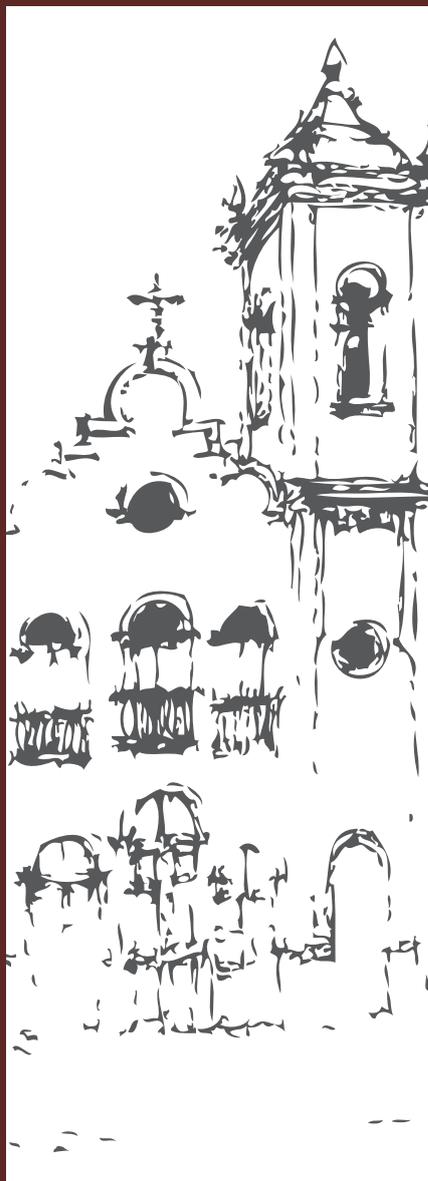


PLANEJAR – PRESERVAR – DESENVOLVER



a cidade de
Soberal

Gizella Gomes

Brasília, 2011

GIZELLA MELO GOMES

PLANEJAR – PRESERVAR – DESENVOLVER
A CIDADE DE SOBRAL

Dissertação de Mestrado
Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação

Orientação: Ana Elisabete de Almeida Medeiros

BRASÍLIA

2011

Autora: Gizella Melo Gomes

Título: Planejar – Preservar – Desenvolver: a cidade de Sobral

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Ana Elisabete de Almeida Medeiros

Presidente e Orientadora

Departamento de Arquitetura e Urbanismo

PPG-FAU – UnB – Brasília

Prof. Benny Schvasberg

Membro

Departamento de Arquitetura e Urbanismo

PPG-FAU – UnB – Brasília

Prof. Clovis Ramiro Jucá

Membro

Departamento de Arquitetura e Urbanismo

UFC – Fortaleza

Prof. Rodrigo Santos de Faria

Membro Suplente

Departamento de Arquitetura e Urbanismo

PPG-FAU – UnB – Brasília

Data da Defesa: 18 de novembro de 2011

Dedicatória

Aos meus amados pais, Nonato e Graça.

Aos meus avôs, Raimundo Gomes e Dinair Melo, que, em vida, vibraram quando ingressei neste desafio e, hoje, onde quer que estejam, estão sorrindo com a alegria da conquista.

Agradecimentos

Ao agradecer sempre corremos o risco de esquecer nomes.

Mas injusto seria não citar aqueles que vêm à lembrança agora.

A Deus, pela sabedoria e coragem de todas as horas.

À minha família de lá: papai, mamãe, Igor, Grazi, Marcelo e João Pedro, meus alicerces. E aos que se fizeram presente pela torcida e pelas orações, em especial Tia Fátima.

À minha família de cá, aconchego certo! Em especial aos tios: Creso, Gracinha, Sinhá e Erivan, Nélia e Pichico, Creusa e Esmerindo. Primos, sintam-se carinhosamente abraçados pelos sorrisos compartilhados nos momentos de folga.

Aos meus amigos de lá, que vibram comigo a cada conquista e, mesmo à distância, reforçam a grandeza da amizade.

Aos meus amigos de cá, que estavam presentes até nos momentos em que eu estava tão ausente, especialmente às minhas queridas “mexicanas”.

Aos professores da UFC/FAU, que plantaram em mim o gosto pelos livros e a alegria de ser arquiteta e urbanista, em especial Zilsa Santiago, Roberto Castelo e Romeu Duarte. E aos professores da UnB/FAU que adubaram o gosto pela pesquisa, em especial minha orientadora Ana Elisabete. Mestres, espero não parar por aqui!

Aos chefes, parceiros e colegas de trabalho, que generosamente me ajudam a ser a arquiteta de hoje. Sem as experiências vividas, esta dissertação não se realizaria. HURB Pesquisas e Projetos, GAL Guimarães Arquitetura e Urbanismo, Prefeitura Municipal de Sobral (nas pessoas de Campelo Costa, Vevéu Arruda e Regina Costa e Silva) e Aurion Arquitetura e Urbanismo. Em especial, ao Consórcio Copa 2014, pela compreensão dos últimos meses.

Muito obrigada!

Lista de quadros, tabelas, organogramas, figuras e gráficos

QUADROS

- QUADRO 1: Objetos de Estudo
- QUADRO 2: Processo de Elaboração do PDDU (2000)
- QUADRO 3: Compreensão do Ambiente Competitivo
- QUADRO 4: Índices de Comparação Municipal
- QUADRO 5: Pontos Fortes e Fracos do Município de Sobral
- QUADRO 6: Planejamento Estratégico: Implementação, Controle e Avaliação
- QUADRO 7: Implementação Legislativa
- QUADRO 8: Síntese Comparativa do Tema Elaboração
- QUADRO 9: Síntese Comparativa do Tema Cidade – Objeto e Conceito de Cidade
- QUADRO 10: Síntese Comparativa do Tema Cidade – Estruturação Urbana
- QUADRO 11: Síntese Comparativa do Patrimônio Cultural
- QUADRO 12: Síntese Comparativa das Ações e Projetos Estratégicos Realizados entre 1997 e 2008

TABELAS

- TABELA 1: Elaboração dos Documentos de Planejamento e Preservação de Sobral (1997 a 2008)
- TABELA 2: Sobral em dados: Dados Geográficos e Censitários

ORGANOGRAMAS

- ORGANOGRAMA 1: ETF/SOBRAL
- ORGANOGRAMA 2: PDDU (2000)
- ORGANOGRAMA 3: PDR Vale Do Acaraú
- ORGANOGRAMA 4: Plano Por Amor à Sobral
- ORGANOGRAMA 5: PDP (2008)
- ORGANOGRAMA 6: NPSHUS
- ORGANOGRAMA 7: Temas de Análise da Sobral Desenvolvida

FIGURAS

- FIGURA 1: Localização da Cidade de Sobral – Ceará – Brasil
- FIGURA 2: Antigos Caminhos do Boi
- FIGURA 3: Praça da Igreja Matriz
- FIGURA 4: Largo do Rosário
- FIGURA 5: Becco do Cotovelo
- FIGURA 6: Sobrado Cel. Ignácio Gomes Parente
- FIGURA 7: Solar Fernandes Mendes

FIGURA 8: Antiga Praça da Coluna da Hora
FIGURA 9: Antiga Planta da Cidade de Sobral (1880)
FIGURA 10: Teatro São João
FIGURA 11: Fábrica de Tecidos
FIGURA 12: Santa Casa de Misericórdia
FIGURA 13: Pontes de Acesso ao Centro da Cidade de Sobral, acima Ponte Othon de Alencar – Ponte Velha, abaixo Ponte Dr. Euclides Ferreira Gomes – Ponte Nova
FIGURA 14: Planta de Evolução Urbana do Centro de Sobral e Poligonal de Tombamento
FIGURA 15: Evolução Urbana de Sobral
FIGURA 16: Vista da Cidade de Sobral a partir do Alto do Cristo (externa 04)
FIGURA 17: Pontos de Vista Externos
FIGURA 18: Vista da Cidade de Sobral a partir da Ponte Othon de Alencar (externa 02)
FIGURA 19: Vista da Cidade de Sobral a partir do Bairro Dom Expedito (externa 03)
FIGURA 20: Resumo da Análise Setorial
FIGURA 21: Tipologias Arquitetônicas
FIGURA 22: Edificações com Características Originais
FIGURA 23: Resumo da Análise Morfológica
FIGURA 24: Cruzamento dos Dados Morfológicos e Históricos
FIGURA 25: Poligonais de Tombamento
FIGURA 26: Proposta Alternativa às Áreas de Proteção Rigorosa e de Entorno do Sítio Histórico de Sobral
FIGURA 27: Proposta de Implantação das Vizinhanças
FIGURA 28: Proposta de Uso do Solo PDDU (2000)
FIGURA 29: Projetos Estratégicos do PDDU (2000)
FIGURA 30: Proposta para Transporte e Acessibilidade do PDDU (2000)
FIGURA 31: 1ª Etapa do Anel Pericentral
FIGURA 32: Urbanização da Margem Esquerda do Rio Acaraú
FIGURA 33: Principais Recursos Hídricos do Município de Sobral
FIGURA 34: Projeto Tráfego Calmo
FIGURA 35: Unidade de Vizinhança Piloto Dom Expedito
FIGURA 36: Regiões Estratégicas do Estado do Ceará
FIGURA 37: Região Vale do Acaraú
FIGURA 38: Metodologia Plano Por Amor à Sobral
FIGURA 39: Macrotemas Plano Por Amor à Sobral
FIGURA 40: Densidade dos Bairros de Sobral
FIGURA 41: Proposta de Adequação dos Bairros aos Setores Censitários PDP (2008)
FIGURA 42: Proposta de Unidade de Planejamento – Bairro PDP (2008)
FIGURA 43: Proposta de Zoneamento Urbano PDP (2008)
FIGURA 44: Proposta para Sistema Viário do Centro PDP(2008)
FIGURA 45: Proposta para Sistema Viário da Cidade de Sobral PDP (2008)
FIGURA 46: Casa levantada na Rua Cel. José Inácio
FIGURA 47: Localização das edificações inventariadas pelo INBI-SU
FIGURA 48: Localização das edificações inventariadas pelo IBA
FIGURA 49: Monumentos mapeados pelo INCEU como Temas-Destaque
FIGURA 50: Microzonamento Proposto pelo INCEU
FIGURA 51: INFAC do Becco do Cotovelo
FIGURA 52: Eixos Radiconcêntricos
FIGURA 53: Vetores de Expansão Urbana
FIGURA 54: Setores Morfológicos do Sítio Histórico de Sobral
FIGURA 55: Zonas de Proteção do Sítio Histórico de Sobral

FIGURA 56: Caminhos das Estradas Reais
FIGURA 57: Margens Esquerda e Direita do Rio Acaraú (1997)
FIGURA 58: Margens Esquerda e Direita do Rio Acaraú (2004)
FIGURA 59: Margem Esquerda do Rio Acaraú Urbanizada
FIGURA 60: Estação Ferroviária de Sobral
FIGURA 61: Estação Ferroviária de Sobral
FIGURA 62: Largo São Francisco e Santa Clara
FIGURA 63: Praça Coluna da Hora
FIGURA 64: Av. Pericentral
FIGURA 65: Av. Pericentral, com a Indústria Grendene acima
FIGURA 66: Casa de Cultura
FIGURA 67: Palácio das Línguas
FIGURA 68: Largo das Dores
FIGURA 69: Centro de Convenções
FIGURA 70: Nova Ponte
FIGURA 71: Novo Mercado
FIGURA 72: Boulevard do Arco (2000)
FIGURA 73: Boulevard Do Arco (2005)
FIGURA 74: Novo Terminal Rodoviário
FIGURA 75: Parque da Cidade
FIGURA 76: Parque da Cidade
FIGURA 77: Maquete do Hospital Regional
FIGURA 78: Hospital Regional em Obras
FIGURA 79: Campus de Medicina da UFC
FIGURA 80: Maquete da Vila Olímpica de Sobral
FIGURA 81: Parque do Mucambinho
FIGURA 82: Alto do Cristo
FIGURA 83: Principais Intervenções Urbanas entre 1997 e 2008
FIGURA 84: Metrô de Sobral
FIGURA 85: Localização do Shopping Sobral
FIGURA 86: Maquete eletrônica do Shopping Sobral

GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Evolução do PIB Municipal de Sobral (2003 a 2008)
GRÁFICO 2: Número de Indústrias Ceará X Sobral
GRÁFICO 3: Número de Empresas e Pessoas Ocupadas no Município de Sobral
GRÁFICO 4: Estabelecimento de Saúde - Município de Sobral
GRÁFICO 5: Número de Escolas - Município de Sobral
GRÁFICO 6: Número de Matrículas - Município de Sobral

Lista de Siglas

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDL	Central de Dirigentes Lojistas
CENTEC	Instituto Centro de Ensino Tecnológico
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
ECCOA	Escola de Cultura, Comunicação, Ofícios e Artes
EFT	Estudo Federal de Tombamento
EFT/Sobral	Estudo Federal de Tombamento do Sítio Histórico Urbano de Sobral de 1997
Ficart	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FLF	Faculdade Luciano Feijão
FNC	Fundo Nacional de Cultura
Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
IBA	Inventário de Bens Arquitetônicos
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
INBI-SU	Inventário de Bens Imóveis
INCEU	Inventário de Configurações Espaciais e Urbanas
INFAC	Inventário das Fachadas
INTA	Instituto Superior de Tecnologia Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisas Econômicas do Ceará
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IVC	Instituto Vale do Coreaú
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
NPSHUS	Normas de Preservação do Sítio Histórico Urbano de Sobral
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDU (2000)	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral de 2000
PDP (2008)	Plano Diretor Participativo de Sobral de 2008
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PROURB	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão dos Recursos Hídricos
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SHU/Sobral	Sítio Histórico Urbano de Sobral
SPHAN	Serviço/Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPLAM	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UVA	Universidade Vale do Acaraú
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

Sumário

Introdução	19
Capítulo 1	29
1. Contextualização Teórica	31
2. Contextualização do Objeto de Estudo	60
2.1 Sobral em números	61
2.2 Breve Histórico	63
Capítulo 2	73
1. Introdução	75
2. Estudo de Tombamento Federal do Conjunto Urbanístico da Cidade de Sobral	76
3. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral	109
3.1. Contextualização Estadual do PDDU de Sobral	109
3.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral	111
4. Plano Desenvolvimento Regional Vale do Acaraú	151
5. Plano de Governo: Por Amor a Sobral	163
6. Plano Diretor Participativo	175
7. Normas de Preservação do Sítio Histórico Urbano de Sobral	199
7.1 Inventários do Sítio Histórico de Sobral	199
7.2 Normas de Preservação do Sítio Histórico Urbano de Sobral	209
Capítulo 3	227
1. Introdução	229
2. Elaboração	230
3. A Cidade	236
3.1 Objeto e Conceito de Cidade	236
3.2 Estruturação Urbana	241
3.3 Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente	247
4. Patrimônio Cultural	249
5. Ações E Projetos Estratégicos	254
5.1 ETF/Sobral – Ações e Projetos Estruturantes	254
5.2 PDDU (2000) – Ações e Projetos Estruturantes	258
5.3 PDR Vale do Acaraú – Ações e Projetos Estruturantes	270
5.4 Por Amor a Sobral – Ações e Projetos Estruturantes	270
5.5. PDP (2008) – Ações e Projetos Estruturantes	273
5.6 NPSHUS – Ações e Projetos Estruturantes	275
6. Planejar – Preservar – Desenvolver	278
Conclusão	285
Bibliografia	299

Resumo

A maior parte das cidades patrimônio brasileiras são cidades de pequeno e médio porte. Atualmente essas cidades vivenciam a elaboração ou a implementação de planos diretores e de preservação patrimonial, almejando o desenvolvimento urbano. As políticas públicas contemporâneas de planejamento urbano e preservação patrimonial estão influenciadas pela globalização e pelos conceitos e práticas difundidas no planejamento estratégico. A cidade passa a ser entendida como uma mercadoria, cidade-mercadoria; planejada como uma empresa, cidade-empresa, e integrante de uma rede de cidades que competem entre si para a atração de novos investimentos que garantam o desenvolvimento urbano. Diante da competitividade urbana, as cidades precisam estar equipadas para atender as exigências da globalização, mas também devem possuir características excêntricas que as destaquem dentre as demais cidades, sendo divulgadas pelo *marketing* urbano. O patrimônio cultural é visto como moeda de valor no âmbito da competitividade urbana por singularizar a imagem da cidade e ampliar as possibilidades de investimentos, como o turismo, é a cidade-cultura-empresarial. **Planejar – Preservar – Desenvolver** busca compreender como os planos urbanos e planos de preservação estão incorporando tais conceitos e práticas e como estes documentos estão se integrando e direcionando o desenvolvimento municipal. A cidade de Sobral, localizada no sertão cearense, é um bom exemplo de cidade-patrimônio que vivencia, na primeira década do século XXI, a elaboração e a implantação de planos urbanos e de preservação patrimonial, sendo eleitos, como objeto de estudo para conduzir o debate aqui proposto, os planos elaborados entre 1997 e 2008.

Palavras-chave: cidade-empresa, cidade-cultura-empresarial, *marketing* urbano, patrimônio cultural, planejamento estratégico, planejamento urbano, preservação patrimonial, Sobral.

Abstract

Most Brazilian patrimony cities are small or medium. Nowadays these cities experience the preparation or implementation of master plans and patrimony preservation aiming urban development. The contemporary public policies of urban planning and patrimony preservation are influenced by globalization and widespread concepts and practices in strategic planning. The city is understood as a commodity, “commodity city”, planned as a company, “company city”, and a member of a network of cities who compete to attract new investments that ensure urban development. In face of urban competitiveness cities need to be equipped to meet globalization demands, but must also have eccentric characteristics to stand out among other cities being released by urban marketing. Cultural patrimony is seen as currency within the urban competitiveness by singling out the city’s image and expanding investment possibilities like tourism. It is the “city business culture”. **Plan-Preserve-Develop** seek understanding on how urban and preservation plans are incorporating such concepts and practices and how these documents are integrating and directing municipal development. The city of Sobral located in Ceará hinterlands is a good example of patrimony city that experiences the development and the implementation of urban plans and patrimony preservation in the first decade of XXI century. The plans elaborated between 1997 and 2008 were elected as an object of study to conduct the debate proposed here.

Key-words: company city, city business culture, urban marketing, cultural patrimony, strategic planning, urban planning, patrimony preservation, Sobral.

Introdução

A cidade contemporânea tem muitas camadas. Forma o que poderíamos chamar de palimpsesto, uma paisagem composta de várias formas construídas, sobrepostas umas às outras ao longo do tempo. Em alguns casos, as camadas anteriores são de origem realmente antiga, enraizadas nas civilizações mais velhas, cujas marcas podem ser percebidas por trás do tecido urbano de hoje. Mas mesmo cidades relativamente recentes contêm camadas distintas acumuladas em fases diversas no tumulto do crescimento urbano caótico gerado pela industrialização, pela conquista colonial e pelo domínio neocolonial, em ondas de mudança especulativa e modernização. Nos últimos duzentos anos, as camadas parecem ter se acumulado de forma ainda mais compacta e rápida, como reação ao crescimento da população, ao forte desenvolvimento econômico e a consideráveis mudanças tecnológicas. Os planejadores, arquitetos [...] enfrentam um problema comum: como planejar a construção da próxima camada do palimpsesto urbano de forma a combinar as aspirações e necessidades futuras sem violentar em demasia tudo o que já foi feito antes. (HARVEY, 1992)

“O aparecimento do urbanismo entre as ciências, e dos urbanistas entre os pesquisadores, foi [...] consequência de novos problemas colocados por fenômenos cuja amplitude quase não conhecia exemplo na história” como a Revolução Industrial (BARDET, 1990, p.9). A industrialização revolucionou o progresso socioeconômico das cidades, gerou rápida expansão urbana, aumentou as densidades demográficas e a crescente procura por funções e serviços urbanos básicos. A sociedade e a economia industrial produziram novas necessidades, novos usos e modelos de ocupação, alargando a complexidade dos problemas urbanos e transformando as configurações socioespaciais. A partir da Revolução Industrial, o fenômeno urbano passou a ser entendido como processo histórico contínuo, constante e dinâmico. O urbanismo então designou “o planejamento do solo em todas as escalas, o estudo de todas as formas de localização humana sobre a terra, partindo da organização dos grupos densos [e se estendendo] a toda economia territorial”. (BARDET, 1990, p. 33). Ou seja, o planejamento urbano passou a ser o fio condutor das ações e políticas de ordenação e desenvolvimento urbano.

Primeiramente, as cidades foram alvos de projetos urbanos técnico-setoriais sanitários e de embelezamento urbano, que melhoraram a insalubridade, estabeleceram “códigos de regulamentos urbanísticos quanto às edificações e ao uso, à ocupação e ao parcelamento do solo” (CAMPOS, 1989, p. 6) e intervieram no espaço urbano usando “a monumentalidade como expressão da força da classe burguesa dominante, retratada numa

preocupação da ordenação do espaço urbano”¹ (CAMPOS, 1989, p. 8). Concomitantemente, surge “outro tipo de urbanismo, globalizante e político, [...] que procurou analisar a sociedade como um todo [...], desembocando em propostas de alteração radical da estrutura social e política, e ainda da organização da sociedade no espaço geográfico”² (CAMPOS, 1989, p. 8).

O moderno planejamento das cidades inicia-se, pois com essas duas visões do urbano, desenvolvidas no início da Revolução Industrial: a técnica-setorial fruto de uma ação prática governamental sobre as cidades, e a globalizante, política teorizadora e reformuladora das instituições sociais. (CAMPOS, 1989, p. 12)

Na década de 1930, o planejamento urbano baseava-se nos conceitos funcionalistas e tecnocráticos da Carta de Atenas³ e nas quatro funções básicas do urbanismo (habitar, trabalhar, circular e recrear); no zoneamento das funções, na valorização dos eixos de circulação e dos espaços livre e públicos, e na renovação urbana (tábula rasa) como forma de ordenação do espaço e expansão urbana. A prática preservacionista incidia sobre bens imóveis de caráter monumental. A cidade era pensada, em sua totalidade, a partir do zoneamento das funções que estruturava as áreas habitacionais em unidades de vizinhanças longínquas dos polos industriais, comerciais e institucionais. O planejamento urbano era realizado por técnicos, sem a participação dos agentes sociais e econômicos. Os planejadores propunham intervenções globais e integradas, onde o Estado assumia o papel centralizador das intervenções urbanas e das ações necessárias ao equilíbrio político, social e econômico das cidades.

Entre os anos 1950 a 1970, o planejamento funcionalista foi se modificando “por uma aguda visão da questão social, que se tornou claramente uma questão urbana fundamental”, e também por “uma nova visão conceitual: a de privilegiar determinados fatores como fatores-chaves, fatores estruturais no processo de planejamento da desejada transformação urbana” (CAMPOS, 1989, p. 23), em contraponto com a visão globalizante e tecnocrática. Também, neste período, a prática preservacionista reconheceu o sítio urbano e a arquitetura vernacular como bens patrimoniais, e se institucionalizou internacionalmente através da ONU/UNESCO⁴.

1 Exemplificado pelo Plano de Haussmann para Paris. Um “urbanismo estático-viário” que ordena o espaço público “através de uma rede de avenidas de grande porte, terminando, ou entremeadas de grandes praças e com um pano de fundo de edificações ordenadas.” (CAMPOS, 1989, p. 8)

2 Exemplificado pelo ideal de cidade-jardim difundido por Ebenezer Howard.

3 Documento elaborado em 1933 durante o 4º C.I.A.M. (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna), que propõe a formulação doutrinária do grupo para as questões relacionadas ao urbanismo.

4 ONU – Organização das Nações Unidas. UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Em 1972, foi instituída a “Convenção sobre a Salvaguarda do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural”, o “instrumen-

A partir dos anos de 1950, o debate sobre o desenvolvimento também se globalizou através da ONU. Nos anos de 1960, foi lançada a primeira Década do Desenvolvimento da ONU. Durante as décadas, um conjunto de ações surgiu com o objetivo de encontrar respostas ao problema do desenvolvimento e estabelecer um modelo internacional que almejasse não só a valorização dos aspectos econômicos, mas também o progresso social da humanidade. Consolidou-se “a consciência da necessidade urgente de um mundo mais justo, mais equilibrado” (MEDEIROS, 2002, p. 88). Na década de 1980, houve uma grande ênfase ao desenvolvimento sustentável, e, na década de 1990, consolidou-se conceito de desenvolvimento humano, sendo “concebido como um processo de crescimento da liberdade efetiva daqueles que, ao se beneficiar de seguir uma atividade, têm razão de atribuir-lhe valor”⁵ (MEDEIROS, 2002, p. 88).

Com o advento da globalização, em meados 1980, modificou-se o entendimento sobre as cidades, e o papel destas no âmbito regional, nacional e internacional. A globalização introduziu o paradoxo da diminuição das barreiras espaciais e da competitividade entre as cidades. Inseridas nesta nova dinâmica internacional, as cidades passaram a ser estrategicamente planejadas com foco na “competitividade urbana”. Ou seja, as cidades foram entendidas como mercadorias e planejadas como empresas, cabendo ao planejamento urbano a capacidade de atração de investimentos. Surgiram as “cidades-empresa”, e a elas incorporou-se o planejamento estratégico, visto que as cidades estavam “submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (VAINER, 2007, p. 76).

Ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e a execução de suas ações. (VAINER, 2007, p. 85)

O planejamento estratégico se opõe às especificidades dos usos e ao zoneamento das funções urbanas, defendendo a integração de usos e funções compatíveis. O plano global é substituído pelo plano estratégico e fragmentado da cidade, que valoriza o desenho urbano e prioriza intervenções pontuais, sendo a principal característica do

to jurídico mais conhecido da UNESCO, no sentido da definição e preservação do patrimônio mundial, cultural e natural, sobretudo porque prevê a proteção dos bens considerados de valor universal e excepcional através do procedimento de inscrição na Lista de Patrimônio Mundial”(MEDEIROS, 2002, p.55).

⁵ Texto original: “*un processus d'accroissement de la liberté effective de ceux qui en bénéficient de poursuivre toute activité de laquelle ils ont des raisons d'attacher de la valeur.*”

planejamento estratégico a inserção pontual de projetos considerados estratégicos para o desenvolvimento. As intervenções seguem o conceito de requalificação ou revitalização urbana, abandonando a tábula rasa e valorizando a sobreposição das camadas do palimpsesto urbano. Defende-se, na elaboração do plano, além do envolvimento dos técnicos, a participação dos agentes sociais e econômicos. A soberania do Estado dá lugar às parcerias com a iniciativa privada, compartilhando as responsabilidades e apostando na inserção da cidade no ranque da competitividade urbana.

O debate sobre o planejamento estratégico e a competitividade urbana podem ser exemplificados na configuração americana das cidades empresariais, como Baltimore; na reconstrução da cidade de Berlim como *show room* das novas tecnologias construtivas, e nas intervenções e revitalizações pontuais e estratégicas de Barcelona e Buenos Aires⁶. A maioria dessas políticas de transformação urbana aponta o patrimônio cultural como oportunidade de incremento econômico e desenvolvimento urbano, principalmente por fortalecer a imagem e a identidade local das cidades, estabelecendo-se como mercadoria valiosa para o *marketing* urbano. O uso, a valorização e a restauração do patrimônio cultural alcançam os mercados imobiliário e turístico, na difusão da cultura como mercadoria e do patrimônio cultural como objeto de consumo. As estratégias ofertam simultaneamente espaços e equipamentos com padrões internacionais próprios da globalização (centros de convenções, aeroportos, *shoppings*, hotéis, parques industriais), mas que valorizem características locais.

São esses parâmetros de planejamento, preservação e desenvolvimento que regem as políticas urbanas das cidades contemporâneas. Estas buscam a construção de uma rede de significados que produzam a identidade local, enquanto o planejamento urbano empenha-se em definir estratégias que garantam a atração de investimentos e desenvolvimento urbano. Os bens culturais são potenciais para a definição e a afirmação da identidade local; e as cidades-patrimônio têm seus bens culturais explorados como trunfo para fortalecer a imagem da cidade, fundamentar o *marketing* urbano e atrair o desenvolvimento sócio-econômico-cultural. O debate sobre valorização e preservação dos bens culturais se entrelaça ao debate do desenvolvimento e do planejamento urbano das cidades contemporâneas, especialmente quando as cidades-patrimônio se destacam

⁶ Ver ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; ERMÍNIA, Maricato. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2007 e MUÑOZ, Francesc. **Urbanalización**: paisajes comunes, lugares globales. Barcelona: Gustavo Gili, 2008.

como protegidas, ou tombadas, no âmbito nacional ou internacional. Eis, portanto, a questão central desta dissertação: a relação do planejar, do preservar e do desenvolver nas cidades-patrimônio. Como o processo de construção da cidade contemporânea, mediante o acúmulo das camadas do seu palimpsesto urbano, tem sido conduzido pela ação conjunta entre o planejar, o preservar e o desenvolver?

Planejar, no sentido de “tentar prever a evolução de um fenômeno, explicitar intenções de ações, estabelecer metas e diretrizes [...], buscar dissimular os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor se precaver contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios” (SOUZA, 2006, p. 149). Planejamento sempre num sentido de futuro, considerando que “planejamento não é um plano, planejamento é um processo. O planejador [...] faz uma contribuição modesta ao processo” (GUNN, 1995, p. 1178). No planejamento urbano, a construção de diretrizes e os processos de estruturação e ordenação do espaço urbano abrangem aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais; agrupam contribuições e parcerias entre técnicos, agentes políticos, agentes econômicos e sociedade; e objetivam o desenvolvimento urbano.

Preservar não só como a “ação global, consistindo em assegurar a proteção do patrimônio arquitetônico e natural contra a ação destrutiva dos homens por meio de uma legislação apropriada e a sua conservação no tempo com a ajuda de técnicas de intervenção, de consolidação e de restauração [...]” (MERLIN & CHOAY, 1998, p.707), mas também como a ação que busca garantir, por meio do desenvolvimento local, melhores condições de vida à população.

Desenvolver, no âmbito do desenvolvimento urbano, “um processo de difusão, em escala local, dos efeitos de crescimento, de inovação e de aquisições culturais, acompanhados por uma transformação, a partir de potencialidades locais, de estruturas econômicas, sociais e culturais” (MERLIN & CHOAY, 1998, p. 281). Ou, na conceituação de Souza (2006), desenvolvimento urbano seria “uma simples especificação, para o meio urbano, do desenvolvimento socioespacial em geral” sob a abordagem de “duas vertentes básicas e mutuamente complementares: a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social”, sendo este “o objetivo mais evidente e imediato de um planejamento e de uma gestão de urbanos” (p.129).

No cenário nacional, o planejamento e a prática preservacionista nascem na década de 1930, com a reestruturação institucional, social, econômica e política da Era Vargas.

Destaca-se, em 1937, a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e a criação de instituições de urbanismo, que demonstrava a preocupação em planejar e desenvolver o país, sob a concepção do planejamento urbano como atribuição do governo. A partir dos anos 1960, o autoritarismo militar instituiu órgãos federais de desenvolvimento nacional, como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), coordenador da política nacional de planejamento integrado e desenvolvimento regional e difusor do planejamento funcionalista no país. Nas décadas de 1970 e 1980, o país vivenciou o distanciamento entre planejamento e poder público. Com a constitucionalização da política urbana nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a década de 1990 é marcada pela legalização do plano diretor como projeto de lei, pelo retorno à elaboração dos planos e pelos debates nacionais acerca da política urbana. Tais debates culminaram na aprovação do Estatuto das Cidades⁷, atual instrumento que rege da política urbana do Brasil.

Atualmente, o planejamento urbano, entendido como ferramenta política e social de desenvolvimento e promoção das cidades, tem por expressão mais comum os planos diretores. O Estatuto da Cidade incrementou a política urbana pela inserção de novos instrumentos de uso, ocupação e promoção do solo urbano; assim como regulamentou novas formas de gestão municipal, participação social e parcerias público-privadas. A elaboração de planos diretores é obrigatória para os municípios com mais de vinte mil habitantes ou com características especiais, como cidades-patrimônio. É nesse contexto que as cidades-patrimônio brasileiras, normalmente de pequeno e médio porte, se apropriam da prática do planejamento urbano como meio de ordenar o território e atrair investimento e desenvolvimento. “Os núcleos preservados são cidades como todas as outras, complexas, dinâmicas, simbólicas. Reduzi-los a objetos estanques, a obras de arte, constitui, hoje, um equívoco que pode acabar por matar os próprios valores a serem preservados” (SIMÃO, 2006, p. 59).

A miscelânea dos conceitos funcionalistas, tecnocráticos e estratégicos, a competitividade urbana, a introdução de novas práticas, a participação social, a integração da iniciativa privada e as novas legislações estão transformando o planejamento urbano brasileiro e a forma de intervir nas cidades. “Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder

⁷ O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, vem regulamentar e incrementar o capítulo constitucional, artigos 182 e 183, que trata da política urbana. Segundo o Estatuto da Cidade, os municípios teriam cinco anos para atualizarem seus planos diretores segundo os novos instrumentos federais; passados mais de dez anos, sabe-se que muitas cidades ainda não finalizaram a revisão.

público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico.” (VAINER, 2007, p. 89)

Amplia-se o desafio dos planejadores urbanos, que, além de planejar o cumprimento da função social da cidade e a promoção do desenvolvimento local, devem considerar os diversos instrumentos locais, regionais e nacionais de regulação urbana, de proteção ambiental e de preservação patrimonial. “O planejamento urbano, apesar de todos os conflitos que dele emergem, pode cumprir um papel aglutinador, se realizado sob os parâmetros da democracia e da participação” (SIMÃO, 2006, p. 45). Ou seja, o planejamento urbano pode ser o articulador das políticas e planos de desenvolvimento e das aspirações da sociedade, o aglutinador do planejar, do preservar e do desenvolver das cidades.

Diante da realidade contemporânea, **Planejar – Preservar – Desenvolver** propõe entender como as cidades-patrimônio têm correlacionado as ações de planejamento e desenvolvimento urbano com as ações de preservação dos bens culturais. Como os instrumentos de preservação patrimonial têm se integrado aos de planejamento urbano? Ou, sendo o patrimônio cultural fator de desenvolvimento urbano e promotor de uma imagem singular para as cidades, como este tem sido incorporado aos planos diretores municipais?

No Brasil, o planejamento urbano é uma prática de constante renovação, pois a lei determina que os planos diretores sejam revisados a cada dez anos. Com o Estatuto das Cidades, as experiências brasileiras estão em processo de redefinição e muitas cidades vivenciam os conflitos emergentes do processo de planejamento urbano. Nesse contexto, **Planejar – Preservar – Desenvolver** busca entender como as cidades-patrimônio brasileiras, de médio e pequeno porte, estão conduzindo as ações do planejamento urbano e preservação do patrimônio cultural em prol da atração de investimentos e desenvolvimento urbano; levando em consideração não só os planos, mas também o contexto da competitividade urbana perante cidades brasileiras de maior porte, que são nacionalmente ou internacionalmente reconhecidas, como Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Olinda, São Luís, Brasília e Ouro Preto.

Para compreender o **Planejar - Preservar - Desenvolver** das cidades-patrimônio brasileiras de médio e pequeno porte, foi escolhido como objeto de estudo o conjunto de documentos de planejamento urbano e preservação patrimonial desenvolvido entre 1997 e 2008 para a cidade de Sobral. A cidade possui o perfil contemporâneo de planejamento que deseja ser estudado e passa por transformações espaciais, sociais, culturais e econômicas alavancadas

pelo tombamento do seu sítio histórico, em 1999, e pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), aprovado em 2000. Entre 1997 e 2008, foram elaborados estes documentos: Estudo de Tombamento Federal de Conjunto Urbanístico da Cidade de Sobral (1997) – ETF/Sobral, PDDU (1997 a 2000), Plano de Desenvolvimento Regional – (PDR Vale do Acaraú) (2003), plano de gestão local, denominado Por Amor a Sobral (2004), revisão do plano diretor, chamado Plano Diretor Participativo – (PDP) (2006 a 2008) e as Normas de Preservação do Sítio Histórico Urbano de Sobral – (NPSHUS) (2008). Entre 2003 e 2005, também foram realizados pelo IPHAN quatros inventários do sítio histórico.

Quais os conceitos de planejamento urbano e preservação patrimonial que estão inseridos nos documentos elaborados para a cidade de Sobral? Qual a continuidade, a coerência e a articulação entre os documentos de planejamento urbano e preservação patrimonial sobralense? Ou, quais as contradições e incoerências entre os documentos? Qual a relação de coerência e contradição entre os documentos e as intervenções implantadas na cidade?

Para responder a essas questões, os documentos sobralenses foram analisados à luz dos conceitos e palavras-chave que abraçam o debate sobre o planejamento urbano e a valorização do patrimônio cultural. A análise buscou nos documentos elementos que traçassem os conceitos adotados e identificassem a relação entre planejamento urbano e patrimônio cultural mediante o foco contemporâneo das cidades e dos bens culturais que estão sob a perspectiva da competitividade urbana. Segundo a sequência temporal de elaboração dos documentos, foram apontados os aspectos coincidentes ou diferenciados, convergentes ou divergentes, limitantes ou abrangentes na compreensão da cidade e do patrimônio cultural como elemento de atração de investimentos e desenvolvimento urbano, incluindo a correlação entre as intervenções planejadas e as intervenções implantadas na cidade.

Assim, a fim de atender aos objetivos propostos, a presente dissertação de mestrado foi estruturada em quatro partes. A primeira parte, **A Construção do Palimpsesto Urbano**, trata da contextualização teórica e objetiva compreender como os teóricos entendem o trinômio Planejar – Preservar – Desenvolver, incluindo uma rápida contextualização histórica da cidade de Sobral. A segunda parte, **Sobral Planejada e Preservada**, se detém na apresentação e análise dos documentos eleitos como objetos de estudo, identificando as palavras-chave, o fator de desenvolvimento e as diretrizes e projetos estratégicos. A terceira parte, **Sobral Desenvolvida**, analisa a continuidade, a

coerência e a articulação identificada entre os documentos; e a efetiva aplicação do que foi planejado ao articular os projetos indicados e as intervenções implantados na cidade entre 1997 a 2008. A **Conclusão** sintetiza as análises e apresenta alguns dos caminhos apontados entre 2009 e 2011, com base na experiência sobralense, e esboça conclusões gerais sobre a incorporação do patrimônio cultural nas ações de planejamento e promoção das cidades-patrimônio brasileiras de pequeno e médio porte, mediante a competitividade urbana.

Capítulo 1

PALIMPSESTO URBANO



Capítulo 1
Palimpsesto Urbano

1. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

A cidade emerge no cenário internacional como um dos principais atores na estratégia global e nacional do desenvolvimento, primeiro do desenvolvimento econômico, depois, do desenvolvimento humano. Não mais apenas espaços de representação materializada de um fazer social, mas agentes desse fazer social ao assumirem a responsabilidade da organização de uma política cultural, econômica e mesmo patrimonial que objetiva ao desenvolvimento, as cidades travam, entre si, um debate direto, sem fronteiras, típico de um mundo global e competitivo. (MEDEIROS, 2002, p. 68)

O “palimpsesto urbano” é palco das ações e intervenções urbanas que prepara, que transforma, que desenvolve a cidade para participar das redes urbanas. A construção da sua próxima camada reflete a busca pelo desenvolvimento urbano, que atualmente é influenciado pelos conceitos difundidos a partir da globalização e da competitividade urbana, que, conseqüentemente, permeiam as formas de planejar, preservar e intervir na cidade. Planejar a construção dessa nova camada é o desafio da gestão urbana contemporânea. No caso das cidades-patrimônio, o planejamento da próxima camada do palimpsesto urbano não deve apenas preservar os bens culturais, mas explorá-los em prol do desenvolvimento e da inserção urbana no meio regional, nacional ou internacional.

Segundo David Harvey (1992), a globalização é um processo de internacionalização que tem origem na derrubada das fronteiras usuais do espaço e do tempo, por meio da inserção de novas tecnologias de comunicação e locomoção, em especial a comunicação via satélite. “Muitas, senão todas, as ondas de inovação que têm modelado o mundo desde o século dezesseis são baseadas em revoluções no transporte e nas comunicações. [...] Cada grupo de inovações significou uma mudança radical na maneira de se organizar o espaço, deixando, portanto marcas muito distintas no palimpsesto urbano” (HARVEY, 1992). Maricato (2007) lembra que “a globalização não é apenas o resultado dos avanços tecnológicos ou da evolução dos mercados em competição. Ela é um fenômeno econômico, político e também ideológico” (p.129). Portanto, só é possível compreender as cidades contemporâneas a partir desse novo fenômeno que, com os avanços tecnológicos, também avança na forma de ordenação urbana, pois, das inovações tecnológicas, emergem novas formas de interação física, social e econômica do espaço urbano.

Para Sérgio Rouanet (2002), a globalização e a universalização estão inseridas na internacionalização, mas se contrapõem. “A globalização tende a nivelar todas as

particularidades, porque sua força motriz é a otimização do ganho, através de uma racionalidade de mercado que supõe a criação de espaços homogêneos. A universalização é pluralista, porque seus fins só podem ser atingidos por uma racionalidade comunicativa que supõe o desejo e o poder dos sujeitos de defender a especificidade de suas formas de vida” (p.237) e conseqüentemente dos espaços de suas cidades. “A globalização é a união dos conglomerados; a universalização é a união dos povos.” Ou seja, a sociedade é “objeto da globalização” e “sujeito da universalização” (p.40).

Muñoz (2008) faz uma leitura do internacionalismo, corroborando as afirmações de Harvey (1992), a partir das mudanças no processo de produção industrial ocorrido nas três últimas décadas do século XX. Aponta como primeiro fator a desindustrialização⁸ de importantes centros industriais. Como segundo fator, o início da desconcentração urbana, o avanço das tecnologias de produção e transporte, que possibilitou separar a produção industrial em partes, podendo essa produção se dar em lugares distintos e longínquos. Ou seja, ao mesmo tempo em que as indústrias pesadas iam diminuindo, foram sendo redistribuídas no território global novas indústrias, seguindo a lógica de fragmentação da produção industrial. Isso ampliou a possibilidade de inserção urbana das cidades no ranque da competitividade.

El primero es la desindustrialización, que caracteriza la evolución de las áreas urbanas de los países desarrollados durante las últimas décadas del siglo XX. Una evolución expresada fielmente por las crisis de algunos sectores y actividades industriales, que progresivamente, fueron perdiendo importancia y peso económico a escala local y regional [...] El segundo es la disponibilidad de nuevas tecnologías [...] que hicieron posible eliminar algunos procesos dentro de la cadena de producción y, sobre todo, permitieron simplificar, separar y fragmentar la mayoría de ellos. [...] El resultado era entonces muy claro: ya no era necesario concentrar todas las etapas de la producción en un mismo punto del territorio.[...] Lugares y ciudades que nunca habían estado en el mapa de las actividades productivas comenzaron a emerger como territorios donde se podían localizar fragmentos específicos de un proceso productivo entendido ya a escala global planetaria. (MUÑOZ, 2008, p. 14)

A partir desse processo de fragmentação da produção industrial, surge, na década de 1980, o que Muñoz (2008) denominou de “*hiperindustrialización*”. O novo

⁸ A desindustrialização a qual Muñoz (2008) se refere é as de indústrias pesadas: mineradora, siderúrgica, metalúrgica, automotiva, etc, que foram deslocadas ou eliminadas dos primários grandes centros industriais como Meio-Oeste americano e o Centro-Oeste da Inglaterra.

cenário econômico se caracterizou pela progressiva segmentação e especialização da atividade econômica, e “*distribución más difusa*” no território, abrindo possibilidade para que qualquer cidade se candidatasse a receber uma parte do processo industrial e, com isso, capital e desenvolvimento.

Até a década de 1970, imperava a ideia de desenvolvimento econômico, cujo entendimento pressupunha o crescimento econômico, associado, na maioria das vezes, ao progresso. De modo que a possibilidade de uma cidade receber empreendimentos industriais já pressupunha o progresso. Mas o conceito de desenvolvimento foi sendo transformado em paralelo com os conceitos e práticas de planejamento urbano.

Desenvolvimento econômico, desenvolvimento integrado, desenvolvimento durável, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano [...] o termo desenvolvimento vem se confirmando, nestes primeiros momentos de um terceiro milênio, como um elemento de reflexão indispensável da contemporaneidade. Todavia, embora o debate em torno deste tema, hoje, tenha atingido dimensões nunca antes vistas, o certo é que as preocupações relativas ao desenvolvimento [...] datam de mais de cinquenta anos. (MEDEIROS, 2002, p. 87)

O debate sobre o desenvolvimento foi conduzido pela ONU, que, na década de 1950, criou um Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e intermediou a assinatura de acordos mundiais em prol do desenvolvimento. Na década de 1960, lançou “a Primeira Década do Desenvolvimento da ONU [que representou] um passo inicial no sentido de encontrar respostas satisfatórias ao problema do desenvolvimento, concebido, então, em contraposição à ideia de subdesenvolvimento” (MEDEIROS, 2002, p. 88). Antes do lançamento da segunda década, a ONU promulga a Declaração do Progresso Social e Desenvolvimento, apontando aspectos de ordem social. Esse processo culminou, em 1974, coma Declaração e Promoção de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), que repercutiu fortemente no debate sobre o desenvolvimento. São integrados ao conceito de desenvolvimento aspectos sociais, ambientais e culturais. Hoje predomina o conceito de desenvolvimento humano, em que o homem deve ser o centro das preocupações e o foco de ações que propiciem melhorias da qualidade de vida.

Neste momento, a definição de desenvolvimento se limita à noção de um processo de crescimento econômico rápido, alicerçado na produção, na renda e na produtividade por habitante e regulado pelo Estado, enquanto Poder Central. Aqui, as dimensões

cultural e humana do desenvolvimento ainda inexitem. A concepção simplificada de que o progresso e a justiça social representam um estágio subsequente, natural e inevitável do crescimento econômico ou, inversamente, que o crescimento econômico é um pré-requisito para a justiça social, o progresso, o desenvolvimento, enfim, ainda prevalece. A inexpressividade dos resultados obtidos nesta primeira etapa leva a uma reestruturação [...] no sentido da adoção de uma Estratégia de Desenvolvimento Internacional, global, situada para além das fronteiras dos países ditos subdesenvolvidos. Tal estratégia, embora ainda definida em termos de crescimento econômico já dá ênfase aos objetivos de ordem social como partes integradas [...] de um mesmo processo de desenvolvimento. [...] É a consciência da necessidade urgente de um mundo mais justo, mais equilibrado que conduz a ONU a propor uma NOEI a ser edificada a partir do princípio que o desenvolvimento vem a ser uma necessidade absoluta e inadiável para cada uma das sociedades individualmente e da comunidade em geral como um todo. O debate, nascido a partir dos movimentos de independência, de descolonização, de mundialização, iniciado nos anos sessenta, torna aparente, nos anos setenta, a falência das estratégias internacionais de desenvolvimento até então aplicadas, norteadas, basicamente, pela transferência de modelos ditos universais ou de tecnologias estrangeiras. O que se verifica é que a importação destes modelos e tecnologias exógenos tende a acentuar as desigualdades e a corromper as estruturas sociais ao invés de promover, de fato, o desenvolvimento. [...] Isto conduz a uma reavaliação e expansão do conceito mesmo de crescimento econômico para além do aspecto material. Na realidade, a definição quantitativa de crescimento econômico cede lugar, pouco a pouco, a um novo conceito qualitativo de crescimento alicerçado em valores sociais e morais visando, sobretudo, à qualidade de vida. Enfim, a conjugação entre o desenvolvimento endógeno e o crescimento baseado em uma adaptação permanente no que diz respeito à estrutura social, consolida a ideia de que a questão do desenvolvimento deve ser tratada em termos não mais de um desenvolvimento econômico, e sim de um desenvolvimento integrado, ao qual se segue um desenvolvimento durável ou desenvolvimento sustentável e, mais recentemente, um desenvolvimento humano. (MEDEIROS, 2002, p. 88)

Souza (2006) mostra que a “expressão desenvolvimento urbano reveste, costumeiramente, uma mistificação, da qual muitos não se dão conta” (p.127), indo além de uma questão de desenvolvimento econômico e não se limitando ao desenvolvimento humano. Então, Souza (2006) conclui que o desenvolvimento urbano vem a ser “uma simples especificação, para o meio ambiente, do desenvolvimento socioespacial em geral, vale dizer, de uma mudança positiva das relações sociais e da organização espacial” (p.129), possuindo duas vertentes complementares, sem uma relação hierárquica. De um lado, a qualidade de vida, que se refere à esfera privada, considerando por melhoria na qualidade de vida “a crescente satisfação de necessidade, sejam elas básicas ou não básicas (distinção subjetiva e intersubjetivamente variável), sejam materiais ou imateriais, de uma parcela cada vez maior da população: educação, saúde, moradia adequada (na escala da habitação e na escala do bairro, o que pressupõe coisas como saneamento básico, equipamentos de

lazer e outras facilidades, e por aí vai)” (p.133). De outro lado, o aumento da qualidade da justiça social, que se relaciona à esfera pública, envolvendo comparativamente e subjetivamente “tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente” (p.134), sendo um exemplo emblemático da justiça social a garantia da acessibilidade aos portadores de necessidades especiais.

O fato é que a superação das barreiras espaciais e temporais, apontada por Harvey (1992), e a fragmentação da produção industrial, apresentada por Muñoz (2008), dinamizaram a economia mundial e ampliaram as possibilidades de investimentos urbanos; e a busca pelo desenvolvimento humano e urbano acirrou a competição entre as cidades. A gestão urbana, então, passou a “prestar mais atenção ao clima de negócios [...] e disso resultou o surgimento do que os estudiosos chamam de cidade empresarial” (HARVEY, 1992), uma cidade que objetiva a atração de capital.

O capital é um processo, e não uma coisa. É um processo de reprodução da vida social por meio da produção de mercadorias em que todas as pessoas do mundo capitalista avançado estão profundamente implicadas. Suas regras internalizadas de operação são concebidas de maneira a garantir que ele seja um modo dinâmico e revolucionário de organização social que transforma incansável e incessantemente a sociedade em que está inserido. (HARVEY, 1989, p. 307)

A fragmentação da produção industrial, em especial, enfatizou a competitividade urbana, pois cidades de médio porte começaram a penetrar o mercado produtivo. Muñoz (2008) afirma que cidade e produção deixaram de ser conceitos equivalentes e aponta que os planejadores urbanos perceberam a urgência em se planejar as áreas de expansão urbana, pois a nova reordenação urbana apresenta que a cidade

no era ya el entorno productivo por excelencia. Ciudad e produccion dejaban sí de ser conceptos equivalentes [...]. Um nuevo tipo de economia que no necesitava concentrar ni infraestructura, ni fuerza de trabajo, ni capital em um mismo lugar y que, em cambio, aprovechava las ventajas de la dispersión de los usos urbanos del suelo pro el territorios.[...] Un tipo de territorio donde las ciudades de tamaño intermedio, mas que las grandes capitales, comenzaban a emerger como centros importantes en el marco de la economía global. (MUÑOZ, 2008, p. 16)

A globalização, então, apresenta em si um paradoxo: um internacionalismo que minimiza as barreiras espaciais entre as cidades, mas que necessita enfatizar o localismo, as

qualidades e a identidade do lugar para atrair os investimentos. “Quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital” (HARVEY, 1989, p. 267). A partir dessa internacionalização, a qualidade do lugar tornou-se significativa por dois aspectos: pelo capital multinacional altamente móvel, em que vantagens competitivas podem ser resultantes da localização da produção; e pelo ponto de vista da competição pelo capital entre as cidades, em que a tarefa da gestão urbana é atrair produção móvel e flexível, bem como fluxos financeiros e de consumo.

Se os capitalistas se tornam cada vez mais sensíveis às qualidades espacialmente diferenciadas de que se compõe a geografia do mundo, é possível que as pessoas e a forças que dominam os espaços os alterem de um modo que os torne mais atraentes para o capital altamente móvel [...] a fim de atrair o desenvolvimento para o seu espaço particular. Assim, as qualidades do lugar passam a ser enfatizadas em meio às crescentes abstrações do espaço. A produção ativa de lugares dotados de qualidades especiais se torna um importante trunfo na competição espacial entre localidades, cidades, regiões e nações. (HARVEY, 1989, p. 266)

As cidades, entendidas e planejadas como empresas capitalistas, passaram a utilizar o “planejamento estratégico” como instrumento de política urbana que define as estratégias, direciona o crescimento, a atratividade e o progresso urbano. Vainer (2007) coloca que é a ideia de competição entre as cidades que insere no projeto teórico e político do planejamento urbano, o planejamento estratégico. Ou seja, “é a constatação da competição entre as cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano” (p.99).

há mudanças nas atividades econômicas, há mudanças na composição tecnológica de produção, há mudanças na relação de trabalho, há uma centralização no controle dos negócios e ao mesmo tempo a possibilidade e espraiamento da produção pós-fordista, há aumento na mobilidade do capital, esses e outros argumentos justificam, portanto, as mudanças urbanas e urbanísticas. (MARICATO, 2007, p.132)

Muñoz (2008) aponta que, diante da internacionalização, das mudanças na função social, econômica e espacial das cidades, e da necessidade de organizar e controlar a economia mundial, surgem as chamadas “cidades globais” ou “cidades mundiais”. As “cidades globais” encontram-se na escala superior da hierarquia mundial urbana, e

as demais cidades hierarquicamente posicionadas a partir da rede urbana em que está inserida, pois *“la especialización funcional de la ciudad dependerá entonces de la red o redes concretas em las que esa ciudad participe”* (p.20). Muñoz (2008) complementa:

la cartografía de la sobrecentralidad urbana es pues de la desigualdade territorial e se muestra a cualquier escala de análisis: planetaria, regional o metropolitana. En conclusion, el desarrollo de la economía global há significado una nueva definición de la centralidade urbana: si durante todo el ciclo fordista ésta dependia de la capacidade de la ciudad para desarrollar una función o funciones centrales o estratégicas, en el momento actual se define más bien en términos de red. Es decir, mucho más importante que la función realizada es em qué red o redes económicas e em contacto com qué otros territorios y ciudades se desarrolla es función. Por tanto, la misma función urbana puede dotar la ciudad de mayor o menor centralidade según cuál sea la red donde essa ciudad participe y las condiciones em que lo haga. (MUÑOZ, 2008, p. 20)

Souza (2006) corrobora a ideia da existência de uma rede de cidades, apresentada por Muñoz (2008), quando vai de encontro à ideia de “localismo” como foco exclusivo do planejamento. O autor defende que uma cidade

não está e nem estará jamais em condições de atuar como uma promotora de transformações socioespaciais mais ambiciosas – pela simples razão de que toda uma vasta gama de fatores de sérios gargalos e dificuldades, que se manifestam sob a forma de problemas urbanos, surgem e operam em escalas supralocais, e não podem ser propriamente influenciados a partir de uma única cidade, por mais importante que seja. (SOUZA, 2006, p. 147)

Para a inserção urbana nas redes internacionais, Harvey (1992) aponta para a “cidade-empresarial” quatro macro opções de investimento urbano, “opções distintas, mas de forma alguma exclusivas”: (1) capacidade de produção de bens e serviços para uso local ou para exportação – esta opção demanda uso de mão de obra especializada e atrai investimentos em infraestrutura (transporte, comunicação, educação, pesquisa e planejamento); (2) consolidação de centros de consumo, seja para o turismo de compras, cultura e lazer, seja para a promoção de eventos (feiras, festivais, exposições, esportes, concertos), os centros de consumo oferecem uma “base econômica para resgatar o passado [preservação patrimonial], melhorar a qualidade de vida e fornecer o tipo certo de infraestrutura – hotéis, parques, centros culturais, museus de todos os tipos, lojas e áreas de lazer”; (3) atração de “indústrias de escritórios”, ou seja,

“serviços financeiros e de negócios, seguro, pesquisa e desenvolvimento, e atividades administrativas em grande escala”, esta terceira opção atrai a combinação de estratégias públicas e privadas e equipamentos como aeroportos e serviços de comunicação de alta velocidade; e (4) o fortalecimento das políticas públicas tributárias e de investimento que redistribuíam bens e rendas.

Os caminhos apontados por Harvey (1992) demonstram que, apesar da difusão do conceito de desenvolvimento integrado e humano, no âmbito mundial, e a existência das redes de cidades, o planejamento urbano, em especial o estratégico, deve primordialmente partir do desenvolvimento local⁹. Este pode ser alavancado pelo planejamento urbano, seu sucesso congrega uma série de fatores, desde questões de infraestrutura urbana e social, passando pela consolidação da economia, a questões de preservação ambiental e patrimonial. O fato é que o desenvolvimento local é um processo urbano contínuo, que deve ser considerado em consonância com a rede global de cidades.

A qualidade do lugar permanece sendo enfatizada como fator e ponto de atração do capital, sendo o espaço urbano o bem maior a ser consumido, portanto estrategicamente planejado. Considerando a “época da comunicação de massa, telecomunicações e intensa produção cultural, a imagem de uma cidade torna-se tão importante quanto a realidade” (HARVEY, 1992). Na “cidade-empresarial”, tanto os gestores urbanos, quanto os empreendedores e arquitetos – responsáveis pela criação e materialização das intervenções – buscam reproduzir a oferta dos bens de consumo materiais e culturais no espaço urbano, tendo por referência cidades internacionais que estão sendo bem sucedidas como Paris, Barcelona, Buenos Aires, Berlim e Baltimore.

Nessa empreitada, o mais difícil é “projetar uma imagem sem substância para sustentá-la. [Como] a imagem é um chamariz inicial que atrai o capital e as pessoas [...], uma das tarefas do planejamento urbano é construir uma imagem urbana em termos tangíveis” (HARVEY, 1992). Esses conceitos têm permeado o mundo; no Brasil, os conceitos de “cidade-empresarial” e de prática do planejamento estratégico, em detrimento da prática do planejamento funcionalista e tecnocrático, vêm se consolidando a partir da década de 1990.

9 Segundo o Dicionário de Urbanismo de Merlin & Choay (1998), o desenvolvimento local pode ser caracterizado pela disponibilização de ferramentas de informação e de formação; por instrumentos de encorajamento às formas intercomunitárias de cooperação de desenvolvimento urbano; pela ação de organismos não governamentais, associações, etc.; por considerar o desenvolvimento local nos planos regionais; pelo desenvolvimento de formas modernas de comunicação; e por uma política local da habitação e a participação das coletividades no desenvolvimento local (p. 282).

A prática do planejamento urbano no Brasil teve seu embrião na Era Vargas (1930 -1945). Vargas investiu na reestruturação institucional, social, trabalhista e política do governo, na economia industrial e em empresas estatais. Nas décadas de 1940 e 1950, foram criadas instituições de urbanismo sob a concepção do planejamento urbano como atribuição do governo, conforme difundido pelo planejamento funcionalista. Departamentos municipais de urbanismo, comissões técnicas das cidades e instituições federais como o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) (1945) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (1959) comprovaram a preocupação emergente em planejar o desenvolvimento país. Formaram-se, ainda, institutos de estudos e pesquisas urbanas como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e bancos destinados ao financiamento de obras públicas como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (1952).

A centralidade e o autoritarismo da Ditadura Militar (1964 a 1985) mudaram o regime político do país e difundiram mais órgãos federais com intuito de impulsionar o desenvolvimento nacional. Nesse contexto, foi criado, em 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH), e, subordinado a ele, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), este último órgão teve a prerrogativa de elaborar e coordenar a política nacional de planejamento integrado e desenvolvimento regional. O SERFHAU durou onze anos e movimentou a produção de planejamento urbano, disseminando a prática funcionalista e tecnocrática de planejamento no país. Apesar do montante de investimento, quase todos os planos urbanos não foram colocados em prática.

Flavio Villaça (1999) denomina esse período de “planejamento integrado e superplanos”, em que “os planos não poderiam limitar-se a obras de remodelação urbana, eles deveriam ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região” (p. 212). Nos anos 1970, após a fase SERFHAU, “os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples [...] feito pelos próprios técnicos municipais” (p. 221). Na década de 1980, ainda segundo Villaça, há um distanciamento da elaboração dos planos urbanos, ou da prática do planejamento urbano, e das ações do poder público, ou das intervenções urbanas. Inclusive, os órgãos de planejamento se transformaram em institutos de pesquisas. “O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado como uma atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado” (p. 222).

Atualmente, a prática do planejamento urbano, no Brasil, se reflete na elaboração de planos diretores. Na década de 1990, a elaboração de planos diretores municipais voltou ao cenário político quando a sua elaboração se tornou constitucionalmente obrigatória¹⁰ para as cidades com mais de vinte mil habitantes ou com características excepcionais, como as cidades-patrimônio. O plano diretor passou a ser um projeto de lei e claramente um instrumento político. E foi então que as cidades de médio e de pequeno porte, e notadamente as cidades-patrimônio, entraram no circuito brasileiro de planejamento urbano.

A década de 1990 foi considerada como fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do país. (VILLAÇA, 1999, p. 235)

A politização levantada por Villaça (1999) na década de 1990 culminou na aprovação, em 2000, da Lei do Estatuto da Cidade¹¹, lei federal que regulamenta a política urbana e apresenta novos instrumentos de uso, ocupação e promoção do solo urbano. O Estatuto incrementa as formas de planejamento e gestão municipal ao exigir que se cumpra a função social da propriedade e a participação ativa da sociedade, e ao regulamentar a prática de iniciativas público-privadas. A função social da cidade e do planejamento urbano não só conta com a exacerbação de novas construções e modernas infraestruturas urbanas, mas também deve garantir a preservação e o uso equilibrado dos bens ambientais e patrimoniais, em prol do desenvolvimento urbano e humano.

Diante da instituição do Estatuto das Cidades, em que a gestão municipal e a gestão participativa ganham importantes instrumentos legais, abre-se aqui um espaço para colocar um debate levantado por Souza (2006) sobre planejamento e gestão, quando aponta que alguns autores tendem a eliminar uma das práticas ou confundi-las enquanto conceitos. Souza (2006) esclarece que o planejamento se remete ao futuro, de médio e longo prazo; e a gestão se remete ao presente, a gerir uma situação com os recursos disponíveis.

10 Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 tratam da política urbana do país.

11 Estatuto da Cidade, Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta e incrementa os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Encarados desta forma, gestão e planejamento não são termos nem intercambiáveis, nem concorrentes; eles dizem respeito a diferentes tipos de atividades, atividades essas complementares uma em relação à outra e que não se encontram em relação hierárquica entre si, mas tão somente possuem referenciais temporais distintos. Teoricamente, o planejamento é a preparação para a gestão futura, em que o que se busca é evitar ou, pelo menos, minimizar problemas além de ampliar margens de manobra; quanto à gestão, ela é, ou deveria ser, ao menos em parte, a administração das condições e dos resultados que o planejamento pretérito ajudou a construir. (SOUZA, 2006, p. 151)

Relacionando planejamento, gestão e sociedade, Souza (2006, p. 260) mostra que “planejar e gerir uma cidade envolve, diretamente, a vida de uma coletividade. Planejar e gerir uma cidade não significa planejar e gerir coisas, mas planejar e gerir relações sociais”.

Souza (2006) também alerta sobre a criação de instrumentos de regulação urbana, de certa forma “flexibilizadores”, como as operações consorciadas e a criação de zonas especiais, que enfraquecem o poder regulatório do Estado, pois “se substitui em larga medida um controle mais ambicioso do solo urbano por um imediatismo mercadológico, em cujo âmbito, para atender ao capital privado, as regras podem ser transgredidas sem maiores cerimônias, em meio a negociações e parcerias entre o Poder Público e os investidores” (p. 164).

Retornando ao processo de planejamento urbano brasileiro, Vainer (2007) afirma que o modelo de planejamento estratégico “vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat)¹² e de consultores internacionais, sobretudo catalães¹³, cujo o agressivo *marketing* aciona, de maneira sistemática, o sucesso de Barcelona”(p.75). Vainer (2007) reforça que “o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (p. 76). Segundo Márcio Valência (2007), no país, “o planejamento estratégico de cidades estabelece-se, assim, como uma forte característica do desenvolvimento urbano contemporâneo, a partir dos anos 1990, dando novo impulso às reformas dos centros e outras áreas degradadas das cidades”. Otília Arantes (2007, p. 13) afirma que a gestão, a sociedade e os urbanistas têm se apoiado em “uma espécie de teorema-padrão”.

12 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat).

13 Vainer (2007) destaca como consultores catalães Manuel de Forn, Jordi Borja e Manuel Castells.

Que as cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhes promete se, e somente se, forem devidamente dotadas de um Plano Estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização, e isto a cada oportunidade de renovação urbana que porventura se apresente na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada.

Então, “para efeito de seu planejamento, a cidade toma como protótipo a empresa privada” (VAINER, 2007, p. 85). A “cidade-empresarial” assume os conceitos de produtividade, competitividade e subordinação à lógica do mercado e fortalece parcerias entre o público e o privado. “Ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e a execução de suas ações” (VAINER, 2007, p. 86). O planejamento estratégico, então, considera a cidade como uma empresa, o espaço urbano como uma mercadoria que deve ser vendida e consumida, onde as qualidades e especificidades do lugar devem contribuir para a construção e o fortalecimento da imagem da cidade e do *marketing* urbano. O foco central do planejamento passa a ser a problemática da “competitividade urbana”, onde o planejamento estratégico é assumido como base do desenvolvimento urbano.

Marcelo de Souza (2006) entende que a “competitividade urbana” também está refletida na dialética gestão e planejamento. Imaginava-se que o planejamento funcionalista e tecnocrata, classificado por Souza (2006) como clássico ou regulatório, poderia “disciplinar o capital privado em prol do bem comum” (p.164), enquanto o planejamento estratégico, denominado por Sousa (2006) como “empresarialismo urbano”, é obcecado pela gestão, porém não rompe com o tecnocratismo.

Se o velho planejamento regulatório simplesmente esvazia o planejamento de sua dimensão política ao ser refratário a debate público, a gestão e o planejamento empresarialista (planejamento estratégico de cidades) igualmente são despolitizadores, pois se limitam a caricaturar a política sob a forma de parcerias público-privadas e encenações de participação. (SOUZA, 2006, p.165)

Vainer (2007) apresenta outra faceta da despolitização do planejamento estratégico ao afirmar que “a instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto polis” (p.91). É embutida, na ideologia de planejamento, uma consciência de crise e de patriotismo, onde a consciência de crise é um “sentimento fugaz” que, com a promoção da cidade, através

da originalidade do desenho urbano e do fortalecimento da identidade local, transforma-se num “consciente e durável patriotismo de cidade [que], ao contrário do sentimento de crise, não é condição, mas resultado do próprio projeto – na verdade, é simultaneamente resultado e condição” (p.94). Nas palavras de Harvey (1992):

A produção orquestrada de uma imagem condutora, se bem-sucedida, também contribui para a solidariedade social através do orgulho cívico e da lealdade a um lugar. Mais importante do que isso, em minha opinião, é o modo como a imagem urbana oferece refúgio mental num mundo que se tornou pequeno a ponto de parecer quase sem lugar.

A imagem da cidade atrai investimentos e fortalece a afetividade da população. Como apontado por Vainer (2007), isso faz parte da estratégia de *marketing* urbano. Porém, essa relação positiva da sociedade com a cidade também pode contribuir para solidificar a prática da gestão participativa, desde que não seja ofuscada pela busca incessante e a todo custo pelo capital. A ideologia por uma atrativa imagem da cidade não pode ofuscar os problemas urbanos que verdadeiramente necessitam ser solucionados no planejamento urbano. Especialmente no Brasil, os principais problemas urbanos não estão na questão da imagem, mas sim na infraestrutura de serviços e equipamentos urbanos de saneamento básico, circulação, transporte público, habitação e assistência social. Negar esses problemas é negar as necessidades primordiais da sociedade; é, também, negar a cidade como espaço social, é negar o papel político que o planejamento urbano deve possuir.

Nesse novo arcabouço estratégico, Arantes (2007) apresenta o papel da cultura na produção das cidades. A “cidade-cultural-empresarial” é a conjunção entre o modelo europeu de requalificações urbanísticas, de intervenções pontuais de valorização do lugar, especialmente por intermédio da inserção de novos equipamentos, e exploração cultural e empresarial como base para o desenvolvimento urbano; e o modelo americano da cidade como máquina de riquezas, da substituição do controle da expansão pelo incentivo ao crescimento urbano e da união de investimentos públicos e privados para produzir a nova configuração urbana. A autora mostra que gerar respostas competitivas aos desafios da globalização é recheiar as cidades com equipamentos que alimentem a vida cultural e empresarial – museus, centro de convenções, hotéis, aeroportos e *shoppings*. As intervenções urbanas focam na inserção desses novos equipamentos e na valorização da cultura local, em especial patrimônios culturais, capazes de contribuir para a atração de

investimentos (capital) e pessoas. Estas são formas de investimento apontadas por Harvey (1992): a consolidação de centro de consumo (turismo) e centro de negócios, em que a cidade é uma mercadoria consumida por meio dos seus equipamentos e espaços urbanos.

Toda mercadoria tem como fim o consumo e a “cidade-mercadoria” deve ser vendida. “O que é que, afinal de contas, se vende quando se põe à venda uma cidade?” (VAINER, 2007, p. 78). Eis o trabalho do *marketing* urbano: detectar, por meio do diagnóstico da cidade e dos mercados, qual o tipo de consumidor sensível aos atributos que a cidade oferece. Daí a dualidade em oferecer, simultaneamente, espaços e equipamentos com padrões internacionais – centros de convenções, parques industriais, aeroportos, hotéis, *shoppings* – e espaços que deem singularidade e identidade ao lugar. Nesse contexto, o patrimônio cultural é mercadoria valiosa para o *marketing* urbano (VAINER, 2007, p. 78):

Desde os anos 1980, disseminam-se os discursos sobre o *city marketing*, a cidade como mercadoria global. A necessidade de atrair fluxos de capital que, em tese, garantiriam a sobrevivência e o crescimento das cidades, faz com que muitas delas adquiram o pacote de tecnologias gerenciais do urbano. Tal pacote inclui o planejamento estratégico, a criação de consensos entre os cidadãos, o patriotismo de cidades, etc. (LEITE, 2006, p.49)

Assim como no planejamento e no desenvolvimento, o conceito de patrimônio foi se transformando nas últimas décadas. Segundo Medeiros (2002), “conservar e proteger o que se convencionou chamar, hoje, de patrimônio cultural ou patrimônio mundial parece ser um dogma de caráter universal” (p. 34). Porém, o conceito de patrimônio cultural é “uma construção social alicerçada no processo de expansão do conceito de monumento histórico” (p. 34), que, junto aos termos monumento e patrimônio, revela-se como as “palavras-raízes” desse processo. Antes da Revolução Industrial, o conceito de monumento histórico aproximava-se dos atributos “de autenticidade, de antiguidade, de rememoração, de exceção, de historicidade, de arte... no decorrer dos anos, [o conceito] adquire uma outra feição associada à reconceituação destes antigos valores e ao surgimento de novos, como o valor de representatividade, o valor de exemplaridade, o valor de identidade e o valor de nacionalidade” (p. 34). Com o advento do Estado Moderno, o monumento passa a ser visto como objeto repleto de “significado simbólico de lugar de memória [...] [com] propriedade de comunicar socialmente, de representar o Estado-Nação, [podendo se falar], então, em patrimônio histórico ou patrimônio histórico e artístico nacional” (p. 35).

Enfim, entre 1830 e 1960, o patrimônio histórico e artístico nacional conhece expansões sucessivas [...] as transformações e expansões vividas por este conceito em termos não apenas de valor, mas também, de tipologia, de quadro cronológico, de público e da legislação e disciplinas associadas à preservação patrimonial. No que diz respeito à tipologia, [...] conhece uma primeira expansão quando vai além das categorias de bens móveis e imóveis e se estende à natureza, compreendida, então, como paisagem, e aos objetos e sítios de caráter arqueológicos. Ainda na primeira metade do século XX, a noção de patrimônio histórico e artístico nacional, enquanto bem imóvel edificado, imobiliário, conhece uma primeira expansão quando passa da concepção de 'edifício isolado' à de 'edifício isolado contextualizado'. Daí, o conceito evolui do edifício ao seu entorno mais imediato. Paralelamente às expansões valorativas e cronológicas [...], a temática patrimonial conquista [...] um público mais amplo, ainda que circunscrito a uma pequena elite composta, majoritariamente, de técnicos especializados, intelectuais e políticos. [...] No âmbito das disciplinas voltadas à preservação patrimonial, estas também constituem apenas uma das dimensões do processo global [...] na direção da concepção de patrimônio cultural [...]. Ao longo deste processo, duas categorias maiores de proteção patrimonial se revelam: a restauração¹⁴ e a renovação urbana¹⁵. (MEDEIROS, 2002, p. 41)

Até a década de 1950, “a questão patrimonial constitui-se como um fato nacional, um projeto de construção de cada uma das nações individualmente” (MEDEIROS, 2002, p. 44). Tal fato começa a mudar com a criação da ONU e da UNESCO, a Secretária de Cultura das Nações Unidas. Então, a construção do patrimônio cultural passa a ter um caráter de valor mundial. O marco da instituição de patrimônios culturais mundiais é a campanha internacional pela proteção do patrimônio cultural da Núbia, no Egito, em 1960.

Etapa inaugural de uma série de campanhas internacionais que a sucedem, a Campanha do Egito conduz a comunidade internacional a uma consciência maior acerca da importância da questão da preservação patrimonial e, a partir daí, a organizar de forma mais eficaz e sistemática sua proteção, por meio de Recomendações e Convenções Internacionais dirigidas aos diversos Estados-membros. Pois é justamente após o lançamento desta campanha inicial que aparecem, quase trinta anos depois da Carta de Atenas, os primeiros documentos internacionais referentes à preservação dos bens patrimoniais em situação de paz. (MEDEIROS, 2002, p. 45)

14 Sobre os conceitos e práticas de restauração, aconselha-se, dentre outras, a leitura de autores como John Ruskin, Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc, Camilo Boito, Cesare Brandi (Coleção Artes e Ofícios, da Editora Ateliê Editorial) e William Morris.

15 A prática da renovação urbana é vinculada à prática do planejamento funcionalista, em que a ordem era renovar, fazer nova toda área urbana. A proteção e a valorização do patrimônio incidiam especificamente sobre os monumentos, sem considerar o seu entorno (edificações vernaculares) ou o traçado urbano preexistente. O que demonstra visão limitada da cidade como patrimônio.

O outro marco para consolidação do conceito de patrimônio cultural é o II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos dos Monumentos Históricos¹⁶, em 1964. Elabora-se a Carta de Veneza, onde “a apologia ao monumento histórico, enquanto edifício isolado de caráter monumental, [defendido pela Carta de Atenas e pela prática da renovação urbana], cede lugar ao reconhecimento da dimensão urbana, do sítio urbano, como expressão do patrimônio cultural” (MEDEIROS, 2002, p. 44). O reconhecimento do sítio urbano passa, então, a caracterizar a existência de cidades-patrimônio, e a tê-las como cidades singulares no âmbito da competitividade urbana, pois a mercadoria espaço urbano passa a ser uma mercadoria reconhecidamente excepcional pela esfera regional, nacional ou internacional.

Espaço urbano, sítio urbano... Pensá-lo como uma das dimensões de produção do patrimônio cultural, talvez, inclusive, a mais importante, pressupõe reconhecê-lo enquanto construção social de caráter urbano. Ou, em outras palavras, significa concebê-lo a partir da invenção do patrimônio cultural em sua concepção mais ampla, através da sua elaboração como lugar de memórias plurais, palco de produção e reprodução sociais do espaço urbano e objeto de institucionalização pelo Estado. [...] Afinal, o tecido urbano é um conjunto de exemplares de arquiteturas maiores e menores que, ao longo do tempo, vão se substituindo umas às outras, refletindo, fisicamente, as transformações da sociedade que o cria e o vivencia, segundo suas necessidades e crenças e conflitos. [...] Em resumo, transforma-se a sociedade, modificam-se as formas de materialização desta no espaço, mas a relação espaço/sociedade permanece. (MEDEIROS, 2002, p. 46)

Carlos Lemos (2006), então, subdivide a “mercadoria” Patrimônio Cultural em três grandes categorias: o meio ambiente – elementos pertencentes à natureza; o conhecimento, as técnicas e o saber fazer – elementos não tangíveis que demonstram a interação do homem com o meio ambiente; e os bens culturais – coisas, objetos, artefatos e construções obtidas a partir do saber fazer. Sobre a instituição do que preservar, Lemos (2006) aponta dois parâmetros: apropriação do espaço, ou seja, a identificação das relações

¹⁶ Em 1931, “a capital grega abriga [...] a primeira conferência internacional em torno da questão da preservação do patrimônio cultural [...] um primeiro passo rumo à mundialização da prática de construção de patrimônios culturais. [...] se segue à II Grande Guerra [...] uma nova perspectiva dos encontros internacionais, que se constrói ainda à sombra [...] das transformações político-econômicas e culturais do pós-guerra”. Em 1933, Atenas acolhe a IV edição do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), “que se desenvolve em torno do tema central de A Cidade Funcional e cujos debates resultam na famosa Carta de Atenas (JEANNERET-GRIS, 1957) de autoria de Le Corbusier”. “Entre a Carta de Atenas de 1933 e a Recomendação Relativa à Salvaguarda da Beleza e do Caráter das Paisagens e Sítios de 1962, o único documento referente ao patrimônio lançado pela UNESCO é a Convenção sobre a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, adotada em 14 de maio de 1954 em Haia” (MEDEIROS, 2002, p. 45).

entre o traçado urbano e o sítio original, verificando o terreno, as técnicas construtivas e as convicções intelectuais; e a relação espacial do traçado urbano com as edificações e os espaços livres públicos e privados com ênfase na preservação das visuais cênicas. E Medeiros (2002) complementa:

Qualquer que seja a instância em que o processo de construção social do patrimônio cultural se estabeleça, considera-se que este tende a funcionar, segundo definição de Pierre Bourdieu, como um campo, caracterizado pelas relações entre diversas forças de caráter econômico, político, cultural e simbólico, bem como pelas lutas em prol da conservação ou transformação destas mesmas relações de forças. Trata-se de entender a coexistência, em um mesmo campo, o patrimonial, de mais de uma instância de ação: a local, a nacional e a supranacional. (MEDEIROS, 2002, p. 22)

Percebe-se, pela evolução do próprio conceito de patrimônio cultural, que o debate sobre a preservação patrimonial vai além da ação local, nacional ou internacional de assegurar, por meio de uma legislação apropriada, a proteção e a conservação dos bens arquitetônicos, urbanísticos, arqueológicos ou ambientais, contra a intervenção do homem, que, na maioria das vezes, intervém para destruir ou descaracterizar o patrimônio cultural. Tal como não se limita às questões relativas às técnicas de restauro e conservação dos bens patrimoniais. O debate se propõe a inserir o patrimônio cultural como meio de desenvolvimento local, contribuindo para aprimorar o espaço urbano das cidades-patrimônio por meio da valorização dos bens culturais nelas existentes e contribuir para melhorar a qualidade de vida da população habitante.

No Brasil, o Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN), órgão federal responsável pela eleição, preservação e fiscalização dos bens históricos, é fundado em 1937¹⁷. Até os anos de 1970, a instituição atuou cumprindo suas atribuições de identificação, catalogação, restauração, preservação, fiscalização e difusão dos bens culturais no território brasileiro, período em que “as políticas públicas devotadas à proteção patrimonial [cambiaram] de acordo com os conceitos de identidade nacional dos governos que se [sucederam] no poder” (FUNARI & PELEGRINI, 2006, p. 47).

A década de 1970 é marcada pelo Programa de Reconstrução das Cidades Históricas, incrementando o turismo no país (1973); pela implantação da Política Nacional de Cultura (1975); pela parceria entre o Brasil e a UNESCO, quando o país implementa a

¹⁷ Em 1937, foi instituído o Decreto Lei nº 25, instrumento legal que organiza a política brasileira de tombamento, preservação e fiscalização do patrimônio histórico e artístico nacional, até os dias de hoje.

Convenção do Patrimônio Mundial (1977); pela reforma administrativa do IPHAN, que cria Diretorias Regionais para descentralizar a ação patrimonial e difundir sua atuação; e pela criação de órgãos estaduais e municipais em prol da proteção dos bens históricos e naturais. “A descentralização das políticas de preservação no Brasil representou [...] uma etapa de transição em que o patrimônio vai sendo incorporado às políticas públicas, se articulado ao desenvolvimento regional e ao incremento do turismo” (LEITE, 2006, p. 26).

As ações e políticas de valorização e conservação do patrimônio nacional foram ampliadas e mais bem divulgadas a partir dos anos 1990, quando surge “o desenvolvimento de um novo modelo de preservação do patrimônio no Brasil, cuja principal orientação revela-se na frase do então ministro da Cultura, Francisco Weffort (1999): O patrimônio cultural no Brasil não é só uma questão de cultura, mas também de matéria econômica” (LEITE, 2006, p. 26).

Essa ampliação da noção dos bens a serem preservados foi reforçada pelas políticas públicas de incentivo fiscal, voltada para a cultura. A Lei nº 2.505/1986, conhecida como Lei Sarney, constituiu, de um lado, um significativo impulso no âmbito da proteção do patrimônio. Mas, de outro, propiciou o desenfreado desenvolvimento do *marketing* cultural, que se consolidou nos anos 90. Ações pelo patrimônio tornavam-se veículos de propaganda empresarial que, não raro, espetacularizavam o patrimônio, tornando-o como produto cultural (uma mera mercadoria). O Decreto nº 8.313, conhecido como Lei Rouanet, editado em dezembro de 1991, também reiterou os princípios norteadores da Lei Sarney e instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), cujo propósito central era incentivar e desenvolver projetos culturais por intermédio de recursos oriundos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e do Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart). (FUNARI & PELEGRINI, 2006, p. 50)

Além dessas leis de incentivo nacional, o Brasil celebrou, ainda nos anos 90, “o maior acordo financeiro de sua história, através da parceria entre o Ministério da Cultura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Desse consórcio, [...] que envolveu, também, a participação de empresas nacionais, surgiu o Programa Monumenta/BID” (LEITE, 2006, p. 27). O Monumenta é um programa estratégico do Ministério da Cultura com apoio da UNESCO. As negociações com o BID, que apoia o programa financeiramente, iniciaram em 1995, mas apenas em 2000 o Programa efetivamente começou a atuar no país. O conceito do Monumenta procura conjugar a recuperação e preservação do patrimônio com o desenvolvimento econômico e social, atuando em cidades-patrimônio protegidas pelo IPHAN.

Leite (2006) relembra que a relação entre política de preservação e economia não era algo novo, agora sendo cada vez mais acentuada, visto que cultura se transformava em

produto, esta forma de empreendimento havia sido empregado em intervenções em Paris, já no ano de 1962; e apontada na Carta de Veneza (1964) e no Encontro de Quito (1967), com incentivo às parcerias público-privadas nas práticas preservacionistas e intervenções patrimoniais. Leite (2006) expõe que, nos anos 1990,

acentuaram-se as perspectivas de preservação voltada para o mercado. A participação do setor privado no gerenciamento das políticas de patrimônio transforma-o, de bem simbólico, em bem mercadoria cultural. O processo implica forma de interação baseada no consumo e pressupõe, em primeiro lugar, uma operacionalização dos modos de preservação a partir das necessidades do mercado. Na prática, isso significa uma seleção de bens que potencialmente pudesse corresponder às expectativas de retorno financeiro dos altos investimentos privados. (LEITE, 2006, p. 27)

Funari e Pelegrini (2006) legitimam a afirmativa de Leite (2006), ao lembrarem que, apesar das políticas preservacionistas no Brasil se predisporem a tratar a cidade como documento, valorizando a complexidade do palimpsesto urbano como fato histórico, “a associação dos bens culturais ao seu valor de mercado corroborou para aumentar o consumo cultural e transformar a paisagem historicamente construída em ruínas patrimoniais de *marketing* citadino, ou seja, transformar a cidade histórica em objeto de consumo [...] uma vez que, não raro, intervenção no conjunto histórico limita-se a recuperar apenas a plasticidade expressa no traçado e nas características estéticas das construções” (p.52). Esses autores exemplificam esse tipo de intervenção com a restauração do Pelourinho, em Salvador, e dos centros históricos de Olinda e Recife, assim como com as contribuições do Projeto Cores da Cidade¹⁸, no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Fortaleza. Porém, os autores também ressaltam que ações de reabilitação e transformação de áreas patrimoniais em áreas de interesse turístico, onde se busca resgatar a memória social e histórica e não apenas a redução do patrimônio a cenários, vem sendo implementadas em significativos conjuntos patrimoniais pelo Monumenta.

Conclui-se que, no Brasil, o patrimônio permeia e influencia a identificação da sociedade com a sua cidade, pois “conta a história” do lugar e está repleto de significados que são vivenciados no cotidiano na população. E, no âmbito da competitividade urbana

18 O Projeto Cores da Cidade é patrocinado pela Fundação Roberto Marinho em parceria com fabricantes de tintas e objetiva restaurar espaços e fachadas de uma determinada área urbana. Os proprietários das edificações recebem o material e são orientados por profissionais especialistas em restauro. A proposta é recuperar elementos de valor e de forma nas fachadas, de modo que as edificações recoloridas se revalorizem e retomem sua importância dentro do conjunto, recuperando o ambiente urbano, de forma contemporânea.

e da prática do planejamento estratégico, o patrimônio cultural apresenta-se não só como mercadoria, mas também como “moeda de valor” para fortalecer a imagem e subsidiar o *marketing* da cidade. De modo que a preservação vive a dialética do preservar como significado histórico e do preservar como possibilidade de atratividade urbana. Ou, nas palavras de Choay (2006), “os monumentos e o patrimônio histórico adquirem dupla função – obras que proporcionam saber e lazer, postas a disposição de todos, mas também produtos culturais, fabricados, empacotados e distribuídos para serem consumidos. A metamorfose de seu valor de uso em valor econômico ocorre graças à engenharia cultural, vasto empreendimento público e privado” (p. 211).

