

**PLANEJAMENTO
URBANO E CRISE DAS
CIDADES**

*Planning urbane & crisis from the
cities*

*Planificando urbano & crisis del
ciudades*

**JOSÉ BORZACCHIELLO
DA SILVA**

Prof. Titular – UFC

Resumo

O objetivo do texto é mostrar as contradições contidas no processo de urbanização através da discussão e análise de várias facetas da vida urbana, caracterizadas nos diferentes tipos de uso dos espaços públicos e a freqüente transferência de equipamentos e serviços nas relações intra-urbanas. Seu enfoque versa sobre cidades, na perspectiva do planejamento urbano, considerando o processo de fragmentação e formação de novas centralidades e periferias urbanas. Analisa grosso modo, Fortaleza, dando evidência a mudança de uso do chamado centro histórico em diversos momentos da cidade em sua dinâmica, destacando o fortalecimento da função mercantil e paulatina migração das sedes dos poderes constituídos para espaços mais amplos e menos congestionados com forte influência na configuração espacial da área central como ponto vital das cidades.

Abstract

The objective of this paper is to show the contradictions related to the urbanization process, through the argument and analysis of several facets of the urban life, characterized on the different kinds of use of the public spaces and by the frequent transference of equipment and service in the intra-urban relations. Its approach is about cities, in the perspective of the urban planning, considering the process of fragmentation and formation of new central areas and urban peripheries. It analyzes, in a general point of view, the city of Fortaleza, Ceará, Brazil, highlighting the change of uses of its historical center in diverse moments of the city dynamics, detaching the strengthening of the gradual and mercantile function and the migration of the headquarters of constituted powers for broader and less developed spaces, with strong influence in the spatial configuration of the central area as a vital point of the city.

Resumén

El texto tiene como objetivo enseñar las contradicciones presentes en el proceso de urbanización a través de discusión y análisis de varios aspectos de la vida urbana, caracterizados en los distintos tipos de uso de los espacios públicos y la frecuente transferencia de equipamientos y servicios en las relaciones intra-urbanas. Su foco es sobre las ciudades, en la perspectiva de la planificación urbana, llevando en cuenta el proceso de fragmentación y formación de nuevas centralidades y periferias urbanas. Analiza en grandes líneas la ciudad de Fortaleza, subrayando los cambios en el uso del centro histórico en diferentes momentos de su dinámica, destacando el fortalecimiento de la función mercantil y paulatina migración de las sedes de los poderes constituídos hacia espacios más amplos y menos adensamiento con fuerte influencia en la configuración espacial del área central como una referencia vital de las ciudades.

Cidade, imagem e patrimônio

O planejamento urbano emerge como solução para todos os problemas surgidos nas cidades. Elaborado e aperfeiçoado a partir do avanço da ciência e das novas conquistas tecnológicas do século XVIII, logo de início, assume papel ímpar no processo de ordenamento e gestão do território, tornando-se verdadeiro instrumento disciplinador de governo no exercício da gestão urbana. A incorporação de novas funções foi fundamental no processo de crescimento das cidades, o que alterou sobremaneira, sua forma, provocando novas demandas. Aplicado na perspectiva de organizar a cidade, o planejamento adquire características específicas e se configura como planejamento urbano. O processo de planejar apóia-se num conjunto de técnicas e de instrumentos normativos de natureza interdisciplinar que regula o uso do solo urbano e traça as linhas norteadoras do crescimento da cidade. O pecado maior do planejamento foi o de não considerar, de forma mais incisiva a ação dos atores envolvidos no processo de construção da cidade. Neste sentido, a participação dos cidadãos no exercício do planejamento é fundamental para buscar soluções compatíveis com suas demandas. O presente artigo elege Fortaleza, capital do estado do Ceará, como laboratório de análise por excelência, por oferecer em sua dinâmica subsídios para se compreender a cidade contemporânea no Brasil sob a égide do planejamento urbano e a emergência e consolidação dos movimentos sociais, pautados na noção de direitos. Cidade contrastante, com espacialidades diferenciadas, conserva ares bucólicos com ruas estreitas e esquinas angulosas, o que escamoteia sua condição metropolitana e de capital de grande porte, com bairros modernos, de alta densidade técnica e demográfica. O front marítimo oriental da cidade, chama atenção pela mudança rápida de seu perfil, totalmente descaracterizado com a construção contínua de hotéis, torres residenciais e de serviços. Do front marítimo de fachada norte, sucessivos bairros como Meireles, Aldeota, Dionísio Torres, Cocó, Água Fria atravessam uma fase de mudança quanto ao uso do solo. Trata-se de setor privilegiado da cidade com comércio variado, sedes de corporações, elevado número de agências bancárias, restaurantes, clínicas médicas e serviços públicos e privados. A dinâmica desse setor agora bastante ampliado, data dos anos setenta, com o advento do primeiro shopping center. Os lotes com maior largura além de maior disponibilidade de vagas para estacionamento, transformaram todo o setor em espaço de adensamento e de atividades por excelência. A maior oferta de transportes coletivos favorece o aumento do número de transbordo de passageiros. Malgrado essa melhoria, os deslocamentos são feitos, majoritariamente, em transporte individual resultando na primazia do automóvel sobre os transportes de massa. O trânsito é difícil alcançando diariamente a saturação em vários momentos nos eixos leste e sudeste. As grandes superfícies comerciais e institucionais avançam conformando novos territórios. Na direção oeste e sudoeste da cidade, o predomínio da habitação popular em enormes e contínuos conjuntos habitacionais e loteamentos semi-urbanizados, dá

