

**A metrópole e o impacto das políticas públicas na expansão urbana:  
Fortaleza entre 1980 e 2008**

Vera Mamede Accioly  
Prof. Doutora adjunta da UFC

[veramamede@hotmail.com](mailto:veramamede@hotmail.com)

# 1 INTRODUÇÃO

O trabalho investiga o impacto das ações institucionais e políticas do governo federal estadual e municipal, na expansão da metrópole de duas faces: competitiva e informal, entre 1980 e 2000.

Fortaleza é uma aglomeração metropolitana da Região Nordeste do Brasil que representa um cenário expressivo da vida econômica, política e cultural no atual contexto de mundialização econômica. Como as demais metrópoles periféricas, a cidade apresenta dupla face, revelada pela sua configuração complexa e contraditória, marcada pela convivência entre a cidade competitiva, moderna, incluída no circuito da economia nacional e mundial, espacializada nos condomínios fechados, flats, hotéis de luxo, shopping centers, torres empresariais, e a cidade informal, ligada à economia local e de sobrevivência, com tipologias tradicionais e populares, disseminadas nos interstícios do urbano, nos espaços periféricos e nas áreas de risco.

O trabalho procura discutir o papel dos agentes públicos e privados na expansão urbana de Fortaleza. Nossa tese é de que a expansão urbana traduz o momento atual de reprodução das relações capitalista mundiais, mas definidas pelas especificidades políticas, econômicas e socioespaciais locais. O Estado em Fortaleza tem desempenhado um papel decisivo nas transformações urbanas, mediante ações diretas (investimentos em infraestrutura e obras) e, indiretas, planos e legislações urbanísticas.

Duas circunstâncias políticas e institucionais, na esfera federal e estadual, foram significativas nas transformações urbanas, nas últimas décadas em Fortaleza: as políticas do governo estadual pós 1986 e aprovação da Constituição de 1988.

Na esfera federal, a promulgação da Constituição de 1988, que emergiu do contexto da redemocratização, que incorporou as emendas do Movimento Nacional da Reforma Urbana. Esta Carta Magna além de fortalecer o governo municipal, atribui ao plano diretor a função de viabilizar a política urbana municipal. As diretrizes desta política apontavam a realização da função social da propriedade e da cidade, o exercício da democracia participativa e o fortalecimento do governo municipal.

Na esfera estadual, a ascensão de um novo grupo político ao governo do estado do Ceará, em 1986, ligado às lideranças empresariais, redireciona as políticas estaduais, centradas em três eixos: indústria, turismo e agronegócio. As estratégias de desenvolvimento deste projeto político foram realizadas mediante parcerias públicas e privadas, envolvendo capital nacional e internacional, com vistas a dotar a metrópole de atributos necessários à integração ao movimento de mundialização do capital. Atraídos por estas políticas públicas ocorreu o redirecionamento dos fluxos migratórios nacionais e mundiais. A dinamização das atividades turísticas, da indústria da construção civil e das atividades especulativas, propiciada pela nova modalidade de gestão pública, introduziu elementos modernos, alterando o conteúdo da urbanização. Os agentes principais na reestruturação urbana de Fortaleza foram os governos do Estado e do Município, mediante as estratégias políticas direcionadas ao desenvolvimento das atividades turísticas e industriais e, o governo municipal, pelo reforço às atividades turísticas e imobiliárias. São de duas naturezas as ações, promocionais e normativas. Entre as promocionais, destacam-se as obras de infra-estrutura, os equipamentos de grande porte, a renovação urbana de bairros históricos, os quais atraíram outras atividades residenciais, comerciais e de serviços fortalecendo o mercado da construção civil e imobiliário. Em relação às normativas, inclui-se a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo, que abriu novas fronteiras para realização de empreendimentos imobiliários modernos em diferentes bairros.

A abordagem sob a ótica da produção do espaço permite investigar o papel de cada agente, em especial, do Estado nas tendências da expansão urbana que revelam a pluralidade de interesses dos agentes no contexto histórico de desenvolvimento da metrópole. A análise baseou-se em fontes primárias (planos, legislações e outros documentos oficiais) e secundárias (livros, teses e dissertações).

## **2 A METRÓPOLE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para adentrarmos na análise das ações institucionais e políticas em Fortaleza entre 1980 e 2006, seja, federal, nacional ou local e seu papel na expansão urbana exige pensar Fortaleza em um contexto socioespacial nacional/mundial.

Nas transformações urbanas, nas últimas décadas em Fortaleza, foram incisivas ações políticas e institucionais, na esfera federal e estadual, que atingiram os marcos regulatórios e as relações de poder local: a Constituição de 1988 e as políticas do governo estadual pós-1986.

Na esfera federal, a promulgação da Constituição de 1988, que ao acatar as emendas do Movimento Nacional da Reforma Urbana-MNRU, torna o plano diretor uma exigência legal e instrumento base para implementação da política urbana. Vale ressaltar que, até então, as constituições tinham sido omissas em relação às questões urbanas, mas a Carta Magna de 1988 destinou um capítulo específico à política urbana e indicou outros instrumentos de caráter redistributivo.