[...] se a preservação busca assegurar, para cada um dos bens culturais em suas mais diferentes manifestações, não somente a garantia da integridade física, mas também, e, sobretudo, a permanência do seu significado social no tempo e no espaço, a composição, decomposição e recomposição destes significados apresentam, no urbano, características que escapam às peças de museus, às bibliotecas, aos palácios e às igrejas ou aos sítios naturais. É que, ao contrário do patrimônio de bens móveis, arquitetônicos ou naturais, o patrimônio urbano é vivido cotidianamente em movimentos que permeiam a sociedade, da mesma maneira que a sociedade se lhe permeia, penetra, desloca, vive [...] uma dimensão do patrimônio, portanto, de incomparável visibilidade e complexidade. (MEDEIROS, 2002, p.67)

Perante o reconhecimento do patrimônio cultural na escala urbana, do seu potencial como mercadoria e imagem singular para a cidade, e da legitimidade das parecerias com iniciativa privada nas políticas patrimoniais, emergem como formas de intervenção urbana a requalificação e a revitalização, muito utilizadas no planejamento estratégico. Botelho (2006) afirma que “as propostas de revitalização de centros urbanos, dadas a sua frequência e abrangência têm ocupado um importante lugar na dinâmica urbana contemporânea. Nas últimas décadas, esses processos têm-se caracterizado por incorporarem a cultura como conteúdo diferenciador das várias experiências de revitalização” (p. 45).

É a dimensão urbana do patrimônio cultural que reúne as melhores condições para a construção de uma estratégia de desenvolvimento. Isto porque, do ponto de vista preservacionista, é na dimensão urbana que o patrimônio cultural, em suas mais variadas manifestações [...] encontra espaço de expressão. (MEDEIROS, 2002, p.67)

Leite (2006) aponta como consequência da intervenção urbana em áreas patrimoniais “a proliferação de serviços e produtos destinados ao consumo, com a qual

os processos de *gentrification* sugerem uma elitização desses espaços” (p. 27). Esse tipo de intervenção tem sido entendida como uma segregação espacial não pela renda, mas pela “estetização da vida cotidiana”, ou seja, no consumo dos produtos e serviços que fazem parte do dia a dia de uma classe média urbana que seleciona áreas públicas específicas que lhes ofereçam segurança e lazer.

Entende-se *gentrification* como aquelas intervenções urbanas voltadas ao *city marketing* ou à transformação de degradados sítios históricos em áreas de entretenimento urbano e consumo cultural. Objetivando modernizar recursos potenciais para melhor inserção na concorrência intercidades, através do uso estratégico do patrimônio, a mais recorrente característica dessas intervenções urbanas tem sido a (re)locação estética do passado, cujo padrão alterado de práticas mimetizam o espaço público para tornar o patrimônio uma mercadoria cultural, passível de ser reapropriada pela população e pelo capital. (LEITE, 2006 p, 24)

Carlos Lemos (2006) ressalta que a preservação e as formas de intervenção urbana, ao incidir sobre bens patrimoniais imóveis, muitas vezes os desvalorizam imobiliariamente devido a restrições de uso e de transformação do bem; mas também podem valorizá-lo extremamente. “[...] o Patrimônio Histórico e Artístico, quer dizer, arquitetônico, constitui um capital a ser mantido para render vantagens, principalmente através do turismo [...] os monumentos de interesse arqueológico, histórico e artístico constituem também, recursos econômicos semelhantes às riquezas materiais do país” (LEMOS, 2006, p. 86). Arantes (2007) corrobora esse pensamento ao afirmar que, no âmbito do planejamento estratégico, em que o objetivo central é a atração de capital (investimentos), tudo passa a ser uma questão de valor de troca. A cultura e o patrimônio, então, se tornam valiosas mercadorias a serem manipuladas em prol do desenvolvimento urbano.

a verdade do nosso tempo, uma idade enfim inteiramente dominada pela compulsão da *generalized bargaining* (própria da integração social pelo valor de troca) em que tudo se negocia (não há texto pós-moderno em que não se esteja negociando alguma coisa), de imagens a outros itens menos simbólicos [...]. O que, aliás, não deveria surpreender, pois o seu cenário de origem vem a ser de movimento de volta à cidade, no mais das vezes dando origem aos conhecidos processos de *gentrification* (ou revitalização urbana, conforme preferem seus promotores) em grande parte desencadeados pelo reencontro glamoroso entre Cultura (urbana ou não) e Capital”. (ARANTES, 2007, p. 14)

O patrimônio cultural é evidenciado nesse reencontro e o bem cultural é o palco urbano para os novos equipamentos e o trunfo para enfatizar a peculiaridade do lugar. Uma identidade cultural deve ser afirmada e divulgada, e, pela imagem da cidade, ser garantida a atração de investimentos. “A lógica do capitalismo contemporâneo tornou-se cultural” (ARANTES, 2007, p.41) e a nova urbanística se ancora no poder da identidade e da imagem, de modo que “o planejamento estratégico é, antes de tudo, um empreendimento de comunicação e promoção” (ARANTES, 2007, p. 17). Ora, o que está “em promoção é um produto inédito, a saber, a própria cidade, que não se vende se não se fizer acompanhar por uma adequada política de imagem *marketing*” (ARANTES, 2007, p.41).

Na conjuntura do patrimônio cultural, da imagem da cidade e do planejamento urbano contemporâneo, Harvey (1992) apresenta um paralelo entre as práticas modernas (planejamento funcionalista) e pós-modernas (planejamento estratégico) de intervenção urbana, reafirmando que, diante da crescente competitividade urbana, o patrimônio cultural é moeda de valor para o fortalecimento ou a construção da imagem da cidade.

Quando não há uma herança real suficiente para fundamentar uma imagem urbana atraente, torna-se imprescindível a construção de uma imagem nos moldes da imitação, [...] ou de um sentido especial de um lugar, através do planejamento urbano de características especiais. [...] Esta é a razão lógica do abandono das regras do modernismo arquitetônico universalizante e desprovido de um sentido local, bem como do surgimento dos historicismos ecléticos da arquitetura pós-moderna. [...] Assim, os limites da arquitetura modernista tiveram que ser ultrapassados no sentido de uma arquitetura de espetáculos, de ornamentos e de interação social, com atenção especial para a imagem do lugar [...]. A tendência pós-modernista para a exumação de estilos passados, para a reconstrução, imitação e referências históricas, e para a réplica direta de estilos vernaculares locais pode ser interpretada como parte essencial de um grandioso empreendimento ideológico no sentido de criar, com resultados lucrativos, um sentido de lugar individualizado num mundo em processo de encolhimento. (HARVEY, 1992)

Maria Cristina Simão (2006), de um ângulo diferente do apresentado por Harvey (1992), aponta o abandono do funcionalismo no planejamento das cidades-patrimônio e a mudança na concepção de planejamento e gestão:

O modelo estabelecido de cidade funcional afeta os sítios urbanos antigos, uma vez que a construção dessa sociedade do futuro implicava romper com as estruturas sociais, econômicas, políticas e, principalmente, espaciais. A cidade antiga não respondia mais às necessidades da cidade moderna, não possuía delimitação rigorosa

de funções e mesclava habitar, trabalhar, recrear e circular. [...] Novas soluções eram pensadas para as cidades, que precisavam funcionar, ser racionais, atender às funções previamente definidas. As novas soluções de cidades idealizadas no início do século XX baseavam-se na crença de que o planejamento global resolveria todos os problemas urbanos, criando novas cidades e abandonando aquelas existentes à própria sorte. [No entanto], entende-se, atualmente, que a discussão acerca de alternativas de gestão de cidades, abrangendo todos os seus aspectos, tem reflexos diretos na viabilização e continuidade do próprio município enquanto organismo vivo e autônomo [...] Novas abordagens sobre o planejamento e a gestão urbana surgem, tanto teórica como praticamente, distanciando-se dos grandes planos diretores, baseados em extensos diagnósticos e com conceituação e aplicação sob responsabilidade estrita do Estado. (SIMÃO, 2006, p. 20 e p. 26-27)

Medeiros (2006) faz um comparativo entre as práticas de construção do patrimônio histórico e artístico cultural, valorado pelo planejamento funcionalista, e as práticas do patrimônio cultural, apontado como mercadoria de valor no planejamento estratégico. O patrimônio histórico e artístico cultural “associa-se ao vetor cultural do desenvolvimento através da produção e transferência do valor de memória, vincula-se à ideia de patrimônio enquanto bem imóvel, como monumento isolado, exemplar de uma arquitetura erudita e elege a renovação como modelo de intervenção/preservação do urbano” (p. 52). O patrimônio cultural insere-se no âmbito nacional e internacional em que se legitimam os direitos culturais e se elegem agentes institucionais como intermediários das intervenções, “apresenta-se como instrumento de geração de valor econômico, seja através do turismo, seja por meio de outros indicadores de modelos de desenvolvimento, remete ao conceito ampliado de patrimônio edificado como conjunto urbano constituído de arquiteturas maiores e menores, e faz dos planos de reabilitação [ou requalificação] o instrumento principal de intervenção e preservação urbanas” (p. 52).

Márcio Valência (2007) tenta “compreender o papel que deve ter o patrimônio histórico para o desenvolvimento das cidades contemporâneas” ao estudar ações como reabilitação urbana, conservação e preservação dos sítios históricos com o foco contemporâneo do planejamento estratégico, dando ênfase ao “marketing urbano”, às “cidades-mercadoria” e às “cidades-empresa” como forma de desenvolvimento. E conclui que o planejamento estratégico torna-se cada vez mais presente no modo de ordenar e promover o desenvolvimento urbano contemporâneo brasileiro. Porém, alerta que este planejar não enxerga a cidade como um todo, mas como partes e se apropria da forma pontual e exacerbante pós-moderna de intervir nas cidades.

Harvey (1989) mostra que a forma pós-moderna de intervir nas cidades, adotadas nos planejamentos estratégicos, é contrária aos grandes projetos de renovação urbana (tábula rasa) das reformas modernistas, nos quais prevalecia uma visão global em larga escala, planos grandiosos, baseados no zoneamento funcional de atividades urbanas. As intervenções urbanas partem de estratégias diversificadas e orgânicas, que objetivam a revitalização e o desenvolvimento pontual de uma área da cidade. O conjunto dos projetos estratégicos implantados se configura como uma colagem de espaços. “A cidade-colagem é agora o tema e a revitalização urbana substitui a vilificada renovação urbana como palavra-chave do léxico dos planejadores” (HARVEY, 1989 p. 46).

O pós-modernismo cultiva um conceito do tecido urbano como algo necessariamente fragmentado, um palimpsesto de formas passadas superpostas umas às outras e uma colagem de usos correntes, muitos dos quais podem ser efêmeros. Como é possível comandar uma metrópole exceto em pedaços, o projeto urbano (e observa-se que os pós-modernistas antes projetam do que planejam) deseja somente ser sensível às tradições vernáculas, às histórias locais, aos desejos e necessidades e fantasias particulares, gerando formas arquitetônicas especializadas, e até altamente sob medida, que podem variar dos espaços íntimos e personalizados ao esplendor do espetáculo, passando pela monumentalidade tradicional. (HARVEY, 1989, p. 69)

Francesc Munõz (2008) mostra que o planejamento estratégico tem conduzindo a intervenção urbana pontual, privilegiado áreas da cidade pela inserção de equipamentos (objetos) de padrão internacional, considerados, no planejamento estratégico, essenciais para a atratividade urbana. A esta forma de intervenção Muñoz (2008) intitulou “*la geografía objetualizada de los contenedores: del urbanismo de los lugares al (hub)banismo de los fluxos*” (p.47). “Hub” é um termo mais utilizado no meio tecnológico, que significa transmissores, conectores de distribuição, radiodifusores. O termo “*contenedores*”, expresso no sentido de contêiner. Então, seria a geografia de objetos contêineres, equipamentos urbanos fechados em si, autônomos – como os “não lugares”; dispostos pontualmente como transmissores do desenvolvimento e distribuidores dos fluxos, sem que haja uma preocupação mais efetiva quanto à continuidade, com o todo urbano.

Estos espacios autônomos y autonorreferenciados – como centros comerciales, museos metropolitanos, parques temáticos, o estaciones intermodales y aeropuertos, donde el área de shopping es cada vez mas importante – se configuran como puntos em el território que organizan flujos de movilidad a escala regional incluso pueden

ser espacios habitados por poblaciones flotoantes de forma habitual. En esse sentido, pueden enetnderse como hubs em el territorio y su importancia es tal el urbanismo de la calles, plazas y viviendas, com su conjunto de normativas, direcciones e imaginário sobre la forma urbana se revela insuficiente para explicar el conjunto de interacciones que estos artefatos autistas representan. Um urbanismo que no genera tejidos, ni establece soluciones de continuidade, ni se define por la colmatacion de espacios, ni acumula espacios construídos. Este urbanismo de los hubs genera, em cambio, uma geografia urbana hecha de objetos. (MUÑOZ, 2008, p. 47)

Muñoz (2008) afirma, ainda, que as políticas que incentivam a venda da cidade também priorizam essa forma estratégica e fragmentada de intervenção urbana, porque são criados cenários urbanos e as demais áreas das cidades são esquecidas e até abandonadas pelos empreendedores urbanos:

Em um contexto general de crisis de las formas tradicionales de planeamento urbano esta orientación acabó priorizando la venta de la ciudad como um produto claramente orientado hacia um mercado transnacional. Em este proceso de venta de ciudades y lugares se han visto implicados simultaneamente vários factores pero las politicas urbanas han contribuido en buena medida al escenario final porque han assumido como su principal cometido la transformacion económica y física de algunos fragmentos específicos de la ciudad, previamente seleccionados de la estructura urbana. La puesta em venta de estos lugares revela así una transición de la ideia de cambiar la ciudad [...] (MUÑOZ, 2008, p. 55)

Arantes (2007) enfatiza que, com a incessante busca por uma colocação no mercado da competitividade urbana, cada vez menos se fala e se pensa na realidade da cidade. Tanto os discursos, quanto as ações foram dominados pela produção de mercadorias urbanas. “Fala-se cada vez menos em racionalidade, funcionalidade, zoneamento, plano diretor, etc., e cada vez mais em requalificação, mas em termos tais que a ênfase deixa de estar predominantemente na ordem técnica do Plano” (ARANTES, 2007, p.15). O arquiteto urbanista se transforma em “planejador-empendedor”, o “intermediário-cultural” entre as oportunidades para alavancar os investimentos, o planejamento estratégico e os projetos estratégicos, que utilizam as conceituações como requalificação, revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, etc. como formas de intervenção urbana. Diante disso, Arantes (2007) mostra que “o planejamento dito estratégico pode não ser mais do que um outro eufemismo para *gentrificación*, sem, no entanto, afirmar que sejam exatamente a mesma coisa – quem sabe a sua apoteose: uma cidade estrategicamente planificada de A a Z nada mais seria, enfim, do que uma cidade inteiramente gentrificada” (ARANTES, 2007, p.31):

a gentrificação é uma resposta específica da máquina urbana de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e consequente desinvestimento de áreas urbanas significativas, a terceirização crescente das cidades, a preconização da força de trabalho remanescente e sobretudo a presença desestabilizadora de uma *underclass* fora do mercado [...] a longa marcha dos novos pioneiros urbanos foi saudada desde o início pela coalizão de sempre entre mundo dos negócios, mídia e burocracia pública [...]. Aí o embrião de uma mudança emblemática: à medida que a cultura passava a ser o principal negócio das cidades em vias de gentrificação, ficava cada vez mais evidente para os agentes envolvidos na operação que era ela, a cultura, um dos mais poderosos meios de controle urbano no atual momento de reestruturação da dominação mundial. (ARANTES, 2007, p.31-33)

Assim como Harvey (1992), Lemos (2006) considera a cidade um artefato que se renova sobre si mesmo. “Um artefato que pulsa, que vive, que permanentemente se transforma, que se autodevora e se expande em novos tecidos recriados para atender a outras demandas sucessivas de programas em permanente renovação” (p.46). O autor lembra que a contextualização e as relações vivenciadas pelo patrimônio histórico, especialmente as relações espaciais, são o que garantem autenticidade e significado aos bens culturais. E alerta que a busca por uma imagem singular, especialmente nas intervenções de requalificação e revitalização urbana, podem se equivocar diante do processo de industrialização e se confrontar com a padronização, com a reproduzibilidade, com o pastiche ou com a distorção da memória histórica, social e cultural do próprio lugar.

Com os tempos modernos, os objetos deixaram de ser feitos à mão. A indústria acelerou a sua produção, vomitando-os em idênticas faturas. É a produção em série. É a multiplicação, e como as máquinas vão a todos os lugares, os variados patrimônios culturais de variados lugares vão tendendo a uma uniformização, a uma universalização. E os meios de comunicação informam tudo, tudo ensinam, tudo exigem em condicionamentos mil. É o caminho da padronização. (LEMOS, 2006, p.19)

Valência (2007) reforça a preocupação de Lemos (2006) ao afirmar que, apesar de o patrimônio cultural possuir conotações simbólicas, políticas e sociais, as políticas de requalificação urbana “transformam centros históricos em simulacros de um tempo passado que nunca existiu”, ou seja, desvinculados dos reais fatores históricos e sociais do lugar. Os espaços transformados normalmente destinam-se a uma “população solvável¹⁹ de visitantes ilustres e abonados locais”, onde “patrimônio histórico é o patrimônio histórico

19 Muñoz (2008) utiliza o termo “*poblaciones flotante*” no mesmo sentido de população solvável.

das elites ou é aquele por elas escolhidos”, comuns nos processos de gentrificação e de cenários urbanos criados como imagem exclusivamente para a venda da cidade e para atrair os turistas passantes. Valença (2007) afirma que, na era da reprodutibilidade técnica da obra de arte, as cidades, diante da crescente competitividade urbana, acabam sendo “todas iguais” e transformam-se em objetos de “fetiche do mercado mundial”, e então conclui: “a história das cidades segue num contínuo de alienação - desalienação”.

O papel da preservação do patrimônio cultural nacional extrapola, hoje, os limites da história e da memória, uma vez que começa a cumprir um papel econômico e social. Assim, pesquisar sobre a preservação cultural e compreendê-la implica desvendar não somente as características culturais, mas, sobretudo, avaliar as possibilidades de ampliar o leque de atividades econômicas dos núcleos urbanos possuidores de acervo cultural. (SIMÃO, 2006, p. 17)

“Ora a cidade histórica, assim como monumento individual, é transformada em produto de consumo cultural, ora pode ser destinada a fins econômicos que se beneficiem simbolicamente de seu *status* histórico e patrimonial, mas que a ela não se subordinam” (CHOAY, 2006, p. 224). Ou seja, ora o patrimônio cultural é produto de consumo, usufruído principalmente pelo mercado do turismo, que, muitas vezes, dele depende; ora o patrimônio cultural, pelo simples fato de existir, beneficia o mercado imobiliário; porém o mercado imobiliário independe do patrimônio. Em suma, a valorização alcança mais diretamente os mercados imobiliário e turístico.

As cidades-patrimônio normalmente têm o turismo como a principal atratividade urbana. Atividade é beneficiada tanto pela globalização, que motiva o intercâmbio cultural mundial, tendo a televisão e a internet como principais meios de publicidade; quanto pela evolução dos transportes, possibilitando um menor tempo de deslocamento. A dialética da globalização também é a dialética da atividade turística, ao mesmo tempo em que se aproxima do mundo e nele se busca as referências para intervir e ofertar os diversos serviços, equipamentos e espaços cultural e empresarial, é necessário reforçar o significado do lugar, as qualidades singulares da cidade, como o diferencial do produto ofertado.

Carlos Lemos (2006) mostra que a atividade turística tem sido a grande vilã na distorção e na segregação dos bens culturais preservados, ao passo dos “simulacros de um tempo passado que nunca existiu”, apontados por Valença (2007).

Os interesses econômicos estão confirmando que hoje se preserva em atendimento às exigências do turismo, a grande indústria moderna, que maneja quantias incríveis enquanto vai forjando nos sítios visitados imagens, às vezes ressuscitadas, definidoras de peculiaridades culturais regionais [...] O turismo nasceu em volta de bens culturais paisagísticos e arquitetônicos preservados e, hoje, cada vez mais, vai exigindo a criação de mais cenários, de mais exotismos, provocando quadros artificiais, inclusive. (LEMOS, 2006, p. 29)

Maria Cristina Simão (2006) defende que “o turismo é proposto como uma atividade econômica possível de ser desenvolvida nos núcleos urbanos preservados, compatível com a proteção do patrimônio cultural e introdutor de melhores condições de vida para a população local” (p.13), porém ressalta que “a introdução do turismo como atividade econômica sustentável e a preservação do patrimônio cultural ocorrem se a cidade assumir localmente o papel determinante na definição de suas metas e efetivar um processo de planejamento integrado e contextualizado” (p.14). O município deve ser o protagonista das ações e planos de desenvolvimento turístico, assim como da integração e gestão com o plano de desenvolvimento municipal e as ações preservacionistas.

Como já dito, além do turismo, o mercado imobiliário também pode ser diretamente beneficiado pela valorização do patrimônio cultural. Como regra, o mercado imobiliário é excludente e, muitas vezes, essa apropriação das áreas históricas pelo mercado imobiliário acarreta a perda de parte da sua originalidade social e cultural, pois a população primária do lugar acaba por ser “expulsa”. Nas palavras de Choay (2006), “a embalagem que se dá ao patrimônio histórico urbano tendo em vista seu consumo cultural, assim como fato de ser alvo de investimentos do mercado imobiliário de prestígio, tende a excluir dele as populações locais ou não privilegiadas e, com elas, suas atividades tradicionais e modestamente cotidianas” (p. 226).

Tal problemática também é levantada por Lemos (2006), porém, na realidade, excludente da maioria das cidades-patrimônio brasileiras, cidades e populações necessitadas de melhorias na qualidade de vida e na infraestrutura básica. O autor aponta como pilares da política preservacionista o planejamento de recuperação de núcleos históricos e a implantação dos projetos de recuperação com um viés social, porém alerta que “o grande problema é o baixo poder aquisitivo dos ocupantes de monumentos aliado à sua costumeira indiferença às questões de preservação cultural, pois, em princípio, quase todas as nossas ditas cidades históricas são bastante pobres e destituídas de melhoramentos básicos e de população humilde e obviamente mal instruída” (p.98).

Especialmente nas cidades-patrimônio, a existência dos mercados de turismo e imobiliário atinge diretamente a interação entre o planejar, o preservar e o desenvolver, que primordialmente devem ser buscadas por meio de instrumentos legais de planejamento urbano e preservação patrimonial.

O mercado do turismo está diretamente vinculado à globalização, ao fortalecimento da imagem da cidade e à promoção urbana através do *marketing* urbano. Nas cidades-patrimônio, se faz necessário garantir a preservação do patrimônio cultural e de toda a ambiência urbana, especialmente quando da implantação dos projetos estratégicos de restauração e reabilitação dos edifícios históricos a novos usos e de requalificação de espaços urbanos. Também se faz importante planejar previamente a atração e a inserção de novos equipamentos e edifícios contemporâneos, assim como a criação de novas áreas públicas ou de cultura e lazer, verificando seus impactos urbanos e regulamentando os limites e as formas de intervenção urbana. O mercado imobiliário relaciona-se com toda a economia urbana e vincula-se aos conceitos de “cidade-empresarial”, atratividade urbana, redes globais de cidade e, conseqüentemente, à imagem e ao *marketing* urbano. Faz-se necessário imputar, no planejamento urbano das cidades-patrimônio, as primícias básicas de preservação patrimonial, tal como volumetrias, gabaritos, parcelamento do solo, etc; assim como planejar e ordenar o uso e a ocupação (zoneamento urbano) da área tombada e, também, de seu entorno preservado e não preservado, definir áreas de expansão urbana, assim como as projeções necessárias à infraestrutura básica.

Conclui-se tal reflexão sobre o planejar, o preservar e o desenvolver das cidades-patrimônios, para posteriormente apresentar o objeto de estudo que irá conduzir a segunda parte desta Dissertação, resgatando duas citações contidas da Introdução. A primeira, de Simão (2006), que “grita” pela urgência das cidades-patrimônios serem percebidas e, portanto, planejadas como cidades que possuem conflitos comuns às demais cidades, além do fato de serem patrimônios culturais. E a segunda, de Vainer (2007), que conclui que, diante de tantas reformulações de conceitos e práticas por quais passam e vivem o planejamento urbano, e em especial o planejamento urbano no Brasil, há urgente necessidade de se redefinir conceitos, instrumentos, e formas de participação e gestão urbana.

Os núcleos preservados são cidades como todas as outras, complexas, dinâmicas, simbólicas. Reduzi-los a objetos estanques, a obras de arte, constitui, hoje, um equívoco que pode acabar por matar os próprios valores a serem preservados [...] há que se considerar o tecido urbano como uma rede refletindo a historicidade e a dinâmica urbana atual [...] devem ser pensadas alternativas para estas cidades, adequadas às suas especificidades, para solucionar problemas como saneamento

básico, infraestrutura de serviços e equipamentos urbanos, circulação e transporte coletivo, economia estagnada ou em declínio, crescimento urbano desordenado [...] alternativas sociopolíticas e econômicas é fundamental para que essas cidades alcancem o patamar da viabilidade. (SIMÃO, 2006, p. 59)

Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico [...] e mais especificamente num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica. (VAINER, 2007, p. 89)

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

O debate do Planejar – Preservar – Desenvolver tem continuidade no intuito de compreender como as cidades-patrimônio brasileiras de médio e pequeno porte estão empregando o planejamento e o patrimônio cultural em prol do desenvolvimento urbano, levando em consideração não só a correlação das normas e legislações, mas também a competitividade urbana perante as cidades brasileiras de maior porte, reconhecidas nacional ou internacionalmente, como Rio de Janeiro, Salvador, Olinda, Ouro Preto e São Luís. A atualidade do assunto está, principalmente, no fato das cidades-patrimônio brasileiras estarem vivenciando os processos de planejamento urbano e inserção nacional pela implantação das estratégias de atração de investimentos.

Assim, foi selecionado, como objeto de estudo, um conjunto de seis documentos (cf. QUADRO 1) de planejamento urbano e preservação patrimonial, desenvolvidos entre 1997 e 2008 para a cidade de Sobral. O recorte temporal é definido pelo período de elaboração dos documentos, sendo em 1997 o início da elaboração do Estudo de Tombamento Federal de Conjunto Urbanístico da Cidade de Sobral (ETF/Sobral) e do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral (PDDU (2000)) e, em 2008, a conclusão dos últimos documentos selecionados como objeto de estudo: o Plano Diretor Participativo (PDP (2008)) e as Normas de Preservação do Sítio Histórico Urbano de Sobral (NPSHUS). Na TABELA 1, são apresentados, cronologicamente, os fatos relacionados à elaboração e legalização dos documentos. Para compreender o perfil contemporâneo de planejamento, preservação e desenvolvimento urbano pelo qual a cidade de Sobral está passando e, conseqüentemente, compreender a elaboração dos documentos a serem estudados, será apresentado, em seguida, um breve histórico.

QUADRO 1



TABELA 1

ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO E PRESERVAÇÃO DE SOBRAL 1997 a 2008	
1997	Elaboração do ETF/Sobral
	Início da elaboração do PDDU (2000)
1999	Promulgado Decreto Oficial de Tombamento Federal em 28 de outubro de 1999 - Portaria Federal nº 392.
2000	Concluído o PDDU (2000)
	Aprovada Lei do Plano Diretor em 01 de fevereiro de 2000 - Lei Municipal Complementar nº 005
2003	Elaboração do PDR Vale do Acaraú
	Realização do Inventário: INBI-SU ²⁰
2004	Elaboração do Plano Por Amor a Sobral
2005	Realização dos Inventários: INCEU, IBA, INFAC
2006	Início da revisão do PDDU (2000)/elaboração do PDP (2008)
2008	Concluído PDP (2008)
	Aprovada Lei Municipal Complementar do Plano Diretor em 15 de dezembro de 2008
	Elaboração das NPSHUS

2.1 SOBRAL EM NÚMEROS

A cidade de Sobral localiza-se no Noroeste do Estado do Ceará e dista 240 km da capital Fortaleza (cf. FIGURA 1). Segundo o censo de 2010 do IBGE, a população de Sobral é de 188.233 habitantes, sendo a quinta maior do Estado e a segunda maior população de cidades do interior. A população é equilibradamente distribuída entre homens e mulheres e predominantemente residente em áreas urbanas, aproximadamente 88%. Numa área de 2.123 km², possui densidade de 88,67 habitantes/km².

²⁰ Para descrição dos Inventários, cf. Capítulo II, p. 199.

A cidade tem o quinto Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, R\$ 1.702.060.000 (IBGE, 2008), perdendo para os polos industriais de Fortaleza, Maracanaú e Caucaia, na Região Metropolitana, e para a cidade de Juazeiro do Norte, na região Sudeste do Estado. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,699, equiparado com o do Estado, que é 0,7, e abaixo da média do país, que é 0,766 (PNDU, 2000) (cf. TABELA 2).

TABELA 2

Sobral em Dados - Dados Geográficos e Censitários	
Localização	Noroeste do Estado do Ceará
Distância até Fortaleza	240 km
Acessos principais	BR-222 (Ceará – Piauí), CE – 362, CE – 403
Clima	Tropical quente e seco - temperatura média 30 °C – altitude 69°
Área	2.123 km ²
Acidentes Geográficos	Rio Acaraú (Norte) e Serra da Meruoca (Sul)
População	188.233 habitantes (IBGE, 2010) – 5ª maior do Estado
	88% residentes urbanos e 12% residentes rurais
Densidade	88,67 hab./km ²
IDH	0,699, médio (PNUD, 2000)
PIB	1.702.060.000 (IBGE, 2008) – 5º estado

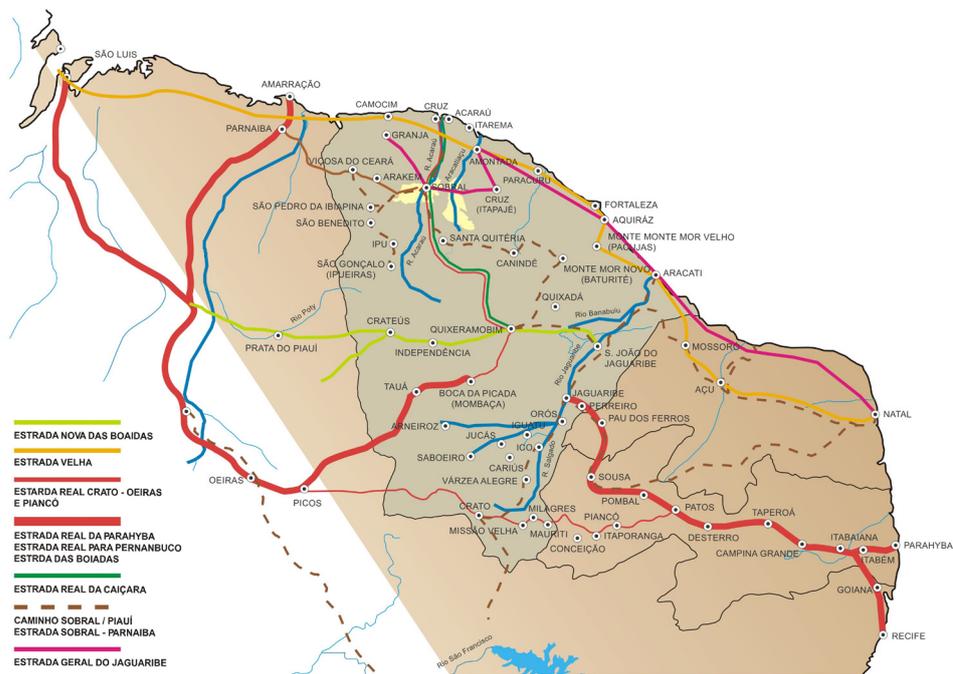
2.2 BREVE HISTÓRICO

A colonização do sertão Nordestino ocorreu por conta da pecuária. As boiadas traçavam seus caminhos ao logo dos rios, vetor de expansão e localização das vilas cearenses. Muitas povoações se instalaram no Vale do Acaraú, em destaque a Fazenda Caiçara, localizada no encontro dos caminhos do boi (cf. FIGURA 2), prenunciando o papel de polo comercial e regional que a Vila Distinta de Sobral, assim denominada pela corte portuguesa em 1773, ocuparia. No livro *O Lado Esquerdo do Rio Acaraú*, Herbert Rocha, conta a história de Sobral, dividindo-a em quatro momentos: O Gado, O Comércio, O Algodão e A Indústria.

Em “O Gado”, final do século XVII a meados do século XVIII, Rocha (2003) observa que a pecuária não foi o único fator de ocupação. A atuação da Igreja contribuiu para o desbravamento do sertão por meio das expedições jesuíticas. A Igreja Matriz (1742), a Casa de Câmara e Cadeia (1775) e o conjunto de casas, incluindo a Casa do Capitão-Mor, definem a núcleo inicial da cidade (cf. FIGURA 3). A catedral ruiu em 1764 e somente em 1781 foi inaugurada a nova Matriz (cf. FIGURA 3). Enquanto isso, a elite passou a frequentar a Igreja

do Rosário (1777), origem do segundo núcleo urbano, Largo do Rosário (cf. FIGURA 4). A malha urbana peculiar se consolidou quando uma quadra triangular se formou no encontro da Rua Velha do Rosário, caminho dos escravos, com a Rua Nova do Rosário, caminho da burguesia²¹ e a ligação entre as vias se fez por uma travessa curva, conhecida como Becco do Cotovelo (cf. FIGURA 5). Posteriormente, os princípios pombalinos da malha xadrez foram incorporados, mantendo o Becco e o Largo como registro do traçado vernacular.

FIGURA 2 - ANTIGOS CAMINHOS DO BOI



Fonte: PDP (2008)

21 A Rua Velha do Rosário ligava o matadouro à Igreja. A Rua Nova do Rosário liga a Praça da Matriz ao Largo do Rosário, criada para que a burguesia não cruzasse com os escravos, pois esta frequentou o Largo do Rosário enquanto a nova Matriz era construída.

FIGURA 3 - PRAÇA DA IGREJA MATRIZ



Fonte: Wellington Macedo

FIGURA 4 - LARGO DO ROSÁRIO



FIGURA 5 - BECCO DO COTOVELO



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

“O Comércio” surgiu como apoio ao transporte do gado às oficinas de salga e à distribuição do charque aos centros consumidores. Do final do século XVIII à metade do séc. XIX, “o comércio, atividade essencialmente urbana, desenvolveu-se e diversificou-se, aumentando ainda mais o poder econômico e político de Sobral” (ROCHA, 2003, p.66). Perante as secas²², o caráter polarizador e a vitalidade econômica, sustentados pelo comércio, continuaram a motivar transformações sociopolíticas e urbanas. Em 1841, a Vila foi elevada à categoria de cidade, igrejas foram construídas e os sobrados burgueses²³ (cf. FIGURAS 6 e 7) enriqueciam a cidade, que ganhou novo Mercado Público (1842) e nova Casa de Câmara e Cadeia (1848). O antigo mercado, demolido em 1935, articulou e integrou os núcleos da Matriz e do Rosário, consolidando o lugar do comércio principal. Hoje o espaço é marcado pela Praça da Coluna da Hora (cf. FIGURA 8), que foi reformada e teve sua coluna reconstruída em 2008.

²² Piores secas do período - 1777 e 1790 a 1793.

²³ Os sobrados se caracterizam pelo uso misto: comércio no térreo e a habitação no nível superior.

FIGURA 6
SOBRADO CEL. IGNÁCIO G. PARENTE



FIGURA 7
SOLAR FERNADES MENDES



Fonte: ROCHA (2003)

FIGURA 8 - ANTIGA PRAÇA DA COLUNA DA HORA



Fonte: ROCHA (2003)

Rocha (2003) demarca “O Algodão” entre meados do século XIX e começo do século XX. O plantio do algodão se intensificou a partir da Guerra de Secessão Americana (1860 a 1865) e, mesmo depois, a Inglaterra continuou consumindo o algodão brasileiro. No Estado do Ceará, linhas férreas foram implantadas e obras emergenciais construídas – açudes, mercados, cemitérios, cadeias, pontes, quartéis, estradas – para minimizar os desastres que ocorreram com a seca de 1877 e prevenir novos acontecimentos trágicos. Em Sobral, construiu-se a Cadeia Pública (1879), a

estrada para Meruoca e inaugurou-se a ferrovia Camocim – Sobral (1882) (cf. FIGURA 9). A fase áurea ocorreu quando a matéria-prima se voltou para o mercado interno. A Fábrica de Tecido de Sobral (1887) e a empresa Saboya, Albuquerque e Cia montaram uma grande infraestrutura de industrialização e comercialização do algodão, passando a influenciar na política e nas transformações do espaço urbano. Linhas de bonde (1894) foram implantadas para o transporte de mercadorias e passageiros. Os sobrados com oitões enobrecidos, principal expressão arquitetônica sobralense (cf. FIGURAS 6 e 7), e o Teatro São João, de 1889, no estilo neoclássico (cf. FIGURA 10), foram construídos como símbolo da supremacia burguesa.

FIGURA 9 - ANTIGA PLANTA DA CIDADE DE SOBRAL (1880)



Fonte: ROCHA (2003)

FIGURA 10 - TEATRO SÃO JOÃO



Fonte: Wellington Macedo

“A Indústria” começou em meados do século XX quando o processo de industrialização se intensificou no país. Em 2006, Rocha (2003) escreveu novos textos²⁴, nos quais subdividiu o momento em três fases. A primeira, vinculada ao algodão e à extração de óleos vegetais, marcada pela Fábrica de Tecidos (1887) (cf. FIGURA 11), pela Companhia Industrial de Algodão e Óleos (CIDAIO) (1921) e pela Companhia de Luz e Força de Sobral (1924). O momento foi de expansão urbana e econômica até a década de 1940, quando esse desenvolvimentismo perdeu forças.

24 Herbert Rocha foi consultor de estudos urbanos e históricos da Revisão do Plano Diretor Participativo (PDDU) e do PDP, e escreveu os textos **A Estrutura Física do Sítio Histórico de Sobral** e **A Origem dos Distritos**, como parte do documento de caracterização. Ilustrados com desenhos do arquiteto Antônio Campelo Costa, estes textos foram publicados no livro **Sobral da Origem dos Distritos**, 2007.

FIGURA 11 - FÁBRICA DE TECIDOS



FIGURA 12 - SANTA CASA DE MISERICÓRDIA



Fonte: ROCHA (2003)

A primeira fase também é marcada pela atuação do Bispo Dom José Tupinambá da Frota. A Diocese da cidade de Sobral foi criada em 1915 e liderada por Dom José até 1959. O bispo, “além da assistência religiosa, educacional e cultural, empreendeu esforços significativos para a configuração do espaço urbano” (ROCHA, 2003, p.146). Suas obras evocavam a hierarquia aristocrática e buscavam induzir o crescimento urbano. A construção da Santa Casa de Misericórdia (1925) (cf. FIGURA 12) próxima à Fábrica de Tecido, e oposta à construção do Seminário da Betânia (1934)²⁵, localizado próximo à CIDAO, formou um eixo de expansão urbana. Esse eixo permanece como um dos principais da cidade, onde é possível pontuar várias intervenções realizadas por Dom José.

A segunda fase industrial é marcada pelo declínio econômico de Sobral e pela hegemonia de Fortaleza sobre todo o território, e sobre o comércio e escoamento da produção cearense. A construção da Ponte Othon de Alencar sobre o Rio Acaraú (1935) e da estrada Fortaleza – Sobral, concluída em 1949, enfraqueceu a soberania da “Princesa do Norte”²⁶ e a cidade mergulhou em um período de defasagem político-econômica (cf. FIGURA 13).

Em 1954, foi implantada a linha férrea Fortaleza – Sobral, que, somada ao Rio Acaraú, constituiu uma barreira física promotora da segregação socioespacial do Bairro Centro, o que limitou a “expansão da área comercial, provocando, assim, a substituição de edifícios antigos por outros novos em uma recharacterização das novas estruturas urbanas” (ROCHA, 2003, p.126). Hoje o conjunto edificado do Sítio Histórico de Sobral está marcado pela miscelânea de arquiteturas e pela justaposição de imóveis com diversidade tipológica, de escala, de uso e ocupação do solo, em que se misturam repertórios populares e eruditos.

²⁵ O local do Seminário da Betânia é, desde 1968, sede da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), responsável por grande parte da educação superior do Estado e pela atração de estudantes e professores para Sobral.

²⁶ Princesa do Norte é um dos apelidos dados à cidade de Sobral por sua riqueza nos períodos do gado e do algodão.

A área compreendida entre o Rio Acaraú e a linha férrea, denominada por Rocha (2003) de “intratrilhos”, permaneceu, até o começo dos anos 1980, como limite entre a classe rica e a classe pobre (cf. FIGURA 14).

Em 1967, na gestão de Jerônimo Pardo, Sobral teve o seu primeiro Plano Diretor, porém inutilizado. O plano foi elaborado por uma equipe técnica local em parceria com líderes comunitários, e sob as diretrizes estabelecidas no III Plano Diretor da SUDENE e no Plano de Ação de Integração do Governo Estadual, considerando âmbitos regionais e estaduais

Algumas indústrias se desenvolveram, mas apenas a Companhia de Cimento Portland, do grupo Votorantim, se destacou. O declínio econômico pairou sobre a cidade. Ainda assim, sua estrutura urbana se expandiu. As migrações rurais que ocorreram no país atingiram tanto as capitais quanto os polos regionais. Em Sobral, a população aumentou cinco vezes na última metade do século XX. Na mesma proporção, cresceu a malha urbana, no entanto desprovida de infraestrutura básica, como o saneamento básico e um sistema viário adequado. A população de baixa renda cercou a cidade em bolsões habitacionais de precárias condições de vida, muitas vezes ocupando áreas alagáveis próximas aos recursos hídricos.

FIGURA 13 - PONTES DE ACESSO AO CENTRO DA CIDADE DE SOBRAL

ACIMA PONTE OTHON DE ALENCAR – PONTE VELHA

ABAIXO PONTE DR. EUCLIDES FERREIRA GOMES – PONTE NOVA



Na década de 1990, a instalação da Grendene (1993) marcou o início da terceira fase industrial e atraiu novos empreendimentos, reinserido Sobral na participação do PIB estadual. Sobral se destacou na rede de cidades do Nordeste por sua relação com as atividades econômicas, primeiro com o charque (séc. XVIII), depois com o algodão (sec. XIX) e, no século XX, com o comércio e indústrias de “capital nacional”. A implantação da indústria Grendene é marco da inserção de Sobral na rede nacional de cidades, período no qual o Governo Estadual tinha por estratégia impulsionar a economia cearense através da interiorização da atividade industrial. Destaca-se que o governador desta época era o sobralense Ciro Gomes (na época filiado ao PSDB). Outro marco de inserção nacional da cidade de Sobral é o seu reconhecimento como patrimônio cultural nacional em 1999.

O incremento nas receitas públicas motivou a atração de novos investimentos e a compreensão da cidade como uma empresa, o fator patrimônio cultural incentiva o entendimento da cultura como mercadoria. O plano diretor de desenvolvimento urbano da cidade estava em pleno desenvolvimento, qual foi a postura diante desse novo universo sobralense? Como o plano diretor entendeu a cidade e o patrimônio cultural? Esses primeiros fatos já motivam a investigação dos documentos que conduziram à preservação do sítio histórico e do plano diretor imediatamente aprovado.

Ressalta-se, também, como marco desta década de 1990, a inovação da gestão pública, um novo grupo político foi eleito, em 1996, para assumir o comando da Prefeitura Municipal de Sobral, liderado pelo prefeito Cid Gomes (PSB). O município estava, por cerca de três décadas, sob o poderio de uma mesma coligação política. Essa nova gestão urbana encomendou e alavancou a elaboração de planos de preservação e planejamento urbano, que se proliferam em Sobral, aqui selecionados como objetos de estudo.

Primeiro o **ETF/Sobral**, realizado em 1997, que originou o Decreto de Tombamento de 1999. Em paralelo, o **PDDU (2000)**, sendo aprovado em 2000 pela Câmara Municipal de Sobral como a lei municipal de ordenamento e desenvolvimento urbano. O **PDR Vale do Acaraú**, elaborado em 2003, objetivou orientar a política estadual de ordenação territorial e desenvolvimento regional. Em 2004, o plano de governo municipal, **Por Amor a Sobral**, elaborado para orientar a gestão de 2005-2008; uma continuidade dos oito anos de gestão de Cid Gomes. O ex- prefeito promoveu dois secretários a prefeito - Lenôndas Cristino (PSB) e vice-prefeito - Clodoveu de Arruda (PT). Este último foi Secretário de Cultura, acompanhando o processo de tombamento de Sobral, em 2008 assumiu a Superintendência Regional do IPHAN e atualmente encontra-se a frente da Prefeitura Municipal de Sobral.

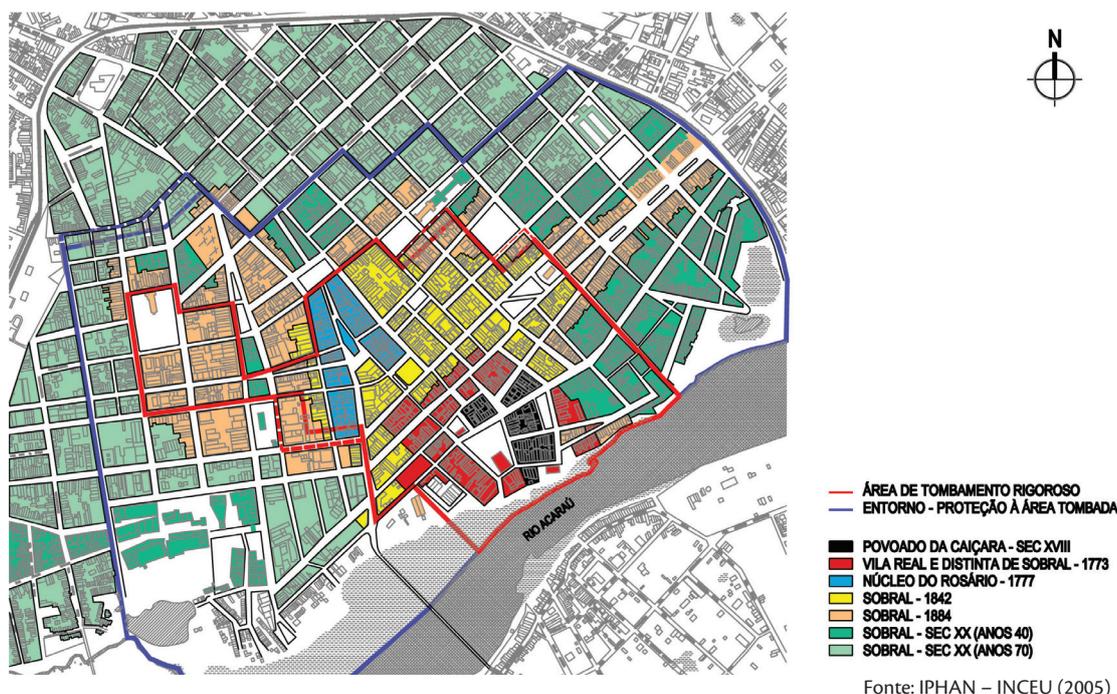
Em 2006, foi iniciada a revisão do PDDU (2000), com o intuito de equar a política urbana municipal ao Estatuto das Cidades, sendo o plano revisado e aprovado como lei municipal complementar em 2008, o **PDP (2008)**. E, por fim, também em 2008, foi elaborado o documento que deu origem à Portaria Normativa, as **NPSHUS**.

Por serem documentos de registro e não de planejamento ou de normas ou planos de preservação, os inventários precedentes para a elaboração das NPSHUS, realizados 2003 e 2005, foram apenas rapidamente descritos. São quatro inventários do sítio histórico de Sobral pelo IPHAN: **INBISU, IBA, INFAC e INCEU**²⁷

Apesar de não serem objetos de estudo, por não se enquadrarem na proposta planejar – preservar – desenvolver, pois se vinculma-se especificamente ao debate do desenvolvimento sustentável e do meio ambiente; regista-se a existência dos documentos Programa Municipal de Arborização e Conservação Ambiental (2005); e Agenda 21 Local (2006) publicada como registro do processo de implantação da Agenda desde o ano 2002.

O Capítulo II tratará de analisar os documentos eleitos como objetos de estudos e a partir deles compreender por quais caminhos da preservação e do planejamento urbano a cidade e seu patrimônio cultural estão sendo conduzidos para, por fim, mapear a Sobral Planejada e Preservada da primeira década do século XXI.

FIGURA 14 -
PLANTA DE EVOLUÇÃO URBANA DO CENTRO DE SOBRAL E POLIGONAL DE TOMBAMENTO



27 Sobral é possui vários inventários realizados pelo IPHAN. O primeiro inventário, o INBI-SU, foi realizado em 2003. Os demais foram realizados em 2005: Inventário dos Bens Arquitetônicos (IBA), onde foram levantados os principais monumentos da cidade; I Inventário das Fachadas (INFAC); I Inventário das Configurações Espaciais e Urbanas (INCEU).

Capítulo 2

SOBRAL PLANEJADA E PRESERVADA



1. INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a análise do conjunto de documentos eleitos como objetos de estudo. A análise dos documentos tem por parâmetro a realidade contemporânea que o **Planejar – Preservar – Desenvolver** propõe entender, ou seja, como as cidades-patrimônio têm correlacionado as ações de planejamento e desenvolvimento urbano com as ações de preservação dos bens culturais. Como os instrumentos de planejamento urbano têm se integrado aos planos e ações preservacionistas? Ou, sendo o patrimônio cultural fator de desenvolvimento urbano e promotor de uma imagem singular para as cidades, como este tem sido incorporado aos planos diretores municipais?

A análise dos documentos realiza-se a partir dos conceitos e palavras-chave, estudados no primeiro capítulo desta dissertação, que definem o debate contemporâneo sobre o planejamento urbano e a preservação patrimonial como: planejamento estratégico, projetos estratégicos, cidade-empresa, cidade-mercadoria, cidade-cultural-empresarial, moeda de valor ou de troca, imagem da cidade, *marketing* urbano, patrimônio cultural, bens culturais, preservação patrimonial, atração de investimentos, atividade turística, competitividade urbana, globalização, parcerias público-privadas e desenvolvimento urbano.

À luz desses conceitos e palavras-chave, busca-se identificar, em cada documento, o *status* legislativo, o objeto a ser planejado ou preservado, a estrutura de apresentação e elaboração do documento, assim como o objetivo central; o entendimento atual e proposto para a estruturação urbana (unidades de planejamento, zoneamento e sistema viário); as diretrizes e propostas relativas ao patrimônio cultural e à poligonal de tombamento; a ênfase dada à atividade turística; o entendimento ou conceito adotado para a cidade (cidade-empresa, cidade-mercadoria, cidade-cultural-empresarial) e as propostas vinculadas ao *marketing* urbano e à imagem da cidade; a participação popular na elaboração dos planos; as referências a outras legislações e aos demais documentos estudados; os projetos e ações estratégicas e as considerações e correlações relevantes sobre o planejar, o preservar e o desenvolver da cidade.

A análise também busca, nos documentos, elementos que demonstrem as metodologias e os conceitos adotados e identifiquem a relação entre planejamento urbano e patrimônio cultural mediante o foco das cidades como empresas e dos bens culturais como mercadoria, e sob a perspectiva da competitividade urbana. Aqui a investigação do planejar não considera meramente a correlação das normas e legislações que conduzem

o preservar e o desenvolver da cidade, mas procura entender o que foi apontado como necessário ao planejar para que o preservar e o desenvolver da cidade a coloquem no ranque nacional da competitividade urbana.

São seis documentos a serem analisados, apresentados cronologicamente conforme o QUADRO 1.

QUADRO 1



2. ESTUDO DE TOMBAMENTO FEDERAL DO CONJUNTO URBANÍSTICO DA CIDADE DE SOBRAL – ETF/SOBRAL

(cf. ORGANOGRAMA 1)

O estudo para o tombamento federal do conjunto urbanístico da cidade de Sobral, o **ETF/Sobral**, foi realizado em 1997 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em parceria com o Governo Estadual do Ceará e com a Prefeitura Municipal de Sobral. O ETF/Sobral está formalizado no IPHAN como o Processo nº 1.379-T-97. Em 12 de agosto de 1999, na 18ª reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, foi decidida a homologação do tombamento do Conjunto Urbanístico da cidade de Sobral, sendo promulgado o decreto oficial de tombamento federal em 28 de outubro de 1999, por meio da Portaria Federal nº 392.

A análise do ETF/Sobral ocorre sob a perspectiva da busca pela relação entre preservação, planejamento e desenvolvimento urbano, ou seja, as observações buscaram termos, metodologias, propostas ou indicações que apontem ou conduzam à vinculação do estudo de tombamento às ações de planejamento urbano que objetivam o desenvolvimento da cidade. A segunda prerrogativa da análise exposta aqui é que ela foi realizada à luz do terceiro capítulo da dissertação de mestrado de Romeu Duarte Júnior. Nesse capítulo, o autor analisa os ETF e aponta os “desdobramentos” do tombamento das quatro cidades-patrimônio do Ceará: Icó, Aracati, Sobral e Viçosa do Ceará. Sua análise

percorre detalhadamente textos e mapas que compõem os estudos, acrescentando críticas com base na sua experiência como superintendente da 4ª regional do IPHAN entre 1997 e 2008. As críticas e observações de Duarte Jr. (2005) ilustram esta análise e são apresentadas à medida que corroborarem para o objetivo do estudo. Duarte Jr. (2005) inicia o texto descrevendo e qualificando o ETF/Sobral, destacando a característica extensa do estudo.

A extensa instrução para tombamento federal do conjunto urbanístico de Sobral foi finalizada pela equipe técnica da 4ª SR/IPHAN em dezembro de 1997 e compreende três volumes, distribuídos da seguinte forma: o primeiro é composto de apresentação, metodologia para elaboração da pesquisa, meio físico e etimologia, histórico e evolução urbana, cartografia da evolução urbana e análise morfológica (nível da percepção – análise à distância); o segundo aborda, em continuação, análise morfológica (nível da percepção – o interior do espaço urbano), nível das informações secundárias, resumo da cartografia da análise morfológica, resumo do cruzamento dos dados históricos e morfológicos, recomendações, justificativa da proposta de tombamento, descrição e mapas das poligonais de tombamento e entorno, bibliografia e ficha técnica; e o terceiro apresenta um conjunto de fotografias dos principais edifícios e espaços do sítio histórico, com indicação de suas tomadas no mapa da cidade. (DUARTE JR., 2005, p. 242)

1º Vol.

A **Apresentação** do ETF/Sobral traçou um breve histórico sobre as ações

preservacionistas do IPHAN, “com a intenção de se construir um cenário a ser contraposto por uma nova proposição” (DUARTE JR., 2005, p. 242); expondo entendimentos relevantes para a compreensão do documento e da justificativa de tombamento do conjunto urbano de Sobral, dentre os quais, a distinção entre “cidade-monumento” e “cidade-documento”.

As cidades-monumento seriam aquelas “áreas urbanas [que] foram tradicionalmente designadas patrimônio com base no seu valor artístico”, cuja “aferição desse valor baseava-se, geralmente, na existência de um conjunto homogêneo de edificações, representativo na história dos estilos e das manifestações arquitetônicas julgadas relevantes para a formação de nossa identidade-cultural” (IPHAN, 1997, p. 3).

As cidades-documento são aquelas cujo “valor histórico [é] tomado num sentido amplo de registro de processos econômicos e sociais” e onde o estudo para seleção e tombamento preconiza as “etapas de formação e desenvolvimento do núcleo urbano e a identificação das marcas deixadas no espaço pelos processos históricos mais importantes”, implicando a “possibilidade de tombamento de áreas urbanas vistas como sem valor artístico ou dotadas de conjuntos arquitetônicos heterogêneos e já alterados” (IPHAN, 1997, p. 3). O estudo de tombamento assumiu que a aferição de valor patrimonial às

idades-monumento perdurou até os anos de 1950. Entre os anos 50 e 80, outros valores compuseram o arcabouço de seleção patrimonial de áreas urbanas.

A cidade histórica passa, progressivamente, a ser compreendida mais como um testemunho da evolução da organização social e menos como uma obra de arte, num processo que se complementa somente na década de 80. Consolida-se, então, no seio do IPHAN [...] uma nova abordagem teórica para a fundamentação dos tombamentos de conjuntos urbanos. Estes são agora definidos como objetos culturais vinculados não somente à arte e à arquitetura, mas, sobretudo, à história, à etimologia, à arqueologia e a outras disciplinas. (IPHAN, 1997, p. 3)

A partir dos anos 1980, os tombamentos urbanos foram aferidos também a cidades-documentos, onde o valor patrimonial passou a ser justificado “com base no papel desempenhado pelo núcleo urbano na consolidação ou formação do território brasileiro, como polo desencadeador da formação de redes de cidades ou, ainda, como documento de processos sociais e econômicos de relevância nacional” (IPHAN, 1997, p. 3). O ETF/Sobral aponta que, apesar de o “tombamento baseado nos princípios da nova historiografia” ter tido o “mérito de ampliar e relocar os termos da seleção de acervo a ser preservado”, ficaram lacunas: “a análise dos aspectos relativos à dimensão morfológica do espaço urbano” e a “legitimação social do ato do tombamento”, este último devido à desvinculação do “valor estético do objeto alvo de proteção” (IPHAN, 1997, p. 4).

A nova proposta de estudo de tombamento ou “a [nova] metodologia para o trabalho de seleção e preservação de áreas urbanas”, apresentada como pioneira para a cidade de Sobral, foi apoiada no conceito de cidade-documento e na necessidade de utilizar “técnicas de análise e apreensão do espaço urbano que permitam listar as características morfológicas que a identificam, bem como as intervenções que realcem ou prejudiquem o seu desempenho” (IPHAN, 1997, p. 3-4).

Portanto, a investigação espacial do sítio histórico, baseada na apreensão e interpretação da forma da cidade tomada analítica e sinteticamente, é a grande novidade metodológica apresentada pelo ETF/Sobral, até então ainda não desenvolvida em qualquer outra instrução de tombamento e completamente diferente (para não dizer antagônica), como se verá, das demais elaboradas para Icó, Aracati e Viçosa do Ceará, ainda mais se considerarmos os seus resultados e desdobramentos. (DUARTE JR., 2005, p. 244)

Além de apontar o uso de uma nova metodologia, expôs-se como objetivo do ETF/Sobral elencar diretrizes para a preservação do sítio tombado e intervir diretamente no planejar e no desenvolver da cidade.

[...] os levantamentos empreendidos e os dados gerados nos estudos realizados conduziram não somente a uma seleção dos objetos e aspectos a serem protegidos, mas também a um elenco de recomendações que possibilitam encaminhar as ações necessárias à preservação do conjunto. Para que o tombamento de áreas urbanas não seja inócuo ou não resultante numa mera declaração de interesse, é preciso que ela seja capaz de alterar a prática do planejamento e intervir na dinâmica urbana, revertendo processos de perda e descaracterização. (IPHAN, 1997, p.4)

Ainda foi reforçada a importância da relação entre órgãos gestores ao declararem que, sem o apoio da Secretária de Cultura (SECULT) do Governo do Estado do Ceará e da Prefeitura Municipal de Sobral não teria sido possível realizar o ETF/Sobral, e que a ação conjunta é fundamental para o progresso socioeconômico urbano:

Área urbana é, antes de mais nada, um fato socioeconômico que depende de muitos fatores para manter-se preservada. As últimas discussões sobre o tema indicam que não há solução para o problema fora da ação conjunta entre os vários níveis do poder público, do planejamento urbano e da ação educadora. No caso da cidade de Sobral, acredita-se que a reunião do IPHAN, da SECULT e da Prefeitura em torno desse estudo para tombamento é o primeiro e fundamental passo de uma profícua parceria em favor do patrimônio dessa cidade. (IPHAN, 1997, p.4)

1º Vol.



A **Metodologia** apresentada no ETF/Sobral englobou “estudos sobre os processos socioeconômicos e históricos de formação e desenvolvimento da cidade e [a] identificação das características físico-espaciais ou, mais genericamente morfológicas, que lhe conferem caráter e identidade” e objetivou “identificar o modo como os processos históricos deixaram a sua marca no espaço urbano” (IPHAN, 1997, p.4). Não é de interesse adentrar os pormenores da nova Metodologia²⁸, mas nas recomendações e diretrizes que resultaram da sua aplicação. A Metodologia enfoca a morfologia urbana e a identificação de qualidades espaciais que conferem peculiaridade à cidade, utilizando a técnica de apreensão do espaço urbano “a partir de sua forma física aparente, do seu uso e do seu significado. [...] O sentido da utilização de técnicas de apreensão do espaço urbano [...] é

28 Essa Metodologia assemelha-se à do Inventário das Configurações Espaciais Urbanas (INCEU), cf. Capítulo II – NP-SHUS, p. 209.

sistematizar a apreensão, tornando-a mais objetiva e, portanto, operacional para fins de planejamento da preservação dos lugares” (IPHAN, 1997, p. 8). Ou seja, a identificação de lugares, zonas ou, como foi apresentada no estudo, a identificação de estruturas morfológicas que ordenam o espaço urbano nos quesitos físicos, funcionais, perceptivos e simbólicos²⁹.

Para o conjunto urbano de Sobral, o estudo se realizou tanto de pontos de vista externos (à distância), quanto de pontos de vista internos da área urbana em análise, por meio de imagens obtidas em percursos definidos sobre a estruturação urbana existente. Os resultados das análises se traduziram em mapas resumos, que, por sua vez, se aglutinaram e definiram as poligonais de proteção rigorosa e de entorno.

Por fim, com base no processamento dos dados apreendidos, no mapeamento e na explicitação das análises e avaliações realizadas, foram definidos setores urbanos tidos como poligonais de preservação rigorosa e de entorno e suas respectivas diretrizes de proteção e intervenção que deverão orientar a normalização e as ações de projeto e planejamento nessas áreas. (DUARTE JR., 2005, p. 251)

1º Vol.



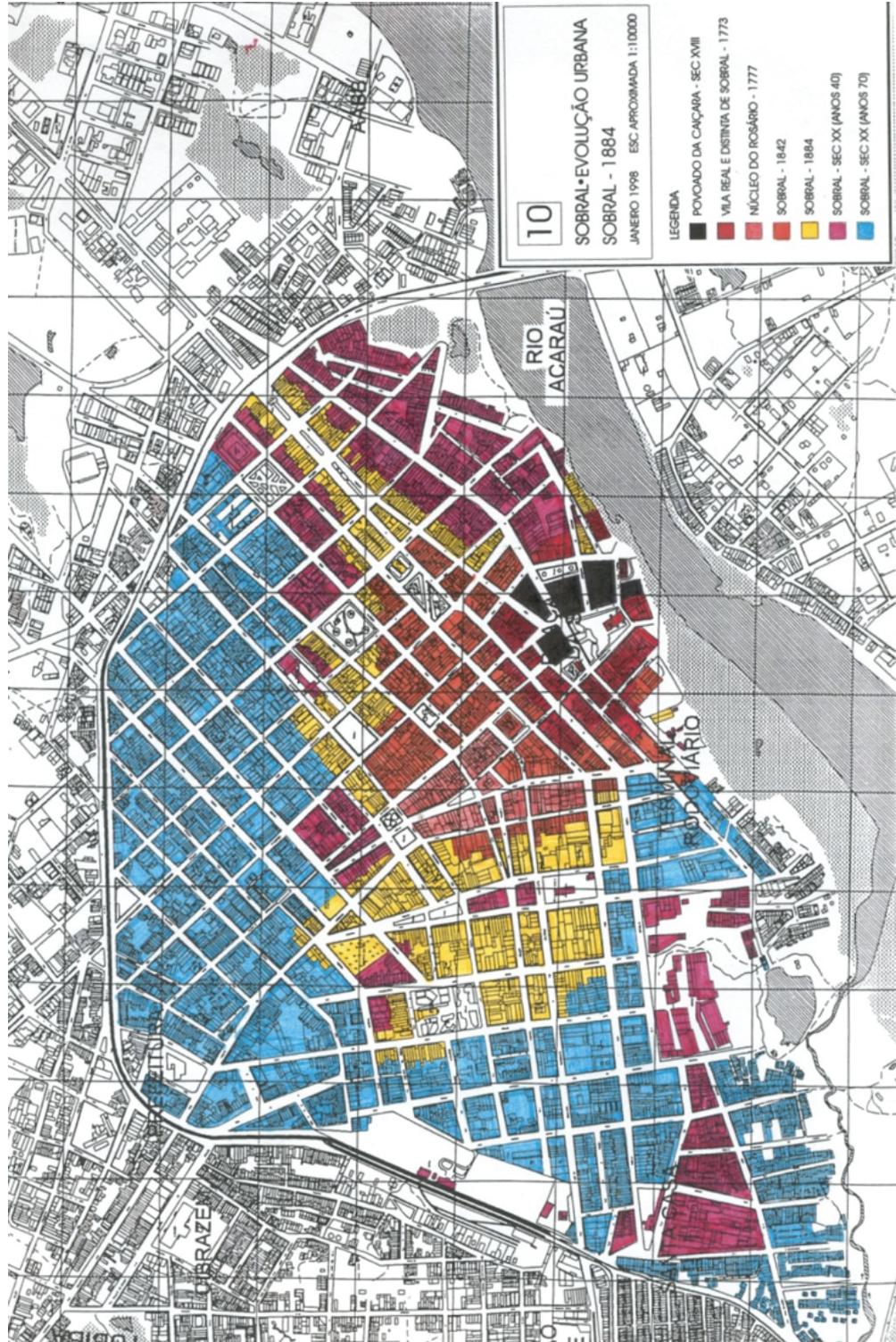
O documento descreve o **Meio Físico e Etimologia** e relata o **Histórico e Evolução**

Urbana. Subdivide-se em quatro momentos: Ocupação do Vale Acaraú, A Fazenda Caiçara e o Curato de Nossa Senhora da Conceição da Ribeira do Acaraú, A Constituição dos núcleos da Matriz e do Rosário e Ocupação e Expansão do Espaço Urbano de Sobral nos Séculos XIX e XX (cf. FIGURA 15). Não se pretende analisar a História, no entanto destaca-se:

A cidade ainda guarda, seja no traçado de suas ruas centrais, seja em muitas edificações, a estrutura urbana original de seu núcleo e as marcas da lenta construção e expansão de seu tecido urbano, com suas diversas ocupações e usos. A riqueza e a importância de Sobral ao longo dos anos fazem-se visíveis, inclusive, na rica paisagem que compreende a serra da Meruoca e a silhueta de suas edificações. A importância das estradas, bem como a centralização do poder religioso, caracterizaram a dinâmica de sua formação desde a origem e, ao mesmo tempo, revelam como ocorreu o processo de ocupação do sertão do país. (IPHAN, 1997, p.36)

²⁹ Complementam-se as observações com as palavras de Duarte Jr. (2005, p. 244): o trabalho filia-se a uma linha de pensamento sobre a análise do espaço urbano desenvolvida em nível mundial por alguns teóricos, tais como Camillo Sitte, Gordon Cullen, Kevin Lynch, Michael Trieb e Phillipe Pannerai, com ressonância, no Brasil, nas pesquisas realizadas pelo Departamento de Urbanismo da Universidade de Brasília, mais especificamente pelos professores Maria Elaine Kohlsdorf, Gunter Kohlsdorf e Frederico de Holanda, os quais vêm desenvolvendo, desde o final da década de 70 do século passado, uma metodologia voltada para esse fim. Essa forma de perceber ou apreender sinesteticamente (os cinco sentidos associados à memória) o espaço urbano é conhecida como topocepção e se realiza, segundo seus formuladores, em três níveis: o da percepção, o da formação da imagem mental e o das informações secundárias.

FIGURA 15 - EVOLUÇÃO URBANA DE SOBRAL



Fonte: IPHAN (1997)

Duarte Jr. (2005) afirma que esse parágrafo não só sintetiza a história da cidade por meio de seus principais fatores de transformação social e econômica, como também apresenta o fio condutor da justificativa do tombamento:

O fechamento da sinopse histórica oferece, de forma concisa, além dos principais agentes socioeconômicos, o que será posteriormente desenvolvido como justificativa do tombamento federal para o sítio histórico, já prefigurando a chave generosa ou alargada norteadora da consideração do que seria passível de proteção. (DUARTE JR., 2005, p. 270)

1º Vol.



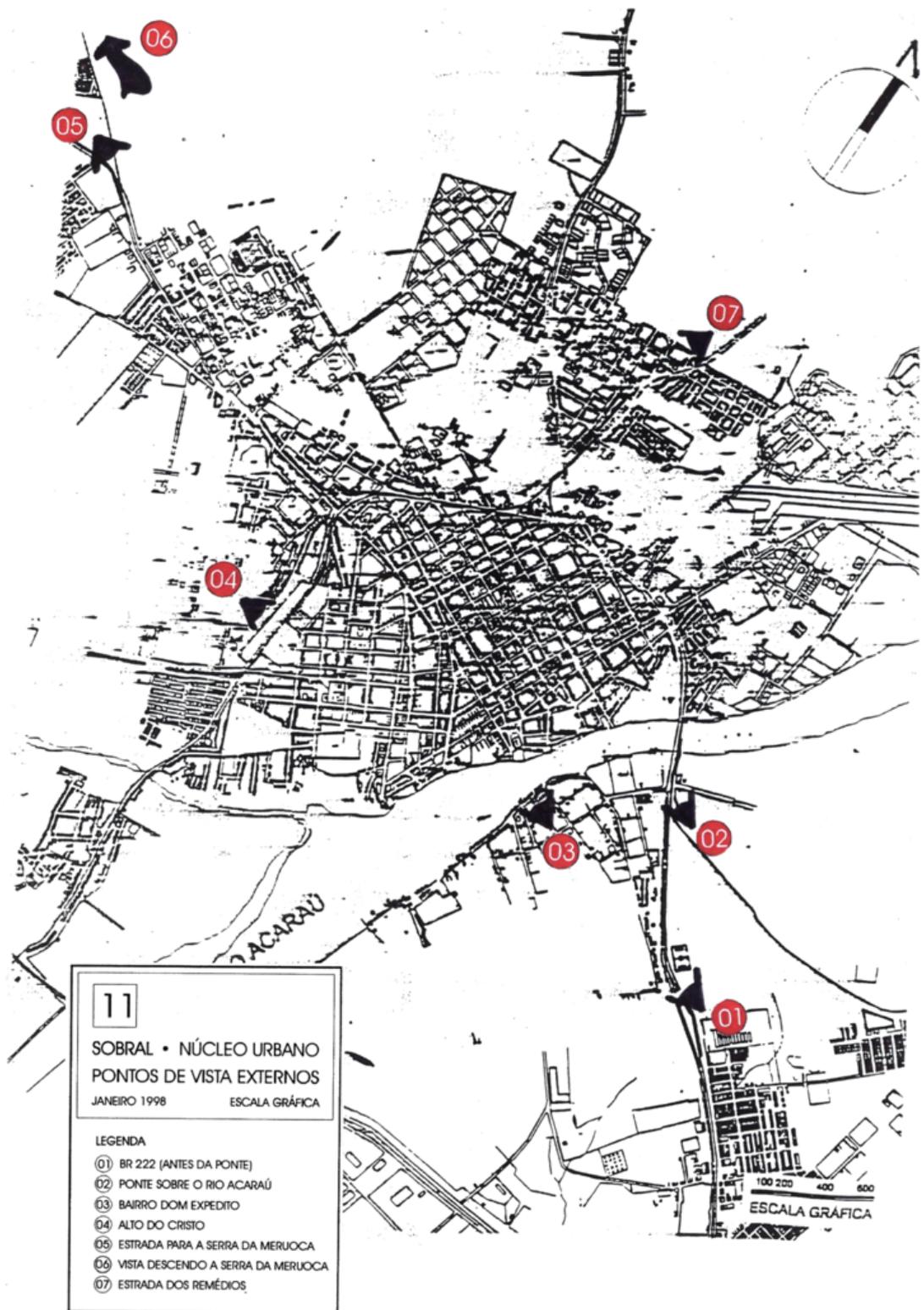
A Análise Morfológica é subdividida em duas: análise à distância, contida no 1º volume, e o interior do espaço urbano, que compõe o 2º volume. Para a **Análise Morfológica à distância** ou externa, concluiu-se que “alguns elementos desempenham repetitivamente um importante papel na configuração da paisagem: a vegetação das ruas, praças e quintais e da várzea do rio Acaraú; as torres e a silhuetas das igrejas; a serra da Meruoca e o próprio rio Acaraú”. (IPHAN, 1997, p.44) (cf. FIGURAS 16, 17, 18 e 19). O rio Acaraú é percebido como uma das principais características da morfologia de Sobral, elemento estruturador da cidade e limitante da expansão urbana. Até a implantação da Urbanização da Margem Esquerda do rio Acaraú, em 2004, o rio não se relacionava diretamente com a cidade, porque, no processo de desbravamento do sertão nordestino, as cidades foram implantadas “de costas” para os cursos d’água. Os rios eram tradicionalmente utilizados “apenas como fonte de abastecimento ou destino de dejetos e nunca como elemento de lazer ou fruição paisagística” (IPHAN, 1997, p.41). Foram identificadas a “falta de tratamento paisagístico e [a] inexistência de qualquer acesso urbanizado que permita a fruição do curso d’água como elemento de contemplação ou lazer da população, [assim como a revelação de] que o rio ainda é bastante utilizado pela população de baixa renda como local de lavagem de roupa [...], local de despejo” e “passagem entre o centro e os bairros periféricos do outro lado” (IPHAN, 1997, p. 44). Sobre os outros elementos, sintetiza-se:

FIGURAS 16

VISTA DA CIDADE DE SOBRAL A PARTIR DO ALTO DO CRISTO (EXTERNA 04)



FIGURA 17 - PONTOS DE VISTA EXTERNOS



Fonte: IPHAN (1997)

FIGURAS 18

VISTA DA CIDADE DE SOBRAL A PARTIR DA PONTE OTHON DE ALENCAR (EXTERNA 02)



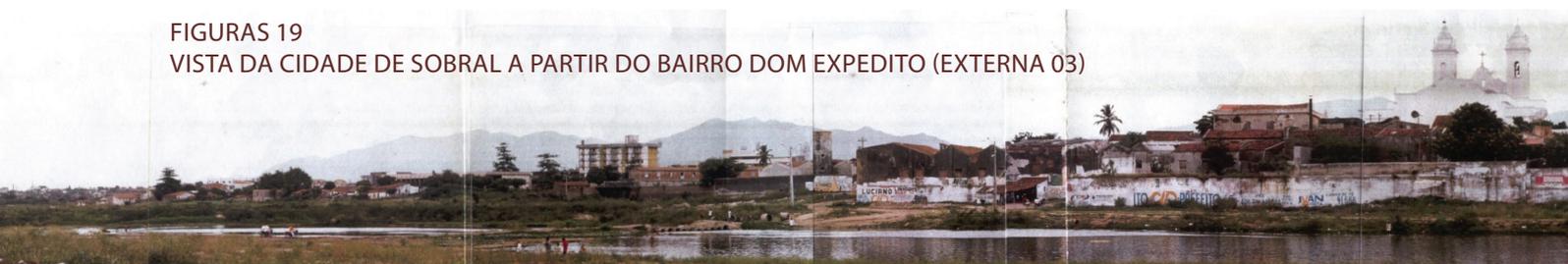
A partir, então, da análise visual realizada à distância, podem ser apontadas como principais características paisagísticas da cidade de Sobral, a horizontalidade, a densidade e a acentuação vertical da silhueta, emoldurada, esta última, em suas visuais mais ricas, pelo maciço da serra da Meruoca e pela vegetação ribeirinha. [...] Dentre os marcos visuais registrados, a Igreja Matriz destaca-se como o mais importante. (IPHAN, 1997, p.45)

Duarte Jr. (2005) critica a “visão generosa” adotada para a análise do conjunto histórico sobralense, que resultou na definição de extensas poligonais de proteção e entorno e abraçou áreas urbanas e imóveis descaracterizados. E aponta a ausência de um debate acerca de questões relevantes e contemporâneas, como a verticalização, típica de áreas em desenvolvimento e fator de obstrução visual de elementos da paisagem. A crítica também se ressentia da ausência da análise de elementos básicos e tradicionais de um estudo de tombamento como a qualidade espacial urbana, a falta de unidade de diversas porções urbanas e a intensa poluição visual.

Como se vê e se verá mais adiante, os elementos constantes da análise à distância são valorativos de uma visão generosa do estatuto preservacionista, percebidos a partir de pontos externos à cidade e reunidos em um conjunto resultante da apreensão visual, área essa que, mais tarde, será definida em termos de poligonais de preservação e de entorno, todas extensas, abrangendo inúmeros imóveis descaracterizados e desconformes e apresentando recomendações quanto à obstrução visual de elementos dominantes na paisagem, como a serra da Meruoca, sem apresentar, entretanto, solução quanto ao processo de verticalização da cidade, hoje em pleno curso. Por fim, curiosamente, concomitante à apresentação (nas entrelinhas, é bem verdade) de Sobral como um museu de arquiteturas e espaços urbanos produzidos em tempos diversos e, portanto, marcos do processo histórico de construção da cidade, não se faz referência, na análise empreendida, dentre outros registros de menor qualidade espacial urbana, à desproporção numérica entre os exemplares preservados e aqueles mais numerosos destituídos de valor estético, à falta de unidade entre as diversas porções da cidade, ao baixo nível arquitetônico construtivo das edificações

FIGURAS 19

VISTA DA CIDADE DE SOBRAL A PARTIR DO BAIRRO DOM EXPEDITO (EXTERNA 03)





Fonte: IPHAN (1997)

novas, ao construído como rebatimento das intervenções na cidade dos grupos sociais em sua luta pelo espaço urbano, à intensa poluição visual ou até mesmo à falta de uma fisionomia característica de sítio histórico, aspectos esses que, em sua maioria, no modo tradicional de preservação edilícia do IPHAN, sempre foram tidos como impeditivos ou pelo menos restritivos a uma visão mais alargada ou mesmo à consideração de uma cidade ou de um trecho urbano como sítio histórico tombado no âmbito federal. (DUARTE JR., 2005, p. 270)

2º Vol.

Para a **Análise Morfológica do Interior do Espaço Urbano**, foi realizado o



estudo sequencial de cenas urbanas obtidas a partir de quatro percursos que se cruzam no núcleo embrionário da cidade. Os percursos foram definidos a partir de fatos históricos e elementos de estruturação urbana identificados na análise externa e “após terem sido escolhidas quatro áreas, a saber, a da zona central, a da Fábrica de Tecidos, a da Santa Casa e a da Estação Ferroviária, [como] setores urbanos [...] que conformam boa parte da área considerada de interesse de preservação” (DUARTE JR., 2005, p. 286). Dois percursos coincidem com eixos de desenvolvimento da cidade: o antigo caminho dos boiadeiros (percurso 2) e o eixo de expansão urbana Santa Casa da Misericórdia (CIDAIO), traçado pelo Bispo Dom José Tupinambá da Frota (percurso 4). “O cruzamento das informações obtidas nas análises dos quatro percursos selecionados permitiu listar nove estruturas morfológicas – ET no interior da área de estudo” (IPHAN, 1997, p. 79), ou seja, foram definidas nove áreas urbanas distintas. Essa distinção de áreas pode apontar um microzoneamento da área central da cidade, conforme apresentado na FIGURA 20.

A existência de nove estruturas morfológicas numa área de estudo relativamente pequena por si só já é bastante reveladora. Numa conclusão apressada, poderia indicar falta de unidade no desenho urbano, mas, apesar da variedade, várias dessas estruturas morfológicas possuem muitos pontos em comum e, na realidade, são poucas as que se distinguem de modo radical. (IPHAN, 1997, p. 79)



Fonte: IPHAN 1997



As **Estruturas Morfológicas – ET** serão rapidamente apresentadas, destacando apenas os itens mais relevantes, aderindo às observações e considerações de Duarte Jr. (2005).

A **ET-01** possui por principal marco o Arco de Nossa Senhora de Fátima ou Arco do Triunfo, e se diferencia das demais estruturas morfológicas pela definição de um eixo central, que, devido à heterogeneidade e a má qualidade arquitetônica das edificações laterais e dos equipamentos construídos no canteiro central, não se destaca no cenário urbano. Duarte Jr. (2005, p. 299) aponta que “aqui, pela primeira vez, é mencionada negativamente uma das características mais evidentes do sítio histórico de Sobral: a sua heterogeneidade e a degradação do ambiente urbano”.

As principais características das **ET-02** e **ET-03** são a clareza e a identidade do espaço urbano, onde são predominantes os usos comercial, institucional e de serviços. Estas se diferenciam pelo traçado urbano, a ET-02 possui “trama viária de caráter mais regular e fortemente hierarquizado” (IPHAN, 1997, p. 80). Para Duarte Jr. (2005, p. 299), a ET-02 é um “dos principais núcleos do sítio histórico, conformado por imóveis destacados tais como o Teatro São João, a Igreja do Menino Deus, a Casa da Cultura, a Escola de Música, o Museu Diocesano, o Colégio Santana e o Sobrado Radier, dentre outros, [que], apesar das recentes interferências, a escala se mantém numa linha de acompanhamento e distinção dos edifícios principais”. A **ET-03** é considerada a área mais antiga, “uma trama viária irregular, de traçado mais espontâneo e menos hierarquizado [...] combinada a uma expressiva quantidade de edificações-destaque, a uma homogeneidade volumétrica e a um padrão de ocupação na testada dos lotes, sem recuos laterais” (IPHAN, 1997, p. 80). Duarte Jr. (2005) reforça o valor urbanístico da área, mas não concorda com a exaltação das edificações:

Essa área corresponde àquela em que os estudiosos da formação e evolução urbana de Sobral enxergavam traços de um arranjo urbano tardo-medieval, marca da primeira ocupação do território da cidade. Se, por um lado, é rica por essa marca urbanística, por outro lado resente-se de arquiteturas de maior interesse, sobressaindo-se pouquíssimos exemplares preservados. (DUARTE JR., 2005, p. 300)

A **ET-04** é circundada pela ET-03, contrastando a escala urbana, “trata-se, a rigor, de uma morfologia típica de espaço monumental, projetada para abrigar o poder eclesiástico e governamental [...] [caracterizada] pela abundância de espaços abertos [e] edificações de grande porte” (IPHAN, 1997, p. 80). Duarte acrescenta que “o trecho

em análise é aquele distinguido pelas presenças da Sé Catedral, da Casa de Câmara e Cadeia e da Casa do Capitão-Mor, dentre outros imóveis de realce” (DUARTE JR., 2005, p. 301). A **ET-5** possui por elemento principal o Beco do Cotovelo, a área está embutida na ET-05, “não causa nenhuma ruptura formal séria com o entorno [...] e trata-se de uma morfologia de exceção na cidade de Sobral” (IPHAN, 1997, p. 81). Duarte Jr. (2005) lembra que, apesar de o Beco possuir um “especial arranjo morfológico”, encontra-se descaracterizado pelo uso e por uma intervenção que destoava da ambiência histórica que o trecho deveria exaltar.

Cabe ressaltar aqui a recente intervenção realizada em seu interior, executada um pouco antes do tombamento do sítio histórico, a qual desconheceu por completo o especial arranjo morfológico do Beco, implantando estruturas que lembram cogumelos gigantes no centro do passeio, para muitos, completamente destoante e inadequada tanto do ponto de vista formal quanto do ambiental. Digna de nota também é a forte presença da poluição visual e da descaracterização arquitetônica, causadas pela situação desse setor no *cuore* de comércio e serviços da zona central de Sobral. (DUARTE JR., 2005, p. 301)

A **ET-06** “decorre da expansão da cidade no início do século XX que acompanhou o trajeto do bonde que ligava a recém-implantada Estação Ferroviária ao centro da cidade” (DUARTE JR., 2005, p. 303). Predomina a malha em xadrez com tipologias arquitetônicas e usos diversos, forte heterogeneidade, com realce ao conjunto de casas *Art Nouveau* e a Igreja do Patrocínio. Duarte Jr. (2005) antecipa o destaque dado na justificativa quando caracteriza “Sobral como [uma] cidade composta por malhas desenvolvidas em tempos e por interesses diversos, sensível e habilmente cosidas por aqueles que a construíram” (DUARTE JR., 2005, p. 303).

A **ET-07** distingue-se de todas as outras áreas pelo “rígido esquema ortogonal característico da expansão urbana de Sobral a partir do final do século XIX”, pela ocupação rarefeita e indefinida, e pela presença marcante da antiga Fábrica de Tecidos (IPHAN, 1997, p. 79). Duarte Jr. (2005, p. 303) afirma que

a área em questão, além de baixa qualidade ambiental, decorre da instalação das primeiras plantas industriais na cidade, caracterizada pelos grandes espaços e pela ocupação fragmentada, aspectos que hoje reforçam o grande potencial de renovação urbana que o setor apresenta.