margem à conformação de núcleos e eixos estruturantes com corredores comerciais e de serviços. A favelização compõe importante traço da paisagem urbana da capital cearense, comprovando as condições precárias de moradia na cidade. Malgrado os contrastes, vários bairros guardam a aparência e a dinâmica de cidades interioranas. A incorporação de novos quarteirões e abertura de grandes avenidas revela uma expansão desordenada, insistindo no modelo reticulado dos quadriláteros com calçadas estreitas e descontínuas. Os exíguos espaços contidos na área de expansão impedem a incorporação de marcas características das grandes obras, como ocorre noutras cidades brasileiras de maior porte como vias expressas, edifícios de prestígio suntuosos, prédios altos, com amplas superfícies vitrificadas, com formas angulosas e pontiagudas e acabamento de material metálico, de vanguarda e perfil futurista. Suas praças e parques são amesquinçados na forma e na função, reduzindo sensivelmente a capacidade atrativa da cidade como espaço de animação para seus habitantes. Em se tratando de cidade litorânea, a praia aparece como área de lazer natural, revelando, entretanto, a negligência do setor público com a construção de áreas de recreação e lazer.

Ao mostrar as contradições contidas na cidade através de discussão e análise de várias facetas da vida urbana, destaca-se o uso diferenciado dos espaços públicos e a presença freqüente do migrante e a presença/ausência de equipamentos e serviços. A cidade sob o enfoque do planejamento urbano contemporâneo, considerando o processo de urbanização revela-se fragmentada e evidencia a formação de novas centralidades e extensas porções periféricas. Nela, chama à atenção a mudança de uso do chamado centro histórico em diversos momentos de sua dinâmica, destacando o fortalecimento da função mercantil. A permanência da aparência bucólica escamoteia também a não valorização de seus espaços públicos. São poucas as praças e insuficientes os cuidados com a paisagem urbana. A análise de fotos antigas da área central coincidindo com o centro histórico, revela uma cidade densa, com traços de intensa vida social e de animação urbana. São fotos que datam da virada do século XIX e início dos anos vinte do século passado. Os planos das fotografias mostram uma cidade simétrica, arrumada e verdejante, guardando, entretanto, lugares sócio-espaciais bem definidos e uma intensa seletividade espacial. As imagens desse período escamoteiam a cidade real. Os ângulos privilegiavam os melhores trechos da cidade, suas chamadas áreas nobres. Nos dias atuais ainda domina a lógica de mostrar os ângulos que permitam a elaboração de discursos políticos pautados na lógica da eficiência e da qualidade. Entretanto, malgrado as práticas políticas convencionais e a permanência das desigualdades sociais, a cidade é mais democrática, expressando maior difusão e prática das noções de direito. Os efeitos da incorporação de novos hábitos manifestam-se nos espaços privados voltados à animação pública como as praças de alimentação dos grandes centros comerciais. Estes se tornaram preferenciais entre os segmentos médios da população, enquanto o centro histórico tradicional continua exercendo forte atração sobre a população da periferia urbana. O referencial teórico utilizado permitiu

detectar sob a perspectiva da lógica do planejamento a situação de contraste que Fortaleza apresenta.