Como já referido, a Constituição no caput do art. 182 indica os instrumentos para a realização da função social da cidade e da propriedade e para o exercício da democracia participativa, mas remete a sua regulamentação para uma legislação complementar na esfera federal. Quanto a atrelar a função social da cidade e da propriedade ao plano diretor, o texto sugere certa autonomia municipal na sua definição. Tal ambigüidade levará os setores ligados à MNRU a lutarem pela regulamentação destes instrumentos no âmbito das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

Conforme a Carta Magna de 1988, o plano diretor é um dos instrumentos do planejamento físico-territorial que se funda nos princípios do Estado: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, ao Estado cabe exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, (caput do art. 174).

Nesta perspectiva, destina ao plano diretor a preservação das funções clássicas do planejamento urbano, sob a mediação do governo municipal, na qualidade de agente regulador e promotor do desenvolvimento. É, portanto, um documento executivo e também normativo, ao estabelecer as diretrizes das ações das administrações públicas e o controle das ações privadas. Como gestor central, o Estado exerce a função de produção e implantação das condições gerais urbanas: criação de normas e diretrizes quanto à orientação dos pactos entre os agentes responsáveis pela produção e apropriação do meio ambiente urbano.

Em Fortaleza, as Constituições Estadual e Municipal- Lei Orgânica Municipal de Fortaleza (LOMF) definiram as metas da política urbana estadual e municipal. Esta última determinou os indicadores das macrodiretrizes do ordenamento urbano sem, contudo, indicar os instrumentos nem, regulamentá-los. Torna-se importante recuperar alguns aspectos do movimento constituinte, pela sua forte influência no desenlace da elaboração do PDDUFOR, mapa 01, mesmo com as dificuldades colocadas pela participação popular.



Mapa 01

A vertente redistributiva adquiriu corpo graças ao recrudescimento do Movimento Nacional de Reforma Urbana, propalado pelas alas progressistas dos intelectuais e pelos movimentos sociais. Tais movimentos tiveram sua primeira expressão na década de 1960. Adormecidos no decorrer do governo militar, ocuparam espaço na Constituição de 1988. Deles resultaram a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, as Conferências das Cidades e a criação do Ministério das Cidades, em 2002, que tiveram significado como contraposição às políticas públicas urbanas liberais.

Na esfera municipal, duas experiências, no final da década de 1980, revestem-se de importância: o denominado “governo popular”, que teve como prefeita Maria Luiza Fontenele, pertencente aos quadros do Partido dos Trabalhadores, alinhado ao MNRU, e, no mandato seguinte, a eleição de Ciro Gomes, aliado de Tasso Jereissati. Estas gestões, embora ideologicamente distintas, imprimem nova forma de fazer política, contraposta às práticas políticas dos cognominados “coronéis”.

A gestão de Ciro Ferreira Gomes filia-se ao “modelo de mudanças” implantado pelo governo do Estado, transposição da visão empresarial à administração pública que teve como pontos básicos do projeto: eficiência e competência na administração pública, centralização das decisões e isolamento do gestor em relação à classe política. Segundo Ribeiro (1995), a nova gestão municipal teve como pressuposto dar ares de modernidade a Fortaleza e imprimir racionalidade à máquina administrativa, expressa na austeridade, na desburocratização e na modernização administrativa.

A elaboração do PDDUFOR, além de ser uma tentativa de imprimir racionalidade à máquina administrativa significava atualização da prefeitura aos preceitos legais e fiscais, condição de acesso às fontes de financiamento e aos programas nacionais e internacionais. Mesmo sem integrar o programa de governo, enquadrava-se nas atividades de rotina de cunho institucional em prosseguimento à promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica Municipal, aprovada em 1990.

A substituição de Ciro Gomes por Juraci Magalhães, político ligado às velhas tradições de fazer política, não interrompeu o processo de elaboração do PDDUFOR. Este foi aprovado em 1992 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo em 1996, ao permanecer em vigência são, portanto, os instrumentos legais de orientação das práticas urbanas dos agentes públicos e privados.

Na esfera estadual, a ascensão de um novo grupo ao Governo do Estado do Ceará, pertencente às lideranças empresariais locais e filiados ao PSDB, imprimem novas formas de gestão pública. Conforme Barreira (2002) vivenciam-se, neste período, alterações e mudanças na estrutura tradicional do poder, que se traduziam na inserção positiva da imagem do Ceará no cenário nacional.

O projeto moderno de sociedade implementado eram representado pelos seguintes planos: na administração de Tasso Jereissati (1987-1990), o Plano das Mudanças/Programas de Ação Regional-PAR, no governo de Ciro Gomes (1991-1994),<sup>1º</sup> Plano Plurianual, nas duas gestões Tasso Jereissati, Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998) e (1999-2002). No interregno 1986 e 2002, apesar das alternâncias de governantes, houve continuidade nas diretrizes políticas estaduais, que visavam a modernização do

aparato do Estado e criar as condições urbanas para inserção do Ceará no movimento de mundialização do capital. As diretrizes exigiam a implantação de uma cultura urbanística consentânea com a racionalidade empresarial e a imagem de um governo moderno, portanto, uma cidade competitiva, atrativa à agenda dos investimentos industriais e da atividade turística.

