambientais. Em muitos pontos foram vencidos pelo empresariado. O setor empresarial também focou na defesa de seus interesses, tendo como aliados vários profissionais e vereadores, logrando vitórias ao majorar diversos índices urbanísticos (como os índices de aproveitamento básico e máximo, que influenciam diretamente o preço da terra e do solo criado); postergar a reclassificação do sistema viário (o que possivelmente significaria a diminuição de índices de aproveitamento em certas vias), e também reduzindo a participação popular na apreciação de grandes empreendimentos e em outros pontos. Os poucos representantes do executivo, ora tiveram êxito ao defender suas propostas, ora foram derrotados pelo empresariado e vereadores.

Nos dias que se seguiram, em novembro e dezembro de 2008, ocorreram negociações entre os agentes sociais e a relatoria da Comissão do PD. A tramitação formal do Projeto de Lei aconteceu nas sessões legislativas dos dias 19 e 22 de dezembro de 2008, em duas votações consensuais. O documento seguiu então para ser sancionado pela Prefeita, sendo publicado no Diário Oficial do Município somente no dia 13 de março de 2009.

A Lei Complementar nº 062, aprovada em 2 de fevereiro de 2009 tem 327 artigos, divididos em três títulos com 25 capítulos e 58 seções, que se estendem por 520 páginas, sendo 30 páginas de texto legislativo e 490 páginas de anexos georeferenciados e mapas temáticos. A lei, resultado das disputas na arena política do planejamento urbano entre os diferentes agentes e grupos sociais resulta de vitórias e derrotas parciais para cada grupo.

Se por um lado, os movimentos sociais tiveram sua principal pauta incluída no Plano - as ZEIS – áreas demarcadas por toda a cidade, divididas em três categorias: ZEIS 1 – ocupações; ZEIS 2 – conjuntos e loteamentos irregulares e ZEIS 3 – terrenos vazios, não utilizados ou subutilizados. Essa modalidade de zoneamento representa uma inversão de prioridades ao incluir, priorizar e regularizar áreas das cidades historicamente

excluídas (SOUZA, 2008). Por outro lado, nenhuma dessas zonas foi implementada, tendo inclusive havido o desmonte de algumas zonas. As comunidades, apesar de terem conquistado a oportunidade concreta de regularização por meio da definição de parâmetros urbanísticos próprios, integrando seus territórios e territorialidades historicamente marginalizados à cidade, apesar da lei aprovada, ainda continuam no limbo da irregularidade/ilegalidade.

O empresariado conseguiu preservar e mesmo garantir novos e generosos parâmetros urbanísticos (índices de aproveitamento básicos e máximos, gabaritos, taxas de permeabilidade e de ocupação) em diversas zonas, demonstrando grande força e articulação política, neutralizando os instrumentos de valorização do uso da cidade, muitos não regulamentados e não implementados (como as ZEIS, a nova legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, a reclassificação do sistema viário, entre outros) e potencialmente prejudiciais aos seus interesses.

O Plano, apesar de atender às diretrizes do Estatuto, possui falhas prejudiciais à sua aplicabilidade, como a falta de um diagnóstico sócio-econômico da cidade, a não submissão do Plano Plurianual e Orçamento Participativo e conseqüentemente a não previsão de verba para as ações previstas. Vários aspectos foram remetidos para regulamentação posterior: uso, parcelamento e ocupação do solo, IPTU progressivo, Conselho de Desenvolvimento Urbano, Códigos Ambiental e de Obras e edificações, Planos de Habitação e Saneamento Ambiental e sistema viário, com prazos de 2 meses a 2 anos (IACOVINI, 2008). Todos esses prazos foram vencidos sem a legislação sem encaminhada a CMF.

A efetivação da nova ordem jurídico-urbanística em Fortaleza pela aprovação do PDP-For em 2009, mesmo com as deficiências apontadas anteriormente, consagrou as novas diretrizes de política urbana preconizadas pela Constituição e pelo Estatuto, dentre elas os direitos à cidade e à moradia bem como a função social da cidade e da propriedade e a participação popular nos processos de planejamento e gestão urbanos, nos moldes desejados pelo FNRU. Embora o processo de participação popular assim como a (não) implementação efetiva das novas diretrizes de política urbana conduzidos pela Prefeitura sejam alvo de muitas ressalvas.

Mas, todo esse contexto de planejamento e gestão participativos tem sido “atropelado” por ações de cunho estratégico, implementadas pelos governos (federal,

estaduais e municipais) visando a preparação do país e de suas doze cidades-sede para a realização da Copa do Mundo de 2014.

Territorialidade da Copa: entre desterritorialização e reterritorialização?

Com a perspectiva da Copa do Mundo de 2014, surge um novo contexto, uma nova configuração territorial das doze capitais, agora cidades-sede, em função do evento, com a formação de novas territorialidades no espaço intraurbano. Tudo se volta para a construção de grandes obras e as intervenções urbanas são pensadas (ou desengavetadas) e postas em prática para atender e cumprir as necessidades e exigências da FIFA.