Os espaços da cidade estão sempre em disputa, seja a rua, a calçada, o lote, Entretanto, como nas demais cidades, também em Fortaleza, a rua é o principal fragmento do espaço público. Fortaleza é uma cidade pouco generosa com este tipo de espaço. A construção de muros e o desprezo pelo espaço de pedestres trazem sérias conseqüências para a vida urbana. A cidade não convive tranquilamente com a expansão desmesurada da malha urbanizada. A instalação de grandes estruturas comerciais e industriais fragmentou o tecido urbano, segregando severamente a população. O centro histórico tradicional é a área que sofreu maior impacto com o acelerado crescimento da cidade e migração de serviços para outros bairros. Trata-se de um centro com várias vias exclusivas, do tipo calçadão, com intenso conflito no uso das calçadas, disputadas pelos pedestres que circulam por elas, e por lojistas e vendedores ambulantes. O centro é, apesar de tudo, importante espaço de sociabilidade urbana. Suas ruas, praças e calçadas, mesmo que amesquinhas, garantem ainda a riqueza cultural do encontro, da festa, reproduzida na circulação frenética da população, traduzida como multidão.

Em suas trajetórias os centros históricos sempre foram alvos de políticas públicas e espaços de grandes investimentos privados que emprestavam aquele setor das cidades importância e reconhecimento. Nos últimos anos, um esvaziamento acentuado vem comprometendo algumas das múltiplas funções por eles exercidas, em especial, aquelas ligadas à administração pública e serviços ligados ao setor judiciário.

Cidade, tempo e espaço

A cidade enquanto realidade física e social é tão antiga quanto a história da sociedade em seu estado sedentário. De um arranjo sócio-espacial concentrado, garantindo vizinhança, proximidade, contatos, conflitos, trocas e solidariedade, a cidade chega à modernidade como um espaço de múltiplas atividades caracterizado pela conquista de uma urbanidade que expressa, contraditoriamente, o refinamento das cortes e as mazelas de enormes porções periféricas de extrema miséria e pobreza.

Foi no contexto da Revolução Industrial que a cidade tornou-se também o lugar da fábrica, abrigando, precariamente, uma massa de pobres ávidos de espaço para moradia e trabalho, gerando uma acirrada competição com aqueles tidos como verdadeiros proprietários da cidade. Produtora de mercadorias, a cidade constrói templos para expor seus produtos e provocar desejos de consumo, adquirindo sua condição de vitrine, local privilegiado de trocas. Antes eram as grandes exposições universais que

revelavam a alta rotatividade da produção industrial, atraindo um público ávido por novidades que para elas afluíam. As instalações eram magníficas, imensas e efêmeras. Em Paris, em 1889, foi realizada a grande Exposição Universal, comemorativa do primeiro centenário da Revolução Francesa. Seu símbolo principal, a Torre Eiffel. No Brasil, o Rio de Janeiro foi sede de uma grande Exposição Universal, comemorativa do primeiro centenário da Independência, em 1922. (PESAVENTO, 1997, 231p.).

As cidades foram, aos poucos, adquirindo características de espaços de embate, dando margem à institucionalização de políticas disciplinadoras, calcadas nas regras polidas de uma urbanidade burguesa. A escola, a fábrica e o zoneamento criam territórios diferenciados no interior da cidade. Surgem os subúrbios fabris, poluídos e isolados. Com a revolução dos transportes a cidade se estende, conecta de forma diferenciada seus diversos territórios e ganha nova configuração, evidenciando, a partir do natural, do construído e do vivido, seus bens tombados ou não, vistos como objetos integrantes de um determinado contexto cultural.

Para manter um nível razoável de urbanização, a cidade deve ser funcional, garantindo, antes de tudo, a sobrevivência de seu povo. Conforme os preceitos do urbanismo funcionalista,

“O movimento moderno da primeira metade do século XX e as políticas públicas da segunda metade configurava um urbanismo que se confundiu com a habitação e com as obras públicas (vias, pontes, acessos, etc., quer dizer, comunicações). Ao fazer a cidade como produto integral e integrador terminaram esquecendo com ele o espaço público” (BORJA e MUXI, 2003, p. 48).

Ainda sob a perspectiva modernista, a cidade deve ser dotada de infra-estrutura, dividida em zonas de atividade, interligadas entre si por um intrincado sistema de comunicação. Cada zona deveria estar equipada com um complexo sistema de redes de equipamentos e de prestação de serviços. A cidade modernista fragmentada pelo zoneamento tende a ser uma cidade segregada, injusta e ingovernável. Um programa de qualidade na perspectiva do planejamento urbano tem na política de geração e manutenção de espaços públicos, um princípio de comunicação democrático permitindo participação ativa e permanente dos cidadãos no processo de gestão da cidade e do urbano.