Arantes (2000) considera esta nova produção arquitetônica integrada a um movimento cultural, mais amplo, no qual ocorre uma recondução do ideário moderno, efetivado por um gerenciamento empresarial realizado pela convergência entre governantes, burocratas e urbanistas. Em Fortaleza, as ações do Estado vêm mostrar o sentido de se configurar uma cidade-empresa como empreendimento de comunicação e promoção, “mercadorização integral de um valor de uso civilizatório como a cidade” (ARANTES, 2000, p.17). Para a autora, o que está em promoção é “um produto inédito, a saber, a própria cidade, que não vende, como disse, se não se fizer acompanhar por uma adequada política de “image making”. (ARANTES, 2000). É, portanto, uma ideologia que investe na auto-imagem dos habitantes, propugnada pela classe hegemônica na superação da crise pela inserção, via competitividade, no mundo global mediado pelo espectro luminar dos grandes projetos.

Vainer (2000, p.100) esclarece esta passagem conceitual de caráter político-institucional da *polis* para a *city*, a qual transfigura o sentido e função lógica da cidade-mercadoria, signo do modernismo, conforme mostra:

O questionamento da transformação da cidade em mercadoria se dilui no momento em que ela ressurgiu travestida de empresa; e a crítica a esta analogia perde sentido quando é a cidade pátria que emerge, oferecendo a paz, a estabilidade e a garantia de líderes capazes de encarnarem, graças a seu carisma, a totalidade dos cidadãos.<sup>1</sup> Esta permanente flexibilidade e fluidez conceitual operam como poderoso instrumento ideológico, fornecendo múltiplas e combinadas, mesmo contraditórias, imagens e representações, que podem ser usadas conforme ocasião e necessidade.

Nesta concepção, a cidade além de lugar da produção e do consumo dá outro sentido ao lugar, ao incorporar a forma mercadoria de luxo. A

---

<sup>1</sup> Vainer (2000) faz uma diferença entre cidadãos e cidadãos, que nos instrumenta para o desvendamento da ideologia do urbanismo empresarial.

<sup>2</sup> O governo mudanças foi uma denominação atribuídas as administrações estaduais representadas pelo PSDB, primeiro Tasso Jereissati (1986-1989),

<sup>3</sup> O Programa de Ações Regionais-Par foi direcionado para as 20 regiões de planejamento os definidas na Lei Estadual nº 11 845, de 05/08/1991 (D.O. de 07.08.1991)

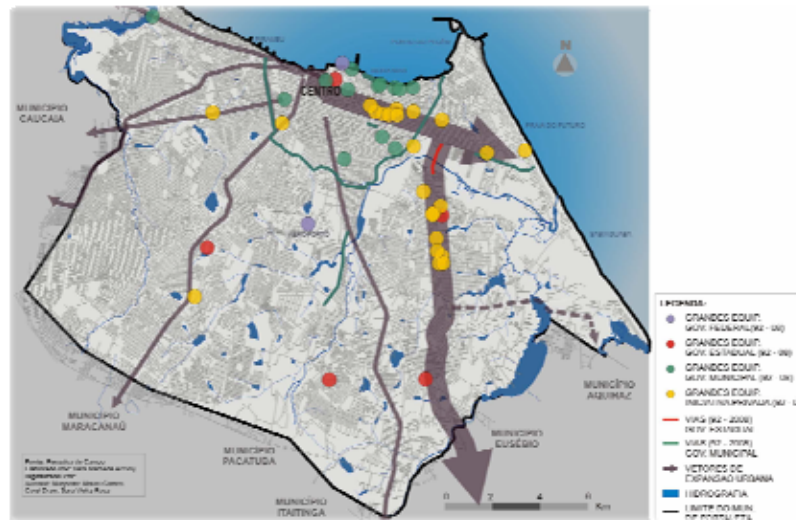
representação da cidade-objeto, da cidade-mercadoria coincide com a cidade-imagem, ao assumir a condição de sujeito. “Esta cidade, que saiu de forma passiva de objeto e assumiu a forma ativa de sujeito, ganha uma nova identidade: é uma empresa” (VAINER, 2000, p. 83).

O *slogan* “Ceará, Terra da Luz” faz parte da constituição de uma imagem positiva ligada à ideologia neoliberalista de gestão urbana, produzida pelo *marketing*, em substituição à velha idéia de “Cidade da Seca”, personificação negativa associada aos preceitos do funcionalismo. A imagem de cidade-vítima, alimentada pela “indústria da seca”, ideologia compartilhada pelas políticas desenvolvimentistas, no período de vigência do PDCF e do Plandirf, é substituída pelo imaginário da cidade-civilizada. Nesta ideologia a cidade torna-se um novo produto cultural, competente, com fins de atrair investimentos e tecnologias, e, portanto, empresas multinacionais e turistas. As ações do Estado a fim de que a cidade faça jus à sua nova função de competitividade são de duas ordens: uma econômica e administrativa, mediante políticas de incentivos fiscais e de “enxugamento” da máquina pública, e outra urbanística, no sentido de uma renovação urbana seletiva, atingindo diferencialmente as camadas sociais e a cidade.

