



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

# III SINESPP

20 a 24  
OUTUBRO  
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS  
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

## EIXO TEMÁTICO 10 | QUESTÃO AGRÁRIA, URBANA E AMBIENTAL

### CIDADE E QUESTÃO SOCIAL: direito negado e direito reivindicado em Fortaleza

CITY AND SOCIAL ISSUE: right denied and right claimed in Fortaleza

Andreza Fedalto<sup>1</sup>  
Samara Rocha de Sousa<sup>2</sup>  
Elis Regina da Silva Gomes<sup>3</sup>  
Jane Meyre Silva Costa<sup>4</sup>

#### RESUMO

O direito à cidade é visto como um direito comum e anterior ao direito individual, sendo a cidade uma construção coletiva. Porém, no modelo societário atual, este direito é negado a uma parcela da população. Este trabalho apresenta um breve resgate sócio-histórico da formação da cidade de Fortaleza, que foi marcada por ocupações e falta de políticas públicas, resultando em uma diferença incivil entre os bairros quanto a infraestrutura e urbanismo. Através de pesquisa bibliográfica e documental, são apresentados pontos importantes que nos levam a uma reflexão crítica sobre as condições de desigualdade social e sua naturalização nos dias de hoje.

**Palavras-Chaves:** Habitação; Direito à Cidade; Seca.

#### ABSTRACT

The right to the city is seen as a common right and a previous individual right, a city is a collective construction. However, in the current social model, this right is denied to a portion of the population. This paper presents a brief social-historical review of the city of Fortaleza, which was marked by occupations and lack of public policies, resulting in a uncivil difference between neighborhoods as infrastructure and urbanism. Through bibliographic and documentary research,

<sup>1</sup>Mestre em Ciências, estudante de Serviço Social do Centro Universitário Fametro – Unifametro, andrezafedalto7@gmail.com.

<sup>2</sup>Turismóloga, estudante de Serviço Social, Centro Universitário Fametro – Unifametro, samarasousa40@gmail.com.

<sup>3</sup>Estudante de Serviço Social, Centro Universitário Fametro – Unifametro, elisreginadsgb@gmail.com.

<sup>4</sup>Professora Doutora, Centro Universitário Fametro-Unifametro/Universidade Estadual do Ceará-Uece, jane.costa@professor.unifametro.edu.br.

important points are presented that lead to a critical reflection on the conditions of social inequality and its naturalization.

**Keywords:** Right to the city; Habitation; Drought.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz um breve resgate sócio-histórico da formação da cidade de Fortaleza, marcado por ocupações e falta de políticas públicas, o que resultou em uma diferença incivil entre os bairros quanto a infraestrutura e urbanismo. Decorrente de escolhas políticas que negaram o direito coletivo à cidade e um projeto elitista que naturaliza as desigualdades. Aqui são expostos, de forma breve, o que consideramos importantes capítulos da história, desde a idealização da cidade, com projetos higienistas e modernizadores, voltados aos interesses da elite; passando pelas consequências da seca, que aqui é vista como uma expressão da questão social; culminando na reinvenção da cidade, com um plano de marketing que como em um passe de mágica apaga seu passado e reinventa sua história. Seu objetivo é provocar uma reflexão crítica sobre a cidade, em uma aproximação da totalidade, para compreender as disparidades que geram desigualdade social e omissão do poder público.

Como método de investigação, usou-se a pesquisa qualitativa, que visa responder questões particulares em um universo de significados, motivos, aspirações, valores e atitudes, indo num caminho do singular para o universal, trazendo uma compreensão mais profunda das relações aqui expostas. (MINAYO, 2010) Este estudo foi feito através de pesquisa bibliográfica e documental, através do contexto histórico da formação e do processo de urbanização de Fortaleza.

## 2 DIREITO À CIDADE: para quem?

Para falarmos sobre as constituições das cidades é preciso ter em mente que estas emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. A cidade é fruto de uma construção coletiva que visa suprir desejos humanos, mas que priva parte destes humanos de terem acesso a ela. Quanto mais sofisticada torna-se uma cidade, mais ela tende a ser excludente. “A urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já

que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos.” (HARVEY, 2008, p. 74) A urbanização tem desempenhado um papel decisivo na apropriação de capital excedente, em escala crescente, mas ao preço do explosivo processo de destruição do capital humano que tem desapropriado as massas de qualquer direito à cidade.