“O espaço público é um conceito jurídico (porém não unicamente): um espaço submetido a uma regulação específica por parte da administração pública, proprietária ou que possui a faculdade do domínio sobre o solo e que garanta a acessibilidade a todos e fixe as condições de utilização e de instalação de atividades”. (BORJA e MUXI, 2003, p.44-46).

Políticas de estímulos, produção e animação culturais devem atender a todas as formas de demandas subjetivas na perspectiva de reforçar os vínculos de pertencimento do cidadão com a cidade, tendo em vista uma governabilidade pública transparente e democrática.

Cidade e Planejamento Urbano

A discussão atual do planejamento urbano muda de foco face à extrema luta estabelecida entre as cidades em busca de vantagens competitivas. Políticas afirmativas são traçadas pelos gestores urbanos, buscando garantir um lugar de destaque para suas cidades no contexto da globalização do mundo contemporâneo. O público e o privado demarcam posição. Velhas e novas tecnologias são reclamadas na composição do quadro social e ecológico da cidade. A tecnologia de ponta é capaz de inserir a cidade num rol elitista e restrito. As velhas tecnologias ligadas às artes construtivas, conquistadas nas primeiras fases da Revolução Industrial, especialmente as ligadas à habitação e ao saneamento básico já davam respostas capazes de proporcionar o bem estar social. Entretanto, uma enorme distância separa a fase das conquistas e a não concretização de políticas públicas de largo alcance. Esta é a maior contradição em países como o Brasil marcado por uma expressiva concentração de renda e aumento paulatino da pobreza urbana. Os equipamentos e serviços implantados sob a égide do poder público não foram capazes de criar espaços dotados de conforto que fossem socialmente distribuídos com a mesma qualidade e cobertura universal.

O planejamento, com características e rumos bastante definidos, é um instrumento de governabilidade, de *governance*¹ e da própria gestão do território. O planejamento caracteriza-se como um processo constituído de um conjunto de técnicas de origens interdisciplinares. Aplicado à gestão da cidade enquanto atividade de avaliação de propostas e controle territorial, caracteriza-se como planejamento urbano. (CIDADE, 1996, p. 35).

O planejamento urbano decorre da constatação do tamanho desmesurado que as cidades européias e americanas assumiram nos últimos anos, quando apresentaram sintomas de esgotamento face ao excessivo crescimento e acúmulo de problemas até então desconhecidos, em função do arranjo espacial urbano decorrente da atividade industrial e forte fluxo migratório.

O planejamento urbano, antes de ser aplicado sob uma perspectiva de gestão

¹ Segundo Milani e Solinis, "Em 1975, o tema da "governabilidade" das democracias (em inglês, 'governability') foi objeto de um relatório da Comissão Trilateral. A hipótese central desse relatório – preparado por Crozier, Huntington e Watanuki – era que os problemas de "governabilidade", na Europa Ocidental, no Japão e nos Estados Unidos, fundavam-se na fratura entre o aumento das demandas sociais e a falta de recursos do Estado (do ponto de vista financeiro, de seus recursos humanos e sua capacidade de gestão)". Milani, Carlos e Solinis Germán, Pensar a Democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro, IN: Milani, Arturi e Solinis - Democracia e Governança Mundial, Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 271

científica no sentido de gerenciamento e de administração, foi antecedido por várias abordagens sendo a dos utopistas² a que permitiu a fusão de uma visão idealista de cidade face às precárias condições vividas pelas cidades no início do século XIX. O ideal da cidade perfeita, a busca do paraíso na terra, concebido e construído pelos homens alimenta sonhos e devaneios. “Do século XV ao XVII, as cidades ideais vão se multiplicar” (ANTOLINI e BONELLO, 1995)³.

Na ilha da Utopia proposta por Thomas More, na Inglaterra, em 1516, um conjunto de cinquenta e quatro cidades grandes, bonitas e parecidas seria o espaço de práticas comunitárias, de ajuda mútua, da fartura e da felicidade. As cidades sonhadas pelos utopistas, sendo algumas delas construídas, revelam a incessante busca pelo rompimento ideal da crise, crise esta que é, na verdade, a maior expressão das contradições que evidenciam os diferentes estágios em que se encontra a sociedade, as variadas formas de inserção do e no mercado. As idéias utopistas de cidade emergem em um momento em que ela se firma como centro no cenário das relações capitalistas de produção

O processo de planejamento urbano experimentado pelas cidades brasileiras e latino-americanas teve como referência o ideário da cidade europeia do final do século XIX. A transposição do modelo revela sua ineficácia. Entre nós, a cidade ideal com seus itens de conforto e de acesso ao bem estar social passa a ser pleiteada pelos movimentos sociais.

