

O NOVO MODELO DE GESTÃO URBANA ESTRATÉGICA EM FORTALEZA: AUMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIOAMBIENTAIS

Clarissa F.Sampaio Freitas*

RESUMO: Inúmeras cidades brasileiras têm sido geridas por um novo paradigma de planejamento no qual o território urbano é usado, prioritariamente, para alavancar investimentos produtivos: trata-se do urbanismo neoliberal. Alegando a maior liberdade dos capitais globalizados de alocar investimentos no espaço mundial, agentes produtores da cidade usam conceitos de competitividade interurbana para concentrar investimentos nos bairros privilegiados. De acordo com essa nova lógica, tais “lugares estratégicos” merecem preferência na alocação de recursos públicos para gerar uma imagem urbana positiva e atrair investimentos externos. O caso de Fortaleza demonstra essa nova postura de gestão urbana estratégica, que exclui as populações vulneráveis do acesso à cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento urbano. Gestão urbana estratégica. Urbanismo neoliberal. Fortaleza.

INTRODUÇÃO

No atual contexto político-econômico da globalização, as administrações urbanas têm se responsabilizado pelo desenvolvimento da economia local. Atuais métodos de planejamento urbano priorizam crescimento econômico e geração de renda em detrimento de questões sociais urbanas. Por influência de novas ideologias associadas à globalização, como o neoliberalismo, o espaço urbano passa a ser visto como elemento essencial no processo de acumulação capitalista. Isso impede a adoção de políticas direcionadas às necessidades de reprodução social da população.

Junto à crescente influência do neoliberalismo, a queda do modelo modernista de planejamento parece ter deixado uma amarga lição aos planejadores: muitos acreditam que não se pode mudar a sociedade por meio de manipulação do espaço urbano. Para Beauregard (1989, p. 387, tradução nossa), esse é o “abismo pós-moderno”, que induz o planejador urbano à posição de “tentar amenizar as externalidades mais negativas de um processo de produção do espaço no qual o

* Arquiteta; mestre em planejamento urbano pela Universidade de Illinois; doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela UnB; professora do UniCEUB, nos cursos de bacharelado em Geografia e em Arquitetura e Urbanismo. Email: clarissafs@yahoo.com.

Estado se torna mais subserviente aos interesses do capital, desconsiderando o atendimento simultâneo de crescimento econômico e de bem-estar social”.¹

No contexto do Terceiro Mundo, este abismo é agravado porque os administradores urbanos vêem-se do lado mais fraco do processo decisório global. Esta realidade deixa a impressão de que eles estão irremediavelmente submetidos às leis do mercado mundial. Planejamento urbano no Terceiro Mundo sempre foi visto como incapaz de organizar o caos urbano. Hoje em dia, esta atividade é considerada irrelevante para contribuir com questões relacionadas à justiça social. Em razão disso, afirmar que o planejamento destes espaços tem causado o aumento das desigualdades sociais urbanas pode parecer contraditório. No entanto, este é, exatamente, o ponto principal deste artigo: mostrar que um modelo de planejamento territorial muito popular no Terceiro Mundo contribui para piorar o quadro de desigualdade social das cidades.

Se entendermos planejamento como qualquer atividade capaz de produzir o espaço urbano, modificando a geografia das cidades, percebemos que estas cidades não se desenvolvem de forma caótica, mas são produzidas de acordo com os interesses dos grupos capazes de impor-se politicamente. Assim, o mito da falta de planejamento esconde, de maneira sutil, o fato de que a cidade é produzida, atendendo aos interesses dos grupos privilegiados.

Neste contexto de abismo pós-moderno, a popularização dos métodos de gestão estratégica em detrimento do planejamento do território é parte da nova postura administrativa que produz a cidade de acordo com os interesses imediatos dos diversos atores, não priorizando, muitas vezes, as questões de retorno não imediato, como avanços sociais. No caso de Fortaleza, este modelo de gestão territorial estratégica induz à exclusão social dos grupos mais vulneráveis. Isso se dá por meio da alocação de grandes investimentos em espaços cuidadosamente escolhidos no contexto intra-urbano. Os novos equipamentos têm sido alocados de modo a alterar a estrutura urbana e a induzir a expulsão de mercado dos grupos sociais mais vulneráveis, o que resulta na diminuição do acesso à cidade. Assim, mesmo que alguns espaços da pobreza sejam providos de serviços urbanos básicos, aos seus moradores nega-se o acesso aos lugares onde as oportunidades econômicas estão localizadas. Esta é uma maneira sutil de gerar desigualdade social por meio de políticas públicas de produção do espaço, ou seja, por meio de planejamento territorial.

Para demonstrar este processo de exclusão social por meio da manipulação do espaço, o artigo está organizado da seguinte forma: o primeiro item descreve as principais mudanças do novo modelo de gestão urbana estratégica com relação à antiga lógica modernista de planejamento urbano integrado; a segunda parte descreve as mudanças no padrão de segregação espacial de

¹ “Attempting to temper the most egregious negative externalities” of an urban development process where “State becomes more subservient to the needs of capital turning away for simultaneous economic growth and welfare”. (BEAUREGARD, 1989, p. 387).

Fortaleza como resultado da nova postura de gestão estratégica do espaço e, por meio desta análise, percebe-se a relação entre as mudanças espaciais intra-urbanas e as forças ideológicas dominantes no novo contexto político-econômico global; o terceiro item diz respeito à intervenção em um espaço considerado estratégico ao desenvolvimento econômico da cidade. Um estudo de caso confirma que o modelo de gestão territorial adotado tem priorizado os interesses dos setores produtivos em detrimento das necessidades dos grupos socialmente vulneráveis. O discurso usado para justificar esta lógica perversa de desenvolvimento urbano é o objeto do último item.

GESTÃO URBANA ESTRATÉGICA: O QUE MUDA EM RELAÇÃO AO PLANEJAMENTO URBANO TRADICIONAL?

Em tempos de globalização, grande parte das administrações urbanas apresenta uma clara mudança de postura que possui reflexos diretos na produção de seus territórios. Assim como o governo não se posiciona como regulador do mercado, e sim como facilitador das forças do mercado, o modelo hegemônico de planejamento urbano também muda. Maior preocupação com a imagem da cidade e excessiva busca para aumentar a competitividade urbana e captar investimentos externos são componentes essenciais desse novo modelo. Neil Smith (2002, p. 427, tradução nossa) define *urbanismo neoliberal* como um processo de *desinvestimento* nas necessidades dos moradores urbanos, dando ênfase às demandas espaciais dos setores produtivos. Para ele, “a mudança de uma escala urbana definida de acordo com as condições de reprodução social, para uma escala urbana em que o capital produtivo possui primazia”, define a nova economia política urbana.²

No contexto brasileiro de crise fiscal, as transferências de recursos federais para os governos locais diminuíram, e isso tem induzido as administrações locais a usar estratégias desenvolvimentistas para aumentar a capacidade de geração de recursos. Além disso, a descentralização do processo decisório é parte da ideologia política dominante que transfere o fardo do desenvolvimento econômico para o nível local. Como resultado, administrações urbanas das mais variadas correntes políticas têm-se rendido a esta estratégia desenvolvimentista, usando o argumento de que “não há alternativa”³. De acordo com este novo discurso, as necessidades de reprodução social dos residentes urbanos serão, eventualmente, atendidas por meio da geração de empregos trazidos pelo crescimento econômico. Esta idéia assemelha-se ao antigo discurso de “crescer o bolo para repartir depois”.

² “The shift from an urban scale defined according to the conditions of social reproduction to one in which the investments of productive capital holds definitive precedence” (SMITH, 2002, p. 427).

³ A esse respeito, cf. Harvey, 1996, p. 436, sobre a síndrome de TINA ou “*there is no alternative*”.