Diante desta realidade nos voltamos ao direito à cidade, visto como um direito comum, anteriormente ao individual. A liberdade de construir ou reconstruir a cidade e a nós mesmos é, um dos mais importantes e negligenciados dos direitos humanos, fazendo-se tão necessário a pessoa humana para trazer-lhe dignidade e pertencimento. As cidades têm se organizado de progressivos fragmentos fortificados, comunidades cerradas e espaços públicos privatizados mantidos sob constante vigilância. Tornando, desse modo, a qualidade de vida nesses centros uma mercadoria, assim como a própria cidade. O direito à cidade, como está constituído hoje, é extremamente confinado, restrito e segregado, beneficiando somente uma pequena elite política e econômica, que tem modelado as cidades conforme lhe aprouver. (HARVEY, 2008)

Pode-se dizer que há muitas cidades em Fortaleza, realidades tão desiguais sob uma mesma gestão pública, há uma cidade dos ricos, verdadeiras ilhas de privilégios que surpreendem com altos Índices de Desenvolvimento Humano<sup>5</sup>, há a cidade dos comuns, onde é possível viver, realizando a reprodução social ainda que com muito esforço e a cidade dos excluídos, os quais são invisibilizados politicamente e em seus direitos. É preciso fazer um levantamento sócio-histórico para ter uma leitura mais apurada desta desigualdade que traz como herança a naturalização da condição de miséria que ainda hoje permanece mesmo ao lado de áreas nobres da cidade, como são as mediações do Porto do Mucuripe, Serviluz ou Moura Brasil. (ARAÚJO, COSTA, 2015)

## 2.1 A formação de Fortaleza e sua desigualdade

O Ceará inicia seu desenvolvimento econômico, através da pecuária, o que torna sua ocupação rarefeita nos territórios, com concentração apenas nas principais rotas de passagem das boiadas, como era o caso das margens de rios. Sua principal cidade

---

<sup>5</sup> Em estudo apresentado pela Prefeitura de Fortaleza “Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza”, apresenta o bairro de Meireles com IDH igual a 0,953 e o bairro Conjunto Palmeiras com IDH igual a 0,119. Dados de 2010. A classificação do IDH varia de 0 a 1, sendo 1 o melhor grau de desenvolvimento humano. Fonte: <https://pt.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9>.

portuária foi Aquiraz, ainda em 1810, Fortaleza era apenas uma vila sem importância, onde a principal atividade comercial era a captação e exportação do algodão principalmente para a Inglaterra. A importância econômica de Fortaleza vai ganhando espaço com o aumento do interesse pelo algodão, até Fortaleza tornar-se a única vila a exportar para os ingleses. Como consequência, houve construções de vias de acesso com rede ferroviária, aumentando a articulação com o sertão o que a fortaleceu ainda mais economicamente. Assim inicia-se sua hegemonia econômica, política e administrativa, e a elite passa a morar em Fortaleza, como foi o caso do governador e de comerciantes europeus. Desta forma inicia-se a atenção para a infraestrutura urbana da cidade e o engenheiro José da Silva Paulet faz um levantamento das principais vilas com o objetivo de realizar projetos para sua expansão. (ANDRADE, JUCÁ NETO, 2014)

Os assentamentos informais aparecem já na primeira planta feita por Silva Paulet. Em 1813 foi possível identificar núcleos de casebres localizados nas proximidades do porto de Mucuripe, local onde havia a maior demanda por mão de obra; em outro levantamento, feito em 1859, a quantidade de moradias da população mais pobre aparecia às margens de vias da cidade e surpreendiam em suas quantidades. Apesar da identificação destes assentamentos precários e da ciência das dificuldades desta população, foi apenas em meados do século XX, que houve o reconhecimento da problemática, mas ainda sem propostas concretas (BRASIL, 2013; ANDRADE, JUCÁ NETO, 2014).

Conforme Andrade (2012), Fortaleza teve seu planejamento urbanístico inspirado nas intervenções de Haussmann feitas em Paris e de Pereira Passos que as reproduziu no Rio de Janeiro. Estas vinham com a intenção de higienização e embelezamento das cidades, trazendo a “modernização” para uma classe elitista que ali ia se formando. Em seu projeto, as construções concentravam-se na região central da cidade, com avenidas e praças amplas, destinadas ao lazer da elite e que por diversos momentos foram ocupados por flagelados, que ali se dirigiam à procura de alguma esperança de sobrevivência, as fatídicas secas de 1877-79, 1888 e 1900. Foi através das mesmas redes ferroviárias que impulsionaram a economia da cidade, que chegaram os flagelados gerando um colapso na cidade, já que não havia estrutura para receber tantas pessoas. Para contornar o caos gerado pela migração, a solução encontrada foi a organização de 13 abarracamentos nos arredores da cidade, os quais serviam de abrigo

para esta população que se aglomeravam no que muitos chamavam de currais humanos. A situação destas pessoas era tal que para receberem comida/ração e abrigo, eram obrigados a trabalhar em obras públicas. Assim Fortaleza foi seguindo seu projeto de modernização usando a mão de obra dos flagelados e aproveitando a alta da economia do algodão.