No final do século XIX, as discussões e análises reforçavam a condição de objeto de desejo e de sedução que era a cidade. O ideal é “ter uma cidade aberta, morar no centro, circular e utilizar livremente o espaço público; eis, parece-me, três reivindicações fundamentais” (PERROT, 1988, p.117)

Quanto à vertente progressista do urbanismo, muita repercutida na Europa e nos Estados Unidos, assim referiu-se Choay: (1979, p.16/17).

“...um certo racionalismo, a ciência, a técnica devem permitir resolver os problemas postos pela relação dos homens com o mundo e entre eles. Este pensamento otimista é orientado para o futuro, dominado pela idéia de progresso. A revolução industrial é o evento histórico chave que arrasta o futuro humano e promoverá o bem estar » CHOAY (1965).

No que tange ao Brasil, a população do país é hoje, predominantemente urbana, com mais de 70 milhões de pessoas vivendo em regiões metropolitanas. No Brasil a cidade de grande porte se desenvolve com o processo de industrialização que favorece uma urbanização acelerada da sociedade. Discutindo esse período, afirma Geiger (S/

² Os utopistas pensavam uma cidade com sistema organizado de quadras e abertura de espaços verdes. Queriam uma cidade arejada, com melhor distribuição da população, evitando a concentração e as altas densidades.

³ ANTOLINI, André e BONELLO, Yves-Henri, *Lês Villes du désir*, Paris, Galilée, 1995 p. 57.

D, p.40):

“Nesta fase o planejamento urbano e regional passa a dispor de uma base teórica, desenvolvida em termos acadêmicos. É a época que a ciência social começa a valorizar a espacialidade como dimensão importante do processo social e como objeto estratégico dos diversos agenciamentos. No nível federal, criou-se o Conselho de Planejamento Urbano, depois o Conselho de Desenvolvimento Urbano, que passa a se apoiar sobre o IBGE, o IPEA, e convênios com os centros de pesquisa universitários.”

A ação do Banco Nacional da Habitação - BNH, criado em 1964, no início do regime militar, resultou na ampliação desmesurada das cidades grandes e médias do país. A política habitacional adotada consistia na construção de imensos conjuntos, construídos, na maioria das vezes, isolados da malha viária das cidades, exigindo a instalação de infra-estrutura básica para integrá-los à tessitura urbana. Com a Nova República em 1986, o BNH é extinto, ficando o setor habitacional sem política oficial específica. Registra-se nesse período uma aguda deterioração da qualidade de vida nas cidades brasileiras. Nas metrópoles, observa-se um aumento acentuado das áreas periféricas, bem como a aceleração da violência urbana. Esse processo faz das cidades os locais privilegiados para a circulação rápida de capitais, pessoas e mercadorias. O ajuste estrutural e a reestruturação produtiva ditam as regras e governabilidade passa a ser a palavra de ordem das agências multilaterais.

Cidade, modelo e Crise

A constatação do contexto de crise põe em xeque os diversos modelos de planejamento que foram experimentados no país. Independente da crise o país torna-se laboratório para várias experiências. O Brasil guarda a tradição em construir cidades novas como Teresina (1850), Belo Horizonte (1897) e Goiânia (1935) e a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília em 1960, construída no Planalto Central para este fim. Essa experiência no ato de fazer cidades novas, fez do urbanismo brasileiro tema de discussão aqui e no exterior. A fama da nova capital correu o mundo. Com suas formas e projetos inusitados, o modelo brasileiro provocava interesse e curiosidade. Esse caráter inovador do país na produção de cidades permanece com a criação de Palmas, (1990), capital do estado de Tocantins, a mais recente experiência brasileira. Além das capitais, várias cidades foram planejadas no país, especialmente no Norte do Paraná e no Mato Grosso. Essa dinâmica urbana expressava as tendências do urbanismo mundial. Malgrado as áreas livres nas novas cidades a contradição entre o público e o privado permanece. Agrava a situação a formação de extensas áreas de pobreza no entorno dessas cidades, insistindo em mostrar o quadro acentuado de desigualdades. Os modelos continuavam sendo testados no Brasil. Após a Escola