A ideologia neoliberal tem sido usada para justificar a redução de programas sociais, num contexto em que o estado de bem-estar social nunca foi significativamente implantado, o que resultou em maiores níveis de desigualdade social. Se comparada a outras cidades brasileiras, Fortaleza foi particularmente vulnerável a esta prática de *desinvestimentos* sociais, porque seu crescimento populacional deu-se entre as décadas de 70 e 90, exatamente no período em que os recursos federais destinados às demandas urbanas dos migrantes estavam diminuindo. Nesse sentido, o processo de urbanização de Fortaleza contrasta com o movimento migratório de grandes metrópoles brasileiras, como Rio de Janeiro e São Paulo. Lá, o maior influxo de migrante ocorreu nas décadas de 50 e 60, quando os empregos formais da era *fordista* e as políticas urbanas voltadas para questões de reprodução social foram capazes de atender, ao menos parcialmente, as demandas dos movimentos sociais urbanos (RIBEIRO; LAGO, 1996).

Apesar da necessidade premente de atender às demandas sociais dos migrantes, a partir de meados da década de 80, as administrações de Fortaleza adotam a política desenvolvimentista, apostando em aumentar a competitividade urbana da cidade para atrair investimentos externos e gerar empregos. O principal argumento é que, se a cidade não oferecer as melhores condições para os setores produtivos, outras cidades o farão. Assim, priorizam-se investimentos em lugares turísticos, em detrimento de áreas carentes, de modo a atrair visitantes que, caso contrário, iriam para outras cidades. Da mesma forma, Fortaleza compete por novas indústrias, oferecendo melhores condições de infra-estrutura e renunciando a impostos locais.

Essa preocupação em inserir a cidade no ambiente de competitividade global contrasta com os tradicionais métodos de planejamento urbano. Isso fica evidente quando analisamos as políticas de habitação social. Na antiga lógica de produção do espaço, recursos do governo federal eram canalizados para grandes conjuntos habitacionais localizados na periferia. Em muitos casos, estes conjuntos eram construídos para abrigar famílias expulsas de favelas localizadas em espaços mais centrais. A ideologia dominante era a do urbanismo sanitário, parte do projeto político da ditadura, que não tolerava invasões de terra e que tentava, a todo custo, impor ordem no espaço urbano. No entanto, apesar da perversidade destas remoções-em-grande-escala de assentamentos ilegais, alguns autores (PEQUENO, 2002; RIBEIRO & LAGO, 1996) destacam o efeito espacial positivo desta estratégia: o fato de que a construção destes conjuntos puxou a fronteira de expansão urbana. Ou seja, a criação de conjuntos habitacionais na periferia distante aumentou a oferta de terra urbanizada localizada entre os conjuntos e o tecido urbano central. Em Fortaleza, o Conjunto Palmeiras, o Conjunto Ceará e o Conjunto Presidente José Walter são os principais exemplos da capacidade destes projetos de expandir a malha urbana.

O atual modelo de política habitacional consiste em aceitar os assentamentos ilegais já consolidados e provê-los de infra-estrutura urbana. O número de famílias removidas é minimizado

ao máximo, o que representa imenso ganho social. A adoção deste novo modelo é descrita pela literatura nacional e internacional como medida positiva, fruto de históricas lutas de movimentos sociais urbanos. O modelo reconhece os direitos dos favelados pela boa localização no contexto intra-urbano. Hoje em dia, grande parte da opinião pública está mais sensibilizada pela causa dos sem-terra urbanos do que há 30 anos. A tabela 1, a seguir, demonstra a substituição gradual de um modelo pelo outro, ao longo do tempo, em Fortaleza.

TABELA 1 - CONSTRUÇÃO DE CASAS PELO PODER PÚBLICO - 1964-2000

PERÍODO	NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS	FAMÍLIAS BENEFICIADAS POR PROJETOS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	TOTAL
1964-1986	56.170	0	56.170
1987-1995	42.494	14.876	57.370
1996-2000	17.042	31.333	48.375
TOTAL	115.706	46.209	161.915

Fonte: SEINFRA apud PEQUENO, 2002.

Outro aspecto positivo da nova política habitacional local é o fato de que os investimentos em serviços urbanos não diminuíram, apesar da postura neoliberal dos administradores urbanos. Na década de 90, a cidade chegou perto da universalização de acesso à água encanada (de 70% em 1991 a 89% em 2000), eletricidade (de 96% a 100%) e coleta de lixo (de 85% para 95%), e houve aumento considerável de coleta de esgoto doméstico⁴ (de 40% a 63%). Esse avanço social contraria algumas experiências de administrações urbanas neoliberais em outras cidades do Terceiro Mundo. Em Cape Town, por exemplo, uma abordagem limitada do problema de falta de infra-estrutura, utilizando-se de análises custo-benefício, tem diminuído o acesso aos serviços urbanos essenciais (BOND, 2000). Do mesmo modo, em algumas cidades da América Latina, a privatização de alguns serviços urbanos essenciais, como abastecimento de água, tem tido impacto negativo nos assentamentos populares⁵.

No entanto, a atual política habitacional de Fortaleza não está livre da influência do neoliberalismo. A política de universalização de acesso aos serviços urbanos básicos tem sido usada como estratégia de *marketing* para captar investimentos externos. Ou seja, a expansão da rede de infra-estrutura básica é apresentada, não como um fim em si mesmo, mas como uma ferramenta para melhorar as condições de inserção da cidade no mundo da competitividade global (OLIVEIRA, 2000). Apesar de parecer irrelevante, esta nova ideologia faz grande diferença, porque a decisão sobre onde alocar os investimentos públicos passa a depender do critério da visibilidade.

⁴ No serviço de coleta de esgoto, estão incluídas as coletas públicas e as de fossas sépticas. Os dados de infra-estrutura são do IBGE, censo de 1991 e 2000. www.ibge.gov.br.

⁵ Cf. o caso de Buenos Aires *in*: Loftus and McDonald, 2001.

Assentamentos carentes e isolados, localizados em regiões onde os turistas nunca vão ver, são os últimos a receber o benefício.

Assim como há a mera redução de investimentos sociais presentes em outras cidades do Terceiro Mundo, a nova lógica de produção do espaço adotada em Fortaleza permite que as políticas urbanas também funcionem para beneficiar os grupos sociais menos necessitados, com a diferença de que são usados mecanismos mais sutis. Os programas de urbanização de favela exemplificam esse argumento. O critério de escolha das áreas a receber investimentos responde a interesses do mercado imobiliário, que busca expandir o território da parte turística de Fortaleza. As porções visíveis das favelas localizadas em regiões consideradas estratégicas recebem infraestrutura e regularização fundiária, sem que sejam tomadas medidas para impedir a expulsão branca destas famílias que, supostamente, seriam as beneficiárias finais de tais programas. Assim, investimentos de cunho social, como habitação e serviços urbanos básicos, tornaram-se instrumentos capazes de atender as demandas espaciais do capital produtivo. Estes investimentos “sociais” passaram a fazer parte da nova estratégia de planejamento, que pretende preparar a cidade para desenvolver a economia local independentemente do custo social envolvido.

Neste processo, o que Neil Smith denomina de “urbanismo neoliberal” é semelhante ao modelo de gerenciamento estratégico de cidades. Dominantes em muitas cidades latino-americanas, incluindo Fortaleza, os planos estratégicos são realizados para divulgar a noção de que planejamento territorial deve criar *clusters* de desenvolvimento em lugares específicos, considerados estratégicos para captar investimentos externos, isolando-os o máximo possível da realidade social urbana da cidade como um todo. Este método inovador possui forte apelo a urbanistas e administradores urbanos, porque entende a cidade como refém de decisões tomadas numa escala global, portanto fora de seu raio de ação.