## 2.2 Desigualdade social e sua naturalização: uma herança da seca

Para entender a desigualdade social que se encontra hoje entre os bairros de Fortaleza é necessário trazer a premissa da seca como uma expressão da questão social no Ceará.

A questão social é entendida por Iamamoto (2011) como,

[...] o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando a plenitude de suas expressões e matizes em tempos de capital fetiche. As configurações assumidas pela *questão social* integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na construção da história. Ela expressa, portanto, uma *arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários*, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais (IAMAMOTO, 2011, p. 156, grifos originais).

A seca não se limita a um fenômeno natural de longa e severa estiagem e que dela surgiram implicações econômicas e sociais. A seca, sendo “um produto histórico de práticas e discursos, como invenção histórica e social” (ALBUQUERQUE, 1995, p.111), está imersa em estratégias políticas decorrentes de projetos societários.

Para Girão (1984), quando a irregularidade das chuvas castigava o sertão fazia com que um número cada vez maior de pessoas buscasse a sobrevivência em uma peregrinação até Fortaleza. A chegada destes na capital acarretava incomodo à população local e as autoridades se viam cobradas a tomar um posicionamento. Um grande número de pessoas, expostas à miséria, eram vistas como um risco sanitário, de segurança e de subversão de costumes da elite. Em sua obra, Pequena História do Ceará, há relatos de como a cidade de Fortaleza era vista em um quadro desolador, com ruas apinhadas de um sem-número de mendigos, o que provocava indignação até ao Presidente da Província Senhor Antônio Sales.

A política encontrada para controlar o avanço dos retirantes foi a construção, no interior e no centro da cidade, de campos de concentração. Estas pessoas tornaram-se objetos de dominação, vistos como mão-de-obra barata e eram enviados para trabalhar, nas regiões da Amazônia, na extração da borracha ou para a região sul/sudeste. Já sem autonomia, mais de 300 mil pessoas, que vinham também de outros estados, migraram em troca da sobrevivência. Os campos de concentração eram locais insalubres, desvalidos, com um número cada vez maior de flagelados, acometendo assim essas pessoas a doenças, fome, miséria e morte. Esses espaços foram tornando-se aglomerados de pessoas sem políticas ou atenção adequada dos governos. Governantes mal intencionados usavam a miséria da população para conseguir recursos, mas que não eram revertidos em políticas adequadas para oferecer o mínimo de dignidade a estas pessoas. Com o passar dos anos, a presença destas áreas de vulnerabilidade e pobreza foram sendo naturalizadas como sendo a vontade de Deus. Com o crescimento desorganizados desses espaços surgiram as primeiras favelas de Fortaleza, das quais ainda permanecem: Pirambu, Morro do Ouro, Lagamar e Moura Brasil. (ARAÚJO, COSTA, 2015)

Já no início do século XX a economia desenvolvia-se no entorno de usinas de beneficiamento do algodão e de fábricas têxteis. O bairro Jacarecanga foi local privilegiado pela linha férrea que possibilitou a implantação de fábricas e de vilas operárias. O local transformou-se em uma das ilhas de privilégios por algum tempo, quando foram construídas as grandes casas da elite industrial da época. Importante citar que também houve abarracamentos próximos, na região do Pirambu, o que contribuiu com mão de obra em abundância para viabilizar a construção deste centro industrial. As primeiras iniciativas planejadas para a habitação na cidade vieram de vilas que foram construídas, próximas às fábricas, mas estas destinavam-se para o aluguel e contavam até com isenção de impostos. Iniciativas privadas que visavam a acumulação de capital privado. Também é possível citar o Código de Posturas do Município de 1932, que estabelecia que a construção de casas populares devia ficar distante da zona urbana, sendo “nítida a política de segregação social vigente” (ANDRADE, 2012, p 129). Verifica-se aqui quais eram as prioridades e interesses dos gestores quanto a urbanização da cidade. Os flagelados eram mantidos em abarracamentos e forçados a trabalhar em obras públicas, após o período de seca lhe eram permitido construir suas casas

distantes do centro urbano, restando apenas a opção de pagar aluguel para permanecerem no centro urbano.