Progressista, os Culturalistas ocuparam a cena urbana. Os progressistas tinham visão oposta a dos culturalistas. Eram fortemente influenciados pelos movimentos futuristas sob a regência de Le Corbusier (1887-1965), seu grande baluarte. Na concepção dos progressistas, total rejeição aos estilos do passado, nada de nostalgia. Para eles, as funções básicas são: morar, trabalhar, circular e recrear, totalmente ajustadas às necessidades de uma sociedade moderna, inserida no mundo da máquina e da automação. A cidade, antes de tudo, não necessita ser referenciada, devendo ao contrário, sugerir uma imagem universal e estar em qualquer lugar com suas linhas firmes e simples. Já os Culturalistas apoiavam-se em modelo, cujos princípios encerram a idéia de totalidade da cultura. Foram idealizadores da primeira cidade-jardim inglesa, copiada e ajustada em várias cidades brasileiras.

“A totalidade (a aglomeração urbana) prevalece sobre as partes (os indivíduos), e o conceito cultural de cidade sobre a noção material de cidade. As propostas desse modelo são despolitizadas, privilegiando-se uma abordagem estética. O espaço do modelo cultural representa uma clara oposição ao modelo progressista. Uma imposição de limites de população, em torno de trinta ou cinquenta mil habitantes, pretende contrapor-se às tendências de crescimento das metrópoles da era industrial. Cada cidade tem caráter próprio e diferenciado, refletindo a importância, no modelo culturalista, da individualidade” (CHOAY, 1979,p.41).

Na abordagem culturalista, a subjetividade adquire peso expressivo na apreensão da imagem da cidade. Para ela a imagem da cidade era resultado da relação entre estrutura física e sua função social. Seus autores tribuem enorme valor ao papel da comunidade na construção e animação da cidade. Ao contrário dos *progressistas*, cultuam as ruas curvas e sinuosas. Valorizam o passado e a historicidade contida nas construções e no mobiliário urbano herdado das gerações anteriores. No Brasil, várias cidades foram concebidas conforme os preceitos dos *culturalistas*. Outras vivenciaram a implantação de projetos em seu interior. O rápido crescimento demográfico das cidades brasileiras descaracterizou, parcialmente, muitas das experiências assim realizadas. A almejada ante-metrópole não é alcançada. Ao contrário, a experiência metropolitana atinge todo o país, fazendo-se presente, inclusive, na Amazônia, no Nordeste e no Centro-Oeste.

As diversas concepções e abordagens com seus diferentes modelos de cidade, mostraram-se ineficazes quando aplicados à realidade urbana brasileira.

A transposição do modelo de planejamento urbano para os países em desenvolvimento não surtiu o efeito esperado. Concebido para as realidades européia e norte americana, onde há diversidade de técnicas e mudanças sociais decorrentes da experiência da modernidade, o urbanismo posto em prática correspondia às tensões características dessa época. A emergência de diferentes escolas nada mais era que o resultado da profusão de idéias e filosofias explicativas da realidade vivida por uma sociedade em acelerado processo de mudança. Em seu conjunto, essas escolas expressam diferentes maneiras de ver e ler o mundo com suas cidades emergentes. No Brasil nos anos pós cinquenta do século passado, a cidade comprova e expressa o quadro de desigualdade social do país. As favelas e os loteamentos clandestinos se consolidam enquanto forma urbana e ajustam seu arranjo na tessitura da cidade. Denominada de cidade ilegal, informal, sub-normal ou periférica, não importa o nome, nossas cidades ficavam cada vez mais desiguais e injustas. Entretanto, mesmo não constando das plantas oficiais, as áreas pobres e insalubres das cidades brasileiras, começaram a ocupar espaço na mídia e exigir sua integração no planejamento urbano.

Sob a lógica do planejamento, um conjunto de propostas e projetos altera a fisionomia da cidade, modificando, sobremaneira, sua forma, conteúdo e estrutura. É óbvio que a construção de uma nova imagem urbana, em sua visão, justifica-se e sobrevive da conversão do espaço banal em espaço carregado de peso simbólico. Cada porção da cidade quando aperfeiçoado, ou melhor, modificado, incorpora maior valor, gerando maior demanda do mercado especulativo. A imagem urbana vai aos poucos, assumindo a forma mercantil, transforma-se em excelente negócio