Contradizendo a percepção do processo de globalização como força onipresente que retira o poder decisório dos atores locais, o próximo item explora as mudanças na geografia urbana de Fortaleza durante a década de 90. Argumenta-se que grande parte do processo de diminuição do acesso à cidade é consequência da decisão dos atores locais em alocar investimentos públicos na escala intra-urbana.

O NOVO PADRÃO DE SEGREGAÇÃO URBANA

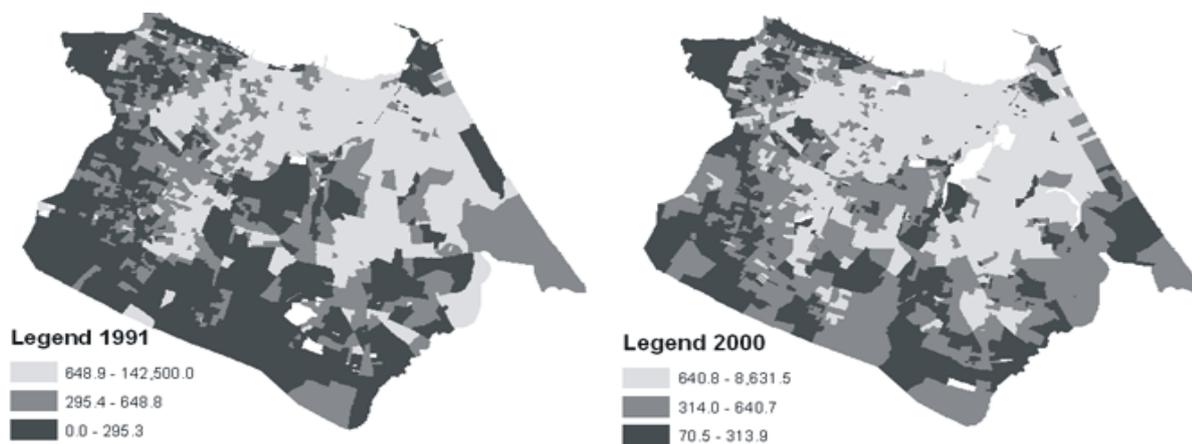
A espacialização dos indicadores urbanos dos censos do IBGE de 1991 e 2000 revela que o novo modelo de produção do espaço, descrito no item anterior, tem modificado o padrão de

segregação urbana da metrópole. Para elaborar estes mapas, criamos três classes de setores censitários de igual número cada uma, de modo a permitir a comparação entre o melhor e o pior terço de setores de acordo com cada indicador urbano. Este procedimento revelou a tendência à maior complexidade da estrutura espacial intra-urbana, que contrasta com o conhecido modelo de organização espacial centro-periferia.

As transformações socioespaciais ocorridas em Fortaleza confirmam as tendências identificadas em outras metrópoles brasileiras (RIBEIRO; LAGO 1996): a migração da classe média em direção à periferia e a generalização da pobreza urbana por todo o território. A busca da classe média por terra periférica está associada à maior acessibilidade em decorrência de investimentos na rede rodoviária regional. Novas avenidas foram, em parte, demandadas pela atividade turística, pois era necessário melhorar a conexão entre bairros nobres centrais e praias dos municípios vizinhos. Tais investimentos também atendem os interesses dos setores industriais, viabilizando a instalação de distritos industriais nos municípios vizinhos, particularmente Maracanaú e Caucaia, localizados, respectivamente, a sul e a oeste de Fortaleza. A tomada de alguns espaços periféricos pela classe média também é conseqüência do aumento do preço da terra nos bairros centrais, fruto da tendência de concentração de investimentos em espaços já produzidos que contrasta com a antiga prática de expandir o tecido urbano por meio da construção de grandes conjuntos habitacionais. Devido ao intenso processo de urbanização, estes conjuntos, que eram desconectados e sem muito valor de mercado, passaram a possuir boa localização na nova estrutura intra-urbana. Alguns estudos empíricos descrevem o processo de “gentrificação” destes espaços, porque boa parte dos beneficiários originais vendeu casas para famílias com maior poder aquisitivo ou perderam a casa pela impossibilidade de pagar as prestações⁶. Os mapas de renda média nominal do chefe da família, na figura 1, demonstram que, em 2000, os setores censitários periféricos já não eram homoganeamente escuros. Ou seja, em 2000, os setores censitários com menor renda média já não estão fortemente concentrados na periferia distante, como em 1991.

FIGURA 1: RENDA MÍNIMA NOMINAL DO CHEFE DE FAMÍLIA (REAIS)

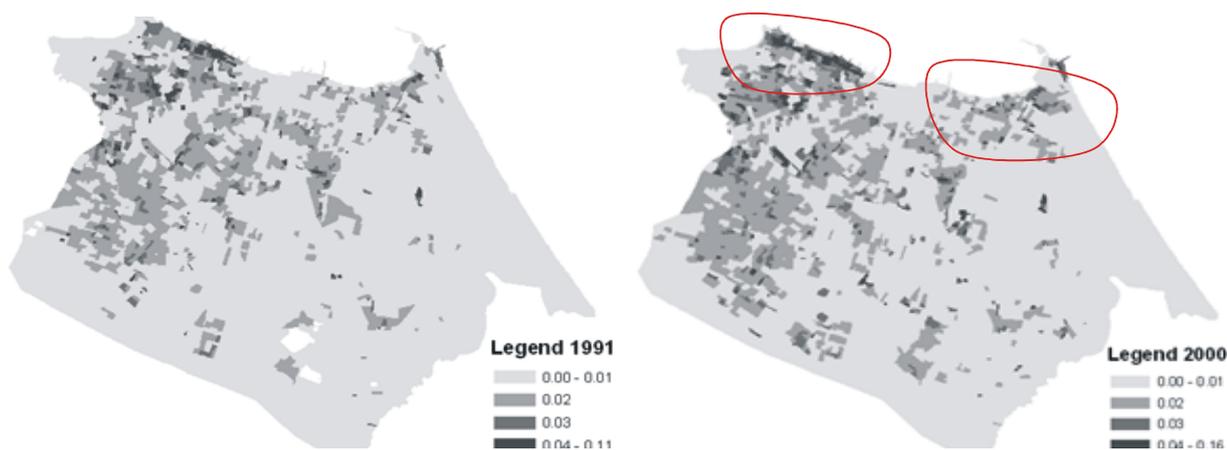
⁶ Cf. Braga, 1996.



Fonte: IBGE 2002a, IBGE 2002b. In Sampaio, 2003.

A mobilidade intra-urbana dos setores populares é mais difícil de ser detectada por meio do indicador de renda, pois é constituída por duas tendências opostas que resultaram na generalização da pobreza urbana por todo o território. A primeira tendência é o movimento em direção aos bairros centrais, quando as famílias de renda baixa se mudam para favelas das áreas centrais em busca de oportunidades de trabalho. Casos de famílias que vendem a laje do segundo ou terceiro andar da casa para outra família são comuns nas favelas bem localizadas. Outro fator que influencia o aumento da densidade urbana nas favelas centrais é casamento dos filhos que não possuem renda para comprar outra casa. Estes fenômenos sociais resultam no conhecido processo de verticalização das favelas latino-americanas: a falta de terras disponíveis impede a expansão horizontal destes assentamentos, restando, como única saída, a construção do segundo ou do terceiro andar. Fazendo isso, os moradores espelham a lógica do mercado imobiliário formal, que substitui casas unifamiliares por prédios multifamiliares, para tirar o máximo proveito do alto preço da terra bem localizada. Os mapas de densidade urbana, na figura 2, revelam que alguns setores da favela do Pirambú, no litoral oeste, adensaram-se significativamente. Do mesmo modo, alguns bairros nobres, a leste do centro, também aumentaram a densidade (cf. círculos vermelhos).