Segundo Brasil (2013), apesar do crescimento populacional acelerado decorrente das migrações causadas pela seca, as primeiras propostas habitacionais, com construções de moradias para a população de baixa renda, veio apenas na década de 1960 e foram financiadas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão e pela Fundação da Casa Popular, porém não foram suficientes para atender a demanda existente. No governo militar de 1964-1985, sob a ideologia desenvolvimentista e com o intuito de promover o crescimento econômico e industrial, chegou a primeira Política Nacional de Habitação através da Lei nº4.380 de 21 de agosto de 1964. Neste período foram construídos grandes conjuntos habitacionais periféricos visando os baixos custos dos terrenos. As obras de infraestrutura urbana e de saneamento feitas nesta época costumavam estar desconectadas destes locais. Em Fortaleza esta lógica acabou provocando a remoção de parte da população de regiões centrais da cidade para estes conjuntos que muitas vezes se encontravam em outros municípios. Na década de 1990, já sob a ideologia neoliberal, as iniciativas de políticas habitacionais surgem com interesse de mercado, como em intervenções em favelas que se encontravam nas proximidades de pontos turísticos.

No processo de redemocratização, com a nova Carta Magna de 1988, surge a Política Urbana que trata do direito à cidade e da função social da propriedade. Neste contexto, a moradia surge como um direito social a todos os brasileiros. Citamos o artigo 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, e à infância a assistência aos desamparados, na forma desta constituição. (BRASIL, 1988)

Este foi um período de grandes conquistas para as políticas sociais, onde os municípios passam a ter maior responsabilidade pela gestão e organização de seu território, através dos Planos Diretores. Através de articulações de movimentos sociais que visavam um poder coletivo para moldar o processo de urbanização, é aprovado o Estatuto da Cidade, sob a Lei nº 10.257/2001, que versa sobre o Direito à Cidade e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Estes asseguram a permanência de populações em

assentamentos precários, e que muitas vezes possuem localizações privilegiadas e tem prioridade nas políticas públicas. Em Fortaleza, estes instrumentos vêm com o Plano Diretor Participativo em 2009, que assegura a participação da população das ZEIS em sua elaboração. (BRASIL, 2013)

### **2.3 O Governo das Mudanças: uma nova cidade sob o olhar do neoliberalismo**

No final dos anos 1970, inicia-se um novo movimento político no Ceará, o qual vem marcado pela redemocratização do país e pela ruptura com as formas de produzir e vivenciar a velha política. Empresários do Centro Industrial do Ceará-CIC vem buscando meios de alavancar o crescimento da economia no Estado. Foi um período de construções simbólicas, vinculadas a modernidade, que traziam grandes promessas apoiadas em uma forte campanha de marketing. As consequências deste período perduram até hoje, com o intuito de modificar a imagem histórica do Ceará que era conhecido até então como terra da seca, dos flagelados, da pobreza e da miséria, e passa a dar visibilidade para um Ceará pronto para receber novos investidores. A realidade pouco mudou, onde continuou utilizando-se de mão de obra barata e sem a necessidade de grandes investimentos, tornou-se altamente atrativo para o Capital. Logo o Ceará passou a ser anunciado por suas belezas naturais, construindo uma nova imagem e deixando no esquecimento características que retratavam a realidade vivida pelo povo desta terra. Esta falsa mudança aumentou a segregação existente, corroborando para que a desigualdade social se agravasse cada vez mais. (NOBRE, 2008)

Neste contexto, Cunha (2008), traz que Fortaleza foi colocada em posição estratégica quando a política neoliberal se sobressai com um discurso de cidade mercadoria. Sua posição geográfica estratégica, com sol o ano todo e paisagens exuberantes, privilegia sua competitividade na promoção do turismo nacional e internacional. Assim, dá-se início a um marketing cultural na lógica do mercado de cidades que vendem sua imagem através do turismo. Para tal se faz necessário apagar a história de fome e miséria dos retirantes que ali chegaram e de como foram tratados. Esta memória não condiz com a nova Fortaleza, que vende também o seu povo. Há a necessidade de um povo alegre e hospitaleiro, na cidade espetáculo não há lugar para os movimentos de resistência e para a realidade de uma população que ainda sente as consequências da seca que os trouxeram até aqui. A cidade espetáculo não tem