De acordo com as estratégias de desenvolvimento deste projeto político, seriam realizadas parcerias pública e privada, envolvendo capital nacional e internacional, com vistas a dotar a metrópole de atributos necessários à integração ao movimento de mundialização do capital. Os investimentos do governo estadual, nas gestões Tasso-Ciro-Tasso-Tasso, foram direcionados para obras de grande porte (Mapa 02) e infra-estrutura urbana, tais como: Aeroporto Internacional Pinto Martins, Complexo Industrial Portuário do Pecém, Centro Cultural Dragão do Mar, Metrofor, Projeto Sanear, avenida Sebastião de Abreu e reestruturação da rodovia/avenida Washington Soares, rodovias Sol Poente e Sol Nascente. Dentre as ações do governo destacam-se as políticas de interiorização do desenvolvimento, mediante o fortalecimento das cidades médias, as políticas fiscais e os investimentos em infra-estrutura urbana de forma a atrair o capital nacional e estrangeiro nas atividades industriais e turísticas/imobiliárias.



Tais circunstâncias foram incisivas na direção da expansão urbana em Fortaleza entre 1980 e 2006, cuja urbanização caracteriza-se pelo reforço o papel polarizador comercial, de serviços e cultural da capital, embora perceba-se o redirecionamento das migrações em direção a outros municípios da RMF, nos quais se concentram as atividades industriais e as moradias das classes populares.



Mapa 1

## 2 As políticas públicas e a expansão urbana

A expansão urbana da metrópole de duas faces, competitiva e informal, pode ser explicada em função do lugar sempre periférico ocupado por Fortaleza no mundo das relações capitalistas. Desta forma, a história das realizações das gestões estaduais e municipais, o diagnóstico elaborado pelo PDDA (2005), os estudos de Bernal (2004), Costa (2005) e Silva (2005) são fundamentais para mostrar os vetores e a natureza da expansão urbana entre 1992 e 2006.

Neste trabalho, entende-se a cidade como uma produção histórica, coletiva e cumulativa, a revelar momentos de reprodução das relações sociais, das relações de dominação e de reprodução da vida, cuja dinâmica expressa a complexidade e a contradição do processo de apropriação realizado por diferentes agentes e múltiplas representações.

Assim, a partir da década de 1980 a crise fiscal, a financeirização da economia e a reestruturação produtiva-tecnológica-política, têm contribuído para

a emergências de novos agentes e outras formas de capitais além dos locais, mediado por instituições financeiras e empresários nacionais e internacionais. Apesar da reorganização socioespaciais ter um conteúdo moderno e, ser alvo de propaganda da cidade na mídia nacional, atingiu de forma desigual o território e, conseqüentemente as classes sociais.

Em Fortaleza, segundo Smith (apud BERNAL, 2004), a fase metropolitana do urbano caracteriza-se pela ampliação do seu espaço de polarização, com influência regional (Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão) e estadual, embora guarde semelhança com as fases anteriores. A urbanização continua retratando a fraca participação do setor produtivo, forte peso do setor terciário, presença marcante do setor informal, elevado crescimento demográfico, alta concentração de renda, altos níveis de pobreza e visível segregação socioespacial. Este quadro de desigualdade tanto tem um caráter socioespacial quanto simbólico, comprovando a hipótese de a expansão urbana revelar a lógica da acumulação do capital sem muita inferência das utopias representadas nas ações planejadas.

Desta forma, o atributo de metrópole está mais ligado ao crescimento demográfico, que representa em uma década 21,14 %. Conforme o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia-IBGE, em 1991, a população de Fortaleza atinge 1 767 637 habitantes e em 2 000 alcança 2 141 402 habitantes. Assim, a urbanização expressa-se, além dos fatores já destacados, no fenômeno da elevação acelerada da densidade demográfica a partir dos anos 1970, quando passa de 2 554 para 6 855 habitantes por quilômetro quadrado, em 2000 (PDDA- 2005).

A partir de 1990, ocorrem mudanças significativas no conteúdo da urbanização em Fortaleza, marcada pela maior difusão do capital corporativo, o qual invade, de forma seletiva, várias esferas da vida urbana. Na perspectiva deste estudo conforme Gottdiener (1993), os agentes diferenciam-se por seu ramo de atividade e pela natureza do capital. Entre os agentes principais está incluído o Estado, o governo federal, particularmente o governo estadual e os setores ligados às atividades turísticas, à economia de exportação, às indústrias, aos serviços modernos, à construção civil, à incorporação e ao mercado imobiliário. Incluem-se como outros agentes os comerciantes, de capital local e forâneo, os funcionários públicos, os profissionais liberais e a

população. Vale salientar que o capital corporativo nacional e internacional está cada vez mais presente, principalmente nas atividades comerciais imobiliárias e turísticas.

Atualmente, o urbano continua comandado pelo Estado, o qual mediante ações públicas dos quatro últimos governos relativas as políticas de incentivos fiscais e às atividades turística, tem contribuído para mudanças qualitativas nos fluxos migratórios nacionais e mundiais. Estes novos agentes empresariais nacionais e internacionais têm dinamizado a indústria da construção civil, o mercado imobiliário, as atividades de serviços e comércio, que ao introduzir elementos modernos alteram o conteúdo do urbano.

