

## POLÍTICA, PROJETOS E RESISTÊNCIAS URBANAS: PERSPECTIVAS RUMO AO DIREITO À CIDADE EM FORTALEZA

Valéria Pinheiro

Mestre pelo IPPUR/UFRJ e pesquisadora do LEHAB/UFC  
pacienciarevolucionaria@gmail.com

Victor Iacovini

Mestrando FAU/USP  
vctriaco@gmail.com

### 1. Introdução: Fortaleza em seu contexto

O intenso ritmo de crescimento demográfico que a cidade apresentou desde o final do século XIX, e ao longo do século XX, até a década de 1930 não resultou em grande ampliação do tecido urbano. A partir da década de 1950, a cidade ingressa no ciclo do “desenvolvimentismo”, com a inauguração da BR 116, a fundação da Universidade Federal do Ceará e do Banco do Nordeste e a SUDENE. A taxa de crescimento demográfico dispara para uma média de aproximadamente 58% por década (entre 1950 e 2000). O tecido urbano e a malha viária se expandem consideravelmente, pela abertura de grandes avenidas pelo Poder Público e de uma série de loteamentos pela iniciativa privada (RUFINO, 2013). A malha viária adquire um padrão misto de “radial-concêntrica com ortogonal descontínua”, marcada pela fragmentação e estreiteza de suas vias (CAVALCANTE, 2009).

Como receptora de intenso fluxo migratório, as necessidades de habitação foram agravadas pelo grande número de famílias de baixa renda vindas do interior. A produção habitacional pelo Estado foi muito aquém da demanda: entre 1957 e 1976, foram produzidas 14.647 unidades habitacionais, 12.356 pelo Governo do Estado (SOUZA, 2009) e 2.291 pela Prefeitura; entre 1978 e 2010, foram construídas 30.257 unidades (FORTALEZA, 2013).

Os conjuntos desse período fortaleceram um padrão periférico de crescimento. Distantes do Centro e junto às divisas do município, eles acabaram por induzir (de forma precoce) a conurbação com municípios da Região Metropolitana, como Caucaia (a Oeste, com o Conjunto Ceará) e Maracanaú (ao Sul, com o Conjunto Prefeito José Walter), ampliando de maneira exacerbada o tecido urbano com a manutenção de grandes glebas vazias em seu interior e valorizando-as com a expansão de rede de infraestrutura (ARAGÃO, 2010).

Frente à insuficiência da política habitacional, assim como a inacessibilidade dos preços praticados pelo mercado imobiliário, a grande “solução” encontrada pelas famílias de baixa renda foram as ocupações (favelas). De acordo com Souza (2009), as primeiras favelas surgem no período de 1930-1950. O processo de favelização se intensifica nas décadas posteriores. Em 1973, contabilizava-se 81 favelas, 34.000 domicílios para 205.000 pessoas, aprox. 20% da população total (PEQUENO & FREITAS, 2011), chegando em 2010 com 622 ocupações, 162.232 domicílios e 711.430 habitantes (aprox. 29% do total); *desse domicílios, 17.608 em áreas de via pública e faixas de domínio* (FORTALEZA, 2013).

Além da gravíssima problemática habitacional – e em grande parte por causa dela, a questão da mobilidade urbana também se complexifica e penaliza a parte mais vulnerável da população.

O modelo ortogonal que define a malha do Centro foi definido nos Planos de Adolpho Herbster. Décadas depois, os Planos de 1962 e 1972 traçaram um conjunto de vias e diretrizes para a ampliação do sistema viário e também de um sistema de transporte de massa, que culminaram num plano de desfavelamento que removeu mais de 13.000 famílias, reassentadas em conjuntos periféricos (CAVALCANTE, 2009; PEQUENO & FREITAS, 2011; IACOVINI, 2013). A implementação desses planos e suas diretrizes foi pontual ao longo das décadas seguintes, resultando na implantação *parcial* do sistema viário proposto (em dimensões bem mais exíguas que as delineadas pelos planos), dos quatro anéis viários (concêntricos). O Sistema integrado só foi efetivado em 1995 e o Metrô só começou a funcionar a partir de 2010. E os BRTs ainda estão em obras.

## **2. Política, planos, projetos e governança - leis, discursos e ações: ambigüidades e contradições entre o “*de jure*” e o “*de facto*”**

Nesse contexto de crescimento avassalador e insuficiência de políticas públicas, vários foram os estudos e planos (diretores, regionais, setoriais) elaborados na tentativa de diagnosticar os problemas e traçar diretrizes para o controle do crescimento urbano – desde os planos pioneiros de Adolpho Herbster (1859, 1875 e 1888), até os modernos Planos Diretores, como os de Nestor de Figueiredo (1933), Sabóia Ribeiro (1948), Hélio Modesto (1963), Jorge Wilhelm e Cia. (PLANDIRF, 1972), o PDDUFOR (1992) e o atual, o PDP-For (2009). Como afirma Accioly (2008), esses planos, embora tenham servido de forma pontual para orientar algumas intervenções urbanas, não se consolidaram enquanto programa de governo para a

gestão urbana das sucessivas administrações municipais. Pouco serviram para resolver os problemas da cidade (que se avolumaram) e muito contribuíram para a consolidação da atividade do planejamento enquanto elaboração dos “planos-discurso”, Villaça (1999).