As vias da **ET-08** “promovem claramente a união e a transição entre as tramas irregulares dos antigos núcleos” Na realidade, a ET-08 deveria compor a ET-02, mas distingue-se “devido à enorme descaracterização de sua arquitetura e à introdução de um novo padrão de ocupação” (IPHAN, 1997, p. 82). Duarte Jr. (2005) complementa que “o trecho estudado corresponde à parte final da Rua do Menino Deus, tomada por atividades comerciais de baixíssimo padrão arquitetônico e apresentando monotonia visual, bem como pouca ou nenhuma identidade” (DUARTE JR., 2005, p. 304). A **ET-09** tem por elemento principal a Santa Casa de Misericórdia, que conduziu uma ocupação do seu entorno com traçado irregular, e, apesar de ser “o grande destaque arquitetônico da área, [...] não chega a diminuir ou eclipsar a beleza de alguns pequenos conjuntos de arquitetura popular como a Vila Operária da Fábrica” (IPHAN, 1997, p. 83).

Como **Conclusão** das análises, o ETF/Sobral apresenta as ET-02, 03, 04 e 05 como aquelas que “fazem parte dos lugares que possuem identidades mais fortes em Sobral” e alerta que as ET-02 e ET-05 sofrem “mais risco de descaracterização e perda progressiva de identidade, em decorrência da substituição ou mutilação de edificações e da poluição visual”. Reconhece-se que “a vegetação urbana, embora não tão densa quanto às vistas à distância [...], também comparecem com peso em alguns trechos” e enfatiza que, enquanto a serra da Meruoca é “elemento valorizador de campos visuais no interior da cidade”, o rio Acaraú “é muito pouco visível a partir do interior do espaço urbano”. A topografia plana, a malha predominantemente ortogonal, o padrão de ocupação na testada dos lotes e a homogeneidade da altura e volumetria das edificações contrastam com as torres das igrejas, com os edifícios de destaque e com as áreas abertas de praças (IPHAN, 1997, p. 83-84).

[...] a manutenção da atual volumetria das edificações [...]; o alinhamento das edificações na testada do lote e sem recuos laterais; a preservação da trama viária; a preservação das edificações que constituem os principais referenciais urbanos e o controle e adequação de engenhos publicitários são fundamentais para a preservação da identidade das áreas de Sobral que possuem estruturas morfológicas mais claras e ricas (ET 02, 03, 04 e 05). Sem isso, a relação de escala que permite a percepção dos marcos visuais, que pontuam o espaço urbano e estruturam a paisagem, se perde completamente. Sem isso, desaparecem os elementos que conferem identidade e riqueza visual à cidade. (IPHAN, 1997, p. 84)

Duarte Jr. (2005) critica as conclusões por “curiosamente não [se fazer] referência à má qualidade da arquitetura de acompanhamento situada em torno dos marcos

arquitetônicos” e por não fazer “menção à perda ou descaracterização da arquitetura destacada da cidade e à sua substituição por exemplares menores constituintes do atual espaço urbano”, que, somada “à poluição visual existente, não empresta a Sobral, salvo em determinados monumentos muito especiais da área enfocada, o *status* de sítio histórico, ambiente em que todos os aspectos valorativos costumam estar presentes e bem equilibrados” (DUARTE JR., 2005, p. 306).

A crítica vai além da imagem e da qualidade espacial, Duarte Jr. (2005) aponta que a justificativa do tombamento de Sobral, no entendimento da cidade como documento urbano, pode banalizar a instituição de bens culturais federais e apresenta o entendimento do tombamento utilizado como “agente de reordenamento urbano”. Faz-se alusão ao debate do patrimônio cultural como fator de desenvolvimento urbano defendido nos discursos de planejamento estratégicos e das intervenções urbanas que planejam as cidades como mercadorias. Em outras palavras, o tombamento federal pode ser elemento de atração de investimentos que podem promover o reordenamento e o desenvolvimento urbano. O arquiteto afirma que a intensa descaracterização da cidade de Sobral não justifica o seu tombamento federal e sugere que a preservação dos elementos remanescentes e de valor patrimonial poderia ter sido garantida por tombamento e planos de preservação local, vinculados ao planejamento urbano municipal.

Esse arremate do estudo, fundamental para a orientação da proteção proposta, como veremos, não pode ser compreendido sem que se esclareça o que está em suas entrelinhas: a determinação do tombamento como agente de reordenamento urbano, para além de sua condição de ato de distinção ou reconhecimento nacional estabelecido competentemente por um órgão federal a uma cidade cujo processo de formação e ocupação gravou um momento importante no desenho do território do país. Essa nova consideração se, por um lado, revela novas possibilidades à ação federal de preservação edilícia, fazendo-a avançar muito acima de sua essência formal ou meritória, [por outro], coloca em risco de banalização o instituto do tombamento, vez que medidas que visem à manutenção da “percepção dos marcos visuais, que pontuam o espaço urbano e estruturam a paisagem, e dos elementos que conferem identidade e riqueza visual” (IPHAN, 1997) a Sobral poderiam perfeitamente ser tomadas a partir da elaboração de planos de pormenor, meros detalhamentos do plano diretor de desenvolvimento municipal, e não exatamente provenientes dos rigores de uma legislação federal atinente à proteção do patrimônio cultural. (DUARTE JR., 2005, p. 307)

A **Análise das Informações Secundárias** dá continuidade à aplicação da metodologia e abrange grupos tipológicos (elementos) diversos apresentados em suas

2º Vol.



principais considerações. Em **Sítio Físico**, o rio Acaraú é o elemento de “forte limite à expansão da cidade, [que] jamais teve um papel importante na determinação da organização do espaço urbano”; a vegetação tem forte “presença nas vistas à distância da cidade, [mas] não incorporada como vegetação urbana”; a serra é “uma verdadeira moldura”, que não influencia no traçado urbano; a topografia predominante plana “permitiu que o traçado da cidade fosse feito de modo bastante regular e retilíneo” e que a expansão da cidade fosse horizontalizada; e o clima quente e seco refletido na frequente instalação de marquises e toldos que descaracterizam intensamente a área comercial da cidade, que coincide com a área de maior interesse de preservação (IPHAN, 1997, p. 87).

Na análise da **Planta Baixa**, destacam quatro temas: Malha Urbana, Trama Viária e Macroparcelamento, Espaços Públicos e Privados e Ocupação e Uso. A Malha Urbana se configura entre o trilho e o rio Acaraú e se estrutura sob quatro eixos e, “embora a malha urbana mais antiga de Sobral possua um traçado não muito regular, ela, de fato, proveu as direções básicas segundo as quais a trama viária ortogonal, que caracteriza a expansão da vila nos séculos XIX e XX, se organizou” (IPHAN, 1997, p. 89). Duarte Jr. (2005, p. 308) complementa: “a malha da cidade é resultante da justaposição [de] tramas, cuja continuidade se dá em suave angulação e de que o Becco do Cotovelo é excelente exemplo do seu ajuste geométrico”. Para a Trama Viária e o Macroparcelamento, se “revela claramente a presença íntegra da estrutura urbana dos núcleos primitivos da Matriz e do Rosário [e da malha] rigidamente ortogonal, de influência Pombalina”, costuradas pelos espaços de transição em torno destes núcleos antigos (IPHAN, 1997, p. 90). Sobre os Espaços Públicos e Privados, destacou-se que “a área da cidade que [...] corresponde à sua expansão, até meados de século XX, possui uma relação mais equilibrada entre espaços públicos e espaços privados [sendo as áreas] mais densamente ocupadas [e] restando poucas áreas livres nos miolos das quadras” (IPHAN, 1997, p. 90). Nas áreas mais recentes, as proporções são diretamente inversas, menos áreas livres públicas e mais áreas livres nos lotes. Duarte Jr. (2005) ressalta o “cuidado que os antigos construtores de Sobral tiveram com o equilíbrio entre as porções pública e privada da cidade na expansão, expressa no sistema de praças que possui.” (DUARTE JR., 2005, p. 310). Sobre a Ocupação, verificou-se que, na área mais antiga, se mantém a implantação “lado a lado, no alinhamento da rua e sem recuos frontais e laterais, [fugindo] a essa regra apenas os edifícios públicos e as igrejas, que geralmente são implantados em lotes isolados” e algumas reconstruções e reformas (IPHAN, 1997, p. 92). A presença de recuos frontais e laterais inicia-se nas ocupações a partir do final do século

XIX, em decorrência do surgimento dos novos usos e estilos arquitetônicos. Quanto ao Uso, o predomínio é residencial e comercial, pontuado com institucionais e de serviços. “A área de uso comercial distingue-se claramente das outras pela profusão de engenhos publicitários e pela descaracterização das edificações em função desse uso” (IPHAN, 1997, p. 92). Duarte Jr. (2005) aponta a ausência de uma apreciação sobre as possibilidades de diversificação dos usos e do melhor aproveitamento da estrutura urbana existente, dos espaços públicos e de edificações abandonadas.

Entretanto, não há menção quanto à capacidade de suporte, em termos de densificação da área central, informação esta útil à diversificação de usos neste setor, o qual, como qualquer área comercial e de serviços, opera apenas no período de funcionamento dos estabelecimentos e entrepostos, esvaziando-se a partir do final do expediente diário. Por outro lado, há edificações abandonadas ou parcialmente ocupadas, algumas com considerável capacidade de abrigo, as quais poderiam incorporar, com pequenas adaptações, o uso habitacional, ampliando a faixa temporal de uso do setor urbano em foco, o que frequentemente acontece agora, com a transformação de Sobral em polo universitário nordestino e a decorrente demanda por espaços de moradia temporária, configurando um processo de adensamento com seus desdobramentos positivos e negativos. (DUARTE JR., 2005, p. 310)

Para o elemento **Composição dos Planos Verticais**, se “revela a predominância, nas áreas de estudo, de edificações térreas e de dois pavimentos”. A horizontalidade da área “é responsável [...] pelo destaque e valorização dos volumes das igrejas na paisagem urbana e pela percepção de marcos visuais”. A característica de continuidade, presente quando as implantações estão no alinhamento da rua, também enfatiza os edifícios destaques. O levantamento aponta que são poucos os edifícios altos, mas alerta que estes estão concentrados na “área central da cidade, indicando uma tendência de verticalização no setor”, questão já levantada por Duarte Jr. (2005) na Análise à Distância. A verticalização intervém na ambiência urbana, portanto o estudo delimita “uma área razoavelmente extensa para controle de gabaritos a fim de manter-se a configuração da paisagem que se frui dos principais pontos de vistas da cidade” (IPHAN, 1997, p. 93- 94).

O elemento **Tipologia das Edificações** é analisado sob um argumento dos estudos de cidades-documento, a valorização das características provenientes de processos econômicos sem apontar as distinções estéticas e a formação de conjuntos homogêneos ou contíguos:

Os vários ciclos econômicos responsáveis pelo desenvolvimento e crescimento de Sobral produziram tipologias arquitetônicas bem definidas. Ainda que diversas, essas tipologias não apresentam distinções tão profundas entre si e chegam a se diferenciar de forma marcante os espaços construídos da cidade. Na maioria dos casos, vários tipos de arquiteturas, produzidas em épocas diferentes, convivem em uma mesma área, não se observando a predominância de um tipo sobre o outro. (IPHAN, 1997, p. 95)

A classificação adotada para as tipologias arquitetônicas sobralenses baseia-se nos estudos do Professor Liberal de Castro, que as classifica segundo os ciclos econômicos do sertão nordestino: Ciclo do Gado (século XVIII) – primeiras casas, divididas em duas fases que se diferenciavam pelo tamanho da testada e altura do pé direito; Ciclo Comercial (século XVII) – sobrados, também em duas fases, diferenciados pelas águas da coberta, pela presença de beirais arrematados por cornija ou platibandas, e pelo uso do vidro; Ciclo do Algodão (século XIX) – casas térreas caracterizadas pela implantação em esquinas, cobertas em duas águas, arrematadas por platibandas e com oitões enobrecidos por portais e gradis; e Ciclo industrial (século XX) – edificações nos estilos arquitetônicos Ecletismo, *Art Nouveau* e *Art Déco*.

Duarte Jr. (2005) aponta a “falta de um extenso inventário dos principais modelos arquitetônicos da cidade, como aqueles apresentados nas outras instruções de tombamento”, motivo pelo qual a classificação das tipologias decorre dos estudos do Professor Liberal de Castro e não de uma investigação *in loco*. Duarte Jr. (2005) reforça, ao verificar os mapas de espacialização das tipologias arquitetônicas, a sua crítica sobre a intensa descaracterização e descontinuidade entre os edifícios com características originais (cf. FIGURAS 21 e 22) (DUARTE JR., 2005, p. 310).

Esse acervo é espacializado nos mapas de configuração das tipologias arquitetônicas e de edificações com características originais, ambas as visualizações importantíssimas do patrimônio edificado da cidade por revelarem, de forma inequívoca, a desigualdade existente entre os exemplares preservados e aqueles descaracterizados e desconformes, adquirindo ainda maior interesse ao serem cotejadas com as poligonais de preservação rigorosa e de entorno, mais adiante. (DUARTE JR., 2005, p. 319)

A última informação secundária é os **Elementos Complementares**, ou mobiliário urbano. “Em Sobral, [...] os elementos complementares são, em geral, de péssima qualidade. Em certas áreas, eles chegam a interferir na percepção morfológica urbana, causando verdadeira poluição visual.” Dentre os mobiliários urbanos levantados,

foram diagnosticados, com ênfases negativas, os posteamentos de iluminação pública, as marquises e toldo e os engenhos publicitários. (IPHAN, 1997, p. 102)

A análise morfológica, externa e interna, foi concluída em um mapa resumo, no qual “são apresentados os marcos visuais e referenciais urbanos, as áreas para tratamento paisagístico, controle de remembramento e gabarito (esta de grande extensão territorial), bem como as visadas para a serra da Meruoca e o rio Acaraú (DUARTE JR., 2005, p. 319). O cruzamento dos dados históricos e morfológicos também foi condensado em um mapa resumo, onde foram apresentadas “as áreas de interesse paisagístico nas visadas à distância, para controle de gabarito e com estrutura morfológica de interesse, bem como os eixos estruturadores da malha e a área ocupada por esta até 1842”. Duarte Jr. (2005) aponta que o mapa resumo insinua a configuração das poligonais de tombamento e entorno e, mais uma vez, ressalta que, apesar de um passado rico histórica e arquitetonicamente, a cidade possui patrimônio descaracterizado, cuja expressividade arquitetônica está fragmentada (DUARTE JR., 2005, p. 330) (cf. FIGURA 23).

Nessas visualizações da cidade, já se insinua as tendências para os perímetros de preservação edilícia, em consonância com os reparos que se deve fazer à forma urbana sobralense contida no intratrilhos, ao mesmo tempo contínua e fragmentada, evocativa de um passado rico e complexo e de um presente falto de maior expressividade arquitetônica. (DUARTE JR., 2005, p. 330)

2º Vol.



Em **Recomendações**, o texto introdutório indica a pretendida relação entre o planejar, o preservar e o desenvolver ao relatar que estas precisam ser adotadas pelo poder público municipal para que “medidas complementares ao tombamento reforcem as ações de preservação [...] e contribuam para que o desenvolvimento urbano e as futuras intervenções na cidade” (IPHAN, 1997, p. 106). Primeiramente são apontadas “como elementos que desempenham papel significativo na estrutura morfológica e paisagística da cidade”, as torres das igrejas e as chaminés das fábricas; a homogeneidade do tecido urbano das áreas de interesse de preservação paisagística; a serra da Meruoca; e as edificações de valor arquitetônico que, “apesar de não formarem conjunto compacto e sim pulverizado dentro da cidade”, são balizadores da estrutura urbana, ou marcos visuais, ou documentos históricos (IPHAN, 1997, p. 106).

As Recomendações expressam providências acerca da manutenção dos gabaritos no entorno dos marcos visuais, do alto grau de contiguidade (ausência de recuos frontais e laterais),

do atual parcelamento do solo (não permitir remembramentos), e das visadas da serra da Meruoca; da inserção de vegetação nos espaços públicos e iluminação pública adequada; da retirada dos engenhos publicitários das fachadas comerciais, criação de programa de educação e valorização da área; e da transformação urbana das margens do rio Acaraú e do entorno da Estação Ferroviária. Para o rio Acaraú, acrescenta-se a necessidade de um programa de tratamento ecológico e restringe-se “a execução de via marginal que integre [o rio] à malha urbana”, objetivando “preservar uma das características principais da cidade, que, tradicionalmente, lhe volta as costas”. Recomenda-se a abertura de acesso ao rio em locais estratégicos que “o reforcem como elemento de lazer e fruição paisagística”³⁰ (IPHAN, 1997, p. 107).

A maior parte das Recomendações é superficial e se apresenta como diretrizes que poderiam constar como itens do código de obras e posturas da cidade. As propostas de requalificação urbana das áreas do rio Acaraú e da Estação Ferroviária destacam-se como possíveis projetos de reordenação do espaço urbano. Duarte Jr. (2005) aprofunda as implicações provenientes destas recomendações. Para a manutenção do gabarito, o autor recorda que é “grande [a] extensão das áreas de preservação rigorosa e de entorno”, portanto o desenvolvimento da verticalização ocorrerá “para além dos trilhos ferroviários, na margem direita do rio Acaraú ou nas áreas lindeiras às duas pontes, locais esses (principalmente os últimos) que têm experimentado rápida valorização”; e ressalta que assumir a serra da Meruoca como marco visual de interesse “torna mais complexo ainda o processo de verticalização imobiliária”. Duarte Jr. (2005) considera a manutenção do grau de contiguidade como uma “providência oportuna, visto que a implantação de imóveis de forma recuada, quanto ao limite frontal, implica na descontinuidade do conjunto edificado”, porém lembra que isso implica na “necessidade da permanência de certos valores essenciais da arquitetura tradicional da cidade, tomados de forma objetiva (mas não literal para que não se incorra em *pastiche*), no desenho das novas arquiteturas, no sentido de que estas possam dialogar adequadamente com as preservadas” (DUARTE JR., 2005, p. 332).

Sobre a manutenção do parcelamento do solo ou, nas palavras de Duarte Jr. (2005, p. 333), “manutenção do padrão fundiário de essência basicamente colonial”, faz-se importante “para que não se perca o ritmo da ocupação predial, demarcado pela relação altura/largura das edificações”. O autor alerta que “essa recomendação [...] poderá restringir a ocupação de áreas, no setor de preservação rigorosa, por equipamentos públicos e privados de maior porte, com isso podendo concorrer para uma possível desvitalização do conjunto como um todo”. Duarte

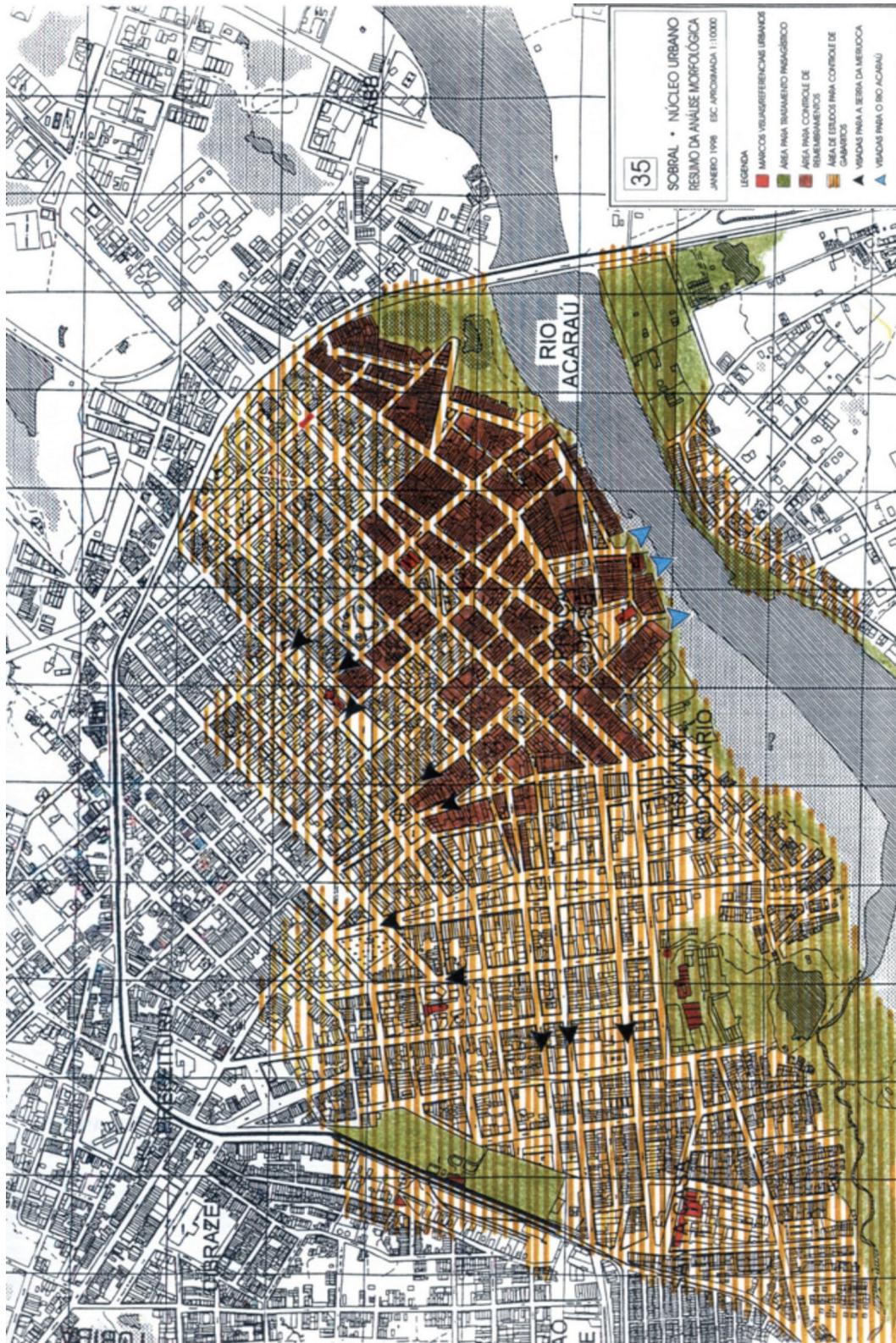
30 A recomendação de urbanização da margem esquerda do rio Acaraú foi assumida como principal projeto estratégico no PDDU (2000).



Fonte: IPHAN (1997)

FIGURA 21 - TIPOLOGIAS ARQUITETÔNICAS

FIGURA 23 - RESUMO DA ANÁLISE MORFOLÓGICA



Fonte: IPHAN (1997)

Jr. (2005) afirma que a manutenção das visadas da serra da Meruoca depende “inicialmente do levantamento dos perfis³¹ de todas as quadras do conjunto tombado, o que facilitará as ações de controle e gestão das intervenções no construído, principalmente em um sítio histórico heterogêneo e de complexa tessitura urbana como o de Sobral”.

A respeito da recomendação de retirada dos engenhos publicitários aliados a um programa de educação comunitária, Duarte Jr. (2005, p. 335) alerta que

almejar a requalificação do ambiente urbano por meio somente de ações de educação patrimonial é confiar demais na rápida sensibilização da comunidade quanto a questões patrimoniais; a proposta de melhoria do ambiente urbano apresentada não pode prescindir de sua conformação no bojo de um programa mais amplo e detalhado de recuperação física do conjunto tombado, compartilhando entre as diversas esferas de poder. (DUARTE JR., 2005, p. 335)

Para Duarte Jr. (2005), “a implantação do projeto luminotécnico proposto só realçará o caráter fragmentário do conjunto sobralense”, no entanto compreende-se que esta recomendação poderia ser entendida como uma diretriz mais ampla que prevê qualificação e uniformização dos postes e sistemas públicos de iluminação, incluindo a possibilidade de implantação da passagem subterrâneas do cabeamento (DUARTE JR., 2005, p. 335).

Sobre as sugestões de implantações de parques urbanos, Duarte Jr. (2005) considera que, para o rio Acaraú, a recomendação foi atendida com a urbanização de sua margem esquerda, mas, para a implantação do parque na Estação Ferroviária, o arquiteto encerra suas considerações em forma de questionamentos:

Pergunta-se: parque urbano de que tipo? Quais as funções/atividades que deverá abrigar? Como esse novo equipamento se relacionará com os demais espaços livres da cidade? Como foi percebida a necessidade desse equipamento para a cidade? (DUARTE JR., 2005, p. 335)

2º Vol.

Finalizando o corpo textual do ETF/Sobral, apresentou-se a **Justificativa da Proposta de Tombamento do Conjunto Urbanístico da cidade de Sobral**, (cf. FIGURA 24) seguida d descrição e do mapa das **Poligonais de Tombamento e Entorno** (cf. FIGURA 25). A Justificativa primeiramente recorda os principais elementos

31 O Inventário das Fachadas (INFAC), realizado em 2005, corresponde ao levantamento dos perfis das ruas, que foi citado por Duarte Jr. (2005) (cf. Capítulo II – NPSHUS, p. 209).

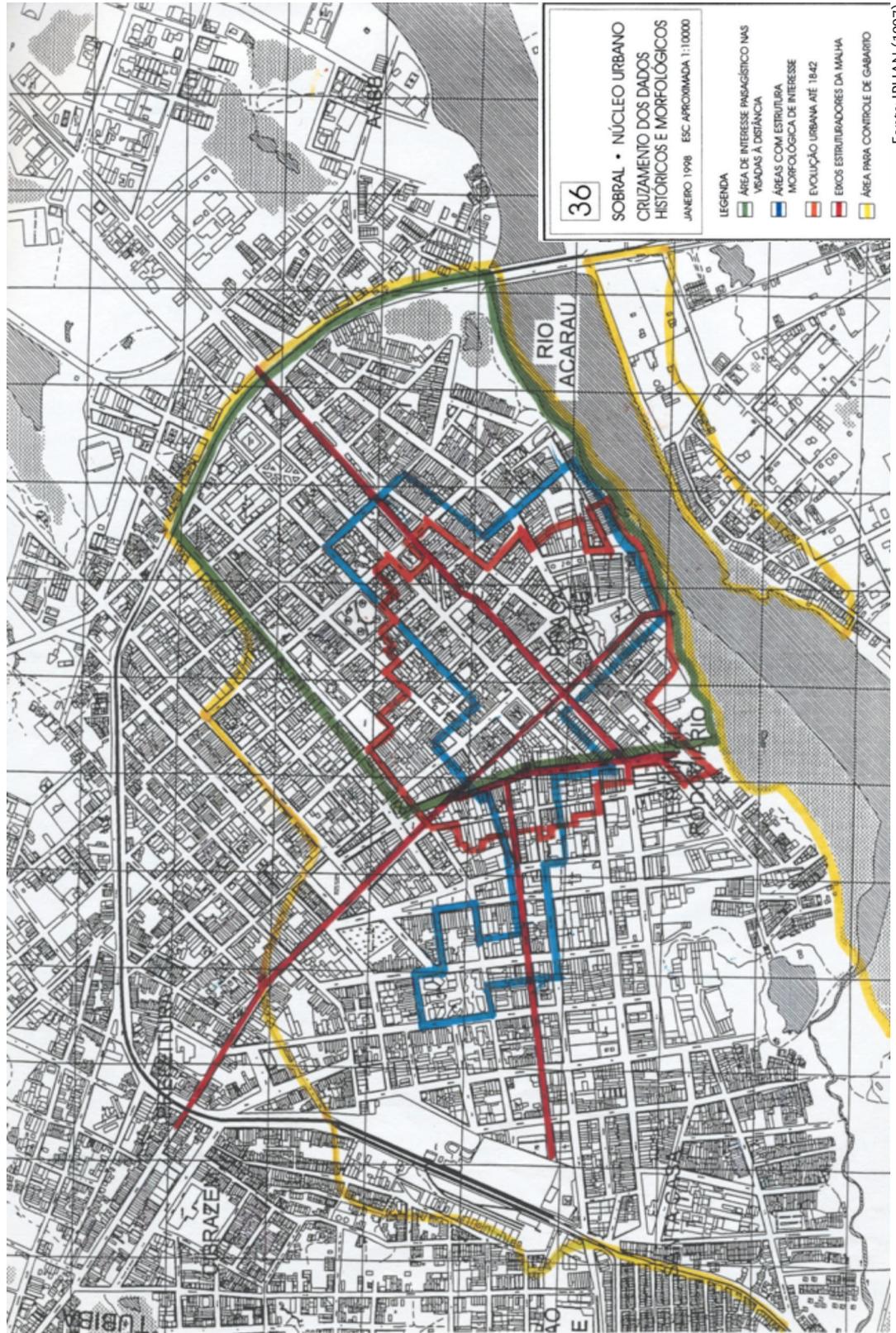
históricos que elevam a cidade de Sobral como marco fundamental no desbravamento e na colonização do sertão Nordestino; relembra os ciclos econômicos e as transformações urbanas e arquitetônicas que a cidade vivenciou, mediante a sua importância econômica e política para o Estado do Ceará; cita o envio de abaixo-assinado ao IPHAN por segmentos da sociedade local que solicitavam o tombamento como meio de evitar mais danos aos bens culturais sobralenses; e pontua as principais expressões e marcas urbanas que coroam a justificativa do tombamento. Considera que “Sobral é, em termos urbanísticos, uma cidade única no Ceará” ou “um dos mais importantes documentos do urbanismo colonial”, e que “esse conjunto urbanístico possui, também, um valor arquitetônico que não pode ser ignorado”; mesmo que “os edifícios de mais interesses não [cheguem] a formar um conjunto contínuo” (IPHAN, 1997, p. 112,113, 115).

Do ponto de vista arquitetônico, o conjunto de Sobral é muito fragmentado, mas ainda com número suficiente de exemplares para justificar a preservação desse aspecto. A arquitetura produzida durante três grandes ciclos econômicos da cidade está ainda muito bem representada e presente no espaço urbano, proporcionando uma boa percepção do seu crescimento e evolução. (IPHAN, 1997, p. 113)

A justificativa citou que a descaracterização da área é consequência da “valorização de uma vulgar e equivocada noção de progresso [depois do período de declínio econômico], que resultou na mutilação do belo conjunto arquitetônico da cidade – o qual foi, também, em grande parte, encoberto por grandes anúncios e letreiros” e apresentou otimismo no resgate da harmonia do espaço por meio da regulamentação dos anúncios, das ocupações e gabaritos, apontando essa ação como “o grande desafio a se enfrentar na preservação do núcleo histórico de Sobral” (IPHAN, 1997, p. 114). Duarte Jr. (2005) aponta que a Justificativa destacou “a pontuação e o ritmo que conferem ao espaço urbano as edificações monumentais, mas não há palavras quanto ao nível de qualidade da arquitetura de acompanhamento construída nos intervalos” (DUARTE JR., 2005, p. 338).

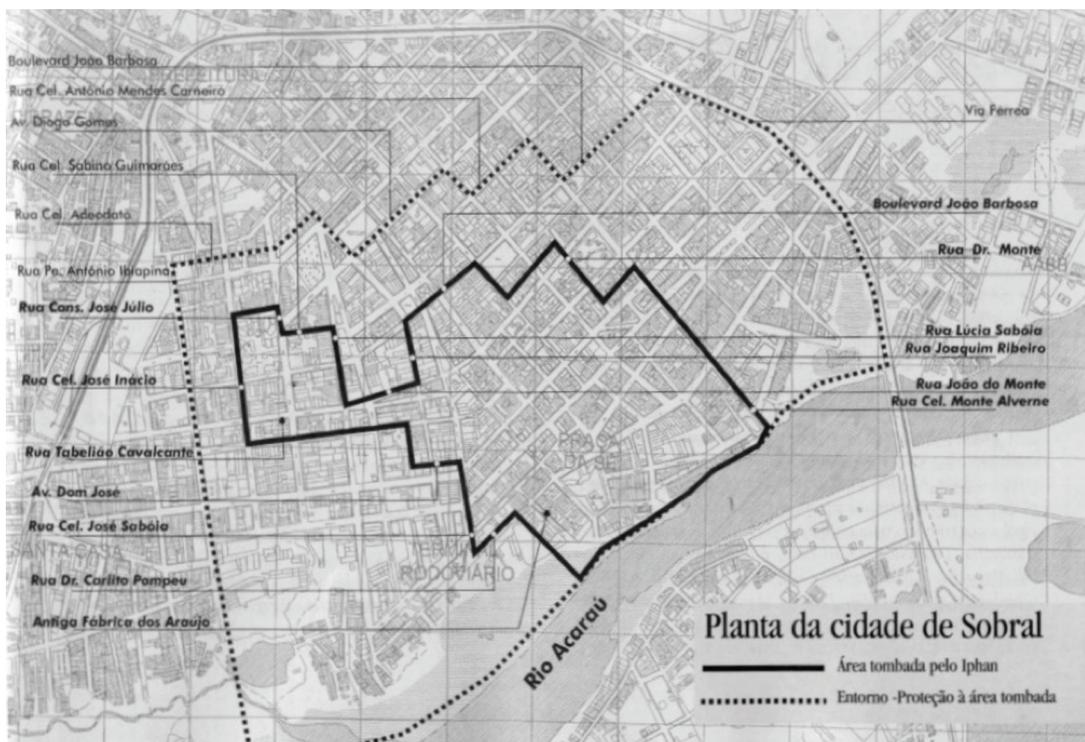
Ao Estado, recomendou-se “o tombamento estadual dos exemplares arquitetônicos de interesse, conforme identificados no Mapa 34 (cf. FIGURA 22)” E, “ao município, recomenda-se a incorporação, na legislação urbanística a ser criada com o Plano Diretor, do conjunto de recomendações”. Observação fruto do conhecimento de que os estudos de elaboração do Plano Diretor haviam sido iniciados em 1997 (IPHAN, 1997, p. 115).

FIGURA 24 - CRUZAMENTO DOS DADOS MORFOLÓGICOS E HISTÓRICOS



Fonte: IPHAN (1997)

FIGURA 25 - POLIGONAIS DE TOMBAMENTO



Fonte: PAIVA (1999)

No entendimento de Duarte Jr. (2005, p. 341), na justificativa de tombamento, “ênfatizou-se a essência urbanística e histórica do conjunto antigo sobralense, elevada muito acima dos critérios artísticos, valorização extremada essa traduzida na proteção de uma extensa área urbana e de um grande número de imóveis, submetida agora aos rigores do aparato federal de preservação cultural.” Duarte Jr. (2005, p. 341), ressalta que o ETF/Sobral conclui, “com base em reflexões construídas no IPHAN na década de 80 do século passado”, que:

a área urbana selecionada como objeto patrimonial deve conter, em seu espaço urbano, uma alta concentração de informações históricas relevantes para diversas áreas do conhecimento humano. Ela deve ser um registro vivo de processos históricos e sociais que construíram e constroem o Brasil em seus aspectos mais essenciais. (IPHAN, 1997, p. 116)

Duarte reforça sua posição acerca do tombamento federal como alternativa para ações preservacionistas que deveriam ter sido empregadas na escala municipal:

Claramente, vê-se que a alternativa do tombamento federal foi empregada para resolver um problema eminentemente municipal, perfeitamente solucionável por meio de medidas legais e urbanísticas de mesma essência e escala e, no viés, prestando-se ainda à perfeição para destacar nacionalmente a cidade e sua administração e servir de balão de ensaio a uma nova formulação de preservação edilícia. (DUARTE JR., 2005, p. 337)

Duarte Jr. (2005) revela que

[...] não foram exatamente tranquilas ou plenas de consenso as discussões mantidas entre os membros da equipe técnica da 4ª SR/IPHAN no desenrolar do processo de montagem da instrução de tombamento do sítio histórico de Sobral. As entrevistas realizadas revelaram muitas áreas de discordância e até mesmo de conflito, como se verá na apresentação das poligonais de preservação, principalmente no que tange aos conceitos e à consideração de valores que pudessem ser eleitos como adequados à avaliação do conjunto urbano³². (DUARTE JR., 2005, p. 339)

Duarte Jr. (2005) posiciona-se sobre a insuficiência e a inconsistência das qualidades apontadas como suficientes para a instituição da área tombada; ressenete-se da ausência de uma análise sobre a implicação social, legal e institucional do tombamento de áreas e edificações descaracterizadas; antecipa que a não incorporação do sítio tombado e das recomendações aos documentos de planejamento urbano municipal, desenvolvido logo após a conclusão do ETF/ Sobral, agrava a dificuldade de preservação e gestão do sítio tombado; e aponta deficiências no produto final de um estudo de tombamento ao não incorporar como os procedimentos de aprovações de projetos para as áreas de preservação rigorosa e entorno.

Aqui, por fim e de forma clara, afirma-se que a qualidade excepcional do espaço urbano não se constitui em predicado definitivo para a definição de tombamentos de sítios históricos, havendo outros, tais como os históricos e antropológicos (esses muitas vezes ilegíveis, irreconhecíveis ou até mesmo extintos), que contam mais na avaliação do objeto cultural em sua consideração atual como patrimônio do povo brasileiro, pondo-se de lado conceituações que defendem o equilíbrio entre a intensidade da presença de manifestações culturais, mesmo sabendo-se dos transtornos causados a milhares de proprietários que, mesmo cientes de suas responsabilidades para com a preservação, não conseguem ver como de interesse patrimonial os seus imóveis, agora submetidos a um rigoroso ditame legal cerceador de direitos individuais de propriedade, que é o tombamento federal. (DUARTE JR., 2005, p. 341)

Produtos derivados de toda essa reflexão, as poligonais de preservação (rigorosa/ envoltória) desenham-se de forma extensa no mapa da cidade. Seu setor de preservação rigorosa compreende 1.227 imóveis, dos quais aproximadamente 300 encontram-se preservados, o que faz com que Sobral integre a lista dos sítios históricos brasileiros possuidores de grandes quantidades de imóveis tombados, só ficando atrás, em ordem crescente, de São Luiz – MA e Salvador – BA. O grande número de edificações, a maior parte delas descaracterizada e/ou desconforme, a complexidade urbanística, a

32 No dizer de um dos arquitetos entrevistados, estava-se tentando proteger um cacho de uvas quase sem uvas, um passado que não existia mais a não ser na imaginação de algumas pessoas com interesses os mais diversos [...]. Com essa abordagem do sítio histórico de Sobral, o IPHAN estaria agindo como uma instância acadêmica e não como o órgão público que é, com uma precisa missão administrativa estabelecida constitucionalmente.

heterogeneidade e o baixo padrão arquitetônico existente, a falta de indicadores ou de informações sobre o urbano e a inobservância das questões patrimoniais, manifestado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Municipal³³, dentre outros aspectos, contribuíram para tornar difíceis as tarefas da preservação nos primeiros momentos após o tombamento. (DUARTE JR., 2005, p. 342)

Na instrução, não se faz menção a critérios específicos de aprovação de projetos propostos para os imóveis situados nas duas áreas. A prática cotidiana da elaboração dos pareceres acabou por cristalizar procedimentos distintos: um fundamentado nos elementos evidentes e substantivos da morfologia urbana e refratário a *pastiches* de todo o tipo, e outro, para as áreas de amortecimento, mais brando e permissivo, baseado na observância a gabaritos médios e materiais de acabamento. (DUARTE JR., 2005, p. 343)

Por fim, Duarte Jr. (2005) vai além das críticas à extensão das poligonais e apresenta uma proposta alternativa, um redesenho delas, de forma mais compacta e mais adequada à realidade heterogênea do patrimônio cultural sobralense (cf. FIGURA 26).

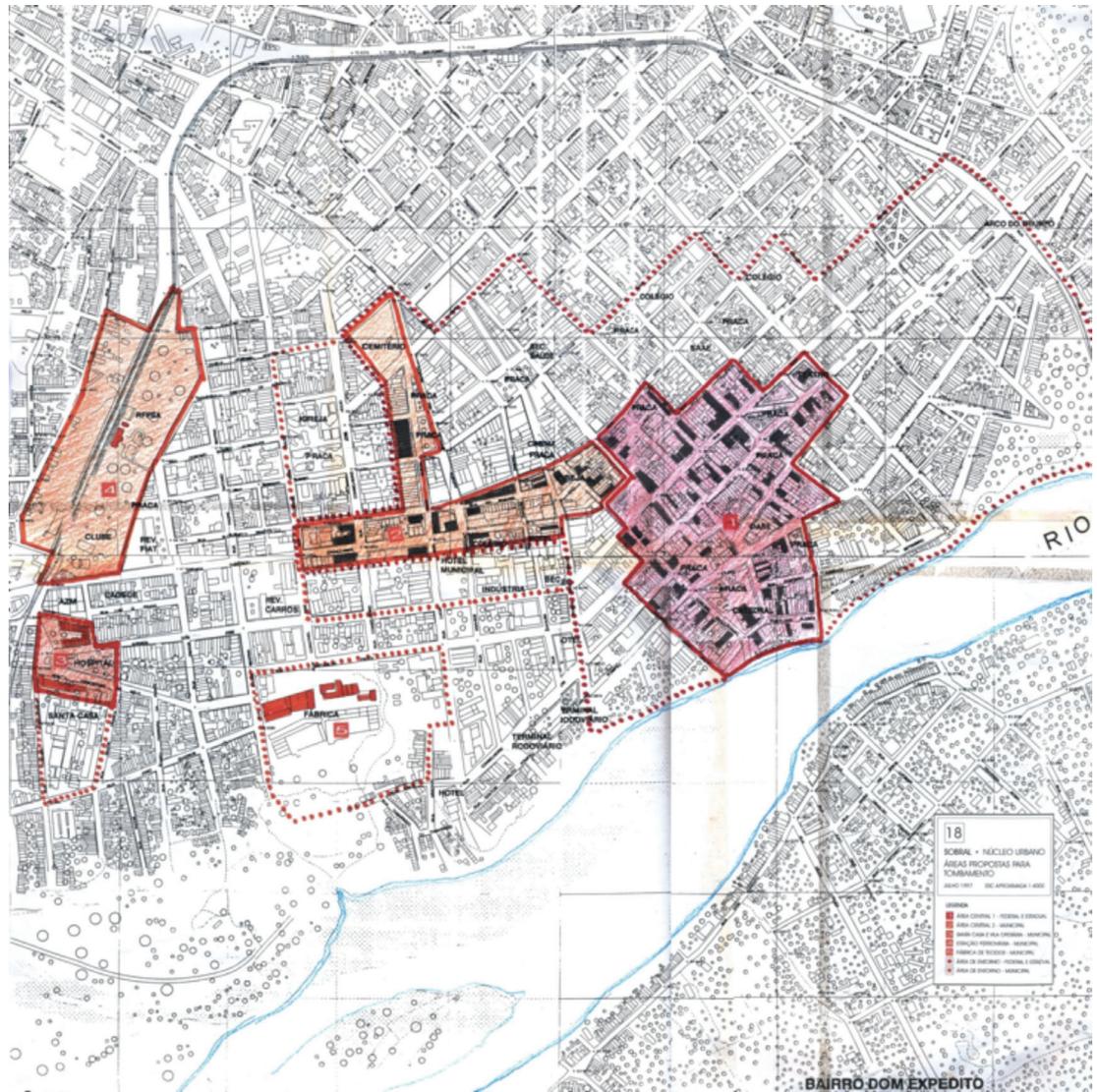
Vale comparar a configuração definitiva das duas zonas do sítio histórico de Sobral com aquelas apresentadas em mapa alternativo, produzido em meio à refrega de opiniões e conceitos de preservação edilícia em que se transformou, a certa altura, o processo de elaboração da instrução de tombamento do sítio histórico de Sobral. Nessa proposta, restringe-se a área de preservação rigorosa (em vermelho) àquela que contém, de forma mais evidente e adensada, os marcos históricos e estéticos mais característicos e relevantes da cidade, presentes em setores, tais como a Praça da Matriz, o Largo das Dores, os trechos mais preservados da Av. Dom José e da Rua do Menino Deus, a Praça do Teatro São João e a Praça Cel. Saboia. A essas áreas, poderia ser ainda acrescida a envoltória imediata à Igreja do Rosário, informação essa colhida em recente entrevista com os técnicos que participaram da elaboração da proposta. (DUARTE JR., 2005, p. 343)

O 3º Volume é completamente ilustrativo, com imagens diversas da cidade e dos monumentos sobralenses, portanto não é necessário fazer qualquer consideração.

Mediante a análise do ETF/Sobral, amplia-se o universo de investigação dos próximos documentos a serem analisados. Além das relações entre a preservação, o planejamento e o desenvolvimento irá se investigar o conhecimento e a incorporação das recomendações do ETF/Sobral e das poligonais de proteção rigorosa de entorno, tombadas como patrimônio nacional. Também serão observadas as considerações e críticas realizadas por Duarte Jr. (2005) de modo a verificar as pertinências delas dentro do corpo textual dos demais documentos.

³³ Determinado artigo da Lei de Uso e Ocupação do Solo, constante do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Municipal, permite, por exemplo, que se construam, na área central da cidade, edificações com até 16 metros de altura, o que discrepa da horizontalidade dominante e perturba o contraponto das torres das igrejas e das chaminés com esta, elementos considerados característicos da morfologia urbana sobralense.

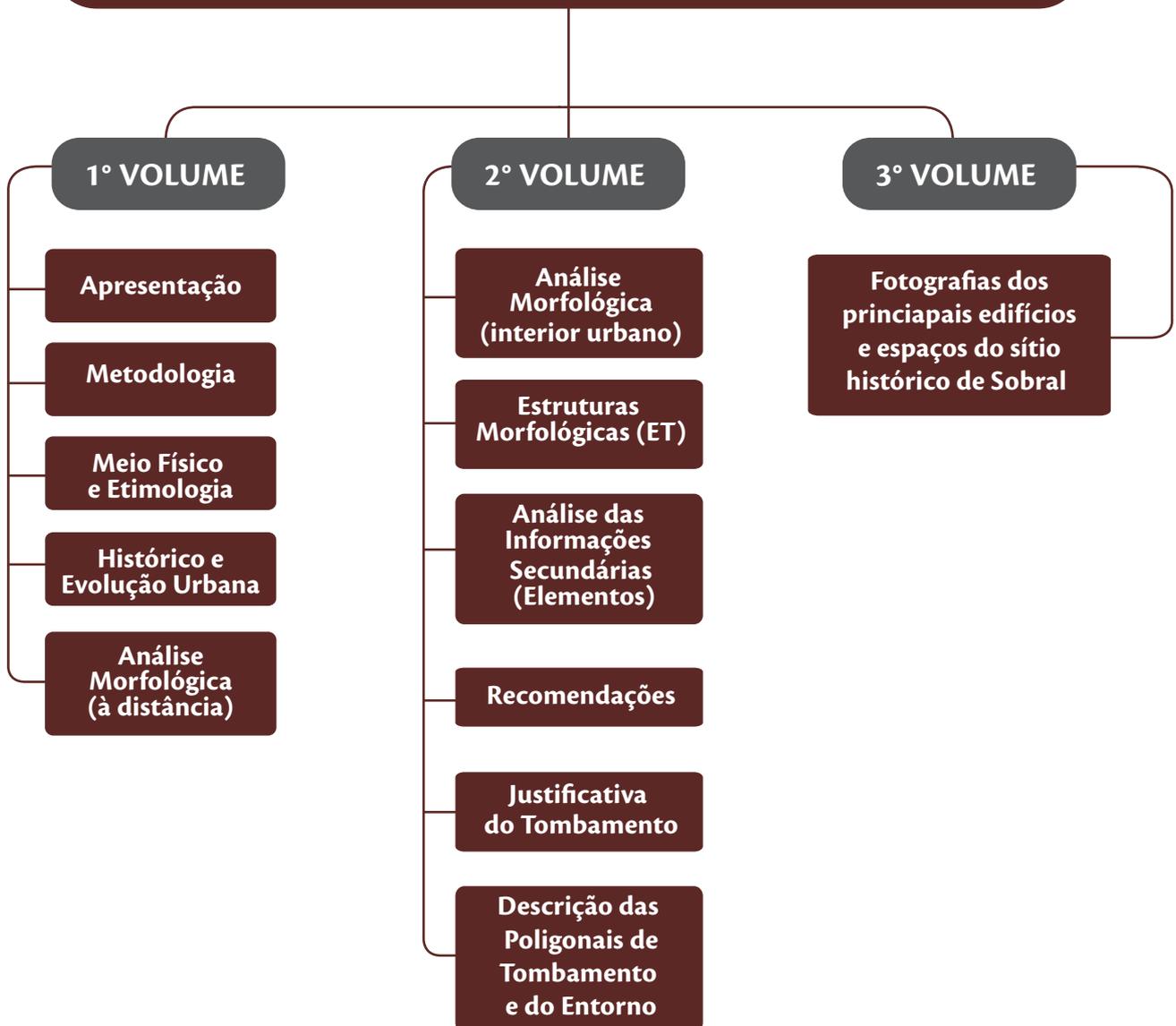
FIGURA 26 - PROPOSTA ALTERNATIVA ÀS ÁREAS DE PROTEÇÃO RIGOROSA E DE ENTORNO DO SÍTIO HISTÓRICO DE SOBRAL



Fonte: IPHAN (1997)

Organograma 1

Estudo de Tombamento Federal do Conjunto Urbanístico da Cidade de Sobral



3. PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SOBRAL PDDU (2000)

3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO ESTADUAL DO PDDU DE SOBRAL

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral (PDDU (2000)) é parte integrante da ação de planejamento administrativo e territorial do Governo do Estado do Ceará. Segundo Nascimento, desde 1987,

é marcante o fortalecimento do ideário empresarial na gestão governamental do estado do Ceará, que tem como premissa básica uma proposta de modernização administrativa/territorial do estado, com o intuito de propiciar condições para que o setor industrial queira nele vir investir, partindo-se para uma ação de reestruturação administrativa, que gere a possibilidade de migração do setor industrial para o Nordeste. (NASCIMENTO, 2009, p.2)

Nesse sentido, o Governo Estadual passou a ofertar benefícios para atrair investimentos industriais, como a isenção ou redução de impostos, a doação de terrenos e a garantia de baixos salários. Foi nesse contexto que a Indústria Grendene instalou-se no município de Sobral no ano de 1996. Nessa mesma perspectiva, o Governo Estadual vislumbrou que a elaboração de planos diretores locais contribuiria para o desenvolvimento das cidades cearenses, ao diagnosticar e legitimar técnica e cientificamente as ofertas e as possibilidades de investimentos, ao coordenar o crescimento social, ambiental e urbano proveniente do desenvolvimento econômico, e ao traçar estratégias para melhoria da qualidade de vida da população.

O Governo objetivava tornar as cidades cearenses mais competitivas, não só para atrair indústrias, mas também para “impulsionar a agricultura irrigada e incrementar o turismo”. Para tanto, era necessário “criar uma rede de cidades no interior do Estado e regularizar o abastecimento de água nos centros urbanos”³⁴. Para atender a demanda, o Governo cearense criou, em 1995, o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão dos Recursos Hídricos (PROURB).

34 PROURB investe na estruturação urbana de 44 municípios cearenses, especialmente através da elaboração de planos diretores. Publicado em 08 jan. 2003. Disponível em: <http://www25.ceara.gov.br/noticias/noticias_detalhes.asp?nCodigoNoticia=8063>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2011. Neste período, a elaboração dos planos concentrou-se nas mãos de poucos escritórios, sendo um dos principais, o autor do plano diretor de Sobral - Fausto Nilo e Espaço Plano.

Nessa perspectiva, fez-se premente a necessidade das políticas estaduais induzirem um ordenamento territorial mais equilibrado e o fortalecimento de uma rede de cidades com a descentralização e o dinamismo no interior de atividades industriais e de serviço. É nesse âmbito que foi criado o PROURB, tendo o direcionamento dos investimentos, atrelado a três pontos principais: 1. Permitir a interiorização industrial; 2. Criar centros de suporte ao programa de agricultura irrigada; 3. Promover o desenvolvimento do turismo, sobretudo no litoral. (NASCIMENTO, 2009, p. 3)

O PROURB subdividiu-se em duas vertentes: o PROURB/Águas do Ceará, vinculado ao abastecimento de água nos núcleos urbanos e à preservação da rede de recursos hídricos do Estado; e o PROURB/Cidades do Ceará, que se responsabilizou pelo fortalecimento social e espacial das cidades estruturantes do interior cearense, por meio do levantamento fotográfico e cartográfico das sedes municipais, do desenvolvimento de planos diretores de desenvolvimento urbano local e da implantação de projetos estratégicos determinados nos planos diretores.

O PROURB/Cidades do Ceará consistiu em um Programa realizado por meio da parceria do Governo do Estado com 44 municípios (posteriormente incorporou outros 05 municípios), e em 05 regiões estratégicas, e que definiu como principal ação [...] a estruturação urbana de um conjunto de cidades prioritárias, de forma polarizada ou em rede, em todo o Estado, para dar suporte ao processo de desenvolvimento econômico e social, com a obrigatoriedade da preservação ambiental e a convivência com o Semiárido para melhoria de qualidade de vida da população. (NASCIMENTO, 2009, *apud* PROURB, 2004, p.17)

Os critérios para eleição dos municípios contemplados pelo PROURB/Cidades do Ceará foram população urbana, tendo por base a Constituição Federal de 1988, que obriga a elaboração de planos diretores para as cidades com mais de 20.000 habitantes; a função regional da cidade no estado do Ceará; e a projeção das atividades econômicas de industrialização, turismo, agricultura irrigada, centros universitários e outras atividades especiais na área de influência do município.

O município de Sobral foi eleito para integrar o PROURB por possuir, em 1996, uma população de 138.565 habitantes, duas indústrias de grande porte – Votorantim – Cimento Poty e Grendene e potencial para receber mais indústrias, por ser a cidade-polo regional da Zona Centro - Norte do Estado e por ser sede da Universidade do Vale do Acaraú (UVA). O município foi contemplado com a base cartográfica, fotos aéreas, PDDU (2000) e recursos para a execução de dois projetos estratégicos do PDDU (2000).

Ainda sobre as diretrizes do PROURB, faz-se importante registrar que a perspectiva da competitividade urbana e a compreensão das cidades como empresas que precisavam se ordenar e planejar influenciou diretamente os planos diretores oriundos desse programa. Nascimento (2009) identifica a influência catalã no PROURB:

No ideário do PROURB, estava embutida a concepção de Cidade Estratégica, proveniente da difusão da experiência implementada em Barcelona, difusão esta baseada especificamente na vertente mercadológica do modelo catalão [...]. Esse “Fazer Cidade” segue orientações que primam pela busca da descentralização das ações, tendo em vista um projeto de valorização dos municípios do interior do Estado, no intuito de transformá-los em municípios estrategicamente fortes, atrativos e competitivos. Nesse sentido, atesta-se que o discurso utilizado embute a necessidade de o modelo adaptar os municípios à lógica da gestão empresarial, tendo como uma das características a ênfase dada à implementação de projetos de impacto, na busca de obtenção de um resultado mais imediato. Nesse contexto, os lugares a serem transformados consistiram basicamente nas sedes dos municípios, locais mais propícios à implementação dos projetos estruturantes estabelecidos. (NASCIMENTO, 2009, p.6)

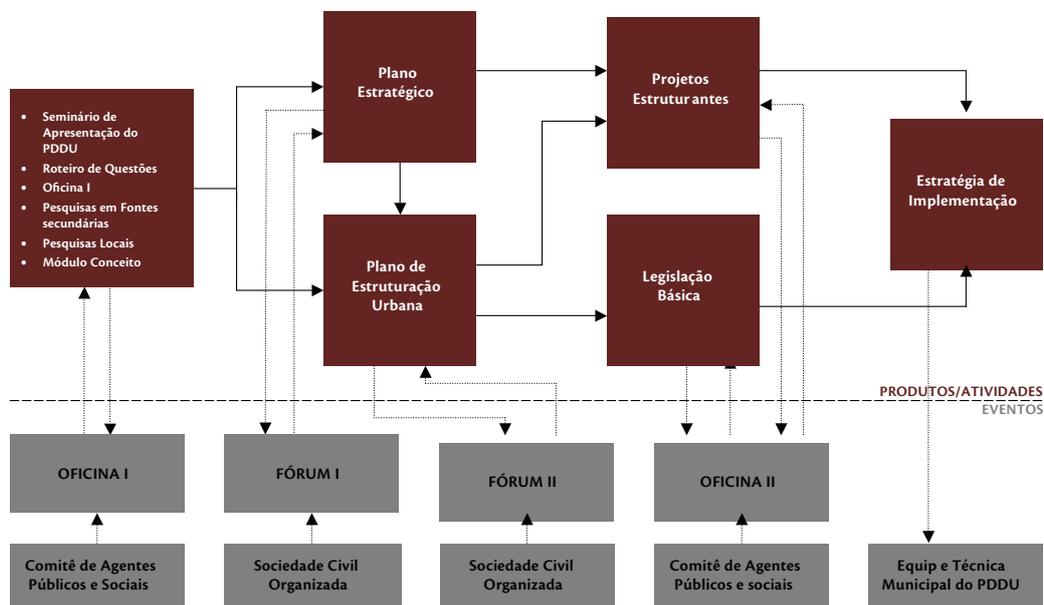
Com os recursos provenientes do PROURB, foi elaborado entre 1997 e 1999 pelo consórcio vencedor da licitação: Fausto Nilo e Espaço Plano. O plano diretor e as minutas da legislação proposta foram encaminhados à Câmara dos Vereadores ainda em 1999. A aprovação e a sanção do plano diretor como instrumento legal de gestão do município ocorreram no ano de 2000.

3.2 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SOBRAL

PDDU (2000) (cf. ORGANOGRAMA 2)

O **PDDU (2000)** de Sobral foi estruturado em cinco documentos e um conjunto de leis. Os documentos foram redigidos por meio de elementos textuais; representados por mapas temáticos, utilizando a base cartográfica do PROURB, onde foram espacializadas as informações; e complementados por croquis, desenhos e representações gráficas de dados gerais ou detalhes necessários à compreensão dos textos e das propostas (cf. QUADRO 2).

QUADRO 2 - PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDU (2000)



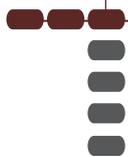
Fonte: SOBRAL (2000)

3.2.1 O Relatório de Questões e Módulo Conceito – RQ/MC

O **Relatório de Questões e Módulo Conceito – RQ/MC** consiste na elaboração de um diagnóstico abrangente sobre o município de Sobral. Em 1997, quando teve início os estudos do PDDU (2000), o município era composto por doze distritos, dentre os quais, o distrito-sede foi o maior foco dos estudos. O RQ/MC teve por objetivo “estruturar o conhecimento dos problemas e servir de guia para analisar as questões relevantes do município”; tendo por fio condutor a questão central: “Qual o tipo de cidade que temos e como os esforços da comunidade podem ser dirigidos para obter a cidade que queremos?” (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 12).

Para subsidiar as informações do RQ/MC, foram realizadas, além de estudos de bibliografias relativos ao planejamento urbano, consultas ao Termo de Referência para licitação de elaboração do PDDU (2000) e a Proposta Técnica do Consórcio Fausto Nilo e Espaço Plano; levantamentos de campo; pesquisas em documentos e legislações de órgãos federais, estaduais e municipais, incluindo a Constituição Federal de 1988 e a Constituição do Estado do Ceará; e sistematizado os depoimentos dos moradores, que foram coletados por meio do Comitê Municipal do Plano Diretor e das oficinas de participação social.



Plano Diretor

O RQ/MC foi estruturado em cinco partes. A primeira parte, **O Diagnóstico**, traçou um panorama da história e da evolução urbana da cidade; contextualizou o município no âmbito regional, enfatizando a importância histórica e econômica de Sobral como cidade estruturante da Zona Centro-Norte³⁵ do sertão cearense; retratou a situação do município e apresentou o perfil socioeconômico e a dinâmica populacional, entre 1970 e 2020. Os estudos apresentados projetaram para 2010 uma população de aproximadamente 160.000 habitantes, porém a expectativa foi superada. Segundo o censo de 2010, Sobral possui uma população de 188.233 habitantes.

Em 1970, a população municipal totalizava 102.197 habitantes; evoluiu para 118.026 habitantes em 1980; e, em 1991, atingiu 127.489 pessoas, correspondendo a um acréscimo absoluto de 25.292 indivíduos ou acréscimo relativo de 25% do efetivo populacional no período. A taxa geométrica de crescimento anual da população total entre 1980/1991 foi de 1,65 %, levemente inferior à taxa de incremento da população estadual no mesmo período. O crescimento observado entre 1980/1991 coloca o município na 40ª posição no ranking demográfico do Estado. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 24)

Plano Diretor

A segunda parte do RQ/MC, denominada **Sumário de Questões**, apontou questionamentos e identificou características relevantes da cidade, fossem pontos fortes ou pontos fracos. O mapeamento das questões que subsidiou as fases posteriores de proposição: Plano Estratégico (PE) e Plano de Estruturação Urbana (PEU). As questões foram subdivididas em sete temas, que nortearam o Plano Diretor: Desenvolvimento Estratégico, Uso do Solo, Desenho Urbano e Forma da Cidade; Habitação e Desenvolvimento da Comunidade, Infraestruturas e Serviços Públicos, Infraestrutura Social, Sistema Viário e Transporte Público e Meio Ambiente. Vale destacar que, mesmo diante do ETF/Sobral, elaborado em 1997, o Patrimônio não foi apontado como estruturador urbano.

O entendimento da “competitividade urbana” e do desenvolvimento urbano definido estrategicamente a partir da transformação física, social e econômica da cidade foi introduzido ao discurso do PDDU (2000) desde o diagnóstico da cidade. Notoriamente esses princípios nortearam as questões levantadas:

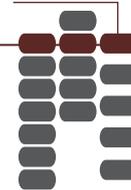
Esses são alguns dos pontos importantes a partir dos quais as discussões e o decorrente trabalho do Consórcio podem se apoiar para desenvolver o conjunto de

³⁵ A divisão do estado em zonas e a classificação das cidades estruturantes ou cidades polo é resultado do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), elaborado pelo governo do estado. cf. Capítulo II – PDR Vale do Acaraú, p. 151.

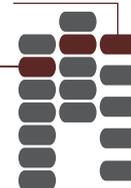
metas e objetivos capazes de transformar a realidade física, social e econômica do município, visando sua inserção no rol das cidades contemporâneas, estrategicamente preparadas para acolher e atrair novos agentes de desenvolvimento e elevar o nível de conforto urbano para todos os seus habitantes. (PDDU – RQ/MC, 2000, p. 35)

No tema **Desenvolvimento Estratégico**, destaca-se a importância regional da cidade, especialmente nos serviços de saúde, ensino superior e comércio; a necessidade de atração de novas indústrias; o incentivo à inserção de equipamentos de cultura, lazer e turismo de negócios; e a inquietação em relação à qualidade da imagem e da divulgação do município; conceitos e palavras-chave do planejamento estratégico. A preocupação com a imagem da cidade e a valorização do patrimônio, como elemento de atratividade de investimento e desenvolvimento local, foi enfatizada no item **Uso do Solo, Desenho Urbano e Forma Urbana**. Tanto iniciativas e intervenções para a valorização do patrimônio histórico, como para qualificação do desenho urbano de áreas urbanas degradadas foram apontadas como potencial transformador da imagem da cidade. Observa-se que, nos textos do RQ/MC, a palavra patrimônio é pouco usada, encontram-se referências como edifícios ou arquiteturas históricas, exemplares remanescentes da história e da cultura local, herança cultural, zona central, dentre outros.

Plano Diretor



Plano Diretor

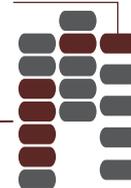


O padrão de desenho urbano da cidade de Sobral, principalmente nas zonas periféricas, é muito pobre se comparado à beleza de sua arquitetura histórica e à qualidade do espaço público e praças da zona central. Esse fato produz um desnível qualitativo e se origina na qualidade arquitetônica predominante no Centro e do próprio sistema das regulamentações e exigências municipais. Os arredores da zona central, na diretriz da via férrea e nas margens do rio Acaraú são áreas prioritárias para renovação urbana e requalificação arquitetônica. A área em torno do corredor cultural (no centro urbano) carece de medidas que realcem as arquiteturas históricas e valorizem os espaços públicos. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 37)

Os edifícios históricos e o espaço público da zona central são a herança física da cidade e seu passado e estão intimamente relacionados com o seu caráter e imagem. Eles têm grande impacto no registro da memória local, na atração de turistas e de novos investimentos. São, portanto, estrategicamente importantes, devendo ser preservados, protegidos e brindados com usos contemporâneos. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 38)

Os itens **Habitação, Infraestruturas e Serviços Públicos, Infraestrutura Social e Sistema Viário e Transporte** foram diagnosticados como os principais problemas vinculados à qualidade de vida da população. Dos 29 bairros do distrito-sede, apenas o

Plano Diretor



bairro Centro apresentava boa assistência de infraestrutura urbana e sócia, com exceção da acessibilidade de veículos e pedestres. No quesito habitação, por questão central, apontou-se a problemática da expansão desordenada e sem infraestrutura básica, espraiando horizontalmente o crescimento urbano e as ocupações irregulares em áreas de risco.

Ao longo do tempo, com o adensamento das áreas mais centrais, a população de baixa renda passou a ocupar os terrenos marginais ao rio e às lagoas, em áreas cujas cotas, durante os períodos de chuva, são ocupadas pelas bacias hidráulicas desses recursos hídricos, tornando-se, assim, áreas bastante degradadas e de risco para a população. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 39)

A distribuição desigual dos serviços e infraestrutura urbana foi diagnosticada segundo os requisitos de proximidade das habitações e acessibilidade a toda a cidade. Esta percepção demonstra a compreensão de que os usos de lazer, de comércio e serviço, institucionais e residenciais devem coabitar no espaço urbano, indo contra o zoneamento segmentado por uso, típico do planejamento funcionalista. Interessante destacar que os usos de lazer e a inserção de equipamentos culturais foram valorizados e incentivados como elementos fortalecedores da imagem da cidade, transformadores do espaço urbano e com potencial para atração de investimentos, em especial do turismo de negócios. Aos moldes do conceito da cidade-cultural-empresal.

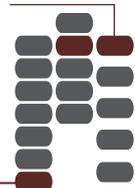
O aspecto mais relevante da cultura de Sobral é o seu patrimônio histórico-arquitetônico, herança legada pelas gerações passadas e que imprime traço marcante à imagem da cidade. [...] Observa-se, entretanto, pouca preocupação com a preservação desse patrimônio que dá força à imagem da cidade. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 68)

Equipamentos culturais como bibliotecas, museus, zoológico, equipamentos de esportes e parques são indispensáveis para o conforto e a qualidade de vida dos habitantes e para a atração de investimentos. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 38)

A ausência de um sistema viário principal bem definido que articulasse os bairros foi apontando como um dos maiores entraves para o desenvolvimento da cidade e um dos principais responsáveis pela injusta distribuição da infraestrutura. A linha férrea e o rio Acaraú marcam o desenho urbano e na distribuição espacial da cidade e, por muito tempo, impediram a expansão urbana, concentrando os principais usos e serviços no “intratrilhos”.

Há dificuldade de acesso à cidade por meio do atual sistema de vias. O único acesso permitido pela BR-222, por meio da ponte de transposição do rio Acaraú, abriga os tráfegos rodoviário e ferroviário e não atende adequadamente à atual demanda. Há, também, dificuldade de acesso ao Distrito Industrial localizado ao sul da cidade, pela falta de sistema viário que permita ultrapassar o rio Acaraú, dando acesso à cidade nas proximidades da localização do Terminal Rodoviário. A ausência dessa via isola toda a região nas proximidades do Bairro Dom Expedito, que permanece marginalizada da estrutura urbana. [...] O bloqueio da área central urbana pela via férrea tem sido fonte de diversos problemas, com transposições em nível, que causam congestionamento do tráfego e insegurança aos veículos e passageiros, principalmente nas proximidades da estação ferroviária. [...] Praticamente não existem obras de arte de transposição da via férrea, como viadutos ou passarelas, fazendo com que a via férrea segregue, em partes distintas, as áreas urbanas por ela atravessadas, isolando as vizinhanças e dificultando o tráfego local. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC) p. 74-75)

Plano Diretor



No PDDU (2000) fica evidente a importância de coordenar o crescimento urbano e a preservação do meio ambiente por meio do planejamento urbano. Em **Meio Ambiente**, a rede de recursos hídricos é entendida como áreas potenciais para implantação de áreas verdes e parques urbanos capazes de redefinir a imagem e o desenho da cidade, e recuperar as áreas de drenagem natural.

A cidade pode ser entendida como um ecossistema, considerando o conceito amplo da palavra, onde a qualidade de vida da população e a preservação do meio natural são inter-relacionados e interdependentes. Assim sendo, a inclusão dos aspectos ambientes no planejamento urbano é de suma importância, resultando na ocupação ordenada do solo e na utilização racional do ambiente natural, de forma a garantir um ecossistema urbano equilibrado, que ofereça melhores condições de vida. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 77)

A quarta parte do RQ/MC consta da **Enumeração das Questões** que direcionaram o debate sobre a cidade de Sobral no Comitê Municipal e nas Oficinas de participação social. As questões e as afirmações feitas pelo Consórcio demonstram o entendimento da cidade como uma mercadoria, a cidade-mercado que precisa ser vendida; e como uma empresa, a cidade-empresa que precisa definir estratégias para se destacar no âmbito dos negócios. A necessidade de firmar parcerias entre os entes governamentais e os entes privados também é explicitada. Estas são características próprias do conceito de planejamento estratégico.

É essencial, no início das discussões sobre os destinos do município de Sobral, a consciência do tempo novo que estamos vivendo, onde o município deve ser não só um gerente de serviços, mas também um empreendedor, buscando colocar-se no contexto estadual e nacional como grande palco de negócios. [...] Ao mesmo tempo,

um grande esforço de “parceria” deve colocar lado a lado, na construção do “novo município” e da “nova cidade”, todos os atores da cena municipal: o cidadão usuário, o agente econômico e as três instâncias governamentais. [...] Essa postura representa uma visão inovadora de planejamento em todos os seus matizes, porque pressupõe encerrada uma fase de antagonismos e o início da construção de um tempo novo de colaboração e parceria. [...] A identificação das opções mais adequadas ao desenvolvimento do Município de Sobral agora também passa pela construção de uma imagem positiva para a cidade, por meio do seu redesenho e, para o próprio município, como o lugar ideal para o investimento, o trabalho, a moradia e o lazer. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 84)

As questões foram enumeradas conforme foram tematizados o Sumário de Questões (segunda parte) e as **Diretrizes e Conceitos** (quinta parte), porém, antes de definir as Diretrizes e Conceitos, foram apresentadas as **Metas** traçadas, com a contribuição da população, para serem alcançadas pelo município.

Para a **Meta 1** – **Obter a condição estratégica para o desenvolvimento**, entende-se que “a relação da cidade com as regiões circundantes, seus recursos naturais, sua cultura, são os elementos disponíveis para definir os incentivos à criação de empregos e à diversidade dos negócios” (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 91), ou seja, a cidade precisa utilizar o potencial de todos os seus elementos para atrair os investimentos que diversifiquem as atividades econômicas e, conseqüentemente, gerem empregos e incrementem as rendas pública e privada da cidade. E estabelece a busca por uma cidade “economicamente visível” e indica o fortalecimento dos serviços regionais, do comércio, do turismo de negócios, da diversidade de equipamentos de cultura e lazer, da qualificação da mão de obra especializada, a atração de negócios competitivos e a divulgação do município.

Na compreensão de que “o bem-estar geral da população e o desenvolvimento econômico são profundamente afetados pelo modo como a cidade cresce” (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 92), tem-se a **Meta 2** – **Gerenciar o crescimento**. A intenção é gerenciar o crescimento por meio do plano diretor e da definição de padrões para as novas expansões, ocupações e uso do solo; preservando o meio ambiente, incentivando o crescimento contíguo às áreas urbanas ocupadas, estruturando o sistema de circulação, regularizando e reassentando habitações de risco e uniformizando a distribuição de equipamentos urbanos de serviços públicos.

A terceira meta é umas das ações mais difundidas pelo planejamento estratégico, **Meta 3** – **Desenvolver e manter uma imagem positiva da cidade**. O plano incorpora a compreensão do patrimônio cultural como elemento fortalecedor e promotor da imagem positiva, tanto para os visitantes, como para os moradores. Não abrange a compreensão

Plano Diretor



Plano Diretor



do EFT/Sobral, pois cita o patrimônio como “os remanescentes” importantes para garantir uma imagem singular à cidade, o localismo definido por Harvey (1989), devendo ser requalificados e divulgados:

Os remanescentes dos recursos históricos e culturais, bem como os aspectos naturais, dão o caráter urbano específico da cidade de Sobral. O acoplamento desses elementos ao planejamento por meio das novas urbanizações, das infraestruturas de serviços, da boa mobilidade e dos serviços comunitários dará a imagem positiva da futura cidade a ser identificada por habitantes e visitantes. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 93)

Plano Diretor



Na **Meta 4 – Criar e manter vizinhanças saudáveis e diversificadas**, as vizinhanças seriam “os componentes básicos estruturais que definem e caracterizam a qualidade cultural e histórica da cidade” (PDDU – RQ/MC, 2000, p. 94), ou seja, elementos estruturantes da cidade que padronizariam a qualidade de vida ao ofertar os principais serviços e equipamentos às zonas residenciais, agrupados em núcleos centrais.

Além do sucesso das vizinhanças para a estabilidade e atrativa qualidade de vida, é indispensável a disponibilidade de habitações para todos os segmentos socioeconômicos da comunidade. A sua integridade funcional confere forma à comunidade e é essa sinergia que cria o sentido e o espírito do lugar. Os elementos básicos como escolas, igrejas, parques, espaços de natureza, comércio, delegacia de polícia, postos de saúde, serviços culturais, bibliotecas e outros equipamentos, se vistos em conjunto, assegurarão a existência da vizinhança sustentável que formará a boa cidade. (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 94)

Plano Diretor



O PDDU (2000) demonstra que, para “a estabilidade futura da cidade de Sobral, é indispensável preservar a riqueza de seus recursos naturais” e apresenta como **Meta 5 – Proteger a qualidade do sistema ambiental**. “É indispensável [...] para manter o caráter único da cidade e permitir a seus habitantes a compreensão e a consciência da relação adequada entre natureza e cultura”. A relação entre natureza e cultura se daria por meio de “urbanizações suportáveis pelo ambiente natural [incorporando] ambiente naturais dentro da cidade, sempre de forma acessível aos seus residentes, em harmonia com o traçado urbano da cidade e impedindo a ocupação das áreas naturais sensíveis” (SOBRAL, 2000 (RQ/MC), p. 95).

A **Meta 6 – Serviços públicos igualitários e eficientes**, enfatiza a necessidade de prover toda a população de transporte público, saneamento básico (esgotamento

sanitário, sistemas de drenagem, coleta de lixo e distribuição de água), comunicação telefônica, equipamentos urbanos, serviços públicos e equipamentos culturais, além de programa de regularização fundiária.

Plano Diretor



As **Diretrizes e Conceitos**, apresentados na parte conclusiva do RQ/MC, são fielmente rebatidos nos documentos consecutivos, que propõem estratégias para o desenvolvimento urbano, o **Plano Estratégico (PE)**; e propostas de ordenação do território urbano, **Plano de Estruturação Urbana (PEU)**, portanto, ao explanar sobre esses documentos, as diretrizes e conceitos serão apresentados em forma de propostas.

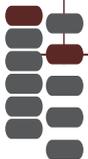
3.2.1 Plano Estratégico (PE)

Plano Diretor



O **Plano Estratégico (PE)** estrutura-se em seis partes: Introdução, Aspectos da História e da Evolução Econômica e Situação Atual (um resumo do que foi apresentado no RQ/MC), Conceitos e Princípios de Planejamento Estratégico Municipal, Diagnóstico da situação do município (também apresentado no RQ/MC), Compreensão do Ambiente Competitivo e, por fim, Estratégias, Ações e Projetos. Na **Introdução**, confirma-se, conforme apontado por Nascimento (2009), que o planejamento urbano pensado para o Estado do Ceará no viés estratégico influenciou a elaboração do PDDU (2000) de Sobral. Destacam-se, no trecho abaixo, termos do planejamento estratégico, como promover cidades, estrategicamente, investimento, dinamização econômica, oferta de diferenciais (competitividade urbana) e desenvolvimento econômico.

Plano Diretor



As atuais ações do Governo do Ceará, voltadas para o reordenamento espacial buscam na interiorização, melhor aproveitamento das potencialidades do Estado. Nesse sentido, a política urbana do Estado é orientada para promover cidades que estrategicamente garantam a sustentabilidade do desenvolvimento, ou seja, que sejam áreas de concentração de investimentos ou de dinamização econômica. [...] Dentro desse processo, os municípios precisam obter diferenciais que os posicionem como locais que apresentam possibilidade de desenvolvimento econômico sustentável com justiça social. [...] Dotar Sobral dessa característica é o grande objetivo do Plano Estratégico e do Plano de Estruturação Urbana, ambos integrantes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, PDDU, parte do Projeto de Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará, PROURB-CE. (SOBRAL, 2000 (PE), p. 08)

Plano Diretor



No item **Conceitos e Princípios do Plano Estratégico**, compreende-se por estratégia “diretrizes de busca de uma posição competitiva favorável, duradoura, consistente

e sustentável”; e por planejamento estratégico o “processo de seleção e determinação da estratégia a ser seguida”. De modo que o “Planejamento Estratégico Municipal é concebido como uma ferramenta gerencial imprescindível no processo de tomada de decisões referentes ao futuro”. O processo de construção do plano deve buscar “uma posição competitiva favorável e duradoura para o município, com vistas à consecução de objetivos específicos”, e propor um futuro com uma visão “não só de curto e médio, mas também de longo prazo” (SOBRAL, 2000 (PE), p. 12)

A elaboração e a implementação do plano foram realizadas em etapas simultâneas e sequenciais. A participação da sociedade foi garantida especialmente nas duas primeiras etapas: a de Mobilização e a de Organização, visto que “o ponto de partida do processo de planejamento estratégico é a mobilização da sociedade por meio das lideranças da sociedade civil organizada e dos poderes públicos”; e no **Diagnóstico**, entendido como um “processo de identificação da situação atual compreendendo as questões demográficas, econômicas, sociais, urbanas, naturais e institucionais”. A inclusão da sociedade desde o princípio da elaboração objetivou “tornar o diagnóstico da situação atual do município o retrato fiel da realidade [e] elevar o nível de comprometimento dos atores com a futura implementação, controle e revisão das estratégias e ações” (SOBRAL, 2000 (PE), p. 13)

A terceira etapa é a **Compreensão do Ambiente Competitivo**, entendida como “conjunto de elementos formadores dos mercados em que o município está inserido”. A identificação do mercado faz parte do conceito de cidade-empresa. O PDDU (2000) entende que o “planejamento deve culminar em uma estratégia que identifique os setores econômicos do município a serem alavancados, bem como os projetos principais a serem implantados”; compreendendo o mercado “mediante indicadores de desempenho gerais e específicos, que funcionam como parâmetros de comparação para o atingimento da situação desejada” (SOBRAL, 2000 (PE), p. 13)

O QUADRO 3, retirado do Plano Estratégico, estabeleceu como os indicadores de desempenho que definiram os critérios de comparação foram elaborados e quais os passos dados para delinear o ambiente competitivo existente e desejado para Sobral. O primeiro passo foi conhecer o ambiente competitivo a partir da oferta e da demanda de produtos e serviços e da identificação dos municípios concorrentes. Criou-se outro quadro com as atividades e setores econômicos encontrados, vinculando-os aos principais concorrentes e mercados. Então, avaliaram-se os indicadores de desempenho econômico e social segundo o Diagnóstico e elaboraram-se quadros comparativos dos diversos itens para o município

Plano Diretor



Plano Diretor



e seus concorrentes, as bases e os itens de comparação seguem listados no QUADRO 4, destaca-se a inexistência da Base Cultura. De posse das comparações, elaborou-se o quadro com os pontos fortes e os pontos fracos do município de Sobral (cf. QUADRO 5), esboçando quais as bases e os itens a serem mais explorados ou mais bem estruturados.

Mesmo como município líder da zona Norte do estado do Ceará pelo tamanho de sua população e de sua economia, Sobral enfrenta concorrência de outros municípios em diversos setores da economia em que está presente. (SOBRAL, 2000 (PE), p. 14)

QUADRO 3 - COMPREENSÃO DO AMBIENTE COMPETITIVO

ESTRUTURA	DESEMPENHO	CONDUTA
<p>OFERTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que produtos / serviços o município oferece ao mercado? • Quais são os principais municípios concorrentes? <p>DEMANDA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onde estão e quem são os clientes desses produtos/serviços? • Como tem evoluído o mercado destes produtos/serviços? 	<p>Como têm se comportado os principais indicadores de desempenho econômico e social?</p>	<p>Que padrões de conduta municipal existem ou podem ser identificados entre os concorrentes para suportar um bom desenvolvimento econômico e social?</p>
CHOQUES EXTERNOS		
<p>Que mudanças / tendências podem alterar a posição competitiva do município?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tecnologia • Legislação • Comportamento social • Projetos públicos/privados • Novos concorrentes • Política 		

Fonte: SOBRAL (2000)

Conforme um planejamento empresarial, as condutas do município e dos concorrentes para promover o desenvolvimento foram identificadas e, com base nelas, as condutas gerais e específicas que o município deveria seguir para obter o progresso planejado foram elencadas. Por fim, projetadas prováveis alterações no mercado, identificando possíveis eventos e suas implicações e buscando utilizar as modificações em prol do município, compreendendo as possibilidades de investimentos e os mercados (áreas estaduais ou nacionais) que poderiam ser explorados pelo município e seguir para etapa de proposições.

QUADRO 4 - ÍNDICES DE COMPARAÇÃO MUNICIPAL

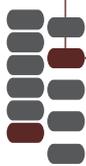
BASE NATUAL	<ul style="list-style-type: none"> • Precipitação pluviométrica • Fertilidade do solo • Reservas minerais medidas • Reservas de água subterrânea
BASE URBANA/DEMOGRÁFICA	<ul style="list-style-type: none"> • População • Densidade demográfica • Taxa média anual de crescimento populacional • Taxa de urbanização • Abastecimento de água • Esgotamento sanitário • Coleta de lixo • Densidade telefônica • Agências bancárias / habitante • Agências de correio / habitante
BASE INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Número de entidades de classe/habitante • Resultado público/receita orçamentária • FPM/receita orçamentária
BASE SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Número de salas de aula / habitante • Número de professores / aluno • Número de leitos / habitante • Número de consultas médicas / habitante • Cobertura vacinal infantil
BASE ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • % do setor primário no PIB municipal • % do setor secundário no PIB municipal • % do setor terciário no PIB municipal

Fonte: SOBRAL (2000)

QUADRO 5 - PONTOS FORTES E FRACOS DO MUNICÍPIO DE SOBRAL

ÁREAS	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
BASE NATUAL	<ul style="list-style-type: none"> • Reservas de calcário e granito 	<ul style="list-style-type: none"> • Fertilidade do solo • Precipitação pluviométrica e reservas de água subterrânea
BASE URBANA/DEMOGRÁFICA	<ul style="list-style-type: none"> • Localização geográfica e acessibilidade • Aeroporto regional • Abastecimento de água (sede) • Comunicação 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit habitacional • Transporte coletivo • Coleta e destino final do lixo • Esgotamento sanitário • Equipamentos de lazer
BASE INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Equilíbrio fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Participação popular
BASE SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência médica especializada (hospitais) • Universidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Segurança
BASE ECONÔMICA	<ul style="list-style-type: none"> • Comércio e indústria 	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura

Fonte: SOBRAL (2000)

Plano Diretor

O estabelecimento das **Estratégias, Ações e Projetos**, como o próprio nome descrever, é a etapa em que se materializam os estudos realizados em estratégias e em propostas de intervenção no município. Com base nas Metas e Diretrizes do RQ/MC e mediante o ambiente competitivo identificado e desejado para a cidade de Sobral, foram estabelecidas três **Linhas Estratégicas**. Estas, por sua vez, se desdobram em componentes, ações e projetos, que espelham a maior parte das **Diretrizes e Conceitos** elencados no último item do RQ/MC.

- **Linha Estratégica 1:** Sobral será um município de serviços regionais de qualidade.
- **Linha Estratégica 2:** Sobral terá uma economia industrial forte, descentralizada, com produtos de valor agregado cada vez maior.
- **Linha Estratégica 3:** Sobral será um município atraente e equilibrado física e socialmente.

Assim, o município de Sobral deve obter seu desenvolvimento econômico sustentável com justiça social por meio da oferta de serviços regionais de qualidade e de produtos industrializados de valor agregado cada vez maior, fornecendo aos moradores e visitantes uma cidade atraente e equilibrada física e socialmente. (SOBRAL, 2000 (PE), p. 48)

A **Linha Estratégica 1** busca resgatar a importância regional da cidade. Sobral se tornou polo comercial e político da região desde o século XVII com a colonização do sertão nordestino, sendo eleita a primeira capital do Ceará. A cidade perdeu a visibilidade de cidade-polo com o declínio econômico no início do século XX e com a transferência da capital estadual para Fortaleza, no entanto o crescimento urbano não cessou. Apenas no final do século XX, a economia local voltou a se dinamizar, principalmente com o reconhecimento da Universidade Estadual Vale do Acaraú pelo Conselho Estadual de Educação em 1994, com a instalação da indústria Grendene em 1996 e com a inauguração do Hospital do Coração também em 1996. Como **componentes**, foram apontados o fortalecimento do setor comercial e dos serviços regionais de saúde e de ensino superior e profissionalizante. Objetiva atender a região estadual com incremento, ampliação e inovação das estruturas físicas, da qualificação dos serviços e da ampliação das infraestruturas municipais para que haja desenvolvimento e crescimento das atividades e, assim, atraia o turismo de negócios.

Plano Diretor

Dentre os **projetos**, destacam-se:

- Saúde: *marketing* hospitalar, atração de indústrias de medicamentos e parcerias com a iniciativa privada para construção de centros de recuperação e tratamento.