Frente a necessidade de realização das obras em menos de quatro anos, o Governo implementou o “Plano Estratégico do Governo Brasileiro para a Copa” (BRASIL, 2012). Foi montada uma estrutura de governança (gerenciamento, acompanhamento e fiscalização das obras) nas esferas federal, estadual e municipal, nos moldes das ações realizadas em Barcelona, nas Olimpíadas de 1992. Propõe-se uma gestão estratégica empresarial da cidade, utilizando o evento como mecanismo de inserção e competição da cidade no mercado internacional (VAINER, 2002). Conjuntamente tem a estratégia de criação de circuitos culturais, por meio de monumentais equipamentos urbanos (museus, centros culturais...) como demonstra Arantes (2002).

O governo divulgou os grandes números da Copa. Até 2019, o evento deverá agregar R\$ 183 bilhões ao PIB (+0,4% ao ano): R\$ 47,5 bi de investimentos em infraestrutura e gastos dos turistas e das famílias e R\$ 135, 7 bi da recirculação do dinheiro na economia, aumento do turismo e do uso dos estádios, tudo isso criando 700 mil empregos (BRASIL, 2012). Dezenas de obras e ações foram definidas sem participação ou consulta popular, o equivalente a R\$ 27,1 bi.

Em Fortaleza, são nove obras com valor de R\$ 1.597.400.000.00. Estádio Castelão: R\$ 518,6 milhões (32,4%); Mobilidade - R\$ 562 milhões (35,1%) os três BRT's, o VLT e o eixo Via Expressa/Raul Barbosa; Aeroporto - R\$ 349,8 mi (21,8%) e Porto - R\$ 149 mi (9,3%), de acordo com o balanço de abril de 2012 (BRASIL, 2012).

Para a realização desses projetos, principalmente os de mobilidade, VLT, BRTs, alargamento e requalificação de vias, os governos estadual e municipal planejaram

remover milhares de famílias de suas casas, em diversas comunidades (assentamentos informais, ocupações) pela cidade. Em uma atitude de claro desrespeito a legislações (Constituição, Estatuto, Plano Diretor e tratados e orientações internacionais), o processo acontece desde 2009, com realização de cadastramentos sociais, medição de imóveis, pressão sobre as famílias para que façam o cadastro e aceitem as indenizações (de R\$ 4.000 a R\$ 16.000) e bolsa-aluguel (R\$ 200). Estas não são informadas dos projetos.

A situação de ameaça de remoção forçada por parte do Estado gerou um medo generalizado nas comunidades e famílias, fez surgir movimentos e articulações sociais – o Comitê Popular da Copa e o Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM). A luta e a reivindicação é pelos direitos adquiridos e a defesa de territórios construídos pela população local, que está ameaçada de deslocamento. Seria um processo de desterritorialização das comunidades – ou seja, perda de seus territórios apropriados e vividos – e uma incerta reterritorialização – reconfiguração de outro(s) território(s) pela cidade, para onde essas famílias poderiam ser removidas.

Depois de muitas manifestações, contestação e de pressão popular, a administração estadual passou a oferecer alternativas como unidades habitacionais à serem construídas no Programa Minha Casa Minha Vida em um grande terreno (ocupado pela Comuna 17 de abril, do MST), no bairro José Walter. Localizado nos limites do município, distante a mais de 14 km das comunidades, em um local sem infraestrutura adequada (saneamento ambiental, escolas e postos de saúde), que não comportariam as novas demandas.

Há desrespeito à diretriz do PDP-For, determinando que as remoções, quando necessárias sejam acompanhadas de reassentamento no próprio bairro ou no entorno (entre muitas outras diretrizes). Isto poderia ocorrer, caso fossem construídas casas nas ZEIS existentes no entorno das Comunidades a serem removidas, opção que não foi considerada. Também é considerada inadequada, pois o reassentamento em distantes conjuntos habitacionais significa a ruptura dos laços comunitários, com o entorno, com os vizinhos, com seu circuito cotidiano (escola, posto de saúde, trabalho, opções de transporte e lazer) que, na maioria das vezes, foram forjados ao longo de décadas de vivência nos locais.

Esses territórios materiais e simbólicos que permitiram a sobrevivência das famílias carregam marcas da vivência e se caracterizam pelo seu valor de uso. Como diz Haesbaert (2004), forjaram territorialidades (aquilo que faz desses espaços territórios)

populares que estão em ebulição. Lutam pela manutenção de seus territórios que, embora reconhecidos em diversas leis, continuam sendo ameaçados por ações estatais, que os enxergam como um amontoado de casebres e pessoas. Estes (de acordo com o pensamento hegemônico) devem ser removidos em nome da dominação do território (cidade) pelo valor de troca (valor dado pelos imperativos econômicos), aos quais os territórios populares são danosos e, portanto, devem ser neutralizados, erradicados.