Para além das ações governamentais, temos um rico histórico de atuação da sociedade civil organizada no que diz respeito às políticas urbanas brasileiras, seja na pressão por demandas locais, proposição de alternativas e resistências a processos danosos de desenvolvimento urbano. Damos destaque, nessa trajetória, ao movimento de Reforma Urbana e sua longa (tentativa de) construção de uma nova política urbana.

À luz da formulação teórica de Bourdieu (1989), é importante registrar como o movimento da reforma urbana - marcado pela heterogeneidade - estrutura-se como campo político em torno da defesa do direito à cidade. Seu percurso registra momentos de grande articulação e força política e outros de desmobilização e retrocessos no diálogo com os governos federais e locais e suas bases.

Neste cenário de contradições e ambiguidades, importa registrar que a produção do espaço urbano é resultado da ação de diversos agentes, mas o poder de influência destes não se distribui equitativamente. Ao se observar os processos de gestão local, se percebe a disputa pelo modelo de cidade a ser replicado. Esse modelo se consubstancia nas legislações aprovadas, nos projetos previstos, nos arranjos institucionais definidos.

No caso de Fortaleza, seguindo a tendência preferencial pela “governança empreendedorista empresarial” descrita por Harvey (2005), vivenciamos o aprofundamento de um processo de naturalização da idéia de ônus públicos, ganhos privados.

Percebemos a redefinição na atuação dos governos locais com foco na busca por vantagens comparativas. A prefeitura e o governo do Estado assumem um papel de catalisador/articulador de forças. Nessa perspectiva de gestão, prioriza-se a construção de espaços de cooperação público-privada. O exercício em torno das questões democráticas é substituído por agendas que contemplem a eficiência e a formação de consensos em torno de projetos estratégicos.

Em Fortaleza isso se aprofunda notadamente com a passagem do governo municipal de Luizianne Lins (PT) para Roberto Cláudio (PSB, depois PROS). Os incipientes processos de participação popular, como Orçamento Participativo, Conselhos, Conferências Setoriais – mesmo tendo ocorrido com inúmeras falhas – foram deixados de lado, bem como

o rico processo de elaboração do Plano Diretor, aprovado em 2009, que não teve seguimento com sua necessária regulamentação.

A nova gestão criou uma Coordenadoria de Participação Popular, com um perfil absolutamente distante dos movimentos organizados, interrompeu os poucos conselhos que ainda funcionavam (mal) e passou a celebrar, em diversos eventos públicos, a proposição de um “Pacto pela cidade”. Tal proposta foi citada em vários momentos pelo poder público, como estratégia de mobilização e engajamento e “expressão da hospitalidade e da alegria dos fortalezenses” para que as obras para a Copa do Mundo seguissem sem contestações. Após os atos de junho, não se ouviu mais falar dele, pela completa ausência de clima político para tal.

Posteriormente a isso, surge a proposta do Plano Fortaleza 2040. Lançado em 11/04/2014, trata-se, segundo o discurso oficial, de uma ferramenta de planejamento da cidade para os próximos 24 anos,

“permitindo a obtenção de uma cidade mais humana e melhor de se viver para todos, transformando as áreas mais sofridas da nossa cidade, para iniciar a derrubada desse muro da vergonha que historicamente vem dividindo a Fortaleza RICA da Fortaleza MISERÁVEL” (FORTALEZA, 2014, p.4).

Para tanto, o Plano respeitaria o que a cidade já construiu de planejamento até agora, e seria feito de forma amplamente participativa. Mas na concepção desta gestão, a representação da sociedade civil ficaria restrita aos “*notáveis*”, pessoas escolhidas pelo Prefeito, de reconhecida capacidade técnica e/ou política, que integrarão o processo de ‘concertação pública’ para elaboração das propostas para a cidade.

Vale registrar ainda, neste panorama institucional, a total desconsideração das previsões do Plano Diretor (2009), com respeito à gestão democrática. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano inexistente e sua previsão legal é ignorada, dando-se prioridade ao Conselho do Plano Fortaleza 2040, alheio às diretrizes do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

### **3. Os projetos do VLT Parangaba/Mucuri e o Residencial Cidade Jardim: O que? Como? Onde?**

Frente ao histórico pouco efetivo do planejamento urbano ao nível local (assim como no nacional) a gestão urbana, crescentemente foi pautada pela execução de projetos (obras), de caráter pontual, fragmentado, e muitas vezes, contraditório. Configurou-se assim

um elevado “déficit” de infraestrutura (urbanístico) nos mais diversos setores (equipamentos públicos, transporte, habitação, saneamento, etc).

Com o lançamento do PAC (2007), a perspectiva da Copa de 2014 – sendo Fortaleza uma das 12 sub-sedes – e o lançamento do MCMV (2009), criou-se um volumoso pacote de obras de grande porte, com relevância para as obras de mobilidade urbana e habitação. Esse movimento de fortalecimento do Estado enquanto indutor da economia e do crescimento econômico está ligado à consolidação de um padrão “neodesenvolvimentista”, que Singer (2012) chamou de “*construção de um sonho rooseveltiano*”, ao analisar as políticas implementadas principalmente no segundo mandato de Lula, continuadas, em boa parte, por Dilma.