Plano Diretor

- Ensino Superior: incentivo ao mercado imobiliário de moradias estudantis, atração e acessibilidade às instituições de ensino.
- Setor Comercial: implantação de *shopping*, central de abastecimento, e revitalização do centro da cidade.
- Comércio e Ensino Superior: criação da Universidade do Varejo em parceria com a Central de Dirigentes Lojistas (CDL); construção de Centro de Negócios, na tentativa de “consolidar Sobral como Centro de Educação, ofertando, à comunidade de negócios, local que facilite a interação entre empresas e clientes” (SOBRAL, 2000 (PE), p. 48-58).
- Turismo de Negócios: construção de Centro de Convenções em parceria com a iniciativa privada, objetivando “transformar Sobral em centro de turismo de negócios”; incentivo à construção de hotéis, pousadas, restaurantes e casas de show e a criação de um roteiro cultural, na intenção de “transformar Sobral em centro de turismo de negócios, oferecendo [...] mais oportunidades de lazer para a população local [e] aproveitando-se, também, do patrimônio histórico e cultural do município” (SOBRAL, 2000 (PE), p. 48-58).

A **estratégia** valoriza os pontos fortes já estabelecidos e introduz uma nova atividade, o turismo de negócios, incentivando o desenvolvimento econômico e o apelo à visibilidade da cidade. O turismo é uma atividade considerada, no planejamento estratégico, como uma das mais rentáveis para as cidades por ser uma atividade que, por si só, traz visibilidade para o município, especialmente quando se trata de uma cidade patrimônio, porém a efetivação da atividade turística de negócios requer um leque de equipamentos específicos, muitas vezes implantados nas cidades como marcos visuais ou como estruturadores da configuração da imagem da cidade. Esses equipamentos de apoio ao turismo normalmente se configuram como os “conectores” urbanos definidos por Muñoz (2007)³⁶.

A **Linha Estratégica 2** estabelece a atividade industrial como o carro-chefe da economia local, visto que a cidade abriga duas grandes indústrias, a Votorantim e a Grendene. Tem por **componentes** a manutenção da política de atração de indústrias e o fortalecimento das micro e pequenas empresas. Propõe maior incentivo para as indústrias que se adequem às condições naturais e sociais da cidade, porém não apresenta **projetos**

36 cf. Capítulo I – Contextualização Teórica, p. 54.

de grande impacto urbano além da manutenção dos três polos industriais existentes e a garantia de acessibilidade a eles. O principal **objetivo** é qualificar a mão de obra, os empreendedores e os incentivos fiscais.

Dentre as três linhas estratégicas, a **Linha Estratégica 3** é a mais abrangente, seus **componentes** tratam da atratividade física do município - imagem da cidade, de questões relacionadas ao meio ambiente, do desenvolvimento social e do desenvolvimento socioeconômico do campo. Este último objetiva amenizar as condições de pobreza do campo com incentivo ao setor primário de abastecimento interno de alimentos, retomada da produção de algodão arbóreo e implantação de nova tecnologia de criação de ovinos e caprinos. Para o desenvolvimento social, as **propostas** se limitaram à estruturação da rede de ensino público e à segurança pública. Para preservação do meio ambiente, foi proposta a criação do “Plano Verde”, instrumento legal que garante conformidade à urbanização e gestão das zonas verdes, de modo a “tornar o município mais atraente para potenciais investidores, turistas e a população local” (SOBRAL, 2000 (PE), p. 67). O maior número de **ações** está elencado no componente atratividade física: estruturar a cidade para recepção e acessibilidade (aeroporto, rodoviária e transporte público); ofertar lazer em parques urbanos e disponibilização de equipamentos culturais e esportivos; realçar a imagem da cidade por meio dos ícones e símbolos históricos; reordenar a área central, melhorando o acesso e valorizando os bens culturais; “estruturar política agressiva de *marketing* institucional do município que evidencie as vantagens competitivas atuais, o desenho da cidade e o padrão de qualidade de vida a serem obtidos com a implantação do Plano Diretor” (SOBRAL, 2000 (PE), p. 63). Dentre os **projetos**, observa-se que muitos compõem o arcabouço do planejamento estratégico: construção de centro cultural e de zoológico, melhorias nos terminais aeroportuário e rodoviário e estruturação do sistema de transporte público; realce do patrimônio cultural, construção de vila olímpica e criação de sistema de promoção do município.

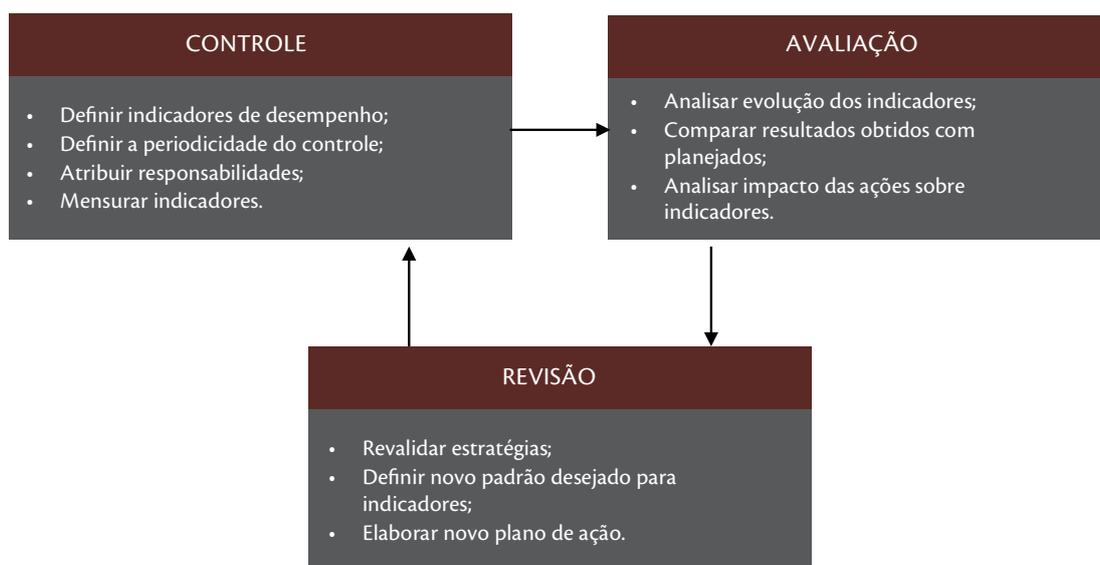
Plano Diretor



Ao final da exposição de cada linha estratégica, foram apresentados os **Indicadores de Desempenho**, que deverão ser utilizados para controle e avaliação das implementações. Esse procedimento refere-se à última etapa do Planejamento Estratégico: **Implementação, Controle e Avaliação**. O QUADRO 6, retirado do PDDU (2000), sistematiza as fases desta etapa:

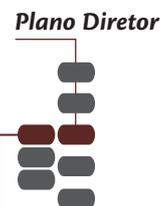
A última etapa, a implementação, que é composta pelo controle, avaliação e revisão do planejamento, evolui em função do comportamento das variáveis e das condições ambientais ao longo do tempo. Donde se conclui que esse processo é dinâmico e deve estar constantemente em sintonia com os cenários macroeconômicos nos quais o município está inserido. (SOBRAL, 2000 (PE), p. 63)

QUADRO 6 - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: IMPLEMENTAÇÃO, CONTROLE E AVALIAÇÃO



3.3 PLANO DE ESTRUTURAÇÃO URBANA

O terceiro documento do PDDU, **Plano de Estruturação Urbana (PEU)**, é um documento propositivo que complementa o Plano Estratégico e inicia-se com a **Conceituação**, considerando que um PEU,



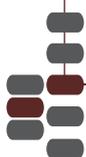
nos seus aspectos físicos e urbanísticos, caracteriza-se como uma política de afirmação de diretrizes espaciais para o planejamento do futuro da cidade, estabelecendo metas de longo prazo e visando o desenvolvimento da comunidade dentro dos espaços físicos adequados, com boa acessibilidade às pessoas, aos bens e aos serviços. [...] Ele configura as futuras relações entre a população e as escolas, os parques, as ruas, os equipamentos comerciais, as indústrias, o transporte, a moradia, o trabalho e outras necessidades. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 14)

“A compreensão contemporânea de um Plano de Estruturação Urbana deve contemplar a urbanização como uma rede complexa e altamente significativa, integrada por artefatos, pessoas e natureza” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 14), priorizando o pedestre e o ciclista, nos deslocamentos e na acessibilidade às diversas funções urbanas. O zoneamento

da cidade deve ocorrer a partir da “densidade gregária das múltiplas atividades em convivência” e não pela classificação das atividades que “artificialmente [são locados] em áreas de território especializado” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 14). O plano se opõe ao zoneamento funcionalista ou “zoneamento tradicional, [que] também é responsável pela morte da rua como espaço de convivência, ao mesmo tempo em que transformou essa categoria de espaço público em sistema viário, privilegiando o veículo automotor e secundarizando a maioria pedestre” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 14). Entende-se, ainda, que “as soluções físicas por si só não resolvem os problemas socioeconômicos”, porém a intervenção urbana é fundamental para garantir “a vitalidade, a estabilidade e a sanidade das comunidades”; incorporando os princípios de sustentabilidade urbana e ambiental (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 15). Para o município de Sobral, o PEU propôs estruturas urbanas tanto para o distrito-sede, quanto para as sedes dos demais distritos, que iniciavam a formação e o crescimento dos núcleos urbanos.

Esse plano sintetiza o conjunto de proposições de caráter físico-urbanístico capazes de estruturar o município (sede e distritos), guardando estreita relação de complementaridade com os objetivos de obtenção da condição estratégica de desenvolvimento desejada para Sobral, explicitada no documento Plano Estratégico de Sobral, que sequenciou o módulo conceito. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 10).

Plano Diretor



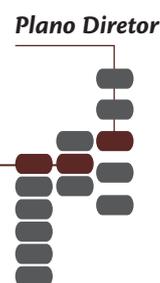
Em seguida, foram apresentadas as **Propostas de Estruturação Urbana**. Para o **Distrito-Sede**, as propostas e políticas de estruturação urbana foram divididas nos temas: uso do solo, transporte e acessibilidade, habitação e comunidades, meio ambiente, parques e recreação, desenho urbano, infraestrutura e serviços públicos.

O documento introduz todo um conjunto de formulações propositivas para a estruturação do espaço urbano da cidade de Sobral e demais distritos municipais, sempre iniciadas pela inserção de um conceito básico para cada tema abordado, seguido de um conjunto de políticas básicas e da indicação de um elenco de intervenções estruturantes que, somadas e implantadas numa hierarquia temporal e de complementaridade, deverão, no final da sua implementação, configurar o perfil desejado para a cidade e o município de Sobral. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 11)

A principal proposta de estruturação urbana é a implantação de Unidades de Vizinhança, que foram denominadas simplesmente Vizinhanças. A maior parte das propostas foi vinculada a elas por serem estruturais e necessárias à viabilização

das Vizinhanças ou por configurarem como desdobramentos ou complementações provenientes da consolidação dessa implantação (cf. FIGURA 27).

O futuro uso do solo da cidade de Sobral será caracterizado pela distribuição espacialmente balanceada de um conjunto de Unidades de Vizinhança contendo uso misto composto de moradia, comércio, trabalho, natureza, equipamentos sociais, de lazer e de serviços. Essas Unidades de Vizinhança serão articuladas entre si por um circuito de transporte coletivo que as ligará também à zona central, aos parques, ao terminal rodoviário e a três centros equidistantes de trabalho industrial. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 17)



Os conceitos e as propostas para estruturar o **Uso do Solo** contemplam o zoneamento em estrutura policêntrica com uso diversificado, onde os núcleos principais correspondem aos “centros focais” das Vizinhanças; e a criação de um sistema viário principal que interligue os centros focais por meio do transporte público e dos demais meios de locomoção: pedestres, ciclovias e automóveis. Propõe, ainda, a permanência de uso residencial na Zona Central; descentralização do serviço industrial em três polos equidistantes às Vizinhanças; controle da expansão e do crescimento da área urbana, ocupando os vazios urbanos e incrementando a densidade; e reordenação ou urbanização dos espaços públicos naturais, criando espaços de convivência próximos às Vizinhanças. Apesar de os discursos não apresentarem o patrimônio como elemento destaque e ordenador das propostas de estruturação urbana, destacam-se, como propostas específicas para a zona central, recomendações existentes no ETF/Sobral, tais como o cuidado com o gabarito, a escala e a volumetria de novas edificações, a urbanização da margem do rio Acaraú e o redesenho dos espaços públicos e aconselha-se viabilizar as demais recomendações (cf. FIGURA 28).

Foram listadas dezesseis propostas de intervenção urbana. Abaixo destacam-se algumas das que constam como propostas do Plano Estratégico ou que possuem algum elemento de relevância para o estudo. Interessante ressaltar que os textos descritivos das propostas enfatizam expressões relacionadas à valorização da imagem da cidade, como: símbolo, imagem simbólica, visibilidade, marcos visuais, paisagem construída e valorização.

A **Reurbanização da Margem Oeste do rio Acaraú** estabelece a oportunidade de traçar um novo perfil do patrimônio cultural, construindo uma nova imagem e incentivando o desenvolvimento de uma nova atividade econômica: o turismo de negócios. A urbanização propõe a estruturação das áreas lindeiras ao rio Acaraú para receber os equipamentos centro cultural, zona hoteleira, central de negócios, centros de convenções e *shopping center*, um exemplo claro da inter-relação entre planejamento, preservação e desenvolvimento urbano.

[Delimita-se] uma Zona de Renovação Urbana [...] [que] compreende um conjunto de ações que irá modificar a face da margem esquerda do rio Acaraú, criando um novo perfil da cidade. [...] A implantação de infraestrutura e incentivos aos investimentos da iniciativa privada [...] e as futuras construções deverão levar em conta a convivência adequada com os monumentos históricos, para que a cidade tenha realçado seu perfil arquitetônico tradicional. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 21)

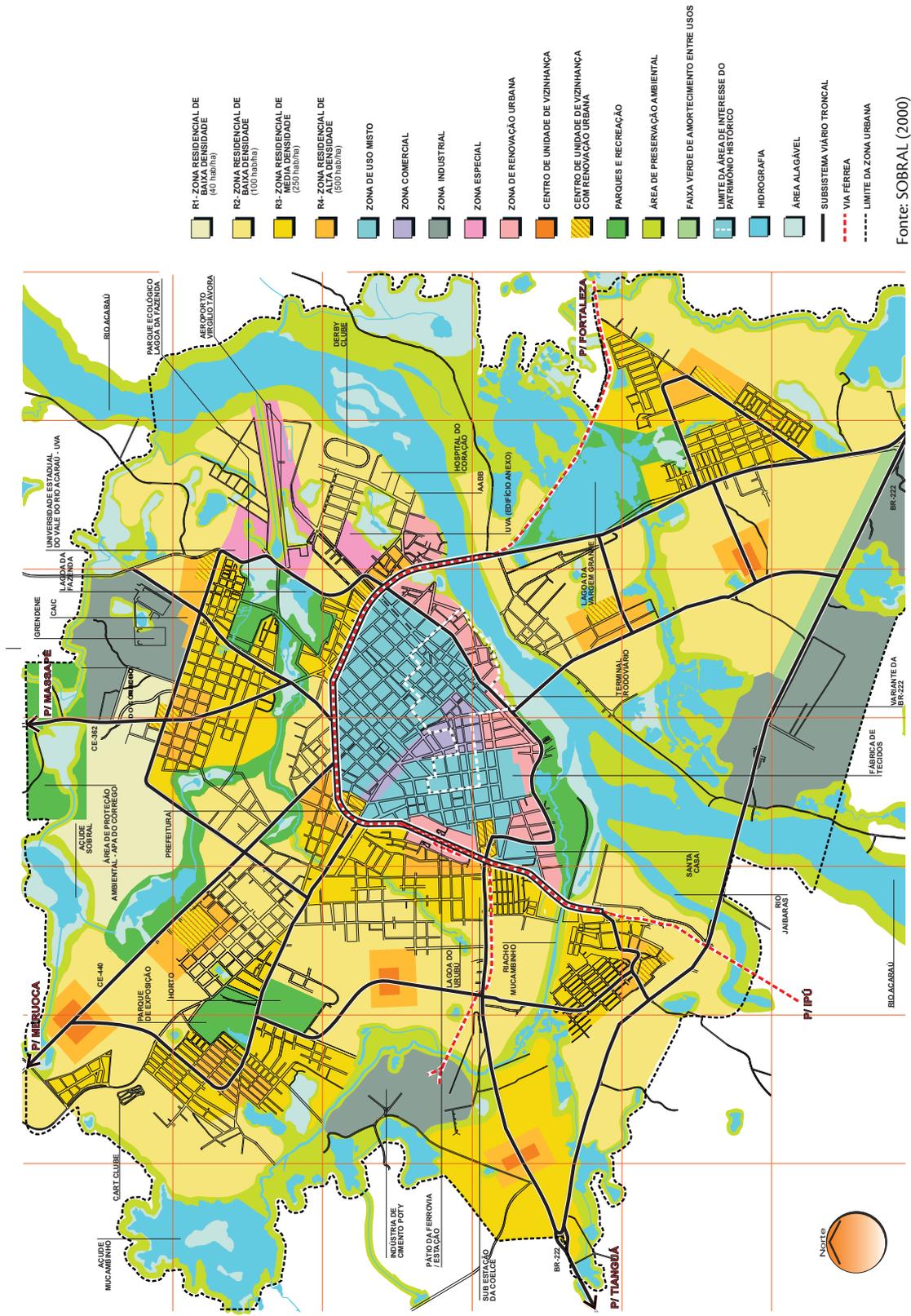
A construção do **Centro Cultural** seria “compatível com a pretensa qualidade de vida urbana da nova Sobral, [pois] torna-se indispensável a instalação de um centro convergente de atividades culturais” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 22). A proposta aderiu aos conceitos disseminados pelo planejamento estratégico difundido no viés da cidade-cultural-empresarial³⁷. A consolidação da **Zona Hoteleira** viabilizaria o turismo de negócios e, em parceria com a iniciativa privada, poderia oferecer “melhores condições de atração de investimentos [...], tais como infraestrutura adequada, ordenamento do espaço público, investimentos em *marketing*, incentivos fiscais” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 22).

O **Centro de Negócios** é equipamento típico do conceito cidade-empresa e pode assumir o “papel de elemento ordenador da reurbanização que se deseja [...], pois é um equipamento com características de forte atração de investimento e dinamização da vida urbana em seu entorno, além de ser desencadeador do projeto de desenvolvimento estratégico para a cidade de Sobral, a qual deverá ser um centro de negócios e empreendimentos regional” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 23). A utilização de novos equipamentos como elemento ordenador do espaço e da imagem da cidade, apostando que serão atrativos de investimentos para a área se também alinha ao discurso do planejamento estratégico.

O **Centro de Convenções**, outro equipamento do arcabouço estratégico, é proposto como fundamental para “abrigar os futuros eventos que apoiarão as atividades de negócios [...] cujo elemento arquitetônico resultante será uma peça de configuração da nova imagem da cidade” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 23). Lembrando a estratégia da inserção de novos edifícios como signo, símbolo e elemento fortalecedor da imagem. A tipologia do **shopping center** é um dos “não lugares” mais difundidos nas cidades contemporâneas, como se fosse símbolo de progresso comercial. O PEU defende implantá-lo próximo ao centro comercial, pois seria “o papel de amparo [...] à estabilidade do velho centro urbano, evitando o processo negativo de esvaziamento [...]. Um *shopping center* implantado próximo à zona central seria também um elemento a configurar a imagem da nova Sobral, fazendo um contraponto com as torres das

37 cf. Capítulo I - Contextualização Teórica, p. 31

FIGURA 28 - PROPOSTA DE USO DO SOLO PDDU (2000)



arquiteturas históricas” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 23). Repete-se a estratégia de utilizar um novo edifício, de uso contemporâneo, para fortalecer a imagem da cidade.

A **Urbanização do espaço em torno da antiga fábrica de tecidos e Urbanização do pátio de manobras da via férrea** como mais exemplos típicos de intervenções estratégicas onde o reaproveitamento de monumentos históricos para usos contemporâneos alia-se à possibilidade de revitalização ou requalificação da área, assim como mais um exemplo da atuação do trinômio **planejar – preservar – desenvolver** (cf. FIGURA 29).

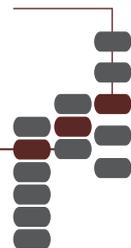
Urbanização do espaço em torno da antiga fábrica de tecidos, atribuindo-lhe um uso público e possibilitando o realce visual de sua estrutura arquitetônica em conexão com o futuro desenho urbano da área de renovação da margem esquerda do rio Acaraú. Se porventura a fábrica atual vier a ser desativada, seria de grande benefício [...] a sua conversão para o uso comercial do tipo *shopping center*. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 24)

Ainda como proposta do uso do solo, destaca-se o **Projeto Novo Centro – Sistema de Espaços Públicos na Zona Central Histórica**, por apontar, em seu texto descritivo, a intenção de elaborar uma legislação específica que incorpore as recomendações da Instrução de Tombamento do IPHAN (ETF/Sobral), exemplificando a necessidade das legislações de estruturação urbana e preservação patrimonial interagirem. Um dos focos desta dissertação é compreender a relação entre as ações de planejamento e preservação, em prol do desenvolvimento.

Realçar o belo conjunto construído das arquiteturas históricas da zona central de Sobral, ao mesmo tempo em que apoia a atividade dos pedestres em seus percursos e permanências nos espaços públicos, com a urbanização de praças e calçadas, obras de pavimentação e remoção de interferências físicas visuais que prejudicam a visualização e harmonia do conjunto histórico. Tais ações deverão estar acordantes com a legislação específica da área de tombamento da zona central. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 24)

A **Acessibilidade** se apoiaria na estruturação de um sistema viário principal que favorecesse os deslocamentos e oportunizasse a implantação do **Sistema de Transporte**, tendo a prerrogativa da “estruturação de um sistema de transporte coletivo que conecte todos os futuros Centros Focais de Unidades de Vizinhança, apoiado por outro sistema com ciclovias e uma rede de circulação de pedestres” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 27). O sistema principal de vias, que ligaria os centros focais, foi denominado sistema viário troncal,

Plano Diretor



que se complementaria pelos subsistemas de vias coletoras, vias locais, vias paisagísticas, calçadas e vias de pedestre. São propostas sete intervenções urbanas, e as principais estão alinhadas à implantação das Vizinhanças (cf. FIGURA 30).

O projeto estruturante de um subsistema troncal de transporte e acessibilidade [...] servirá a todos os tipos de usuários, desde pedestres e ciclistas a motoristas de carga, automóveis e transportes coletivos, permitindo a diminuição do tempo percorrido nas vias, segurança para todos os usuários e, principalmente, a acessibilidade a toda a cidade [...]. A proposta considera não só o desenho das vias, mas também toda a lógica de fluxos e demanda percursos viáveis do futuro sistema de transporte coletivo a ser implantado ou reestruturado, além de garantir a intercomunicabilidade de todas as Unidades de Vizinhança. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 40)

O desenho para as vias troncais segue a tipologia de *boulevard*, composta por pistas de rolamento, faixa exclusiva para transporte coletivo, canteiros, ciclovias e passeios arborizados. Para as vias coletoras e locais, é introduzido o conceito de “tráfego calmo” e o privilégio ao pedestre. O **Tráfego Calmo da Zona Central** foi uma das intervenções propostas. Outros três projetos estruturantes vislumbraram melhorias na zona central: a consolidação de dois binários, um deles denominado **Circuito Turístico da Zona Central Histórica**; e a criação de um sistema de estacionamentos na periferia da zona central que, aliado ao transporte coletivo, minimizaria o fluxo de veículos no centro. Também incluso na área central, foi proposto **um Novo Terminal Rodoviário**: “é indispensável sua reconstrução, incluindo sua requalificação arquitetônica e o redesenho do espaço público em torno de sua edificação, para favorecer uma boa imagem da zona central e ajudar a configuração da área renovada na margem do rio Acaraú” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 42) (cf. FIGURA 29).

As propostas para **Habitação e Comunidade** dividem-se em três grupos. O primeiro grupo refere-se à implementação das Vizinhanças e dos seus Centros Focais. O segundo grupo de propostas corresponde à estruturação programática dos sistemas e equipamentos de serviços sociais e a integração destes equipamentos na escala da cidade. O terceiro grupo de projetos reforça a estratégia de **Expansão da Moradia Estudantil** apresentado no PE (cf. FIGURA 29).

O sistema físico das habitações será expandido a partir de unidades de planejamento, correspondente a comunidades de até 15.000 habitantes, com uma área central, contendo trabalho, comércio e serviços, equidistantes de todas as habitações, com um

Plano Diretor

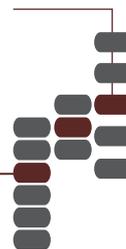
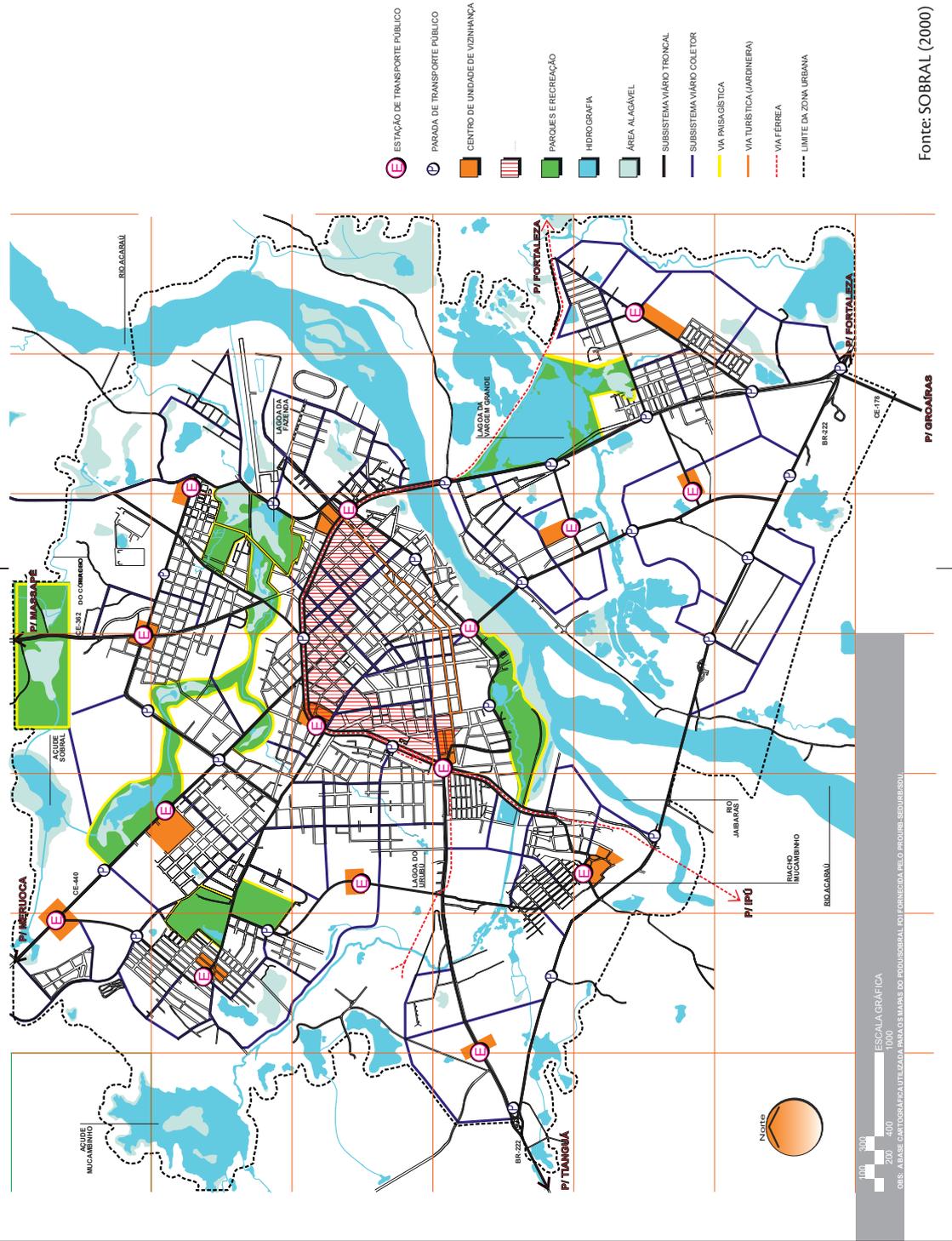


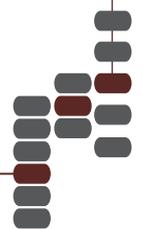
FIGURA 30 - PROPOSTA PARA TRANSPORTE E ACESSIBILIDADE DO PDDU (2000)



Fonte: SOBRAL (2000)

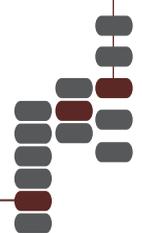
raio de caminhabilidade médio de 600 metros. Esses centros [focais] serão conectados ao sistema de transporte público. [...] As Unidades de Vizinhança deverão utilizar o modelo de uso misto com alta densidade no núcleo central e um gradiente de densidade decrescente no sentido de sua periferia. [...] Esse projeto corresponde a um estudo logístico, estatístico e dimensional para o planejamento de toda a infraestrutura social a ser implantada nas escalas da Cidade, da Unidade de Vizinhança e do Centro Focal, e diz respeito a projetos de redes de unidades sociais urbanas, hierarquizadas segundo princípio de complexidade crescente, garantindo-se a compatibilidade entre demanda e fluxo de serviços adequados para todas as Vizinhanças. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 43)

Plano Diretor



O tema **Meio Ambiente, Parques e Recreação** propõe a urbanização de áreas limítrofes a recursos hídricos e zonas ambientais, criando áreas de convivências e parques, e a preservação das áreas de drenagem natural na cidade. Foram propostos oito projetos que pretendem “promover a criação de uma relação entre os espaços naturais e a rede de espaços culturais, favorecendo a preservação, o uso e a imagem urbana” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 52). Deste, seis projetos consistem na urbanização ou reestruturação de espaços verdes existentes: **Ampliação do Parque Estadual da Lagoa da Fazenda, Parque da Lagoa da Vargem Grande, Parque do rio Acaraú, Readequação do Parque de Exposições Agropecuárias e do Horto Florestal e Ampliação da APA do Córrego**, que também prevê a inserção de “elementos leves e sustentáveis de urbanização, que possam transformar aquela área em elemento memorial de imagem da cidade de Sobral” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 53). Vale destacar que o fortalecimento da imagem da cidade está vinculado à implantação dos parques urbanos, tendo estes potencial para divulgação urbana. Esse tipo de intervenção caracteriza-se por ser fragmentada no tecido urbano e por valorizar o entorno, especialmente, quando se refere ao mercado imobiliário; sendo muito difundida no planejamento estratégico, onde identifica-se a relação das dimensões planejar, preservar e desenvolver (cf. FIGURA 29). O tema **Desenho Urbano** abrange toda a cidade, reforçando a importância de qualificar o urbano nos projetos de valorização da imagem de Sobral. As propostas ressaltam a valorização dos bens históricos e espaços públicos, a ocupação dos vazios urbanos e a criação de “critérios mais rigorosos nas exigências legais para obter uma melhor qualidade arquitetônica nas futuras construções” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 55).

Plano Diretor



É necessário assegurar, para a cidade de Sobral, a manutenção e preservação do seu patrimônio de arquitetura histórica, como o principal aspecto relevante do desenho urbano. Para tanto, os espaços públicos centrais deverão ser redesenhados, favorecendo a visualidade desses conjuntos. A margem esquerda do rio Acaraú, renovada, e os novos Centros Focais de Unidades de Vizinhança poderão reforçar o conjunto construído com uma maior qualidade de desenho urbano. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 55)

Plano Diretor

Nas políticas para o **Sistema de Infraestruturas e Serviços Públicos**, as propostas contemplaram especialmente a criação de um **aterro sanitário**, a ampliação do **sistema de esgotamento sanitário**, a elaboração do **Plano Diretor de Drenagem** e a implantação do sistema de drenagem urbana projetada para a zona central (projeto existente) e a expansão da **rede de energia elétrica e telefonia** (cf. FIGURA 29) e basearam-se no preceito de

evitar os desperdícios e os altos custos com expansão de redes de infraestruturas, por meio da ocupação de vazios urbanos, incremento de densidade e contenção da expansão urbana e, ao mesmo tempo, dotar todas as Unidades de Vizinhança de serviços e equipamentos compatíveis com sua escala e necessidade, assegurando-se que o primeiro nível dos serviços, na escala da Unidade de Vizinhança, seja a porta de entrada para os demais níveis de maior complexidade na escala da cidade (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 55)

Para os **distritos**, as propostas não serão detalhadas. Destaca-se que primeiro as propostas foram globais e comuns aos onze distritos e depois foram propostas intervenções para os cinco distritos mais relevantes.

Os distritos do município de Sobral deverão ser inseridos numa malha rodoviária eficiente para assegurar sua comunicação física com a sede urbana, entre si e com as comunidades rurais. Suas sedes deverão ser dotadas de condições urbanas para favorecer a melhoria e o conforto da vida comunitária, reduzindo a pressão feita pelos fluxos de solicitação dessas comunidades sobre as infraestruturas, o comércio e os serviços, públicos e privados, localizados no distrito-sede. As soluções físicas deverão ser compatíveis com a escala de cada distrito e coerente com o caráter da vida rural, reforçando a identidade do lugar, preservando o meio ambiente, melhorando a acessibilidade aos serviços públicos e apoiando a convivência de sua população. Seu centro urbano deverá ser o espaço de convergência social e comportar grande parte da infraestrutura social e de apoio à comunidade. (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 61)

3.3.1 Estratégia de Implementação (EI)

PDDU contém uma política de afirmação de diretrizes de planejamento para o município e para a sua sede municipal nos próximos 20 anos. O foco principal do PDDU, entretanto, é a cidade para a qual estabelece objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, objetivando o seu desenvolvimento como comunidade urbana nos aspectos físico-territoriais, econômicos, sociais, ambientais e humanos. Na forma participativa como foi elaborado, o PDDU serve como instrumento de tomada de decisões governamentais e não governamentais que digam respeito ao interesse público na cidade. (SOBRAL, 2000 (EI), p. 8)



O documento **Estratégia de Implementação (EI)** estabelece um roteiro de implantação de estratégias definidas para promover o desenvolvimento urbano da cidade de Sobral. O QUADRO 7 apresenta os passos para a **Implementação Legislativa**. Conforme o ORGANOGRAMA 2, o PDDU é composto pelos documentos: Relatório de Questões/Módulo Conceito, Plano Estratégico, Plano de Estruturação Urbana, Projetos Estruturantes e Estratégias de Implementação. E as Leis do Plano Diretor compreendem Lei de Organização Territorial, Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei do Sistema Viário Básico, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Código de Obras e Posturas.

QUADRO 7 - IMPLEMENTAÇÃO LEGISLATIVA PDDU (2000)



Com a legislação em vigor, são necessárias as **Implementações Técnicas, Administrativas e Financeiras** que consistem, dentre outras ações, na definição de estruturas técnicas para monitoramento e avaliação das estratégias implementadas, adaptação da estrutura municipal para execução do plano, criação da gestão participativa, implantação do sistema de informações gerenciais cujo termo de referência consta na EI, obtenção de recursos públicos para investimento em projetos estruturantes e administração do sistema tributário. Em seguida, definem-se as **Modalidades de Execução do PDDU**, que foram divididas em execução direta, quando realizadas pela prefeitura ou contratações por meio de licitação; execução administrativa, quando as ações ou projetos forem delegados a ONGs ou entidades comunitárias por meio de convênio ou contratos; e execução mista, quando as ações efetivarem-se envolvendo prefeitura, ONGs ou entidades comunitárias.



Os projetos estruturantes apresentados no PE e no PEU são organizados em **fichas técnicas por ano de intervenção**, identificada pelo nome e pela priorização do projeto, e complementada com as “especificações técnicas objetivo, serviços, etapas e fases, custos estimados, percursos e estimativa de tempo de execução”. Esses atributos são essenciais para a elaboração dos termos de referência que viabilizam o pleito de recursos e os editais de licitação das obras (SOBRAL, 2000 (EI), p. 64). Os projetos são listados segundo os **Investimentos e Cronogramas** e subdivididos em tipologias, temas e módulos. A **Tipologia 1, Projetos Direcionadores da Estruturação Urbana Desejada**, compreende ações de

ordenamento do território e de viabilização estratégica para o desenvolvimento do município. A **Tipologia 2, Projetos Infraestruturantes**, agrupa as ações relacionadas com infraestruturas essenciais à consolidação dos Projetos Estruturadores (Tipologia 01). A **Tipologia 3, Projetos Complementares**, relaciona as ações vinculadas à infraestrutura social, aos centros focais, às estações de transporte público das Unidades de Vizinhança, dentre outros.

1ª etapa do anel pericentral - o módulo habitação e comunidade situa-se, em primeiro lugar, no volume de recursos necessários para sua implementação, com uma demanda da ordem de 55% dos investimentos totais, ficando em segundo lugar o módulo transporte e acessibilidade, com demanda de 26%. Em terceiro patamar, está o módulo infraestruturas e serviços públicos, com demanda de investimento de 8%, seguido pelo módulo uso do solo, com 6% do volume total de investimentos. Com investimento inferior a 5% do total dos recursos estão os módulos desenvolvimento estratégico e meio ambiente, parques e recreação, com demanda de recursos da ordem de 3% e 2%. (SOBRAL, 2000 (EI), p. 62)

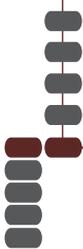
Plano Diretor



3.3.2 Projetos Estruturantes (Termos de Referência – TR)

Objetivando a [...] implementação das ações propostas no PDDU de Sobral, ao final deste documento, em forma de anexos, serão apresentados os Termos de Referências para elaboração dos projetos executivos dos 05 (cinco) primeiros Projetos Estruturantes considerados prioritários. [...] Esses Termos de Referências permitirão à prefeitura a licitação imediata dos projetos correspondentes, para os quais o PROURB-CE dispõe dos recursos financeiros. (SOBRAL, 2000 (EI), p. 42)

Plano Diretor



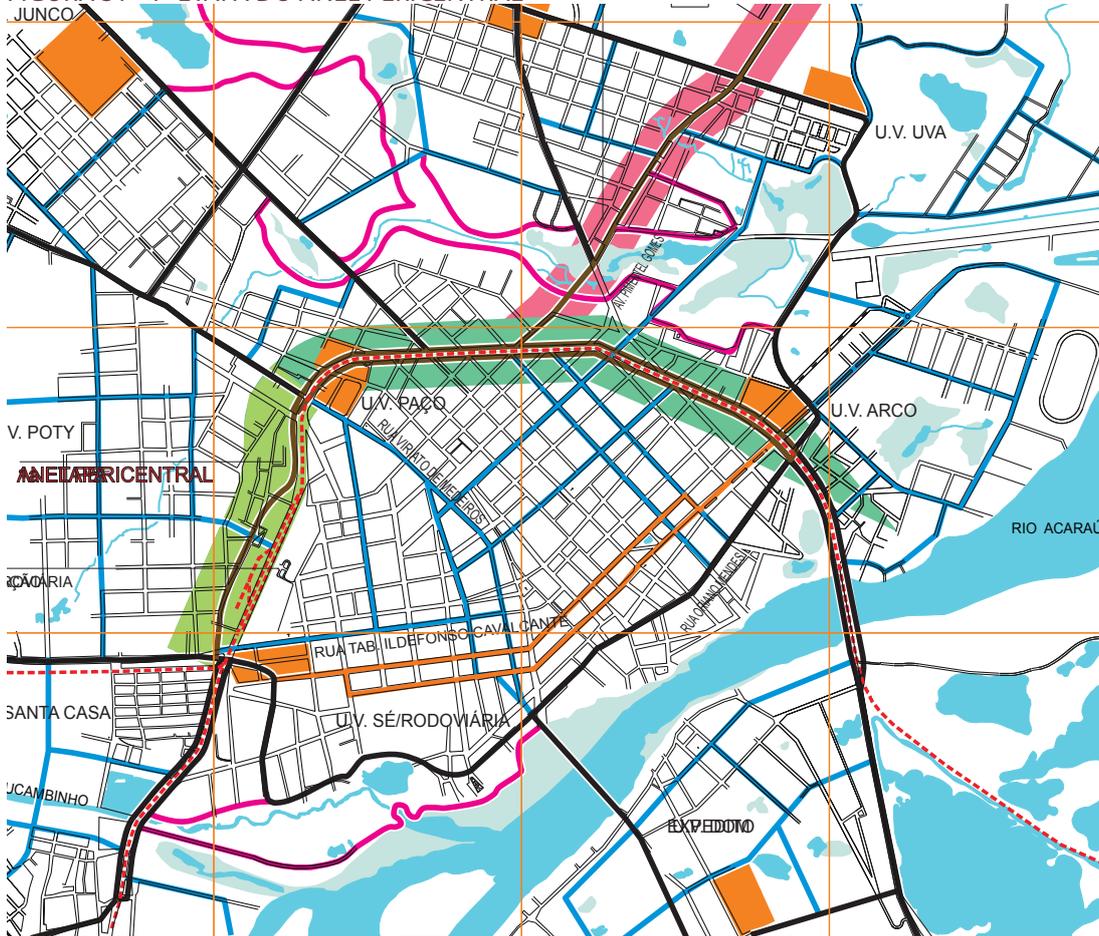
O projeto de primeira prioridade pertence ao tema **Acessibilidade e Transporte Público**, abrangendo propostas de estruturação do sistema viário por meio de implantação da **1ª etapa do anel pericentral** (via férrea) e do trecho de ligação anel pericentral – Grendene.

O projeto contempla o desbloqueio viário do bairro centro e sua integração com diversas áreas da cidade antes isoladas, o acesso direto à indústria Grendene, desviando o fluxo de carga da área central e o início da estruturação do sistema viário troncal (cf. FIGURA 31).

A cidade de Sobral apresenta condição precária de acessibilidade da maioria da população aos serviços, equipamentos e apoios da vida cotidiana. [...] A distribuição dos pontos de convergência está concentrada na área central e inexistente um sistema de transporte público rápido e eficiente. [...] O seccionamento de grandes áreas urbanas pela via férrea, com cruzamento em nível com ruas e avenidas, provoca engarrafamentos no tráfego local. [...] A via férrea segrega, em partes distintas, as áreas urbanas por ela atravessadas, isolando as Vizinhanças e dificultando o tráfego local. [...] A faixa de domínio da ferrovia, em alguns locais, é utilizada para depósito de lixo e descarga de vazões de águas servidas provenientes dos domicílios vizinhos. A inexistência de um

macro sistema viário bem definido e abrangente dificulta a mobilidade das pessoas entre os diversos bairros da cidade, constituindo uma questão fundamental para a circulação de pessoas e bens em toda a extensão da urbe. (SOBRAL, 2000 (TR1), p. 15)

FIGURA 31 - 1ª ETAPA DO ANEL PERICENTRAL



Nº 01 - SITUAÇÃO DA VIA - ANEL PERICENTRAL

LEGENDA

CENTRO DE VIZINHANÇA	--- LIMITE DA ZONA URBANA	— VIA TURÍSTICA (JARDINEI
ANEL PERICENTRAL (1ª ETAPA) - 1º TRECHO	— SUBSISTEMA VIÁRIO TRONCAL	--- VIA FÉRREA
ANEL PERICENTRAL (1ª ETAPA) - 2º TRECHO	— SUBSISTEMA VIÁRIO COLETOR	— SUBSISTEMA VIÁRIO TRONCAL - 1ª ETAPA
LIGAÇÃO ANEL PERICENTRAL - GRENDENE	— VIA PAISAGÍSTICA	

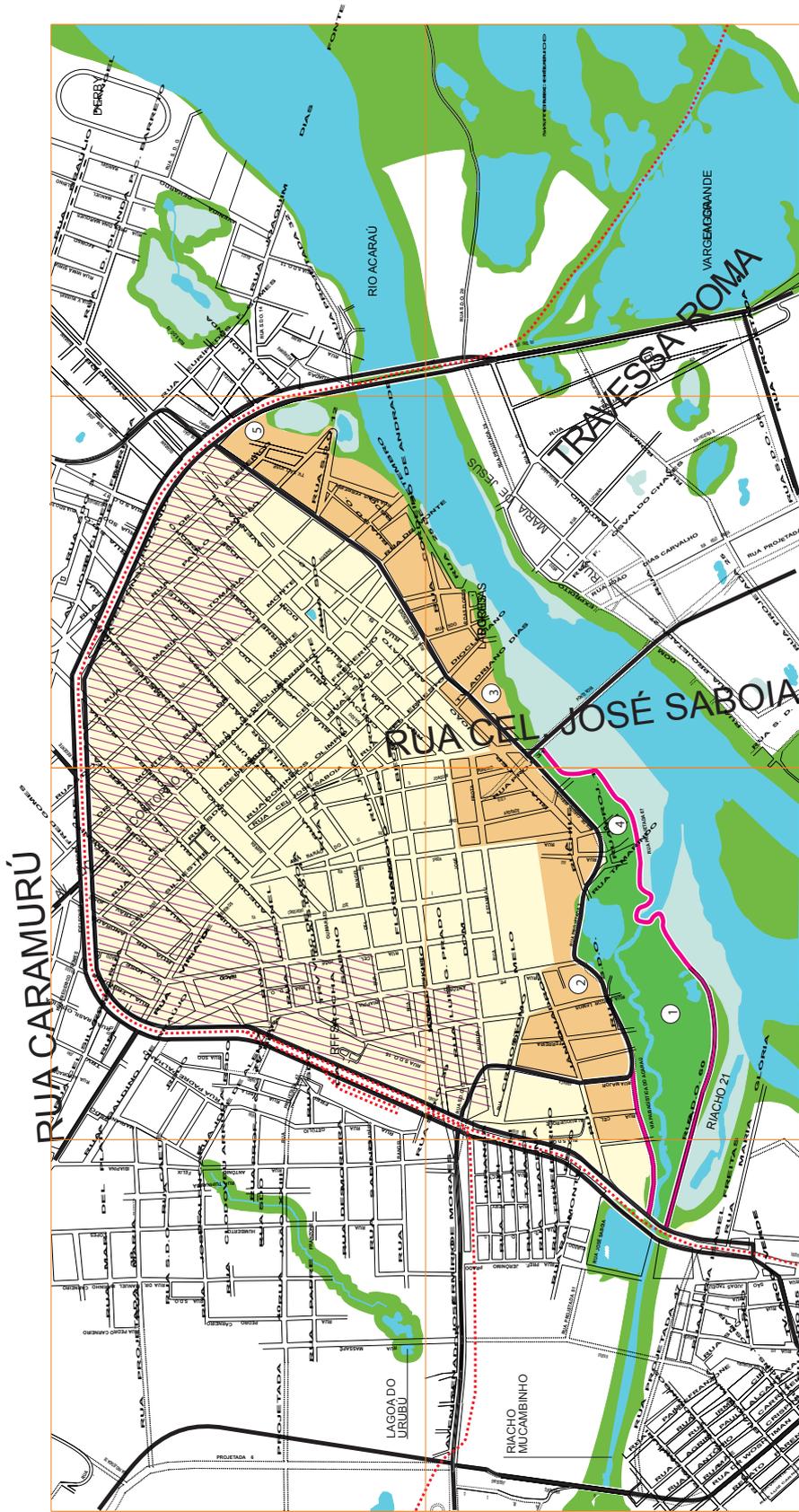
Fonte: SOBRAL (2000)

Plano Diretor



O segundo projeto estruturante para Sobral é a **Urbanização da Margem Esquerda do rio Acaraú**, que pertence ao tema **Uso do Solo**, mas também abrange a proposta para estruturação do sistema viário. O projeto é subdividido em dois segmentos: o **Parque do rio Acaraú** e a **Via Paisagística** (cf. FIGURA 32).

FIGURA 32 - URBANIZAÇÃO DA MARGEM ESQUERDA DO RIO ACARAÚ



MAPA Nº01 - REURBANIZAÇÃO DA MARGEM OESTE DO RIO ACARAÚ - ZONA CENTRAL

LEGENDA

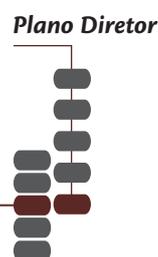
1	PARQUE DO RIO ACARAÚ	4	NOVO TERMINAL RODOVIÁRIO	ÁREA DE PRESERVAÇÃO	VIA PAISAGÍSTICA
2	ZONA HOTELEIRA E HABITAÇÃO DE ALTA DENSIDADE	5	TRADE CENTER	HIDROGRAFIA	SUBSISTEMA VIÁRIO TRONCAL
3	CENTRO CULTURAL		ZONA DE RENOVACÃO URBANA	ÁREA ALAGÁVEL	VIA FÉRREA
			PARQUES		
			ÁREA CENTRAL		
			ÁREA DEQUADA PARA ESTACIONAMENTOS		

Fonte: SOBRAL (2000)

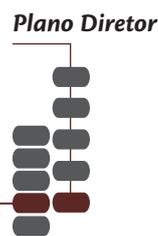
Esse projeto, em conjunto com uma série de outras ações públicas e privadas, requalificará o ambiente local, introduzindo novos usos condizentes com a contemporaneidade, com a valorização de seu patrimônio histórico, garantindo também um melhor aproveitamento de seu espaço público, uma maior acessibilidade, e restabelecendo uma imagem positiva para o centro da cidade de Sobral. [...] O projeto, além de propor intervenções pontuais, pretende preparar o cenário para que novos investimentos privados sejam atraídos e justificados e venham a somar na requalificação da área central da cidade de Sobral. (SOBRAL, 2000 (TR2), p. 8)

Além das intenções expressas acima, a urbanização do rio Acaraú renova a relação da cidade com o rio. No período de colonização, os rios definiram caminhos das boiadas e as cidades, apesar de que se implantaram às margens das águas, dava “as costas” ao rio, pois nele se localizava o matadouro, parte suja da cidade.

O terceiro projeto estruturante eleito foi a elaboração do **Plano Diretor de Drenagem do Município de Sobral**. Compõe as propostas de **Infraestrutura e Serviços Públicos** e pretende dotar o município de instrumento técnico e legal que identifique, delimite, preserve e recupere os recursos hídricos e suas bacias (cf. FIGURA 33).



Com o crescimento populacional, o incremento industrial e o aparecimento de novos inventos científicos e tecnológicos, a preservação e a tutela do meio ambiente, tornou-se um dos problemas mais preocupantes nos centros urbanos. [...] A drenagem urbana é um dos serviços de saneamento básico que integram as comunidades urbanas, sendo, portanto, necessário o seu planejamento. [...] A implantação de uma política de drenagem adequada em uma cidade é de fundamental importância no tocante à preservação do seu patrimônio natural e artificial, ao adequado funcionamento das atividades urbanas e à promoção da saúde e do bem geral da população. [...] O município de Sobral é desprovido de normas específicas que identifiquem mais detalhadamente seus recursos hídricos preserváveis com suas áreas de proteção, e forneçam parâmetros e diretrizes capazes de orientar os estudos relacionados às drenagens urbanas e ao dimensionamento das obras de arte de suas estradas. [...] O Plano Diretor de Drenagem proporcionará meios para um maior controle na preservação dos recursos hídricos, permitindo a utilização das faixas de proteção desses recursos naturais inseridas dentro da cidade, como parques e áreas de lazer. Favorecerá, também, a redução nos custos dos sistemas de drenagem, por meio da manutenção das drenagens naturais, e fornecerá diretrizes e parâmetros seguros para utilização nos projetos de drenagem urbana. (SOBRAL, 2000 (TR3), p. 16)

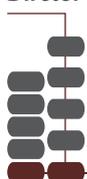


O quarto projeto prioritário para Sobral também compõe as propostas de **Acessibilidade e Sistema de Transporte: Novo Centro - Tráfego Calmo da Zona Central**. Esse projeto está diretamente vinculado ao primeiro projeto estruturante e é entendido como prioritário devido à excessiva centralidade das funções comerciais, de serviços e lazer

na cidade. Pretende favorecer a circulação de pedestres e ciclistas, implantar um sistema de arborização nas vias pública, implantar espaços públicos de convivência, lazer e entretenimento, reduzir a circulação de veículos e disciplinar o estacionamento de veículos na área externa do Centro (cf. FIGURA 34).

Essa centralidade provoca um grande fluxo da população à zona central, que ali se dirige para satisfazer quase todas as suas necessidades do cotidiano, causando, com isso, um congestionamento de veículos nas vias centrais, já que o sistema de transporte coletivo também é bastante precário. Por outro lado, a área central [...] mantém ainda grande vitalidade em seu espaço público, graças à permanência de um grande número de habitações. [...] Reduzir de forma marcante o volume de tráfego de veículos nas vias da zona central significa zelar pela manutenção de parte das qualidades indispensáveis ao conforto urbano dos habitantes da área e da maioria populacional que ali se dirige. [...] A implantação do projeto [...] favorecerá a visualização e a preservação do patrimônio arquitetônico de importância histórica, recentemente tombado pelo IPHAN, que inclui obras de grande interesse turístico. (SOBRAL, 2000 (TR4), p. 11)

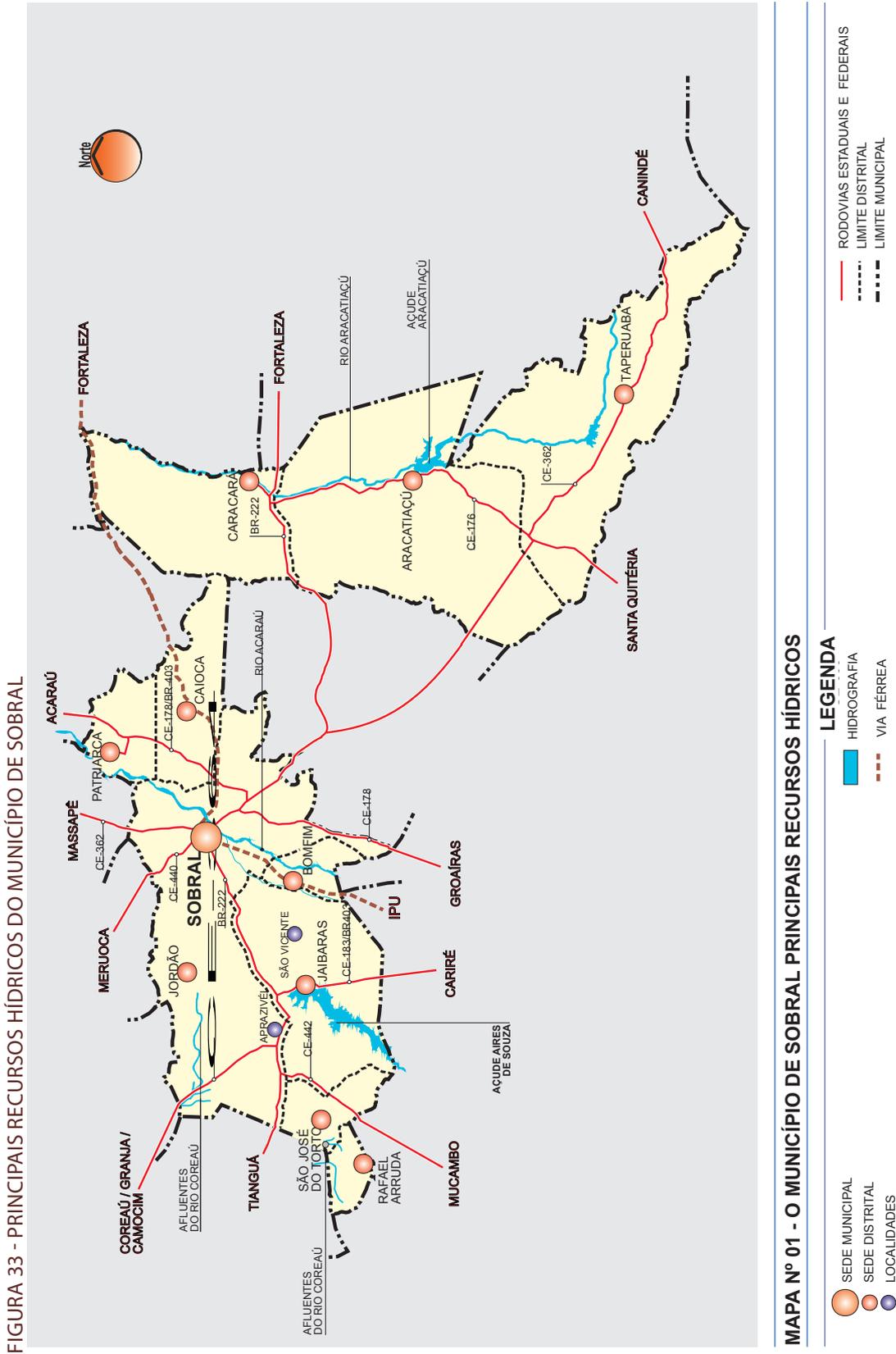
Plano Diretor



○ Ordenamento da Implantação da Unidade de Vizinhança Piloto – Dom

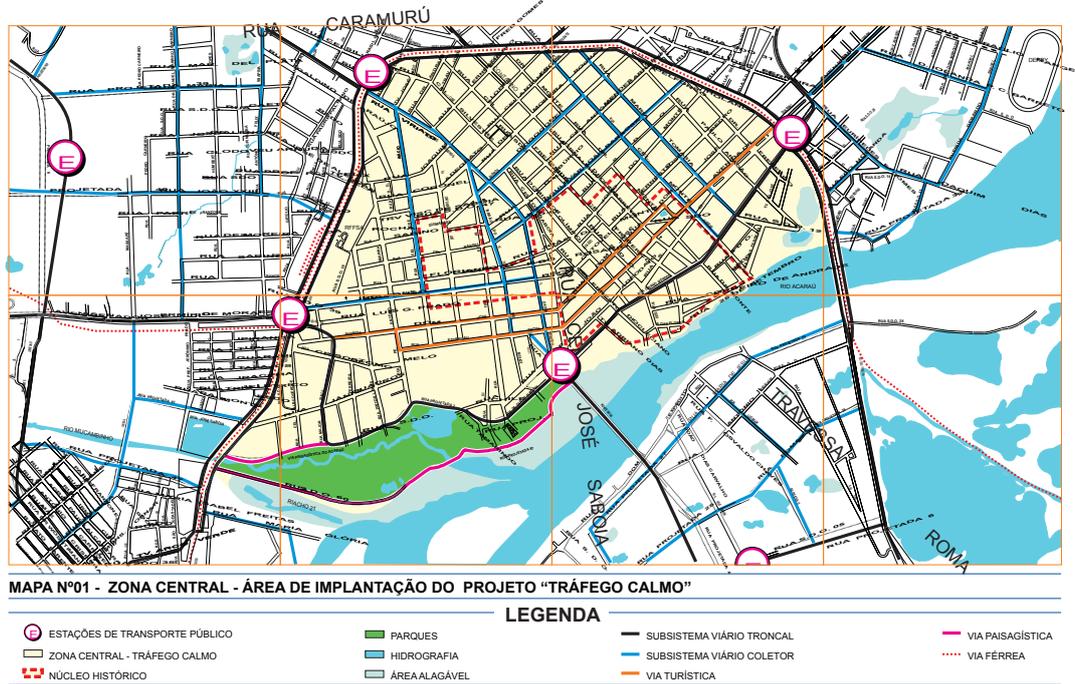
Expedito é o quinto projeto estruturante, pertencente ao tema **Habitação e Comunidade**, mas ligado aos outros temas, em especial Uso do Solo e Sistema Viário. A proposta prevê uma implantação gradual durante o período de cinco anos. A implantação das Unidades de Vizinhança é um processo complexo que vai de encontro à estruturação existente da cidade em bairros. O “projeto piloto tem fundamental importância como modelo e efeito – demonstração da concepção urbanística da boa cidade proposta no PDDU de Sobral” (SOBRAL 2000 (TR5), p. 8) (cf. FIGURA 35).

A Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano dispõe sobre as providências que devem ser observadas na construção do modelo de cidade proposta, em consonância com princípios participativos. Portanto, essa lei é o fundamento legal que apoia a realização dos objetivos do presente TR e legitima as proposições do Projeto Executivo “Ordenamento da Unidade de Vizinhança Piloto – Dom Expedito”. (SOBRAL, 2000 (TR5), p. 23)



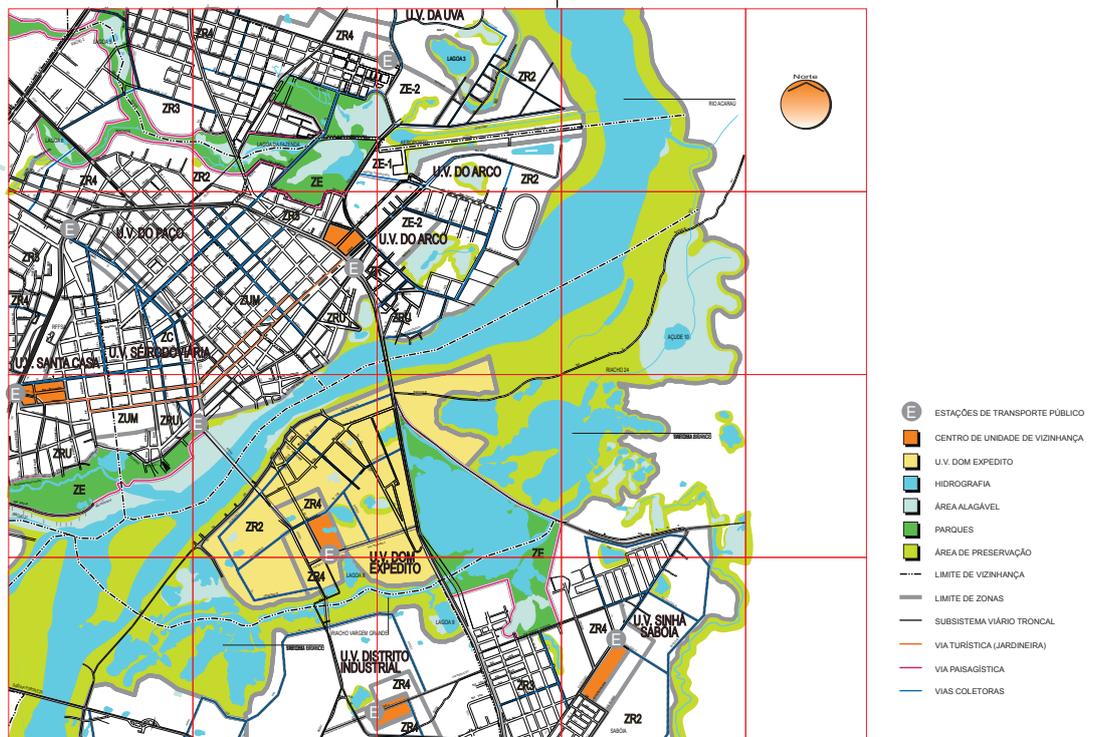
Fonte: SOBRAL (2000)

FIGURA 34 - PROJETO TRÁFEGO CALMO



Fonte: SOBRAL (2000)

FIGURA 35 - UNIDADE DE VIZINHANÇA PILOTO DOM EXPEDITO



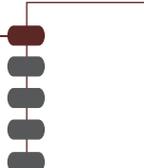
ODS: A BASE CARTOGRÁFICA UTILIZADA PARA OS MAPAS DO PRODUSOBRAI FOI FORNECIDA PELO PROLRSB-GEURBS/CSU

Fonte: SOBRAL (2000)

3.3.3 Legislação Básica

As Leis do Plano Diretor, de Organização Territorial, do Sistema Viário, de Uso do Solo e o Código de Obras e Posturas compõem o conjunto de leis que formalizam as estratégias, as ações e os projetos propostos no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral. Esta Legislação viabiliza a implementação do PDDU e garante a autoaplicabilidade das normas de estruturação urbana e uso e ocupação do solo. Os artigos 1º, 2º e 3º da **Lei do Plano Diretor** instituem Planos Estratégicos e de Estruturação Urbana como a política de desenvolvimento, expansão e estruturação urbana do município de Sobral.

Legislação
Básica



Art. 1º - A presente Lei institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Sobral, instrumento básico da sua política de desenvolvimento e de expansão urbana, objetivando, a partir da fixação de objetivos e diretrizes definidos no **Plano Estratégico** e no **Plano de Estruturação Urbana**, orientar o processo de transformação do município, assegurando uma melhor qualidade de vida a seus habitantes.

Art. 2º - O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral destina-se à execução, pelo Poder Público Municipal, da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme diretrizes gerais por ele fixadas.

Art. 3º - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, tem por função básica ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, a partir da definição de **objetivos estratégicos** que permitam a obtenção do perfil urbano ideal.

Os capítulos e seções desta Lei estabelecem, segundo os temas norteadores das estratégias e propostas do PDDU (2000), a normas de implementação do perfil urbano desejado para o município. Destaca-se no Capítulo II, dos **instrumentos de operação**, na seção II, a **subseção III: do tombamento**. Nessa subseção, foi instituído o instrumento de tombamento dos bens culturais na estância municipal e no artigo 34 a incorporação do Tombamento Federal intuito pelo IPHAN.

Art. 34 Ficam, desde logo, identificados e declarados como edificações, obras e monumentos naturais de interesse de preservação, pelo só efeito desta Lei, os imóveis constantes do Tombamento Federal, aprovado pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), sem prejuízo de outros que venham a ser tombados pelo estado ou município.

E nas disposições finais destacam-se os artigos 65 e 66, que tratam do tempo de vigência da Lei do Plano Diretor, 20 anos, e regulamenta as revisões e alterações do Plano Diretor e dessa Lei.

Art.65 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do município de Sobral define as macrodiretrizes e diretrizes setoriais a serem atendidas na promoção de seu desenvolvimento e planejamento urbanístico nos próximos 20 (vinte) anos, sem prejuízo das revisões decorrentes de sua atualização permanente.

Art. 66 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) poderá ser alterado, mediante revisão, sempre que se fizer necessário, por proposta do Conselho Municipal do Plano Diretor, dos Poderes Executivo ou Legislativo, observando-se, para tanto, o competente processo legislativo.

Legislação
Básica



A **Lei de Organização Territorial** estabelece o perímetro urbano da cidade de Sobral e as delimitações das quinze **Unidades de Vizinhança** estabelecem a estruturação urbana da cidade de Sobral. A **Lei do Sistema Viário** dispõe sobre a ordenação e características dos subsistemas viários - troncal, coletor, local e paisagísticos; e das configurações e perfis de desenho urbano que devem ser incorporados nas novas intervenções viárias.

Art. 14 - Toda e qualquer via a ser aberta na cidade de Sobral e que, por extrema impossibilidade, não possa se enquadrar nos perfis estabelecidos por esta Lei, terão seus projetos submetidos ao Conselho Municipal do Plano Diretor que, após análise, indicará as devidas adaptações a serem feitas a esses perfis, sem, no entanto, perderem suas características básicas.

Legislação
Básica



A **Lei de Uso e Ocupação do Solo** dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo da cidade de Sobral. No artigo 2º, estabelece as Unidades de Vizinhança como a configuração espacial da cidade. E, no artigo 7º, institui o zoneamento como o definidor dos tipos de uso e atividades no solo urbano sobralense.

Art. 1º - A cidade de Sobral configurar-se-á espacialmente como um conjunto de **Unidades de Vizinhança**, interligadas entre si por um sistema de vias de alta acessibilidade por onde tráfegará o transporte público.

Art. 7º - A localização de usos e atividades, bem como os critérios para a ocupação do solo na cidade de Sobral, estão vinculados ao **zoneamento** e obedecem às disposições constantes desta Lei e respectivos anexos.

O zoneamento e todas as normas que o norteiam seguem no Capítulo I, do Título II desta Lei. Destaca-se o parágrafo único do artigo 12 e o artigo 14, onde são definidos os **tipos de zonas** que compõem o zoneamento da cidade de Sobral, detalhadas nos artigos subsequentes.

Art. 12 - Parágrafo único - O zoneamento, como critério básico do Planejamento Urbano da cidade de Sobral, visa evitar conflitos de desempenho das diversas atividades que compõem o cenário urbano, a partir das diretrizes traçadas no **Plano Estratégico** e no **Plano de Estruturação Urbana**, de forma a assegurar relações harmônicas e eficientes entre as diversas funções e usos, compatibilizando-as com a infraestrutura existente e projetada, considerando-se as densidades possíveis e desejadas.

Art. 14 - Para os efeitos desta Lei, ficam estabelecidos, para a cidade de Sobral, **sete tipos de zonas de uso e ocupação**, assim consideradas em função das peculiaridades físicas, culturais, ambientais, institucionais e de desenvolvimento do município, todas individualizadas com as suas respectivas siglas, na forma abaixo discriminada:

Zona Residencial – ZR1, ZR2, ZR3 e ZR4

Zona Comercial – ZC

Zona de Uso Misto – ZUM

Centro de Unidade de Vizinhança – CEUV

Zona de Renovação Urbana – ZRU

Zona Industrial – ZI

Zona Especial – ZE

*Legislação
Básica*



A aplicabilidade do **Código de Obras e Posturas** é sintetizada nos artigos 1º e 2º desta Lei:

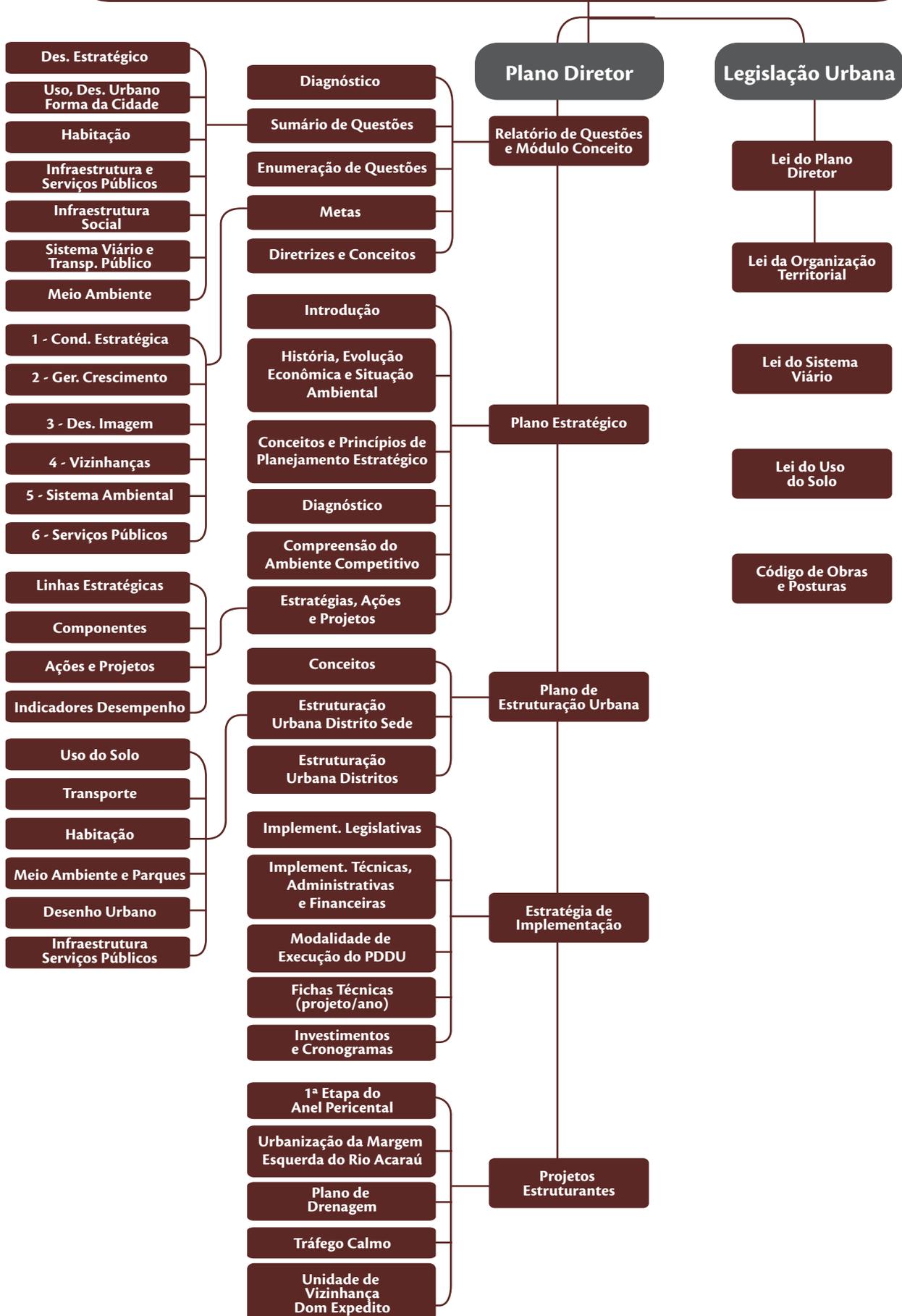
Art. 1º - Fica instituído o **Código de Obras e Posturas** do município de Sobral, o qual dispõe sobre a **execução de obras públicas e particulares**, e ainda sobre as medidas inerentes ao poder de polícia administrativa de competência municipal, pertinentes à ordem pública, higiene, instalação e funcionamento de equipamentos e atividades, estabelecendo a integração entre o Poder Público e os municípios.

Art. 2º - As disposições desta Lei complementam, reciprocamente, as exigências definidas pela legislação municipal que disciplina o parcelamento, o uso e ocupação do solo e as posturas municipais, orientando e normatizando a elaboração de projetos e a execução de edificações na circunscrição territorial do município.

Quando necessário, as Leis foram complementadas por mapas que espacializam a estruturação urbana por meio da representação do sistema viário, das áreas de preservação patrimonial e ambiental, da localização das unidades de vizinhança e da instituição do zoneamento urbano.

Organograma 2

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral - 2000



4. PLANO DESENVOLVIMENTO REGIONAL VALE DO ACARAÚ (2003)

(cf. ORGANOGRAMA 3)

O **Plano de Desenvolvimento Regional – (PDR) (2003)** compõe o programa de gestão do território cearense, foi iniciado na década de 1990 e culminou em ações de planejamento, gestão e intervenções urbanas. O PROURB³⁸ alavancou a nova política urbana do Governo do Estado do Ceará, que foi “influenciada por três fatores: a perspectiva de um crescente processo de urbanização no Ceará, a exaustão do modelo urbano brasileiro que privilegiou as grandes cidades, especialmente as capitais ou áreas metropolitanas, e a necessidade de interiorizar o desenvolvimento urbano” (CEARÁ, 2003, p. 5).

O Ceará vivenciou, no final do século XX, acelerado e desqualificado processo de urbanização provendo um padrão de vida abaixo dos que estavam sendo observados no país. Mediante a realidade diagnosticada, “houve a compreensão de que a falta de qualificação dos centros urbanos e a ausência de uma rede de cidades mais estruturada, em todo o território estadual, eram entraves para o desenvolvimento pretendido” e uma das soluções seria a criação de “um novo modelo de interiorização das ações governamentais”, ou seja, promover a descentralização das atividades econômicas locais e regionais, estabelecendo um contraponto à concentração existente na Região Metropolitana de Fortaleza.

A premissa dos PDR foi a “seleção e qualificação de [regiões estratégicas e] cidades-polo, visando a consolidação de uma rede urbana”, cujo objetivo central “era a melhoria dos padrões de atendimento das populações urbanas com a qualificação das cidades cearenses e a redução da pobreza, por meio da geração de trabalho e renda, de acordo com visões de futuro mais adequadas a cada caso e roteiros de trabalho compostos com a participação da sociedade civil” (CEARÁ, 2003, p. 5).

A elaboração dos PDR foi o “marco conceitual no PROURB” e administração do Governo do Ceará, porém vale lembrar que o PROURB já havia financiado a elaboração de Planos Diretores Municipais (PDDU) e a execução de projetos estruturantes dos PDDU; o Plano de Habitação Estadual, e projetos urbanos de melhorias em áreas de risco social e ambiental e de requalificação urbana das áreas centrais (cidades-patrimônio). Sobral foi contemplada com recurso para elaboração do PDDU (2000) e implantação dos projetos estruturantes: Urbanização da Margem Esquerda do rio Acaraú e Avenida Pericentral.

38 Sobre o PROURB, cf. Capítulo II – PDDU (2000), página 111.

Estas ações anteriores foram primordiais para apontar a necessidade de “levar em conta enfoques de caráter regional, integrando visões de futuro vinculadas a polos de influência e regiões estratégicas” e para a difusão da gestão participativa (CEARÁ, 2003, p. 6).

Esse contexto consolidou uma estruturada parceria entre o Governo do Estado e Prefeituras Municipais como forma de capacitar o poder local para assumir de maneira mais eficiente seus próprios roteiros de administração e projetos, por um lado, contribuiu ao fortalecimento de uma nova cultura urbana, fundamentada na premissa básica de que a participação da população local na definição de seu futuro, de seus planos, projetos e demais demandas de obras é uma atividade essencial para a consolidação da cidadania e do avanço social. (CEARÁ, 2003, p. 6)

O PDR do Estado do Ceará estabeleceu cinco regiões estratégicas (cf. FIGURA 35) e, para cada um delas, foi eleita uma cidade-polo e elaborado um PDR específico. Os planos regionais passaram a formular “uma política de ordenamento territorial fundamentada em visões de futuro que incluem a definição de diretrizes e modelos de estruturação regionalizados” (CEARÁ, 2003, p. 7). Os objetos de estudo tem como centro focal a cidade de Sobral, portanto será estudado o Plano Desenvolvimento Regional do Vale do Acaraú (PDR Vale do Acaraú), que abrange o conjunto de oito municípios e elege Sobral como a cidade-polo regional. Tomou por documento base a versão compactada, publicada pela Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional em 2003.

O PDR Vale do Acaraú foi desenvolvido em parceria entre Consultoria vencedora da elaboração, administrações municipais, governo estadual, sociedade civil e instituições regionais, como a Universidade Vale do Acaraú. A versão compacta divide-se em quatro partes: Introdução, A Região, A Visão de Futuro e As Proposições.

A **Introdução** pontua conceitos e diretrizes norteadores do plano. Uma das diretrizes é “dotar o estado do Ceará de um planejamento de longo prazo, orientado pelo conceito de reestruturação territorial, a partir do fortalecimento dos polos e regiões estratégicas e da consolidação da rede de cidades”, de modo a reduzir os desequilíbrios espaciais e atenuar os fluxos migratórios para a Região Metropolitana de Fortaleza. Para o desenvolver, destaca-se a diretriz de expansão das oportunidades de emprego, por meio do fortalecimento das vocações locais, das descobertas de novas vocações e da interseção das potencialidades inter-regionais. Um dos principais conceitos é o de “desenvolvimento

PDR

endógeno³⁹”, aquele que “busca articular o crescimento econômico com o capital humano, social, empresarial e natural, aliado aos mecanismos de solidariedade, confiança e reciprocidade”. Outro conceito utilizado é o de desenvolvimento sustentável, estruturado em “cinco eixos da sustentabilidade do progresso regional, contemplando as dimensões econômico-social, ambiental, ordenamento do espaço regional, científico-tecnológico e público-institucional” (CEARÁ, 2003, p. 8).

Os pressupostos para qualificação regional são: competitividade sistêmica, formação educacional, inovação tecnológica, produção do setor privado (reestruturação, ampliação e modernização) e melhorias das condições sociais. Esses pressupostos, unidos às potencialidades e vocações regionais e locais, direcionam a elaboração das estratégias e propostas, e definem o crescimento econômico e social almejado. A visão estratégica da cidade como empresa e da competitividade urbana compõe o arcabouço conceitual do PDR Vale do Acaraú, explicitamente identificados no conceito de desenvolvimento endógeno e competitividade sistêmica.

A Competitividade Sistêmica é um modelo de análise de cenários, simultaneamente lógico e criativo, que permite formular estratégias e alicerçar soluções para os problemas gerenciais de empresas que buscam a vantagem competitiva. Foi desenvolvido com base na Teoria das Restrições e pressupõe que empresas são sistemas competitivos com contornos, áreas de atuação e meta claramente estabelecidos. Esses sistemas são comparados a uma corrente na qual todos os seus departamentos ou agentes, os elos, trabalham juntos para dar lucro aos acionistas, o que, na analogia adotada, significa transmitir força. Tais correntes, os sistemas têm um elo fraco, chamado restrição, que representa uma dificuldade para se atingir o objetivo. (CABRAL, s.d.)

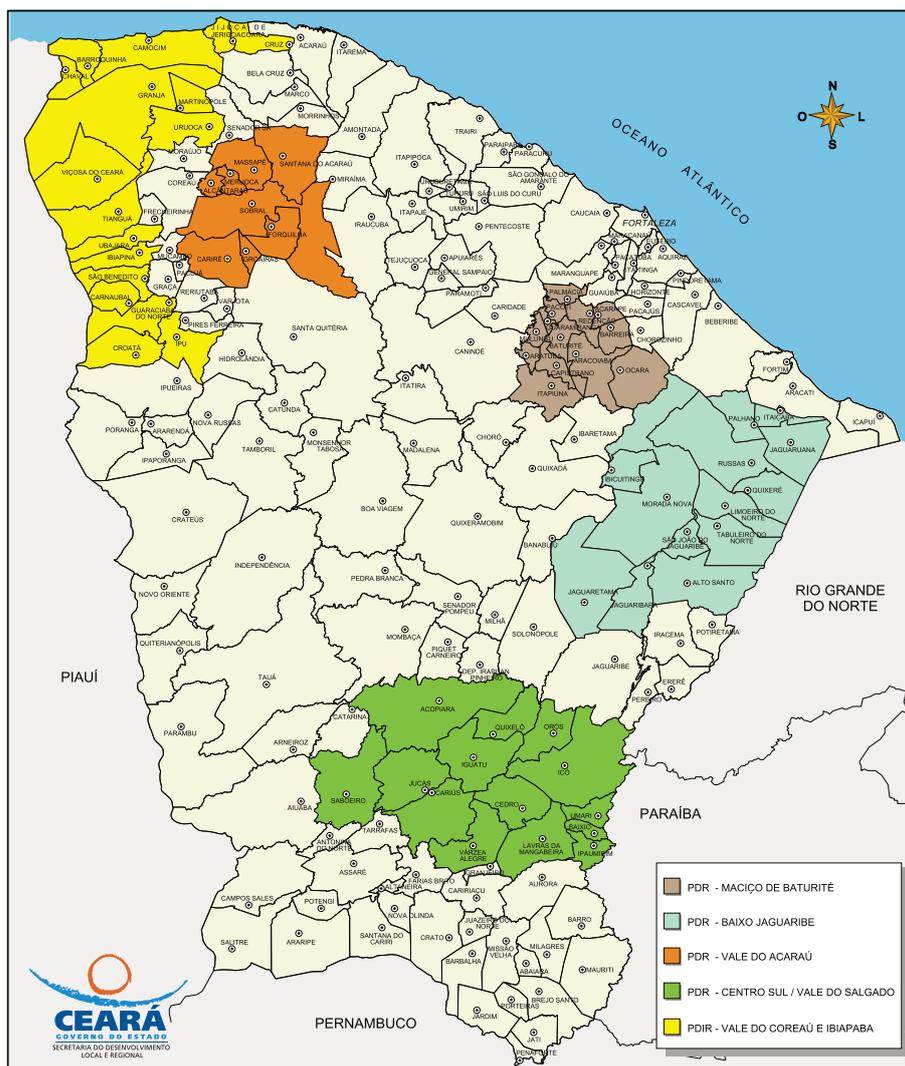
Por analogia à definição de Antônio Cabral, é como se os departamentos ou os agentes fossem as cidades que compõem a região estratégica e como se os acionistas fossem o governo estadual, as prefeituras municipais e a própria sociedade. Os elos seriam o capital humano, social, empresarial e natural da região e as restrições, que dificultam o alcance dos objetivos, seriam a incipiente formação educacional, o retrocesso, a inovação tecnológica, a desestruturada produção do setor privado e a necessidade de melhorias das condições sociais das cidades.

39 O aspecto endógeno refere-se ao fato de o desenvolvimento ser determinado por atores internos à região, sejam eles empresas, organizações, sindicatos ou outras instituições. Desse modo, [...] o desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de geração e agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, na retenção do excedente econômico gerado na economia local e na atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda local/regional gerada por uma determinada atividade econômica (CAMPOS, CALLEFI e SOUZA, 2005, p. 163).

A **região** apresenta os municípios que compõem a região estratégica Vale do Acaraú (Alcântaras, Cariré, Forquilha, Groaíras, Massapê, Meruoca, Santana do Acaraú e Sobral) nos quesitos: história, ambiente natural, economia, cidades e população e ambiente institucional. Vale destacar que a **história** dos oito municípios se entrelaça à história de Sobral que, desde o início, destacou-se como centro comercial da região (cf. FIGURA 36 e 37).