O embate entre as territorialidades popular, estatal e empresarial (TRINDADE JUNIOR, 1998), no atual contexto, permanece mais viva e ativa do que nunca. A territorialidade estatal, afinada com os interesses da territorialidade empresarial (da FIFA, do setor imobiliário), munida pelos poderes legislativos e executivos, pela lei e ação em prol dos imperativos econômicos, viola as normas e diretrizes pelas quais ela deveria guiar sua conduta, acuando, sem a menor hesitação, a territorialidade popular, que continua lutando pela sua permanência.

Considerações finais

Como analisa Rolnik (2009), as possibilidades de implementação da agenda de reforma urbana no Brasil são limitadas no contexto atual, pós-Estatuto. A nova geração de Planos Diretores Participativos (com o papel fundamental do Ministério e do Conselho das Cidades no processo), aprovados após a lei, provoca um grande impasse na política urbana, gerado por dificuldades institucionais diversas, na lida com o real e o legal, o público e o privado, a arquitetura institucional do Estado brasileiro, nas três esferas (federal estadual e municipal). Isto tudo acaba dificultando a incorporação e implementação das pautas da reforma urbana, tanto pela fragmentação institucional no trato das políticas setoriais, ineficiência, baixa capacidade institucional, burocracia como pela resistência de agentes, setores do estado em abraçar as causas, assim como a permanência de práticas clientelistas realçadas pelo sistema político-eleitoral.

O Brasil e muitos de municípios estão nessa encruzilhada, entre a continuidade de velhas práticas, apesar do novo arcabouço jurídico-urbanístico existente, consolidado ao longo da década passada.

Fortaleza, entre o Plano Diretor Participativo e a Copa, ou seja, vive o embate entre o planejamento participativo, politizado e o planejamento estratégico. O PDP-For

consiste em um plano ainda não implementado, não permitindo uma agenda de reforma urbana no município, ou seja, um plano sem ações concretas. Enquanto isto, várias obras de grande porte e impacto socioespacial estão acontecendo, sem obedecerem a um plano; a correlação entre os campos de força não foi significativamente alterada, prevalecendo a hegemonia dos grandes interesses econômicos. O direito ao lucro prevalece ao direito à cidade.

A territorialidade empresarial segue vitoriosa por meio da implementação do “Plano Estratégico do Governo Brasileiro para a Copa”; a territorialidade estatal conivente, implementando as ações e ameaçando a existência de certas territorialidades populares.

Bibliografia

ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço Urbano metropolitano de Fortaleza - História e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. 132 p.
ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos Bernardo MARICATO, Ermínia. **A CIDADE DO PENSAMENTO ÚNICO Desmanchando consensos**. 3ª ed. Petrópolis: editora vozes, 2002. 192 p.

BRASIL. **PORTAL DA COPA. SITE DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO SOBRE A COPA DO MUNDO DA FIFA 2014**. Disponível em: < <http://www.copa2014.gov.br/>>. Acesso em: 26 de jun. 2012.

DANTAS, Eustógio Wanderlei Correia; COSTA, Maria Clélia Lustosa. (Orgs). **Vulnerabilidade Socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009. 298 p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Séries estatísticas & Séries históricas**. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=10>. Acesso em: 26 de jun. 2012.

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, 2004. Disponível em: < http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/CONFERENCE_Rogeri_o_HAESBAERT.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves **Planos Diretores Participativos em municípios cearenses – os casos de São Benedito, Beberibe e Fortaleza**. Monografia (graduação em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza: 2008. 124 p.

IACOVINI, Victor; COSTA, Maria Clélia Lustosa. **O Plano Diretor Participativo (PDP-For) e a Copa 2014: novas e velhas práticas de política urbana em Fortaleza/CE**. In:

XVII Encontro Nacional de Geógrafos "Entre Escalas, Poderes, Ações, Geografias", Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.eng2012.org.br/trabalhos-completos>>. Acesso em: 30 jul. 2012. 10 p.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento Urbano, Participação e Democracia: o caso da Revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. Tese (Doutorado) em sociologia, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza: 2010. 451 p.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP; 1997. Stúdio Nobel, 242 p.
_____. **Democracia no fio da navalha: limites e obstáculos para a implementação de uma reforma urbana no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 11, p. 31-50, 2010. 20 p.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza**. 2012. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. 332 p.

SANTOS, Milton et al. **O PAPEL ATIVO DA GEOGRAFIA UM MANIFESTO**. In: XII Encontro Nacional de Geógrafos. Florianópolis: jul. 2000. p 103-109.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **MUDAR A CIDADE Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 560 p.

SOUZA, Maria Salete de. ANÁLISE DA ESTRUTURA URBANA. In: DANTAS, E. W. C; SILVA, J. B; COSTA, M. C. L. **De Cidade à Metrópole (Trans)formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009. p. 13-86.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. **AGENTES, REDES E TERRITORIALIDADES URBANAS**. Revista TERRITÓRIO, ano 111, n. 5, jul./dez. 1998. p. 31-50.

Recebido em: 06/11/2013

Aceito para publicação em: 01/02/2014