Os projetos aqui abordados – o VLT Parangaba/Mucuripe (*PAC Copa*) e o Residencial Cidade Jardim (*PMCMV*) – são as maiores obras de mobilidade urbana e de habitação em andamento na cidade. Apesar da sua distância geográfica, eles estão interligados pelo fato de que a maior parte da população a ser removida pelo VLT deverá ser reassentada no Cidade Jardim. Esses projetos também são representativos da desconexão existente entre o processo de *planejamento* e as ações efetivadas no cotidiano da *gestão* urbana.

Por meio do estudo e problematização desses projetos, é possível vislumbrar que a “*construção do sonho rooseveltiano*” é permeada por diversas questões (como as remoções forçadas com reassentamentos distantes) que reproduzem o ‘velho’ padrão de desigualdade, exclusão e segregação da parcela mais vulnerável da população.

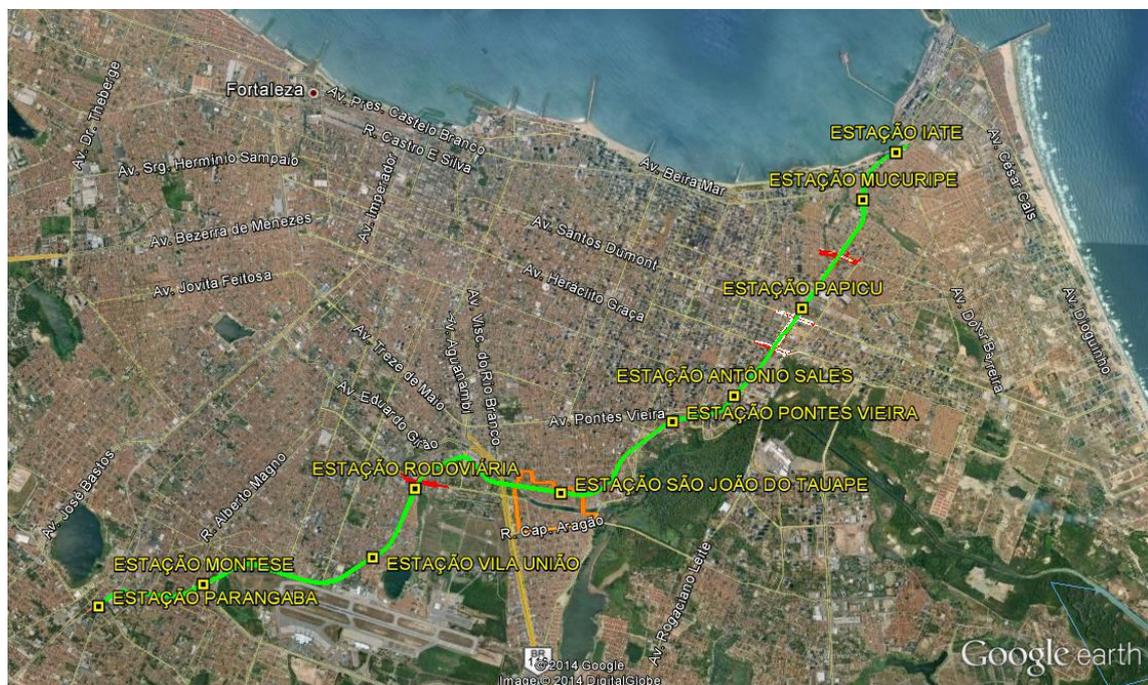
### **3.1. O VLT, os bairros e as comunidades afetados**

O VLT consiste na implantação de um modal ferroviário de média capacidade em dois trilhos adjacentes ao trilho existente de carga no Ramal Ferroviário que liga o (Porto do) Mucuripe (bairro Cais do Porto) ao bairro da Parangaba (Imagem 01). Ao todo são 12,7 quilômetros de extensão, 10 estações e investimento de R\$ 273 milhões. Ele foi incluído no PAC Copa com a justificativa de ligar o Porto/Zona hoteleira à Arena Castelão – via Parangaba – e também por servir uma Área de Influência (Direta e Indireta) de 22 bairros e por ter uma demanda estimada média de 90.000 passageiros/dia (CEARÁ, 2011).

O equipamento interliga duas áreas - centralidades em consolidação – que vem recebendo investimentos públicos e privados nos últimos anos: a Parangaba e o entorno do Porto do Mucuripe (bairro Cais do Porto). A Parangaba já é uma subcentralidade mais

‘consolidada’ do município por causa da Estação Ferroviária da Parangaba<sup>1</sup>, daí resultando em uma povoação e concentração de fábricas, comércios e serviços no entorno; nos últimos anos, o bairro tem recebido uma série de investimentos imobiliários (*shoppings*, edifícios residenciais e comerciais). Já o Cais do Porto se desenvolveu com a instalação do Porto do Mucuripe, a partir de 1940, e a posterior instalação de galpões de estocagem, fábricas (como a Moinho Dias Branco) e também as ocupações do *Grande Serviluz* (área ocupada por pescadores e famílias de baixa renda). O Porto recebeu investimentos para a construção de um novo Terminal Portuário (para a recepção de transatlânticos) e um projeto de urbanização Aldeia da Praia (PAC-UAP). O VLT interliga áreas que estão dentro da área de “*expansão das áreas de grande valorização*” (RUFINO, 2012), margeando os bairros Aldeota e Dionísio Torres – a “centralidade dos ricos” de Cavalcante (2009) – assim como Cocó, Mucuripe, Meireles, Varjota, Papicu e Fátima, com os maiores valores médios (R\$) por metro quadrado, “*epicentro*” do mercado imobiliário para os setores de média e alta renda.