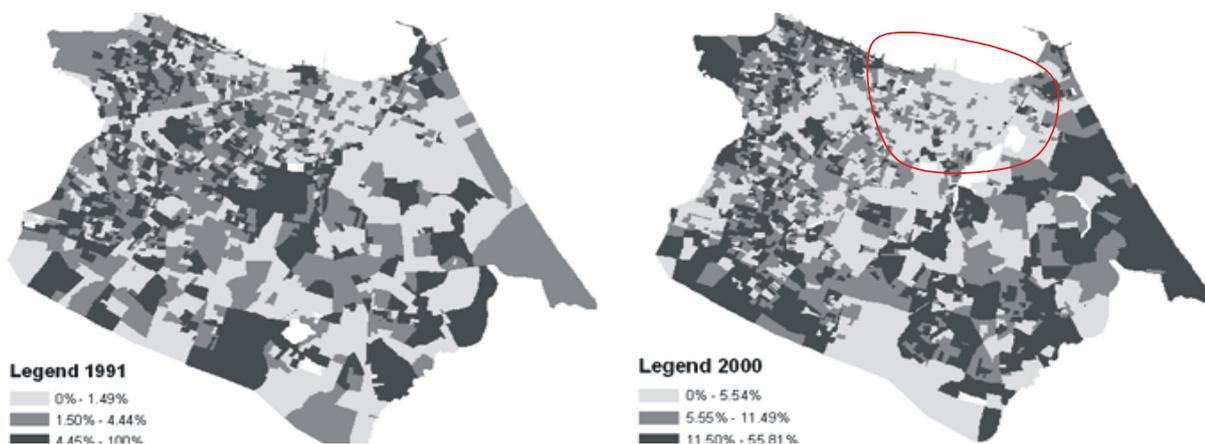
FIGURA 2: DENSIDADE (HABITANTES/ ÁREA)



Fonte: IBGE 2002a, IBGE 2002b. In Sampaio, 2003.

O segundo movimento intra-urbano das classes populares consiste na periferização daquelas famílias que, mesmo com todas as estratégias de manter-se nas áreas centrais, vêm-se forçadas a mudar para assentamentos mais distantes. Bezerra (1999) e Braga (1996) descrevem esse processo em Fortaleza como resultado dos projetos de urbanização de favelas que aumentam o preço das propriedades por meio das melhorias urbanas implantadas. Assim, famílias que não possuem renda optam por deixar de pagar aluguel, ou “vender as chaves” de sua casa e ocupam os espaços vizinhos aos antigos conjuntos habitacionais periféricos, normalmente, áreas de alto índice de insalubridade, córregos intermitentes ou áreas públicas ainda não ocupadas na periferia. Os mapas de chefes de família desempregados revelam a diminuição relativa do desemprego nos setores mais centrais, com exceção da favela do Pirambu, no litoral oeste, cujo projeto de intervenção urbanística ainda não havia começado. A dinamização da economia informal destes espaços centrais e a urbanização de alguns assentamentos destas áreas são as principais causas da diminuição do desemprego no centro, contrastando com o aumento na periferia. Mais uma vez, o valor da boa localização no espaço intra-urbano, vem à tona. Famílias vulneráveis economicamente são forçadas a sair dos espaços onde as oportunidades econômicas estão localizadas.

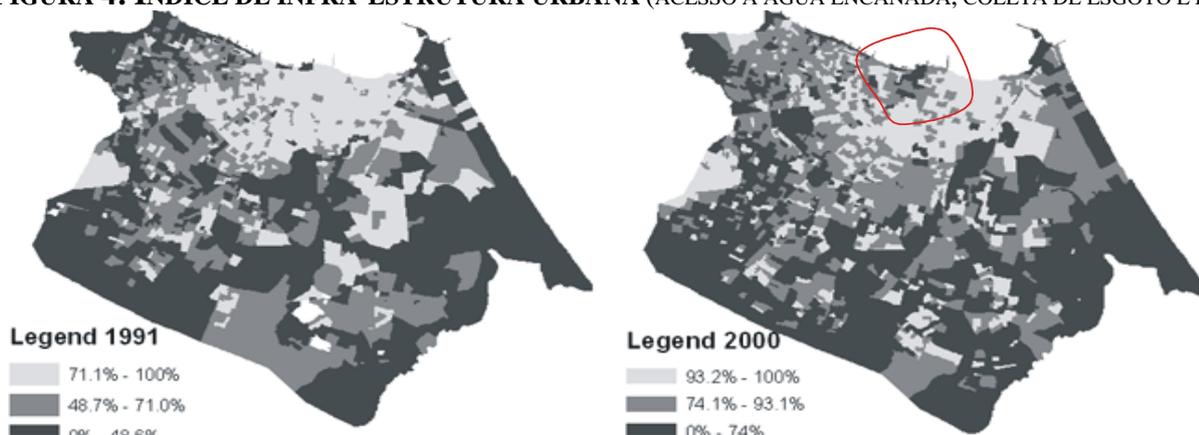
FIGURA 3: PORCENTUAL DE CHEFES DE FAMÍLIA SEM RENDA



Fonte: IBGE 2002a, IBGE 2002b. In: Sampaio, 2003.

Os mapas de infra-estrutura na figura 4 revelam, de forma bastante clara, o abandono da estrutura de segregação centro-periferia. A mancha mais clara na zona central, que indica melhor infra-estrutura, diminui significativamente em 2000. Enquanto existe a melhora de acesso à infra-estrutura na cidade como um todo (em 2000, os setores considerados médios possuíam melhor acesso), os setores mais bem servidos não estão localizados nas áreas centrais. Isso é consequência de vários fatores: o aumento das redes de serviços urbanos em direção à periferia; a maior densidade de favelas centrais com serviços urbanos deficientes; o envelhecimento da infra-estrutura do centro antigo.

FIGURA 4: ÍNDICE DE INFRA-ESTRUTURA URBANA (ACESSO À ÁGUA ENCANADA, COLETA DE ESGOTO E LIXO).