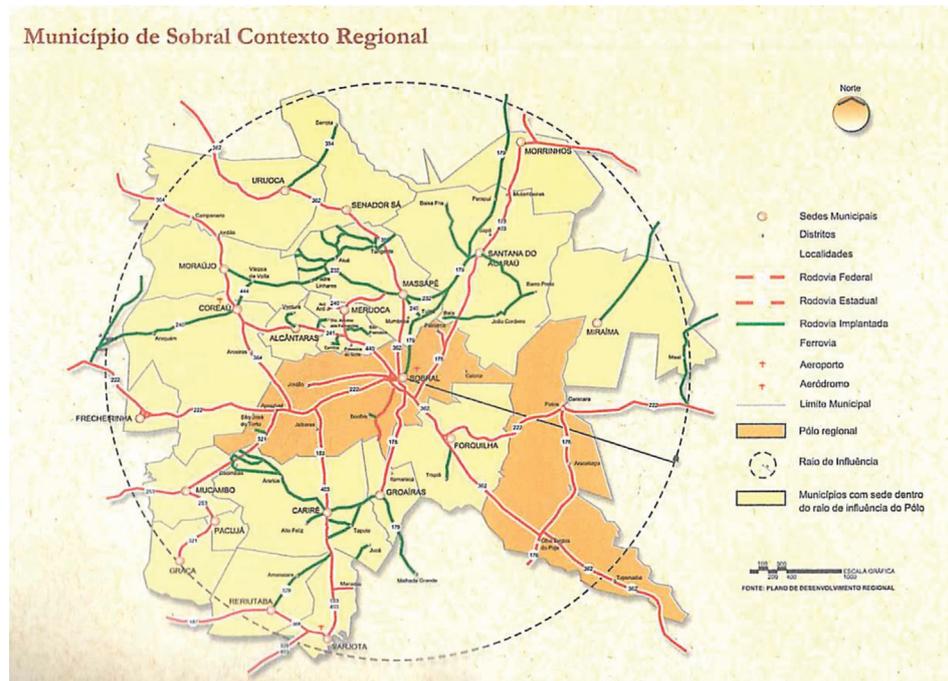
FIGURA 36 - REGIÕES ESTRATÉGICAS DO ESTADO DO CEARÁ



Fonte: CEARÁ (2003)

Como todo o interior do Ceará, a região foi colonizada pelos fluxos gerados com a atividade pecuarista, no fim do século XVII e início do século XVIII. [...] Os locais de parada, onde os vaqueiros descansavam, foram transformados em povoações e depois em cidades. A região apresentava boas condições para a fixação de povoados pela presença de recursos hídricos e a proximidade de terras férteis. Sobral, estando no entroncamento de várias estradas importantes, desenvolveu cedo a vocação comercial que a acompanharia por toda a sua história, constituindo-se no principal polo da região Noroeste. (CEARÁ, 2003, p. 10)

FIGURA 36 - REGIÃO VALE DO ACARAÚ



A Região

O diagnóstico do **Ambiente Natural** vinculou-se às vocações de atividades econômicas para cada meio, lembrando que prover ou melhorar a disponibilidade das infraestruturas necessárias às atividades é fundamental para o desenvolvimento das mesmas, sendo este um dos objetivos norteadores do PDR. As três categorias ambientais encontradas foram a depressão sertaneja, com vocação para o desenvolvimento da pecuária de pequeno porte, da agricultura de sequeiro (de áreas secas) e do extrativismo vegetal; os maciços residuais, com potencial para exploração mineral e do turismo serrano (clima ameno e esportes radicais); e a planície fluvial, com vocação para a agricultura irrigada (fruticultura e hortifruticultura) e piscicultura.

A Região

Do ponto de vista da **Economia**, a região passava por um “acelerado ritmo de crescimento econômico”, no entanto existia “uma desarticulação entre as atividades econômicas desenvolvidas, além da migração campo-cidade, o que não favorece as melhorias” (CEARÁ, 2003, p. 14). A força econômica da região é a indústria, concentrada em Sobral (Grendene). A tendência é que as indústrias se concentrem nessa cidade, por apresentar melhor infraestrutura urbana e potencial para qualificação da mão de obra. O setor agrícola, apesar do potencial, apresenta baixos níveis de produtividade, especialmente pela falta de investimento e ausência do uso de tecnologias. A baixa receita tributária dos municípios, com exceção de Sobral, torna a região dependente dos recursos estaduais e federais, intensificando as desigualdades de renda e de oferta de serviços sociais.

Em suma, é certo que a industrialização tem um papel importante a desempenhar em qualquer plano de desenvolvimento. No entanto, a expansão industrial deve seguir paralela à modernização da agricultura, sem a qual não há como ampliar o mercado para absorver os produtos produzidos na indústria. (CEARÁ, 2003, p. 14)

A Região



Em **Cidades e População**, segundo o IBGE (2000), Sobral era o único município que possuía mais de 20.000 habitantes. Em 2010, outras três cidades ultrapassavam 20.000 habitantes: Massapê (35.201 habitantes), Santana do Acaraú (29.977 habitantes) e Forquilha (21.786 habitantes). Porém, a desproporção permanece, pois, em 2010, em Sobral, foram contabilizados 188.233 habitantes. Sobral é reconhecido como “principal centro urbano, não só da região, mas também da área que abrange o Norte e o Centro-Oeste do Ceará, além de toda a região limítrofe do Estado do Piauí” (CEARÁ, 2003, p. 15), outras sete cidades foram qualificadas como cidades com boas possibilidades de crescimento futuro (Massapê, Santana do Acaraú, Groaíras e Cariré); e as demais cidades com restrições ao crescimento futuro (Alcântaras, Meruoca e Forquilha).

Coloca-se que “o patrimônio histórico e arquitetônico da região é constituído dos bens imóveis já identificados, listados para tombo ou já tombados”, sendo Sobral a cidade com maior número de bens patrimoniais. Ressaltou-se a existência de bens arqueológicos, artísticos, paisagísticos e turísticos na região, mas ressentiu-se da “definição de uma política municipal ou estadual de proteção do patrimônio arqueológico” (CEARÁ, 2003, p. 15). Cita-se o primeiro inventário realizado em Sobral pelo IPHAN (INBI-SU⁴⁰). O PDR Vale do Acaraú apresenta a relação **planejar – preservar – desenvolver**, onde os bens patrimoniais são instrumentos potenciais e estratégicos a serviço do desenvolvimento local e regional.

A Região



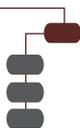
Em **Ambiente Institucional**, o conceito mais tratado é de desenvolvimento sustentável. Primeiro, alerta-se para as degradações ambientais no Vale do Acaraú: as poluições dos recursos hídricos e dos solos propícios à produção agrícola. Sobre a ordenação espacial, identifica-se a fraca complementariedade entre as atividades, pela ausência de vias de ligação e inexistência de transporte interurbano regular. Destaca-se que a falta de integração estadual é um entrave para o desenvolvimento turístico, as cidades litorâneas não interagem com as cidades interioranas, impossibilitando a integração com o turismo cultural e de esportes radicais interioranos. Ressalta-se, ainda, a importância de prover as cidades de instrumentos legais e políticos de planejamento urbano e constata-se a necessidade de ampliação das redes de infraestruturas básica e sociais como fundamental para o desenvolvimento regional. No quesito científico-tecnológico, reafirma-

40 Sobre o INBI-SU, cf. Capítulo II – NPSHUS, p. 209.

se o potencial da Universidade Vale do Acaraú (UVA) e a necessidade de orientar os estudos por ela realizados em prol das realidades regionais que carecem de melhorias científicas e tecnológicas. E, no item político-institucional, observou-se que

as fragilidades político-institucionais persistem ao lado da saudável renovação do sistema político, práticas clientelistas e outras formas de apropriação privada do Estado, causando danos irreparáveis à distribuição equitativa dos recursos públicos. A capacidade dos órgãos públicos de atenderem com eficiência as demandas sociais é limitada, em decorrência da desqualificação dos recursos humanos, deficiências organizacionais ou de gestão, e insuficiências materiais e financeiras. (CEARÁ, 2003, p. 20)

PDR



A segunda parte, **A Visão de Futuro**, considera por primeiro passo “a identificação das potencialidades e vocações regionais e locais [como] o caminho para o entendimento e elaboração das estratégias de ação para alcançar o crescimento pretendido” (CEARÁ, 2003, p. 21). A principal potencialidade identificada foi o município de Sobral e as estratégias para consolidação da atração de novos investimentos e novas atividades econômicas, como o turismo, basearam-se nas plataformas do planejamento estratégico e da inclusão do município mediante a competitividade urbana: fomentar estratégias de atratividade e desenvolvimento e estabelecer forte campanha de *marketing* urbano. Sobral como polo regional atrai os investimentos e as atividades econômicas, e distribui, com os municípios vizinhos, as oportunidades de atividades complementares, garantindo a geração de emprego e renda para todo Vale do Acaraú.

Inquestionável, Sobral é o município mais preparado para receber novos empreendimentos industriais [...]. Sobral vive um momento de consolidação de seu dinamismo [...], [porém] uma vulnerabilidade é a concentração da indústria local em duas ou três empresas. A diversificação industrial é uma necessidade para assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento municipal baseado na indústria. [...] Cabe ao município dotar uma estratégia agressiva de busca de interessados, em sintonia com o governo do estado. Isso inclui a conclusão efetiva das obras de infraestrutura previstas, [...] realização de eventos, como feiras e simpósios, assim como um forte *marketing* regional, [...] divulgando a competitividade sistêmica do município [...]. As atividades industriais [...] cristalizam uma união de interesses desse município com seus vizinhos, que têm potencial para a produção de matérias-primas básicas para o processamento. [...] O turismo de eventos é outra grande potencialidade de Sobral. A realização de feiras, congressos e seminários relacionados aos mais diversos setores de atividade a exemplo da exposição já realizada na área de confecções pode tornar-se rotineira no município. Essa atividade pode trazer impacto favorável ao turismo em Meruoca e Alcântaras. (CEARÁ, 2003, p. 21)

Também foram identificadas como **potencialidades** da região a qualificação e a modernização tecnológica das atividades da agropecuária, da agroindústria, da piscicultura, das atividades ligadas às matérias-primas argila e granito e das atividades de coleta seletiva e indústrias de reciclagem dos resíduos sólidos.

Visão Futuro



As **Diretrizes Estratégicas** tomaram por fio condutor os cinco eixos que estruturam o conceito de desenvolvimento sustentável adotado. Para **o eixo estratégico econômico-social**, se propôs o desenvolvimento das atividades econômicas potenciais, aliando a capacitação e qualificação da mão de obra e as melhorias no acesso aos serviços de saúde, educação e habitação. Para **o eixo ambiental**, se direciona para a conscientização, regulamentação e gestão do meio ambiente. Para **o eixo ordenamento espacial**, as diretrizes foram a realização de zoneamento ecológico-ambiental, a elaboração de planos diretores municipais, a expansão da infraestrutura básica e o ordenando e qualificação dos distritos e do meio rural. Para **o eixo científico-tecnológico**, se reforçou a importância da Universidade Vale do Acaraú para o desenvolvimento de tecnologias voltadas para a região semiárida. E, para **o eixo político-institucional**, se incorporou a gestão integrada e descentralizada e a articulação regional por meio de consórcios intermunicipais, com o Estado e a União, e entre o governo e a iniciativa privada e a sociedade organizada, além do desenvolvimento de uma política de *marketing* local e regional. As diretrizes seguem o padrão adotado nos planejamentos urbanos contemporâneos: desenvolvimento da economia local por meio do fortalecimento das atividades econômicas existentes e da criação de novas oportunidades e investimentos; a divulgação das potencialidades para atração dessas novas oportunidades e investimentos – *marketing* urbano; a expansão e a qualificação da infraestrutura urbana; e a implementação da gestão participativa, estabelecendo parcerias com a sociedade e com a iniciativa privada.

Visão Futuro



A proposta de **Ordenação do Território** se pautou na meta central: o “desenvolvimento de uma rede hierarquizada de Centros Urbanos, que supere a intensa polarização exercida pelo Município de Sobral”, cujo objetivo seria “racionalizar os percursos, dar mais eficiência à prestação de serviços à população, além de criar centros de convivência humana mais completos, complementares e diretamente vinculados às áreas de produção nas quais a ocupação e o emprego acontecem” (CEARÁ, 2003, p.29).

Visão Futuro



Todo o arcabouço urbano proposto se constituirá de um conjunto de centros urbanos, caracterizados por categoria funcional de seus papéis, sendo estabelecidas quatro categorias: CEUP/Centro Urbano Principal, CSPS/Centros Secundários de Prestação de Serviços e

Comércios⁴¹, CLSH/ Centros Locais de Apoio e Suporte Humano⁴² e CVSL/Centros Urbanos de Prestação de Serviços de Vizinhança e Suporte às Atividades Produtivas⁴³. [...] O Centro Urbano Principal é o polo urbano de Sobral. Tem como característica ser o maior suporte regional: dele emanam a difusão científica e tecnológica, os serviços mais sofisticados no âmbito do atendimento médico-hospitalar, a educação de nível superior e a ebulição cultural e comercial mais cosmopolita. É por meio desse centro que as relações de atração de capital e de comércio com o exterior se concretizarão. É o centro de negócios da região. Esse centro é parte componente de um conjunto sistêmico que perpassa pelas relações meramente urbanas entre cidades e se estende a todo o conjunto de arranjos normativos institucionais e administrativo-gerenciais a serem estruturados para tornar realidade o conceito de região e a implementação de seu desenvolvimento descentralizado, integrado e em harmonia com o meio natural. Isso tudo de forma democrática, participativa, contínua e com justiça social. (CEARÁ, 2003, p. 29)

Para o município de Sobral cumprir o seu papel de Centro Urbano Principal, recomendou-se seguir as diretrizes do PDDU(2000), que “já lhe antecipa esse papel” e ter a postura de “cidade-mãe que a todos acolhe, a que todos serve e para a qual convergem todos os que nela identificam a fonte de soluções para os seus mais variados problemas” (CEARÁ, 2003, p. 31).

PDR

A última parte, **As Proposições**, apresenta os **programas e projetos estruturantes**

regionais. A primeira ação estratégica, **Sobral: polo sustentável e atraente**, consiste em aperfeiçoar o município para exercer o papel de **Centro Urbano Principal da Região**, por meio da divulgação da região e da atração de investimentos externos. A segunda ação estratégica, **Vale do Acaraú: Espaço para desenvolvimento turístico**, consiste em fortalecer o turismo dos maciços da Meruoca e de Alcântaras por meio do desenvolvimento de esporte radicais, da criação de eventos específicos e da exploração do setor de repouso e culinária. A terceira ação estratégica é o **desenvolvimento da cadeia produtiva ligada à ovinocaprinocultura**, por meio de uma rede de produtores e beneficiadores de produtos derivados de ovinos e caprinos e a organização de um mercado regional que receba esses produtos. A quarta ação estratégica é a **organização da cadeia produtiva e de consumo hortifrutícolas irrigados**,

41 Os Centros Secundários de Prestação de Serviços e Comércio representam o segundo nível de descentralização dos serviços urbanos e dos equipamentos sociais. Nesse nível, serão apontados os investimentos públicos que viabilizem a descentralização do atendimento em equipamento setorial de saúde, educação e promoção social, reorganizados segundo uma ordem sistêmica e adotados de referência e responsabilidade. A este nível, serão oferecidas condições de estímulo e competitividade comercial para a diversificação e apropriação de novas condições de aglomeração e escala ao comércio local, de modo a tornar esses centros também eficazes na oferta de serviços e bens de consumo de natureza privada (CEARÁ, 2003, p. 31).

42 Os Centros Locais de Apoio e Suporte Humano são o terceiro nível da hierarquização e correspondem a um grau de assistência que abrange o próprio Centro Urbano e a população residente [...] que demande assistência e serviços sociais básicos de mesmo nível dos Centros Secundários [...]. A requalificação urbana das cidades deste nível [...] apesar do seu pequeno porte, terá que dispor de PDDU. Os planos, mesmo que simplificados, devem ser bem em termos de normas de uso do solo, de modo a estabelecer orientação clara e precisa para o seu crescimento [...], boa acessibilidade a seus habitantes e uma paisagem urbana atraente (CEARÁ, 2003, p. 31).

43 Os Centros de Prestação de Serviços de Vizinhança e Suporte às Atividades Produtivas estão no quarto nível e referem-se à estrutura de prestação de serviços públicos essenciais destinados ao atendimento de sua vizinhança imediata [...]. Nesse nível, serão agenciadas as demandas de terra para as habitações vinculadas diretamente a setores produtivos específicos e para as instalações de apoio a atividade rural (agrícola). [...]Terão preferência para servirem a este nível de suporte urbano, as sedes distritais melhor estruturadas e adequadamente localizadas(CEARÁ, 2003, p. 32).



ou seja, o desenvolvimento de um setor produtor e o estímulo ao consumo dos produtos na região e dos derivados (sucos e conservas), que, por sua vez, ativam a agroindústria. Para a **Gestão**, foi proposta a construção de um **Sistema Regional de Gestão do Planejamento**, de modo participativo para a implementação e gerenciamento do plano e desenvolvimento de políticas adicionais em prol do progresso regional. As ações pensadas para **Construção Coletiva do Futuro** foram a elaboração de planos diretores municipais, a elaboração de planos de transporte, a proteção e gestão do meio ambiente, os sistemas de infraestrutura básica, a elaboração de planos de turismo e órgão regional de avaliação das ações planejadas.

Todo o elenco de propostas, ações e projetos expostos no PDR Vale do Acaraú, constituem a instrumentação técnico-política-operacional para a correta apropriação do uso do solo regional, visando transformar o cenário hoje existente em uma nova base territorial produtiva, autossustentável e desenvolvida. Esse conjunto de intervenções, adequadamente articuladas entre si e complementarmente implementadas, se constituirão no suporte técnico necessário para a prática do planejamento, em todos os seus aspectos e interfaces institucionais e legais, na concretização das ações de âmbito regional. (CEARÁ, 2003, p.39)

Como exposto, o PDR Vale do Acaraú é um instrumento técnico, político e operacional do desenvolvimento regional. No entanto, esse documento não se encerra em si. Para viabilizar a sua implantação, faz-se necessária a implementação das ações preliminares como a elaboração de planos diretores e planos setoriais. As propostas apresentadas abrangem várias áreas de atuação e intervenção, nenhuma delas tem um caráter de intervenção física pontual, apenas apontam ações estratégicas amplas para a promoção do desenvolvimento regional. Para tanto, é necessário o planejamento das ações e dos projetos econômicos, sociais e de intervenção física para cada uma das propostas. O plano não pode ser considerado apenas como uma carta de intenções, pois se estabelece como documento direcionador da política urbana estadual, mas sem as complementações necessárias se torna frágil e pode não atingir a implementação e nem ter a continuidade esperada. O patrimônio histórico cultural da região é citado no diagnóstico do PDR como potencializador do desenvolvimento local e regional, no entanto não é rebatido em nenhuma das quatro ações estratégicas de desenvolvimento do Vale do Acaraú, que propõe o desenvolvimento turístico apenas nas áreas serranas.

Em suma, o PDR Vale do Acaraú foi um mapeamento das potencialidades e oportunidades de desenvolvimento da região, porém suas ações só serão efetivamente implementadas à medida que os planos complementares sejam desenvolvidos e que o organismo de gestão regional seja implantado. Ou seja, não é auto-aplicável!

Organograma 3

Plano de Desenvolvimento Regional Vale do Acaraú



5. PLANO DE GOVERNO: POR AMOR A SOBRAL (2005) (cf. ORGANOGRAMA 4)

O **Plano Por Amor a Sobral** consiste em um documento de intenções, apresentado pelo Prefeito e Vice-Prefeito do município de Sobral, eleitos, em 2004, objetivando:

orientar as ações de governo, relativas ao quadriênio 2005-2008, quanto à otimização de recursos e obter os melhores resultados quanto ao uso das potencialidades, visando à superação das dificuldades que causam limitações ao desenvolvimento, bem como facilitar o debate sobre o compartilhamento sociopolítico dessas ações. (SOBRAL, 2005, p. 07)

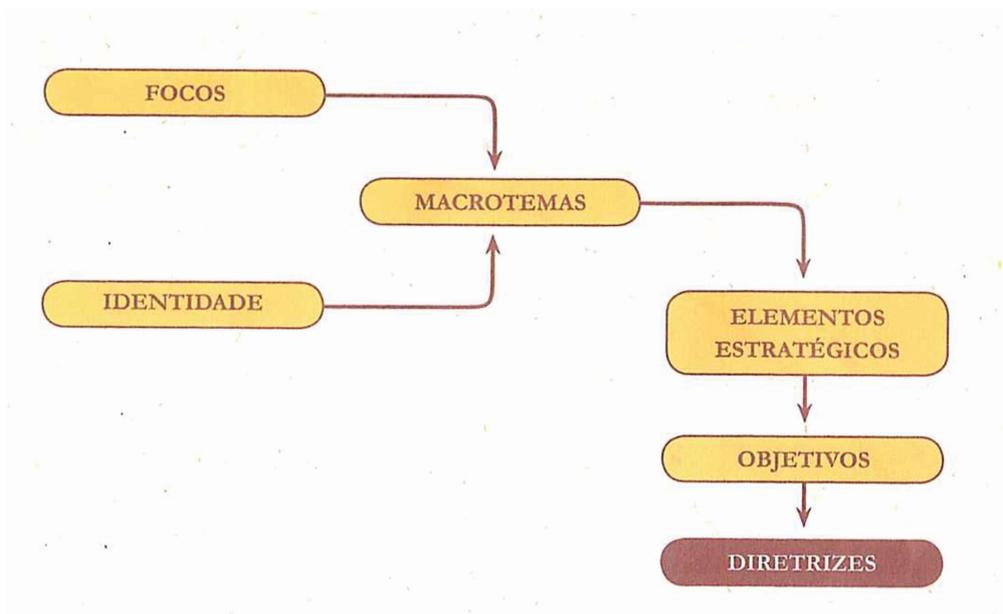
As duas primeiras partes do Plano, **Tópicos Básicos para a Construção da Cidadania e Sobral que Queremos**, contextualizam a cidade e apresentam os objetivos e os desejos da gestão municipal. As partes **Construindo Sobral** apresentam as propostas, programas e projetos planejados para o município. **Enfim, Sobral!** é a última parte, uma rápida conclusão. Na Apresentação, registra-se que, **Por Amor a Sobral**, tomou por base o PDDU (2000), o PDR Vale do Acaraú e a Agenda 21 Local⁴⁴. Ao planejamento urbano, é atribuída a importância de instrumento eficaz para a gestão municipal participativa. “O amor por Sobral desperta o desejo de construir com seus moradores um município bom de conviver de modo cada vez melhor e com usufruto pleno de suas oportunidades, [sendo que] a realização desse desejo exige uma prática e uma convivência sociopolítica sustentada na pluralidade” (SOBRAL, 2005, p. 07), ou seja, na diversidade urbana, ambiental, social, econômica, política e cultural. A gestão participativa fortalecida pelo “orgulho de ser sobralense” é considerada “um elemento valioso e de grande poder aglutinador e multiplicador” (SOBRAL, 2005, p. 07). O fortalecimento do orgulho e do amor do habitante pela cidade é comum às ações estratégicas implementadas pelo *marketing* urbano.

Metodologicamente, as propostas foram estruturadas por macrotemas, definidos a partir dos “Focos” e da “Identidade” almejada para o município. “Para cada

⁴⁴ A Agenda 21 Local de Sobral iniciou o processo de implantação no município ainda na década de 1990. Em 02 de julho de 2002, foi promulgada a Lei Municipal nº 359, que institui a Agenda 21. Em 2003, reestruturaram-se os Fóruns de construção da Agenda 21 e, em 2006, é concluído o processo de implantação da Agenda 21 com a publicação do livro *Construindo a Agenda 21 de Sobral*.

Macrotema [foram] apontados elementos estratégicos, seus objetivos e as diretrizes que [orientaram] as ações governamentais de maneira a garantir, aprofundar e ampliar as conquistas socioeconômicas alcançadas nos últimos anos” (cf. FIGURA 38). (SOBRAL, 2005, p.9)

FIGURA 38 - PLANO POR AMOR A SOBRAL



Fonte: SOBRAL (2005)

Por Amor a Sobral



Tópicos Básicos para a Construção da Cidadania contextualiza o município histórica, física e socioeconomicamente, e apresenta a visão governamental dos novos gestores. O termo “mundo globalizado” introduz o texto ao considerar que, diante da globalização, “a sociedade exige dos gestores públicos o aprofundamento do conhecimento do cotidiano dos municípios que tendem a se tornar cada vez mais complexos, requerendo, portanto, formas dinâmicas, articuladas e plurais de pensar e agir quanto ao seu desenvolvimento”. (SOBRAL, 2005, p.13). Considerando como atores e fatores do desenvolvimento os “sujeitos sociopolíticos da sociedade civil, do mercado e do Estado” e, diante “dos princípios éticos do humanismo, da democracia, do pluralismo e da solidariedade” (SOBRAL, 2005, p.13), apresenta-se a dialética própria de uma cidade-patrimônio que vive um emergente desenvolvimento e busca a afirmação e o reconhecimento local e nacional.

O diálogo e o conflito entre tradição e modernidade configuram, ao mesmo tempo, o enigma da sobralidade e os elementos para decifrá-los. Essa metáfora apresenta-se de forma material e imaterial em seu patrimônio político, social, econômico e cultural, em que é visível o entrelaçamento entre o erudito e o popular. Mas há algo mais,

porque há um jeito de ser do sobralense, manifesto no movimento de valorização do município, tanto por sua dimensão histórica, quanto pela ousadia de se afirmar como um povo à frente de seu tempo. (SOBRAL, 2005, p.13)

Ao considerar a globalização e sua influência na compreensão e exigência da sociedade, ao envolver o mercado como ator e fator do desenvolvimento, ao identificar implicitamente na frase “manifesto no movimento de valorização do município” a necessidade de valorizar para atrair algo (investimentos), complementada pela expressão “à frente de seu tempo”, ou ousadamente à frente das outras cidades; verifica-se o entendimento, por parte da gestão municipal, de que a cidade se insere no âmbito da competitividade urbana.

Construção da Cidadania



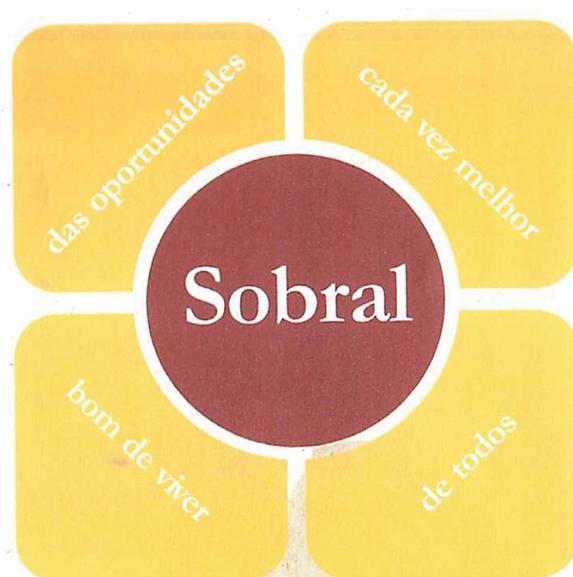
Em **Sobral que Queremos**, a citação inicial, retirada do PDDU (2000), expressa a meta central do plano: garantir a todos a acessibilidade social aos bens e serviços urbanos, preservando os bens culturais e ambientais do município. É reforçada a importância dada ao orgulho sobralense e à gestão compartilhada: “é indispensável o espírito de sobralidade e o aprofundamento de participação compartilhada, cujo fio condutor de todas as ações da administração municipal será o AMOR A SOBRAL” (SOBRAL, 2005, p.13).

Construção da Cidadania



Em **Do Desejo à Realização**, os macrotemas, que são os títulos das partes **Construindo Sobral**, foram apresentados e consolidados como os orientadores da nova gestão. São eles: Construindo Sobral das Oportunidades, Sobral Cada Vez Melhor, Sobral Bom de Viver e Sobral de Todos (cf. FIGURA 39).

FIGURA 39 - MACROTEMAS



Fonte: SOBRAL (2005)

Construindo Sobral das Oportunidades baseia-se em “dois elementos fundamentais:

a competitividade sistêmica e as ações geradoras de melhor distribuição de renda” (SOBRAL, 2005, p.31). O conceito de competitividade sistêmica é reflexo do ideário do PDR Vale do Acaraú. Sobral das Oportunidades agrupa um conjunto de ações voltadas para atração de investimentos e desenvolvimento econômico, sendo então necessário garantir uma cidade estruturada, qualificada, tecnológica, indutora e justa; que propicie “melhores possibilidades de geração de ocupações e melhores níveis de rendimentos no município” (SOBRAL, 2005, p.31).

Para atrair, manter e dar sustentabilidade a atividades produtivas geradoras de emprego e renda, o município precisa de condições que o qualifiquem como ESTRUTURADO, no sentido de oferecer as melhores possibilidades de funcionamento das atividades; de sua população QUALIFICADA para poder ser absorvida pelas oportunidades de emprego e renda que surgem; de sua intelectualidade a serviço da geração de TECNOLOGIAS que aumentem a produtividade; do poder público estar atento para INDUZIR os bons negócios que procuram um local onde o setor público se coloca como um parceiro capaz de propiciar a estabilidade institucional necessária à consolidação de empreendimentos na base locacional elegida. Sobral JUSTO é outro foco prioritário no esforço de geração de oportunidades. (SOBRAL, 2005, p.31)

Os objetivos de **Sobral Estruturado** agrupam-se em dois. **Criar novas condições**

Oportunidades



para escoar a produção e receber investimentos propõe a estruturação e a ampliação do sistema viário, a articulação com um sistema de transporte público e a construção de um novo aeroporto. As propostas são diretamente ligadas ao PDDU (2000), onde a ausência de um sistema viário estruturante foi apontada como um dos principais entraves para o desenvolvimento do município. Vale ressaltar que, em 2004, a nova ponte de travessia do rio Acaraú, e a Avenida Pericentral (linha férrea) já haviam sido implantados. **Proporcionar insumos básicos e estruturar a ampliação dos empreendimentos existentes e a concretização de novos negócios** engloba questões relativas à implantação, otimização e uso da infraestrutura básica (energia alternativa), incentivo à agropecuária e apoio comercial às áreas rurais (pequenos produtores); propostas também contidas no PDDU (2000) e no PDR Vale do Acaraú.

Oportunidades



Para **Sobral Qualificado**, considerou-se que “a qualificação das pessoas de forma integrada com as oportunidades de investimentos constitui-se como um complemento basilar à produção de um ambiente propício ao desenvolvimento duradouro” (SOBRAL, 2005, p.33). Os objetivos e propostas giram em torno da qualificação da mão de obra local e dos empreendedores. Destaca-se dentre as propostas a de “qualificação de mão

Oportunidades

de obra nos elos da cadeia produtiva do turismo” (SOBRAL, 2005, p.33) e a da criação da Universidade do Valejo (reproduzida do PDDU (2000)). **Sobral Tecnológico** pressupõe que, “com a produção do conhecimento científico e tecnológico, equacionam-se as dificuldades que limitam a produtividade e a geração de benefícios, os quais podem viabilizar os novos negócios por meio de tecnologias desenvolvidas em âmbito local” (SOBRAL, 2005, p.34). As propostas objetivam identificar oportunidade de pesquisas que fortaleçam o desenvolvimento sustentável municipal, uma influência do discurso de sustentabilidade e das ações estratégicas contidas no PDR Vale do Acaraú.

Oportunidades

Sobral Indutor explicita a importância do município no cenário regional e coloca que, “mesmo estruturado, qualificado e com competência tecnológica, são indispensáveis ações institucionais de indução ao desenvolvimento de atividades produtivas que [precisam] ser articuladas, incentivadas ou atraídas” (SOBRAL, 2005, p.35). O desenvolvimento vincula-se às atividades econômicas do município, sendo fundamental a atração de novos negócios para maior dinamismo econômico. As propostas permeiam o incremento da produção local com valorização do meio rural, a busca de mercados para venda da produção local, a divulgação do município e atração de empreendimentos estruturantes. Estratégias comuns ao planejamento estratégico complementam as propostas como: a criação de centros de comércio, serviço, cultura e lazer, a construção de centro de negócios (cidade-cultural-empresarial), parcerias público-privadas e sistema de promoção do município. O uso equilibrado do meio ambiente e a promoção de ações sociais são ferramentas de atração e divulgação, tomando por exemplo o projeto Oficina Escola de Artes e Ofícios, implantado em 2000, que objetiva a reinserção social de jovens em risco pessoal e social, por meio da qualificação de mão-de-obra especializada para o trabalho de resgate, técnica de conservação, revitalização e edificação do conjunto urbanístico tombado como patrimônio histórico nacional.

Oportunidades

Sobral Justo objetiva a inserção social e o combate à pobreza entendendo que estas são “referências primordiais das condições de competitividade sistêmica, pelas quais criam melhores condições de distribuição da riqueza gerada no município” (SOBRAL, 2005, p. 38). O diagnóstico das carências e da realidade social, a universalização da cidadania, incluindo ações que garantem a gestão participativa e a priorização da educação e da criação de emprego e renda, constituem “o objetivo estratégico [de Sobral das Oportunidades]: induzir o desenvolvimento focado em uma distribuição mais justa de oportunidades” (SOBRAL, 2005, p. 38).

*Por Amor
a Sobral***Construindo Sobral Cada Vez Melhor** agrupa ações voltadas ao desenvolvimento

social, onde o cidadão é o principal foco. Sobral seria cada vez melhor à medida que a população sobralense se tornasse cada vez mais saudável, educada, ativa, valorizada, criativa, humana e solidária.

Em **Sobral Saudável**, reafirma-se que a “importância de Sobral, ao longo do tempo, fez da prestação de serviços de saúde sua principal força de atração e ponto de referência da zona norte do estado do Ceará”; e reforça que tal referência “exige como contrapartida um esforço contínuo de aperfeiçoamento e qualificação de seus equipamentos e serviços” (SOBRAL, 2005, p. 43). As propostas não se limitam à qualificação da rede existente, mas busca atingir o município todo com a difusão do programa de saúde básica e ampliação do acesso aos serviços de urgência, emergência e atendimento especializado. Outro fator “indutor e irradiador que tem se propagado na região Norte do estado do Ceará” é a política de educação de Sobral (SOBRAL, 2005, p. 46). **Sobral Educado** propõe “um caminho trilhado por pactos e parcerias, de modo a integrar e consolidar uma política de democratização do conhecimento” (SOBRAL, 2005, p. 46). **Sobral Ativo** liga-se ao esporte “como instrumento de inclusão social”, visto que para “construir uma sociedade saudável, integrada e solidária requer o reconhecimento da importância do esporte como um importante passo a ser dado nessa construção” (SOBRAL, 2005, p. 49). As propostas incentivam a prática do esporte, a criação “de espaços equipados, seja construindo novos, seja reformando os existentes”, e a promoção de “eventos que deem notoriedade e orgulhem os praticantes das atividades esportivas” (SOBRAL, 2005, p. 50).

Sobral Valorizado exalta o “acervo cultural reconhecido como patrimônio histórico nacional”, onde “tal distinção valoriza o município e reconhece sua liderança no cenário cearense como destino” (SOBRAL, 2005, p. 52). O governo municipal entende que a cidade apresenta peculiaridades em sua formação e evolução e

Conhecer esses processos e valorizar as soluções ou formas de encaminhamento que não são usuais significa reconhecer um diferencial a ser explorado. Importa, assim, instituir uma política de valorização e proteção do patrimônio local e regional. [...] É importante o estabelecimento de uma programação permanente voltada à valorização da cultura. Do mesmo modo, identificar e preservar o patrimônio cultural como um processo contínuo que amplia o acervo e também motiva a pesquisa e a produção do conhecimento sociocultural. (SOBRAL, 2005, p. 52)

As propostas abrangeram a construção de uma política educacional, cultural e patrimonial, o tombamento estadual dos principais monumentos, a “elaboração e a implantação do plano de preservação e gestão do sítio histórico”, o “desenvolvimento de políticas de geração de renda com base no patrimônio cultural, como turismo” (SOBRAL, 2005, p.53). As ações de valorização incorporaram o patrimônio como moeda de valor na atração de investimentos e objetivam a inserção de Sobral no plano nacional de turismo cultural e de eventos, a proteção e divulgação do patrimônio e a “realização de *marketing* cultural e turístico de Sobral” (SOBRAL, 2005, p.53).

Cada vez Melhor



Em **Sobral Criativo**, o objetivo é “promover ações de incentivo e difusão da produção artística e cultural local” (SOBRAL, 2005, p. 54), de modo a facilitar a penetração da produção artística em outros mercados. As propostas incluem desde a criação de leis de incentivo à cultura até a criação de cursos superiores. Destaca-se a Escola de Cultura, Comunicação, Ofícios e Artes (ECO A), espaço previsto na urbanização do rio Acaraú com a restauração de uma antiga fábrica. A ECOA é “um equipamento de referência de formação e educação, tanto [...] para o aprimoramento das artes e da cultura local e regional, quanto [para] uma maior integração com outros centros mais avançados” (SOBRAL, 2005, p. 55). Um exemplo de restauração e alteração de uso do bem cultural.

Cada vez Melhor



Sobral Humano expressa a preocupação com o tráfego e o consumo de drogas. O Governo defende que “é preciso criar pactos e reforçar valores que difundam uma cultura de paz e não violência” (SOBRAL, 2005, p. 56) por meio de parcerias com organizações governamentais e não governamentais, implementação de programas e centros terapêuticos e de recuperação. **Sobral Solidário** tem por meta combater a pobreza, colocando por principal objetivo o direito à cidadania, dando ênfase aos jovens (por serem a maioria) e aos idosos (por estarem crescendo na composição geral da população).

Por Amor a Sobral



Construindo Sobral Bom de Viver engloba desde a sustentabilidade econômica, ambiental e cultural até a ordenação do meio urbano, garantindo uma cidade digna, segura e acessível a todos. Ou seja, são as propostas de ordenação urbana e melhorias na qualidade de vida da população, das quais muitas foram explicitadas no PDDU (2000) e no PDR Vale do Acaraú e provavelmente se reproduzirão em outros planos por se tratarem de questões que se renovam, pois a expansão urbana é um processo constante.

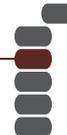
Sobral Bom de Viver



Em **Sobral Sustentável**, entende-se que “a questão da sustentabilidade precisa ser planejada, discutida, administrada e monitorada” (SOBRAL, 2005, p. 64) e aponta como ferramentas a implantação da Agenda 21 Local, o fortalecimento institucional da Autarquia

Municipal de Meio Ambiente, a regulação do uso e da ocupação do solo urbano, a criação, o controle e a fiscalização de unidades de conservação ambiental, a prevenção e o controle da poluição ambiental e a implantação de um programa de educação ambiental.

Sobral Bom de Viver



Sobral Ordenado apresenta a interação do planejar e do desenvolver ao colocar que “um lugar bom de viver demanda a regulamentação e ordenamento do espaço habitado”, onde “a primeira iniciativa é a implantação de políticas urbanas no município” (SOBRAL, 2005, p. 65). Ressalta-se a observação de que, apesar de o município de Sobral possuir um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, este necessitava ser revisto e adequado ao Estatuto da Cidade e complementado por um sistema de geoprocessamento. Essas ações foram realizadas entre 2006 a 2008, culminando no Plano Diretor Participativo de Sobral, que consta como objeto de estudo desta dissertação. A interação com o preservar surge ao considerar fundamental “a implantação de um plano de preservação e gestão desse sítio histórico, a urbanização de áreas especiais, a restauração de fachadas dos imóveis do corredor cultural, a restauração, melhorias e arborização de logradouros públicos do município” (SOBRAL, 2005, p. 65). Das áreas especiais citadas, em 2008, algumas já haviam sido alvo de urbanização; e outras tiveram suas propostas reforçadas nos Plano Participativo de Sobral: “O **Sobral Digno** [significava] para a população [...] viver em um lugar onde é possível morar bem e ter acesso à infraestrutura básica adequada” (SOBRAL, 2005, p. 66). As propostas envolvem a criação de plano diretor habitacional, programas de melhorias emergenciais, plano de drenagem (projetos estratégico no PDDU (2000)) e a ampliação da rede de infraestrutura básica (água, esgoto, coleta de lixo, etc.).

Sobral Bom de Viver



Sobral Seguro refere-se à violência como “uma das marcas negativas da sociedade contemporânea” (SOBRAL, 2005, p. 67) e propõe a criação de um plano de segurança municipal, ampliação e modernização do sistema, da infraestrutura de segurança municipal, e implantação de programas preventivos de combate à violência.

Sobral Bom de Viver



Sobral Acessível objetiva “assegurar condições adequadas de acessibilidade”, em que as propostas convirjam para garantir a convivência entre os vários modos de transporte e “facilitar os deslocamentos da maioria da população, privilegiando pedestres e ciclistas sem, no entanto, criar interdições rigorosas ao uso do automóvel” (SOBRAL, 2005, p. 69). Foram reproduzidas algumas propostas do PDDU (2000) e acrescentadas propostas como a elaboração de um plano diretor de transporte e tráfego, assim como ações de sinalização e fiscalização. Não foram especificadas propostas de acessibilidade ao patrimônio cultural.

Por Amor
a Sobral

Construindo Sobral de Todos tratou do objetivo de se planejar, administrar e

divulgar a cidade de forma compartilhada, uma gestão participativa marcada pelo amor à Sobral. **Sobral Compartilhado** afirma que, “no Brasil contemporâneo, a participação da sociedade na gestão de um município constitui-se como instrumento político básico e requisito legal”, e que “o planejamento e o orçamento participativo são os meios fundamentais para viabilizar a gestão compartilhada” (SOBRAL, 2005, p. 75). As propostas criam mecanismos e instrumentos que garantam a participação da sociedade e o estabelecimento de parcerias com o governo federal, com organizações não governamentais e com a iniciativa privada local e internacional. **Sobral Planejado** reforça que, “em uma gestão compartilhada, o planejamento participativo configura-se como um forte instrumento de proposição de novas formas de pensar e praticar o desenvolvimento” (SOBRAL, 2005, p. 79).

O planejamento participativo deverá ser considerado um instrumento fundamental quanto a se alcançar o desenvolvimento sustentável, a justiça social e a melhoria da qualidade de vida da população de Sobral. [...] A Lei Orgânica e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral, associados ao Estatuto da Cidade são instrumentos, dentre outros, que conformam a política institucional e o marco legal da aplicação do planejamento participativo no município. Esse planejamento deve contemplar a elaboração de políticas públicas municipais com programas e incentivos que englobem os aspectos sociais e econômicos na definição dos instrumentos de atração de investimentos, de produção, de comercialização e de capacitação da gente sobralense. (SOBRAL, 2005, p. 78)

Sobral de
Todos

Sobral Administrado referencia-se à nova internacionalidade e propõe, além

da criação de mecanismos de uma gestão participativa, mecanismos de monitoramento das ações governamentais. “A ética, a responsabilidade e a ousadia devem ser a marca da administração do município de Sobral, que objetiva proporcionar à população oportunidades de crescimento socioeconômico e usufruto de níveis de qualidade de vida, referenciados em parâmetros de aferição internacional” (SOBRAL, 2005, p. 80).

Sobral de
Todos

Sobral Divulgado adota tanto a divulgação interna, cujo “objetivo é fortalecer

as estruturas da prefeitura responsáveis pela articulação sociopolítica e promoção social” (SOBRAL, 2005, p. 82); quanto à divulgação externa, que abrange “as potencialidades e o movimento que está transformando, paulatinamente [o município], em uma referência administrativa nos cenários cearense e nacional” e objetivava consolidar Sobral “como centro de atração de visitantes e de investimentos voltados para dinamizar o desenvolvimento municipal e regional” (SOBRAL, 2005, p. 82). Propõe criação de sistema de informações

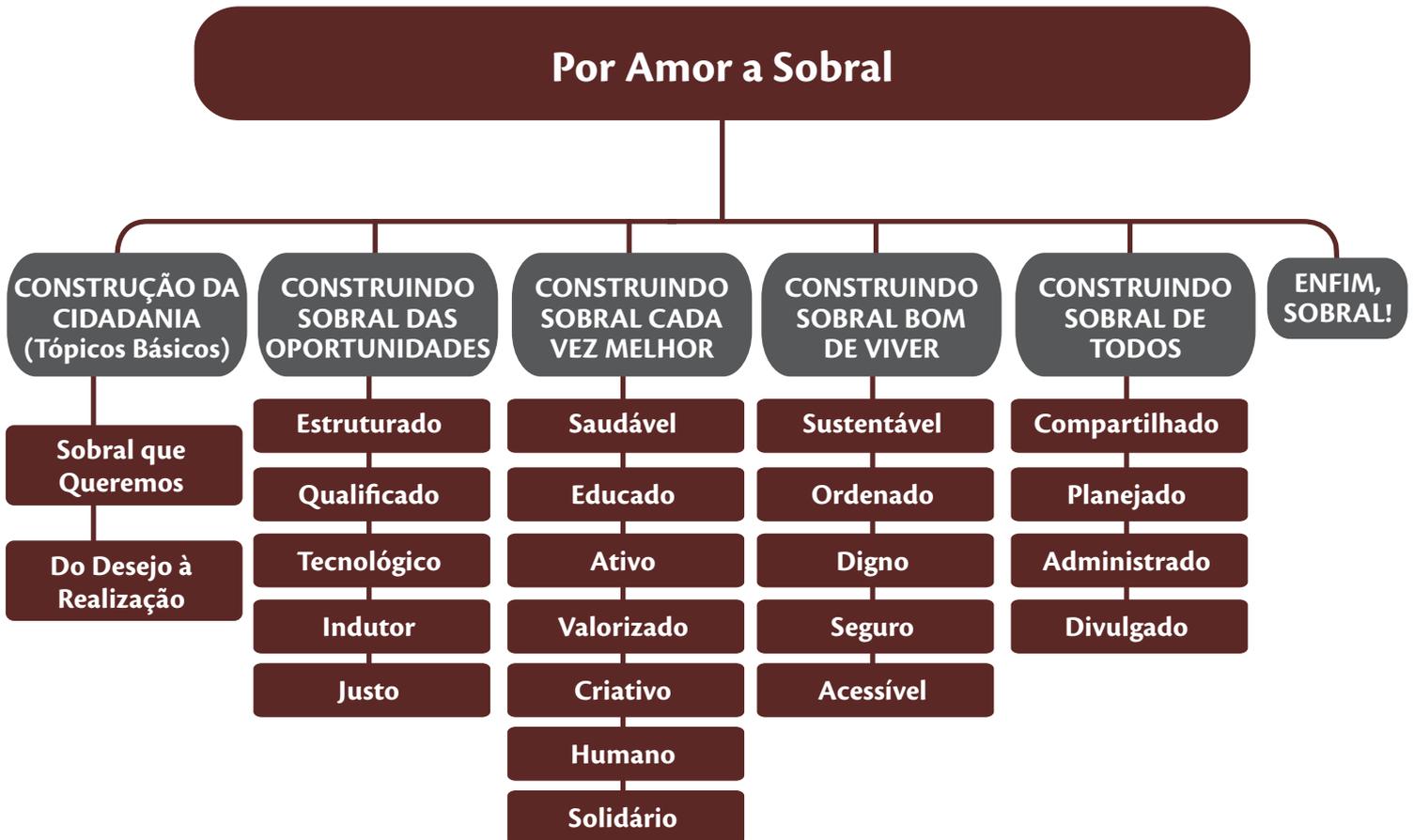
gerenciais, elaboração de plano de *marketing* (PDDU (2000)), divulgação do município nos meios de comunicação e elaboração do Manual do Cidadão.

Enfim, Sobral sintetiza o conjunto dos programas, projetos e intervenções que norteiam o compromisso político firmado durante a campanha eleitoral. Por Amor a Sobral baseou-se nos planos urbanos anteriormente elaborados e reproduziu muitas das propostas e conceitos adotados. Princípios do planejamento estratégico também estão presentes como: incentivo a parcerias público-privadas, intensa busca pela atratividade de investimentos, criação de plano de *marketing*, valorização do orgulho pela sua cidade, etc.. É identificada forte atenção à valorização e preservação ambiental e cultural dos bens tombados. Muitas propostas colocaram o patrimônio no centro das ações sociais, culturais e de atratividade do município, esta visibilidade ao patrimônio não foi identificada nos planos anteriores. Por se tratar de um plano de governo, grande parte das propostas não está diretamente vinculada ao meio físico, e engloba melhorias e necessidades na estruturação institucional e cotidiana para garantir a qualidade de vida da população. O grupo político, liderado pelo Prefeito Leonidas Cristino (PSB) e pelo vice-prefeito Clodoveu de Arruda (PT), apresenta o plano como “utopia progressista” que defende o direito à democracia e a cidadania de todos. Tal grupo é uma continuidade da gestão progressista iniciada em Sobral por Cid Gomes (PSB), que em 2007 foi eleito como governador do Estado do Ceará.

Administrar Sobral é muito mais que dar condições de habitação, saúde e saneamento básico à população, pois é, também, administrar o município [...] de forma integrada e articulada, compartilhando direitos e deveres, visando radicalizar a democracia, universalizar a cidadania e assegurar os princípios de sustentabilidade [...]. Assim, busca-se construir um caminho para a conquista da cidade justa e desejada por todos. (SOBRAL, 2005, p. 87)

Destacam-se, dentre todas as propostas, as que indicaram a necessidade de adequação do PDDU (2000) ao Estatuto da Cidade, culminando na sua revisão entre 2006 e 2008, denominada Plano Diretor Participativo de Sobral; e a criação de um plano de preservação para o sítio histórico de Sobral, que resultou na realização dos inventários do sítio histórico em 2005 e na elaboração, em 2008, das Normas de Preservação do Sítio Histórico Urbano de Sobral (NPSHUS).

Organograma 4



6. PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO - PDP (2008)

(cf. ORGANOGRAM 5)

O Plano Diretor Participativo do município de Sobral consiste na revisão do PDDU (2000). O processo de revisão teve por objetivo primeiro adequar a política urbana do município à nova política urbana brasileira instaurada pelo Estatuto da Cidade, em 2001. O plano diretor é instrumento básico da política urbana, sendo nele delimitadas as áreas onde serão aplicadas a nova gama de instrumentos urbanísticos e de ordenação territorial, de gestão participativa e tributários criados pelo Estatuto.

PDP

A elaboração do PDP (2008) foi dividida em quatro etapas. A **Mobilização**, que estruturou a equipe de trabalho, definiu a metodologia e coletou as informações sobre o município. A **Equipe de Trabalho** do PDP (2008) se diferencia de consultorias anteriores, pois a maioria dos envolvidos foram funcionários da Prefeitura de Sobral e consultores que já trabalharam com a realidade local, alguns deles sobralenses, como Herbert Rocha. A **Metodologia** foi determinada pelo Estatuto da Cidade, se comprometendo com a elaboração participativa, a construção de diretrizes que garantam a função social da propriedade urbana, a implantação dos novos instrumentos de gestão e ordenação do território urbano, e a abrangência de todo o município, incluindo as sedes dos distritos como áreas urbanas que precisam ser planejadas.

Apenas os documentos referentes aos **Eixos Estratégicos e Propostas** e **Projeto de Lei** (3ª e 4ª etapas) foram oficialmente publicados pela Prefeitura Municipal de Sobral, portanto foram aqui alvos de estudos mais aprofundados. Da 2ª etapa, **Leitura da Realidade Municipal**, parte do trabalho de pesquisa foi divulgada no livro **Sobral da Origem dos Distritos**⁴⁵, que conta a história da formação dos núcleos urbanos de cada um dos distritos, incluindo a sede municipal. Sobre essa 2ª etapa, pode-se destacar que:

Leitura da Realidade

O Documento **Leitura da Realidade Municipal** [...] reúne informações relativas à estrutura urbana desde a sua evolução, ao espaço físico natural, a base social e aos aspectos econômicos e financeiros, que servirão para subsidiar as propostas e definir as novas linhas estratégicas capazes de implementar o desenvolvimento municipal. [...] O processo **de coleta de dados e elaboração do diagnóstico** tomou por base a estrutura do documento Relatório de Questões/Módulo Conceito, produto inicial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano [...], complementado por **pesquisas** aos Bancos de Dados Municipais, Estaduais e Federais, além de **levantamentos realizados em campo**. [...] A

45 COSTA, Antônio Carlos Campelo; ROCHA, Herbert de Vasconcelos. Sobral da Origem dos Distritos. Sobral: Sobral Gráfica e Editora Ltda., 2008.

construção e a produção final de um diagnóstico abrangente e atual, o mais aproximado da realidade municipal, foi obtido pela contribuição da população, que, num processo de construção participativa, contestou, sugeriu e contribuiu com o documento, durante a realização dos Fóruns Distritais. [...] Os **Fóruns Distritais** foram eventos realizados nas diversas localidades do município, onde foi apresentado à comunidade um relato da situação levantada de cada lugar, nos aspectos históricos, físicos, sociais e econômicos, para posteriormente serem questionados sobre **potencialidades e problemas** da área. Essa contribuição da população permitiu que fossem formuladas diversas leituras e, ao mesmo tempo, indicou como devem ser os enfrentamentos em torno do objetivo principal do projeto de revisão do plano, que é implementar no município políticas urbanas que assegurem o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e à justiça social sustentável. (SOBRAL, 2008)

Leitura da Realidade



Os **Eixos Estratégicos e Propostas** foram entendidos como “a materialização do processo de planejamento participativo adotado no município de Sobral, por ocasião da revisão de seu Plano Diretor” (SOBRAL, 2008).

PDP



As informações capturadas nos **Fóruns Distritais** e nos diferentes Bancos de Dados sobre o município, além de levantamentos e pesquisas *in loco* ocorridos durante a etapa anterior e tabulados no Documento **Leitura da Realidade Municipal**, foram processadas, interpretadas, e transformadas em estratégias e depois em propostas de estruturação territorial [...]. Reúne como conteúdo dois macrotemas, o que trata da definição dos **Eixos Estratégicos** e o que detalha as **Propostas físico-territoriais**. (SOBRAL, 2008)

O Projeto de Lei, depois de apresentado e debatido em Audiências Públicas, foi aprovado pela Câmara de vereadores do município de Sobral como **Lei Complementar nº 028, em 15 de dezembro de 2008**. O documento **Eixos Estratégicos e Propostas** é a base do **Projeto de Lei do PDP (2008)**, portanto o que for levantado e analisado para o primeiro pode ser considerado para a **Lei**. Porém, ressalta-se que, em uma leitura da **Lei Complementar**, explicitam-se itens que não constam no documento **Eixos Estratégicos e Propostas** e que configuram uma relação com os princípios do planejamento estratégico presentes no PDDU (2000) e no Plano Por Amor a Sobral. Para demonstrar a complementariedade entre os documentos, sistematicamente serão apresentados as propostas constantes em **Eixos Estratégicos e Propostas** e comentados trechos do documento legislativo conclusivo.

PDP



Primeiro foram definidos conceitos e objetivos norteadores das estratégias e propostas do PDP (2008), que tem por base a realidade estudada e o cenário vislumbrado ao considerar potencialidades e carências do município, e reivindicações da comunidade. A **definição das estratégias** exemplifica a relação planejar – preservar – desenvolver

Eixos Estratégicos



**Eixos
Estratégicos**

ao seguir os vetores: estruturação do espaço (planejar), definição de mecanismos de planejamento e gestão (planejar), proteção do meio ambiente e cultural (preservar) e desenvolvimento urbano (desenvolver). A **definição das propostas** indica “ações e projetos capazes de minimizar os conflitos, [explorando] com sustentabilidade as reais possibilidades de desenvolvimento do município e que proponham um urbanismo contemporâneo, baseado na negociação e no exercício da cidadania” (SOBRAL, 2008).

Os **Princípios Norteadores** seguem as diretrizes do Estatuto das Cidades. O

**Eixos
Estratégicos**

plano deve garantir a função social da propriedade urbana e ordenar o desenvolvimento em prol do bem comum, os sobralenses devem participar da elaboração dos planos e da gestão urbana. A **participação popular** é o 1º princípio norteador do PDP (2008), esta prática compõe o arcabouço estratégico e está sendo difundida e consolidada no Brasil.

Art. 1º- A presente Lei Complementar institui o Plano Diretor Participativo do município de Sobral e estabelece a política urbana do município, obedecendo aos preceitos da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do município de Sobral e, em especial, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), objetivando o desenvolvimento da cidade, com justiça social, melhoria das condições de vida de seus habitantes e usuários, proteção e preservação do patrimônio natural e cultural da cidade e a execução contínua de planejamento participativo. (Lei Comp. nº 28/2008)

O **desenvolvimento sustentável** é o 2º princípio norteador, que considera o cidadão o “principal componente do planejamento e o espaço físico passa a ser considerado como unidade produtiva, estruturada, acessível, equilibrada ecologicamente e justa” (SOBRAL, 2008). O desenvolvimento almeja que se estruture a produção econômica (qualificando a cidade, a tecnologia e a mão de obra), que se garanta o acesso às oportunidades de progresso social e cultural; e que se utilizem racionalmente os recursos ambientais. O 3º princípio norteador é a **preservação do patrimônio histórico urbano**, em que o planejamento urbano também deve pautar a potencialidade intrínseca ao patrimônio cultural tombado, uma das principais diferenças entre PDP (2008) e PDDU (2000). Em 2000, o patrimônio não foi incorporado como norteador das estratégias e propostas do plano diretor municipal.

Participação Popular, Desenvolvimento Sustentável e Preservação do Patrimônio Cultural são os **princípios norteadores** do Plano Diretor Participativo de Sobral e compõem os temas Linhas Estratégicas e Propostas do Projeto. (SOBRAL, 2008)

A apropriação dos instrumentos, conceitos e diretrizes do Estatuto da Cidade, além de **objetivo primordial**, pode ser entendida como mais um princípio norteador do PDP (2008). Em linhas gerais, os objetivos apresentados em planos urbanos são semelhantes. Os **objetivos gerais e específicos** do PDP (2008) serão apresentados de forma vinculada aos eixos definidos como estratégicos.

Tem como **objetivo primordial** estabelecer e detalhar os instrumentos de planejamento e gestão instituídos pelo referido Estatuto e que são considerados essenciais à condução da Política Urbana Municipal, a ser pactuada entre a Administração Local e a população. [...] Orientou-se pelos princípios constitucionais de garantia das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática e da equidade. [...] O resultado esperado é o estabelecimento de um modelo democrático de produção do território municipal, com o compartilhamento entre governo e povo, das decisões gerenciais da cidade e, também, com responsabilidade e postura cidadã no usufruto do espaço urbano. (SOBRAL, 2008)

Os **Eixos Estratégicos** são entendidos como “temas prioritários no processo de estruturação físico-territorial, capazes de produzir mudanças no perfil municipal, privilegiando o uso das potencialidades do município, otimizando a distribuição dos recursos e estimulando o desenvolvimento” (SOBRAL, 2008). O PDP (2008) elaborou as propostas por meio do processo de construção coletiva com a comunidade, mas também dando continuidade aos planos anteriores. Além de novos projetos, foram adotados os macrotemas, elementos estruturantes do Plano Por Amor a Sobral e reproduzidas propostas do PDDU (2000) e do PDR Vale do Acaraú.

O Plano Diretor Participativo de Sobral tem propostas divididas em quatro temas, abrangendo os seguintes **Eixos Estratégicos: De Desenvolvimento; Ambiental; Urbanística e de Planejamento e Gestão**. [...] O detalhamento das ações de cada Eixo Estratégico tem como base de suporte o documento Por amor a Sobral [...] formatado a partir de indicações oriundas do Plano de Desenvolvimento Regional do Vale do Acaraú, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano em vigor. [...] Os macrotemas definidos no documento acima referido: Sobral das Oportunidades, Sobral Cada Vez Melhor, Sobral Bom de Viver e Sobral de Todos, desdobram-se em **elementos estratégicos**, cada um com seus objetivos e as respectivas diretrizes. [...] Esses elementos foram então agrupados por Eixo Estratégico, resultando numa ação ou projeto selecionado dentre os que foram requisitados pela comunidade nos Fóruns Distritais realizados na etapa anterior ou que estavam apontados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). (SOBRAL, 2008)

Eixos
Estratégicos



Eixos
Estratégicos



Eixos Estratégicos



As **Estratégias de Desenvolvimento** agrupam ações e projetos de promoção e dinamização da economia e geração de emprego e renda, assim como a garantia de habitações dignas a todos. Reproduzem as estratégias de **Sobral das Oportunidades** e reforçam propostas como Centro de Negócios (PDDU (2000)) e Sobral como Polo Regional (PDR Vale do Acaraú). No **Projeto de Lei**, explicita-se a intenção de promover parcerias público-privadas.

Art. 4º/I – Estratégias de Desenvolvimento:

a) adoção de políticas que tenham como objetivos e metas **dinamizar a economia** da cidade, melhorar as condições de vida da população e aprofundar a cidadania, por meio de ações diretas com a comunidade e com os setores produtivos, assim como de articulação com outras esferas de poder; **b) fortalecimento e valorização de Sobral como polo de influência regional** na Zona Norte do Estado [...]; **f) promoção**, por parte da Prefeitura Municipal de Sobral, de **Parcerias Público-Privadas (PPP)** por meio do estímulo e do gerenciamento de propostas negociadas com vistas à consolidação do desenvolvimento urbano; **i) estímulos e incentivos à produção de habitação**, em particular a implementação de uma política habitacional de interesse socioambiental; [...] **q) implantação de programa que priorize a habitação para baixa e média renda por meio de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada**, mediante a adoção de incentivos fiscais, financiamentos especiais e oferta de solo criado, dentre outros benefícios [...].

Eixos Estratégicos

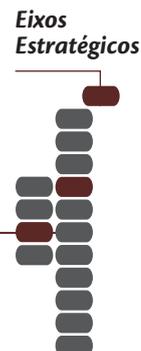


As **Estratégias Ambientais** valorizam o patrimônio natural e cultural, promovendo as potencialidades e superando os conflitos de degradação ambiental. Assume estratégias de **Sobral Sustentável**; estabelece áreas para preservação ambiental e cultural (sítios arqueológicos), para urbanização dos recursos naturais e para implantação de parques urbanos que fomentem o ecoturismo (esportes radicais); e propõe a criação do código ambiental e de programas de educação. No **Projeto de Lei** constam itens relativos à preservação de patrimônio cultural material e imaterial e explicita o patrimônio cultural como elemento fortalecer da identidade da cidade.

Art. 4º /II – Estratégias Ambientais:

a) **valorização do patrimônio natural e cultural** com base na promoção de suas potencialidades garantindo a preservação e a superação dos conflitos; [...] **c) fortalecimento da identidade da cidade por meio da valorização do patrimônio cultural**, incluídos os bens de valor significativo (ambiências, parques urbanos e naturais, praças, sítios históricos, conjuntos artísticos e paisagens) e as manifestações do patrimônio imaterial (saberes e fazeres, formas de expressão, celebrações e lugares), que conferem identidade ao espaço urbano; **d) conservação, proteção e preservação do patrimônio natural e cultural da cidade**, incentivando atividades econômicas apropriadas à ocupação e manutenção

urbanas ecologicamente equilibradas e sustentáveis; **e) renovação e revitalização de áreas urbanas degradadas** ou em processo de degradação.



As **Estratégias Urbanísticas** buscam a sustentabilidade dos núcleos urbanos (sede e distritos) por meio da estruturação do espaço urbano e da orientação do crescimento territorial urbano (instrumentos de controle do uso e ocupação do solo); do acesso à terra urbana (moradia, serviços sociais e infraestrutura básica, repetindo o Plano de Drenagem do PDDU (2000) e reforçando o Plano de Habitação de Por Amor a Sobral); da acessibilidade e reestruturação dos sistemas viários da sede e dos distritos e das ligações entre eles (Plano de Transporte e Acessibilidade); e da valorização e gestão do patrimônio cultural, por meio de parcerias com o IPHAN. Destacam-se as propostas que alteram a estruturação urbana do PDDU (2000), ao instituir os bairros e as sedes distritais como unidades de planejamento e definir o zoneamento urbano a partir dos usos, do adensamento (cf. FIGURA 40) e da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, delimitando zonas de interesse social (ZEIS). Ressalta-se, também, a criação da coordenação de estudos urbanos e gestão do sítio histórico, do conselho do patrimônio histórico e das normas e regulamentos da área protegida; do tombamento municipal dos monumentos contemplados no Inventário do Bens Arquitetônicos (IBA); do microzoneamento do Centro conforme Inventário de Configurações Espaciais Urbanas (INCEU); e indicação de áreas de requalificação urbana e reestruturação do sistema viário do Centro⁴⁶.

Art. 4º/III – Estratégias Urbanísticas:

a) implementação da estruturação urbana a partir da conceituação, identificação e classificação dos elementos referenciais do espaço urbano, existentes ou potenciais, e das suas conexões, valorizando prioritariamente o espaço público e os projetos articulados com os municípios da Zona Norte do Estado; [...] **c)** implementação de um sistema de espaços referenciais, edificados ou não, articulados e integrados em âmbito urbano e/ou regional, caracterizados pelo uso coletivo e pela promoção da interação social, visando **potencializar a legibilidade da cidade por meio do fortalecimento das centralidades e da valorização do patrimônio ambiental**; [...] **f)** operação de sistema de transporte público de forma eficiente e integrado a outras modalidades de transporte e promoção da racionalidade, da fluidez e da segurança na circulação de pedestres e veículos; [...] **l)** garantia da acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência quanto às obras de construção de praças, vias públicas, loteamentos e espaços urbanos em geral, sejam projetos da iniciativa privada ou do Poder Público, conforme as normas técnicas brasileiras.

⁴⁶ Nesta dissertação, os Inventários do IPHAN, IBA e INCEU, não serão alvo de uma análise apurada, mas seus objetivos e métodos estão descritos no Capítulo II, p. 209, como fatos introdutórios para elaboração das NPSHUS.

Eixos
Estratégicos

Por fim, as **Estratégias de Planejamento e Gestão**, incorporam os eixos estratégicos de **Sobral de Todos**, objetivam instituir as formas de gestão democrática e participativa; estabelecer parcerias entre instâncias governamentais e setores da sociedade; e promover instrumentos para o monitoramento do desenvolvimento proposto. “Planejamento e gestão aprimorados conferem às práticas administrativas eficiência, eficácia e efetividade, além de equidade na prestação de serviços e no atendimento das reivindicações dos municípios, induzindo a descentralização e a participação” (SOBRAL, 2008).

Art. 4º/IV – Estratégias de Planejamento e Gestão:

a) adoção de processo de planejamento dinâmico e contínuo com instrumentos de acompanhamento e avaliação do desenvolvimento urbano e ambiental, capaz de articular e integrar as políticas públicas com diversos interesses e organizações da sociedade; [...] **d)** elaboração de estudos econômicos, ambientais e urbanísticos nas unidades de planejamento; [...] **h)** implantação de um sistema de divulgação com o objetivo de dar suporte ao desenvolvimento urbano sustentável e promover uma cultura participativa no planejamento urbano e ambiental.

Eixos
Estratégicos

A quinta parte do documento estabelece os **Aspectos Considerados** nas formulações das propostas. O 1º aspecto é a **economia dinâmica** em prol da valorização de polo regional e da atração e distribuição de produtos, tecnologia e serviços. Dentre as propostas, identificam-se estratégias de incentivos fiscais e parcerias com o setor privado para incrementar a atração de investimentos e a promoção do turismo como atividade econômica nos segmentos: cultural, ambiental, de negócios e esportivo.

Art. 9º - São diretrizes da Política de Desenvolvimento Econômico do município:

I - garantir o equilíbrio entre os interesses sociais, culturais, ambientais e tecnológicos no desenvolvimento econômico; **II** - consolidar o município de Sobral como **polo regional de aglomeração de comércio e serviço**; [...] **VIII** - estabelecer parcerias com o setor privado na implementação da política de desenvolvimento econômico; [...]. **XII** - estabelecer políticas de incentivos fiscais para o setor produtivo [...] na promoção do desenvolvimento econômico local; **XIX** - **criação de centros de negócios integrados** para compras, cultura, lazer e serviços. **XXII** - **promover e incentivar o turismo como atividade estratégica de desenvolvimento econômico, cultural e social**; [...]. **XXIII** - **promover os produtos turísticos** dos diversos segmentos específicos e prioritários, como história e cultura, esporte e aventura, negócios e eventos profissionais, turismo de natureza, de entretenimento e lazer urbano, contemplando as diversidades culturais e naturais da cidade; [...] **XXIV** - constituir parcerias com os municípios da região do Vale do Acaraú conforme propostas do PDR; **XXV** - fomentar

políticas para **dinamização e reabilitação socioeconômica, cultural e turística no Centro Histórico de Sobral**, e nas áreas com potencial acervo cultura.

O 2º aspecto é a **Integração Municipal e a Acessibilidade Social**, possibilitada por estruturas que oportunizem inclusão econômica, social, intelectual e cultural da sociedade. Os equipamentos devem estar distribuídos equilibradamente na base das unidades de planejamento e conforme seus adensamentos. A acessibilidade física dos portadores de necessidade especiais deve seguir as legislações e as normas da ABNT 9050. No Projeto de Lei Complementar, as diretrizes e estratégias estão descritas no Capítulo Das Políticas Sociais: de Educação, de Saúde, de Assistência Social, de Esporte e Lazer, de Habitação, de Segurança Social e de Patrimônio Cultural.

O **Patrimônio Cultural** é o 3º aspecto, entendido como artefato peculiar à imagem da cidade, à identificação e ao orgulho do cidadão; elemento norteador que amplia a compreensão de patrimônio e preservação; e, ao incorporar conceitos contemporâneos, propõe revitalização e a requalificação de áreas urbanas.

[...] é necessário **ampliar a compreensão de patrimônio e de preservação**, e deixar de lado, a avaliação apenas quanto às qualidades estéticas e históricas do bem em si. [...] Imprimir vitalidade e animação à cidade e ao sítio preservado indica que as ações propostas devem se orientar pelos modernos conceitos de “sustentabilidade”. [...] Sustentabilidade refere-se às ações que incentivam formas variadas de utilização, como as intervenções para revitalização e requalificação de áreas, cujas propostas mantêm o cotidiano da realidade urbana local e são necessariamente negociadas com a comunidade local. [...] A preservação contribui para a construção da memória da cidade, significa reviver, refazer as imagens do passado, mas é preciso que assimile os atributos e as ideias de hoje, e trabalhar esse cenários com os recursos disponíveis, sem que signifiquem somente redesenhar o passado, mas repensar, revitalizar e requalificar as cidades. (SOBRAL, 2008)

A operacionalização das políticas de preservação do patrimônio cultural vislumbrou instituição de instrumentos e incentivos para proteção e vitalidade da área central, com incentivos específicos ao uso habitacional; priorização da circulação do pedestre; valorização das fachadas e padronização de engenhos publicitários; e incentivo à gestão compartilhada. Na Lei Complementar, são explicitadas ações estratégicas como promoção e divulgação do patrimônio cultural, envolvimento da sociedade na preservação patrimonial, fomento do turismo e de parcerias público-privadas, garantia e ampliação da oferta de espaços e equipamento culturais.

Art. 21 - A Política Municipal de Patrimônio Cultural, entendida como força social de interesse coletivo e direito social básico, visa a garantir a cidadania como vetor de desenvolvimento econômico e de inclusão social, e tem como objetivos:

I - estabelecer e consolidar a **gestão integrada do patrimônio cultural**; [...] **V** - registrar, documentar, proteger e promover a preservação, a conservação, a revitalização, a reabilitação e a divulgação dos bens culturais materiais, naturais ou construídos, assim como dos bens imateriais considerados patrimônios ou referenciais históricos, paisagísticos e culturais; **VI** - sensibilizar a sociedade para o valor da preservação do patrimônio histórico-cultural e da memória do município.

Art. 22 - Para a consecução dos objetivos da **Política Municipal de Patrimônio Cultural** [...]:

I - identificar e registrar a produção cultural do município; [...] **V** - revisar, ampliar, regulamentar e fortalecer os mecanismos e instrumentos de incentivo à preservação cultural, em especial, a legislação municipal de preservação de bens culturais, do patrimônio ambiental e referências urbanas; [...] **VII** - fomentar parcerias público-privadas, especialmente na captação de recursos; [...] **X** - elaborar e implementar Plano de Reabilitação e Conservação de áreas degradadas, em especial a área do Centro Histórico de Sobral e seu entorno; [...] **XI** - garantir a criação e a ampliação da oferta de equipamentos e espaços culturais no território municipal; **XII** - desenvolver e fortalecer o potencial turístico, garantindo a sustentabilidade socioeconômica, cultural e ambiental [...].

Proteção e Controle Ambiental, o 4º aspecto, tem por finalidade “prevenir a alteração predatória da natureza com a conseqüente deterioração de importantes ecossistemas presentes no município. [...] O Plano Diretor produzirá instrumentos tecnicamente exigentes, mas, na medida em que se espera, eficientes, para conciliar interesses, entre agentes responsáveis pela produção do espaço urbano e a sociedade que o utiliza” (SOBRAL, 2008). Para atuação prática, destacam-se o controle das práticas formais e informais de utilização dos recursos naturais e a valorização e caracterização do patrimônio natural como fortalecimento da identidade local e das paisagens urbanas que estruturam os espaços públicos. O 5º aspecto é a **Estruturação das Áreas Urbanas: Planejamento e Legislação**.

A estruturação das áreas urbanas do município de Sobral tem como objetivo organizar os espaços físicos da cidade e das sedes distritais, priorizando as áreas públicas, identificando e classificando as diversas funções que cada uma desempenha, promovendo a articulação entre as mesmas, de modo que possam responder às expectativas geradas em cada eixo estratégico definido no Plano Diretor. (SOBRAL, 2008)

A nova proposta de estruturação urbana tem o bairro como unidade de planejamento (identidade entre morador e cidade), zoneamento e uso do solo com múltiplas

atividades no intuito de “agregar vitalidade às áreas, evitando a ocorrência de espaços segregados que podem se tornar vazios, ociosos e inseguros em determinados períodos” (SOBRAL, 2008); compatibilização da infraestrutura e da oferta de equipamentos públicos e de lazer com as propostas de adensamento populacional; implantação ou reformulação de sistema viário hierarquizado e tecnicamente dimensionado, garantindo acesso a todas as localidades e segurança na circulação de ciclistas e pedestres; e padronização de uso e ocupação dos programas habitacionais de baixa renda.

A Legislação Urbanística está composta por um conjunto de regulamentos, detalhados conforme a especificidade, cujo objetivo é dotar a administração municipal de instrumentos formais de condução da política urbana municipal, com a objetividade necessária para serem efetivamente aplicados e facilmente absorvidos pela comunidade. (SOBRAL, 2008)

Na Lei Complementar, foi estabelecida a necessidade de legislações específicas para uso e ocupação do solo, zoneamento urbano, sistema viário, meio ambiente, instrumentos do Estatuto da Cidade e outros. Refletindo sua não auto-aplicabilidade.

Art. 78 - § 1º - Lei específica regulamentará o Uso e Ocupação do Solo, fixando as normas que estabeleçam a conformidade com as respectivas zonas em que se divide o perímetro urbano, visando a equilibrar e harmonizar o interesse geral da coletividade com o direito individual de seus membros no uso da propriedade particular, na localização, no exercício das atividades urbanas e na utilização do domínio público.

Art. 197 - O Poder Público Municipal encaminhará à Câmara Municipal projetos de leis específicas para aplicação dos seguintes instrumentos:

- I - IPTU progressivo no tempo;
- II - transferência do direito de construir;
- III - delimitação das áreas em que incidirá o direito de preempção;
- IV - pelo menos 01 (um) plano de urbanização de ZEIS;
- V - Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIP);
- VI - Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SIPLAG);
- VII - Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);
- VIII - Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA).

A **Inserção dos Instrumentos do Estatuto da Cidade** é o 6º aspecto considerado na formulação das propostas do PDP (2008). O estatuto é um conjunto de regulamentos que busca minimizar os efeitos de segregação social e espacial do

acelerado processo de urbanização brasileira, exigindo o compartilhamento das ações de planejamento, preservação e desenvolvimento urbano entre governo e sociedade, gerando sanções quando o não cumprimento da função social da propriedade, e permitindo o ajuste na distribuição da infraestrutura. “O Plano Diretor Participativo de Sobral incorporou, portanto, a missão de detalhar e viabilizar a aplicação dos instrumentos criados pelo Estatuto” (SOBRAL, 2008), assim expresso nos artigos 112 a 176 da Lei Complementar nº 28/2008, incluindo normas relativas ao tombamento (artigos 159 a 166) e a instituição de fundos municipais de desenvolvimento urbano (artigos 167 a 170) e socioambiental (artigos 171 a 174). O 7º aspecto, **Desenvolvimento Urbano com o Envolvimento da Comunidade**, e o 8º aspecto, **Democratização do Processo e das Informações**, reforçam a determinação do Estatuto da Cidade na promoção de uma gestão democrática. Na Lei Complementar, estão detalhadas no Título VI: Da Gestão Democrática da Política Urbana.

O novo modelo de **Estruturação Urbana** proposto objetiva “racionalizar as ações de planejamento relativas à implantação de infraestrutura e à instalação de equipamentos sociais, utilizando, como variável, os dados populacionais existentes e projetados [pelo IBGE] para cada localidade, primeiramente foram definidos os novos perímetros urbanos” (SOBRAL, 2008). A sede municipal teve perímetro ampliado, incorporando áreas em processo de urbanização e as sedes dos distritos “tiveram seus perímetros urbanos delimitados, acomodando os novos limites ao desenho dos setores censitários do IBGE, considerados urbanos” (SOBRAL, 2008). Os eixos de entrada e saída das sedes foram identificados como indutores de crescimento e expansão urbana da cidade, de modo que as áreas de transição urbana (limite das sedes) possuíam boa acessibilidade, mas precária infraestrutura urbana. “As propostas de adensamento indicadas no Plano Diretor, ao mesmo tempo em que consideram a vocação inerente a essas regiões, propõem mecanismos e parâmetros que possam controlar, na mesma velocidade que a ocupação, a capacitação dessas áreas, enquanto estrutura urbana” (SOBRAL, 2008). O PDP (2008) resgatou a presença do bairro como unidade de planejamento da cidade, já utilizado como base oficial da cidade no atendimento dos serviços sociais. A delimitação dos bairros foi mantida, havendo pequenos ajustes para coincidir com os setores censitários do IBGE. As unidades de planejamento têm por função “conduzir o processo de urbanização e distribuição dos equipamentos comunitários, em compatibilidade com o adensamento projetado” (SOBRAL, 2008) (cf. FIGURAS 41 e 42).

Eixos
Estratégicos



FIGURA 41 - PROPOTA DE ADEQUAÇÃO DOS BAIRROS AOS SETORES CENSITÁRIOS PDP (2008)

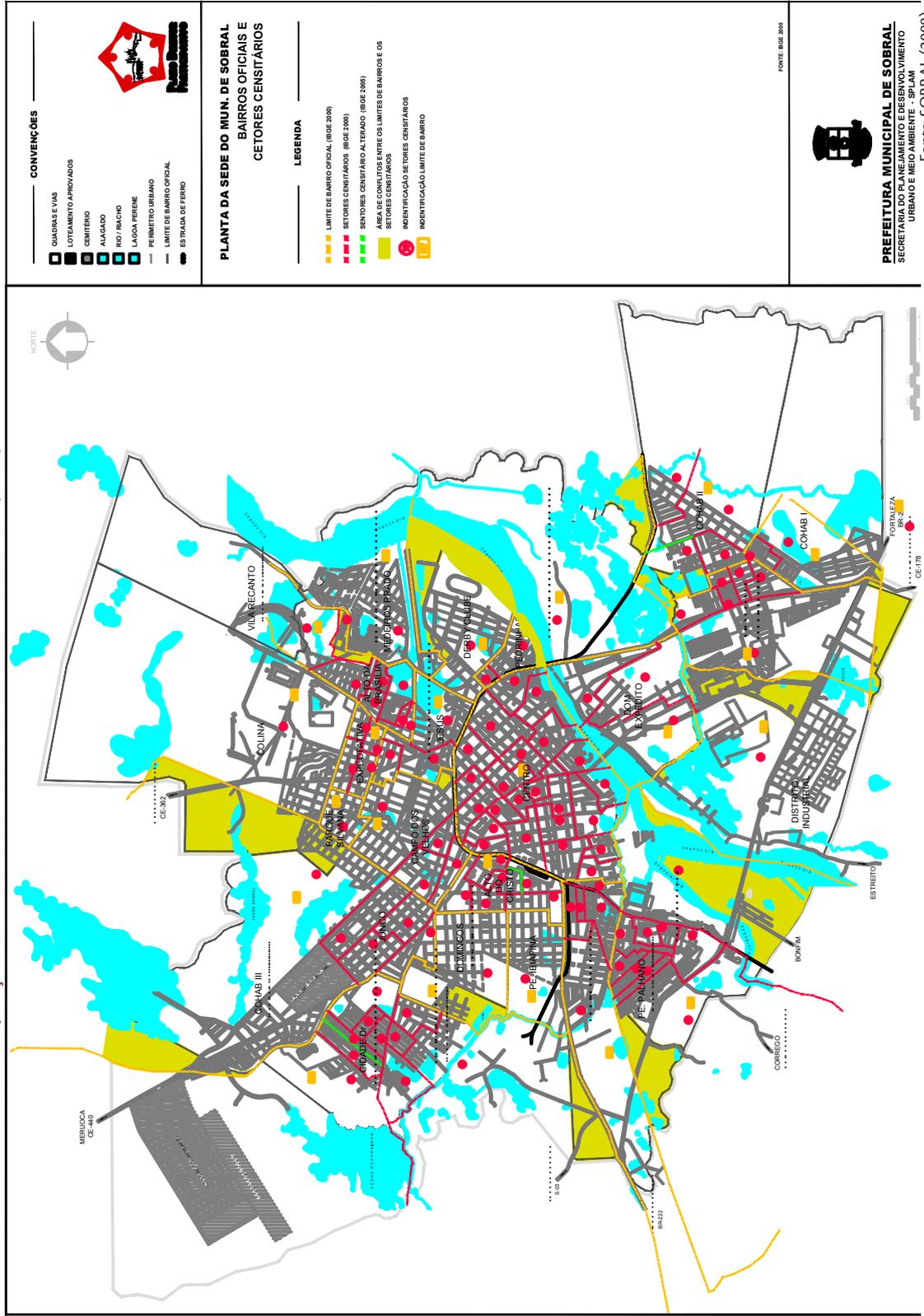
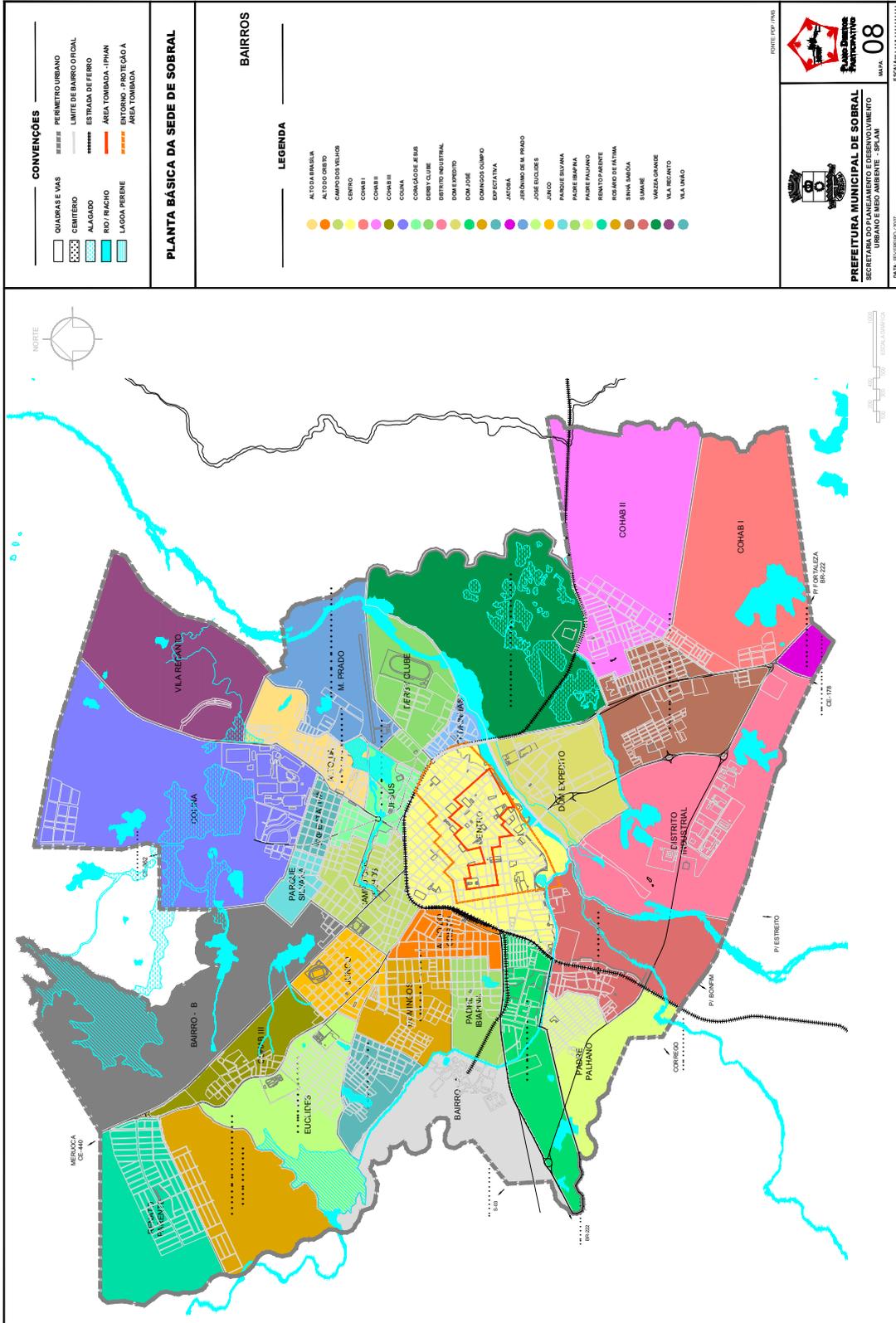


FIGURA 42 - PROPOSTA DE UNIDADE DE PLANEJAMENTO - BAIRRO PDP (2008)



Fonte: SOBRAL (2008)

A base ajustada aos setores censitários, e a possibilidade de utilização dos dados dos censos e contagens periódicas, tornará a atividade de Planejamento do Desenvolvimento Urbano em Sobral, uma atitude próxima da dinâmica da cidade. Essa configuração [...] deverá ser a Base Institucional de Ordenamento Territorial [...]. Com a Unidade de Planejamento a administração municipal ficará munida de mecanismo, utilizando dados oficiais e periodicamente atualizados, que possibilitará o planejamento e a distribuição balanceada das ações e projetos, necessários à estruturação físico-territorial do município, em busca da sustentabilidade. (SOBRAL, 2008)

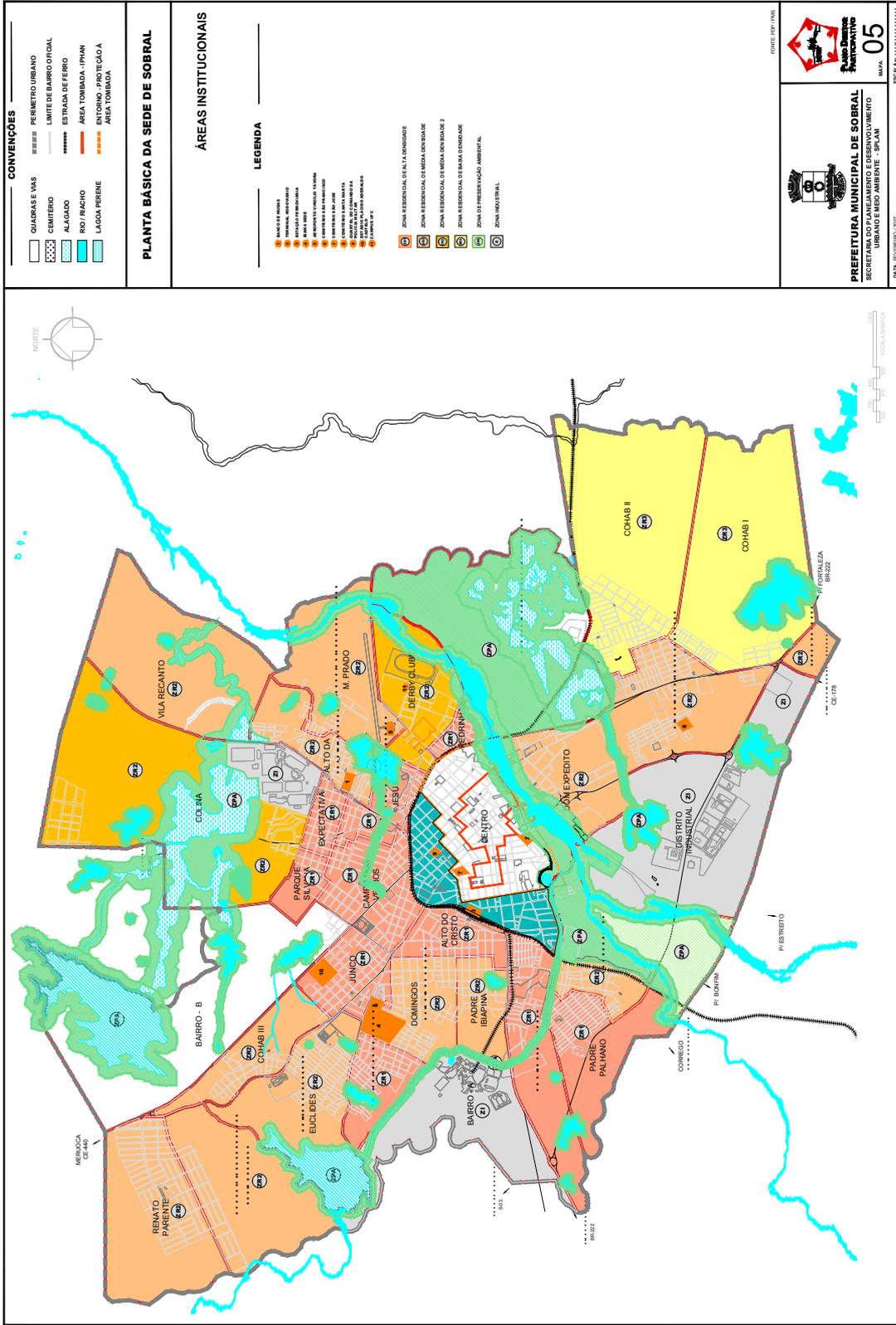
O Zoneamento Urbano é reformulado, pois assume a diversidade de funções compatíveis e o adensamento vinculado ao sistema viário, tendo nas principais vias a maior concentração de comércio e serviços (cf. FIGURA 43).