**Imagem 01 – Localização do VLT Parangaba/Mucuripe e estações**



Fonte: METROFOR, 2013; GOOGLE EARTH, 2014. Org: LEHAB, 2014.

<sup>1</sup> A primeira a ser inaugurada da Estrada de Ferro de Baturité da Rede de Viação Cearense, em 1873.

Os estudos de impacto do empreendimento (EIA/RIMA, EIV) definiram uma *Área de Influência* (AI) composta por 22 bairros<sup>2</sup> no entorno. A área concentra, ao todo, 416.888 habitantes (19,3% do total municipal [TM]), 158.892 domicílios (22,4% TM) distribuídos em 50 km<sup>2</sup> (16% TM); o que resulta numa densidade demográfica média de 8.337 hab./km<sup>2</sup> e domiciliar de 3.177 dom./km<sup>2</sup>, com média de 3,11 hab./dom.

Os bairros que integram essa área são muito heterogêneos. Desde bairros de *alta* densidade demográfica, como a Itaoca (16.713 hab./km<sup>2</sup>) como *média* (Cocó, 7.786 hab./km<sup>2</sup>) e *baixa* densidade, o Aeroporto (1.598 hab./km<sup>2</sup>), IBGE (2014). No quesito de ‘renda *per capita* média’, de R\$ 3.659,5 do Meireles a R\$ 393,02 no Cais do Porto (média AI: R\$ 1481,01) (op. cit.). Para o ‘rendimento nominal mensal médio domiciliar’, de R\$ 9.732,97 do Meireles a R\$ 1.201,22 no Aeroporto (média AI: R\$ 4.195,88) (op. cit.).

### Imagem 02 – Área de Influência do VLT



Fonte: CEARÁ, 2011; METROFOR, 2013; GOOGLE EARTH, 2014. Org: LEHAB, 2014.

Dentre esses bairros, ocupando parcialmente a Faixa de Domínio da ferrovia, desde 1950 foram construídos vários assentamentos informais (*as Comunidades do Trilho*) que, com o VLT, viraram alvo de tentativas de remoção por parte do Estado. Este é o principal “nó” do projeto, que gerou uma série de percalços para sua implantação, como o processo de resistência comunitária e processos judiciais, como veremos adiante.

<sup>2</sup> Os bairros são: **Área de Influência Direta** - Cais do Porto, Vicente Pinzón, Mucuriipe, Varjota, Papicu, Aldeota, Cocó, Dionísio Torres, São João do Tauape, Fátima, Aeroporto, Parreão, Vila União, Itaóca, Parangaba e Alto da Balança (em vermelho na imagem); **Área de Influência Indireta** – Meireles, Joaquim Távora, Salinas, Montese, Serrinha e Itaperi (em laranja).

Nas últimas décadas, uma conjuntura de crescimento demográfico acelerado, mercado fundiário inacessível para a baixa renda e existência de terrenos vazios (no caso dos terrenos públicos, muitas vezes a ‘permissividade’ quanto à ocupação) gerou situações como a progressiva ocupação da Faixa de Domínio do Ramal Parangaba/Mucuripe (da RFFSA) por famílias de baixa renda. Se então (anos 1950/60/70) muitas dessas eram consideradas ‘periféricas’, com a grande expansão e consolidação do tecido urbano nas décadas posteriores, tais localizações viraram centrais e até mesmo áreas de intensa valorização imobiliária.

Ao todo, são 19 comunidades<sup>3</sup> (Imagem 03) que ocupam parcialmente a ‘Faixa de Domínio’ da ferrovia. Por estimativa feita com base nos dados do PLHIS-For (FORTALEZA, 2013), elas ocupam 485.542 m<sup>2</sup> (48,5 ha), tem 18.874 habitantes divididos em 4.719 famílias, 4.256 imóveis – o que corresponde a uma densidade média (*altíssima*) de 38.872 hab./km<sup>2</sup> e média de 4,41 hab./domicílio (média municipal: 7.786 hab./km<sup>2</sup> e 3,45 hab./dom.).

Com relação à (in)adequação da localização das casas, o PLHIS aponta que, do **total de imóveis** dessas comunidades (**6.543**), **2.875 (43,9%)** estão em *Área de Risco*; **1.168 (17,8%)** em *Faixa de Servidão* (Domínio da Ferrovia) e **2.121 (32,4%)** em áreas de abertura e ampliação de vias. Além de **603 (9,2%)** em leito de via, **188 (2,7%)** em área de lazer; **333 (5,0%)** em área institucional e **20 (0,3%)** em fundo de terras (PLHIS, 2010). O que perfaz um déficit de **4.442** unidades habitacionais (equivalente a 67,8% das unidades) (op. cit.). Nota-se o elevado percentual de imóveis em *Área de Risco* (43,9%), em *Faixa de Domínio* (17,8%), assim como em áreas para *ampliação da estrutura viária* (32,4%).

Detalhadamente, o déficit habitacional se dá por (em unidades): necessidade de urbanização, **6.543 (100%)**; inadequação, **4.005 (61,2%)**; necessidade de regularização fundiária, **2.524 (38,5%)**; necessidade de melhorias habitacionais, **558 (8,5%)**, coabitação, **273 (7,2%)** e **321 (4,9%)** a serem removidas para obras de urbanização (FORTALEZA, 2013). As principais necessidades são de urbanização (100%), inadequação habitacional (61,2%) e regularização fundiária (38,5%).