passado, precisa expulsar esta população para áreas periféricas, já que são a memória viva da formação sócio-histórica de Fortaleza. O Estado passa a implantar uma necropolítica<sup>6</sup> e sob uma falsa égide de segurança, nega não só o direito à cidade como a própria vida de parcela da população, por entender que estes não são atores deste espetáculo forjado pelo capital.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A urbanização de modelos de cidade como Fortaleza, são essenciais para a manutenção do capitalismo. A desigualdade social alavanca os lucros e a extração da mais-valia. Este parece ser um movimento natural deste modelo societário, mas a falta de humanização de uma elite que aceita viver ao lado da miséria e as custas desta, tornando-a natural é o que salta aos olhos como particularidade deste modelo. Assim se faz necessário um resgate histórico para promover uma reflexão crítica sobre a construção deste processo de dominação de parte da sociedade.

Não é apenas o direito à cidade que é negado a uma parcela da população, mas também se nega o direito a sua própria história e cultura. O homem é um ser de relação, um ser histórico situado em sua realidade, quando lhe privam de produzir e reproduzir sua própria cultura, este perde sua identidade, tornando-se um sujeito de dominação. O resgate histórico e cultural de um povo fornece vínculos e fortalece as lutas por direitos. É através de um processo dialógico, de interação entre as diferenças e diversidades, sem a intensão de dominação e com historicidade que o homem se constrói através da forma com que vê a si mesmo e no mundo, entendendo assim como chegou na realidade em que vive hoje.

Neste processo é importante que o homem se reconheça como cidadão, em sua individualidade, mas também deve buscar o reconhecimento do outro em uma busca de propósitos coletivos e em uma trajetória histórica. Faz-se imprescindível esta transformação através do exercício do poder coletivo de moldar o processo de urbanização. Um passo nessa direção de unificar essas lutas é adotar o direito à cidade tanto como lema operacional quanto ideal político.

---

<sup>6</sup> A necropolítica tratada por Mbembe, discorre sobre a lógica da política vigente que tem soberania para definir sobre quais vidas merecem ser vividas e quais corpos são matáveis. Usando apelos que tornam sujeitos ficcionais como inimigos da ordem e da razão, desumanizam-nos e assim concebem sua morte. (Mbembe, 2018)

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JUNIOR, D. M. Palavras que calcinam, palavras que dominam: a invenção da seca do Nordeste. **Revista Brasileira de História**. V.15, n.28, São Paulo, 1995, p.111-120.

ANDRADE, M. J. F. S.; JUCÁ NETO, C. R. A lógica da configuração de rede urbana cearense no século XIX. **Anais do III Enanparq**, São Paulo, 2014. Disponível em: [http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-CDR-009-1\\_ANDRADE.JUC%C1NETO.pdf](http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-CDR-009-1_ANDRADE.JUC%C1NETO.pdf) Acesso: 15 de nov.2019.

ANDRADE, M.J.F. S. **Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810 – 1933)**. 2012. 297 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

ARAÚJO, R.V.; COSTA, M, C,L. **Da migração sertaneja ao surgimento das favelas: a formação socioespacial e vulnerabilidade em fortaleza-ceará**. Geosaberes, Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://geosaberes.ufc.br/geosaberes/article/view/495> Acesso: 15 de nov.2019.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal,1988.

BRASIL, A. B. **O lugar dos excluídos: um olhar sobre a política urbana e habitacional de Fortaleza ao longo dos séculos XX e XXI - mudanças e permanências**. In: XV Encontro Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR, 2013, São Paulo. Anais do XV Enanpur, 2013. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/411> Acesso: 15 de nov.2019.

CUNHA, A. M. **Cidade e questão social no capitalismo: em cena, Fortaleza, a Miami do nordeste**. Revista de Políticas Públicas. São Luís, v. 12, n. 2, p. 65-73, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3852> . Acesso: 11 de nov.2019.

GIRÃO, R. **Pequena História do Ceará**. 4.ed. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1984.

HARVEY, D. **The right to the city**. New Left Review, n. 53, 2008. Tradução de Jair Pinheiro. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf) Acesso: 11 de nov.2019.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MBEMBE, A. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

NOBRE, M.C.Q. **Modernização do atraso: a hegemonia burguesa do CIC e a alianças eleitorais da "Era Tasso"**. 2008. 324 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós- Graduação em Sociologia, Fortaleza-CE, 2008.