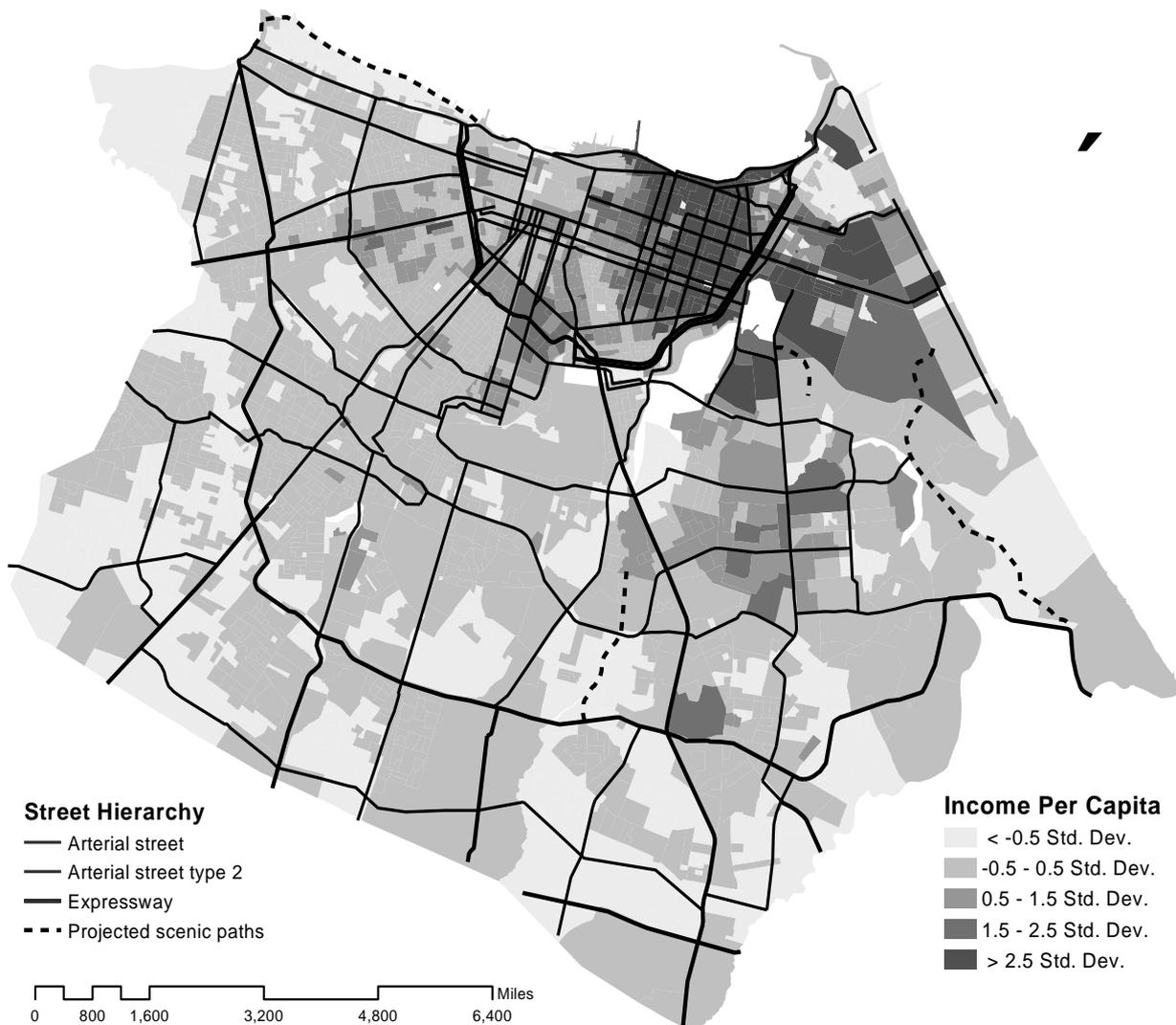


Fonte: IBGE 200a, IBGE 2002b. In: Sampaio,2003.

A análise da estrutura de segregação espacial de Fortaleza revela a conexão entre as mudanças no território e a nova lógica de produção do espaço descrita no item anterior. Ou seja, os

novos critérios de alocação de investimentos urbanos visam criar “espaços estratégicos”, que concentrem oportunidades econômicas, localizados, preferencialmente, na zona central e ao longo das novas avenidas. Enquanto o centro antigo sofre um processo de *desinvestimento* e decadência, novas centralidades surgiram contíguas ao centro em direção à periferia, e no setor sudeste. Neste processo de mudança na estrutura intra-urbana, o acesso a estes “espaços estratégicos” tem sido fator de decisão comum a todas as classes sociais. Por um lado, as classes populares vêem-se obrigadas a ocupar lugares insalubres que constituem os únicos com preços acessíveis e que sejam próximos a oportunidades de trabalho. Por outro lado, a escolha da classe média por morar na periferia só é possível com o acesso a vias de trânsito rápido. O alto valor da acessibilidade explica por que quanto mais rico o bairro, melhor é a conexão entre ele e o resto da cidade (cf. figura 05).

FIGURA 5: RENDA PER CAPITA E ACESSIBILIDADE



Fonte: IBGE 2002b, Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1996. In: Sampaio, 2003

As deficiências no sistema de transporte metropolitano e no sistema viário aumentam o valor da boa localização no contexto intra-urbano. O fato de que as políticas públicas priorizam o transporte privado sobre o público, além do alto preço das tarifas, tem criado a nova categoria de exclusão urbana dos “sem-transporte”.⁷ O acesso restrito faz que as classes populares limitem-se a procurar trabalho nas proximidades de casa, fator que reduz as chances de ascensão social.

O NOVO MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA E A PRODUÇÃO DA CIDADE INACESSÍVEL

A conexão entre a incidência de ocupações urbanas (favelas) e o acesso às oportunidades de trabalho é conhecida por todos. Infelizmente, ela é raramente levada em consideração nas políticas de habitação social. Pelo contrário, as intervenções públicas em assentamentos precários localizados em espaços privilegiados têm induzido a expulsão das famílias vulneráveis economicamente. Esses são os casos em que a expansão do tecido urbano envolveu assentamentos populares considerados periféricos há algumas décadas. A aproximação entre bairros ricos e os assentamentos atraiu migrantes pobres, aumentando a densidade destes espaços. Como resultado disso, os espaços que não possuíam nenhum valor para o mercado imobiliário formal apresentaram rápida valorização recentemente e, hoje em dia, são considerados “espaços estratégicos”.

A expansão do tecido urbano não é um processo politicamente neutro como se faz crer. Em Fortaleza, esse tem sido um processo planejado para beneficiar os setores produtivos e as elites urbanas. A alta concentração de investimentos nos bairros da região sudeste tem provocado deseconomia ao invés de crescimento econômico, o que pode ser comprovado pelas atuais condições de congestionamento e de extrapolação da capacidade da infra-estrutura instalada. Por causa da falta de espaço nos bairros nobres, provocada pela excessiva concentração espacial de investimentos, a atual estratégia de gestão territorial tem sido a de expandir a “Fortaleza imaginária”, construída para deleite dos turistas e das classes altas. E, para que este processo de expansão se concretize, os assentamentos onde a pobreza co-existe com a acessibilidade tornaram-se alvos preferenciais dos investimentos urbanos ou, em outras palavras, espaços estratégicos. Megaprojetos de desenvolvimento econômico (abertura de avenidas e equipamentos turísticos) e projetos de urbanização de favelas reforçam-se mutuamente com o mesmo objetivo: a expansão contígua da “Fortaleza imaginária”.

⁷ Esta expressão é uma clara alusão ao movimento dos sem-terra. A esse respeito, ver *Folha de São Paulo*, 05/10/2003, “Novos andarilhos. Tarifa alta cria os excluídos do transporte” e Gomide, 2003.

A principal característica da intervenção nos assentamentos populares “estratégicos” é a abordagem fragmentada. Normalmente, apenas as partes mais visíveis das favelas recebem infraestrutura, o que induz à piora nos níveis de precariedade urbana nas partes menos visíveis. A chegada do “desenvolvimento urbano” começa com a abertura de uma avenida. Apenas as casas localizadas no leito da futura avenida são transferidas. A via atravessa o assentamento, dividindo-o em dois, e as casas lindeiras a ela incorporam atividades comerciais no andar térreo. As precárias condições de habitabilidade das casas mais afastadas da nova avenida raramente são objeto de melhorias públicas. Com a intervenção na via, os espaços escondidos apresentam tendência a aumentar a densidade populacional e os níveis de precariedade, porque a intervenção tem o poder de ativar a economia informal da área, atraindo migrantes. O processo de construção da avenida de acesso ao novo aeroporto internacional seguiu este roteiro à risca.