<sup>3</sup> As comunidades são, de acordo com o PLHIS-For (FORTALEZA, 2013): Praça do Coqueiro, Terramar, Trilhos 2/Rua do Trilho, Rio Pardo/Trilhos 1, Comunidade do Trilho (*Trilha do Senhor*), Favela do Trilho/Dom Oscar Romero, Favela do Trilho/São Vicente de Paula, Comunidade do Pio XII/Pau Pelado, Rua do Trilho/Pio XII, Lagamar, Com. Rua do Guga (*Aldaci Barbosa*), do Carvão, sem nome (1), Livreiro Gualter, Lauro Vieira Chaves, Boa Noite, Sem Nome (2), Travessa Livino de Carvalho, Travessa Santiago (*Caminho das Flores*).

Com relação ao fato das comunidades estarem em ‘*área de risco*’ (um dos fatores legitimadores para a remoção dos assentamentos), devemos ressaltar que o tipo de risco é eminentemente ‘*tecnológico*’, conforme os dados do PLHIS, que constatou:

“Os assentamentos em área de risco tecnológico, considerou-se com menor urgência de intervenção dos que os situados em áreas de risco ambiental (por este risco apresentar maior dificuldade de controle e causar maiores danos à população e ao meio ambiente) e em área de ZEIS.” (FORTALEZA, 2013, p. 156).

### Imagem 03 – Localização das Comunidades do Trilho (Faixa de Domínio)



Fonte: FORTALEZA, 2013; GOOGLE EARTH, 2014. Org: LEHAB, 2014.

O estudo definiu 9 “*graus de prioridade de intervenção*” (e risco), de acordo com as características e vulnerabilidades de cada assentamento. Sendo, para cada um, atribuído um índice (de 0 a 2.135), com base nos critérios de risco estabelecidos. Os graus prioritários vão do 1 ao 5, e os secundários, de 6 ao 9. Os Graus de Prioridade mais altos – 2, 4 e 5 – são para áreas em Risco Ambiental e ZEIS (Grau 2), Risco ambiental ou ZEIS, mais problemáticos (Grau 4) e Risco ambiental ou ZEIS, menos problemáticos (Grau 5). Dentre os assentamentos considerados (ao todo, 19), apenas 4 – **Lagamar**, **Terramar**, **Rio Pardo (Trilhos 1)** e **Praça do Coqueiro** – se enquadram nesses *altos graus de priorização*; com índices de prioridade, respectivamente, de **2.120**, **1.570**, **1.115** e **1.070** (grau máximo: 2.135). Ou seja, apenas essas comunidades estão efetivamente em situação de risco. Esse pequeno grupo (“*Grupo de Risco Efetivo*”), reúne **33,4%** dos habitantes (**6.152**) e dos imóveis (**1.388**) de toda a área de

intervenção. Em seguida vem o Grupo com índices entre **620 e 515** (Graus 6 e 7) – “*Grupo de Risco Potencial*” – com 13 comunidades, **60%** do todo - **11.025** habitantes e **2.490** imóveis. Por último, o “*Grupo Sem Risco nem ZEIS*”, 2 comunidades com índices de 85 e 105, respectivamente e **6,7%** da população (**1.241**) e dos imóveis (**277**).

Dentre os assentamentos, existem os que estão completamente em risco, ou seja, com todos os imóveis em situação de risco *tecnológico* (Trilhos 2, Dom Oscar Romero, Aldaci Barbosa e ‘*sem nome*’); **5** que possuem uma alta porcentagem em risco (de 54 a 76,7%); **5** que tem porcentagem média (de 20,7 a 44,4%); baixa (de 4,5 a 8,5%) e **4** que não estão em risco.

**Imagem 04 – Comunidades Jangadeiros, Trilha do Senhor, Dom Oscar Romero e Aldaci Barbosa**



Fonte: IACOVINI, 2013.

Esse breve apanhado de dados demonstra que, ao invés de simplesmente se declarar que esse conjunto é “área de risco” e que esse problema só pode ser resolvido por meio de remoção e reassentamento, na verdade, o necessário seria uma avaliação cuidadosa das condições habitacionais e urbanísticas dos assentamentos e imóveis, para então se

desenhar as (diversas) ações necessárias (urbanização, melhorias, regularização e, em último caso, remoção).

Após muita discussão, mobilização e resistência entre Estado e os movimentos/moradores (processo a ser comentado no próximo tópico) e de serem considerados vários terrenos para reassentamento, em meados de 2012 foi definida a “solução” habitacional priorizada pelo governo: os reassentamentos necessários ocorreriam prioritariamente em um conjunto do PMCMV, especificamente, o Residencial Cidade Jardim, no bairro José Walter.