As transformações socioespaciais realizam-se no próprio movimento de reprodução das relações capitalistas e do movimento da vida, pelas ações do Estado, entre as quais as mediadas pelos planos (diretrizes executivas e normativas). Tais mudanças são, cada vez mais, determinadas pelo núcleo do sistema mundial, exercendo impactos nos arranjos espaciais, cuja natureza e escala dependem das circunstâncias locais.

Diante da fragilização do capital produtivo promovido em grande parte pela “financeirização” da economia, reforça-se a presença do setor imobiliário, com conseqüências na apropriação e uso do território da cidade e na prática da gestão urbana. Também, não se pode descartar a presença da população.

Nas economias centrais, analisadas por Sassen (1998), a expansão do setor de serviços decorre do papel das cidades globais como centro de decisões e controle da economia e do declínio ou diminuição das indústrias nas grandes cidades. Fortaleza, diferentemente, está ligada aos processos relativos à adoção de estratégias políticas implementadas no Ceará, nos anos 1980 e 1990, mas sem comprovar-se evasão do capital industrial. As indústrias têxteis por constituírem um ramo tradicional ainda continua sendo explorada pelos grupos locais. Segundo Baima e Costa (2007), *É a partir desta período que se consolida o moderno pólo têxtil na Região Metropolitana de Fortaleza, com forte presença de capitais locais.* O crescimento do terciário está em parte associado ao desenvolvimento do turismo e de toda a rede de atividades correlatas ao lazer, o qual foi o *leit motiv* da expansão dos setores ligados ao entretenimento, transportes, alimentação e outros. Como afirma Bernal (2004), o setor

imobiliário tornou-se mais dinâmico na produção de habitação multifamiliar, hotelaria, *shopping centers* e edifícios para escritórios.

Em relação às ações das administrações municipais, mapa 02, consistiram na limpeza da cidade e realização de obras de impacto urbanístico intra-urbano: recuperação de logradouros públicos, viadutos, renovação urbana em áreas históricas (Praia de Iracema), Centro da cidade e praças. Durante este governo, o incentivo à parceria com a iniciativa privada facilitou as realizações e serviu de legitimação e comprovação de eficiência administrativa.

Dando continuidade ao modelo de administração anterior, a gestão de Antônio Cambraia apresenta uma política, na qual se destaca um programa setorizado de ação, nas seguintes áreas: educação, saúde, assistência social, transporte, turismo, planejamento e desenvolvimento urbano e saneamento. Como a grande maioria das ações executivas e normativas desta gestão concentrou-se na área urbanística, teve forte impacto direto e indireto na reestruturação espacial. Dentre elas, as obras de grande porte como: IJF, Mercado Central, Mercado São Sebastião e a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, sob as diretrizes do PDDUFOR. Do ponto de vista institucional, registram-se o cadastramento de imóveis, por meio da técnica de fotometria, e a atualização dos instrumentos de planejamento, mediante a criação de conselhos, com destaque, na área urbana, o Conselho de Habitação (SOARES e BARREIRA, 1998).

Destacam-se entre suas obras: o aterro da Praia de Iracema em frente ao Ideal Clube, destinado a grandes eventos, a abertura da Via Expressa Mucuripe-Parangaba, a recuperação do calçadão da avenida Beira-Mar e o prolongamento da avenida Padre Antônio Tomás.

As diretrizes do plano só eram respeitadas quando existia uma conveniência política ligada aos interesses dos grupos hegemônicos representados pela elite empresarial da construção civil, pelo setor imobiliário e pelo setor turístico. As ações foram direcionadas para grandes obras públicas, centrando-se na malha viária, privilegiando claramente o transporte individual, concentradas no setor leste, orla marítima, para atrair a atividade turística e favorecer o capital imobiliário.

Conforme Silva (1992), a influência dos movimentos sociais na expansão urbana foi mais expressiva quando a cidade adquiriu o *status* de

metrópole. Neste momento, destaca-se a sua participação nos fóruns de discussão do Plano Diretor, como também em mobilizações, forçando mudanças nas políticas públicas, nos projetos de renovação urbana e também em ações dos grupos empresariais, quando comprometem o meio ambiente e atingem a população local. Obras que foram alvo de mobilização e/ou audiências públicas: ampliação do *Shopping Center* Iguatemi, a avenida Sebastião de Abreu, o Centro de Eventos e Feiras, o Aeroporto Pinto Martins e o Complexo Portuário do Pecém.

O setor comercial de produtos alimentares torna-se cada vez mais oligopolista, predominando as redes de supermercados. Até então de capital local, são apropriadas pelo capital do Sudeste e internacional, substituindo alguns grupos locais e destruindo parte do pequeno comércio. São equipamentos de grande porte, disseminados nos antigos corredores de atividades localizados nos bairros mais populosos e além de geradores de tráfego, aplicam técnicas modernas. Dentre eles: Pão de Açúcar, Bom Preço, Center Box, Extra, Carrefour. Os grupos locais diversificam-se a exemplo dos supermercados: Frangolândia, Pinheiros, Super Família, Cometa, São Luiz.