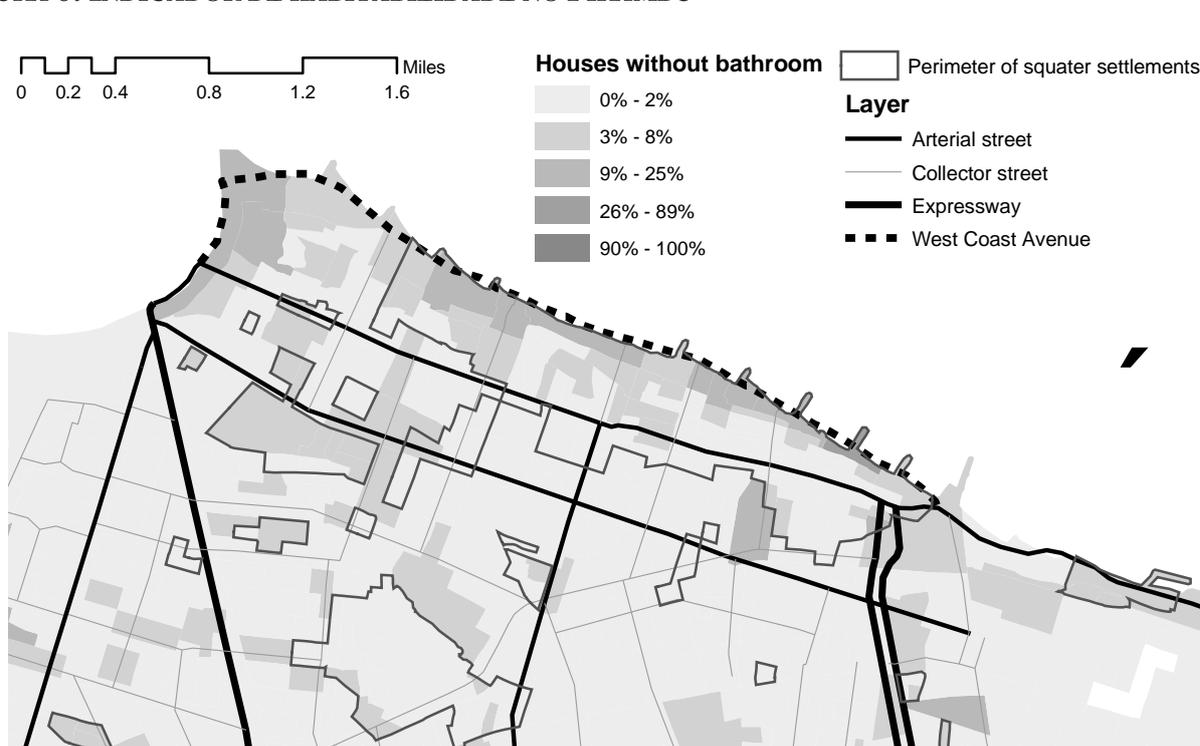
O CASO DA VIA COSTA OESTE

No atual panorama político de Fortaleza, existem tensões sociais por causa das intenções declaradas do poder público de expandir os corredores viários leste e oeste da orla marítima. As tensões devem-se ao fato de a maior parte da costa de Fortaleza ser formada por dunas ocupadas por famílias carentes quando estas áreas tinham pouco valor de mercado. A construção de duas pontes, uma na foz do Rio Ceará, na divisa oeste do município, e outra na foz do Rio Cocó (em obras) a leste, são passos iniciais deste projeto turístico de corredores costeiros. No caso das dunas da costa leste, na Praia do Futuro, a proximidade com bairros nobres limitou a incidência de invasões, que não foram suficientes para impedir a construção da via costeira. Na costa oeste, a situação é diferente. Lá, a conexão costeira entre a “Fortaleza imaginária” e a ponte recém-construída requer a abertura de uma avenida de mais de cinco quilômetros de extensão e a transferência de, pelo menos, 10 mil moradores (SEINFRA, 2002).

A implantação da avenida Costa Oeste possui a mesma abordagem fragmentada da avenida do aeroporto. No entanto, esta é uma situação mais complexa, pois a nova via pretende tornar-se paisagística, aproveitando-se dos recursos naturais disponíveis: o mar e as dunas. Além disso, a via atinge a favela do Pirambu, a maior e mais antiga da cidade, com história de resistência à remoção iniciada nos anos 60. O “Grande Pirambu” é uma combinação de invasões, bairros populares, mutirões e conjuntos habitacionais assentados sobre um cordão de dunas. Em 2000, havia, na área,

uma população de 116,684 habitantes⁸, dos quais 62% são considerados moradores de assentamentos subnormais pelo IBGE⁹. Como se vê na figura 6, os piores indicadores encontram-se na parte litorânea menos acessível, em razão da topografia acidentada e do movimento de areia, confirmando o padrão encontrado em outros bairros onde as piores condições de moradia estão nos lugares menos acessíveis, ainda que estes sejam o litoral.

FIGURA 6: INDICADOR DE HABITABILIDADE NO PIRAMBU



Fonte: IBGE censo 2002b e Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1996. In: Sampaio, 2003.

Representantes do poder público promovem a implantação da avenida como mais um projeto de corredor de circulação vital ao progresso da cidade. Para eles, a nova via constituirá peça chave, essencial para aumentar a competitividade urbana e para atrair turistas. A reforma do calçadão, o Centro Cultural, os projetos de revitalização da zona central e o centro de convenções proposto num aterro marítimo não são suficientes para esta tarefa de modernização da cidade. Os jornais publicaram declarações de representantes do governo, informando que não havia interesses especulativos envolvidos na execução das obras.¹⁰ Apesar disso, sabe-se que a diminuição da distância entre os bairros nobres e as praias de Caucaia, cidade vizinha e importante destino turístico com muitas casas de veraneio, aumentará o preço da terra em Caucaia consideravelmente.

⁸ O dado refere-se aos três bairros do Grande Pirambu: Barra do Ceará, Cristo Redentor e Pirambu.

⁹ Ressalta-se que o método do IBGE tem tendência a diminuir o número real de famílias em assentamentos precários.

¹⁰ Diário do nordeste, 26 de agosto de 2002, "SEINFRA diz que projeto foi discutido com população".

Aqueles residentes do Pirambú que esperam tirar proveito do maior movimento de pessoas no bairro declaram que, finalmente, o “desenvolvimento” está chegando à região. Para eles, Fortaleza poderá apreciar as belas praias do Pirambú, como se os atuais usuários (que não são poucos) não fizessem parte de Fortaleza. Essa é a versão dos donos de barracas de praia e é muito semelhante à dos representantes do governo, promotor do projeto. Para eles, os residentes da área vão lucrar com o movimento de visitantes de classes ricas.

No entanto, o fato de grande parte da comunidade possuir sérias reservas a respeito do projeto levanta algumas questões importantes: a doação de casas para as famílias que moravam no leito da via é suficiente para responder a questões de justiça social com a comunidade? Será que as famílias transferidas e os donos de restaurantes representam os interesses de toda a comunidade atingida? Será que as perspectivas de dinamização da economia local não atrairão mais residentes, aumentando a densidade e piorando as condições de moradia das áreas definidas como “não-atingidas” pelo projeto?

Apesar de essas questões não serem consideradas nas declarações do poder público promotor do projeto, é evidente que a abertura da avenida acarretará mudanças socioespaciais no bairro. Entre elas, a expulsão de mercado daquelas famílias vulneráveis é a que terá mais efeito de desigualdade social. As famílias mais carentes serão as mais afetadas, porque a avenida passará, exatamente, onde moram (cf. figura 6). Espera-se um aumento da demanda pelos lotes localizados no litoral e a expulsão daqueles que não estão preparados para lidar com essa mudança. Remover apenas as casas que estão no leito da futura via deixa para o mercado imobiliário a remoção do restante das famílias carentes.

A mídia local não transmite essas preocupações sociais. A opinião pública dominante está mais informada sobre os impactos ambientais que a avenida causará do que sobre os impactos sociais na comunidade. O IBAMA já embargou a obra duas vezes, baseado nos impactos ecológicos que a construção da avenida causará por passar entre as dunas e o mar. Além disso, existe a preocupação com a segurança na nova avenida, porque o mar avança sobre a costa daquele trecho.

Considerações a respeito das questões sociais estão limitadas à transferência das famílias diretamente atingidas. É fácil entender que as famílias não resistiram à remoção. A maioria sai de uma situação de riscos de deslizamentos e não será removida para fora do bairro. Para a opinião pública dominante, a transferência das famílias, que vai tomar parte considerável do orçamento do projeto, parece ser suficiente para responder às questões de justiça social. Afinal, eram residentes ilegais, e não faz muito tempo que projetos similares expulsaram as famílias identificadas como obstáculos ao desenvolvimento. No entanto, mesmo com tantas casas novas, sob a ótica dos moradores de áreas de risco do Pirambú, o projeto é deficiente. Eles alertam para o fato de que o único critério de escolha é as famílias beneficiárias estarem localizadas no leito da via. Assim,

muitas casas em situação de risco não serão removidas, e famílias que possuírem casas boas e estáveis serão transferidas.