### **3.2. Cidade Jardim: nova/velha periferia, novas/velhas questões**

Em 15/04/2010, 400 famílias do Movimento dos Conselheiros Populares (MCP) e do Movimento dos Sem Terra (MST) ocuparam o Sítio São Jorge, no José Walter, tido como o “maior latifúndio urbano de Fortaleza” (há décadas “improdutivo”), como forma de reivindicar (e garantir) o acesso à terra e à moradia (COMUNA 17 DE ABRIL, 2011). Quase um ano depois, quando a ocupação já contava com 1.200 famílias, em 02/03/2011, conseguem o compromisso do Governador de construir no local 1.200 casas e uma Comuna Rural (idem). Daí seguiu-se um longo processo de negociação e espera até que no dia 10/12/2012 ocorreu a assinatura do contrato do projeto – enquadrado no PMCMV - e finalmente a entrega das primeiras 512 chaves, em 26/02/2014.

Nesse período, houve o ‘desvirtuamento’ da intenção inicial dos ocupantes - que era de construir um misto de conjunto habitacional com comuna da terra, ou seja, um lugar onde pudesse morar, produzir e comercializar alimentos e outros produtos – com a viabilização da construção de um grande conjunto habitacional nos moldes padronizados do PMCMV.

O *Residencial Cidade Jardim* consiste – em sua primeira etapa - em 5.536 apartamentos (de 37 m<sup>2</sup>) em uma gleba de 245.764 m<sup>2</sup> ao custo de R\$ 352 milhões; na ocasião da assinatura de seu contrato, foi considerado o “maior conjunto do Nordeste” do programa MCMV (IACOVINI, 2013). Para além dos apartamentos está prevista a construção de 3 creches, 1 Escola de Ensino Médio, 1 Escola Profissionalizante e 1 UPA, a extensão das redes de água e esgotamento sanitário e toda uma infraestrutura de áreas comuns dos condomínios.

O empreendimento, sob responsabilidade da Construtora Fujita, suscita uma série de questões para análise. A sua localização periférica, em gleba ainda não urbanizada (e por

isso gerando a necessidade de investimentos adicionais em infraestrutura) e, sintomaticamente, por estar localizado na Zona definida pelo Plano Diretor como “Zona de Ocupação Restrita”, onde a ocupação deveria ser restringida ao máximo. O grande número de apartamentos representará uma população de pelo menos 24.000 pessoas em uma área de 24,5 hectares, o que resulta numa altíssima densidade demográfica de 979,5 habitantes/ha (comparado à média de Fortaleza, 77,86 hab./ha e de 25,56 do José Walter [2010]). Para o bairro, será um aumento populacional de mais de 70% em 2 anos. A segunda fase do projeto terá 5.968 unidades e será construída em gleba vizinha.

#### Imagem 05 – Cidade Jardim: localização, Comuna e obras



Fonte: GOOGLE EARTH, 2014; IACOVINI, 2012; ROSA, 2014.

#### 4. Ações e violações governamentais e resistências urbanas

Os projetos escolhidos para ilustrar este artigo guardam entre si relação que vai além do fato de que o Conjunto Cidade Jardim é a alternativa habitacional direcionada para as famílias removidas pela obra do VLT.

Ambos foram/são divulgados pelo Poder Público como obras determinantes na melhoria das problemáticas habitacional e de mobilidade, respectivamente, fator bastante questionável dado alguns argumentos trazidos neste trabalho. As duas obras foram definidas, divulgadas e estão sendo executadas sem absolutamente nenhum controle social, desde a sua

concepção. O VLT e o Conjunto Cidade Jardim não atendem ao definido na política urbana do Município consubstanciado no Plano Diretor, por exemplo.

Assim, a realidade produzida com a concretização das duas obras é bastante diferente das expectativas que os mesmos criam a partir do discurso oficial, e permitem que se vislumbre claramente o alinhamento do Estado com os interesses do capital, desconhecendo as diretrizes de planejamento urbano.

Aqui cabe retomar o conceito nuclear da reforma urbana, que é o da função social da cidade e da propriedade – a cidade deve funcionar prioritariamente para atender às necessidades sociais, e não à lógica da mercantilização da cidade. Assim, há uma dinâmica de gestão da cidade contrária ao que defende o movimento de reforma urbana.

Harvey auxilia no entendimento deste processo de forma mais global, como parte da lógica de expansão do capitalismo contemporâneo, que busca criar novas fronteiras de acumulação que responda à crise de acumulação do capitalismo. E que é necessário se pensar respostas mais organizadas a isso, que explorem as contradições do sistema e que sejam, claramente anti-capitalistas.

“No entanto, a perspectiva crítica sobre o empreendedorismo urbano não revela apenas seus impactos negativos, mas também sua potencialidade para se transformar numa política corporativa urbana progressiva, dotada de um forte sentido geopolítico de como construir alianças e ligações pelo espaço, de modo a mitigar, quando não desafiar, a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista, para dominar a geografia histórica da vida social.” (HARVEY, 2006, p.190).

Nessa perspectiva, vimos surgir movimentos de resistência a este modelo de cidade, impulsionados nesta fase pelo grande número de remoções previstas a partir das obras da Copa. De todas as obras da Copa do Brasil, o VLT é o “vice-campeão” em termos de remoções, só perdendo para o BRT Transoeste (RJ) e responsável por **19%** do total *nacional* de remoções (BRASIL, 2014).

Cabe lembrar aqui que existem diversas garantias do direito à moradia presentes em legislações nacionais e internacionais das quais o Brasil é signatário (exemplos: Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) Artigo 25, parágrafo 1º; Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) Artigo 17, parágrafo 1º; Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) Artigo 11, parágrafo 1º).