Zoneamento é um dos instrumentos básicos do Planejamento Urbano, cujo objetivo é a busca e manutenção do equilíbrio entre as diversas áreas urbanas do município, por meio de um plano de crescimento e expansão ordenados, que protege os espaços físicos e naturais, públicos e privados, e busca o bem-estar para todos. Para as áreas urbanas de Sobral, o conceito de zoneamento está encarado de forma clara, com flexibilidade e simplificação, tolerando e recomendando a mistura de usos, hierarquizando-os e dimensionando-os, proporcionalmente à sua capacidade de convivência com o uso residencial, e adequando-os à malha urbana, numa relação entre dimensionamento e classificação viária. É resultado de uma sistemática que compatibiliza intensidade e adequação do uso do solo, com a capacidade de circulação e acessibilidade das vias, com a densidade populacional, com a oferta de infraestrutura e serviços e monitorado por critérios que avaliam incômodos e impactos na estrutura urbana. Espera-se que a miscigenação de atividades induza a vitalidade da cidade, em todas as regiões, claro que sem descuidar da sustentabilidade do espaço natural e da manutenção e proteção do patrimônio cultural. (SOBRAL, 2008)

As zonas urbanas foram classificadas em três níveis segundo a densidade populacional e a oferta de infraestrutura urbana. A área tombada pelo IPHAN foi destacada como uma “Área de Proteção do Patrimônio Histórico, sob a qual incidem regulamentos próprios, objeto de plano específico de iniciativa do IPHAN, devendo as mesmas ser integralmente incorporadas ao conjunto de leis, que irão legitimar as propostas e diretrizes do Plano Diretor” (SOBRAL, 2008). Destacam-se no zoneamento proposto a zona central (área de amortecimento do patrimônio cultural), as áreas de interesse para produção (uso industrial); as áreas de proteção dos recursos hídricos; e as áreas institucionais (usos e serviços institucionais existentes, ou reservados para o uso específico).

Art. 81 - O zoneamento urbanístico da cidade de Sobral compreende a divisão do seu espaço territorial em áreas, a partir da compatibilização da intensidade do uso do solo e do crescimento urbano com a oferta de infraestrutura e serviços públicos.

FIGURA 43 - PROPOSTA DE ZONEAMENTO URBANO PDP (2008)



Fonte: SOBRAL (2008)

Art. 82 - O zoneamento urbano do município de Sobral tem como objetivos:

I - controlar e direcionar o adensamento urbano, em especial nas áreas melhor urbanizadas, adequando-as à infraestrutura disponível; **II** - garantir a utilização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados; **III** - promover a melhoria das condições de acessibilidade e de habitabilidade.

Art. 89 - As zonas especiais compreendem áreas do território que necessitam de tratamento específico e definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento, sendo classificadas em:

I - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);

II - Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA);

III - Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIP);

IV - Zonas Especiais de Promoção Econômica (ZEPE).

Sobre as zonas especiais de interesse do Patrimônio Histórico e Cultural, no artigo 102 da Lei Complementar, explicita-se que deverá ser elaborado plano específico para o patrimônio cultural e a demarcação das zonas deve considerar:

I - a importância para a preservação da paisagem e memória arquitetônica e urbanística da cidade; **II** - a importância para a manutenção da identidade do bairro; **III** - o valor estético formal ou de uso social com a afetividade por ele criada; **IV** - tombamento.

Parágrafo Único - A lei referida no *caput* deverá estabelecer instrumentos jurídicos e parâmetros urbanísticos, além de planos específicos para a conservação, restauração e revitalização do patrimônio histórico-cultural.

Quanto ao uso do solo, estabelecem-se as relações com o espaço urbano “em função da intensidade, do padrão, da tipologia, do volume e da altura. Os diferentes requisitos condicionantes do funcionamento das atividades nas áreas urbanas têm o objetivo de harmonizar a relação entre as funções urbanas” (SOBRAL, 2008).

Disciplinar o uso e a ocupação do solo corrige e evita conflitos de funções, que podem deteriorar o ambiente urbano e comprometer a qualidade de vida dos moradores e usuários das áreas urbanizadas do município. (SOBRAL, 2008)

Foi estabelecido uso **residencial** (unifamiliar, multifamiliar, condominial); **misto** (classificados por área de ocupação); **comércio e serviços** (classificados por área de ocupação e pela especificidade do tipo de comércio ou serviço); **hospedagem; industrial**

(pequeno, médio e grande porte); e **especiais** (centro de convenções, universidade, uso militar, estádio, ginásio, centro administrativo, cemitério, matadouro, centro de abastecimento). Sobre o parcelamento do solo, o PDP (2008) incorpora os parâmetros estabelecidos pela Legislação Federal, Lei Federal nº 6.766/79, e as alterações propostas pela Lei nº 9.785/99, em consonância com o zoneamento proposto.

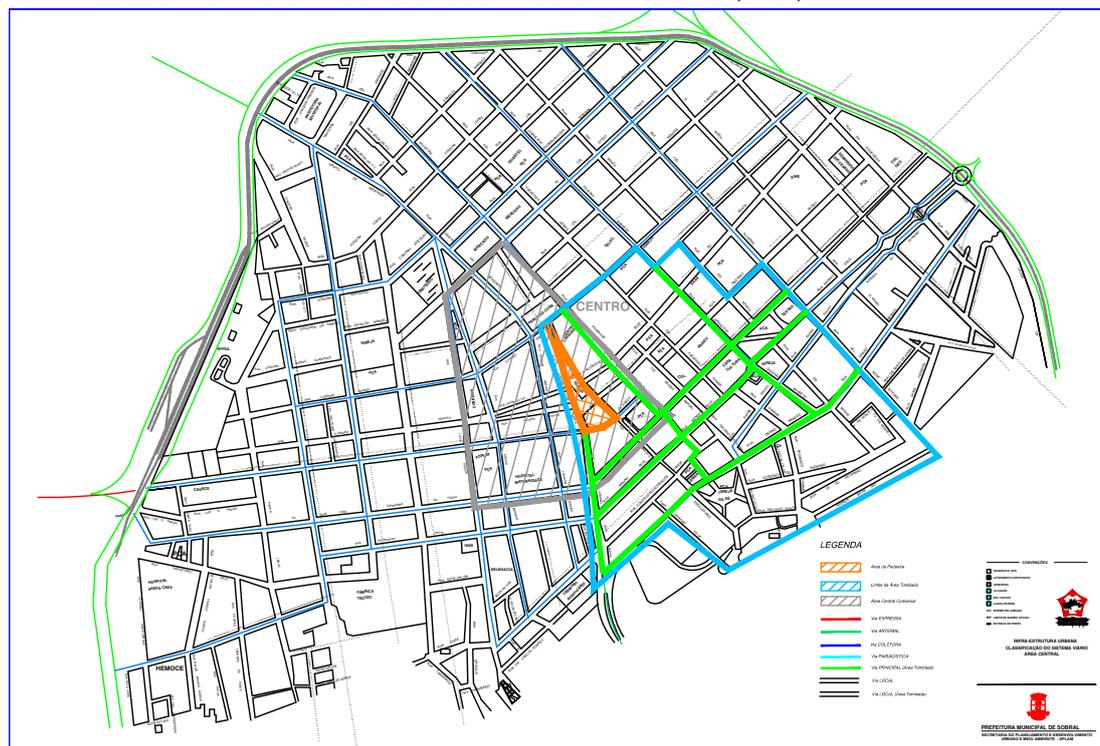
Art. 111 - O Poder Executivo Municipal deverá elaborar e encaminhar à Câmara Municipal de Sobral projeto de Lei de Parcelamento do Solo, de acordo com a Lei Federal nº 6.766/79, e em adequação a este Plano Diretor Participativo.

A distribuição da infraestrutura deve ser planejada conforme o zoneamento e as projeções estabelecidas. Para a distribuição dos serviços de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento de lixo e drenagem foram estabelecidos parâmetros conforme o adensamento. Para a distribuição dos serviços sociais, foi proposta a promoção de políticas urbanas vinculadas à dinâmica da cidade. Entende-se que “a qualidade de vida nas cidades, a expansão urbana, a preservação do ambiente natural e a vitalidade econômica, guardam estreita relação com a ocorrência de infraestrutura, e a sua ausência constitui um componente segregador do espaço urbano, causando valorizações diferenciadas, numa mesma região” (SOBRAL, 2008).

Para o Sistema Viário, tomou-se por base o que já havia sido proposto pelo PDDU (2000), porém assumindo a classificação e as nomenclaturas estabelecidas pelo Código Brasileiro de Trânsito, sendo “acrescida a classificação Via Paisagística e Via Principal e Local da Área Tombada por possuir características específicas e peculiares não pertinentes às características das outras vias” (SOBRAL, 2008). A implantação de ciclovias também passa a compor o arcabouço das definições da circulação urbana. Ressalta-se, ainda, o cuidado com as vias centrais, internas ao sítio tombado, e no entorno imediato do bairro centro, ou região intratrilhos (cf. FIGURAS 44 e 45).

As edificações pertencentes ao patrimônio histórico alocadas nesta área deverão ter seus entornos preservados como forma de garantir os aspectos estruturais, funcionais, culturais e históricos, por meio das vias principais que, além da circulação restrita com baixa velocidade, possuirão controle por modo de transporte. Isso posto, é de bom alvitre a definição de uma política de circulação e estacionamentos de veículos nos entornos citados. (SOBRAL, 2008)

FIGURA 44 - PROPOSTA PARA SISTEMA VIÁRIO DO CENTRO PDP(2008)



Fonte: SOBRAL (2008)

Eixos Estratégicos

As propostas de **Melhorias das Condições Urbanas dos Distritos** correspondem à sétima parte do documento. A principal base foi o material dos Fóruns Distritais, destacando as prioridades eleitas. As propostas podem ser agrupadas em soluções de articulações viárias e acessibilidade; e propostas de estruturação do espaço urbano por meio da criação de espaços públicos de qualidade, distribuições de serviços de infraestrutura básica e inserção de equipamentos sociais, sendo o meio natural elemento de ordenação e qualificação espacial.

A oitava parte apresenta as **Intervenções Estruturantes** para a sede municipal e para os distritos sobralenses. A apresentação das dezenove propostas se restringiu à nomeação das intervenções, sem qualquer descrição de escopo ou objetivo. Mediante os diagnósticos e pesquisas realizadas, pode-se deduzir os objetivos de algumas propostas, destacando:

- Para fortalecer os serviços de educação e saúde: implantação da Universidade Federal do Ceará e do Hospital Regional (projetos que já estavam em negociação quando da finalização do PDP (2008)).
- Para consolidar a estruturação urbana, tomando os recursos naturais como elementos articuladores da cidade, na sede municipal: urbanização da margem direita do rio Acaraú, urbanização do riacho Mucambinho (implantação iniciada em 2007) e ampliação do parque da Lagoa da Fazenda, incorporando a área do

aeroporto e ligando-o ao Parque da Cidade; e, nos distritos, a implantação de parque ecológico do rio Jaibaras (afluente do rio Acaraú).

- Para dinamizar a economia: projeto Sobral *shopping*, implantação de novo Parque de Exposição na cidade, ampliando-o para o conceito de parque urbano (proposta do governo estadual).
- Para melhorias no sistema de circulação e transporte coletivo: implantação de novo aeroporto no distrito de Jaibaras, implantação de bondinho na linha férrea da Av. Pericentral, criação de um terminal de transporte coletivo, para ordenar e retirar da área central o fluxo de veículos.
- Para qualificação do patrimônio histórico: comunicação e sinalização visual do centro, requalificação da estação ferroviária da REFESA e tombamento e urbanização dos mirantes Alto do Cristo (inserção de um centro cultural) e Mãe Rainha.

A nona parte trata das propostas para o **Meio Ambiente**, já apresentadas quando acima foram descritos os aspectos considerados nas propostas. Acrescentam-se as propostas de definição das unidades de conservação e das normas para delimitar áreas ou faixas de proteção ambiental e preservação permanente, conforme legislação ambiental vigente. O Projeto de Lei Complementar estabelece a criação de uma lei específica do meio ambiente e institui, como permanente, o Plano Municipal de Arborização Urbana, lançado em 2006.

Art. 54 - A **Política Municipal de Meio Ambiente** se fundamenta no art. 225 da Constituição Federal, na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), e demais normas dos órgãos federados gestores da questão ambiental e seus respectivos conselhos.

Art. 56 - A Política Municipal de Meio Ambiente articula-se às diversas políticas públicas e suas diretrizes serão estabelecidas em **lei específica**.

Art. 59 - Fica criado o **Sistema Municipal de Áreas Verdes e de Lazer** composto por:

I - áreas verdes públicas ou privadas significativas, parques e unidades de conservação; **II** - áreas de Preservação Permanente (APP) [...]; **III** - áreas públicas ou privadas, em situação de degradação ambiental; **IV** - áreas naturais preservadas em função da existência de populações tradicionais.

Art. 63 - O Plano Municipal de Arborização Urbana tem por objetivo estabelecer um processo de planejamento permanente, diagnósticos, preservação, manejo e implantação da arborização no sistema viário e nas áreas verdes no município de Sobral [...].

As duas partes finais deste documento, que tratam da **Definição do Sistema de Planejamento e Gestão** e da **Espacialização dos Instrumentos do Estatuto das Cidades**, foram detalhadas apenas no Projeto de Lei e nos mapas postos como Anexos da Lei Complementar Municipal. Expressos nos artigos abaixo:

Eixos
Estratégicos



Eixos
Estratégicos



Art. 177 - A gestão urbana é um processo que visa nortear e monitorar, de forma permanente e democrática, o desenvolvimento urbano do município de Sobral, em conformidade com as determinações desta Lei, da Lei Orgânica do município, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais instrumentos de política urbana e de planejamento municipal.

Art. 179 - O **Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SIPLAG)** compreende os canais de participação da sociedade na formulação de estratégias e gestão municipal da política urbana [...].

Art. 182 - O acompanhamento da avaliação das diretrizes gerais da política de desenvolvimento para o município de Sobral, pela sociedade civil, será exercido, em primeira instância, pelo **Conselho Municipal do Plano Diretor** e pelo **Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente** nas decisões que afetam a qualidade ambiental do município e, em instância superior, pela Câmara Municipal.

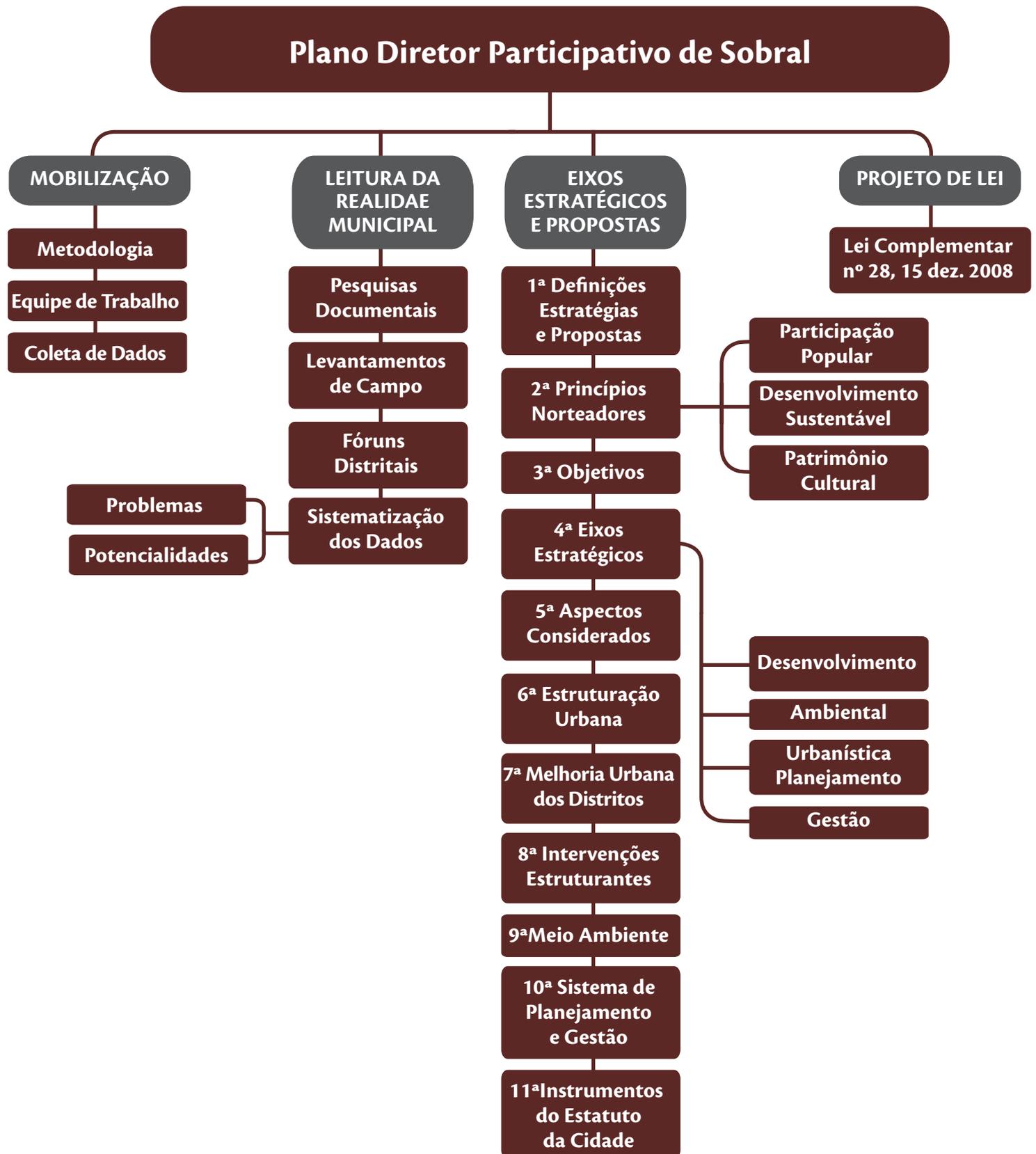
Art. 187 - O **Fórum de Conselhos Municipais e Políticas Públicas** será uma instância consultiva, com a função de promover articulação e integração das políticas públicas, devendo, para tanto, englobar todos os conselhos de políticas públicas e representantes das coordenadorias de planejamento dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

Art. 188 - A **Conferência municipal da cidade de Sobral** será realizada ordinariamente a cada dois anos, assegurada a participação de qualquer cidadão de Sobral.

Art. 189 - Compete à **Conferência municipal da cidade de Sobral**:

I - avaliar a implementação do Plano Diretor; **II** - apreciar as diretrizes da política urbana do município; **III** - sugerir ao Poder Público Municipal adequações nas ações estratégicas destinadas a implementação dos objetivos e das diretrizes deste Plano Diretor; **IV** - sugerir propostas de alteração da lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão.

Organograma 5



7. NORMAS DE PRESERVAÇÃO DO SÍTIO HISTÓRICO URBANO DE SOBRAL – NPSHUS

7.1 INVENTÁRIOS DO SÍTIO HISTÓRICO DE SOBRAL – 2003 A 2005

O tombamento do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico da cidade de Sobral pelo IPHAN está homologado pela Portaria Federal nº 392, de 28 de outubro de 1999. Desde então, a proteção da área é regida sob as normas do Decreto-Lei nº 25, que autoriza o tombamento de áreas de interesse nacional, e sob as disposições constantes na Constituição Federal de 1988 e no Código Penal Brasileiro⁴⁷. Essa legislação aborda o patrimônio cultural em linhas gerais, sendo necessária a criação de parâmetros específicos que definam a ocupação e o uso do solo, a utilização dos espaços públicos, a regulamentação do espaço aéreo, a utilização dos edifícios de interesse histórico, as políticas de incentivo, a proteção e as propostas de requalificação do espaço urbano e dos edifícios culturais. O Estudo de Tombamento de Sobral (ETF/Sobral)⁴⁸ apresenta apenas recomendações, pois não tem força de lei. O ETF/Sobral, então, norteou e instruiu as normas de proteção elaboradas pelo IPHAN em 2008. O primeiro passo para a legislação específica foi a atualização dos estudos consolidados em 1997, por meio da realização de inventários sobre o conjunto arquitetônico e urbanístico tombado. Os inventários foram patrocinados pelo Ministério da Cultura, por meio do Programa Monumenta⁴⁹.

A cidade de Sobral foi contemplada com quatro inventários, todos realizados pela consultoria HURB Pesquisas, Planos e Projetos, cuja equipe de arquitetos foi treinada e permaneceu em contato com os técnicos do IPHAN durante os levantamentos e sistematização dos dados. O primeiro inventário foi realizado em 2002 e os outros três inventários no ano de 2005: Inventário Nacional de Bens Imóveis de Sítios Urbanos Tombados (INBI-SU), Inventário de Bens Arquitetônicos (IBA), Inventário das Fachadas das Quadras (INFAC) e Inventário Nacional de Configurações do Espaço Urbano (INCEU).

47 O Decreto Lei nº 25/1937, regulamentado pela Portaria nº 10/1986, autoriza o tombamento federal. Art. 1º: “Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”. Na Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios proteger documentos, obras, monumentos, paisagens naturais, sítios arqueológicos e outros bens culturais. Os danos e ameaças ao patrimônio são punidos, o Código Penal considera crime destruir, inutilizar ou deteriorar coisa tombada em virtude de valor artístico, arqueológico ou histórico.

48 Sobre o Tombamento, cf. Capítulo II, ETF/Sobral, p. 76

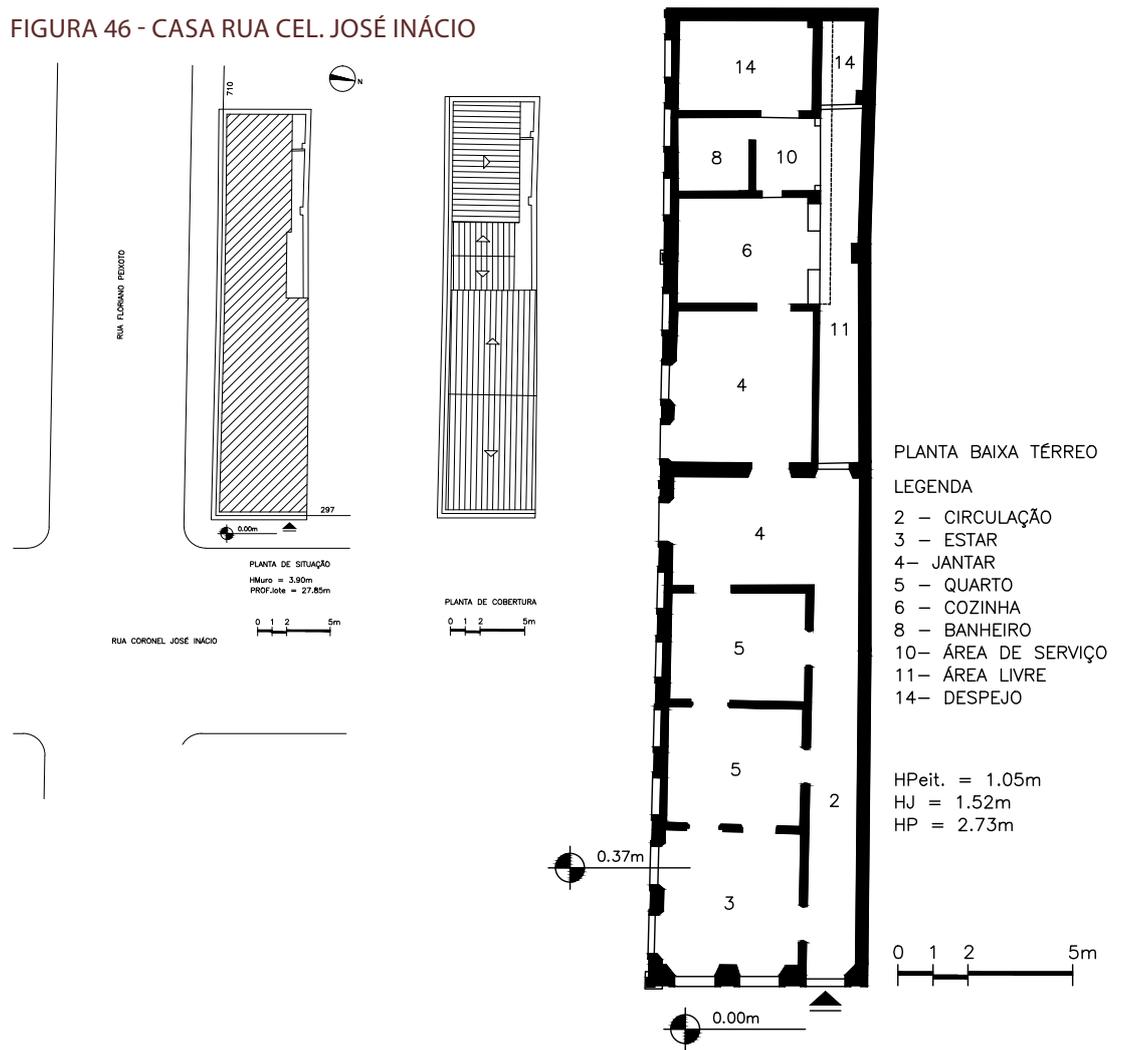
49 O Monumenta é um programa estratégico do Ministério da Cultura. Seu conceito conjuga a recuperação e preservação do patrimônio com o desenvolvimento econômico e social. Atua em cidades protegidas pelo IPHAN e conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o apoio da Unesco.

O **INBI-SU** é o inventário mais difundido por ter sido o primeiro sistematizado pelo IPHAN, foi criado entre 1980 e 1990 para apoiar ações de conservação, restauração, promoção e gestão do patrimônio por meio do registro de bens imóveis que possuem características originais ou minimamente descaracterizadas. Os registros físico-arquitetônicos dos bens culturais são realizados por meio do levantamento métrico, iconográfico e fotográfico da edificação. O produto gerado são representações gráficas da planta de situação e locação do imóvel, das plantas baixas de todos os pavimentos e da planta de cobertura da edificação. Em complementação, são inventariados, em formulários-padrão, fotografias das fachadas e dados sobre o estado físico das edificações e dos lotes: materiais construtivos, elementos arquitetônicos, conservação, tipologias, usos, vegetação, etc. Também é registrada a situação socioeconômica dos proprietários ou moradores (cf. FIGURA 46). O inventário permite traçar a evolução das formas de uso e ocupação das edificações, das tipologias arquitetônicas existentes, dos materiais e sistemas construtivos utilizados e dos costumes de cada período histórico identificado. Em Sobral, o INBI-SU iniciou-se em novembro de 2001 e foi concluído em 2002. Devido ao alto grau de descaracterização do conjunto tombado, dos mais de 1000 imóveis apenas 247 foram selecionados para o inventário. Conforme a FIGURA 47 verifica-se que os imóveis levantados se encontram dispersos nas poligonais de proteção, demonstrando que Sobral não possui um conjunto urbano histórico consolidado por edificações que conservam suas características originais.

O **IBA** se diferencia INBI-SU pela seleção dos edifícios inventariados e pela ampliação dos registros. O IBA inventaria apenas bens monumentais ou com arquitetura excepcional. Normalmente o inventário destina-se a edifícios tombados individualmente pelo IPHAN, sendo bastante difundido. O inventário também objetiva auxiliar na conservação, restauração, promoção e gestão da preservação do bem tombado. Os levantamentos métricos e desenhos técnicos não se limitam às plantas baixas, englobam as fachadas e os cortes longitudinais e transversais, catalogando detalhes construtivos, estruturais, arquitetônicos e ornamentais do monumento. Dados históricos, elementos arquitetônicos, materiais e sistemas construtivos, estado de conservação e ambiência do edifício compõem o levantamento físico-arquitetônico, sistematizados no **Formulário Geral**, no **Formulário do Estado de Conservação** e no **Formulário de Levantamento Fotográfico e Representação Iconográfica**⁵⁰.

50 O Formulário Geral registra a identificação e a descrição do imóvel: uso, cronologia, intervenções ocorridas, tipologia, estado de preservação e ambiência. O Formulário do Estado de Conservação investiga o comprometimento da estrutura, os elementos arquitetônicos de composição do edifício e os riscos potenciais, como os tipos de instalação. O Formulário de Levantamento Fotográfico e Representação Iconográfica consta das identificações e legenda informações relativas a fotos e representações gráficas - digitalizados (IPHAN, 2005).

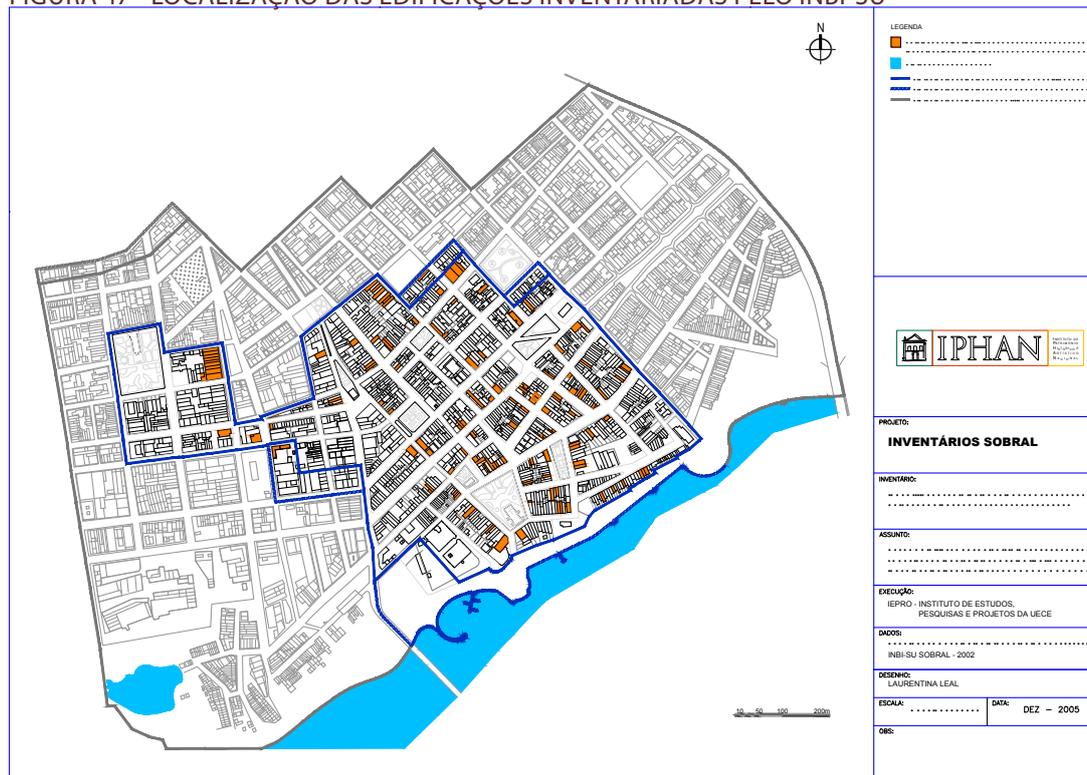
FIGURA 46 - CASA RUA CEL. JOSÉ INÁCIO



Fonte: IPHAN - INBI-SU (2003)



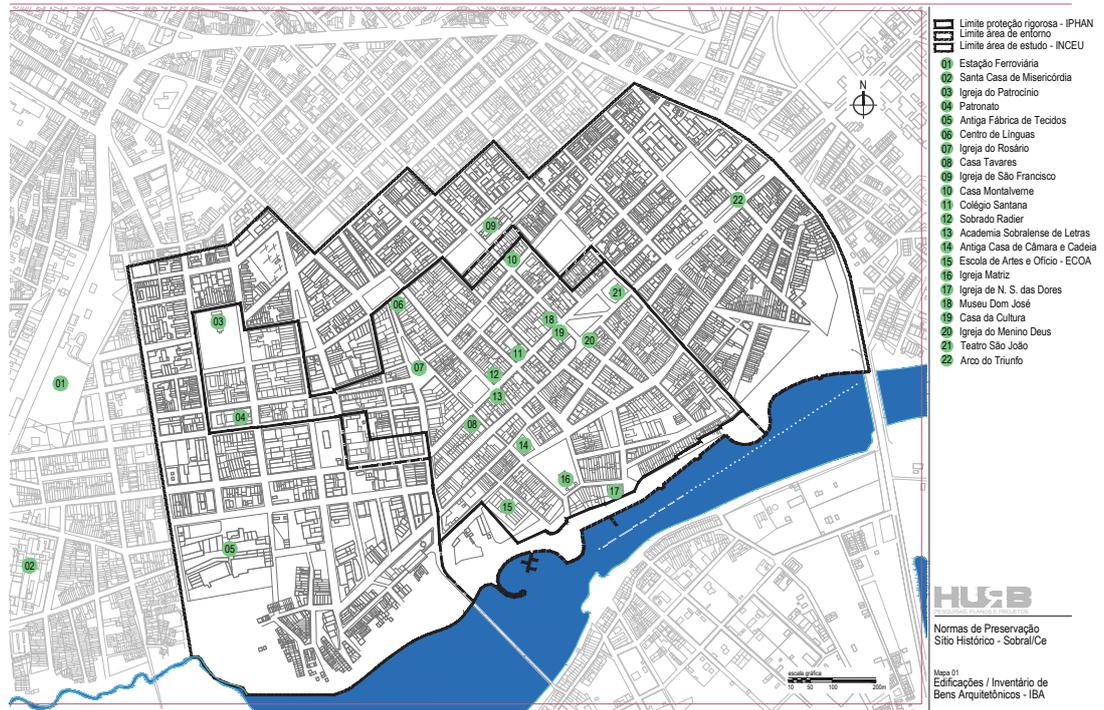
FIGURA 47 - LOCALIZAÇÃO DAS EDIFICAÇÕES INVENTARIADAS PELO INBI-SU



Fonte: IPHAN - INCEU (2005)

O **IBA** realiza o levantamento histórico para referenciar a identificação dos modos de construção, das tipologias, da contextualização e função urbana, social, econômica e cultural dos monumentos, assim como contribui para investigar a existência de reforma ou reconstrução e mudanças de uso ou função do edifício. As informações devem ser coletadas em livros, bibliotecas, arquivos documentais do IPHAN ou de outras instituições locais ou regionais. A pesquisa histórica é apresentada em forma de texto e em formulários-padrão: Formulário I - **Cadastramento das Instituições de Pesquisa**, Formulário A - **Levantamento das Fontes Arquivistas** e Formulário B - **Levantamento das Fontes Bibliográficas**. O IPHAN relacionou, em Sobral, vinte e dois monumentos para serem inventariados no método IBA, dos quais cinco monumentos encontram-se fora do perímetro de preservação rigorosa e alguns deles até fora do perímetro de entorno (cf. FIGURAS 48 E 49).

FIGURA 48 - MONUMENTOS INVENTARIADAS PELO IBA



Fonte: IPHAN (2008)

O **INCEU** adota o método topoceptivo utilizado no EFT/Sobral, abordando aspectos arquitetônicos, urbanísticos e paisagísticos no âmbito do espaço urbano, do qual os edifícios são parte. O INCEU é um inventário urbano, onde a apreensão do espaço se dá pela percepção visual e pela representação geométrica. A metodologia estabelece três etapas de trabalho. A primeira etapa é a análise ao nível geométrico dos elementos arquiteturais e urbanísticos, em que a coleta de dados, sistematizadas em formulários-padrão, ocorre em sete categorias: planta baixa, planos verticais, elementos do sítio físico, elementos edíficos, elementos de engenharia urbana, elementos complementares (sinalização, propagandas, mobiliário urbano) e estrutura interna do espaço (identificação de unidades morfológicas e relação física e visual com o entorno imediato)⁵¹. A segunda etapa de trabalho é a análise ao nível da percepção visual, em

51 As categorias de representação geométrica do espaço (B) se subdividem em elementos. **B1-Planta Baixa** estuda o plano horizontal e observa os elementos: malha (traçado viário), macroparcelamento (quadras), microparcelamento (lotes) e relação cheios e vazios (ocupação do solo). **B2-Planos Verticais** estuda o plano vertical pelos elementos: linha de coramento (silhuetas das paisagens), sistema de pontuação (picos, pontos altos das silhuetas das paisagens) e linha de força (destaques nas silhuetas das paisagens). **B3-Sítio Físico** avalia o relevo (cortes no terreno), a vegetação (intensidade) e as águas de superfície (forma e relação com a cidade). **B4-Edifícios** analisa as relações intervolumétricas (recuos - contiguidade), a volumetria (corpo e cobertura), as fachadas (dimensões, composições, aberturas, cores e revestimentos) e cataloga edifícios bases (tipologias comuns) e destaques (monumentos ou diferenciados). **B5-Engenharia Urbana** avalia as conexões viárias (pontes, viadutos, túneis) e as intervenções no relevo (contenções, arrimos, talude) e nas superfícies hídricas (piers, cais, barragens). **B6-Elementos Complementares** analisa elementos na composição e identidade, como sinalização, veículos de propaganda, acabamentos urbanísticos (pavimentação, canteiros, cercas, muros, balustradas), pequenas construções, mobiliário urbano e elementos escultóricos. **B7-Estrutura Interna do Espaço** síntese das categorias analisadas (B1 a B6) para área de entorno; enfatizando a configuração de unidades morfológicas e as relações e conexões físicas e visuais com a área tombada.

que a coleta de dados se estabelece a partir da percepção de um observador que caminha pela cidade ou a observa à distância. Os dados são apresentados em formulários-padrão coletados nos percursos e visuais à distância definidos para a compressão de toda área (Categoria dos Eventos Gerais, Campos Visuais e Efeitos Visuais⁵²).

A terceira etapa do INCEU é a caracterização de Partes Temáticas do Sítio Histórico. Os dados coletados são sobrepostos e então são definidas áreas com características comuns, zoneado o sítio em Partes Temáticas para as quais são estabelecidas recomendações e diretrizes de intervenção e preservação. Este produto final pode ser uma ferramenta de inserção dos parâmetros de preservação nos instrumentos de planejamento urbano, quando o microzoneamento da área tombada e as recomendações são incorporados ao macrozoneamento da cidade e às legislações de uso e ocupação do solo urbano. As recomendações do INCEU contribuem para a elaboração das normas específicas de preservação, ao estabelecer parâmetros para novas intervenções arquitetônicas e urbanas.

Em Sobral, o INCEU considerou o perímetro de preservação rigorosa do IPHAN e, para a categoria elementos edifícios, foram incluídos os 247 imóveis inventariados pelo INBI-SU. O entorno protegido é inventariado pela categoria estrutura interna do espaço (primeira etapa) e pelas visuais de aproximação do sítio tombado (segunda etapa). As visuais externas e os percursos definidos em 1997 no ETF/Sobral foram repetidos no INCEU para que a comparação dos estudos pudesse engrandecer o conhecimento da área e identificar as transformações ocorridas no período de oito anos. Como produto final, foram definidas nove partes temáticas, nomeadas segundo os principais monumentos ou elementos que elas continham. O zoneamento de uma área pequena em nove zonas reforça a forte heterogeneidade do sítio tombado sobralense, assim como confirma a pouca contiguidade e continuidade das tipologias arquitetônicas e forma de uso e ocupação do solo urbano na área (cf. FIGURA 50). O texto conclusivo do INCEU reflete as principais características físicas das nove zonas:

Remontando o panorama urbanístico da cidade de Sobral, verifica-se que, nos últimos 30 anos, a dinâmica do crescimento e a falta de controle urbano efetivo promoveu a destruição e a descaracterização de boa parte do seu acervo arquitetônico, o que acabou

52 As categorias de percepção do espaço são apresentadas em três formulários: **Eventos Gerais** analisa as estações (paradas de estímulo visual) e os intervalos (distâncias entre as estações) dos percursos; **Campos Visuais** analisa os campos visuais dos percursos; e **Efeitos Visuais** classifica os efeitos topológicos, perspectivos e semânticos de cada campo visual anteriormente analisado.

gerando uma leitura descontínua de seu sítio histórico. Assim, o conjunto edificado datado dos séculos XVIII, XIX, XX e XXI está atualmente marcado pela miscelânea de arquiteturas expressa pela justaposição de imóveis com diversidade tipológica e de escala. [...] Contudo, a análise das sete categorias que compõem o Inventário de Configurações de Espaços Urbanos da cidade de Sobral levou à verificação de que, dentro de tal heterogeneidade tipológica, existem peculiaridades que determinam a divisão do sítio histórico de Sobral em nove partes temáticas: Patrocínio, Rosário, São Francisco, Gangorra, Menino Deus, Sé, Santo Antônio, Acaraú e Beira-Rio. [...] Nesse contexto, o uso do solo foi um dos principais balizadores do zoneamento, visto que, além de interferir diretamente na composição dos elementos edilícios, é gerador da intensidade dos fluxos de pessoas e veículos, além de influir na disposição dos elementos complementares de cada área. Sendo, portanto, um fator condicionante da forma assumida pelo espaço urbano. Logo, cada uma das zonas congrega um perfil distinto, assemelhando-se em determinados aspectos, mas apresentando características específicas que lhe dão identidade⁵³. (IPHAN (INCEU), 2005)

O **INFAC** é um dos mais novos inventários do IPHAN. Apesar de serem inventariadas as edificações, com o levantamento métrico, iconográfico e fotográfico das fachadas, o inventário tem dimensão urbana. O INFAC visa à montagem dos perfis das quadras do sítio histórico, subsidiando a análise das tipologias arquitetônicas, gabaritos, contiguidade, aberturas, ritmos, cores e texturas das fachadas⁵⁴ e contribuindo para elaboração de normas de preservação e critérios de intervenção (cf. FIGURA 51). Esse é um inventário de imediata utilização para a preservação, pois possibilita o estudo das intervenções arquitetônicas e urbanísticas e suas relações com edificações existentes e pode ser incorporado nas legislações de ocupação do solo e códigos de obras e posturas que

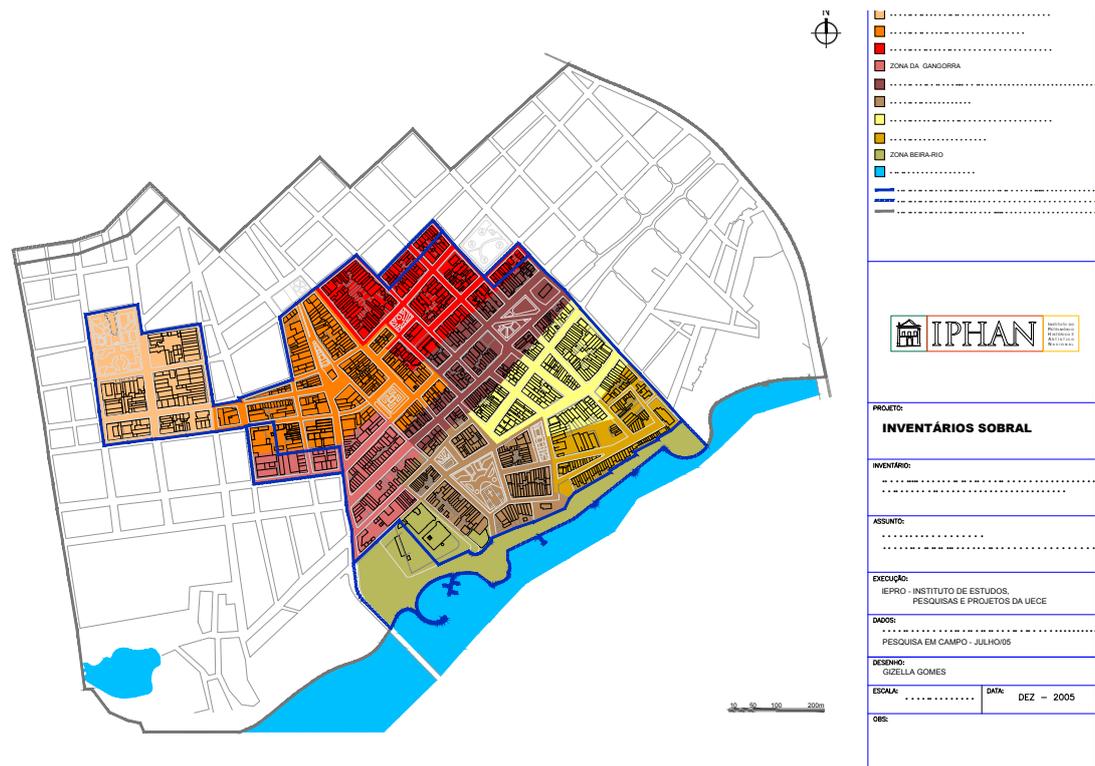
53 Zona do Patrocínio: residencial, traçado ortogonal e vias mais amplas, bastante arborizadas, elemento estruturante Igreja do Patrocínio. Zona do Rosário: setor de comércio intenso, segunda área mais antiga do sítio, marcada pela profusão de propaganda e marquises (poluição visual), elemento estruturante Igreja do Rosário. Zona do São Francisco: predomínio do uso residencial, traçado ortogonal, bastante arborizada e elemento estruturante a Igreja de São Francisco; assemelha-se à Zona do Patrocínio estando separada pela Zona do Rosário. Zona da Gangorra: vias de caixa reduzidas, tipologia recorrente galpões com usos relacionados a serviços de oficina mecânica, e área bastante árida. Zona do Menino Deus: uso misto (residencial e serviços), espaço simbólico que congrega importantes monumentos: Igreja do Menino Deus, Colégio Santana, Museu Dom José, Casa de Cultura e Teatro São João, vegetação diversificada (praças). Zona da Sé: traçado viário espontâneo, elemento estruturante é a Igreja Matriz, zona mais antiga do sítio - principal referencial simbólico da área que reúne os monumentos: Câmara Municipal, Igreja das Dores, antiga Fábrica Santa Emilianiana e Casa do Capitão-Mor. Zona do Santo Antônio: predomínio do uso residencial, com miscelânea de tipologias, edifício destaque Igreja de Santo Antônio, incorpora importantes vias da zona central. Zona do Acaraú: predomínio residencial, tipologias arquitetônicas mais simples e em sua maioria, ocupadas por uma população de baixa renda. Zona da Beira-Rio: calçadão paisagístico do rio Acaraú na faixa definida pelas pontes Otto de Alencar e José Euclides Ferreira Gomes, destaque pela relação direta com o rio Acaraú.

54 O levantamento ocorre por meio de representação iconográfica – croquis e fotografias com campo visual paralelo às fachadas, registrando, também, detalhes arquitetônicos quando relevantes. Após a elaboração dos croquis, é realizado um levantamento métrico das principais dimensões que possibilitem a digitalização dos desenhos técnicos com o auxílio do programa Autocad. As informações mínimas necessárias que devem constar nos croquis que darão origem aos perfis digitalizados são a dimensão das testadas das fachadas, com os recuos laterais; a altura das portas e janelas, inclusive peitoris; o espelho e o número de degraus das escadas, assim como eventuais diferenças nesses dimensões; e pontos de cumeeira ou altura de platibanda das cobertas. Os croquis e a montagem das fotos são identificados e catalogados, pois também compõem arcabouço do produto final dos inventários.

compõem os planos diretores municipais, sendo intersecção entre o preservar e o planejar das cidades-patrimônio. Em Sobral, o INFAC foi realizado no perímetro de preservação rigorosa composta por 68 quadras, das quais oito correspondem a áreas livres de praças. Os perfis foram montados por ruas e as praças foram esquematicamente representadas.

Os inventários IBA, INCEU e INFAC foram realizados em 2005. O INFAC foi o primeiro a ser realizado, pois os perfis das fachadas foram utilizados tanto no IBA, quanto no INCEU (elementos edíficos). O conjunto dos inventários agrupam importantes informações técnicas que, além de contribuir para as ações e projetos de conservação, restauração e preservação dos bens culturais e do espaço urbano tombado, ofertam dados para balizar a elaboração das normas de preservação do conjunto arquitetônico e urbanístico de Sobral, necessárias para ordenar a gestão do sítio tombado.

FIGURA 50 - MCIROZONAMENTO PROPOSTO PELO INCEU



Fonte: IPHAN-INCEU (2005)

7.2 NORMAS DE PRESERVAÇÃO DO SÍTIO HISTÓRICO URBANO DE SOBRAL (NPSHUS) (cf. ORGANOGRAMA 6)

As Normas de Preservação do sítio histórico urbano de Sobral (NPSHUS) é o último documento analisado nesta dissertação. Ele encerra o ciclo de planos de desenvolvimento urbano e preservação patrimonial realizado entre 1997, quando iniciado o ETF/Sobral (1997), até 2008, quando concluídos o PDP (2008) e as NPSHUS (2008).

O processo de elaboração das NPSHUS produziu oito relatórios. O **1º relatório - Plano de Trabalho**, apresenta que a elaboração ocorreu em três etapas: **estruturação do trabalho, diagnóstico e elaboração das normas**. Destaca-se, ainda, que a equipe de elaboração das normas foi composta por técnicos e consultores que conheciam a realidade sobralense e a intenção de interação entre as ações realizadas do IPHAN e da Prefeitura Municipal de Sobral. A aprovação de intervenções urbanas é atividade da municipalidade por meio dos instrumentos de planejamento urbano, no entanto, por se tratar de área de tombamento federal, o IPHAN tem atribuição de gerir a preservação do sítio tombado. Essa sobreposição de funções é um dos indicativos da importância da interação entre o planejar e o preservar das cidades-patrimônio.

O **2º relatório – Diagnóstico de Demandas e Critérios de Avaliação** inaugura a segunda etapa da elaboração com o diagnóstico das demandas de intervenção urbana e arquitetônica que estavam ocorrendo no sítio histórico de Sobral e quais os critérios que estavam sendo utilizados pelos técnicos do IPHAN⁵⁵ e da Prefeitura para aprovação dos projetos de intervenção nos bens patrimoniais.

Quando se trata da gestão do centro histórico de Sobral, é importante considerar a visão (e muitas vezes a superposição) de atribuições entre a PMS⁵⁶ e o IPHAN, os instrumentos de que cada uma dessas instâncias dispõe e a natureza e a qualidade da articulação entre elas. De um lado, a PMS, munida da legislação urbanística [...] é responsável pela operacionalização da política urbana (regulamentação e fiscalização do parcelamento, do uso, da ocupação do solo e dos aspectos construtivos). Do outro, o IPHAN, no uso de sua tutela sobre a área tombada, incorpora e integra critérios complementares (e certamente mais específicos e restritivos), relativos à preservação do objeto de interesse do tombamento. (IPHAN, 2008, (R2) p. 10)

55 O sítio histórico de Sobral está submetido à 4ª Superintendência Regional do IPHAN que, para melhor administrar a preservação do patrimônio nacional, implantou um escritório técnico na cidade, sendo este o responsável por atividades de assessoria, avaliação de projetos e fiscalização de obras nas áreas tombadas e de entorno.

56 Prefeitura Municipal de Sobral.

No Diagnóstico, destacam-se o PDP (2008) e a incorporação do Estatuto da Cidade: “a atualização dos PDDU em vigor à luz do Estatuto da Cidade tornou-se especialmente imperativo para as cidades como Sobral, nas quais as ações de preservação de seus sítios tombados, empreendidas pelo poder municipal, carecem de suporte legal” (IPHAN, 2008, p. 11). Também recorda-se que o “marco referencial legal existente”⁵⁷ é limitado e não possibilita uma precisa gestão do patrimônio cultural nacional. Os inventários (INBI-SU, IBA, INFAC, INCEU) “certamente constituem importantes instrumentos para a orientação das condutas no sítio”, e ressalta-se que SHU de Sobral é “um dos únicos no Brasil a reunir quantidade e variedade de levantamentos e documentação”, de modo a contribuir com a celeridade do “processo, já em andamento, de construção de uma prática de preservação” (IPHAN, 2008, p. 18). Dos quatro inventários realizados, destaca-se o INCEU, “pela natureza das conclusões que enseja e pelo indiscutível diálogo que trava com a NPSHS. Também, [...] porque a referida peça constitui o alicerce para a definição do microzoneamento do PDP/ Sobral.” (IPHAN, 2008, (R2) p. 19).

A análise dos processos, dos estudos sobre os critérios adotados e das entrevistas realizados procurou compreender as demandas de intervenção e critérios de avaliação, concluiu-se que:

A preservação do SHU de Sobral constitui hoje um desafio, na medida em que o crescimento da cidade, nas últimas décadas, impôs uma dinâmica urbana não acompanhada pelos mecanismos de controle de que dispõem a PMS e o IPHAN. Diante do quadro apresentado, de articulação delicada e divisão de competências, nem sempre claras, entre as citadas instituições na gestão do sítio e da falta de aparato legal de regulamentação específica das condutas de fiscalização e análise consideradas [...]. Os exames das intervenções submetidas são feitos caso a caso, o que obviamente deixa margem para questionamentos, [...] das condutas adotadas pelo IPHAN na gestão do sítio, fragilizando a compreensão da importância e da legitimidade do trabalho. (IPHAN, 2008, (R2) p. 94)

As NPSHUS pretende definir critérios de análise dos projetos, normatizar a fiscalização, balizar ações públicas e privadas de recuperação, restauro, reformas no sítio tombado; assim como estabelecer as atribuições da Prefeitura e do IPHAN e incorporar normas para as áreas de entorno.

57 Decreto-Lei nº 25/1937, sua regulamentação: Portaria nº 10/1986. Constituição Federal Brasileira de 1988, artigos: 23, 24, 30 e 126. Código Penal Brasileiro: Título II, Dos Crimes contra o Patrimônio. Lei de Crimes Ambientais, Lei Federal nº 9.605/1998, Dos Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural.

NPSHUS

Como os inventários são “eficazes instrumentos de conhecimento e pesquisa utilizados para a apreensão das características fundamentais dos bens de relevância artística e cultural”, o **relatório 3 – Estudos Realizados** objetivou a “análise crítica dos estudos pós-tombamento, buscando esclarecer em que medida os inventários podem fornecer importantes subsídios para orientar o planejamento urbano, em geral, e as Normas de Preservação para o SHU de Sobral, em particular” (IPHAN, 2008, p. 7). Após a análise, concluiu-se que as formas de inventários que se limitavam a identificações e registros vêm se transformando em complexos sistemas de informações que possibilitam leituras polivalentes das realidades patrimoniais e, portanto, subsidiam a elaboração de normas gerais de preservação. Especificamente para Sobral, concluiu-se que:

Tomados individualmente ou em conjunto, tais estudos apresentam uma série de aspectos passíveis de serem utilizados nas NPSHS, especialmente no que se refere à criação de índices de controles urbanísticos (taxas de ocupação e de permeabilidade, recuos, gabaritos, entre outros), a partir da identificação dos bens imóveis constituintes da SHU de Sobral, com as suas localizações, características morfológicas, dados sobre inserção urbana, graus de conservação etc. [...] Cabe constatar, entretanto, que, dentre os quatro inventários, o INCEU deverá ser o mais indicado como peça de referência para a feitura das Normas de Preservação, uma vez que propõe não apenas a divisão territorial do sítio tombado em setores morfológicos, passíveis de serem utilizados como unidades de planejamento, mas, sobretudo, dispõe de síntese diagnóstica de cada uma delas. (IPHAN, 2008, (R3) p. 20)

NPSHUS

O **4º relatório** trata do **Diagnóstico e Análise da Dinâmica Urbana de Sobral** | **da Interação entre o Sítio Histórico e a Cidade**. O relato considera a elaboração do PDP (2008) e assume as informações constantes em “Leitura da Realidade Municipal”. Dentre os questionamentos da análise, destacam-se os que buscam responder qual a relação entre o planejar e o preservar na cidade de Sobral:

Que tipo de crítica pode ser feita ao PDDU/Sobral no que diz respeito a pouca atenção dada à preservação do sítio histórico? Mais especificamente, poder-se-ia apontar consequências de uma ou outra diretriz e/ou da opção pelo zoneamento de uso do solo da forma como foi feito? Os grandes projetos urbanos recém-implantados em Sobral podem ser considerados vetores de orientação de tendências específicas no sítio tombado e em seu entorno? [...] Já é possível identificar partido, estratégias e/ou definições gerais do PDP/Sobral em elaboração que trarão impactos sobre as dinâmicas do sítio e do entorno? (IPHAN, (R4) 2008, p. 7)



Sobre a **dinâmica urbana**, destaca-se que “a poligonal de preservação rigorosa do SHU/Sobral tem proporção reduzida em relação à área urbana total da sede municipal” (IPHAN, 2008, (R4) p. 12); o rio Acaraú e a via férrea estruturam a cidade; “a radiocentricidade do desenho não é gratuita, [pois] sua convergência remete justamente a atração oferecida pelos monumentos e espaços referenciais inscritos no SHU” (IPHAN, 2008, (R4) p. 12); (FIGURA52) a topografia condiciona a ocupação (habitação em áreas alagáveis); residências de médio padrão predominam o uso residencial; comércio e serviços se concentram no sítio histórico; o uso institucional está pulverizado no bairro centro e o local do atual aeroporto é inadequado. Por Sobral ocupar a posição de polo regional possui

uma especificidade das mais importantes: o fato de testemunhar transformações estruturantes nos últimos dez anos, notadamente fruto da atuação das últimas gestões municipais. Remete-se, aqui, a investimentos maciços em intervenções de restauro, reforma e qualificação de edificações e espaços públicos da sede, que, concentrados na área central (embora não restritos a ela), descrevem um dinamismo particular, que certamente provoca impactos presentes e futuros os mais diversos e contundentes, a serem considerados. (IPHAN, 2008, (R4) p. 9)

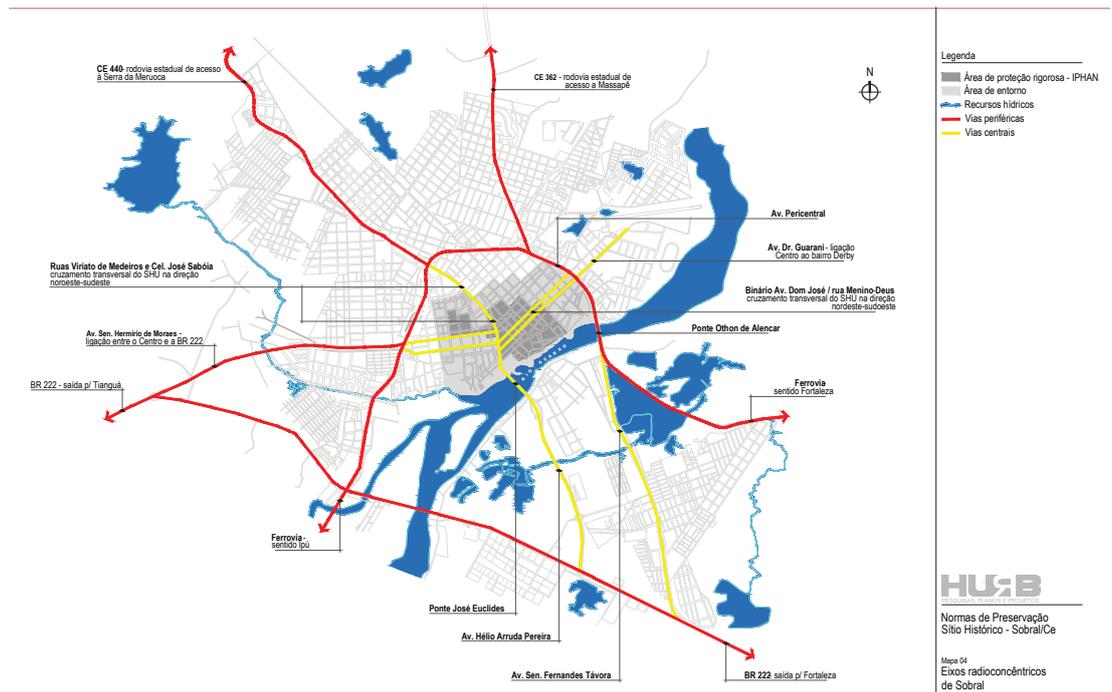


Sobre o **PDDU (2000)** e sua influência na atual configuração e dinâmica urbana, foi diagnosticado que

o PDDU/Sobral, de vigência atual, embora aprovado em 2000, no ano seguinte ao do tombamento do SHU, não foi capaz de garantir o necessário e desejado alinhamento de objetivos com as questões de preservação perseguidas pela 4ª Superintendência Regional do IPHAN. Muito pelo contrário, há uma crítica generalizada que recai sobre seu teor conceitual e sobre o modo como o citado instrumento desconsidera as questões afeitas ao processo que, na época de sua elaboração, já se iniciava. (IPHAN, 2008, (R4) p. 25)

Sobre as incoerências do PDDU (2000) ressaltou que “o zoneamento não rebate com clareza os limites da poligonal de preservação rigorosa e seu entorno” (IPHAN, 2008, (R4) p. 25); o modelo de Vizinhanças “não reforça a identidade e a relevância histórica, simbólica e referencial do SHU/Sobral” (IPHAN, 2008, (R4) p. 25); os indicadores urbanos não foram direcionados às especificidades da área de preservação rigorosa. No entanto, destacam-se os projetos estruturantes que orientam a ação pública em Sobral e a proposta de descentralização dos setores industriais, “pois relaxa pressões sobre o centro” (IPHAN, 2008, (R4) p. 26).

FIGURA 52 - EIXOS RADICONCÊNTRICOS



Fonte: IPHAN-INCEU (2005)

NPSHUS



Para alicerçar a reflexão sobre **as Tendências**, propôs-se, como ponto de partida, a dialética entre o preservar e o desenvolver da cidade, condicionados pelo patrimônio cultural como fator de atração de crescimento e desenvolvimento urbano aos moldes do discurso estratégico do planejamento urbano.

Propõe-se como ponto de partida uma reflexão acerca da contradição descrita pelo próprio SHU/Sobral enquanto unidade protegida pelo tombamento, uma vez que, desse modo, se situa ora como núcleo de crescimento e valorização, ora como fator de repulsão e estagnação. De um lado, são aumentadas a sua visibilidade e a sua dimensão simbólica pela ampliação da infraestrutura instalada e pela execução de melhorias urbanas e arquitetônicas diversas; de outro, passa a ser menos atrativo à implantação de determinadas atividades – que repele para outras áreas da cidade, pelas restrições construtivas a que está submetido. Essa dialética de atração-repulsão ensejada pela existência da área de preservação rigorosa, que se prefere entender como núcleo irradiador de crescimento e desenvolvimento, manifesta-se, portanto, e na escala da sede como um todo, por meio do adensamento crescente do SHU/Sobral, de seu conseqüente transbordo para a periferia imediata e da geração e fortalecimento de novas e específicas demandas em pontos estratégicos da cidade, fora dos limites do centro. (IPHAN, 2008, (R4) p. 27)

A consolidação das áreas de expansão urbana está nos eixos de entrada e saída da cidade (diagnóstico do PDP (2008)), as de maior impacto para o sítio histórico são os eixos

de travessia do rio Acaraú. A análise também considerou sobre os projetos implantados nos últimos anos. A urbanização da margem esquerda do rio Acaraú é “o [projeto] que seguramente trouxe maior impacto sobre o SHU/Sobral” (IPHAN, 2008, (R4) p. 31), mudando a apreensão e a relação da cidade e da população com o rio e valorizando a área; já se identifica crescente demanda de intervenções e mudanças nas formas de ocupação, além da valorização da margem direita do rio. No centro, foram implantados vários projetos⁵⁸ de reformas ou restaurações de praças e edificações históricas que influenciam a atual dinâmica urbana e apontam tendências de valorização imobiliária, de incremento nas intervenções, de adensamento dos usos de comércio e serviços, de alterações da forma de ocupação, especialmente para atender a estabelecimentos de grande porte como supermercados e lojas de departamento, e serviços especializados de saúde, educação e estética (clínicas e cursos); e apontam possibilidades de priorizar o fluxo de pedestres, de requalificar as fachadas e regular os engenhos publicitários e de conscientizar a população das vantagens do tombamento. Outra forte tendência é o adensamento habitacional no centro, especialmente com a verticalização e a construção de unidades destinadas à população universitária. Mediante os adensamentos, alerta-separa a sobrecarga das redes públicas e dos serviços urbanos, notadamente sobre o sistema viário. O Centro de Convenções e o Parque da Cidade estão externos aos trilhos, mas também alteraram a dinâmica urbana por valorizar as áreas de entorno e incentivar o mercado imobiliário, cuja maior interferência no patrimônio é a tendência à verticalização e o fechamento das visadas na serra da Meruoca (cf. FIGURA 53).

Em 2008, foram iniciadas as implantações dos projetos da urbanização do Mucambinho e restauração e adaptação da fábrica de tecidos para abrigar o *campus* da Universidade Federal do Ceará (UFC). Esses projetos de requalificação urbana dão continuidade à valorização e à mudança da relação da cidade com o rio Acaraú, introduzindo mais uma área urbana no âmbito da valorização comercial e imobiliária que, unidas às áreas do *Boulevard* do Arco e as próximas à Universidade Vale do Acaraú e do Hospital do Coração (Bairro Derby), apontam regiões urbanas que tendem a receber demandas não assimiladas nos limites da poligonal de preservação rigorosa. Portanto, “orienta-se que ali se façam valer parâmetros mais flexíveis, até mesmo como estratégia

58 Casa de Cultura (2000), Casa do Contribuinte (2004), Casa do Cidadão (2004), Teatro São João (2004), Praça de Cuba (2004), Boulevard do Arco/Av. Dr. Guarani (2004), Terminal Rodoviário (2004), Novo Mercado (2005), Praça e Igreja do Rosário (2006), Praça e Igreja São Francisco (2006), Praça da Coluna da Hora (2007), Anexo da Câmara (2007).

de criação de zonas de equilíbrio e direcionamento de ocupação, face ao engessamento das possibilidades construtivas do SHU/Sobral” (IPHAN, 2008, (R4) p. 34). Ainda no Bairro Derby, destaca-se a localização do atual aeroporto, uma área vislumbrada pelo estudo para incentivo à verticalização, pois não influenciaria nos parâmetros de preservação: torres das igrejas e visualização da serra da Meruoca.

A constatação da inadequação da implantação do aeroporto de Sobral na área Nordeste da sede, bem como as discussões em curso acerca da consequente necessidade de seu deslocamento futuro para outra área [...] merecem menção nesta discussão [...], a liberação desta área para comportar demandas já anunciadas face à tendência de crescimento da cidade em sua direção é, ela mesma, uma tendência, cujos impactos certamente serão positivos para os objetivos de preservação do SHU/Sobral. Considerando a rigidez imposta pelo tombamento, bem como o inegável aquecimento da economia e do mercado sobralenses, é importante que se prevejam, no âmbito das legislações em elaboração (PDP e NPSHS), zonas de relaxamento das regras, espécies de contrapontos ao rigor imposto para as demais áreas. Mais que uma concessão às pressões mercadológicas, tal opção representa, possivelmente, estratégia salutar a ser adotada. (IPHAN, 2008, (R4) p. 41)

NPSHUS



Muitas foram as tratativas do IPHAN, entre a equipe de elaboração das NPSHUS e a Prefeitura, representada pela equipe de elaboração do PDP (2008),

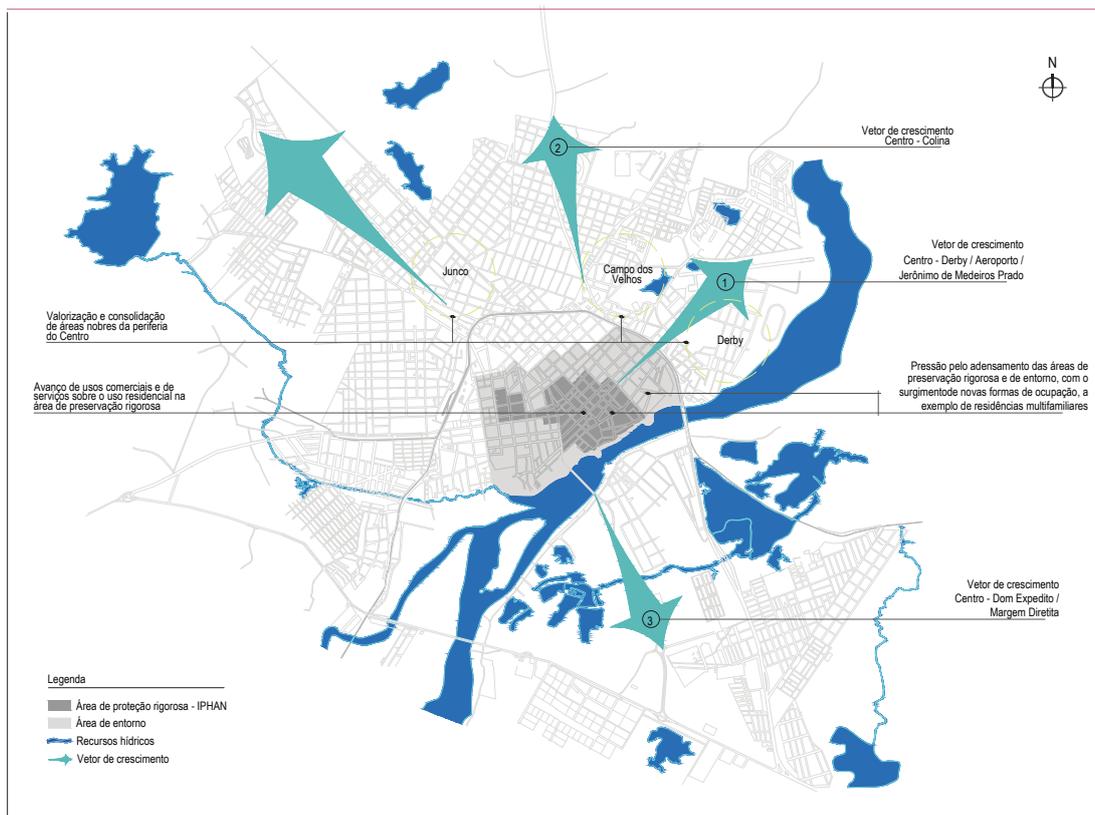
no intuito de pactuar uma ação conjunta de valorização patrimonial em prol da cidade, ou seja, uma tentativa de normatizar a relação entre o planejar e o preservar em prol do desenvolver, tendo o patrimônio como “moeda de valor”.

Contratado com recursos do Ministério da Cultura, e diferentemente do PDDU/Sobral, o PDP, atualmente em elaboração, surge justamente do reconhecimento da preponderância da preservação do SHU no contexto do planejamento da política urbana do município de Sobral. (IPHAN, 2008, (R4) p. 43)

Foi, então, acordado que o PDP (2008) “faria do centro (enquanto unidade bairro limitada pela via férrea) e das áreas de preservação rigorosa e de entorno (enquanto unidades tombadas) elementos reconhecíveis” e, para evitar conflitos e superposição de normas o PDP (2008), “assumiria e incorporaria, uma vez aprovadas e no que lhe fosse pertinente, as normas e os critérios estabelecidos pela NPSHUS à Lei de Uso e Ocupação do Solo e ao Código de Obras” (IPHAN, 2008, (R4) p. 43). De fato, a Lei do PDP (2008) prevê tal incorporação legislativa, para o acordo ser legitimado é necessária a aprovação, por parte do IPHAN, da portaria relativa às

NPSHUS. Por outro lado, o IPHAN se comprometeu em absorver os ajustes propostos⁵⁹ pelo PDP (2008) para o microzoneamento previsto no INCEU, que corroboram para a ampliação da preservação do entorno, para a consolidação do corredor cultural e incorporação da área *Boulevard do Arco*, dentre outras. O documento **Diagnóstico e Análise da Dinâmica Urbana de Sobral** conclui que a identificação dos vetores de crescimento da cidade, a análise dos impactos e a delimitação das tendências, ou seja, “a aproximação da dimensão real, mostrou-se de fato imprescindível à fundamentação [da] elaboração propriamente dita das diretrizes e critérios de intervenção” (IPHAN, 2008, (R4) p. 51).

FIGURA 53 - VETORES DE EXPANSÃO URBANA



Fonte: IPHAN (2008)

O **5º relatório – Análise dos Setores Morfológicos** critica os **setores morfológicos** definidos no INCEU à luz do contexto histórico e da **evolução urbana**, dos outros inventários e de observações em campo. O INCEU “apresenta-se como fundamental

NPSHUS



59 (1) Ajustes nos limites dos setores, que passam a ocorrer sempre nos eixos das vias. (2) Extensão de alguns setores, que por vezes chegam a tocar a via férrea ou o limite estabelecido para a área de entorno (Acará, Beira-Rio, Menino Deus, São Francisco), ultrapassando-o (Rosário e Patrocínio). (3) Supressão do setor Gangorra, integrado ao Rosário. (4) Inclusão de novos setores (Zona da Fábrica de Tecidos, Santa Casa e Saúde).

referência para a elaboração das normas de preservação do sítio tombado” por estabelecer os setores morfológicos, por utilizar informações dos outros inventários, “atuando como documento síntese dos estudos sobre o tombamento (diagnósticos e dados gráficos)” (IPHAN, 2008, (R5) p. 73), e por contribuir com as estratégias de planejamento que estavam em desenvolvimento – PDP (2008). Adotou-se o zoneamento morfológico do INCEU, mediante alguns pequenos ajustes, também sugeridos pelo PDP (2008).

O desafio do NPSHS reside, assim, em atribuir critérios diferenciados para cada circunstância urbana no interior do SHU, considerando-se os setores morfológicos, as áreas de entorno, os elementos estruturantes, o papel desempenhado por algumas edificações na configuração territorial do centro tombado, as pressões exercidas pela especulação imobiliária, entre outras. (IPHAN, 2008, (R5) p. 73)

NPSHUS



O **6º relatório – Diretrizes de Preservação** e o **7º relatório – Minuta da Portaria Normativa da Preservação do Sítio Histórico Urbano de Sobral (NPSHUS)** constituem os produtos finais do trabalho. Nesse caso, a minuta da portaria normativa assumiu o formato e os itens do relatório diretrizes e preservação, de modo que serão aqui estudados como se fossem um único produto. O objetivo da NPSHUS é servir de

orientação, sistematização e facilitação da atuação técnica do IPHAN quanto à análise de projetos, bem como que incorporem ganhos que dizem respeito ao diálogo com a população proprietária, locatária ou usuária de imóveis, com arquitetos e demais profissionais envolvidos na elaboração de propostas de intervenção nas áreas de proteção rigorosa e de entorno. (IPHAN, 2008, (R6) p.8)

Os objetivos das normas e diretrizes gerais, descritos nos artigos 2º e 3º da minuta, refletem que, além da preservação, pretende-se alcançar melhoria na qualidade de vida dos sobralenses, valorização e desenvolvimento urbano e estabelecimento de parcerias entre prefeitura e outros agentes públicos e privados. As parcerias estão legalizadas nos instrumentos PDP (2008) e NPSHUS, garantindo a gestão compartilhada do sítio histórico de Sobral. No artigo 4º, estão definidos como instrumentos o tombamento, o PDP (2008) e suas leis complementares, que regulamentam os incentivos fiscais e os instrumentos do Estatuto da Cidade em favor da preservação – Concessão Onerosa do Direito de Construir, Direito de Preempção e Transferência do Direito de Construir; e os convênios entre entidades públicas e privadas. A definição das condutas, das atribuições e a tramitação de projetos estabelece a parceria direta entre IPHAN e Prefeitura, descritas nos artigos 52, 53, 54 e 55 da minuta.



Para elaboração das NPSHUS, foram estabelecidos os pressupostos ou **“partido adotado”**:

- a extensa dimensão da poligonal de tombamento, a descontinuidade e a heterogeneidade do sítio histórico de Sobral, que dificulta a preservação e a ambiência urbana requerendo “pudores quanto ao risco de uniformização dos critérios e de extremo rigor, que perderiam o sentido” (IPHAN, 2008, (R6) p.11);
- a pontuação de monumentos de relevância em meio a entornos descaracterizados; “a importância da manutenção/priorização de preservação de aspectos como escala, ambiência, gabarito, materiais construtivos e relação com elementos marcantes da paisagem do SHU (rio Acaraú e serra da Meruoca)” (IPHAN, 2008, (R6) p.11);
- o desafio da inovação por incorporar no preservar “exemplares mais recentes do século XX – anos 40 e 50 – identificados como advento da arquitetura moderna” (IPHAN, 2008, p.11), ampliando a complexidade dos critérios;
- a “estratégia de setorização da aplicação dos critérios, de acordo com subáreas de maior ou menor interesse de preservação” (IPHAN, 2008, (R6) p.11).



A partir desses pressupostos, a **proposta de normatização e critérios de intervenção** definiu quatro parâmetros segundo critérios gerais, critérios de classificação e localização da intervenção. A sobreposição dos critérios em cada parâmetro definirá os limites e as possibilidades da intervenção proposta. O primeiro parâmetro são os critérios gerais, portanto deverá ser atendido qualquer que seja a intervenção na área de preservação rigorosa ou no entorno. Os critérios gerais observam a harmonia entre escala, volumetria, proporções e materiais construtivos; a preservação e valorização das visuais e as perspectivas do meio físico e natural (rio Acaraú, serra da Meruoca e monumentos do IBA); a distinção entre acréscimos e elementos originais, comunicando a época e a intervenção realizada; a não configuração de pastiches⁶⁰; e a descoberta de elementos arqueológicos fortuitos. Ainda são normatizados:

- o parcelamento do solo urbano - preservação da macro e da micro malha urbana;
- o uso e ocupação do solo - permanência do uso residencial e a diversidade de usos, garantindo a integridade do patrimônio cultural e atendendo a legislação municipal;
- a configuração dos espaços públicos;

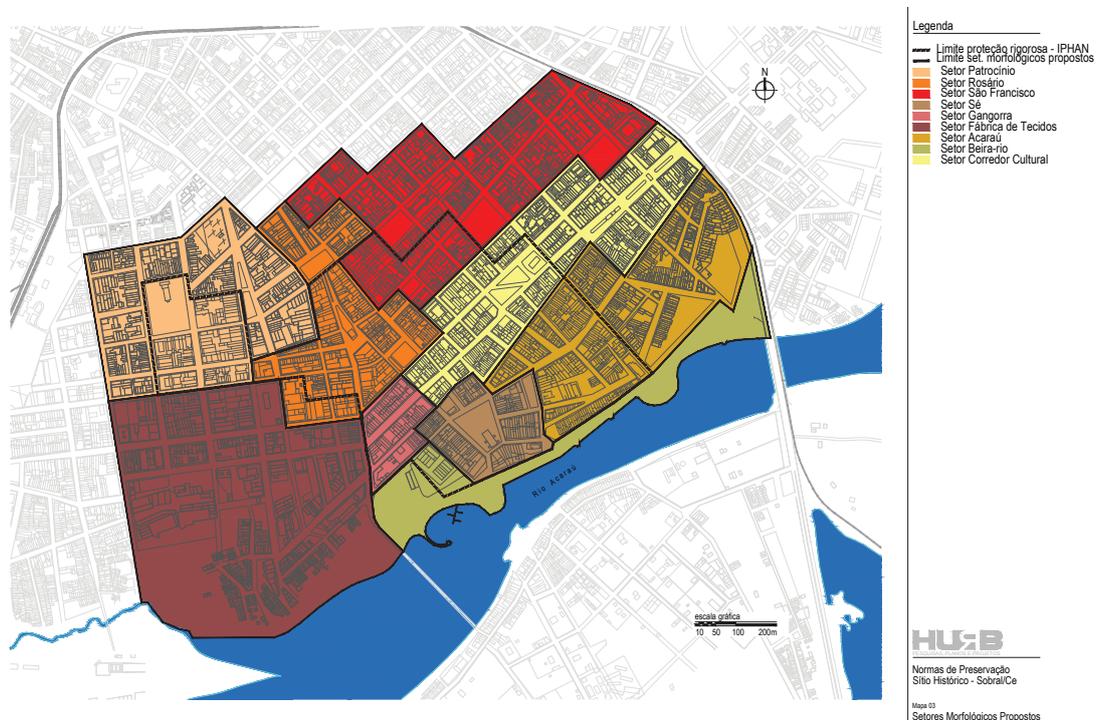
60 Art. 5º Para os efeitos desta Portaria são consideradas as seguintes definições: XXXIX Pastiche: reproduções forjadas e anacrônicas de elementos, estruturas e/ou edificações inteiras, sem a necessária referência documental e testemunhal comprobatória (IPHAN, 2008).

- o uso e a ocupação vinculados ao lazer;
- limitação na realização de grandes eventos (shows e micaretas);
- normatização e acessibilidade (NBR 9050) na circulação de veículos e pedestres, mobiliário urbano, infraestrutura urbana e instalações nas fachadas (internalização dos fios de redes públicas);
- regular pequenas construções ou instalações permanentes ou temporárias;
- normatizar os engenhos e veículos de publicidade e propaganda, e de sinalização urbana.

NPSHUS

Os segundos e terceiros parâmetros se referem ao zoneamento do sítio histórico de Sobral por meio da definição de **setores morfológicos e zonas de proteção**. Os setores morfológicos correspondem ao microzoneamento do INCEU. Foram delimitados nove setores morfológicos, estes definem os critérios de preservação do conjunto e da ambiência urbana, e garantem a valorização dos monumentos⁶¹. Para cada setor morfológico, foram identificadas características específicas (cf. FIGURA 54).

FIGURA 54 - SETORES MORFOLÓGICOS DO SÍTIO HISTÓRICO DE SOBRAL



Fonte: IPHAN (2008)

⁶¹ Dentre as análises morfológicas do INCEU, apresenta-se a classificação das edificações em temas-destaque (monumentos ou edificações que, apesar de não estarem preservadas, destacam-se na paisagem urbana, algumas inclusive de forma pejorativa a patrimônio); temas-secundários (edificações de relevância e destaque, porém de imponência inferior aos temas-destaque) e temas-base (edificações com padrões arquitetônicos que possibilitam o agrupamento dessas em tipologias, estando agrupadas ou pulverizadas pelo sítio urbano).