Na área de artesanato, ocorreu a proliferação de feiras, ocupando os espaços públicos, inclusive a orla marítima, mais direcionada a demanda de turistas. A área central, ainda mantendo o forte dinamismo, passou a atender as camadas populares, introduzindo galerias comerciais e pequenos *shopping centers*, alguns abrigando o mercado informal, como Beco da Poieira, já incorporado a rotas turísticas. Outra modalidade de comércio, congregando produtores da Capital e do Interior, é a Feira da Madrugada, ocupando a Praça da Sé das cinco às oito horas, antes da abertura do comércio formal.

Quanto às indústrias, desde a implantação da Sudene, nos anos 1980 sob os auspícios do Finor, e nos anos 1990, com as políticas fiscais do governo do Estado, apesar da lenta descentralização industrial, grande parte transferiu-se do entorno da avenida Francisco Sá, para outras áreas da cidade, o Distrito Industrial de Maracanaú e outros municípios como: Horizonte, Caucaia. Na Capital passaram a concentrar-se os ramos tradicionais, ligados aos produtos regionais, os quais se ampliam, se modernizam e se integram às pautas de exportação, como calçados, têxteis, confecções e produtos alimentícios,

localizadas no Pólo Industrial de Parangaba e seus corredores viários de acesso.

O setor de serviço modernizou-se e diversificou-se, principalmente para fins de apoio às atividades turísticas, dinamizado com as recentes políticas de realização de grandes eventos (congressos, feiras de produtos etc.). São instalados equipamentos hoteleiros modernos e de grande porte, preferencialmente na orla marítima, Beira-Mar e Praia do Futuro. Multiplicaram-se também as pousadas, mediante adaptação de antigas residências, próximas à orla marítima. Os principais corredores turísticos foram aparelhados, como a avenida Monsenhor Tabosa e a avenida Beira-Mar. Segundo Bernal (2004), Fortaleza assume o lugar de importante pólo receptor, em 1990, atraindo 15% dos turistas desembarcados, anualmente, no Nordeste.

Diante do déficit habitacional, da falta de políticas públicas e de condições de renda fixa para submeter-se a financiamentos, não se pode desprezar o papel das camadas populares por seu peso na composição populacional. Conforme dados de pesquisa realizada por Silva (2000), em 1985 existiam 234 favelas em Fortaleza, em 1991 passaram para 313 e em 2000 ultrapassam 614, mais de 82 áreas de risco, a grande maioria na periferia e muitas disseminadas nos bairros das camadas de média e alta renda.

De acordo com a leitura do (Mapa 3), as ações dos governos estadual e municipal e dos outros agentes da produção do espaço em Fortaleza, podem-se visualizar os vetores de expansão urbana de 1992 até 2006.

A expansão da malha urbana, a partir da década de 1990, além dos eixos viários já referidos, acrescentam-se as vias estruturantes decorrentes das obras implementadas pelo governo estadual para fins de incentivo às atividades turísticas: o binário avenida Washington Soares-Rodovia Sol Nascente, na direção sudeste, de via de ligação com Eusébio, Aquiraz e litoral leste, e o binário avenida Leste-Oeste- Rodovia Sol Poente, na direção oeste, via de conexão com Caucaia, São Gonçalo do Amarante e com as praias do litoral oeste, obra conjunta do governo do Estado e Prefeitura.

Conforme análise de Bernal (2004, p.165), apoiada em dados da Secretaria de Finanças, após a aprovação da Luos, as três regiões que apresentaram maior índice de crescimento foram centro/leste, oeste e sudeste,

tanto em construções residenciais quanto comerciais. Ainda, em corroboração às afirmações de Bernal, esta expansão está associada à nova condição de Fortaleza, de grande pólo regional metropolitano, estadual e regional. A expansão urbana decorrente das altas taxas de crescimento nestas três regiões apresenta conteúdo diverso e atinge diferentemente os segmentos sociais.

Desta análise, pode-se perceber que o agente principal foi o governo do Estado do Ceará, mediante as estratégias políticas direcionadas ao desenvolvimento das atividades turísticas e industriais, e o governo municipal, pelo reforço às atividades turísticas. Entre estas ações destacam-se as obras de infra-estrutura, os equipamentos de grande porte, a renovação urbana de bairros históricos, os quais atraíram outras atividades residenciais, comerciais e de serviços fortalecendo o mercado da construção civil e imobiliário.

Por outro lado, as ações municipais de flexibilização da legislação abriram novas fronteiras para realização de empreendimentos imobiliários modernos, tais como: condomínios fechados unifamiliares e multifamiliares, *shopping centers*, centros empresariais, *flats*. Neste período, os empreendedores imobiliários residenciais lançam condomínios fechados unifamiliares em diferentes bairros, destinados às diversas camadas sociais: Cidade Leste, Cidade dos Funcionários, Edson Queiroz, Messejana, Itaperi e outros.