Há também referências que trazem bem delimitadas as condições mínimas para a manutenção da dignidade humana em casos imprescindíveis de remoção<sup>4</sup>.

Destaca-se também o artigo 149, I, alínea “b” da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, que define que “a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará: I - b) nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro”.

A partir dessa consciência da perspectiva dos direitos e de uma visão da moradia que vai além do “teto e quatro paredes”, vivenciamos na cidade uma nova etapa de organização popular que surge a partir das comunidades diretamente ameaçadas e impulsiona uma articulação de movimentos e atores políticos que suplantam em parte a desmobilização e cooptação dos antigos movimentos, notadamente os ligados aos Fóruns de Reforma Urbana.

Não nos cabe aqui aprofundar a análise sobre as mudanças e permanências dos atuais movimentos sociais urbanos de Fortaleza, mas vale registrar que uma das diferenças significativas foi uma progressiva mudança de estratégia, distanciando-se do que Sousa (2006, p.222) chama de “tecnocratismo de esquerda”, que aposta na “supervalorização de marcos legais, instrumentos e documentos técnicos”, e uma demasiada confiança e investimento de tempo nas instâncias formais, como conselhos e conferências, que poderiam dirimir conflitos e alavancar mudanças sociais.

As principais articulações surgidas nesse contexto foram o Comitê Popular da Copa (2009) e o Movimento de Luta em Defesa da Moradia (2010). Em comum, o apoio à comunidades ameaçadas de remoção pelas obras da Copa, em sua maioria, pelo VLT. E uma priorização de ações diretas, atos, marchas, trabalho de base, produção de documentos com críticas e alternativas, utilização de mídias independentes, ocupações, articulação nacional e internacional, escrachos e muito pouco ou nenhum tempo investido em espaços institucionais, como conselhos, conferências e algumas audiências públicas.

Interessa, portanto, que registremos que o acirramento das contradições urbanas ocasionadas por projetos tão descolados das reais necessidades da população e sem o atendimento mínimo das exigências de participação popular na definição dos projetos e na sua execução, das diretrizes do Estatuto das Cidades e do Plano Diretor, levou a uma rearticulação

---

<sup>4</sup> Um bom exemplo é a publicação da Relatoria da ONU para o Direito à Moradia intitulada “Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?” (2010). Disponível em <<http://direitoamoradia.org/>>.

dos movimentos sociais urbanos da cidade em torno da crítica aos impactos negativos do VLT. O Cidade Jardim não agrega tanta oposição assim ainda, dada a carência habitacional da população e o apelo que a casa própria tem junto à sociedade. Mas, dados os estudos desenvolvidos sobre a qualidade da moradia em conjuntos com este perfil, assim como sua inserção urbana periférica e a reespecialização de problemas urbanos (violência, tráfego, etc), a tendência é que a oposição a este tipo de “solução” habitacional também torne-se bandeira de luta destes movimentos, de maneira mais consolidada (LEHAB, 2014, *no prelo*).

A própria existência destas famílias ainda na Via Expressa, que conseguiram resistir ao truculento processo de pressão e remoção para a obra do VLT, é uma resistência a essa lógica do capital imobiliário, de que apenas as pessoas que podem pagar muito caro podem morar nas áreas infraestruturadas da cidade.

## 5 Conclusão

“Desejo insistir aqui que “governança” urbana significa muito mais que “governo” urbano. É desastroso que grande parte da literatura, (na Grã-Bretanha especialmente) se concentre tanto na questão do governo urbano, quando o poder real de reorganização da vida urbana muitas vezes está em outra parte, ou, pelo menos, numa coalizão de forças mais ampla, em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador. O poder de organizar o espaço se origina num conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais.” (HARVEY, 2005, p.171)

O processo de democratização que tem marcado o país ao longo das últimas décadas, com grande protagonismo para os movimentos sociais e sua operação na ressignificação das noções de “direitos” e “cidadania” (DAGNINO, 2004) – aí incluindo diversas plataformas capazes de garantir e operacionalizar novos direitos e serviços sociais, de 1988 em diante reconhecidos como obrigação do Estado brasileiro, como a plataforma da Reforma Urbana (SERAFIM, 2013) – tem no projeto político-econômico do neoliberalismo (e sua plataforma do planejamento estratégico) o seu rival.

Atualmente observa-se um grande impasse na política urbana: enquanto diretrizes e instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades e nos Planos Diretores não estão sendo implementados, um grande conjunto de programas e obras (PAC/PMCMV) - alheios aos princípios da Reforma Urbana e de caráter estratégico - são implantados, gerando impactos como remoções forçadas e um ciclo inédito de valorização da terra urbana

(MARICATO, 2011). Ou seja, a “*Reforma Urbana parece ter batido no teto*” enquanto a agenda estratégica “*decola*”.

A gestão urbana então passa a ser marcada pela ambigüidade e contradição entre a nova ordem jurídico-urbanística (portadora dos princípios democratizantes da Reforma Urbana) e a marcha inclemente da realização de projetos urbanos de caráter estratégico, fragmentado e excludente (demonstrando o predomínio, na prática estatal, do Planejamento Estratégico), como demonstram empiricamente os projetos aqui abordados: o VLT e o Cidade Jardim<sup>5</sup>. Os campos do planejamento, gestão e projetos urbanos são exemplares do processo que Dagnino (2004) chama de “*confluência perversa*” entre os princípios e diretrizes da democratização e do neoliberalismo, cuja materialização ocorre nas cidades.