A emergência da globalização e a conseqüente crise da governabilidade fizeram emergir outros conceitos de planejamento urbano, agora ajustados à lógica de reestruturação produtiva, reduzindo a cidade à condição de um enorme mercado. Seu forte potencial gerador de riquezas tem sido minuciosamente explorado. Nessa perspectiva amplia-se a competição entre as cidades. Todas querem estender seu raio de ação e intensificar suas relações com o mundo globalizado. É nesta conjuntura que emerge e se aplica a lógica do Planejamento Estratégico, modalidade de planejamento que se difundiu rapidamente pelo mundo. Nos Estados Unidos, a cidade de São Francisco fez seu planejamento estratégico em 1982. No Canadá, Montreal e Toronto também o fizeram. Das cidades européias, Barcelona e Lisboa galgaram resultados excepcionais com a adoção do modelo. Em nosso país, são várias as cidades que experimentam esta modalidade de planejamento.

“O “Planejamento Estratégico se caracteriza por quatro aspectos principais: A missão ou onde queremos ir? As estratégias, ou como chegar lá? O orçamento, que pressunõe o que podemos fazer?

Trata-se de uma modalidade em curso no Brasil que trata a cidade numa perspectiva empresarial, bem diferente dos pressupostos da Constituição Federal de 1988, que preconiza o Plano Diretor com efetiva participação popular como o mais importante instrumento de planejamento. A Lei 10.257 de 10 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. O Art. 39 do Estatuto diz que:

“A propriedade urbana cumpre a função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º desta lei.”

Há uma grande diferença entre as concepções de Plano Diretor e Plano Estratégico. Enquanto o primeiro é um plano para regulamentar a ação, o segundo é, em si, um plano de ação. A participação popular é um dos preceitos da elaboração do Plano Diretor, cuja responsabilidade cabe à administração pública. Já o Plano Estratégico *“é seguramente a formalização mais acabada da cooperação público-privada”* (BORJA, 1995, p.16). O grande contraponto constitui a insolúvel questão da distribuição desigual de renda geradora de uma incapacidade de atendimento das demandas sociais, mesmo as mais simples e essenciais. Este não atendimento tem possibilitado o surgimento de práticas alternativas de habitação e transporte, nada condizentes com o alcance das novas tecnologias do setor.

O processo de seletividade sócio-espacial tende a eliminar as ocupações populares. Sendo a cidade fundamentalmente espaço de expressão e conflito onde se manifestam os diversos conteúdos sociais, nela os grupos delimitam seus espaços, definindo seus territórios e suas formas particulares de habitação, de relação com os recursos naturais, com o patrimônio construído, ocasionando assim um complexo processo de apropriação e controle. O planejamento estratégico aposta no reforço ou mudança da imagem da cidade, usando o conceito de idéia força, atrelado aos interesses de setores públicos e grupos privados. Essa relação ultrapassa os limites do físico, adquirindo outra dimensão, conforme pensa BACHELARD (1990, p.23) quando diz que *“A imagem não é apenas captação de um objeto já percebido. Ela é um acontecimento lógico e é apreendida através dela própria, possuindo um discurso irredutível.”*

O planejamento estratégico inscreve-se na perspectiva de uma governabilidade forjada nos pressupostos de uma cidade de cunho empresarial, bonita, asséptica e

apta ao lucro. Ele molda uma cidade que não acolhe a todos. Sob esta ótica, pensar na melhoria da qualidade urbana de Fortaleza é persistir na perspectiva de negar os pressupostos de uma cidade mais humana e agradável garantindo uma relação mais harmônica com a natureza, o que constitui, em última instância, a atividade maior do planejamento urbano.

A complexidade da cidade enquanto objeto socialmente produzido impõe uma gama de desafios aos cidadãos e exige um forte compromisso de seus gestores na manutenção de níveis satisfatórios de vida, conforme os preceitos das conquistas democráticas. O planejamento, e a insistência na prática de um urbanismo sem o devido respaldo da comunidade, propiciará o crescimento anárquico da cidade, favorecendo uma incompatibilidade entre os anseios da sociedade e realização dos governos envolvidos. Esse descompasso afeta o funcionamento de diversos itens componentes da estrutura física da cidade e diz muito de sua dinâmica urbana e de seu universo cultural.