A área leste, Aldeota e Meireles, bairros da elite, de grande referência simbólica, desde a década de 1970, consolidam-se como centralidade alternativa da área central. Além de abrigar a elite e segmentos médios altos, congrega as mais modernas atividades financeiras, comerciais e serviços, sendo alvo preferencial dos promotores imobiliários. Destacam-se como vetores de expansão destes bairros as avenidas Dom Luís e Santos Dumont, que estabelecem ligações, na direção leste, com os bairros Papicu, Varjota, Dunas, Praia do Futuro, Cocó, e as avenidas Desembargador Moreira da Rocha e Senador Virgílio Távora, que estabelecem ligações, na direção sul, com os bairros Dionísio Torres, Água Fria, Cocó e as saídas da cidade, pela rodovia BR-116.

Aldeota, bairro já totalmente loteado e construído, sem terrenos disponíveis e alto valor dos terrenos passa por um processo de destruição das antigas residências. Recentemente, diante da valorização da área, os prédios de

três pavimentos são demolidos e substituídos por torres de apartamentos. A orla marítima norte é praticamente ocupada por edifícios de apartamento de alto luxo, com mais de 300 m<sup>2</sup>, cadeias de grandes hotéis, apart-hotéis e restaurantes.

A elite que na década de 1980, transferiu-se da Aldeota para o novo bairro Água Fria em busca de espaço diferenciado e mais reservado, com avenidas mais amplas e espaços verdes retorna em 1990. Pela falta de segurança passou a demandar condomínios fechados multifamiliares nos bairros Aldeota e Meireles.

O Centro passa por um processo de esvaziamento das suas funções originais, com a expansão dos bairros Aldeota e Água Fria e o fortalecimento de outras centralidades, como a avenida Bezerra de Menezes, Treze de Maio, Gomes de Matos, embora ainda preserve seu dinamismo, predominam o comércio popular e informal. Segundo Bernal (2004, p.169), baseada no censo do IBGE 2000, há uma redução dos domicílios na área central.

O bairro Praia de Iracema, contíguo ao Centro, uma das áreas mais antigas, inicialmente de veraneio, e, pós 1930, de residências, foi motivo de obras de grande porte, do governo Estadual, Centro Dragão do Mar, da Prefeitura, a renovação urbana com a recuperação da Ponte dos Ingleses, o calçadão da Beira- Mar e a restauração do Estoril, *point* dos intelectuais boêmios. Nos últimos anos, apesar das mobilizações envolvendo comerciantes e moradores, em decorrência do turismo sexual, o bairro entrou em declínio.

Neste quadro, pode-se constatar o forte peso das ações do governo, articulado aos programas nacionais e internacionais, que asseguram financiamentos, atendendo, principalmente, às atividades da elite e suas demandas, contribuindo para a segregação socioespacial entre o leste e o oeste. Isto se evidencia na área à leste da cidade, com tipologia de habitações e equipamentos urbanos mais modernos, edifícios inteligentes, e melhores condições de infra-estrutura urbana, enquanto a área à oeste é expressão dos espaços suburbanos.

Tal processo ocorre de forma seletiva, em algumas áreas a partir de uma destruição criativa, substituindo as antigas tipologias por novas, outras preenchendo os interstícios urbanos, e demais, com o transbordo para os municípios limítrofes, Eusébio e Aquiraz (Porto das Dunas).



Em Fortaleza consolidou-se uma reestruturação socioespacial, de natureza intra-urbana e inter-metropolitana. Intra-urbana mediante expansão das atividades comerciais e serviços, ocupando os corredores de atividades, consolidando a descentralização e a intensificação da verticalização em parte da cidade.

Nos municípios da RMF, as indústrias de maior porte que antes se concentravam em Fortaleza, transferem-se para o Distrito Industrial de Maracanaú e, posteriormente, outros centros passaram a atrair empresas, como Horizonte, Caucaia, Pacatuba, Pacajús. As atividades de lazer e turismo, principalmente, desenvolvem-se nos municípios litorâneos, e as residenciais, nos municípios de Caucaia (média e baixa renda) e Eusébio (média e alta renda), também contribuindo para o dinamismo e a incipiente integração entre os municípios. Tais circunstâncias acarretaram o redirecionamento da mobilidade da população, com reflexos nas taxas de crescimento populacional e na reorganização do território e suas funções urbanas.

### **3 Considerações Finais**

O papel das ações institucionais e políticas em Fortaleza, seus limites e possibilidades, remeteu à análise da relação entre plano e ação no contexto da expansão urbana. Esta trajetória teve como referencial empírico as políticas públicas representadas pelos planos do governo estadual e pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992, da administração municipal.

O PDDUFOR-1990/92 foi realizado pela equipe de técnicos do Instituto de Planejamento Municipal, e engloba seis administrações, uma do PSDB, quatro do PMDB e uma do PT. As administrações do PMDB tiveram maior período de vigência, apoiadas em práticas administrativas tradicionais, clientelistas. A atual administração, do PT, com apenas um ano de exercício, não teve tempo de modificar as práticas vigentes.

Inegavelmente, o PDDUFOR apresenta avanço de natureza político-institucional, propiciado pela nova ordem jurídica implementada pela Constituição de 1988, que estabelece a descentralização do poder e o reforço do governo municipal.