A leitura dos artigos publicados pelos jornais locais no ano de 2002 sobre o projeto permite afirmar que poucos atores envolvidos têm considerado os efeitos que o investimento terá na vida dos 116 mil moradores do “Grande Pirambu”. Alguns deles, organizados em associações de moradores, questionam: “desenvolvimento para quem?”. Desconfiam de que o propalado desenvolvimento induzido pela avenida não beneficiará os residentes locais, que não estão preparados, tecnicamente, para atividade turística. Apesar de esses grupos não questionarem o influxo de investimentos, argumentam que esta não era a prioridade *deles*. Para que o investimento beneficiasse os moradores locais, seriam necessários cursos técnicos e escolas que fornecessem condições pra que encontrassem uma fonte de renda, evitando, assim, a expulsão de mercado.

É importante destacar, pelo menos, três definições da área, cada uma com interesse específico no projeto. Para a maioria dos fortalezenses – conhecedores da questão por meio da mídia local – o governo está *planejando* um assentamento caótico, eles podem até sugerir que isto deveria ter sido feito há muito tempo. O fato de que as classes médias não tinham acesso àquela parte da costa da cidade soa inaceitável para uma cidade com aspirações turísticas como Fortaleza. De acordo com esse ponto de vista, o governo erradica, corretamente, 2,5 mil casas em situação de risco. No entanto, além desta versão popular da área como um assentamento precário e uma riqueza natural desperdiçada, existem pelo menos duas outras. Para os ambientalistas, este é um ecossistema frágil que precisa ser preservado. Para os residentes locais, este é o lugar que pode trazer oportunidades econômicas. Se o planejamento urbano tem o dever de atender aos interesses de todos os grupos sociais, o projeto tem a obrigação de conciliar (ou pelo menos considerar) todos esses pontos de vista.

No entanto, a intenção deste estudo de caso não é fazer a avaliação minuciosa. Ele pretende servir de exemplo para revelar como os investimentos urbanos têm sido alocados, priorizando os interesses econômicos de grupos privilegiados, minimizando os impactos sociais na comunidade. O caso ilustra a postura da atual política de gestão territorial, que busca intervir nos assentamentos estratégicos e considerar apenas o projeto de desenvolvimento econômico da cidade, qualquer que seja o custo social envolvido. Maior atenção aos impactos sociais do investimento na comunidade não obstruiria o projeto de desenvolvimento do turismo na cidade. Esta mudança de postura poderia questionar os hábitos arraigados de beneficiar setores poderosos por meio de políticas de desenvolvimento urbano. Enquanto a construção da avenida é muito importante para a economia da cidade, muito mais precisa ser feito para que o desenvolvimento beneficie as famílias carentes da comunidade. Infelizmente, a maioria destes projetos tem as populações carentes como um obstáculo que precisa ser removido. Isso deixa pouco espaço para considerações sobre justiça social.

Assim, faz-se necessário estabelecer conexão causal entre o desenvolvimento de uma parte da cidade e o subdesenvolvimento de outras partes. Na escala do bairro, o caso do Pirambú demonstra que o desenvolvimento da zona costeira induzirá a urbanização descontrolada dos poucos espaços vazios remanescentes no bairro, piorando as condições de moradia. Na escala geral da cidade, a alocação de investimentos públicos – e investimentos sociais, como habitação –, de acordo com critérios estritamente economicistas, pressupõe o não-atendimento dos assentamentos mais carentes na periferia. O entendimento desta relação causal demonstra que a atual postura de gestão estratégica tem aumentado a distância entre a cidade do pobre e a cidade do rico.

Esta dimensão socioespacial da pobreza urbana é um aspecto fundamental, que parece ser desconsiderado pelo método inovador de planejamento estratégico.

O DISCURSO NEOLIBERAL E AS REPRESENTAÇÕES DA QUESTÃO URBANA

Para o entendimento da dimensão socioespacial da pobreza urbana, é necessário desconstruir algumas representações das atuais estratégias de gestão territorial que obstruem o projeto de desenvolvimento urbano capaz de considerar todos os interesses envolvidos.

DESPOLITIZAÇÃO DO PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO

O processo de expansão urbana é apresentado como politicamente neutro, numa abordagem tecnicista. No projeto da Avenida Costa Oeste, por exemplo, os representantes do poder público fazem questão de observar que se trata de projeto de construção de uma avenida, e não de projeto de habitação – pois esta denominação traria conotação político-social à intervenção. No entanto, ressalta-se que a construção de 2,5 mil novas casas é mais da metade da produção anual de habitação popular do Governo do Estado.¹¹ Ao escolher representar o projeto como “a mera abertura de uma avenida”, os aspectos técnicos da intervenção são ressaltados em detrimento dos conflitos sociais mencionados. Além disso, apesar de os projetos habitacionais serem considerados de cunho social, a provisão de casas não garante boas condições de vida quando os residentes não possuem fonte de renda; essa situação é comum nestas comunidades. Os casos de reincidência de invasões por famílias beneficiárias de projetos habitacionais comprovam isso.

¹¹ Esta estimativa é baseada na tabela 1: Produção habitacional do Governo do Estado.

O entendimento de projetos habitacionais como questão social contrasta com a noção de obras viárias e de infra-estrutura como intervenções técnicas. Para que as questões de justiça social sejam consideradas pelo processo de produção do espaço, é urgente avaliar os impactos de vizinhança das grandes intervenções urbanas. Qualquer projeto que interfira no processo de construção da cidade é, por definição, social, porque a modificação do espaço coletivo implica, necessariamente, a modificação da sociedade.

A modificação do espaço urbano por meio destes grandes investimentos públicos busca atender a uma noção abstrata de interesse público, como notamos por meio do uso do sujeito “a cidade” como cliente do projeto. Por exemplo, a afirmativa de que “a cidade precisa de projetos de desenvolvimento turístico”, como a avenida Costa Oeste, esconde as necessidades de reprodução social dos diretamente atingidos, expressas nas reivindicações dos moradores do Pirambú. Assim, o projeto de desenvolvimento econômico “da cidade” sempre terá prioridade no que se refere às necessidades das comunidades carentes. Falta esclarecer que, quando os atores urbanos se referem “à cidade”, estão referindo-se aos interesses das elites urbanas.

A DESTERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS URBANAS

Assim como a construção da cidade tende a ser *despolitizada*, as políticas sociais urbanas desconsideram os aspectos espaciais envolvidos: é o processo de *desterritorialização* dos problemas sociais da cidade que nega a dimensão territorial. Para a maior parte dos gestores urbanos, não faz sentido lidar com as desigualdades sociais por meio das grandes intervenções urbanísticas, pois eles entendem a pobreza como produto de processos macro-econômicos que estão fora do escopo das políticas de gestão urbana. De acordo com este ponto de vista dominante, cabe ao gestor urbano produzir uma cidade que atenda aos interesses daqueles setores capazes de fortalecer a economia local, apostando na criação de novos empregos. No entanto, o caso de Fortaleza demonstra que esta lógica neoliberal não assegura que os benefícios chegarão às camadas mais necessitadas. Ao contrário, em muitos casos, esta lógica marginaliza os grupos vulneráveis e induz o aumento dos diferenciais socioespaciais.

O discurso social está em voga em qualquer cidade brasileira. Mas o que os gestores urbanos de Fortaleza entendem por políticas sociais são investimentos desconectados do processo de produção do espaço intra-urbano. Assim, a realidade é que os problemas sociais são tratados por meio de ações que não consideram a dimensão geográfica, enquanto o espaço é produzido para alavancar o crescimento econômico.