Fortaleza vive essa contradição. Mesmo necessitando de equipamentos e serviços capazes de inscrevê-la e fixá-la no circuito nacional e internacional, trava, em seu interior, uma luta insana pela manutenção dos requisitos mínimos necessários à condição da dignidade humana. Planejamento Urbano e a Participação Popular não são freqüentes nos tipos de gestão oficial de Fortaleza. A cidade face à incompatibilidade entre as diversas frentes que interferem em seu planejamento acusa um acelerado processo de produção/construção/destruição sob a égide de uma relação autofágica com a emergência e crise de novas centralidades. Bairros recentes entram rapidamente na fase de obsolescência, demolindo construções com tempo médio de vida, em torno de vinte e cinco anos. Há situações de demolição de edificações em que o lote vago dá lugar a estacionamentos, denotando o estágio em que a terra urbana entra com um papel preponderante na especulação imobiliária, funcionando como reserva de valor, com obtenção de renda do solo sem nenhum investimento, infra-estrutura de grande porte nesses lotes. Fica evidente que o planejamento por falta de políticas preservacionistas não contempla de forma eficiente a proteção da cidade na perspectiva de seus bens culturais enquanto referências identitárias importantes. Em nome do produzir o moderno, destroi-se o natural, o velho, alterando assim, espaços construídos, vestígios do passado, história e vivência social dos habitantes.

A incorporação da faixa litorânea adquiriu um enorme significado na inserção da cidade nos roteiros turísticos, nacional e internacional. A Avenida Beira Mar, implantada na década de 60 foi responsável pela alteração do desenho urbano de Fortaleza e propiciou um novo perfil da cidade, nova configuração de imagens.

Essas intervenções acirraram as contradições sociais com o agravamento da segregação sócio-espacial. A massa trabalhadora foi cada vez mais afastada para as porções periféricas, a maioria desintegrada da malha viária da cidade. A configuração de um novo desenho indica Fortaleza ainda distante de uma gestão participativa,

característica das sociedades democráticas.

A reafirmação do centro histórico no cenário urbano de Fortaleza, mexe com o sentimento do fortalezense. Estudos recentes evidenciam o peso polarizador da área central sobre toda a cidade, fazendo-a responsável pela mais significativa parcela de negócios realizados na capital. Hoje, as ações em curso revelam que o Centro reage com galhardia aos que, erroneamente, falam de seu fracasso e esgotamento. É inegável que ele não é mais o mesmo. Ajustou-se à dinâmica recente da vida urbana brasileira.

O planejamento urbano em Fortaleza parece mutilar a cidade, fragmentando-a. Ela reage e consegue simultaneamente, camuflar-se enquanto lugar, ora de opulência ora de miséria. Num jogo contraditório e perverso, a cidade com seus espaços travestidos, passa a imagem de paz e tranqüilidade, de festa e de encontro, mantendo o lúdico, mascarando, entretanto uma acirrada e desigual competição pelo consumo generalizado de espaço, de equipamentos, infra-estrutura e serviços.

Bibliografia

- ANTOLINI, André e BONELLO, Yves-Henri, *Les Villes du désir*, Paris, Galilée, 1995; BACHELARD, Gaston, *A Poética do Espaço*, Rio de Janeiro, Eldorado, 1990; BORJA, Jordi e MUXI, Zaida, *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Electa, 2003; BORJA, Jordi, *Um modelo de transformación urbana*, Quito, Programa de Gestión Urbana, 1995; CHOAY, Françoise, *L'Urbanisme, utopies et réalités*, Paris, Éditions du Seuil, 1965; CIDADE, Lúcia Cony Faria, *Planejamento de Cidades: Modelos Tradicionais e Tendências Contemporâneas*, IN: Espaço e Geografia, N.1, Ano I, Departamento. De Geografia, UNB; GEIGER, Pedro P. *Urbanização: Planejamento Urbano e Regional no Brasil* IN: Ponto & Vírgula, PM Porto Alegre, S/D; LOPES, Rodrigo, *A Cidade Intencional*, Rio de Janeiro, MAUAD, 1998; MILANI, Arturi e Solinis - *Democracia e Governança Mundial*, Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002; PESAVENTO, Sandra Jatahy, *Exposições Universais*, São Paulo, HUCITEC, 1997; PERROT, Michelle, *Os Excluídos da História*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988; SILVA, José Borzacchiello da, *Os Incomodados não se Retiram*, Fortaleza, Multigraf, 1992; SILVA, José Borzacchiello, *Nas Trilhas da Cidade*, Fortaleza, Museu do Ceará/ SECULT, 2005 2. ed.. v. 1. 151 p. SILVA, *Litoral e Sertão, natureza e sociedade no nordeste brasileiro*. 1. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006. v. 1. 450 p.

Recebido para publicação dia 29 de Maio de 2008

Aceito para publicação dia 29 de Maio de 2008