Fundamentado na vertente redistributivista, o plano reincorpora o ideário do Movimento de Reforma Urbana, e suas bases conceituais apóiam-se na

noção de função social da cidade e da propriedade, tentando assegurar a justiça social e a universalização do direito à cidade. Conforme este novo ideário, atesta-se uma mudança substantiva na relação entre técnica e política, propiciada pelo processo de planejamento urbano participativo, desde a elaboração à definição das estratégias e prioridades. Para definição das diretrizes, estratégias e instrumentos, a construção coletiva da realidade constitui a linha mestra.

A vertente de planejamento inaugurada oficialmente pela Constituição de 1988 não tinha ainda respaldo nas práticas urbanas da maioria das cidades brasileiras. Desse modo, resultou em distanciamento entre o plano, como idéia e intenção, e as ações implementadas como prática socioespacial. Ainda mais, as idéias que configuraram a política urbana são traduções das lutas sociais urbanas do centro-sul, que em Fortaleza tiveram o reforço das reflexões dos intelectuais locais e dos grupos políticos ligados aos partidos progressistas PT, PSB, PCB. Estes imprimiram um conteúdo social e democrático, sem expressar as correlações de forças hegemônicas na produção e apropriação do espaço do meio social local. Nesse contexto, o fato novo e importante foi a criação de espaços de debate em torno das políticas públicas, que, embora atingindo segmentos restritos da sociedade civil, tiveram significativa divulgação nos meios de comunicação, principalmente nos jornais, e representaram um passo largo à institucionalização deste campo de atividade.

Quanto às políticas do governo do Estado estavam alinhadas às intensas mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais no País, propiciadas pela modernização de parte do território, criando as condições favoráveis ao capital corporativo e à internacionalização da economia. A reestruturação do espaço mediante a implementação dos programas do governo do Estado foi possível pela conjugação de financiamentos nacionais e internacionais (FMI), principalmente em obras de grande porte e em infraestrutura (energia, rodovias, aeroportos).

Estas obras foram realizadas à revelia das diretrizes do PDDUFOR e sem articulação com as políticas públicas municipais. Foram ações de caráter autoritário, com envolvimento de um grupo muito restrito de arquitetos ligados aos administradores públicos, na qualidade de técnicos autorizados e competentes, desvinculados de um processo participativo da população.

Referidas obras foram objetos de polêmicas, pois exigiam tecnicamente estudos de impacto econômico, social e ambiental.

As ações do governo do Estado, além de não obedecerem às diretrizes do Plano Diretor, que exigem projetos participativos, tiveram sérias repercussões na estruturação urbana. Pela magnitude dos projetos, tornam-se pólos geradores de atividades e tráfego, resultando em congestionamento de tráfego e aumento das densidades, contrariando o planejamento instituído. Tais processos, ao criar e destruir centralidades, repercutem nas sociabilidades, com perdas significativas de capital material e simbólico.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Vera Mamede.. *O uso do solo e a renda da terra em Fortaleza*. São Carlos: ANPUR, 1990.

AMORA, Zenilde B AMORA. Indústria e espaço no Ceará. In: BORZACCHIELLO, José; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (Org.). *Ceará um novo olhar geográfico*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Hermínia; VAINER, Carlos (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando os consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Pensamento, palavras e obras In: PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria; CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. (Org.). *A era Jereissati, modernidade e mito*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BERNAL, Maria Cleide. *A metrópole emergente: ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza*. Fortaleza: Editora UFC/ Banco do Nordeste do Brasil S.A., 2004.

COSTA, Maria Clélia Lustosa COSTA, Maria Clélia Lustosa. Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço. In: BORZACCHIELLO, José; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (Org.). *Ceará um novo olhar geográfico*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

GOTTDIENER, Mark. *A produção do espaço urbano*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

LIMA, Cláudio Ferreira. 400 anos de história e 40 de planejamento. In: *Anuário do Ceará 2004*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha. 2004.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/EDUSP, 2002.

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SILVA, José Borzachiello. A Cidade Contemporânea no Ceará In: SOUZA, Simone de (Org.). *Uma nova história do Ceará*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

SOARES, José Arlindo; BARREIRA, Irllys Barreira. (Coord.) *Os desafios da gestão municipal*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; Recife: Centro Josué de Castro; Instituto Polis, 1998.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otilia; MARICATO, Hermínia; VAINER, Carlos. (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando os consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

#### **4 Referências Documentais**

FORTALEZA. Cidade Fragmentada. ADUFCE. AGB-CE. IAB-CE. IMOPEC.1990.

IPLAM. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Lei n 7.061 de 16 de Janeiro de 1992.

IPLAM. Síntese Diagnóstica do município: caracterização urbana do município de Fortaleza. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza. 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Lei Orgânica do Município de Fortaleza. 3ª edição.1995.

Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura.e Universidade Federal do Ceará- Associação Técnica- Científica Engenheiro Paulo Frontin. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Projeto LEG-FOR. Abril 2004.

#### **5 Referências Cartográficas**

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Elaborado equipe técnica do Instituto de Planejamento do Município na Administração de Juracir Magalhães.1992.