Art. 43 As intervenções no sítio histórico urbano de Sobral (SHUS) deverão harmonizar-se com as características específicas do setor morfológico em que se encontram, valorizando os padrões de parcelamento, uso, ocupação e edificação que lhe são característicos/referenciais, bem como os temas-destaque presentes em cada setor, de acordo com as diretrizes e critérios [...] relacionados. (IPHAN, 2008)

As zonas de proteção (cf. FIGURA 55) surgiram “em decorrência da necessidade de estabelecimento de um zoneamento complementar aos setores morfológicos existentes, que pudessem responder” à necessidade de “distinção dos graus de proteção permitidos, pela heterogeneidade”; pela importância de haver um apelo didático e educativo da proposta, facilitando o reconhecimento das zonas; e pela “necessidade de flexibilização dos critérios de intervenção em áreas passíveis de renovação urbana⁶², de modo a impedir o engessamento do SHU, que poderia culminar com comprometimentos do propósito de preservação” (IPHAN, 2008, (R6) p.17).

Art. 9º As zonas de proteção no sítio histórico urbano de Sobral (SHUS), assim consideradas em função de constituírem áreas de ocupação mais ou menos antiga, bem como de possibilitarem alternativas distintas do ponto de vista do uso e ocupação do solo, encontram-se descritas adiante:

Zona Verde: área onde não se verifica maior relevância do conjunto urbanístico arquitetônico [...] equivale ao que antes era entendido como área de entorno do sítio histórico urbano de Sobral (SHUS) [...].

Zona Amarela: compreende áreas com importância histórica e/ou arquitetônica relevantes para o conjunto urbano, porém de ocupação mais recente. Foi submetida a alterações, no decorrer do tempo, que contribuíram para o processo de descaracterização do sítio histórico urbano de Sobral (SHUS). Parte dessa zona corresponde ao que antes era entendido como área de entorno do sítio histórico urbano de Sobral (SHUS). [...]

Zona Vermelha: compreende os núcleos urbanos primitivos de Sobral – Sé e Rosário –, bem como parte da faixa lindeira à margem esquerda do rio Acaraú, áreas que mantêm grande parte de suas características originais preservadas. [...]

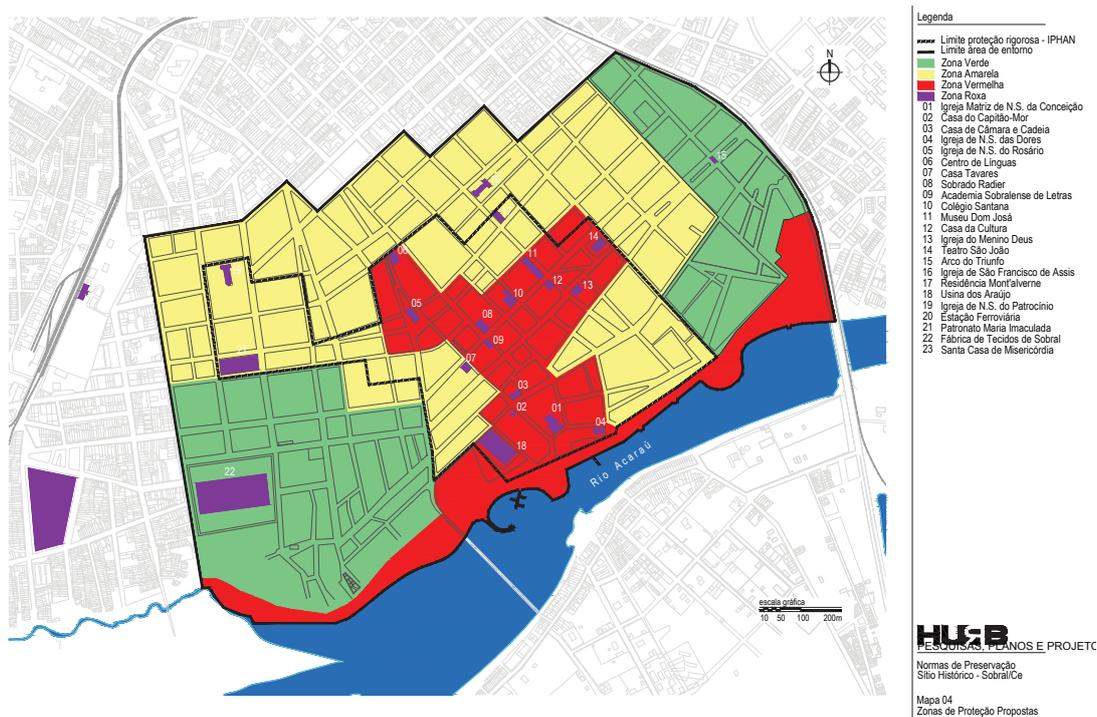
Zona Roxa: formada por conjuntos, monumentos e/ou edificações isolados que inspiram interesse particular de preservação, ainda que pulverizados em zonas de menor rigor de aplicação das diretrizes e critérios de preservação. As edificações/ áreas da Zona Roxa foram identificadas principalmente a partir do Inventário de Bens Arquitetônicos de Sobral (IBA) [...]. (IPHAN 2008)

O quarto parâmetro de análise das intervenções tem caráter classificatório e diz respeito à “categorização das situações de intervenção no SHU de Sobral, a partir do cri-

62 Art. 5º Para os efeitos desta Portaria são consideradas as seguintes definições: L. (Intervenções de) Renovação: aquelas que apresentam maiores possibilidades construtivas, por não constituírem tipologias-alvo do tombamento e/ou por estarem inseridas em contexto urbano de menor relevância para a preservação (IPHAN, 2008).

tério grau de preservação” (IPHAN, 2008, (R6) p.18), saindo das questões de zoneamento e se atentando para “as particularidades de cada um dos imóveis alvos das intervenções, que serão submetidos, de acordo com sua categoria, a um rol (número e rigor) específico de critérios de intervenção” (IPHAN, 2008, (R6) p.18).

FIGURA 55 - ZONAS DE PROTEÇÃO DO SÍTIO HISTÓRICO DE SOBRAL



Fonte: IPHAN (2008)

Art. 13 Para efeito de aplicação desta portaria, deverão ser consideradas as seguintes 5 (cinco) *situações de intervenção* no sítio histórico urbano de Sobral (SHUS), a saber:

Imóvel Preservado (IP): aquele que preserva, na totalidade, as seguintes características originais: **a)** Quanto à volumetria: gabarito, recuos (saliências e reentrâncias)/implantação no lote; **b)** Quanto à cobertura: planos de coberta, estruturas de sustentação, inclinações e materiais construtivos; **c)** Quanto aos elementos de fachada: planos de vedação; vãos (dimensões e ritmo de abertura); elementos arquitetônicos, decorativos e/ou artísticos; e materiais construtivos e de revestimento; **d)** Quanto às esquadrias: desenho e materiais de execução.

Imóvel Parcialmente Preservado (IPP): aquele que apresenta descaracterizações parciais de um ou mais elementos supracitados, mas que ainda permite uma leitura do desenho original, de modo a possibilitar reversão do quadro de descaracterização.

Imóvel Descaracterizado (ID): aquele que, por ter sido submetido a alterações relevantes, não preserva características que possibilitem sua reconstituição.

Lote Vazio (LV): imóvel que nunca abrigou edificação ou cujas edificações já foram submetidas à ruína.

Outros (O): imóveis que não constituem alvo da motivação do tombamento do sítio histórico urbano de Sobral (SHUS), notadamente edificações recentes, construídas a partir da segunda metade do século XX. (IPHAN, 2008)

A essência das normas é prover com objetividade parâmetros de classificação para expressar com exatidão e transparência as possibilidades e os limites de intervenção no sítio histórico. Apesar do esforço, em dois pontos as NPHSH de Sobral não tiveram êxito e mantiveram a subjetividade das análises dos projetos, sendo necessária a avaliação pessoal do técnico do IPHAN. O primeiro é com relação à situação de intervenção, por mais que o artigo 13 tenha definido e descrito os tipos classificatórios, o artigo 12 da minuta abre a possibilidade de interpretações divergentes ao obrigar a aprovação do IPHAN quanto à pertinência da categorização.

Art. 12 Diferentemente dos demais níveis de preservação constantes desta portaria (setores morfológicos e zonas de proteção), de incontestável identificação, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), por meio de seu Escritório Técnico – ET/Sobral, deverá confirmar, no momento da análise do projeto, a pertinência da categorização dos imóveis. (IPHAN, 2008).

A subjetividade e a avaliação pessoal do técnico do IPHAN também podem prevalecer aos critérios objetivos em relação aos parâmetros de preservação e ambiência urbana das edificações inseridas na Zona Roxa.

Art. 48 Na Zona Roxa, quaisquer intervenções nesta Zona, a despeito da situação de intervenção configurada conforme a seção VII desta portaria (Das situações de intervenção no sítio histórico urbano de Sobral) estarão sujeitas à análise específica por parte do Escritório Técnico de Sobral - ET/Sobral, que estabelecerá parâmetros de análise para cada caso, extensível às mudanças porventura pretendidas na configuração dos espaços internos do imóvel (IPHAN, 2008).

O 8º **relatório** trata do registro da audiência pública realizada na cidade de Sobral em 5 de junho de 2008, onde foram apresentados os diagnósticos realizados, diretrizes propostas para elaboração das normas e coletadas as contribuições da população e do corpo técnico de profissionais que atuam nos projetos patrimoniais. O trabalho foi enriquecido e muitas das contribuições foram absorvidas na minuta da portaria normativa das normas de preservação do sítio histórico de Sobral.

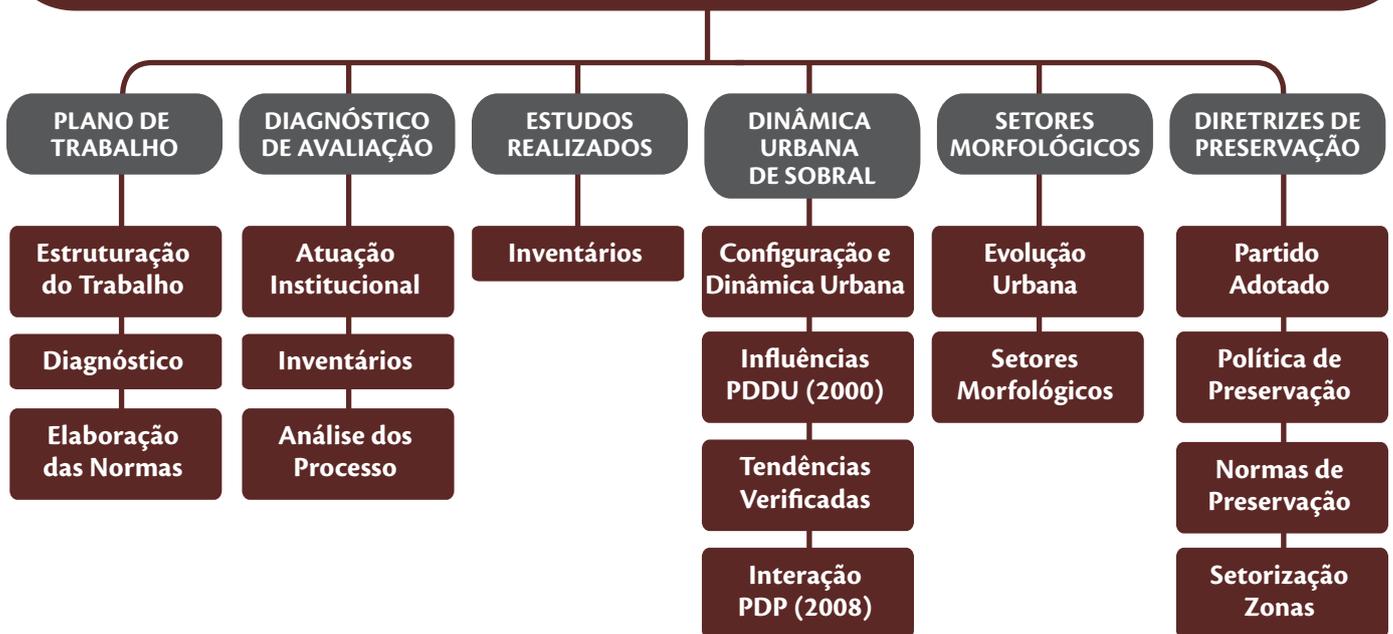
Apesar da crítica às lacunas, que possibilitam a continuidade de certa subjetividade na avaliação dos projetos, vale o caloroso aplauso ao resultado final da NPSHUS, que, por meio da criação desses quatro parâmetros de sobreposição de critérios de avaliação e aprovação das intervenções, conseguiu flexibilizar a rigidez da preservação,

levando em consideração a tão polêmica extensão e heterogeneidade existente no sítio histórico urbano de Sobral, especialmente por considerar que a cidade passa por um intenso momento de transformação, expansão e desenvolvimento urbano.

Além da importantíssima e fundamental função normativa e reguladora das intervenções e da gestão do sítio histórico de Sobral, do conjunto dos relatórios, que culminaram na elaboração das normas de preservação do sítio histórico urbano de Sobral, fica o registro da valorosa iniciativa, tanto por parte do IPHAN, quanto por parte da prefeitura municipal de Sobral, de unirem esforços na possibilidade de atualizarem e aproximarem os instrumentos de preservação e planejamento urbano à realidade local que almeja o desenvolvimento local.

Organograma 6

Normas de Preservação do Sítio Histórico Urbano de Sobral - NPSHUS



Capítulo 3

SOBRAL DESENVOLVIDA



Campele L. R. / 15

1. INTRODUÇÃO

Sobral Desenvolvida objetiva analisar como os documentos de preservação patrimonial (ETF/Sobral e NPSHUS) e de planejamento urbano (PDDU (2000), PDR Vale do Acaraú, Por Amor a Sobral e PDP (2008)), desenvolvidos e aplicados na cidade de Sobral ao longo dos anos de 1997 e 2008, têm se integrado e conduzido o desenvolvimento urbano sobralense. Pretende-se examinar a elaboração e a aplicabilidade dos documentos quanto a continuidade, coerência e articulação identificada entre eles. Como complementação, foi observada a articulação do planejar com o desenvolver, verificando as ações e os projetos propostos como estratégicos e as ações e intervenções urbanas implantadas ou em implantação na cidade.

Para iniciar a correlação entre os documentos, retomam-se as questões a serem respondidas:

- Como o ETF/Sobral e as NPSHUS (e Inventários) foram integrados aos PDDU (2000), PDR Vale do Acaraú, Plano por Amor Sobral e PDP (2008)?
- Sendo, o patrimônio cultural fator de desenvolvimento urbano e promotor de uma imagem singular para Sobral, como este foi incorporado aos documentos?
- Qual a continuidade, a coerência e a articulação entre os documentos de planejamento urbano e preservação patrimonial sobralense? Ou, quais as contradições e incoerências entre estes?
- Qual a relação de coerência e contradição entre os documentos e as intervenções implantadas na cidade até o ano de 2008?

Tais questões começaram a ser respondidas nas análises do **Capítulo II – Sobral Planejada e Preservada**, quando os documentos foram analisados à luz de conceitos, práticas e palavras-chave que abraçam o debate contemporâneo sobre planejamento urbano e valorização patrimonial. **No Capítulo III – Sobral Desenvolvida**, serão apresentadas reflexões segundo a sequência temporal de elaboração dos documentos, apontando aspectos coincidentes ou diferenciados, convergentes ou divergentes, limitantes ou abrangentes na compreensão da cidade e do patrimônio cultural como elemento de atração de investimentos e desenvolvimento urbano.

As reflexões e comparações serão agrupadas em cinco temas (cf. ORGANOGRAMA 7). Em **Elaboração**, será mostrado o objetivo do documento, do *status* legal que possui, qual a fonte de recurso e equipe de elaboração, qual a legislação usada como referência,

em especial o Estatuto das Cidades; se houve referência a algum outro documento aqui estudado e se ocorreu participação popular. No tema **A Cidade**, serão comparados o objeto alvo do plano e o entendimento dado à cidade, observando se há referência aos conceitos cidade-empresa, cidade-mercadoria, cidade-cultural-empresarial, verificando quais as propostas de estruturação urbana para Sobral (unidade de planejamento, zoneamento e sistema viário), e constatando o tratamento dado aos assuntos meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Em **Patrimônio**, serão enfocadas a inserção do patrimônio cultural nos planos urbanos e como foi considerada a poligonal de tombamento, dando ênfase aos entendimentos de imagem da cidade e *marketing* urbano, assim como às propostas relacionadas à atividade turística. O quarto tema trata das **Ações e Projetos Estratégicos**, relacionando os que foram executados, os que não foram executados, o que foi repassado de um plano para o outro, identificando as incoerências ou conflitos. O último tema, **Planejar – Preservar – Desenvolver**, busca destacar quando esta relação foi almejada, alcançada ou frustrada nos planos.

Adota-se, para análise, a distinção entre projetos estratégicos e estruturantes conforme PDDU (2000). Projetos estratégicos são todos aqueles projetos considerados fundamentais para alavancar o desenvolvimento urbano do município. Os projetos estruturantes estão contidos nos projetos estratégicos e se destacam por serem considerados os projetos estratégicos prioritários, os mais importantes para o desenvolvimento urbano.

2. ELABORAÇÃO

Cada plano elaborado possui um **objetivo** específico, vinculado ao contexto local, regional e nacional no qual a cidade de Sobral estava inserida ou tinha por objetivo se inserir, levando em consideração a prerrogativa da competitividade urbana que conduziu grande parte das propostas apresentadas nos documentos analisados. Porém, todos têm por objetivo comum munir o município de Sobral de instrumentos legais de preservação, planejamento e gestão capazes de nortear o desenvolvimento sobralense.

O ETF/Sobral, o consequente tombamento da cidade como patrimônio nacional e a elaboração do PDDU (2000) foram os instrumentos de preservação e planejamento urbano que inauguraram o ordenamento da política urbana sobralense. Os dois fundamentaram **leis federal e municipal**: o Decreto Oficial de Tombamento como Portaria Federal e a Lei

Elaboração



do Plano Diretor como lei complementar municipal. O PDR Vale do Acaraú e o Plano Por Amor a Sobral têm por objetivo comum orientar, política e administrativamente, a gestão territorial do Estado do Ceará e do município de Sobral, por meio de diretrizes, ações e projetos, sem qualquer cunho legislativo. O PDP (2008) e as NPSHUS tiveram por objetivo comum revisar e complementar os documentos e legislações que os precederam: PDDU (2000) e ETF/Sobral. A revisão e as complementações se mostravam necessárias tanto pela renovação da política urbana nacional, com a aprovação do Estatuto das Cidades, quanto pelas lacunas e conflitos deixados ou ocasionados pelos próprios documentos.

Elaboração

Quanto **aos recursos**, observa-se que os quatro primeiros documentos foram elaborados com recursos locais. Apesar do PDDU (2000) ter sido elaborado com recursos do PROURB⁶³, considera-se que foi um programa local que contemplou diversos municípios do Estado do Ceará. O PDP (2008) e as NPSHUS foram patrocinados pelo Ministério da Cultura por meio do Programa Monumenta, assim como os inventários, que precederam à elaboração das NPSHUS, e outras ações de preservação patrimonial, como a Escola e Artes e Ofícios. O Monumenta tem por prerrogativa patrocinar o desenvolvimento econômico e social das cidades-patrimônio brasileiras, e sua inclusão na elaboração de planos diretores urbanos demonstra que o patrimônio cultural de fato pode atrair recursos para o município, sendo, muitas vezes, o agente de reordenação e valorização urbana; mas também confirma o alerta de Simão (2006) ao lembrar que as cidades-patrimônio necessitam ser planejadas como todas as outras cidades, pois vivenciam conflitos semelhantes ou até mais complexos. No caso de Sobral, a participação do Monumenta na elaboração do PDP (2008) teve por objetivo específico incluir o patrimônio cultural nas diretrizes de ordenamento e desenvolvimento urbano, pouco explorado no PDDU (2000).

A **elaboração** do ETF/Sobral, do PDDU (2000) e do PDR Vale do Acaraú foi realizada por consultorias ou profissionais externos à realidade da cidade. O Plano Por Amor a Sobral rompe este distanciamento do profissional com a cidade, pois é elaborado pelos técnicos da Prefeitura com a supervisão do prefeito e do vice-prefeito, afinal, tratava-se do compromisso destes com os cidadãos sobralenses. Este conceito se ramifica para a elaboração do PDP (2008), que conta com os técnicos municipais que conheciam a cidade e implementaram o PDDU (2000) para revisar e complementar o plano diretor. Essa base técnica é reforçada com uma equipe de consultores locais ou que já haviam vivenciado

⁶³ Sobre PROUR, cf. Capítulo II – PDDU (2000), página 109.

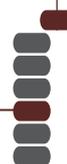
a cidade e seus conflitos, com o intuito de formatar um novo plano alicerçado nas experiências reais e não apenas em conceitos ou teorias. Para a elaboração das NPSHUS, o IPHAN contratou a mesma empresa de consultoria que realizou os inventários, de modo a também garantir que as normas fossem elaboradas por técnicos conscientes das potencialidades e limites da realidade do patrimônio cultural de Sobral.

A **participação social** foi valorizada durante a elaboração e convocada para a implantação e gestão urbana no caso dos planos de desenvolvimento urbano PDDU (2000), Por Amor a Sobral e PDP (2008). Em Por Amor a Sobral, Sobral Compartilhado mostra que a gestão participativa é um dos focos da Prefeitura, sendo o planejamento urbano e o orçamento participativo as principais formas de garantir a gestão participativa. A exemplo do Estatuto das Cidades, no PDP (2008) a participação social é um dos princípios norteadores dos planos e as Estratégias de Planejamento e Gestão objetivam instituir as formas de gestão democrática e participativa, estabelecer parcerias entre instâncias governamentais e setores da sociedade, e promover instrumentos para o monitoramento do desenvolvimento planejado. No caso do PDR Vale do Acaraú, não foi identificada a forma como se deu a participação social, mas foi relatada a interação com as administrações locais e com a sociedade, e, em especial, com instituições como a Universidade Vale do Acaraú (UVA).

Nos estudos e planos de preservação patrimonial ETF/Sobral e NPSHUS, a participação da sociedade foi ínfima. Mesmo se tratando de documentos estritamente técnicos, a população sobralense se recente de um melhor relacionamento com o IPHAN. O ETF/Sobral cita o envio de um abaixo-assinado ao IPHAN que solicitava o tombamento como meio de minimizar danos aos bens culturais da cidade. Na NPHSUS, foi diagnosticada a repugnância de parte da cidadania sobralense, em especial a que habita ou possui imóveis em áreas protegidas, por não compreender os parâmetros de atuação do IPHAN. Porém, apesar desta constatação, a equipe de elaboração das NPSHUS não envolveu a população no processo, promoveu apenas uma Audiência Pública, sem oportunidades para que a sociedade contribuísse após melhor refletir sobre o que foi apresentado. Vale ressaltar que as equipes do PDP (2008) e NPSHUS interagiram no intuito de alinhar as conclusões e propostas de zoneamento para o Sítio Histórico Urbano de Sobral.

De modo geral, os documentos fizeram **referência às legislações federais, estaduais ou municipais**, que regulamentavam as políticas de preservação e planejamento urbano respectivamente, com exceção do PDR Vale do Acaraú, que não mencionou referência direta a nenhuma lei federal, nem ao Estatuto da Cidade, que já

Elaboração



Elaboração



Elaboração



havia sido aprovado. Sobre o Estatuto da Cidade, sobressai a importante referência no Plano Por Amor a Sobral⁶⁴, que culminou nos esforços municipais para a elaboração do PDP (2008); e no destaque dado para o Estatuto nas NPSHUS, que enfatizaram a incorporação dos instrumentos Concessão Onerosa do Direito de Construir, Direito de Preempção e Transferência do Direito de Construir para questões relativas à proteção do patrimônio cultural.

Apesar de todos os **documentos citarem uns aos outros**, considerando a sequência temporal na qual foram elaborados, nem sempre buscaram ou alcançaram a continuidade esperada de um processo sequencial de planejamento urbano.

O ETF/Sobral, apesar de ter sido o primeiro documento a ser elaborado, em 1997, toma conhecimento da elaboração do PDDU (2000)⁶⁵ e estipula como uma das diretrizes a incorporação das suas recomendações de preservação pelo plano diretor municipal. O PDDU (2000) incorpora o traçado da poligonal de tombamento definida pelo ETF/Sobral e, no formato de Lei complementar, considera que as recomendações deveriam ser incorporadas. No entanto, algumas propostas para o sistema viário, assim como as de zoneamento e índices urbanos, vão de encontro às diretrizes de preservação do ETF/Sobral. Tais conflitos serão aprofundados nos temas **A Cidade, Patrimônio e Ações e Projetos Estratégicos**. Conforme concluído por Duarte Jr. (2005), a ausência de um produto final do ETF/Sobral com procedimentos e normas de preservação dificultou a gestão do sítio tombado e a definição de índices urbanos e parâmetros de intervenção por parte do PDDU (2000), porém não justifica a ausência de uma legislação apropriada à preservação do sítio tombado.

O PDR Vale do Acaraú se referencia ao PDDU (2000) como “instrumento fundamental” para impulsionar o desenvolvimento de Sobral e da Região Vale do Acaraú e se assemelha conceitualmente com este, tendo a visão estratégica de planejamento urbano como fio condutor das propostas de ordenação territorial do Vale do Acaraú. O PDR Vale do Acaraú menciona o tombamento (ETF/Sobral) e o primeiro inventário realizado em 2003⁶⁶ (INBI-SU) como instrumentos que potencializam o valor do patrimônio cultural, porém não há rebatimentos nas propostas.

64 Em **Sobral Ordenado**, afirma-se que, apesar de o município de Sobral possuir o PDDU (2000), ele precisa ser revisado e adequado ao **Estatuto da Cidade**. Em Sobral Planejado, determina-se o Estatuto das Cidades como instrumento de planejamento do município.

65 A elaboração do PDDU (2000) também iniciou-se em 1997.

66 Recordar-se que a elaboração do PDDU (2000) também iniciou em 1997.

O Plano Por Amor a Sobral, apesar de não possuir *status* de legislação, dá novo rumo à política urbana sobralense. O documento tem o PDDU (2000) e o PDR Vale do Acaraú como base para elaboração das propostas, porém avança em relação a eles. Apesar de não citar explicitamente o ETF/Sobral, o patrimônio cultural passa a ser compreendido como elemento estruturante da política municipal. Sobral Valorizado determina que a distinção patrimonial deve ser reconhecida e explorada pelo município por meio de um programa de valorização contínua da cultura local e regional. Em Por Amor a Sobral, são incluídas propostas inéditas e, como dito, é reconhecida a importância de adequar o planejamento urbano de Sobral à nova gama de conceitos e instrumentos instaurados pelo Estatuto das Cidades, germinando a revisão do PDDU (2000) que culminou no PDP (2008).

O PDP (2008) consolida as potencialidades, tenta minimizar as contradições e preencher as lacunas deixadas nos planos anteriores. Revisa, corrige e complementa o PDDU (2000), incorpora propostas regionais do PDR Vale do Acaraú, coloca o patrimônio cultural e o Estatuto da Cidade no centro da estruturação urbana e das propostas, e incorpora por completo o Plano Por Amor a Sobral. Apesar de o PDP (2008) ter sido concluído e aprovado antes das NPSHUS, ele também garante que as propostas sejam adotadas e incorporadas à legislação municipal assim que deliberadas como Portaria Normativa Federal.

As NPSHUS complementam o ETF/Sobral. Em seus diagnósticos, avaliam a repercussão no patrimônio protegido, tanto do ETF/Sobral, como do PDDU (2000). Tem por principal base para elaboração das normas e dos critérios os inventários realizados e, como elo garantidor de sua incorporação e aplicabilidade na municipalidade, o PDP (2008). Não são mencionados o PDR Vale do Acaraú, nem o Plano Por Amor a Sobral.

QUADRO 8 - SÍNTESE COMPARATIVA DO TEMA ELABORAÇÃO

Planos	ETF/SOBRAL	PDDU (2000)	PDR Vale do Acaraú	Por Amor a Sobral	PDP (2008)	NPSHUS
Objetivo	Definir a poligonal de tombamento de Sobral	Elaborar um PDDU para Sobral	Elaborar plano de desenvolvimento regional para conduzir a política de ordenamento territorial no Estado do Ceará.	Divulgar plano de governo ações, projetos e compromissos eleitorais traçados para o município.	Revisão do PDDU (2000), com objetivo de aderir à nova política urbana brasileira instaurada pelo Estatuto da Cidade.	Elaborar normas de preservação para o Sítio Histórico de Sobral
Status Legislativo	IPHAN - 1997 Processo nº 1.379-T-97 Decreto Oficial de Tombamento Federal 28/10/1999 Portaria Federal nº 392	Lei do Plano Diretor 01/02/2000 Lei Municipal Complementar nº 005	Não foi constituído como Lei.	Não foi constituído como Lei.	Lei do Plano Diretor 15/12/2008 Lei Municipal Complementar nº 028	Quando aprovado, terá status de Portaria Normativa Federal.
Recursos	IPHAN, Gov. Estadual, PMSobral	PROURB e PMSobral	PROURB	PMSobral	M. Cultura - Programa Monumenta	M. Cultural - Programa Monumenta
Elaboração e Participação Popular	Técnicos do IPHAN - sem participação popular	Consultoria Espaço Plano/Fausto Nilo - participação da sociedade por meio de oficinas de planejamento.	Consultoria (não mencionada) - Não identificada a forma de participação da sociedade apesar de ser citada parceria com instituições como a UVA.	PMSobral - coloca como um dos princípios a gestão participativa do município	PMSobral e Consultores - participação social é princípio do plano - houve oficinas de planejamento em todas etapas de elaboração	IPHAN e Consultoria HURB - elaboração sem participação social, porém com interação com a PMSobral e Audiência Pública antes da elaboração final da Minuta da Portaria.
Referência Legal	A Legislação Federal	Constituição Federal, Constituição Estadual e Portaria Federal nº 392	Não identificada menção específica	Estatuto das Cidades	Const. Federal e Estadual, Port. Fed. nº 392 e Lei Org. do Município	Diversas leis federais que tratam do patrimônio cultural e Estatuto das Cidades
Referência aos Planos	Referência a elaboração do PDDU(2000)	Sugere recomendações do ETF/Sobral	Referência ao ETF/Sobral (apenas o tombamento) e PDDU (2000)(fundamental a implementação em Sobral)	Tomou por base o PDDU (2000) e o PDR Vale do Acaraú. Propõe a revisão do PDDU (2000) - PDP (2008)	Analisa e incorpora propostas de todos os planos, em especial Por Amor a Sobral e prevê a incorporação legal das NPSHUS	Referência ao ETF/Sobral (base do estudo), PDDU (2000)(críticas) e PDP (2008) (construção coletiva

3. A CIDADE

3.1 OBJETO E CONCEITO DE CIDADE

O **objeto dos planos** se diferencia conforme os objetivos. Os planos de preservação, ETF/Sobral e NPSHUS, atuam no Bairro Centro da sede do município de Sobral. A diferença é que, no primeiro, o Bairro Centro é completamente investigado, pois precisava ser definida a poligonal de tombamento, enquanto, no segundo, a área de trabalho está definida pelo Decreto de Tombamento e minuciosamente diagnosticada pelos inventários.

Nos planos urbanos PDDU (2000), Por Amor a Sobral e PDP (2008), o município de Sobral é planejado como um todo. Porém, no PDDU (2000) apenas os principais distritos são estudados e recebem propostas, mesmo assim de forma genérica. Por Amor a Sobral abrange os distritos nas propostas globais e, até por ausência de um diagnóstico, as propostas específicas também se limitam aos principais distritos. O PDP (2008) diferencia seu objeto, pois realmente engloba todo o município de Sobral nos seus diagnósticos e propostas.

Neste último plano, foi realizado um diagnóstico específico para cada Distrito. Além de levantamento social, econômico, urbano e rural, de potencialidades e carências, ocorreram Fóruns Distritais em cada uma das sedes urbanas dos distritos sobralenses. Então, foram propostas delimitações urbanas⁶⁷ para todas as sedes distritais e planejadas propostas específicas para qualificar o desenvolvimento urbano dos distritos. A importância dada aos distritos segue as orientações do Estatuto da Cidade, que determina que o plano diretor deve contemplar o município como um todo.

Pode-se afirmar que o **conceito de cidade** incorporado pelo ETF/Sobral, onde a área urbana é um fator socioeconômico vinculado e determinado por diversas variáveis, interfere na decisão pelo patrimônio a ser preservado, pois corrobora o entendimento das “cidades-documento”. No caso de Sobral, essa compreensão resultou na definição de uma poligonal de proteção rigorosa muito extensa e heterogênea. No decorrer do ETF/Sobral, pode-se identificar implicitamente o entendimento de que a cidade-patrimônio venha a ser importante agente de reordenamento urbano e conseqüente fator de atração

Sobral
Desenvolvida



A cidade



⁶⁷ As propostas de delimitação urbana para as sedes urbanas dos distritos de Sobral seguiram o mesmo conceito adotado para os bairros, tendo por base os setores censitários do IBGE.

de investimento e desenvolvimento urbano. Ao considerar tal fato, os investimentos podem conduzir à conceituação e à formatação da cidade como mercadoria, a ser vendida e consumida. A cidade-patrimônio potencializa a incorporação dos conceitos de cidade-mercado e cidade-cultural-empresarial difundidos pelo planejamento estratégico.

No PDDU (2000) e no PDR Vale do Acaraú, a visão de cidade e de desenvolvimento urbano são explicitamente regidos pela questão da competitividade urbana, que contemporaneamente tem sido respondida a partir dos conceitos de planejamento estratégico, que por sua vez estão explicitados nos dois documentos.

Para o PDDU (2000), a cidade de Sobral deve ser empreendedora no mundo do negócio urbano (cidade-empresa), procurando se inserir competitivamente no contexto estadual e nacional urbano, se aliar aos parceiros econômicos e governamentais e estabelecer estratégias para atrair e fidelizar seus clientes. Assim, “o município não deve ser apenas um gerente de serviços, mas também um empreendedor, buscando colocar-se no contexto estadual e nacional como grande palco de negócios” (SOBRAL, 2000 (RQ/MC) p.84). A cidade também deve se estruturar para ser um “lugar ideal para o investimento, o trabalho, a moradia e o lazer” (SOBRAL, 2000 (RQ/MC) p.84), sendo a atividade industrial o tipo de investimento de maior rendimento. Alia-se, ainda, o conceito de cidade-cultural-empresarial, especialmente quando se apresenta como carro-chefe para o desenvolvimento urbano as propostas que contemplam equipamentos empresariais (Centro de Negócios, Setor Hoteleiro, *Shopping Center*, Centro de Convenções) e culturais (Centro Cultural, Margem Esquerda do rio Acaraú, com museu e biblioteca, Circuito Turístico no Centro Histórico) para requalificarem áreas urbanas e transformarem-nas em setores urbanos atrativos a novos investimentos empresariais e culturais, implantando o turismo de negócios. Dentro dessa linha de propostas, o conceito de cidade-mercado também permeia o PDDU (2000), porém com foco em potencializar as “mercadorias” existentes e já procuradas e consumidas regionalmente, o comércio e os serviços regionais de ensino superior e saúde especializada.

O PDR Vale do Acaraú adota dois conceitos do mundo empresarial para conduzir as diretrizes e propostas para as Regiões Estratégicas do Estado do Ceará, em especial a do Vale do Acaraú. O conceito de desenvolvimento endógeno, que preconiza o crescimento econômico, articulando ao capital humano, social, empresarial e natural do meio, no caso da cidade, do meio urbano. Um desenvolvimento que deve ser totalizante e sincronizado. O segundo conceito é o da competitividade sistêmica, que adota um

modelo de cenários para formular estratégias e soluções para os problemas, buscando as vantagens competitivas por meio do conhecimento das áreas de atuação e estabelecendo metas a serem alcançadas, conceito também identificado na avaliação dos concorrentes e estabelecimento dos pontos fortes e fracos no PDDU (2000).

O cidadão e o patrimônio cultural são os alicerces das propostas do Plano Por Amor a Sobral, mas que também incorpora a forma estratégica de conduzir o planejamento e o desenvolvimento urbano da cidade, afinal assume o PDDU (2000) e o PDR Vale do Acaraú como bases conceituais. Interessante os governantes assumirem que a globalização influencia a forma como a sociedade passa a exigir da gestão urbana, apontando em Sobral Administrado que gestões internacionais são referências para a gestão sobralense. Sobral das Oportunidades assume o conceito da competitividade sistêmica para avaliar os cenários e mercados concorrentes. Sobral Indutor incentiva as parcerias público-privadas e estabelece como fundamental o incremento da produção local e a busca de mercado para venda dessa mercadoria, assim como o incentivo ao turismo, incluindo o turismo cultural.

O PDP (2008) talvez peque por se preocupar tanto em estabelecer ferramentas legais e práticas para viabilizar a aplicabilidade das propostas de desenvolvimento urbano e não fundamente conceitualmente seu entendimento de cidade, de planejamento urbano e o porquê de suas propostas, conforme se percebe no PDDU (2000), no PDR Vale do Acaraú e até no Plano Por Amor a Sobral. Muitas vezes, a fundamentação conceitual abrihanta o trabalho do planejador, pois esclarece às pessoas que irão implementar e fiscalizar o cumprimento do plano, assim como à própria população, que irá vivenciar as melhorias obtidas por meio do planejamento, as motivações técnicas e as deliberações participativas que conduziram às propostas apresentadas e aprovadas.

O conceito de cidade no PDP (2008) não é explícito, podendo ser sugerido mediante os princípios norteadores do plano: a participação da sociedade, o desenvolvimento sustentável e a valorização do patrimônio cultural. Nas Estratégias de Desenvolvimento, percebe-se a intenção de dinamizar a economia da cidade (indústria e comércio), com parcerias público-privadas, conforme as possibilidades regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, fortalecendo as potencialidades regionais de Sobral (comércio, ensino superior e saúde) e aderindo às propostas de Sobral das Oportunidades (Plano por Amor a Sobral), tendo sempre como pano de fundo a sustentabilidade urbana e a valorização patrimonial. Talvez uma mistura dos conceitos “sustentabilidade” e “cidade-cultural-empresarial”.

Nas NPSHUS, não se identifica um conceito explícito sobre cidade, porém, por meio das propostas e diante de um sítio histórico tão amplo e heterogêneo, fica clara a preocupação em não estagnar o processo de crescimento e desenvolvimento urbano, econômico e social pelo qual Sobral está passando. São expressas preocupações com o mercado imobiliário como uma tendência contemporânea importante para ser considerada, pois interfere diretamente no patrimônio, especialmente, no quesito verticalização das novas construções. A questão da flexibilização dos usos e da forma de ocupação de algumas áreas também foi ponderada, levando em consideração que estes estão sendo atraídos pelo progresso evolutivo pelo qual a cidade passa. Os conceitos do planejamento estratégico são apreciados nas reflexões, pois se entende que estes têm predominado nas formas de planejamento urbano contemporâneo, inclusive são incentivadas parcerias entre agentes públicos e parcerias público-privadas, em prol da valorização e da preservação do patrimônio cultural.

QUADRO 9: SÍNTESE COMPARATIVA DO TEMA CIDADE – OBJETO E CONCEITO

Planos	ETF/SOBRAL	PDDU (2000)	PDR Vale do Acaraú	Por Amor a Sobral	PDP (2008)	NPSHUS
Objetivo	Bairro Centro da Sede de Sobral	Município de Sobral - Sede e principais distritos	Estado do Ceará – Região Estratégica Vale do Acaraú, composta pelos municípios: Alcântaras, Cariré, Forquilha, Groaíras, Massapê, Meruoca, Santana do Acaraú e Sobral	Município de Sobral - Sede e todos os distritos	Município de Sobral - Sede e todos os distritos	Sítio Histórico Urbano de Sobral (área de proteção rigorosa e área de entorno)
Conceito de Cidade	"A área urbana é, antes de mais nada, um fato socioeconômico que depende de muitos fatores para manter-se preservada" (IPHAN, 1997, p.4)	Cidade entendida a partir da competitividade urbana e do desenvolvimento urbano planejado e alcançado estrategicamente a partir das transformações físicas, sociais e econômicas da cidade	As cidades são pensadas a partir da competitividade urbana, apontando o desenvolvimento endógeno e a competitividade sistêmica como norteadores do desenvolvimento estratégico regional e local	A cidade é entendida a partir dos seus cidadãos e o amor por Sobral é alicerçado na valorização do patrimônio cultural e no planejamento e na gestão urbana com partilhada, que impulsionam o desenvolvimento	A dinâmica e o planejamento urbano da cidade está norteado a partir de três princípios norteadores: participação social (o cidadão), o desenvolvimento sustentável e a preservação do patrimônio	O patrimônio cultural deve ser preservado, com alternativas que garantam o desenvolvimento urbano e o progresso econômico e social da cidade

A cidade



3.2 ESTRUTURAÇÃO URBANA

As propostas de estruturação urbana refletem a relação entre os planos e traçam o perfil de como o patrimônio cultural foi inserido nos planos urbanos. Foram considerados como pilares da estruturação urbana a unidade de planejamento, o zoneamento urbano, o sistema viário e a acessibilidade. No caso de Sobral, esses três pilares são de extrema importância para compreender a continuidade, a coerência e a articulação entre os planos urbanos e entre eles e os planos de preservação patrimonial.

A estrutura urbana da cidade de Sobral é rádio concêntrica, marcada pela presença do rio Acaraú, berço da urbanidade sobralense, e da linha férrea, implantada na década de 1950. É relevante o diagnóstico do PDDU (2000) sobre a cidade antigamente não possuir um sistema viário definido, porém também é relevante observar que a maior parte das vias principais que irradiaram do Bairro Centro, que, de certa forma, conduziram e ainda conduzem a expansão urbana, coincidem com os eixos definidos pelos caminhos das estradas reais ou “caminhos dos bois”. Tais caminhos coincidem, também, segundo o estudo realizado no PDP (2008) por Herbert Rocha, com a formação dos núcleos urbanos de alguns Distritos (cf. FIGURA 56).

FIGURA 56 - CAMINHOS DAS ESTRADAS REAIS



O ETF/Sobral definiu e elegeu como unidade de planejamento exclusiva a poligonal de tombamento (área de proteção rigorosa) e o seu entorno (área de proteção). Com base nos estudos topoceptivos e tipológicos do meio urbano, a unidade de planejamento foi microzoneada em nove estruturas morfológicas, mais uma demonstração da amplidão e heterogeneidade do sítio histórico sobralense. Apesar do microzoneamento não foram apresentadas recomendações ou normas específicas de preservação, uso e ocupação do território e das edificações patrimoniais. As recomendações do ETF/Sobral foram todas de forma global sem considerar a diversidade de arquiteturas, muitas vezes descaracterizadas ou contemporâneas, incidentes no sítio tombado. Para o sistema viário, apenas recomenda-se a manutenção do macroparcelamento existente, ou seja, não sendo recomendado o desmembramento ou unificação de quadras de modo a desconfigurar o traçado urbano original.

O PDDU (2000) propõe como base da estrutura urbana a definição de um sistema viário principal (vias troncais) que interligue toda a cidade e norteie o sistema de transporte público, e um subsistema viário secundário (vias coletoras, vias locais e vias paisagísticas) para o acesso local. Sobre o sistema viário principal, implanta-se uma estrutura urbana policêntrica, com uso diversificado, definida a partir das Unidades de Vizinhanças (Vizinhanças) e dos seus respectivos centros focais. O zoneamento urbano se define a partir dos centros focais das “Vizinhanças”, que agrupam serviços, comércios e terminais de transporte coletivo e são implantados nos eixos do sistema viário principal; o uso habitacional ocorre ao redor dos centros focais em quatro gradientes de densidade habitacional; o uso industrial é proposto em três polos desconcentrados; e as zonas de preservação ambiental são definidas especialmente em torno dos recursos hídricos. A proposta de implantação das “Vizinhanças” se deu pelo critério funcionalista do raio de caminhabilidade de 600 m, de forma tão arbitrária que, em alguns casos, o sistema viário principal é reformulado ou recriado para atender tal implantação. A presença física, social e cultural dos bairros existentes na cidade é totalmente ignorada na forma de implantação das “Vizinhanças”. O conceito funcionalista de unidades de vizinhança foi imposto a uma estrutura urbana consolidada, sem respeitar a cultura local e sem uma avaliação prévia de viabilidade urbana da proposta por parte dos planejadores urbanos. Os técnicos locais receberam o plano e nem sequer sabiam como proceder na implantação do que estava proposto. A Unidade Piloto projetada se acovarda ao ser proposta para uma área urbana pouco consolidada, cheia de vazios urbanos e sem nenhum conflito com o sítio histórico tombado, pois foi localizada na margem direita do rio Acaraú.

Interessante observar que a estruturação urbana em unidades de vizinhanças é um desenho urbano eminentemente funcionalista, sendo aqui proposto em um plano que levanta a bandeira da cidade-empresa e do planejamento estratégico. Talvez o caminho seja até este: a união de conceitos e práticas. O alerta se aproxima ao de Vainer (2007), realmente “é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido” (p.89), e faz-se urgente que a prática do planejamento urbano, no Brasil, alicerçado na política urbana nacional, seja aprimorada e não fique à mercê dessa profusão global de conceitos, ideias e ideais. É preciso planejar diante a realidade urbana, social e econômica local.

A falta de integração entre as propostas de estruturação urbana do PDDU (2000) para Sobral com o EFT/Sobral é que fundamenta parte das críticas de Duarte Jr. (2005) e das NPSHUS, e que alavancam a elaboração do PDP (2008). Algumas propostas do sistema viário principal se sobrepõem ao traçado do sítio histórico tombado, rompendo com o traçado urbano que foi recomendado à preservação. A implantação das “Vizinhanças”, o zoneamento urbano e conseqüentemente a definição dos índices urbanos não valorizam o patrimônio cultural sobralense. No PDDU (2000), a poligonal de tombamento, em seu mapeamento, foi estabelecida como uma Zona Especial de Preservação Histórica, porém na Lei de Uso e Ocupação do Solo e no Código de Obras e Posturas não foram identificadas recomendações ou normas específicas para essa Zona, como ocorre para as demais zonas e zonas especiais. A poligonal de entorno foi desconsiderada no zoneamento urbano e possui zonas classificadas como Zonas de Uso Misto e Zonas de Renovação Urbana, que possuem índices urbanos que permitem verticalização e outras formas de ocupação destoantes com as recomendações do ETF/Sobral, possibilitando a desconfiguração de muitas visuais que foram sugeridas para preservação, assim como permitindo a existência de conflitos entre os bens culturais e novas edificações contemporâneas. A sensação é que a poligonal de tombamento foi incluída no zoneamento, ou melhor, no mapeamento, apenas como uma forma de “obedecer” à Portaria Federal de 1999. Mesmo o estudo de tombamento ETF/Sobral tendo sido concluído em 1997, a forma de planejamento urbano não foi redirecionada para ter o patrimônio cultural como elemento considerado na estruturação urbana. O PDDU (2000) reflete displicência com a especificidade necessária à preservação de um sítio histórico urbano.

O Plano Por Amor a Sobral, por ser tratar de um plano de governo, não adentra as questões específicas de estruturação urbana, porém reforça, em Sobral Estruturado, a necessidade de dar continuidade à estruturação, ampliação e recuperação do sistema viário

principal da cidade, assim como sua articulação com um sistema de transporte público. As propostas são reforçadas e melhor detalhas no PDP (2008) e no Plano de Transporte específico que começou a ser elaborado em 2007.

O PDP (2008) inicia com a missão de romper duas incoerências do PDDU (2000): a estruturação urbana a partir de unidades de vizinhanças e a não incorporação do patrimônio cultural e da poligonal de tombamento como elemento de estruturação urbana. O PDP (2008) retoma o bairro como a unidade de planejamento urbano. As delimitações são definidas conforme o que já existia antes do PDDU (2000), mantêm-se os limites físicos, sociais e culturais identificados pela própria população, porém, com o intuito de ofertar à cidade a possibilidade de planejar as suas projeções econômicas e sociais, propôs-se que os limites oficiais dos bairros coincidam com os setores censitários do IBGE, instituição responsável pelos levantamentos fundamentais para um planejamento econômico, social e urbano. Assim, as delimitações físicas dos bairros sofreram pequenos ajustes, sem quebrar a identificação do cidadão com o bairro. O zoneamento urbano assume a diversidade de funções compatíveis e o adensamento vinculado ao sistema viário, tendo nas principais vias a maior concentração de comércio e serviços. Também são delimitadas áreas para aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades como as Zonas de Interesse Social (ZEIS). As zonas urbanas foram classificadas em três níveis segundo a densidade populacional e a oferta de infraestrutura urbana. A área tombada pelo IPHAN foi destacada como uma “Área de Proteção do Patrimônio Histórico, sob a qual incidem regulamentos próprios, objeto de plano específico de iniciativa do IPHAN, devendo as mesmas ser integralmente incorporadas ao Conjunto de Leis, que irão legitimar as propostas e diretrizes do Plano Diretor” (SOBRAL, 2008). Dessa forma, está garantido que o microzoneamento e as normas de preservação e critérios de aprovação das intervenções definidas pelas NPSHUS sejam incorporados ao PDP (2008) assim que forem aprovadas, cumprindo a “missão” de incorporar o patrimônio cultural como elemento estruturador do espaço urbano sobralense.

As NPSHUS estabelecem, como unidade de planejamento, setores morfológicos. O microzoneamento das poligonais de tombamento e entorno foi alvo de debates entre a equipe do PDP (2008) e a equipe das NPSHUS, que tomaram por base o microzoneamento definido no inventário INCEU e acordam ajustar os limites dos setores morfológicos, sempre que possível, com os eixos das vias e com os setores censitários do IBGE. Porém, devido à heterogeneidade do sítio histórico, concluiu-se que apenas este microzoneamento não

seria suficiente para estabelecer critérios específicos que atendessem à preservação e não estagnassem a dinâmica urbana. Então foi proposto um zoneamento complementar que define graus de Zonas de Proteção, permite flexibilizar as normas e critérios de intervenção e garante a preservação da ambiência urbana, especialmente no entorno dos monumentos isolados. Para o sistema viário, não foram identificadas recomendações específicas. Apenas recomendou-se ao PDP (2008) a necessidade de observar as novas ocupações nos eixos de entrada e saída da cidade, pois estes se configuram como atuais áreas de expansão urbana.

No PDR Vale do Acaraú, a estruturação urbana é no âmbito regional, os municípios que compõem o Estado do Ceará foram zoneados em regiões; dentre as regiões, foram eleitas regiões estratégicas, dentre as quais está a Região Vale do Acaraú. Cada uma das regiões estratégicas foi estruturada em uma rede de cidades, sendo as cidades consideradas as unidades de planejamento. As cidades foram hierarquicamente classificadas em cidade-polo e cidades-secundárias. No entanto, a estruturação urbana proposta no PDR Vale do Acaraú, por ser própria de um plano regional, não interfere diretamente na estruturação urbana proposta para cada uma das cidades individualmente, a não ser pelo fato da sua importância na rede de cidades e pela necessidade da integração viária entre os municípios da região estratégica com as outras regiões estaduais. A acessibilidade entre municípios e região é fundamental para dinamizar a economia e possibilitar o escoamento da produção no território estadual e entre os outros estados brasileiros.

QUADRO 10 - SÍNTESE COMPARATIVA DO TEMA CIDADE – ESTRUTURAÇÃO URBANA

Planos	ETF/SOBRAL	PDDU (2000)	PDR Vale do Acaraú	Por Amor a Sobral	PDP (2008)	NPSHUS
Unidade de Planeamento	Poligonal de tombamento (área de proteção rigorosa) e poligonal de entorno (área de proteção)	Unidade de Vizinhanças - "Vizinhanças" que foram localizadas a partir do sistema viário principal e com raio de caminhabilidade de 600 metros. Ignora a presença física e social dos bairros existentes	A rede de cidades possui as unidade de planeamento hierarquicamente: (1) Estado (2) Regiões - Região Estratégica (3) Cidade-Polo e Cidades-Secundárias	Assumi as definições do PDDU (2000) e do PDR Vale do Acaraú	Na sede - os Bairros. Nos Distritos - as sedes urbanas.	Elaborar normas de preservação para o Sítio Histórico de Sobral
Zoneamento Urbano	As delimitações foram definidas a partir do bairros e das sedes distritais existentes sendo reajustadas para coincidir com os setores censitários do IBGE	Setores morfológicos na poligonal de tombamento e entorno (INCEU)	Não foi constituído como Lei.	Não foi constituído como Lei.	Lei do Plano Diretor 15/12/2008 Lei Municipal Complementar nº 028	Quando aprovado, terá status de Portaria Normativa Federal.
Sistema Viário e Acessibilidade	Microzoneamento da poligonal em nove estruturas morfológicas	Zoneamento definido a partir das vizinhanças. Os centros focais agrupam serviços, comércio e terminais de transporte público, com 4 gradientes de densidade habitacional. Definidas as zonas de preservação ambiental	Zoneamento ocorre em três escalas - (1) O Estado é dividido em Regiões e selecionadas Regiões Estratégicas para alavancar o desenvolvimento. (2) A Região Estratégica é dividida em Municípios (Cidade-Polo + Cidades-Secundárias). (3) Cada cidade possui zoneamento específico determinado pelo Plano Diretor municipal	Assumi as definições do PDDU (2000) e do PDR Vale do Acaraú	O zoneamento assume a diversidade de funções compatíveis e o adensamento viário principal. Também são delimitadas áreas para aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades. As Zonas foram classificadas em três níveis segundo a densidade populacional e a oferta de infraestrutura urbana. A área tombada foi destacada como Área de Proteção do Patrimônio Histórico	Dois microzoneamentos da poligonal de tombamento: setores morfológicos e zonas de proteção



3.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE

Apesar de o tema desenvolvimento sustentável e meio ambiente não compor o arcabouço da Contextualização Teórica abordada no Capítulo I e não ser alvo do debate proposto em **Planejar – Preservar – Desenvolver**, destaca-se um espaço para correlacionar os relatos sobre desenvolvimento sustentável e meio ambiente pela repetitividade com que os termos aparecem nos planos urbanos. Os termos, como identificados nos documentos, estão sempre aliados à questão da preservação do meio ambiente e ao progresso social e econômico da cidade, mas estão associados, sobretudo, ao cidadão.

O PDDU (2000) compreende como sustentabilidade a busca por “satisfazer as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações em resolver as suas próprias necessidades” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 15), e considera que “a condição estratégica para o desenvolvimento [sustentável] e a melhoria da qualidade de vida urbana decorrerão do ajustamento entre o cenário natural devidamente preservado e o ambiente cultural e urbano” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 15).

O PDR Vale do Acaraú entende que o progresso regional é possível a partir do desenvolvimento dos cinco eixos que estruturam o desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, as propostas estratégicas regionais, considerando os eixos econômico-social, ambiental, ordenamento do espaço regional, científico-tecnológico e público-institucional.

Em Por Amor a Sobral, Sobral Sustentável incorpora o conceito e as propostas de sustentabilidade da Agenda 21 Local que estava em processo de implantação no município, determinando que a sustentabilidade precisa ser planejada, discutida, administrada e monitorada.

O desafio é grande, mas o bom senso mostra que é impossível termos soluções ambientais dissociadas das sociais, econômicas, culturais e éticas. Nas nossas Agendas para este século 21, precisamos agendar compromissos inadiáveis com a mudança nos padrões de produção e consumo; com a geração de emprego e renda; com o uso racional de nossos recursos naturais e com a justiça social, dentre outros. (URSULINO, 2006, p.9)

No PDP (2008), o desenvolvimento sustentável é um dos princípios norteadores em que o cidadão é o principal componente do planejamento e o espaço físico passa a ser considerado como unidade produtiva, estruturada, acessível, equilibrada ecologicamente e justa.

A presença dos termos e dos conceitos reforça a ideia de que parte da conceituação e das estratégias inseridas nos planos urbanos independe das características locais e de uma investigação da viabilidade da aplicabilidade destes fisicamente, socialmente e economicamente, principalmente por se tratar de cidade de médio e pequeno porte. Os conceitos são adotados para qualquer que seja a cidade e a eficácia de sua aplicabilidade fica a cargo dos gestores e dos técnicos locais, muitas vezes desqualificados e alheios a todo o processo de planejamento ocorrido, que não compreendem a complexidade dos passos necessários para a implantação dos conceitos adotados para posterior implantação das propostas e intervenções estratégicas.

Para Meio Ambiente, destaca-se no PDDU (2000) a necessidade de criar um zoneamento ambiental das áreas verdes, entendidas como áreas potenciais para implantação de parques urbanos e qualificação do espaço urbano e da imagem da cidade, e recuperação das áreas de drenagem natural, sendo fundamental a implantação de Plano de Drenagem (projeto estruturante). Destaca-se, ainda, a proposta de criação de um Plano Verde como um instrumento legal para regulamentar as urbanizações e a gestão das zonas verdes.

No plano Por Amor a Sobral, Sobral Sustentável estabelece o fortalecimento da Autarquia Municipal de Meio Ambiente, criada neste meio tempo, reforça a necessidade de uma legislação específica ambiental proposta pelo PDDU (2000) e acrescenta a proposta de criação de um programa municipal de educação ambiental.

O PDP (2008) incorpora as propostas de Sobral Sustentável e detalha competências municipais de proteção e fiscalização das ações de degradação, recuperação e urbanização das zonas de proteção ambiental, já estabelecidas segundo a legislação federal e estadual. Além da criação do Código Ambiental de Sobral (ou Plano Verde do PDDU (2000)), estabelece a criação do Fundo Sócio Ambiental do Município de Sobral (Funsams) e a criação das unidades de conservação mapeadas. Também estabelece a criação do Sistema Municipal de Áreas Verdes e de Lazer, onde a proposta central resgata a proposta do PDDU (2000) na criação de uma rede de parques urbanos nas áreas de preservação permanente, conforme permissões do Código Florestal Brasileiro, complementados por outras diversas propostas das quais ainda se destaca a regulamentação do Plano de Arborização Municipal.

Este plano foi criado em 2006, porém não foi selecionado como documento para análise desta dissertação por se tratar apenas de um documento de intenções restrito às questões do meio ambiente municipal. O plano teve boa repercussão no município, pois

motivou a criação da Autarquia Municipal de Meio Ambiente, criou um banco de mudas, intensificou a arborização da sede e dos distritos sobralenses e, junto com a implantação da Agenda 21 local, realizou eventos de conscientização e educação ambiental, sendo legalizado no PDP (2008) para se tornar uma ação permanente no município.

No PDR Vale do Acaraú, o meio ambiente foi diagnosticado e as propostas foram vinculadas a partir das vocações econômicas para cada meio natural, vislumbrando que a disponibilidade das infraestruturas pode garantir o desenvolvimento econômico e sustentável do meio.

Nos planos de preservação do patrimônio cultural ETF/Sobral e NPSHUS não foram identificadas menções específicas e relevantes sobre o meio ambiente, nem sobre o desenvolvimento sustentável.

4. PATRIMÔNIO CULTURAL

Patrimônio

Uma das questões centrais deste estudo é compreender como o **patrimônio cultural** tem sido inserido nos planos urbanos contemporâneos, considerando-o como fator de desenvolvimento urbano e atração de investimentos. Para esta averiguação, foram observados os bens culturais são considerados e inseridos no planejamento urbano e a forma como o patrimônio cultural aparece nos planos e como a **poligonal de tombamento**, além do zoneamento urbano já debatido acima; as ações e projetos que focam ou enfatizam os conceitos de **imagem da cidade e marketing urbano**, em que normalmente o patrimônio cultural é explorado por ofertar singularidade ao lugar; e a abordagem dada ao **turismo**, ultimamente considerado uma atividade econômica viável e lucrativa para cidades-patrimônio.

O ETF/Sobral e as NPSHUS têm o patrimônio cultural como elemento central. No ETF/Sobral, destaca-se o conceito da cidade-documento e o valor patrimonial inclui todos os processos sociais e econômicos que ocorreram no espaço urbano. Nas NPSHUS, lê-se a preocupação da dialética preservar – desenvolver por que as cidades-patrimônio passam, ou seja, a dialética de preservar e valorizar o patrimônio cultural e, ao mesmo tempo, permitir que a arquitetura e o espaço urbano patrimonial recebam com vigor os novos usos e serviços exigidos pela forma contemporânea de planejar e dinamizar as cidades.

Essa dialética de atração-repulsão ensejada pela existência da área de preservação rigorosa – que se prefere entender como núcleo irradiador de crescimento e desenvolvimento – manifesta-se, portanto, e na escala da sede como um todo, por meio do adensamento crescente do SHU/Sobral, de seu conseqüente transbordo para a periferia imediata. (NPSHUS, 2008, p. 27)

Nesses dois documentos, até por não ser o objetivo deles, não foram identificadas referências aos conceitos de imagem da cidade e *marketing* urbano, tampouco indicações para a realização da atividade turística.

No PDDU (2000), como já foi identificado nos outros temas, o patrimônio cultural e a poligonal de tombamento, apesar de eleita como zona especial, não foram inseridos no plano como elementos estruturadores das propostas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano. Nesse plano, o conceito de *marketing* urbano é bastante incorporado às ações de promoção urbana e atração de investimentos, sendo proposta uma “política agressiva de *marketing* institucional do município que evidencie as vantagens competitivas atuais” (SOBRAL, 2000 (PE), p. 63). Uma das principais ferramentas do *marketing* urbano é uma boa imagem da cidade, sendo a qualificação desta perseguida para toda a cidade e enfatizada em diversas propostas do PDDU (2000), em que se destaca o componente denominado Atratividade Física. As propostas de qualificação e fortalecimento da imagem urbana sobralense englobam a estruturação da cidade para “recepção e acessibilidade” (aeroporto, rodoviária e transporte público), oferta de lazer cultural e recreativo por meio de parques urbanos e equipamentos culturais e esportivos, e realce da imagem por meio de ícones e símbolos históricos. O patrimônio cultural é, então, valorizado como elemento capaz de singularizar a imagem da cidade mediante a competitividade urbana e são apontadas áreas com potencial transformador da imagem da cidade, por meio da requalificação urbana.

No PDDU (2000), a atividade turística é proposta como um dos “carros-chefes” para a dinamização econômica da cidade e atração de investimentos, porém o tipo de turismo proposto é o turismo de negócios, sendo necessário estruturar a cidade com equipamentos e intervenções urbanas típicos do arcabouço do planejamento estratégico: Centro de Negócios, Centro de Convenções, *Shopping Center*, Setor Hoteleiro, etc. O patrimônio cultural não é citado no discurso do turismo de negócios, permanecendo como fortalecedor da imagem da cidade. Em suma, o patrimônio cultural, os usos de lazer e a inserção de equipamentos culturais e empresariais foram incentivados como elementos fortalecedores da imagem da cidade, estrategicamente transformadores do espaço urbano

e com potencial para atração de investimentos, em especial o turismo de negócios, aos moldes da “cidade-cultural-empresarial.”

O PDR Vale do Acaraú inclui nos diagnósticos municipais e regionais um levantamento de patrimônios arquitetônicos, artísticos, paisagísticos e arqueológicos e indica o tombamento do Governo Estadual e respectivos Governos Municipais dos bens arquitetônicos, artísticos e arqueológicos identificados, assim como a proteção ambiental dos bens paisagísticos. O patrimônio cultural da região é citado como potencializador do desenvolvimento local e regional, no entanto não é rebatido em nenhuma das quatro ações estratégicas de desenvolvimento do Vale do Acaraú. A campanha de *marketing* urbano é uma das principais ações estratégicas apontadas, pois, assim como no PDDU (2000), se acredita que se devem divulgar as estruturações realizadas e planejadas para se atrair investimentos e desenvolvimento de novas atividades econômicas, como o turismo.

A atividade turística é bastante incentivada no PDR Vale do Acaraú, porém destaca-se o turismo ambiental e de esportes radicais, que podem ser implantados nas regiões serranas. O turismo de negócios, proposto no PDDU (2000), também é incentivado. Aponta-se a falta de integração viária entre as regiões litorâneas e interioranas no Estado do Ceará como um dos principais entraves para o desenvolvimento do turismo no interior, visto que os polos turísticos do Estado se localizam no litoral. O *marketing* regional, então, é apresentado como um dos caminhos para romper os entraves e desenvolver o turismo serrano e de negócios no sertão cearense.

O Plano Por Amor a Sobral, apesar de ter o PDDU (2000) como base, coloca o patrimônio cultural em lugar de destaque e recomenda além de um programa de valorização do patrimônio da cultura local e regional, a consolidação de uma política educacional, cultural e patrimonial. Também indica a elaboração e a implantação de um plano de preservação e gestão do sítio histórico, este último contemplado com a elaboração das NPSHUS.

As ações de *marketing* urbano incluem um processo de divulgação interna aos próprios moradores da cidade, e o Plano Por Amor a Sobral adota esta estratégia no próprio nome, convidando o sobralense a amar e ter orgulho de sua cidade, a contribuir para sua preservação, planejamento, gestão e desenvolvimento. Fica clara a estratégia do patriotismo, muito utilizada pelo planejamento estratégico.

Sobral Indutor propõe a criação de um sistema de divulgação do município. Em Sobral Divulgado são direcionadas ações tanto para a divulgação interna para fortalecer as

estruturas administrativas, quanto para a divulgação externa para consolidar Sobral como centro regional e atrair investimentos econômicos. Uma das propostas é criar um plano de *marketing* e divulgar o município em diversos meios de comunicação. Sobral Saudável e Sobral Educado sugerem potencializar a divulgação e a atração de novos investimentos nesses setores, já que garantem a posição de polo regional e os fluxos de pessoas e investimentos. Em Sobral Valorizado está explicitado que o patrimônio cultural pode ser moeda de valor nas campanhas de *marketing* urbano.

Em Por Amor a Sobral, a atividade turística também é mostrada como uma das formas de dinamizar a economia local. Em Sobral das Oportunidades se propõe a qualificação da mão de obra para o mercado turístico. Sobral Valorizado sugere o desenvolvimento de políticas de geração de renda com base no patrimônio cultural material e imaterial por meio do próprio turismo. O turismo de negócios é novamente incentivado e insere-se a proposta do turismo cultural.

No PDP (2008), o patrimônio cultural é considerado um princípio norteador do Plano e, na definição das propostas, o patrimônio é um aspecto considerado, recebendo toda a ênfase ausente no PDDU (2000). Inclusive é sugerido o tombamento municipal dos monumentos contemplados no inventário IBA⁶⁸. A valorização do patrimônio também assume a dialética do preservar – desenvolver, no qual se deve ter por base a promoção das potencialidades urbanas e garantir a preservação e a superação dos conflitos intrínsecos a uma cidade-patrimônio. Valorizar o patrimônio local é fortalecer a identidade e a imagem da cidade. Aponta-se, como fundamental, a criação de políticas de preservação patrimonial que vislumbram a instituição de instrumentos e incentivos para proteção dos bens culturais, a valorização e legislação das intervenções arquitetônicas e urbanísticas, a promoção e divulgação do patrimônio cultural, o envolvimento da sociedade na preservação patrimonial, o estabelecimento de parcerias público-privadas no processo de preservação e o fomento do turismo. O turismo é incentivado como atividade estratégica de desenvolvimento econômico nos segmentos cultural, ambiental, de negócios e esportivo. O PDP (2008) unifica as visões e propostas existentes nos planos anteriores de turismo cultural (Por Amor a Sobral), ambiental e esportivo (PDR Vale do Acaraú) e de negócios (PDDU (2000)).

68 Sobre o Inventário IBA, cf. Capítulo II – NPSHUS, p. 209.

QUADRO 11: SÍNTESE COMPARATIVA DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Planos	ETF/SOBRAL	PDDU (2000)	PDR Vale do Acaraú	Por Amor a Sobral	PDP (2008)	NPSHUS
Patrimônio	O patrimônio é o elemento central do documento	Patrimônio visto apenas como potencial para qualificar a imagem da cidade, não foi incorporado na estrutura urbana	Patrimônio reconhecido como como potencializador da imagem e da atração de investimentos, porém sem reatamento nas propostas	apresenta a necessidade de valorização dos bens culturais - patrimônio como estruturador da política urbana	Patrimônio como um dos princípios norteadores do plano e da estruturação urbana	O patrimônio é o elemento central do documento
Poligonal	Definir a poligonal foi o objetivo do plano	A poligonal definida como zona especial, porém sem tratamento adequado à preservação do patrimônio	É mencionada, porém sem reatamento relevante no plano	É reconhecida a importância da poligonal e apresentada a necessidade de elaboração de um plano de preservação	Poligonal é destacada como área de proteção especial - alvo de legislação e propostas específicas	A poligonal é o objeto de estudo, elemento central do plano.
Imagem da Cidade	Não mencionada recomendação específica	Diversas propostas têm como foco transformar, qualificar e renovar a imagem da cidade	Não mencionada recomendação específica	A qualificação da imagem da cidade é ferramenta de divulgação interna e externa da cidade.	Prevê a implantação de um sistema de espaços referenciais, articulados e integrados, potencializando e legitimando a imagem urbana	Não mencionada recomendação específica.
Marketing Urbano	Não mencionada recomendação específica	A proposta de plano de marketing urbano, instrumento fundamental para atrair novos investimentos	O plano de marketing apresentado como ação estratégica para atração de investimentos e desenvolvimento de novas atividades econômicas	É proposto um plano de marketing urbano mais ousado que no PDDU (2000) e no PDR, incluindo a divulgação do turismo e das potencialidades econômicas	Reproduz o plano de marketing urbano de Por Amor a Sobral.	Não mencionada recomendação específica
Atividade Turística:	Não mencionada recomendação específica	Turismo de negócios como uma das principais propostas de renovação da dinâmica estrutural e econômica da cidade	Turismo ambiental e esportivo como economia secundária	Turismo de negócios, turismo esportivo e turismo cultural como fortes atividades econômicas	Turismo de negócios, turismo esportivo e turismo cultural como fortes atividades econômicas	Não mencionado recomendação específica

5. AÇÕES E PROJETOS ESTRATÉGICOS

Para esta parte da análise, foram selecionadas as principais ações e projetos, em especial aqueles que tiveram repercussão de continuidade ou descontinuidade, contradição ou incoerência na busca da relação planejar – preservar – desenvolver, e serão aqui apresentadas individualmente e de forma cronológica conforme o primeiro plano na qual foi proposta.

Cada ação ou projeto estratégico a seguir será apresentado dentro do plano em que foi originalmente proposto. O projeto será continuamente revelado à medida que for exibido, ou seja, serão descritas a realização, a aplicabilidade, a continuidade ou a discordância e a articulação com os planos posteriores. Recordar-se que as ações e propostas globais de estruturação urbana, meio ambiente, patrimônio cultural, *marketing* urbano e turismo já foram apresentadas.

5.1 ETF/SOBRAL – AÇÕES E PROJETOS ESTRUTURANTES

5.1.1 Urbanização das margens do rio Acaraú

O EFT/Sobral propõe a urbanização das margens do rio Acaraú (cf. FIGURAS 57 e 58), especialmente da margem esquerda, para integrar a cidade com o rio e valorizar o patrimônio cultural, visto que o rio Acaraú é um dos berços da urbanização do Sertão Cearense e normalmente as cidades eram implantadas de “costas” para os rios. A proposta foi incorporada pelo PDDU (2000), onde a margem esquerda foi entendida como área de renovação urbana e, além de integrar o rio com o centro histórico, tinha o objetivo de receber os equipamentos empresariais, de cultura e de lazer para estruturar o turismo de negócios e oferecer uma nova imagem à cidade de Sobral. A Urbanização da Margem Esquerda do rio Acaraú foi eleita como o segundo projeto estruturante do PDDU (2000).

O projeto foi alvo de um concurso público, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) do Ceará e foi implantado entre 2001 e 2003, com recursos do programa PROURB do Governo do Estado do Ceará. Desde 2004, Sobral possui como parque urbano à Margem Esquerda do rio Acaraú, integrando o rio com o centro histórico, provido de Biblioteca Municipal⁶⁹, anfiteatro e Museu Madi, integrados em uma edificação totalmente contemporânea; Escola de Comunicação, Ofícios e Artes e Restaurante

⁶⁹ Edificação contemporânea que reaproveitou parte de um edifício em ruínas.

Popular (ECO), instalados em uma antiga fábrica restaurada para abrigar os novos usos; espaços para feira livre; um polo esportivo com equipamentos de musculação, quadras poliesportivas e campo de futebol, calçadão e pier para prática de esportes náuticos, porém as áreas para a implantação do centro de negócios e do setor hoteleiro não foram implementadas. De fato, o projeto requalificou parte do centro histórico, tombado em 1999, e transformou a imagem da cidade, especialmente por ser a primeira “imagem da cidade” vista pelas duas principais entradas⁷⁰ (cf. FIGURA 59).

FIGURA 57 - MARGENS ESQUERDA E DIREITA DO RIO ACARAÚ (1997)



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral (2000)

FIGURA 58 - MARGENS ESQUERDA E DIREITA DO RIO ACARAÚ (2004)



Fonte: Wellington Macedo

⁷⁰ A área urbanizada fica entre duas pontes, informalmente conhecidas como Ponte Nova e Ponte Velha, que correspondem aos dois principais acessos à cidade de Sobral, como mostra a FIGURA 58.

FIGURA 59 - MARGEM ESQUERDA DO RIO ACARAÚ URBANIZADA



1-Biblioteca, 2-Museu Madi, 3-Anfiteatro, 4-ECO, 5-Igreja Matriz, 6-Igreja das Dores
Fonte: Wellington Macedo

No Plano Por Amor a Sobral, é resgatada a urbanização da Margem Direita do Rio. O projeto de qualificação do espaço urbano também previu a retirada de habitações em área de risco que se localizam às margens do rio Acaraú. Em 2008, o projeto de urbanização estava em elaboração e a necessidade de implantação da obra foi reforçada no PDP (2008) como projeto estruturante.

5.1.2 Transformação Urbana da Estação Ferroviária

A Estação Ferroviária (cf. FIGURAS 60 e 61) não está localizada no interior da poligonal de tombamento, nem na poligonal de entorno, porém, pela singularidade arquitetônica da edificação, o ETF/Sobral destaca sua importância, propondo a urbanização do seu entorno e a criação de um parque urbano no pátio de manobras que já se encontrava desativado. No PDDU (2000), a proposta de urbanização do Pátio de Manobras e da Estação Ferroviária é reproduzida, entretanto não como um projeto estruturante, mas como um dos projetos estratégicos.

Em Por Amor a Sobral, a Estação Ferroviária é reconhecida como um importante monumento histórico. No PDP (2008), a proposta é resgatada, mas desta vez com um caráter mais estruturante, pois a área seria apoio ao transporte coletivo interno e ao transporte alternativo proveniente dos distritos e municípios vizinhos. A proposta é reformulada para ali ser implantado o Terminal de Transporte Coletivo.

FIGURAS 60 E 61 - ESTAÇÃO FERROVIÁRIA DE SOBRAL



Fonte: IPHAN-IBA (2005)

5.1.3 Ordenação do espaço público do centro histórico: uso, ocupação, parcelamento, intervenções nas edificações (gabarito, ritmo, contiguidade), requalificação das fachadas (engenhos publicitários), sinalização e iluminação pública do centro histórico

A proposta de ordenação do espaço público do centro histórico, em especial das intervenções nas edificações e requalificação das fachadas (engenhos publicitários), é uma proposta constante em todos os planos, com exceção do PDR Vale do Acaraú; e reflete o trinômio **planejar – preservar – desenvolver**. No ETF/Sobral, as recomendações são genéricas, justificando parte das incoerências e não especificidades do PDDU (2000). Em Por Amor a Sobral, apesar de o patrimônio tomar lugar de destaque, as propostas permanecem genéricas. A ausência de parâmetros pode ser percebida nas tentativas de requalificar as fachadas e os engenhos publicitários das edificações que circundavam o Largo do Rosário (2006), a praça São Francisco (2006) (cf. FIGURA 62) e a praça Coluna da Hora (2007) (cf. FIGURA 63) quando os espaços foram requalificados. Apesar da limpeza das fachadas, a falta de uniformidade e qualidade dos novos engenhos refletiu a ausência de normas específicas. O PDP (2008) acertou ao adotar as NPSHUS, elaboradas exatamente para tentar suprir todas as lacunas que até então prejudicam e dificultam a preservação, conservação, restauração e requalificação dos bens culturais arquitetônicos e urbanos da cidade de Sobral. Até o momento, aguarda-se a aprovação das NPSHUS no âmbito federal para que possam ser legalmente incorporadas no âmbito legislativo municipal, permanecendo os conflitos no ato das aprovações dos projetos e intervenções patrimoniais.

FIGURA 62 - LARGO SÃO FRANCISCO E SANTA CLARA



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

FIGURA 63 - PRAÇA DA COLUNA DA HORA



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

5.2 PDDU (2000) – AÇÕES E PROJETOS ESTRUTURANTES

5.2.1 Primeira etapa do anel pericentral (via férrea) e do trecho de ligação anel pericentral – Grendene

O projeto é o primeiro projeto estruturante do PDDU (2000), foi considerado fundamental para estruturar o sistema viário da cidade e minimizar segregação urbana criada pela linha férrea. A implantação do projeto também foi viabilizada com recursos do programa estadual PROURB. As obras iniciaram em 2011 e a avenida foi concluída em 2004. Esse projeto realmente mudou a configuração urbana da cidade, ampliou a acessibilidade e a expansão e possibilitou o desbravamento e a valorização de novas áreas urbanas (cf. FIGURAS 64 e 65).

FIGURA 64 - AV. PERICENTRAL



Fonte: Augusto Rocha

FIGURA 65 - AV. PERICENTRAL, COM A INDÚSTRIA GRENDENE ACIMA



Fonte: Augusto Rocha

5.2.2 Plano de drenagem

A ocupação irregular da cidade obstruiu muitas das áreas de drenagem natural, aumentando a existência de áreas alagáveis e de risco, que, por vezes, foram invadidas ou ocupadas por habitações de baixa renda. Apesar de o Plano de Drenagem ter sido eleito

como o terceiro projeto estruturante da cidade e ter sido reproduzido como proposta no PDR Vale no Acaraú, no plano Por Amor a Sobral, e no PDP (2008), não se pode afirmar que ele tenha sido efetivamente implementado. Sabe-se que, em 2008, o Plano de drenagem estava em fase de elaboração e, também, que iria contemplar os distritos; mesmo sem um plano oficial municipal, algumas ações mitigadoras estavam sendo implantadas nas áreas mais consolidadas da cidade.

5.2.3 Tráfego calmo da zona central

Esse projeto foi eleito como o quarto projeto estruturante do PDDU (2000) e era composto por três ações conjugadas: a primeira em ordenar o fluxo de veículos no bairro centro (intratrilhos), priorizando e qualificando os passeios e o fluxo de pedestres; a segunda em implantar uma via paisagística às margens do rio Acaraú para completar o anel viário formado pela linha férrea; e a terceira criar bolsões de estacionamento de carros em áreas limítrofes ao anel viário para diminuir a quantidade de veículos internos ao Centro. Após o PDDU (2000), houve várias intervenções nos espaços públicos da Zona Central e a grande maioria adotou os parâmetros de priorização dos pedestres, inclusive incluindo a questão da acessibilidade urbana segundo as normas da ABNT 9050. Pode-se afirmar que o desenho das áreas livres e verdes da cidade de Sobral passou a se destacar pela busca em priorizar o pedestre e respeitar a acessibilidade universal. As recomendações foram incorporadas e aprimoradas nos planos posteriores, Por Amor a Sobral PDP (2008) e NPSHUS. O PDR Vale do Acaraú não adentra a tais detalhes. Um bom exemplo de proposta aplicável, coerente e que tem continuidade até os dias de hoje, porém a implantação dos bolsões de estacionamentos não foi realizada, nem incorporada pelos planos posteriores. Em relação à implantação da via paisagística, ela fere a preservação do traçado urbano tombado, portanto não foi implantada e incorporada nos planos posteriores.

5.2.4 Unidade de vizinhança piloto – Dom Expedito

O projeto foi eleito como o quinto projeto estruturante do PDDU (2000). O assunto já foi debatido aqui quando se tratou da estruturação urbana. Destaca-se novamente que a proposta, além de não ter sido implantada, sequer foi incorporada nas políticas públicas do município. Exemplo claro de inaplicabilidade e descontinuidade.

5.2.5 Centro de negócios, zona hoteleira, centro de cultura

A implantação desses equipamentos tinha por objetivo viabilizar o turismo de negócios, apresentado como uma das principais atividades econômicas que poderia vir a dinamizar a cidade. A localização desses equipamentos estava prevista às margens do rio Acaraú.

O Centro de Cultura foi efetivamente implantado, porém o município optou por não concentrar tudo às margens do rio, mas em restaurar parte de seus monumentos ou palácios históricos para abrigar alguns equipamentos culturais. Em 2000, foram restaurados dois palácios para abrigar a Casa de Cultura (cf. FIGURA 66) e o Palácio das Línguas (cf. FIGURA 67); em 2002, foi concluída a restauração (com prospecção arqueológica) do Teatro São João; e, em 2003, a cidade ganhou mais dois palacetes restaurados e reformados com a Casa da Música e o Museu Dom José. Na Margem Esquerda do rio Acaraú, como dito, foram implantadas a Biblioteca Nacional, o Museu Madi, um anfiteatro, a Escola de Comunicação, Ofícios e Artes e o Largo da Igreja das Dores (reformado em 2000) (cf. FIGURA 68).

FIGURA 66 - CASA DE CULTURA



FIGURA 67 - PALÁCIO DAS LINGUAS



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

As demais propostas do PDDU (2000) não foram implementadas, porém a proposta do turismo de negócios foi replicada e reformulada nos planos posteriores, inclusive no PDR Vale do Acaraú. E apesar de perdurar a busca por incentivar o desenvolvimento da atividade do turismo de negócios, já não se falava mais em criar um centro de negócios e um setor hoteleiro aos moldes do PDDU (2000).

FIGURA 68 - LARGO DAS DORES



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

5.2.6 Centro de convenções

O Centro de Convenções compõe o grupo de edificações que viabiliza o turismo de negócios. No PDDU (2000), ele é pensado para ser um “novo ícone” para a cidade de Sobral, “cujo elemento arquitetônico resultante será uma peça de configuração da nova imagem da cidade” (SOBRAL, 2000 (PEU), p. 23). O conceito do planejamento estratégico em utilizar novas edificações para transformar ou configurar uma nova imagem para a cidade é um contraponto ao fato de a mesma ser patrimônio cultural tão rica em edificações “ícones” como suas igrejas e palacetes.

Em 2001, de fato, foi inaugurado um Centro de Convenções (cf. FIGURA 69) na cidade de Sobral, mas ele frustrou as expectativas do PDDU (2000). O Centro de Convenções foi implantado em uma edificação existente, projetada primeiramente para ser um mercado, e localizada em uma área, no momento, não privilegiada. O Centro de Convenções cumpriu o papel transformador do espaço urbano, atraindo equipamentos como restaurantes, supermercados e escolas e, hoje, as terras urbanas de seu entorno são muito valorizadas pelo mercado imobiliário.

FIGURA 69 - CENTRO DE CONVENÇÕES



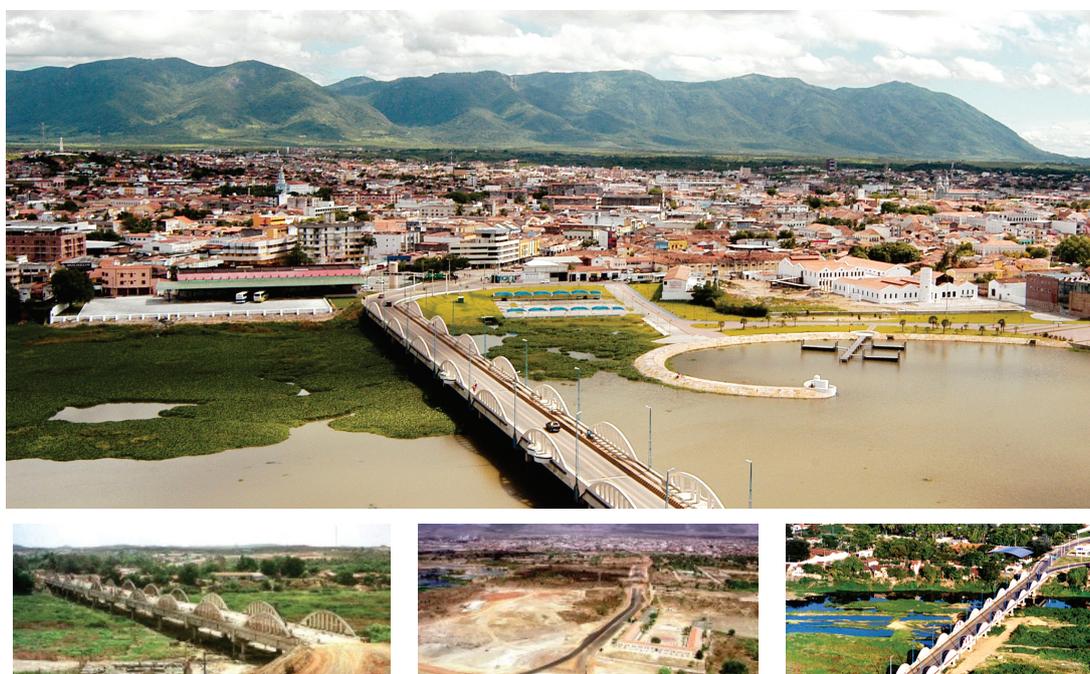
Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

5.2.7 Shopping center

A proposta do *shopping center* também compõe o arcabouço do turismo de negócios, das arquiteturas ícones transformadoras da paisagem e do conceito de desenvolvimento tão arraigado no PDDU (2000). Uma das possibilidades almejadas pelo PDDU (2000) é localizar o *shopping* nas proximidades da Antiga Fábrica de Tecidos, que estava em uso ou, se a mesma for desativada, adaptá-la para receber um *shopping center*, essa proposta se complementaria com o projeto de urbanização do entorno da Fábrica de Tecidos que se encontrava degradado, pois se trata de uma área em potencial para urbanização da margem esquerda do rio Acaraú. A proposta de haver um *shopping center* na cidade foi reforçada no plano Por Amor a Sobral e incorporada pelo PDP (2008), porém a localização estava sendo revista, já se questionava a viabilidade de um *shopping center* ao lado do centro comercial e histórico da cidade, como foi proposto pelo PDDU (2000).