Frente à confluência e aos impactos perversos da realização desses projetos para parcelas mais vulneráveis da população (como, por exemplo, os removidos por obras da Copa, dentre outras) as perspectivas que se abrem rumo ao Direito à Cidade - como processo *popular*, de reconstrução coletiva da cidade e dos indivíduos – em contraposição ao Direito à Cidade em voga, confinado à elite política e econômica, como diz Harvey (2012)

"O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos." (HARVEY, 2012, p. 74)

Ou seja, os processos de resistência popular desempenham papel fundamental no enfrentamento ao Direito à Cidade confinado à elite. A contestação de processos de “acumulação por despossessão”, do qual fala Harvey (2012) - como no caso das remoções de assentamentos populares informais em áreas valorizadas e bem localizadas em benefício do grande capital – colabora para a consolidação de um novo paradigma de cidade, pautado nos princípios democráticos, direitos humanos e justiça social. A cidade como espaço valorizado principalmente pelo seu uso, e não por seu valor de troca ou potencial de lucratividade.

Assim, o processo de resistência contra as remoções promovidas pelo Estado nessa nova fase de remercantilização das cidades e acirramento das contradições urbanas

---

<sup>5</sup> As reflexões trazidas neste artigo são um produto preliminar de pesquisas desenvolvidas pelo LEHAB/DAU-UFC, quais sejam: “Estratégias e instrumentos de planejamento e regulação urbanística voltados a implementação do direito à moradia e à cidade no Brasil – avanços e bloqueios” (apoio: Fundação Ford) e “Desafios do Direito À Cidade em Fortaleza: remoções, resistências, e as condições de inserção urbana dos grandes conjuntos voltados pra reassentamento” (apoio: CNPq)

proporciona uma perspectiva de intensificação das resistências e adoção da plataforma do direito à cidade como horizonte de reivindicação dos movimentos sociais urbanos locais.

### Referências Bibliográficas

ACCIOLY, V. M. 2008. *PLANEJAMENTO, PLANOS DIRETORES E EXPANSÃO URBANA: FORTALEZA 1960-1992*. (Tese). Universidade Federal da Bahia.

ARAGÃO, T. A. 2010. *Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza - História e perspectivas*. (Dissertação). Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BOURDIEU, P. 1989. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

CAVALCANTE, A. P. H. 2010. *A Arquitetura da Cidade e os Transportes: o Caso dos Congestionamentos em Fortaleza – Ceará*. (Tese). Universidade Nacional de Brasília.

CEARÁ. 1991. *ASSENTAMENTOS FAVELADOS EM FORTALEZA VOLUME I – LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO*. Fortaleza: SETAS.

\_\_\_\_\_. 2011. *Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental do Projeto VLT Parangaba/Mucuripe*. Fortaleza: SEINFRA/METROFOR.

COMUNA 17 DE ABRIL. 2011. *Festa de 1 ano da Comuna*. Disponível: <http://comuna17deabril.blogspot.com.br/>. [Acesso 07 dezembro 2014].

DAGNINO, E. 2004. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Política & Sociedade*, ano 3, v. 3, n. 5, out. Disponível: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>. [Acesso 20 outubro 2014].

DANTAS, E. W. C; SILVA, J. B; COSTA, M. C. L. 2009. *De Cidade à Metrópole: (Trans)formações urbanas em Fortaleza*. Fortaleza: Edições UFC.

FORTALEZA. 2009. *Lei nº 062 de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências*. Diário Oficial da Câmara Municipal de Fortaleza.

\_\_\_\_\_. 2013. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-For)*. HABITAFOR.

\_\_\_\_\_. *Plano Fortaleza 2040*. Fortaleza: Edições IPLANFOR.

GOHN, M. G. 2008. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola.

HARVEY, D. 2006. *Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio*. In: *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.

\_\_\_\_\_. 2012. *O direito à cidade*. Revista Lutas Sociais, v. 29, jul/dez 2012. São Paulo: PUC-SP.

IBGE. 2014. *Censo Demográfico 2010*. Disponível: <http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010RgaAdAgsn.asp>. [Acesso 10 setembro 2014].

IACOVINI, V. 2013. *Plano sem projeto (PDP-For) e projeto sem plano (VLT Parangaba/Mucuripe): descaminhos da política urbana em Fortaleza/CE*. (Monografia). Universidade Federal do Ceará.

LEHAB. 2014. *Resultados da Pesquisa de Avaliação do PMCMV na RMF*. (Relatório no prelo). Universidade Federal do Ceará.

MACHADO, E. G. 2010. *Planejamento Urbano, Participação e Democracia: o caso da Revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)*. (Tese). Universidade Federal do Ceará.

MARICATO, E. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

PEQUENO, R.; FREITAS, C. 2011. *Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza*. Rio de Janeiro: Anais XIV ENANPUR.

RUFINO, M. B. C. 2012. *A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza*. (Tese). Universidade de São Paulo.

VILLAÇA, F. 1999. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM, Edusp.

SERAFIM, L. 2013. *Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)*. (Tese). Universidade Estadual de Campinas.

SINGER, A. 2012. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia, das letras.

SOUSA, M. L. 2006. *A prisão e a Ágora. Reflexões em Torno da Democratização do Planejamento e da Gestão de Cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.