Entende-se por política social urbana os programas de geração de renda, a construção de creches e de centros comunitários em comunidades carentes. Apesar da existência de iniciativas comprometidas com a causa dos desprivilegiados urbanos, elas não têm sido capazes de mudar a realidade de que as famílias carentes vivem em lugares desfavoráveis no contexto intra-urbano. Assim, programas de geração de renda e capacitação técnica teriam mais eficácia se fossem implantados de forma integrada aos processos de transformação urbana, como aquele atravessado pelo Pirambú, do que em assentamentos periféricos de economia estagnada. Na prática, os critérios de alocação espacial destes benefícios sociais não possuem relação com as mudanças na estrutura intra-urbana. Tais investimentos sociais são alocados de acordo com uma lógica clientelista entre vereadores e líderes comunitários, o que deixa pouco espaço para a maior coordenação entre os aspectos sociais e espaciais do processo de desenvolvimento urbano.

Esta coordenação teria de considerar uma importante – e, geralmente, relegada – causa da pobreza urbana: a dimensão espacial, ou seja, o isolamento geográfico dos assentamentos populares em relação aos espaços que concentram oportunidades de trabalho. Neste aspecto, urbanistas, gestores, planejadores podem influir consideravelmente. O papel da acessibilidade urbana em influenciar o grau de desigualdade social não pode ser negligenciado pelos gestores urbanos.

Assim, enquanto o atual modelo de gestão territorial nega o acesso à cidade, induzindo a expulsão de mercado, as estratégias de combate à pobreza têm tido sucesso limitado, por minimizar a importância do acesso à cidade como fator gerador de oportunidades urbanas. Os processos de *desterritorialização* e *despolitização* dos programas urbanos não são acidentais. São construções ideológicas, capazes de reduzir as obrigações de justiça social com aqueles setores mais carentes.

CONCLUSÃO

É interessante notar que, apesar de o atual contexto de globalização ter aberto oportunidades para economias urbanas emergentes, como Fortaleza, a cidade não tem sido capaz de resolver as contradições socioespaciais, mesmo com investimentos massivos em infra-estrutura urbana. Assim, o fato de a cidade ter atravessado um período de contínuo crescimento econômico local nos anos 90 não impediu que as desigualdades sociais aumentassem.¹² Esta contradição deve-se a uma série de fatores, entre os quais destaca-se o novo modelo de gestão territorial adotado.

¹² Cf. BERNAL, 2002.

A análise da nova dinâmica de desenvolvimento urbano de Fortaleza revela a clara conexão entre o aumento das desigualdades sociais e a decisão dos atores locais no que diz respeito à alocação espacial dos grandes investimentos urbanos. Isso destrói a ideologia dominante que descreve a cidade como refém do processo global de aumento das desigualdades urbanas. Este artigo demonstrou que o aumento nos contrastes sociais pode ser gerado pela nova postura de gestão territorial adotada por atores locais.

Para combater a pobreza urbana, os gestores locais precisam entender o processo de produção do espaço como instrumento capaz de facilitar ou de obstruir o acesso à cidade para os grupos sociais mais vulneráveis. O crescimento massivo das cidades do Terceiro Mundo tem criado novas formas de desigualdades urbanas definidas de acordo com o grau de acesso à cidade propriamente dita, e não o simples acesso aos serviços urbanos essenciais. Gestores urbanos comprometidos com questões de justiça social devem começar a entender o potencial redistributivo das políticas urbanas. É a falta de compreensão da dimensão espacial da pobreza urbana que tem induzido os gestores ao abismo pós-moderno a que Beauregard (1991) se refere, caracterizado pela descrença que o planejamento urbano pode contribuir para a diminuição do passivo social das cidades subdesenvolvidas.

STRATEGIC PLANNING IN FORTALEZA: INCREASE OF THE SOCIOENVIRONMENTAL INEQUALITIES

ABSTRACT: Uncountable Brazilian cities have been managed by a new paradigm of planning in which the urban territory is used preferentially to foster productive investments. It has been called by the literature the “neoliberal urbanism”. Alleging a greater freedom of globalized capital for allocating their investments in the worldwide space, urban developers have been using concepts of interurban competitiveness to concentrate investments in the privileged districts. In this new logic, “strategic places” are preferential sites to receive public investments in order to generate a positive urban image and attract global capital. The case of Fortaleza demonstrates that this new posture of strategic planning has excluded the most vulnerable populations to access to the city.

KEY WORDS: Urban Planning. Strategic Planning. Neoliberal Urbanism. Fortaleza.

REFERÊNCIAS

BEAUREGARD, R. A. Without a Net: modernist planning and the postmodern abyss. *Journal of Planning Education and Research*, *Cidade*, v.10 p.189-194. 1991.

BERNAL, Maria Cleide Carlos. A metrópole de Fortaleza neste fim de século: desigualdade e fragmentação. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Metrópole, desigualdades socioespaciais e governança urbana*. Rio de Janeiro. CNPQ/PRONEX. 2003.

BEZERRA, Ricardo F. *Residential displacement among low income groups in Fortaleza*. Nottingham: 1999. Tese (Doutorado) - Institute of Planning Studies, University of Nottingham. 1999.

BRAGA, Elza Maria Franco. *Os labirintos da habitação popular: conjuntura, programas e atores*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha. 1995.

BOND, Patrick. *Cities of gold townships of coal*. Cape Town: Trenton African World Press Inc, 2000.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas*. Texto para discussão #960, Brasília: IPEA, Julho de 2003. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: jul. 2003.

HARVEY, David. *Justice nature and the geography of difference*. Massachusetts: Blackwell Publishers Inc., 1996.

LOFTUS, Alexander J.; McDONALD, David A. Of liquid dreams: a political ecology of water privatization. Buenos Aires. *Environment and Urbanization*, v.13 n. 2. out. 2001.

MARCUSE, Peter; VAN KEMPEN, Ronald (Ed.). *Globalizing cities: a new spatial order?* Oxford; Malden, Mass: Blackwell, 2000.

Jornal Diário do Nordeste. Disponível em: <www.diariodonordeste.com.br>. Acesso em: jul. 2003

Jornal O Povo. Disponível em: <www.noolhar.com.br>. Acesso em: jul. 2003

Jornal *Folha de São Paulo*. Disponível em: <www.uol.com.br/fsp>. Acesso em: jul. 2003

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Strategic planning and urban competition: the agenda of multilateral agencies in: Brazil. *Planner's Network Magazine*, Sept./Oct. 2000. Disponível em: <http://www.plannersnetwork.org /htm/pub/archives/143/oliveira.html>. Acesso em: jul. 2003

PEQUENO, Luiz Renato Bezerra. *Desenvolvimento e degradação no espaço intra-urbano de Fortaleza*. São Paulo: USP, 2001. Tese (Doutorado)- Programa de pós-graduação em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SAMPAIO, Clarissa Figueiredo. *Urban development and increased socio-spatial inequalities in Fortaleza, Brazil: the role of planning*. 2003. Urbana: UIUC, 2003. 99p. Dissertação (Mestrado)- Programa de pós-graduação em Planejamento Urbano, Departamento de Planejamento urbano e Regional. Universidade de Illinois em Urbana-Champaign. Urbana, IL, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. L. Reestruturação das grandes cidades brasileiras: o modelo centro/periferia em questão. Rio de Janeiro: IPPUR, 1994. Disponível em: <www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/reestruturacao_cidades.pdf>. Acesso em: jul. 2003

SMITH, Neil. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. London; New York: Routledge, 1996.

_____. New Globalism. New Urbanism: gentrification as a global urban strategy. *Antipode*, Oxford, v. 34, p. 427-449, 2002.