Em 2001, foi concluída a construção da Ponte Prefeito José Euclides (Ponte Nova) e da Av. Monsenhor Aloísio⁷¹, consolidando um novo acesso à cidade. Para incentivar a ocupação da área desbravada para a construção da nova avenida, foi criado um programa municipal de incentivos, especialmente para usos de serviço, comércio e indústria, onde foi destinada uma área para a construção de um *shopping center*. Vale destacar que, em 2005, como resultado desse programa municipal, foi inaugurado, às margens da Av. Monsenhor Aloísio, o Novo Fórum (cf. FIGURA 70).

FIGURA 70 - NOVA PONTE



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

5.2.8 Revitalização comercial do centro

A proposta de revitalização da Zona Comercial do Centro, proposta no PDDU (2000), vai desde a questão da qualificação do espaço urbano até a organização do fluxo de mercadorias e a criação de uma Central de Abastecimentos. Outra proposta é a criação da Universidade do Varejo, aliando-se ao potencial que a cidade possui para o ensino superior. No PDR Vale do Acaraú, o comércio da cidade é apontado como um dos principais

⁷¹ A construção dessa Nova Ponte e da Av. Monsenhor Aloísio foi de extrema importância para a cidade, pois, até então, a única travessia e acesso à cidade se dava pela Ponte Fernandes Távora (Ponte Velha). A equipe municipal relata que o PDDU (2000) tinha a intenção de este projeto ser o primeiro projeto estruturante da cidade, porém, quando concluído o plano, as obras da nova ponte já haviam sido iniciadas e não teria porque mantê-lo como projeto estruturante. A Av. Monsenhor Aloísio corta uma área, na época, totalmente desocupada, localizada à margem direita do rio Acaraú.

fatores de atuação da cidade como polo regional. No Plano por Amor a Sobral e no PDP (2008), a maior parte das propostas é reformulada e aperfeiçoada, procurando qualificar o comerciante e a infraestrutura urbana para recebimento e escoamento da produção. Tal proposta foi destacada aqui, pois, em 2004, foi inaugurado o Novo Mercado Central (cf. FIGURA 71) de Sobral, em complementação ao Antigo Mercado que se manteve. O projeto construído foi vencedor de um concurso público. Apesar da construção de uma nova edificação, a intervenção se recente da reforma do Antigo Mercado e da requalificação da área de entorno, integrando as edificações e ordenando o espaço urbano contido na poligonal de entorno do sítio tombado.

FIGURA 71 - NOVO MERCADO



Fonte: Weelington Macedo

5.2.9 Projeto novo centro – sistema de espaços públicos na zona central histórica

Apesar de a proposta não ter sido detalhada ou destacada no PDDU (2000) como um projeto estratégico ou estruturante, o projeto se destaca fortemente no trinômio **planejar – preservar – desenvolver**, pois trata da requalificação do espaço urbano do Sítio Histórico Urbano de Sobral. Essa proposta ganha força no âmbito municipal, especialmente após 2004, que passa a investir em seus espaços públicos centrais. Nos planos Por Amor a Sobral e PDP (2008), o espaço urbano tombado e a proposta de requalificação dessas áreas ganham outro vigor, pois os planos procuram, em todas as suas ações, valorizar e melhor explorar o patrimônio cultural como ordenador do espaço urbano e elemento de atratividade urbana para novos investimentos.

Em 2001, foi reformado o Becco do Cotovelo (cf. FIGURA 5), o principal arranjo urbano que singulariza o traçado urbano sobralense, porém a reforma se contrapôs às singelas edificações existentes ao implantar “guarda-chuvas” metálicos gigantes e desproporcionais ao espaço urbano estreito, de certa forma retirando o aconchego que o espaço preconiza, pois é utilizado como ponto de encontro da população frequentadora do centro comercial da cidade.

Em 2004, foi reformado o *Boulevard* do Arco de Nossa Senhora de Fátima. O *boulevard* foi totalmente requalificado, transformando-se em um espaço livre, margeado por comércio e serviços, e valorizando uma das entradas do sítio histórico sobralense. A área é muito utilizada diariamente pela população e também frequentemente recebe eventos públicos (cf. FIGURAS 72, e 73). Ainda em 2004, foi construída a Praça de Cuba, espaço público que abriga o Palácio das Línguas e interliga o polo comercial varejista com os mercados públicos e o polo comercial atacadista. Essas duas intervenções estão na poligonal de entorno do sítio tombado.

Em 2006, foi requalificado o Largo da Igreja do Rosário (cf. FIGURA 4), que fica ao lado do Becco do Cotovelo e onde se encontram dois sobrados restaurados em 2004 para receber a Casa do Cidadão e a Casa do Contribuinte. Também foi reformada a Praça da Igreja São Francisco – proposta em Por Amor a Sobral (cf. FIGURA 62). Essa segunda praça, apesar de localizar-se no limiar entre a poligonal de tombamento e a poligonal de entorno, recebeu o mesmo tratamento que as praças internas à poligonal de tombamento, até por possuir um dos monumentos inventariados.

Em 2007, foi reconstruída a Coluna da Hora (cf. FIGURA 63) e reformada a praça da Coluna da Hora, ambas ações propostas em Por Amor a Sobral. Esta se localiza no cerne do comércio varejista da cidade, próximo ao Becco do Cotovelo. Em Por Amor a Sobral, são ainda explicitadas as propostas de requalificação da Praça São João, onde está o Teatro São João, e da Praça Monsenhor Linhares, numa área limítrofe à poligonal do tombamento.

FIGURA 72 - BOULEVARD DO ARCO (2000)



Fonte: Weelington Macedo

FIGURA 73 - BOULEVARD DO ARCO EM 2005



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

5.2.10 Novo Terminal Rodoviário

No PDDU (2000), a proposta do Novo Terminal mostrava que era “indispensável sua reconstrução, incluindo sua requalificação arquitetônica e o redesenho do espaço público em torno de sua edificação, para favorecer uma boa imagem da zona central e ajudar à configuração da área renovada na margem do rio Acaraú” (SOBRAL,2000 (PEU), p. 42). O Novo Terminal foi reconstruído e entregue à população em 2005, porém se questiona a ausência de um redesenho do espaço público circundante e a continuidade da urbanização da margem do rio Acaraú, talvez até por uma questão de limitação da área do terreno. O fato é que a área permaneceu com muitos conflitos de acessibilidade e qualidade urbana, inclusive na relação com o rio Acaraú (cf. FIGURAS 70 e 74).

FIGURA 74 - NOVO TERMINAL RODOVIÁRIO



Fonte: Weelington Macedo

5.2.11 Implantação de parques urbanos nas áreas de proteção ambiental

Essa proposta é mais um exemplo das que foram parcialmente implantadas, depois incorporadas e aperfeiçoadas nos planos posteriores. Alguns projetos específicos vão estar mais explícitos nos planos Por Amor a Sobral e PDP (2008): ampliação do Parque Estadual da Lagoa da Fazenda (parcialmente implantada com o Parque da Cidade); Parque da Lagoa da Vargem Grande, Ampliação da APA do Córrego e Readequação do Parque de Exposição e do Horto Florestal. No PDDU (2000), também foi proposta a criação de um Zoológico, que não foi implantada, nem incorporada em outros planos.

A Ampliação do Parque Estadual da Lagoa da Fazenda foi parcialmente implantada em 2004, com a criação do Parque da Cidade (cf. FIGURAS 75 e 76), uma área totalmente fora do perímetro de proteção do sítio histórico. O parque tem um caráter de lazer esportivo com ciclovia e pistas de bicicross e skate, atraindo esportistas e, por vezes, campeonatos regionais e até nacionais. O parque fica próximo ao Centro de Convenções e também contribuiu para a atração de comércios de porte e para valorização urbana que tem sido alvo do mercado imobiliário. Apesar de estar distante do centro histórico, a verticalização nessa área é limitada, pois infringe as prerrogativas de preservação da paisagem urbana, que interfere nos destaque das torres das igrejas e obstrui as visadas à Serra da Meruoca. O projeto da Ampliação e Recuperação da Lagoa da Fazenda como um todo é retomado no PDP (2008).

FIGURAS 75 E 76 - PARQUE DA CIDADE



Fonte: Weelington Macedo

Fonte: Weelington Macedo



5.3 PDR VALE DO ACARAÚ – AÇÕES E PROJETOS ESTRUTURANTES

As propostas do PDR Vale do Acaraú possuem um cunho genérico, muitas propostas foram incorporadas do PDDU (2000), pois o plano local é apontado como fundamental para viabilizar a política regional. Para a cidade-polo de Sobral são destacadas a necessidade de qualificar a mão de obra local, o que será detalhado no plano Por Amor a Sobral e, conseqüentemente, incorporado no PDP (2008); e ofertar e ampliar os serviços de saúde e educação, que são os principais atrativos regionais que a cidade possui. Tal apelo será também aprofundado nos planos posteriores. A Universidade Vale do Acaraú e a Embrapa são convocadas para tomar a frente no avanço técnico-científico das tecnologias de cultivo e produção do Estado, em especial na ovinocaprinocultura e na hortifrutícolas irrigadas. O PDR Vale do Acaraú também aponta a necessidade de planos municipais complementares, em especial o plano de transporte e de infraestrutura básica (água, esgoto, drenagem, energia, etc.), no caso de Sobral, reforçando a importância do Plano de Transporte e do Plano de Drenagem, que estão presentes em todos os outros planos elaborados para a cidade.

5.4 POR AMOR A SOBRAL – AÇÕES E PROJETOS ESTRUTURANTES

Muitas das propostas constantes em Por Amor a Sobral são continuidade do que estava sendo planejado no PDDU (2000). A grande diferença é que, em 2004, no entendimento da gestão municipal, o patrimônio cultural é elemento ordenador do espaço urbano e “moeda de valor” para atração de novos investimentos, e não apenas fortalecedor da imagem da cidade. Ocorre uma inversão, como foi relatado, em muitas das propostas do PDDU (2000) que estão como pano de fundo, por tratarem do patrimônio cultural, ganham papel de destaque, ou seja, força de projetos estratégicos e estruturantes na política urbana sobralense e são imediatamente aplicadas e reforçadas como ações permanentes. Como propostas adicionais às já relatadas, podem se destacar:

5.4.1 A revisão do PDDU (2000) e a incorporação dos instrumentos do Estatuto das Cidades

Esta proposta agiliza e justifica a revisão do PDDU (2000), que culminou no PDP (2008).

5.4.2 Elaboração de um plano de preservação do sítio histórico de Sobral

Tal proposta motiva a elaboração dos inventários e das NPSHUS em parceria com o IPHAN e compromete a interação das normas com o PDP (2008). Também são propostos a tombamento estadual de muitos monumentos, inclusive de edificações que não estão contidas no Bairro Centro, mas que foram reconhecidas como patrimônio pela população, como a estátua do Alto do Cristo e o núcleo central do Distrito Patriarca.

5.4.3 Construção de um novo aeroporto

O plano Por Amor a Sobral cita a necessidade de qualificação do aeroporto, mas não especifica a sua localização. Na coleta de dados no PDP (2008), revela-se a existência de uma pretensão de mudar a localização do aeroporto, pois a atual pista não pode receber aviões de maior porte e a pista não tem como ser prolongada devido aos limites urbanos existentes. No PDP (2008), afirma-se a necessidade de alterar a localização do aeroporto para que o mesmo possa ampliar sua capacidade de atendimento e se propõe que o mesmo seja construído no distrito Jaibaras. Nas NPSHUS, também é recomendada a retirada do aeroporto e, na sua atual localização, recomenda-se uma área de livre verticalização, obedecendo aos índices urbanos do PDP (2008), pois não interferiria na preservação das visuais e dos marcos tombados.

5.4.4 Fortalecimento do serviço de saúde

O fortalecimento dos serviços de saúde passa primeiramente pela ampliação e qualificação do ensino existente na cidade. Apesar de o curso de Medicina da Universidade Federal do Ceará ter sido iniciado em 2002, em 2006, a Prefeitura Municipal de Sobral permanecia investindo na complementação da infraestrutura física do *campus*. Também foram propostos, em Por Amor a Sobral, parcialmente implementados e reforçados no PDP (2008), investimentos em Escola de Formação em Saúde da Família, no Centro de Especialidades Médicas e no Centro de Especialidades Odontológicas.

Em 2007, o Governo Estadual montou um plano de dispersão de centros médicos especializados pelo Estado, e Sobral, por sua forte característica de polo regional

pelo serviço de saúde, será contemplado com uma Policlínica, em consonância com o Centro de Especialidades Médicas, e com um Hospital Regional (cf. FIGURAS 77 e 78).

FIGURA 77
MAQUETE DO HOSPITAL REGIONAL



FIGURA 78
HOSPITAL REGIONAL EM OBRAS



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

5.4.5 Fortalecimento do serviço de educação superior

São propostos incentivos e ações que ampliem tanto as estruturas institucionais (número de cursos e universidades), quanto as estruturas físicas educacionais, aliando o ensino ao desenvolvimento científico-tecnológico mencionado no PDR Vale do Acaraú. A Universidade Vale do Acaraú foi fundada em 1968 e reconhecida pelo Conselho Estadual de Educação em 1994. Desde então, sua grade de cursos de graduação e pós-graduação vem crescendo e a cidade de Sobral tem recebido estudantes, professores e eventos locais, regionais e nacionais. As propostas de Por Amor a Sobral e do PDP (2008) focam na ampliação, atualização dos cursos e tecnologias e na disseminação e atração de novos *campi* universitários para a cidade.

A Universidade Federal do Ceará (UFC) instalou, em 2002, o curso de Medicina em Sobral (cf. FIGURA 79). Em 2006, foram aprovados mais seis cursos: odontologia, psicologia, ciências econômicas, engenharia da computação e engenharia elétrica. Para abrigar os novos cursos e o *campus* universitário da UFC em Sobral, em 2008, a instituição estava realizando o projeto de restauração e adaptação da Antiga Fábrica de Tecidos, onde o PDDU (2000) propôs instalar o *shopping center*.

5.4.6 Construção da vila olímpica

A construção de vila olímpica em Sobral foi pensada e viabilizada conforme um programa já existente do Governo Estadual. Em 2005, começou a procura dos terrenos para a instalação da vila olímpica em Sobral, denominada Vila Olímpica Ministro Ciro

Gomes. O terreno escolhido foi em um bairro afastado do Bairro Centro, porém no eixo de valorização do Centro de Convenções e do Parque da Cidade. A vila está em execução, mas, até o momento, as obras ainda não foram concluídas (cf. FIGURA 80). Urbanização de áreas de risco: Vila Recanto, “Sem Terra” e Cristo Redentor.

Esta proposta se destaca, pois sai da preocupação extrema com a imagem da cidade e do espaço urbano em si e busca ofertar melhores condições de qualidade de vida e moradia à população. Estas se aliam à proposta de criação de um plano diretor de habitação para o município, presente tanto em Por Amor a Sobral, como em PDP (2008), de modo a legitimar a regularização fundiária e a eliminação das áreas de habitação de risco. Em 2008, as obras da Vila Recanto estavam sendo concluídas; e o projeto e o levantamento cadastral da área “Sem Terra” estavam concluídos e as obras estavam por iniciar, porém parte das famílias deveria ser reassentada.

FIGURA 79
CAMPUS DE MEDICINA DA UFC



FIGURA 80
MAQUETE DA VILA OLÍMPICA DE SOBRAL



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

5.5. PDP (2008) – AÇÕES E PROJETOS ESTRUTURANTES

O Plano PDP (2008) incorpora e reforça todas as propostas do plano de governo Por Amor a Sobral, incluindo alguns projetos mais específicos para as áreas dos distritos.

5.5.1 Urbanização do Riacho Mucambinho

Este projeto não foi diretamente proposto por nenhum dos planos, mas sim diagnosticado pela equipe municipal como fundamental para minimizar as áreas de risco e alagáveis na porção nordeste da cidade. O projeto foi desenvolvido pela equipe local, sob

a coordenação do arquiteto Campelo Costa, na época era Secretário de Planejamento; e as obras foram divididas em várias etapas. As obras se iniciaram em 2007, nas proximidades do Terminal Rodoviário, e parte delas foram concluídas em 2009 (cf. FIGURA 81). A área “Sem Terra”, mencionada em Por Amor a Sobral, faz parte do complexo de urbanização do Mucambinho e já teve obras iniciadas. Por se tratar de uma grande área, ainda existem projetos em processo de implantação, de tal modo que o PDP (2008) apresenta este projeto como estruturante para a cidade.

FIGURA 81 - PARQUE DO MUCAMBINHO



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

5.5.2 Parque ecológico do rio Jaibaras

Este é um exemplo de projeto estruturante proposto para um distrito. A proposta é a criação de um parque regional que corrobora a ideia do turismo esportivo proposto para as áreas serranas (PDR Vale do Acaraú).

5.5.3 Parque de Exposições

Esta não é uma nova proposta, já existe no PDDU (2000), porém foi aqui reapresentada, pois, no PDDU (2000), a proposta se limitava em readequar o parque e no PDP (2008) a proposta é mais ampla, pois prevê a mudança da localização do parque de exposição. O Hospital Regional será construído no terreno onde era o parque de exposição e o PDP (2008) propõe que a nova localização alie a proposta do novo parque à proposta de Ampliação da APA do Córrego.

5.5.4 Bondinho na linha férrea (Av. Pericentral)

Aliado ao Plano de Transporte, propõe-se o aproveitamento da linha férrea para a implantação de um sistema de transporte coletivo sobre trilhos circundando o Bairro Centro e ligando o bairro Sinhá Saboia. Tal projeto se complementa com a proposta de implantação do Terminal de Transporte Coletivo na Estação Ferroviária, onde se localiza o antigo pátio de manobras da linha férrea.

5.5.5 Alto do Cristo e Igreja Mãe Rainha

A proposta de urbanização dos mirantes da cidade estava presente no PDDU (2000), porém no PDP (2008) ela é reformulada com o viés estruturante aliado à questão patrimonial, para o Alto do Cristo (cf. FIGURA 82), propõe-se a construção de um Centro Cultural. Além da urbanização dos mirantes Alto do Cristo e Mãe Rainha, como projetos estratégicos para a cidade, é proposto o tombamento dos monumentos: Estátua do Cristo e Igreja Mãe Rainha.

FIGURA 82 - ALTO DO CRISTO



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

5.6 NPSHUS – AÇÕES E PROJETOS ESTRUTURANTES

As propostas das NPSHUS se limitaram à definição dos parâmetros de intervenção arquitetônica e urbanística, assim como das atribuições do IPHAN e da Prefeitura Municipal nas atividades de aprovação e fiscalização dos projetos. O zoneamento foi a principal proposta e aguarda-se a sua legalização federal para que as normas sejam legalmente incorporadas ao PDP (2008).

Segue abaixo o QUADRO 13, que faz um síntese comparativa das ações e projetos estratégicos realizados entre 1997 e 2008 e a FIGURA 83, com o mapeamento das principais intervenções urbanas realizadas no mesmo período.

QUADRO 12: SÍNTESE COMPARATIVA DAS AÇÕES E PROJETOS ESTRATÉGICOS

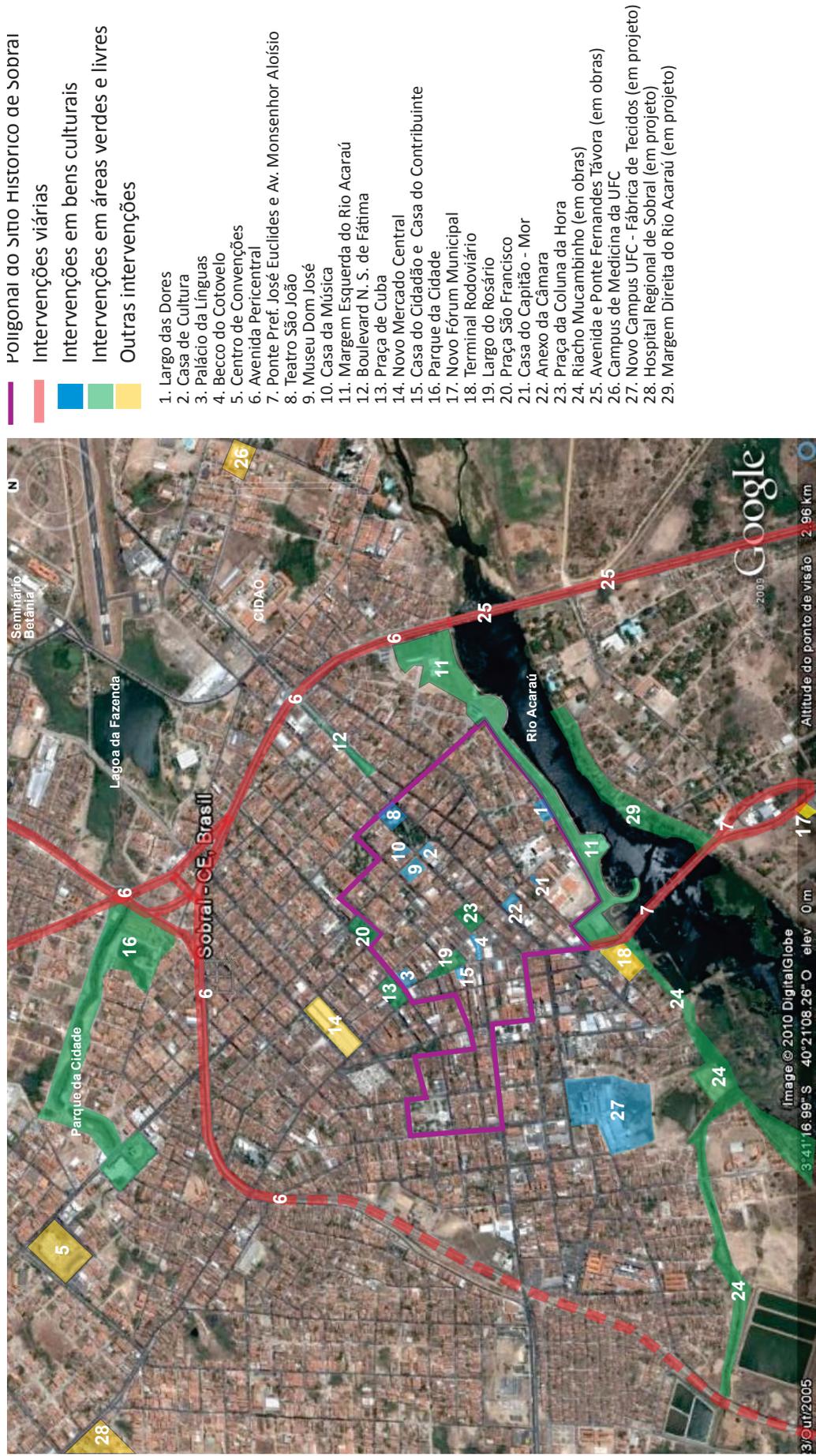
Ações e Projeto Estratégicos propostos	ETF/Sobral		PDDU (2000)		PDR		Por Amor a Sobral		PDP (2008)		NPSHUS		
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Urbanização das Margens do rio Acaraú		MARGEM DIREITA E ESQUERDA										MARGEM DIREITA EM OBRAS	
Transformação Urbana da Estação Ferroviária		PROJETO ESTRATÉGICO										PROJETO ESTRUTURANTE	
Ordenação do espaço público do Centro Histórico												PROJETOS IMPLANTADOS OU EM IMPLANTAÇÃO - NOVO PADRÃO NPSHUS	
1ª Etapa do Anel Pericentral													
Plano de Drenagem													EM ELABORAÇÃO
Tráfego Calmo da Zona Central													
Unidade de Vizinhança Piloto – Dom Expedito													
Centro de Negócios													
Zona Hoteleira													
Centro de Cultura													
Centro de Convenções													
Shopping Center													
Revitalização Comercial do Centro													
Projeto Novo Centro													
Novo Terminal Rodoviário													
Parques Urbanos nas Áreas de Proteção Ambiental													
Revisão PDDU (2000)													
Plano de Preservação do sítio histórico de Sobral													
Construção de um novo aeroporto													
Fortalecimento do serviço de saúde													
Fortalecimento do serviço de educação superior													
Construção da Vila Olímpica													
Urbanização de Áreas de Risco/Plano de Habitação													
Urbanização do riacho Mucambinho													
Parque Ecológico do rio Jaibas													
Parque de Exposições													
Bondinho na Linha Férrea													
Alto do Cristo e Igreja Mãe Rainha													
Normas de preservação													

LEGENDA

PROJETO:

- proposto
- implantado
- parcialmente implantado ou em implantação
- excluído
- não mencionado

FIGURA 83 - PRINCIPAIS INTERVENÇÕES URBANAS ENTRE 1997 E 2008



6. PLANEJAR – PRESERVAR – DESENVOLVER

Por fim, destaca, num aparato geral, considerando os itens acima avaliados, como os conceitos e as práticas de planejamento urbano e preservação patrimonial, identificados nos documentos, as continuidades e descontinuidades e as principais ações e projetos implantados; quando a relação **planejar – preservar – desenvolver** foi almejada, alcançada ou frustrada nos planos aqui estudados.

No ETF/Sobral, verifica-se a intenção em promover a integração entre o preservar – planejar quando se sugere ao poder municipal a incorporação das recomendações de preservação. No entanto, isso não foi suficiente para evitar as discrepâncias encontradas entre os planos. Aponta-se não só a deficiência de melhores parâmetros de preservação e definição de importantes critérios de intervenção urbana, mas também a ausência de um diálogo entre a instituição IPHAN e a equipe de elaboração do PDDU (2000).

O ETF/Sobral também mostra que a preservação patrimonial pode intervir na dinâmica urbana, ou no desenvolvimento urbano, quando é inserida de forma prioritária no planejamento urbano. O PDDU (2000) teve uma postura totalmente oposta a essa, o patrimônio cultural foi considerado como “pano de fundo” da cidade e sua principal função era qualificar a imagem da mesma. No PDDU (2000), o objetivo principal do planejar é o desenvolver, praticamente desconsiderando a peculiaridade do preservar de uma cidade-patrimônio.

O PDDU (2000) se caracteriza por seguir as linhas do planejamento estratégico, porém sem explorar o potencial do patrimônio cultural. Nos “Conceitos e Princípios do Plano Estratégico” do PDDU (2000), a estratégia foi definida como diretrizes que buscam uma posição competitiva favorável, duradoura, consistente e sustentável; e o planejamento estratégico foi conceituado como um processo de eleição e determinação das estratégias a serem seguidas. Então, compreende-se que o planejamento foi pensado a partir de estratégias que coloquem a cidade patrimônio no âmbito da competitividade urbana, gerenciando (priorizar, implantar e avaliar) as estratégias eleitas para alcançar o desenvolvimento urbano almejado. A maior parte das estratégias e projetos estruturantes, com exceção da Urbanização da Margem Esquerda do rio Acaraú, ignora-se o fato de a cidade ser tombada. Se bem que, no PDDU (2000), a importância deste projeto relaciona-se muito mais com o fortalecimento da imagem da cidade do que com a valorização do sítio histórico. Em contraponto, alguns projetos estratégicos como a urbanização da

Estação Ferroviária, a criação de um sistema de espaços públicos na Zona do Central e o Tráfego Calmo possibilitam vislumbrar a relação planejar – preservar – desenvolver no plano diretor.

O plano de governo Por Amor a Sobral destaca-se por se tornar um compromisso pessoal do gestor público com o cidadão, obriga-o a se aproximar dos instrumentos de planejamento e preservação patrimonial disponíveis, criticando-os, conseqüentemente. Recorda-se que, no plano de governo, o planejamento urbano foi apontado como um dos instrumentos mais eficazes da administração municipal e de inserção da gestão participativa.

A partir da elaboração de Por Amor a Sobral, percebe-se a urgente necessidade de revisão do PDDU (2000), não apenas para incorporar a nova política urbana instaurada no país pelo Estatuto da Cidade, mas para corrigir o fato de o PDDU (2000) não estruturar a política de desenvolvimento urbano da cidade patrimônio de Sobral a partir da poligonal de tombamento e de todo o seu potencial físico, social, cultural e econômico. A partir de Por Amor a Sobral, estabelece-se a tentativa de se efetivar a relação planejar – preservar – desenvolver na cidade-patrimônio.

Isso se reflete no PDP (2008) e na escolha da sua equipe de elaboração, que conta com técnicos municipais e consultores locais, ou que já vivenciavam a cidade; com o objetivo de que o planejar seja mais próximo às realidades do preservar e às necessidades do desenvolver de Sobral. O PDP (2008), então, dá o primeiro passo para efetivar a relação planejar – preservar ao colocar o patrimônio cultural como um dos princípios norteadores do plano diretor. Avança para concretizar a relação planejar – preservar – desenvolver e estabelecer sua estruturação urbana, que buscam recuperar a identificação do cidadão com o bairro, e maior parte de suas ações e projetos estratégicos a partir da realidade cidade-patrimônio e patrimônio cultural vivenciada por Sobral desde 1999.

A partir de Por Amor a Sobral, também se determina a importância da elaboração de um plano de preservação específico para o sítio histórico de Sobral. Nesse caso, o papel do gestor público se destaca como articulador político, pois se percebe, na descrição dos planos de governo e dos inventários do sítio histórico, o estabelecimento e uma parceria entre IPHAN e Prefeitura Municipal de Sobral. A articulação política se faz importante, pois estabelece o diálogo entre as instituições, especialmente quando estas precisam gerir o mesmo espaço e o mesmo bem, como é o caso das cidades-patrimônio. Ao mesmo tempo em que o órgão federal, no caso o IPHAN, precisa prezar pelo bem cultural nacional, a governo municipal tem a

atribuição constitucionalmente legal de ordenar o uso e a ocupação do solo urbano da cidade-patrimônio. A articulação política incorpora atribuições que vão além do puro “diálogo”, ela pode garantir a atração de recursos e de investimentos de outras instituições públicas para a cidade. Vale lembrar que os inventários, as NPSHUS e o PDP (2008) foram viabilizados com recursos do programa Monumenta, do Ministério da Cultura.

O “bom diálogo” na instância superior do poder (prefeitos, governadores, ministros, presidente) pode irradiar positivamente para a instância técnica, que lida diariamente com os planos. Isso pôde ser registrado entre as equipes de elaboração do PDP (2008) e NPSHUS, que garantiram a tão cobiçada integração entre os instrumentos de planejamento urbano e preservação patrimonial. No processo, foram identificados ajustes e retificações em propostas, tanto no PDP (2008), quanto nas NPSHUS, com o objetivo de que os planos fossem finalizados sem contradições ou descontinuidades. As normas de preservação serão incorporadas ao plano diretor quando aprovadas no âmbito federal. Infelizmente a demora desta aprovação já deixa lacunas no processo de implantação do PDP (2008) e na efetiva relação do planejar com o preservar em Sobral.

O PDR Vale do Acaraú é um planejamento regional e tem por foco principal planejar o desenvolvimento, seguindo as prerrogativas do planejamento estratégico. Apesar de o PDR Vale do Acaraú reconhecer a existência de patrimônio cultural nas cidades, em especial em Sobral, não há propostas específicas que revelem um plano paralelo de preservação patrimonial.

Ao analisar os documentos de planejamento urbano e preservação patrimonial de Sobral, fica explicitado que o desenvolver de uma cidade-patrimônio de médio e pequeno porte pode ser melhor alcançado quando os instrumentos que determinam a relação planejar – preservar estão interligados e articulados entre si. Porém, também fica explicitado que essa interação depende, quase que exclusivamente, das equipes e das diretrizes de elaboração nos planos e instrumentos de gestão, planejamento e preservação da cidade-patrimônio. Tal fato é invariável ao conceito adotado, viabilidade estudada ou projeto estratégico selecionado. O fundamental é o “diálogo”! E poder público, na pessoa do gestor municipal, com o apoio da sociedade, quando se trata de uma gestão compartilhada, é o principal agente para viabilizar a integração entre os instrumentos e os processos de planejamento urbano e a preservação patrimonial.

Para que a relação planejar – preservar alcance o desenvolver, um conjunto de fatores e de atores deve ser somado aos planos e instrumentos legais. A sociedade tem

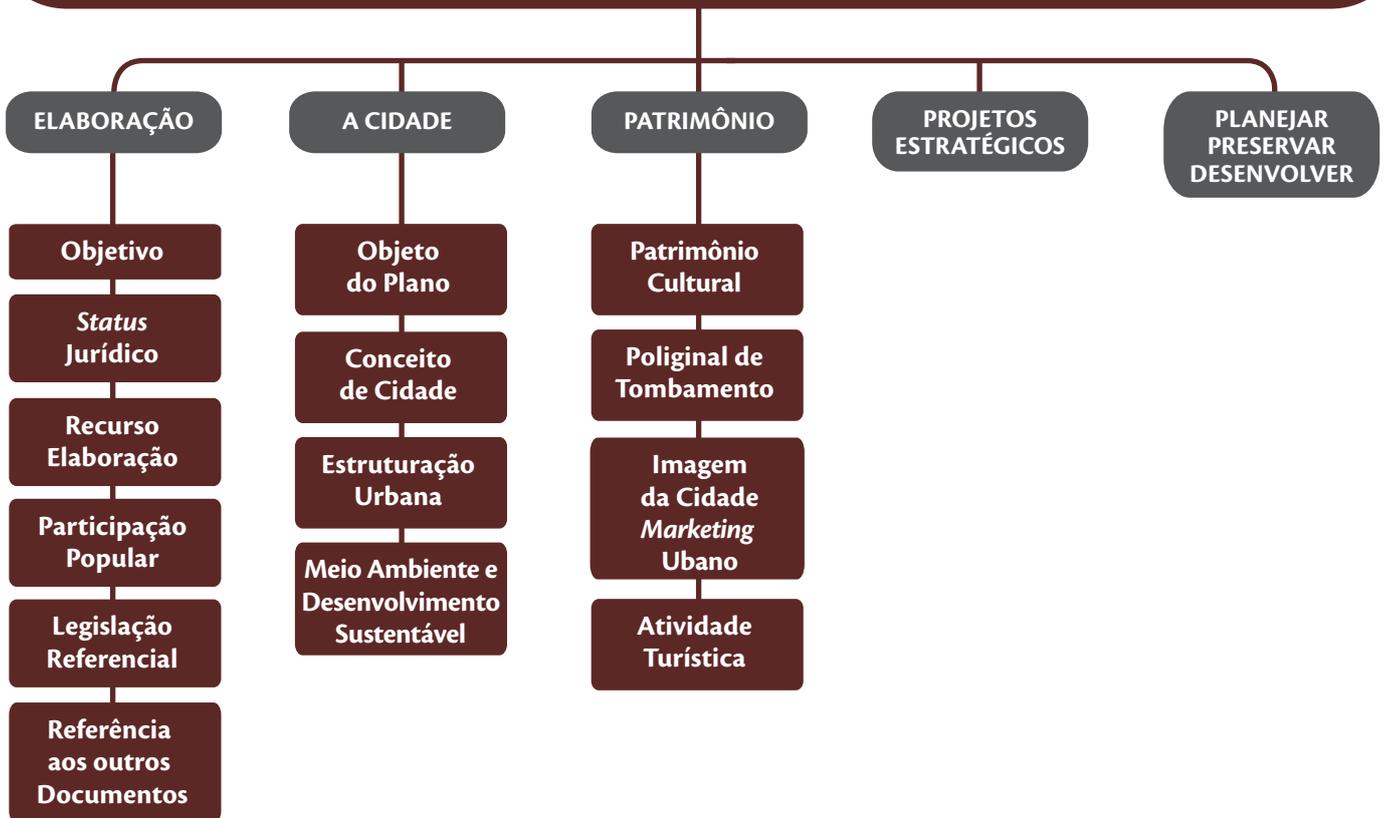
um papel importantíssimo, hoje assegurado pelo Estatuto das Cidades, o de participar efetivamente dos processos de planejamento urbano e preservação patrimonial para que, cada vez mais, os planos sejam fidedignos à realidade local; e o de fiscalizar e monitorar a implantação dos planos aprovados como leis. As empresas privadas e os investidores, incluindo os investidores públicos nas instâncias estadual e federal, além de serem fonte de recurso, de capital; podem contribuir no processo de planejamento ao apontarem as possibilidades de novos empreendimentos incrementando às possibilidades ainda não vislumbradas pelos estudiosos da cidade. Pesquisadores, ONGs, instituições de ensino e pesquisa, e até políticos de âmbito local e estadual (vereadores, deputados, senadores) que influenciam nas negociações de financiamento e recursos públicos, todos estão convocados a contribuir com os processos de planejamento urbano e preservação patrimonial. Mas é sobre a figura do gestor público municipal que recai todo o “poder articulador”, mais importante até do que “o poder de decisão”.

Difícilmente pode-se reagir positivamente a tais desafios sem uma liderança personalizada. Em muitos casos, a figura do prefeito é decisiva [...] Uma cidade competitiva deve ter a capacidade de integrar, em termos socioculturais, a grande maioria de sua população. Hoje as grandes medidas de caráter urbano-social são vistas como necessárias e urgentes, e, portanto, suscetíveis de contar com apoios políticos e econômicos, aos quais, até alguns anos, não tinham acesso [...] criam-se condições para a existência de amplos espaços de articulação cidadina entre setores políticos, intelectuais e profissionais e organizações sociais populares [...] Finalmente, entende-se a cidade não só como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico (poder político/sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente e confere identidade coletiva a seus habitantes, tendo um valor de troca com o exterior) que se transforma em um campo de respostas possíveis desafios econômicos, políticos e culturais de nossa época. (BORJA, 1996, p. 85)

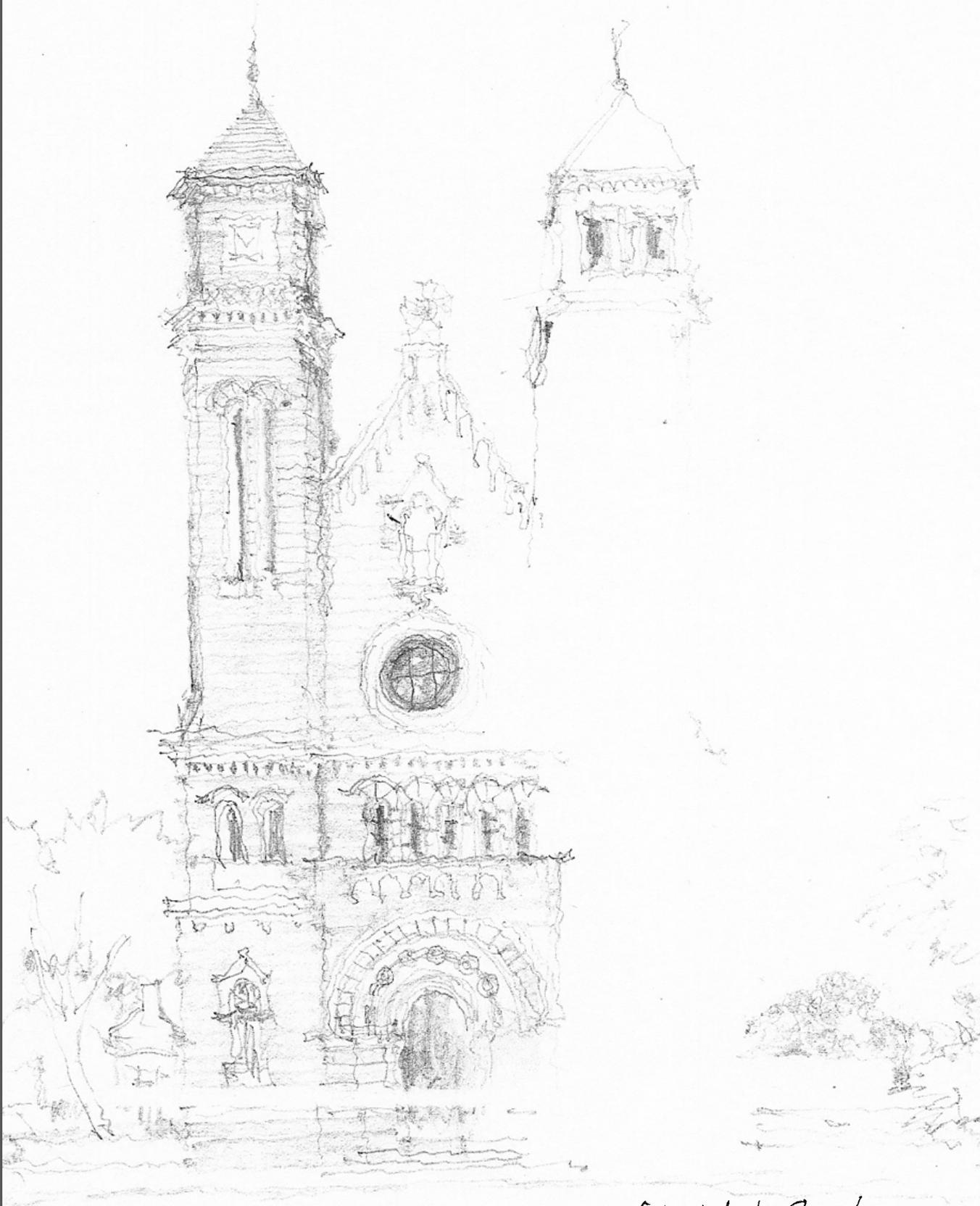
O poder de articulação urbana pressupõe um domínio da realidade local, das potencialidades e carências, das possibilidades e limites, das seguranças e riscos, relacionando todas as variáveis sociais, econômicas, culturais, políticas, ambientais, técnicas, espaciais. Neste mundo urbano globalizado e competitivo, onde a proliferação de conceitos, ideais e ideias colocam o desenvolvimento urbano para as cidades-patrimônio cada vez mais em patamares inalcançáveis, a articulação entre gestão, sociedade, planejamento, preservação e investimento parece ser um bom caminho.

Organograma 7

Sobral Desenvolvida



Conclusão



Campeão L. R. A. / 15

Após estudar os caminhos percorridos para se consolidar uma Sobral Planejada e Preservada, a partir dos documentos e instrumentos de planejamento urbano e preservação patrimonial, ETF/Sobral (1997), PDDU (2000), PDR Vale do Acaraú (2003), Por Amor à Sobral (2004), PDP (2008) e NPSHUS (2008); à luz dos conceitos contemporâneos de planejamento urbano que divulgam a ideia de cidade-empresarial, cidade-mercado, cidade-cultura-empresarial e, com estas, a imagem da cidade e do marketing urbano, gerenciados e implementados a partir do planejamento estratégico; buscou-se entender, no capítulo II, por meio da análise de integração e conflito, continuidade e incoerências entre os documentos elaborados e implementados, a construção de uma Sobral Desenvolvida.

Cidades brasileiras como Sobral têm descoberto, no planejamento urbano, alavancado no país para cidades de pequeno e médio porte a partir da Constituição de 1988 e reforçado no Estatuto da Cidade de 2000, caminhos para o desenvolvimento urbano. Quando estas são cidades-patrimônio e o planejamento urbano incorpora o patrimônio cultural como potencialidade urbana, até mesmo diante das limitações intrínsecas à preservação, o planejamento urbano pode diversificar os caminhos apontados para o desenvolvimento. O importante é garantir que as diretrizes de planejamento urbano e preservação patrimonial estejam integradas, de modo que as propostas para conduzir o desenvolvimento urbano e a preservação sejam criadas a partir das singularidades da cidade e não apenas para atender às demandas comuns à competitividade urbana. O planejamento urbano, estratégico ou não, quando desvinculado da necessidade e da realidade local, baseia-se na globalização também das necessidades, na criação de artefatos urbanos e na reprodutividade de configurações urbanas, e, por se afastar da realidade, por vezes, não se torna aplicável à área urbana, nem amigável à sociedade.

A quantidade de projetos implantados na cidade de Sobral entre 2000 e 2008 revela a importância dos diagnósticos de planejamento urbano e preservação patrimonial. A maioria dos projetos apontados como estratégicos nos documentos realmente eram ou ainda são fundamentais para o processo de estruturação urbana, melhoria na qualidade de vida, preservação do patrimônio cultural e desenvolvimento urbano. Observa-se que os projetos implantados de forma imediata foram aqueles que aliaram as singularidades urbanas com a busca pelo desenvolvimento urbano, como a Avenida Pericentral, que reestruturou o sistema viário e minimizou a barreira física da linha férrea; e a Urbanização da Margem Esquerda do Rio Acaraú, que integrou a cidade com o rio, ofertando à população um espaço de cultura e lazer; e não aqueles projetos pensados simplesmente para atender a uma necessidade proveniente de um ideal, como a implantação da Unidade de Vizinhança e o Centro de Negócios.

Um pouco mais de dez anos depois do tombamento do sítio urbano e da aprovação do primeiro plano diretor municipal, levando em consideração as ações de revisão e complementação destes, o crescimento da economia urbana sobralense, especialmente com a consolidação da Indústria Grendene, e toda a articulação política, pode-se dizer que o planejar e o preservar de Sobral estão alcançando o desenvolver?

O planejamento estratégico proposto no PDDU (2000) focou diversas áreas, mas os projetos implantados contemplaram a estruturação viária, a qualificação dos espaços públicos e das áreas verdes abandonadas e degradadas, ou seja, os projetos que partiram da singularidade sobralense. Em *Por Amor à Sobral*, o foco foi redirecionado para a valorização do patrimônio cultural e reafirmadas as necessidades primárias da estrutura urbana da cidade, muitas obras de infraestrutura urbana continuaram a ser implantadas e aliaram às necessidades urbanas a busca pelo desenvolvimento e pela atratividade urbana, divulgados por meio do *marketing* urbano. Ações para qualificar e potencializar a vocação de polo regional e atrair investimentos no setor de educação e saúde também foram intensificadas.

Por Amor a Sobral, PDP (2008) e NPSHUS equilibraram as discrepâncias e descontinuidades que existiram entre ETF/Sobral e PDDU (2000), colocando o patrimônio cultural como o fio condutor das ações e das propostas de intervenção urbana. O planejar e o preservar, de fato, passaram a interagir em prol do desenvolvimento, ainda sob o comando da competitividade urbana e do planejamento estratégico.

Apesar do PDP (2008) aprovado, ainda se faziam necessários reajustes às leis complementares. Em agosto de 2009, a Prefeitura Municipal de Sobral realizou o “Fórum de Questões Urbanas – A Cidade Legal”, um conjunto de mesas redondas que objetivou “ampliar o espaço democrático para a discussão do Código de Obras e Posturas e da Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo, buscando melhores alternativas para a ordenação urbana[...]” (SOBRAL, 2009, p. 9), assim como “esclarecer as dúvidas em relação a aplicação prática da legislação urbanística vigente [...] de forma a coibir a mau uso do solo, a degradação do ambiente urbano e a especulação imobiliária” (SOBRAL, 2009, p. 11). Na ocasião, foi apresentada à sociedade a ferramenta de consulta on-line de zoneamento urbano e uso e ocupação do solo⁷².

De fato, o reconhecimento da cidade como patrimônio cultural motivou a atração de investimento público federal, estadual e municipal. A integração do PDP (2008) e das NPSHUS colocou o patrimônio cultural como ordenador do espaço urbano e o considerou como moeda

⁷² A consulta on-line sobre o zoneamento urbano, o uso e a ocupação do solo pode ser realizada pelo site da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SPLAM) da Prefeitura Municipal de Sobral <<http://www.sobral.ce.gov.br/sec/splam/>>.

de valor que singulariza a cidade e atrai recursos e novos investimentos. O *marketing* urbano, previsto em todos os planos, é assumido como ferramenta indispensável para “vender” os serviços de educação, saúde e turismo; e atrair investimentos no setor de comércio, serviços e indústria.

Joberto Pinto (2009) disserta sobre as reformas e a restauração dos palácios de Sobral assim como a inserção de novas edificações contemporâneas no sítio histórico sobralense: “Os novos palácios da velha Princesa”. Pinto conclui que os “parâmetros e estratégias não podem ser aplicados universalmente. As legislações mudam de lugar a outro, bem como o contexto cultural”, e que, em muitos casos, o que motiva a preservação é a busca pelo desenvolvimento econômico, no caso de Sobral “uma cidade tombada, não por possuir um conjunto edilício homogêneo (cidade-monumento), mas mediante o conceito de cidade-documento. Seu sítio histórico [...] é bastante heterogêneo e descaracterizado e uma leitura das intervenções contemporâneas ali realizadas tem que contemplar necessariamente essa característica” (p.118). E complementa:

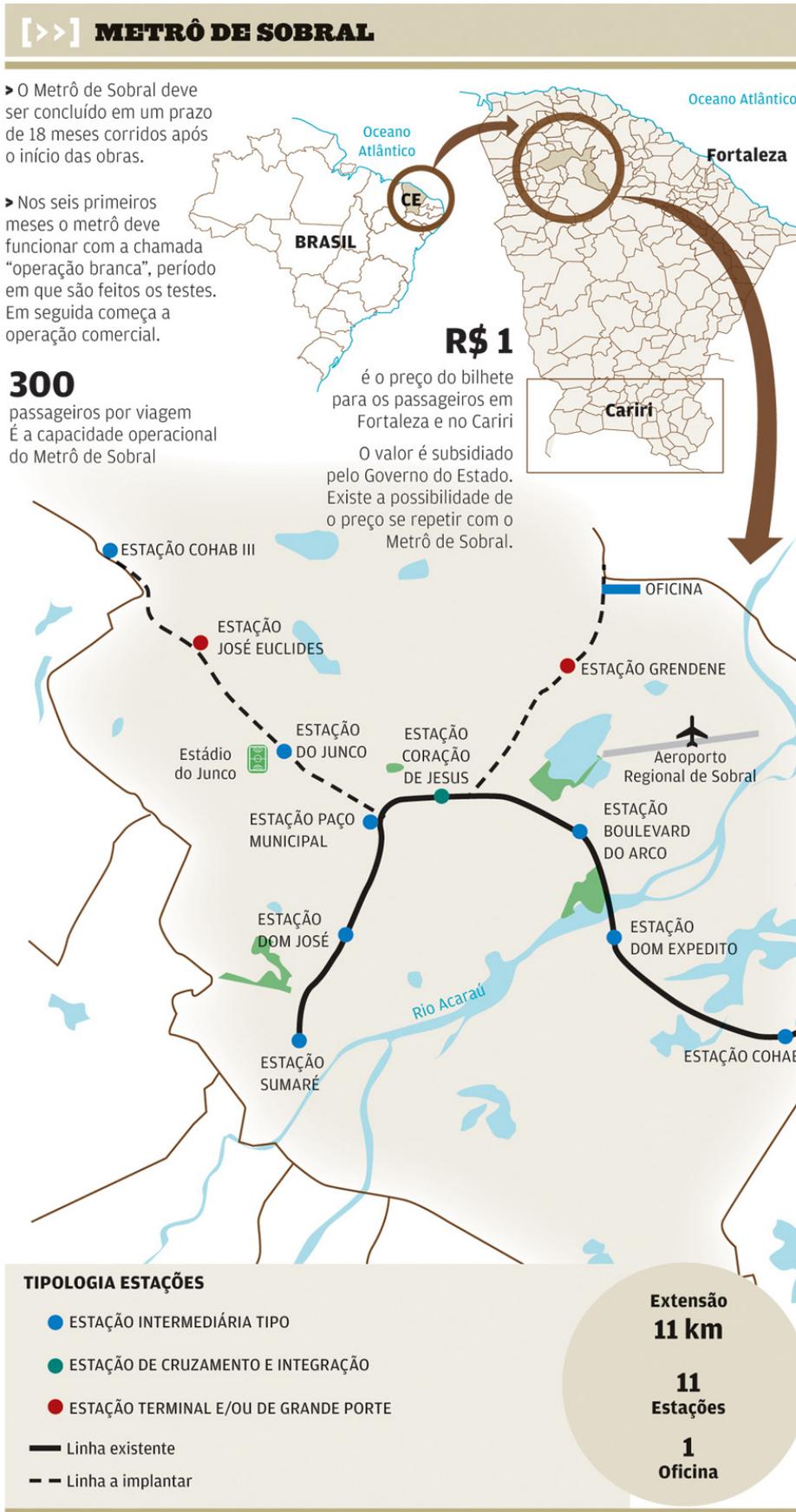
No caso específico de Sobral, observa-se que a Cidade foi alvo de uma experiência arrojada para um município com suas características e, graças a uma feliz sinergia de um conjunto de fatores (instituições, “vontade política”, disponibilidade de recursos financeiros etc.), levada a cabo com sucesso (no sentido de que o projeto saiu do papel) e hoje serve de paradigma para outras cidades cearenses. (PINTO, 2009, p. 119)

Sobral Desenvolvida continua a ser construída, agora a partir dos projetos estratégicos especificados e priorizados no PDP (2008). Vale ressaltar que os projetos continuam a ser desenvolvidos e implantados nos moldes do planejamento estratégico de forma pontual como uma “colcha de retalhos”, onde cada projeto implantado objetiva requalificar áreas da cidade e seu entorno imediato.

Em 2009, as obras de Urbanização do Mucambinho continuaram, as obras da Vila Olímpica foram aceleradas e iniciaram-se as negociações para a implantação do *campus* da Universidade Federal do Ceará na Antiga Fábrica de Tecidos. Em outubro de 2009, a Prefeitura de Sobral começou a articular com o Governo do Estado a implantação do “Bondinho”, proposto no PDP (2008) e denominado “Metrô de Sobral” (cf. FIGURA 84). As obras começaram em março de 2011 e talvez este seja o primeiro passo para a implementação do sistema de transporte público de que a cidade tanto carece. A proposta e seus impactos foram divulgados em maio de 2011 pelo Governo do Estado do Ceará⁷³.

⁷³ Recordar-se que o atual Governador do Estado do Ceará, Cid Gomes, é sobralense, ex-prefeito da cidade de Sobral, quem encomendou o primeiro plano diretor da cidade, PDDU (2000) e acompanhou o processo de tombamento do sítio histórico junto ao IPHAN. Seu irmão, Ciro Gomes, quando Governador do Estado do Ceará (1991 a 1994), impulsionou o desenvolvimento econômico da cidade, contribuindo fortemente, por meio da articulação política, para a atração da indústria de calçados Grendene para a cidade.

FIGURA 84 - METRÔ DE SOBRAL



O projeto do Metrô de Sobral surge como uma necessidade de estruturação das cidades de médio porte do Estado do Ceará, aliando investimentos públicos à melhoria da qualidade destes municípios, de modo a aliviar a pressão migratória sobre a capital cearense. O empreendimento foi concebido pelo Governo do Estado [...] em parceria com o Ministério das Cidades [...]. Ao lado deste novo modal de transportes, vários outros investimentos, como a consolidação do polo universitário, com duas universidades públicas e várias faculdades privadas; o fortalecimento do polo industrial e, mais recentemente, a construção do Hospital Regional farão de Sobral uma das cidades mais bem preparadas para o desafio do novo milênio que é aliar desenvolvimento com sustentabilidade. O Projeto Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) de Sobral surgiu a partir de duas premissas definidas no Plano Diretor do município: aproveitamento da via ferroviária e a definição do vetor transportes como estruturador de desenvolvimento urbano. [...]. As duas linhas formam dois “us” invertidos, que se tangenciam numa estação de integração. Dentro do projeto do VLT de Sobral, estão previstas a remodelação de sete quilômetros de via permanente já existente; a implantação de mais cinco quilômetros; a construção de 11 estações de passageiros... (CEARÁ, s/d.)

Em 2010, começam as obras da Margem Direita do Rio Acaraú, a ser inaugurada ainda no ano de 2011, e com ela a definição da localização do *Shopping Center* de Sobral. O terreno selecionado segue as recomendações do PDP (2008), está nas proximidades da Av. Monsenhor Aloísio. As obras do *shopping* foram iniciadas em abril de 2011 e a previsão é que os sobralenses façam as compras do Natal de 2012 no novo *shopping* da cidade. O investimento contém, além do espaço comercial do *shopping*, uma torre empresarial e uma torre hoteleira. A proposta arquitetônica e as possibilidades de investimento estão disponibilizadas no site do “Shopping Sobral”⁷⁴ (cf. FIGURAS 85 e 86).

Economicamente, Sobral não interrompe seu processo de expansão, agora mesmo a cidade aguarda o lançamento do seu primeiro *shopping center* previsto para ser entregue em dois anos, dotado de cinema, torre empresarial, hotel e mais de uma centena de lojas, o empreendimento vai dar um novo fôlego para a economia da cidade. (JORNAL O POVO, 2001, p. 11)

Em julho de 2011, Sobral comemorou 238 anos e o Jornal O Povo⁷⁵ a homenageou com um Caderno Especial, falando da economia, da infraestrutura urbana, dos principais monumentos e equipamentos culturais, e publicou entrevista com o atual prefeito da Clodoveu de Arruda (PT), conhecido como Vevéu. Na entrevista, Vevéu foi questionado sobre quais os passos dos próximos dez anos e em quais pontos é preciso investir para a cidade

⁷⁴ Disponível em: <www.sobralshopping.com/>.

⁷⁵ O Povo é um dos principais jornais do Estado do Ceará.

continuar crescendo. Sua resposta revela a aproximação da gestão urbana sobralense com o planejamento urbano, confirmando que a articulação política ou a “vontade política” é o elemento chave para que as ações de planejamento urbano sejam implementadas e que ampliem a atração de investimentos e a manutenção das benfeitorias já obtidas.

FIGURA 85 E 86 - LOCALIZAÇÃO E MAQUETE ELETRÔNICA DO SHOPPING SOBRAL



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

O planejamento estratégico participativo e com uma visão de futuro que usamos aqui, ajuda a responder a pergunta. Ampliar a base econômica do município, aumentando a riqueza da população e erradicando a pobreza extrema, atender a toda demanda do ensino infantil (zero a 5 anos), mantendo o aperfeiçoamento do ensino fundamental [...], assegurando um dos melhores Sistemas Municipais de Saúde do Brasil; as melhorias urbanísticas (transporte, habitação, etc.) focadas na ideia que a cidade é o lugar das pessoas. Este planejamento busca sempre aproximar a cidade real da cidade dos nossos sonhos. [...] Sempre no esforço de manter as conquistas já asseguradas; aperfeiçoá-las, corrigindo as distorções e o permanente exercício da inovação e criação nas políticas públicas, visando a qualidade de vida das pessoas, especialmente as mais empobrecidas. Mas quero acentuar a prioridade da geração de emprego e renda, com uma política de desenvolvimento econômico que fortaleça a agricultura familiar e os pequenos e médios empreendimentos, como também uma política de novos empreendimentos conectados com projetos estruturantes do Estado e da União [...]

(JORNAL O POVO, 2001, p. 5)

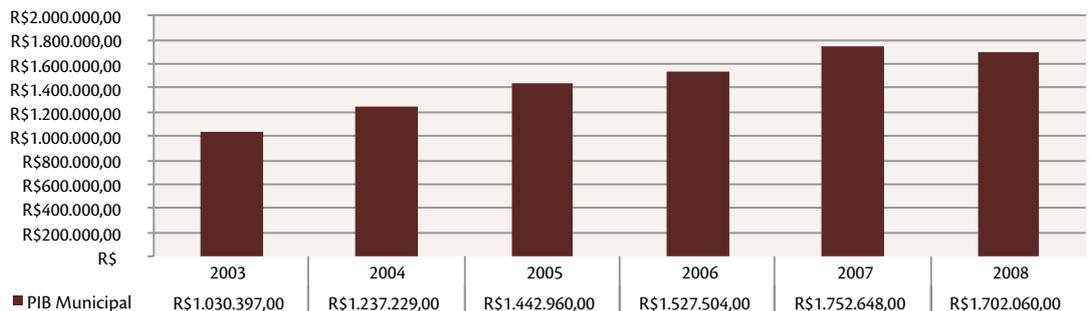
Nessa entrevista, Véveu releva, diante das novas possibilidades de articulação com projetos estruturantes estaduais e nacionais, dois projetos não mencionados nos planos estudados: a implantação de um polo metal – mecânico e um porto seco. Para entender **Sobral Desenvolvida** e garantir que a mesma permaneça na trilha do desenvolvimento urbano, revela-se que a gestão urbana não pode se limitar à implantação do plano diretor vigente, mas se manter conectada e atualizada para desvendar os caminhos para o desenvolvimento urbano, que surgem a partir de investimentos e planos do âmbito estadual, nacional e até internacional. Segundo o Jornal O Povo, Sobral já está conseguindo seu espaço internacional no mundo competitivo urbano:

Incluir uma feira de negócios dentro da programação de aniversário tem sabor especial para Sobral [...] a cidade se ergue como um dos municípios mais importante do Estado e já chamou atenção internacional pelo seu crescente desenvolvimento. Segundo a revista inglesa fDI Magazine (Foreign Direct Investment Magazine), uma das principais publicações do mercado mundial financeiro, a pequena cidade localizada a pouco mais de 250 km da capital Fortaleza está entre as 10 pequenas cidades da América com maior perspectiva de retorno para seus investidores estrangeiros (JORNAL O POVO, 2001, p. 9).

Pelos projetos implantados, pela repercussão local, nacional e internacional que a cidade tem alcançado; e pelas perspectivas futuras, Sobral, de fato, tem percorrido os caminhos do desenvolvimento urbano. Para concluir, os dados sobre **Sobral Desenvolvida**, considerando que o desenvolvimento urbano vem das premissas de melhoria da qualidade de vida e da justiça social, segundo Marcelo de Souza (2006), buscou-se identificar, a partir de índices comparativos disponíveis no próprio site da Prefeitura Municipal de Sobral e de informações contidas no Especial Sobral 238 anos do Jornal O Povo, informações que qualifiquem as melhorias urbanas, econômicas e sociais sobralenses.

Na economia, destacam-se serviços, agropecuária e indústria como componentes do Produto Interno Bruto (PIB). Pode-se observar no GRÁFICO 1 que, segundo o IBGE, o PIB municipal cresce progressivamente desde o início do século XXI. Em 2003 e 2004, a indústria contribuía com cerca de 55% para o PIB municipal. A partir de 2005, os serviços passaram a ocupar a maior parcela percentual, com aproximadamente 45% do PIB, contra 40% do setor industrial. Entre 2007 e 2008, houve uma redução do PIB municipal, porém se deve considerar que o fato coincide com a época em que eclodiu a crise financeira internacional, que afetou negativamente a produção em todo mundo.

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DO PIB MUNICIPAL DE SOBRAL



Em 2008, os serviços contribuíram com 52% do PIB municipal e a indústria, com cerca de 33%. Isso reflete o avanço nos serviços, porém estagnação no setor industrial. Tal fato se confirma ao verificar os Anuários Estatísticos do Ceará de 2003 e 2010, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas do Ceará (IPECE). Conforme o GRÁFICO 2, o Estado do Ceará aumentou o número de indústrias entre 2002 e 2009, porém, em Sobral, o número manteve-se inalterado. Segundo o IBGE, o número de empresas cadastradas aumentou entre 2006 e 2009, assim como o número de pessoas ocupadas, ou seja, o número de pessoas trabalhando aumentou junto com o número de empresas cadastradas no município, conforme verifica-se no GRÁFICO 3

GRÁFICO 2 - NÚMERO DE INDÚSTRIAS CEARÁ X SOBRAL

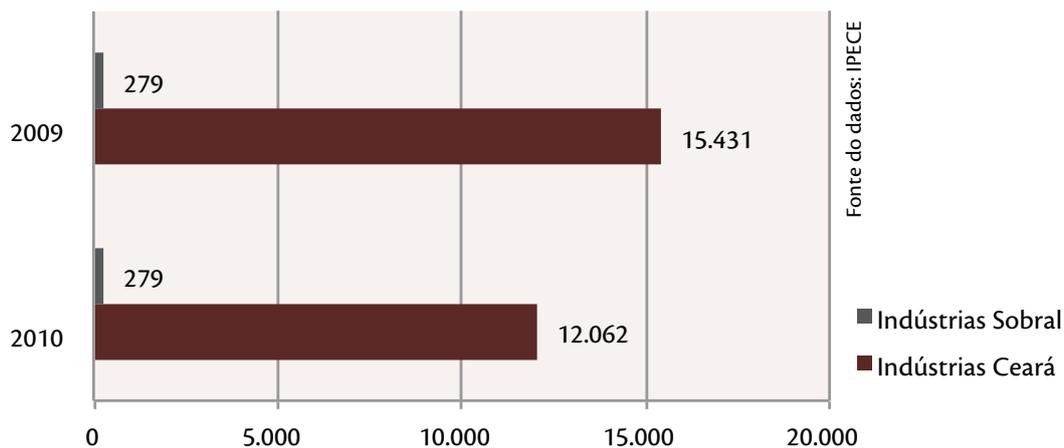
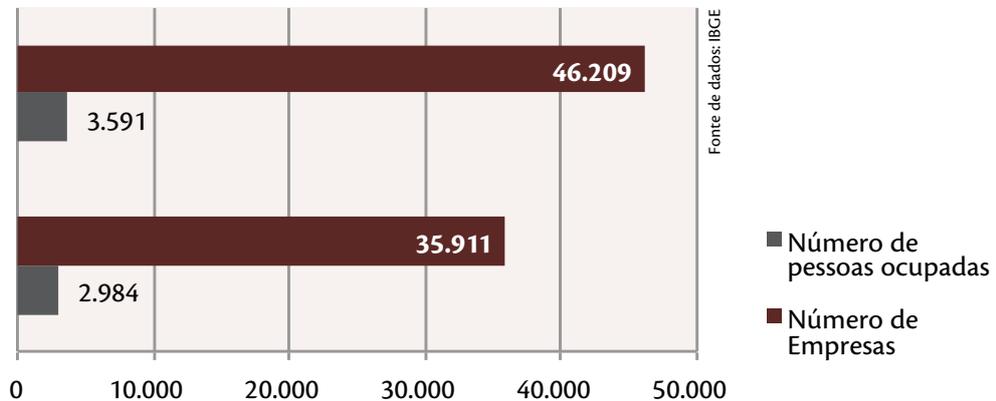
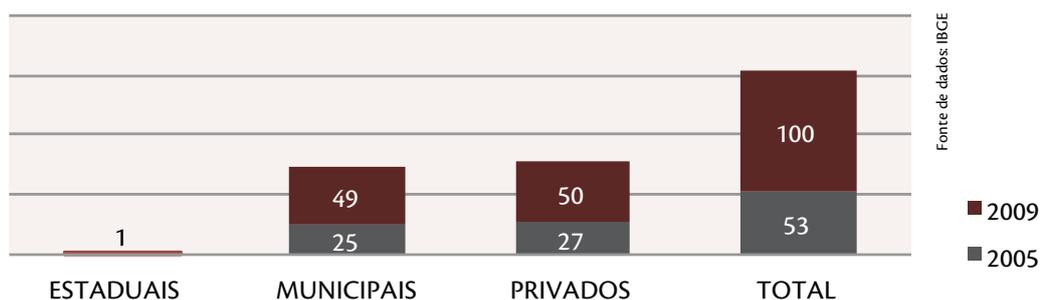


GRÁFICO 3 - NÚMERO DE EMPRESAS E PESSOAS OCUPADAS NO MUNICÍPIO DE SOBRAL



Sobre os serviços de Saúde e Educação, considerados como principais “mercadorias” da cidade de Sobral, verifica-se o aumento do número de estabelecimento e, conseqüentemente, a melhoria na qualidade dos serviços à população. Como se percebe no GRÁFICO 4, o número de estabelecimentos de saúde duplicou entre 2005 e 2009. Houve um acréscimo significativo nos estabelecimentos públicos municipais e privados; com estes números, Sobral é o terceiro município do Estado com mais estabelecimentos de saúde. Destacam-se, em 2010, a inauguração do Centro de Reabilitação Física de Sobral e o início das obras da Policlínica e do Hospital Regional de Sobral, equipamentos estaduais; e, em 2011, foi inaugurado o Centro de Especialidades Odontológicas.

GRÁFICO 4 - ESTABELECIMENTO DE SAÚDE - MUNICÍPIO DE SOBRAL



Se comparados os números de escolas e de matrículas existentes no município de Sobral em 2005 e 2009, segundo dados do IBGE (cf. GRÁFICOS 5 e 6), verificam-se uma certa redução nos índices do ensino médio e fundamental e um crescimento considerável no ensino infantil. Vale ressaltar que todas as reduções de estabelecimentos escolares ocorreram apenas no setor privado. O Jornal O Povo, em seu Especial Sobral 238 anos, demonstra que “um dos principais pontos que devem ser comemorados [...] é que hoje

ela [a cidade de Sobral] é um dos modelos de gestão na educação. Seguindo uma queda nos números de analfabetismo no Ceará [...], está entre os dez municípios do Ceará com menor número de pessoas analfabetas com 15 anos de idade ou mais (17%)” (JORNAL O POVO, 2001, p. 12)

GRÁFICO 5 - NÚMERO DE ESCOLAS MUNICÍPIO DE SOBRAL

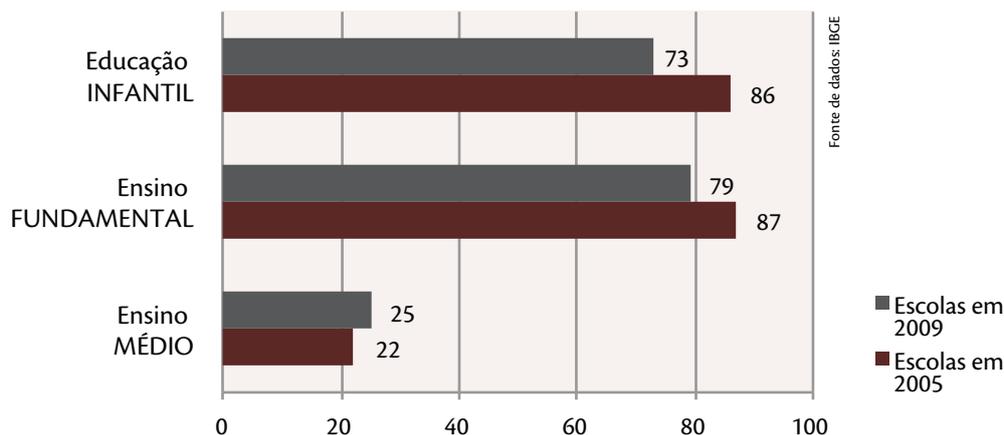
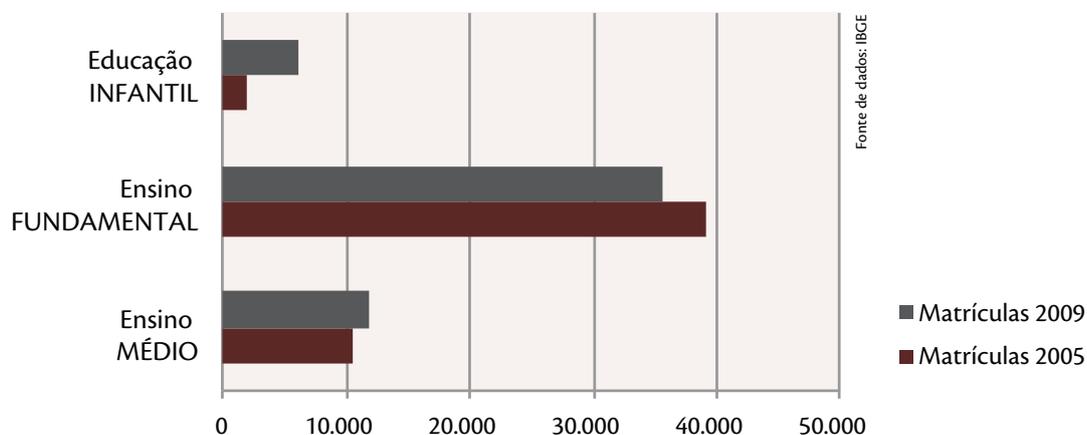


GRÁFICO 6 - NÚMERO DE MATRÍCULAS MUNICÍPIO DE SOBRAL



Nos serviços de educação, o grande avanço está no ensino superior. Em 2000, a cidade contava com a Universidade Vale do Acaraú (UVA). Em 2011, além do acréscimo do número de cursos de graduação e pós-graduação na própria UVA, a cidade passou a ser sede de outras seis instituições de ensino superior (4 públicas e 2 privadas) Universidade Federal do Ceará (UFC), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFCE), Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC), Instituto Vale do Coreáú (IVC), Faculdade Luciano Feijão (FLF) e Instituto Superior de Tecnologia Aplicada (INTA). Como essas novas instituições foram implantadas nos últimos anos ou ainda estão em fase de implantação,

o impacto delas não está refletido no último levantamento realizado pelo IBGE, em 2007, motivo pelo qual não é apresentado, aqui, um gráfico específico.

Sobre as questões de infraestrutura urbana, no site da Prefeitura Municipal, existe uma lista de projetos e obras mitigadoras ou de melhorias urbanas, não só na sede, mas também em vários dos distritos. O Jornal O Povo, em seu Especial Sobral 238 anos, anuncia que “um bom exemplo é a expectativa de que a cidade seja um dos municípios mais saneados do Brasil” (p.2), porém não há informações disponíveis no IBGE que possam confirmar a evolução desse dado. Sabe-se que muitas obras de regularização fundiária e de melhorias habitacionais têm sido realizadas no município, que conta com quatro programas voltados à melhorias das condições de moradia⁷⁶. No site da Secretária de Habitação e Saneamento Básico, são apresentados os dados de construção de 3634 casas, 2887 banheiros e urbanização de 57 lotes entre 1997 e 2009, beneficiando 6500 famílias.

Segundo o prefeito Vevéu, quando questionado sobre a importância da cultura nos planos da gestão municipal, “a política cultural em Sobral tem papel estratégico, pois vamos além de uma política de organização, fomento e apoio às artes, mas é estruturante das diversas políticas públicas” (JORNAL O POVO, 2001, p. 5). Ou seja, Vevéu explicita a relação planejar – preservar – desenvolver. Das intervenções no sítio histórico ou patrimônio cultural sobralense ocorridas nos últimos dois anos, destacam-se: a Praça São João (Praça do Teatro São João), inaugurada em novembro de 2010; a construção do Planetário de Sobral junto à Igreja do Patrocínio e do Museu do Eclipse, iniciado em julho de 2010; e a internalização subterrânea da rede elétrica, telefônica e lógica do Centro Histórico de Sobral, que teve licitação lançada em maio de 2011 e inclui a padronização e acessibilidade urbana dos passeios do sítio histórico.

Segundo o Especial Sobral 238 anos do Jornal O Povo, as comemorações incluíram os lançamentos de dois livros. Da geógrafa Maria do Carmo Alves, o livro “Planejamento urbano e formação territorial: Sobral e suas contradições”, cinge a **Sobral Planejada**. Do arquiteto e professor José Clewton do Nascimento, o livro “Redescobriram o Ceará? Representações dos sítios históricos do Icó e Sobral: entre o real e o patrimônio”, contempla a **Sobral Preservada**. Esta dissertação procurou abraçar **o Planejar e o Preservar** proposta para Sobral por meio de seus planos urbanos e de preservação patrimonial, tentando

⁷⁶ Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares; Programa Melhoria Habitacional para o Controle da Doença de Chagas; Programa Habitação de Interesse Social.

descobrir se estes estão contribuindo para o **Desenvolver** da cidade. Pode-se afirmar que muitos caminhos foram abertos, entraves e conflitos foram identificados, assim como acertos ou desacertos, alguns progressos já estão refletidos no espaço urbano e na qualidade de vida do sobralense, enquanto que outras aspirações passam a compor o dia a dia e o arcabouço da gestão urbana, da participação da sociedade, do planejamento urbano, da preservação patrimonial e do desenvolvimento urbano. Até a revisão do PDP (2008), prevista para 2018, e diante das obras em execução e de tantos novos projetos estratégicos a serem implantados, espera-se **Sobral Desenvolvida** continue a ser construída.

Bibliografía



Campele L. Rojas

- ALVES, Maria do Carmo; SILVA, Glicileide Rodrigues. Análise do território de Sobral a partir da Indústria Grendene. *In: Revista Casa da Geografia de Sobral*. Sobral, v. 6/7, 2004/2005.
- AMORIM, Luiz; GRIZ, Cristina. **Urbanismo, patrimônio, sociedade**. Olinda: Livro Rápido, 2008.
- ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. *In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- ARGAN, Carlo. **História da arte como história da cidade**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- BARDET, Gaston. **O urbanismo**. Campinas: Papyrus, 1990.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Ceará - IBGE Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=ce>>. Acesso em: 27. ago. 2011.
- BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2005.
- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, n. 133, p. 1, 11 jul. 2001. Seção 1.
- BOLAFFI, Gabriel. Urban Planning in Brazil: past Experience, current trends. *In: Habitat Internacional*, v. 16, n. 2, p. 99-111, 1992.
- BORJA, Jordi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. *In: FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- BOTELHO, Tarcísio R. A revitalização da região central de Fortaleza(CE): novos usos dos espaços públicos da cidade. *In: FRÚGOLI JR., Heitor; ANDRADE, Luciana Teixeira; PEIXOTO, Fernanda Arêas. A cidade e seus agentes: práticas e representações*. Belo Horizonte: PUCMG; EDUSP, 2006.
- CABRAL, Antônio. **A competitividade sistêmica**: um modelo de análises de cenários. São Paulo: Centro Universitário do Instituto Mauá de Tecnologia, s.d.
- CAMPOS, Antônio Carlos; CALLEFI, Patrícia; SOUZA, João Batista da Luz. A teoria de desenvolvimento endógeno como forma de organização industrial. **Acta Sci. Human Soc. Sci.**, v. 27, n. 2, p. 163-170, Maringá, 2005.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras**: seu controle ou o caos: o que os cidadãos brasileiros devem fazer para a humanização das cidades. São Paulo: Nobel, 1989.
- CASTRO, José Liberal de. Aspectos da arquitetura no Nordeste do país. *In: ZANINI, Walter. (Coord.). História geral da arte no Brasil*. São Paulo: Instituto Walter Moreira Salles/

Fundação Djalma Guimarães, 1983.

CEARÁ (Estado). **Plano Diretor de Desenvolvimento Regional Vale do Acaraú**. Fortaleza: Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional, 2003.

CEARÁ (Estado). Governo do Estado do Ceará. Projetos Estruturantes – Metrô de Sobral. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/governo-do-ceara/projetos-estruturantes/metro-de-sobral>> Acesso em: 31 ago. 2011.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade; UNESP, 2006.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades – uma antologia**. São Paulo: Perspectiva, 1998.

COLIN, Sílvio. **Pós-moderno: repensando a arquitetura**. Rio de Janeiro: UAPÊ, 2004.

COSTA, Antônio Carlos Campelo; ROCHA, Herbert de Vasconcelos. **Sobral da origem dos distritos**. Sobral: Sobral Gráfica e Editora Ltda., 2008.

COSTA, Antônio Carlos Campelo; CRUZ, Andréa Nóbrega da; ALVES, Maria do Carmo. **Sobral, a preservação do sítio histórico a partir de seu tombamento**. Sobral: Sobral Gráfica e Editora Ltda., 2008.

COSTA, Priscila; FELDMAN, Sarah. **Planos Diretores Financiados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) no Estado de São Paulo (1964 a 1975)**. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos; Departamento de Arquitetura e Urbanismo, s.d.

CURY, Isabelle. **Cartas patrimoniais**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.

DUARTE JR., Romeu. **Novas abordagens do tombamento federal de sítios históricos - política, gestão e transformação: a experiência cearense**. São Paulo, 2005. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

FELDMAN, Sarah. O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 11, 2005, Salvador. **O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva**. Salvador: Planejamento, Soberania, Solidariedade, 2005. p. 1-16

FERREIRA, Mauro. **Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do plano diretor de desenvolvimento integrado de Franca**. São Carlos, 2007. Tese de Doutorado - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

FREITAS, Nilson Almino. “Olhar” o espaço urbano: alternativas para compreender os usos da cidade de Sobral. *In: Revista Casa da Geografia de Sobral*, v. 2/3, n. 1, 2000/2001.

FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio Histórico e Cultural**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras. Cultura urbanística e contribuição modernista: Brasil, Anos 1930-1960. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11, 2005, Salvador. **Cultura urbanística e contribuição modernista**: Brasil, Anos 1930-1960. Salvador: ANPUR, 2005.

GUNN, Philip. As querelas do urbanismo nos anos vinte e trinta. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6, 1995, Brasília. **As querelas do urbanismo nos anos vinte e trinta**. Brasília: ANPUR, 1995.

HARVEY, David. Espaços urbanos na “aldeia global”: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX. *In*: CONFERÊNCIA NO PRIMEIRO PAN-AMERICANO DE ARQUITETURA, 1992, Ouro Preto. **Cadernos Urbanos de Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, Belo Horizonte: PUCMG, 1994.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1980.

JORNAL O POVO. Fortaleza: **Especial Sobral 238 anos**, jul.2011.

LEITE, Rogério Proença. Margens do dissenso: espaço, poder e enobrecimento urbano. *In*: FRÚGOLI JR., Heitor; ANDRADE, Luciana Teixeira; PEIXOTO, Fernanda Arêas. **A cidade e seus agentes**: práticas e representações. Belo Horizonte: PUCMG, EDUSP, 2006.

LEMOES, Carlos A. C. **O que é patrimônio histórico**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

MARICATIO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATIO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2007.

IPHAN. **Inventário das Fachadas (INFAC), Inventário dos Bens Arquitetônicos (IBA), Inventários das Configurações Espaciais e Urbanas (INCEU)**. Sobral, 2005.

IPHAN. **Inventário Nacional de Bens Imóveis e Sítios Urbanos (INBI-SU)**. Sobral, 2003.

IPHAN. **Estudo de tombamento federal do sítio histórico urbano de Sobral**. Sobral, 1997.

MEDEIROS, Ana Elisabete de Almeida. **Intervenções modernistas e pós-modernistas em sítios históricos**. Brasília: Universidade de Brasília; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2004.

MEDEIROS, Ana Elisabete de Almeida. **Materialidade e imaterialidade criadoras**: o global, o nacional e o local na construção do patrimônio cultural – o bairro do Recife como caso. Brasília, 2002. Tese de Doutorado – Faculdade de Sociologia, Universidade de Brasília.

MERLIN, Pierre; CHOAY, Françoise. **Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement**. Paris: PUF, 1998.

- MOREIRA, A. C. M. L. O novo e o velho plano diretor. *In*: SEMINÁRIO PLANO DIRETOR MUNICIPAL, 1989, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FAUUSP, 1989, p. 186-191.
- MUÑOZ, Francesc. **Urbanización**: paisajes comunes, lugares globales. Barcelona: Gustavo Gili, 2008.
- NASCIMENTO, José Clewton. (Re)descobriram o Ceará? Os sítios históricos cearenses no contexto da globalização. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13, 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPUR, 2009.
- PAIVA, Carlos Águedo. **O que é uma região de planejamento com vistas ao desenvolvimento endógeno e sustentável?** Porto Alegre: FEE, 2004.
- PAIVA, Olga Gomes de. (Org.). **Sobral, patrimônio de todos**: roteiro para preservação do patrimônio cultural. Fortaleza: Minc; IPHAN; 4ª SR, 1999.
- PINTO, Jober José de Sousa. **Os novos palácios da velha princesa** – intervenções arquitetônicas contemporâneas no sítio histórico de Sobral. Natal, 2007. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- ROCHA, Herbert de Vasconcelos. **O lado esquerdo do rio Acaraú**. Sobral: UCITEC, 2003.
- ROUANET, Sérgio Paulo. Democracia mundial. *In*: NOVAES, Adauto. (Org.). **O avesso da liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 237-248.
- SIMÃO, Maria Cristina Rocha. **Preservação do patrimônio cultural em cidades**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.
- SOARES, José Teodoro. **A ideia de modernidade em Sobral**. Sobral: UVA, 2004.
- SOBRAL. Prefeitura Municipal de Sobral. **Sobral em dados**. Disponível em: <<http://www.sobral.ce.gov.br/comunicacao/novo2/index.php?pagina=cidade/sobral-em-dados.php>>. Acesso em: 27 ago. 2011.
- SOBRAL. **Fórum de Questões Urbanas**: a cidade legal. Sobral: Prefeitura Municipal de Sobral, 2009.
- SOBRAL. **Plano Diretor Participativo de Sobral**. Sobral: Prefeitura Municipal de Sobral, 2008.
- SOBRAL. **Por Amor a Sobral**. Sobral: Prefeitura Municipal de Sobral, 2005.
- SOBRAL. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral**. Sobral: Prefeitura Municipal de Sobral, 2000.
- SOBRAL. Secretaria de Habitação e Saneamento Básico - Programas e Projetos. Sobral: Prefeitura Municipal de Sobral. Disponível em: < <http://www.sobral.ce.gov.br/sec/shsa/index.htm>>. - Acesso em: 31 ago. 2011
- SOUZA, Marcelo Lopes. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do

planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para apresentação de documentos científicos**. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

URSULINO, Denise Maria Azevedo. **Construindo Sobral 21 de Sobral**. Sobral: Fundo Nacional de Meio Ambiente, 2006.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano e Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas do “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2007.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Madona**: quanto custa o sorriso. Natal: UFRN; Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, 2007.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano. *In*: **O processo de urbanização no Brasil**, 1999. p. 171-242.

VILLAÇA, Flávio. **Plano diretor: Modernismo x Pós-Modernismo?** São Paulo: FAUUSP, 1993.