



Planejamento pelo direito à cidade e as práticas insurgentes na periferia de Fortaleza

Planning for Right to the City and insurgent practices in Fortaleza's Peryphery.

*Clarissa F. Sampaio Freitas, PPG-AUD, UFC,
urbcla@gmail.com.*

RESUMO

O movimento de redemocratização política brasileiro influenciou sobremaneira as práticas de gestão urbana do país. Introduziu um processo de institucionalização de demandas sobre o direito à cidade, expandindo e reconhecendo os limites das práticas tecnocráticas de planejamento urbano. Entretanto, simultaneamente a essa democratização da atividade de planejamento, ocorreu um desmonte dos mecanismos de responsabilidade social do Estado, relacionado com a reestruturação econômica, desregulação e privatização. Diante desse contexto o artigo tem por objetivos (1) identificar a influência da agenda conservadora nas práticas de direito à cidade institucionalizadas na periferia de Fortaleza (2) documentar as estratégias dos moradores da região organizados em movimentos sociais. Possui como método principal observação participante realizada ao longo de 03 anos de atividade de extensão acadêmica de apoio aos movimentos sociais locais, recorrendo ainda a análises espaciais e análises documentais. A observação do processo de produção do espaço na periferia de Fortaleza nas últimas duas décadas, que tem se dado em nome do direito à cidade, revela os limites do atual modelo de planejamento urbano brasileiro. A pesquisa demonstra ainda a necessidade de monitoramento e avaliação contínua dos efeitos socio-espaciais das políticas urbanas por parte de grupos localizados fora do aparato estatal, práticas que têm sido conceituadas como planejamento insurgente.

Palavras Chave: (Planejamento Insurgente, Direito à Cidade, Fortaleza)

ABSTRACT/RESUMEN

The Brazilian political re-democratization movement greatly influenced the country's urban management practices. It introduced a process of institutionalization of right to the city demands, expanding and recognizing the limits of the technocratic practices of urban planning. However, simultaneously to this democratization of planning, a dismantling of the mechanisms of social responsibility of the state, related to economic restructuring, deregulation and privatization took place. In this context, the article aims to (1) identify the influence of the conservative agenda on the practices of right to the city institutionalized in the periphery of Fortaleza (2) document the strategies of the residents of the region organized in social movements. It uses participant observation carried out during 03 years of activity of academic extension of support to the local social movements, resorting also to spatial analyzes and documentary analyzes. The observation of the process of production of space in the periphery of Fortaleza in the last two decades, which has taken place in the name of the right to the city, reveals the limits of the current Brazilian urban planning model. The research also demonstrates the need for continuous monitoring and evaluation of the socio-spatial effects of urban policies by groups located outside the state apparatus, practices that have been conceptualized as insurgent planning.

Keywords/Palabras Clave: (Insurgent Planning, Right to the City; Fortaleza)

INTRODUÇÃO

O movimento de redemocratização brasileiro, na década de 1980, influenciou sobremaneira a política de planejamento urbano do país. A aprovação da Constituição de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade e, 2001, e pela Campanha dos Planos Diretores Participativos (até 2006), representou a institucionalização de demandas pelo direito à cidade em diversos aspectos. Esse movimento de institucionalização de direitos urbanos foi acompanhado de um processo de desmonte dos mecanismos de responsabilidade social do Estado, relacionado com a reestruturação econômica, desregulação e privatização (Vainer, 2005; Martins 2006), que alguns classificam como urbanismo neoliberal. Assim, a agenda de expansão do direito à cidade sofre influencia desse movimento inverso que se deu não apenas no Brasil, mas diversas cidades latino-americanas (Martins 2006; Clichevsky, 2006). Embora seja pouco visível no debate político/acadêmico, esta influencia está bastante presente no campo das práticas urbanas que se dão em nome do direito à cidade. Este artigo busca evidenciar tal influencia, tendo como base o processo de produção do espaço de uma porção periférica da cidade de Fortaleza: a região do Grande Bom Jardim. O estudo de caso identificará os limites da política de reconhecimento de direito à cidade Brasileira, ao contrastar as intervenções estatais no território com as demandas dos moradores de assentamentos informais locais. Classificamos tais demandas como práticas de planejamento insurgentes no sentido de dialogar com a literatura internacional em planejamento urbano, que vem documentando como determinadas iniciativas de grupos sociais vulneráveis constituem mecanismos eficazes de planejamento urbano (Miraftab, 2012; Holston, 2008; Sandercock, 1998).

Entende-se por Planejamento Urbano, as políticas e mecanismos de gestão territorial visando o atendimento do interesse público, numa perspectiva de futuro. Ou seja, adota-se a definição de Friedmann (1987), segundo o qual Planejamento Urbano seria um campo de ação capaz de intervir no processo de construção da cidade com o objetivo de atender a coletividade. Tradicionalmente, planejamento urbano foi entendido como uma atividade técnica, que se apoia na produção de dados e na construção de cenários para definir intervenções urbanas “adequadas”. Nas últimas, entretanto décadas, sua dimensão política tem sido evidenciada, buscando identificar ganhadores e perdedores da aplicação de determinadas políticas. A literatura em planejamento insurgente é parte desse crescente reconhecimento de que a tarefa de definição de interesse público é árdua, ultrapassa o tecnicismo, e deve considerar os conflitos de interesses entre os diversos agentes produção da cidade (Souza, 2001). Embora essa questão do reconhecimento dos conflitos venha desde estudos pioneiros em planejamento urbano, como Advocacy Planning (Davidorff, 1965) e Equity Planning (Krumholz, 1982) e Participatory Planning, o termo insurgência inova na medida em que reconhece a atividade de grupos de moradores e usuários da cidade, como uma atividade de planejamento, a despeito da ausência de treinamento formal como planejador urbano (Miraftab, 2012 Sandercock, 1998; Holston, 2008). Busca-se aqui contribuir para esse campo de conhecimento ao relacionar um caso brasileiro com a discussão internacional de planejamento urbano progressista.

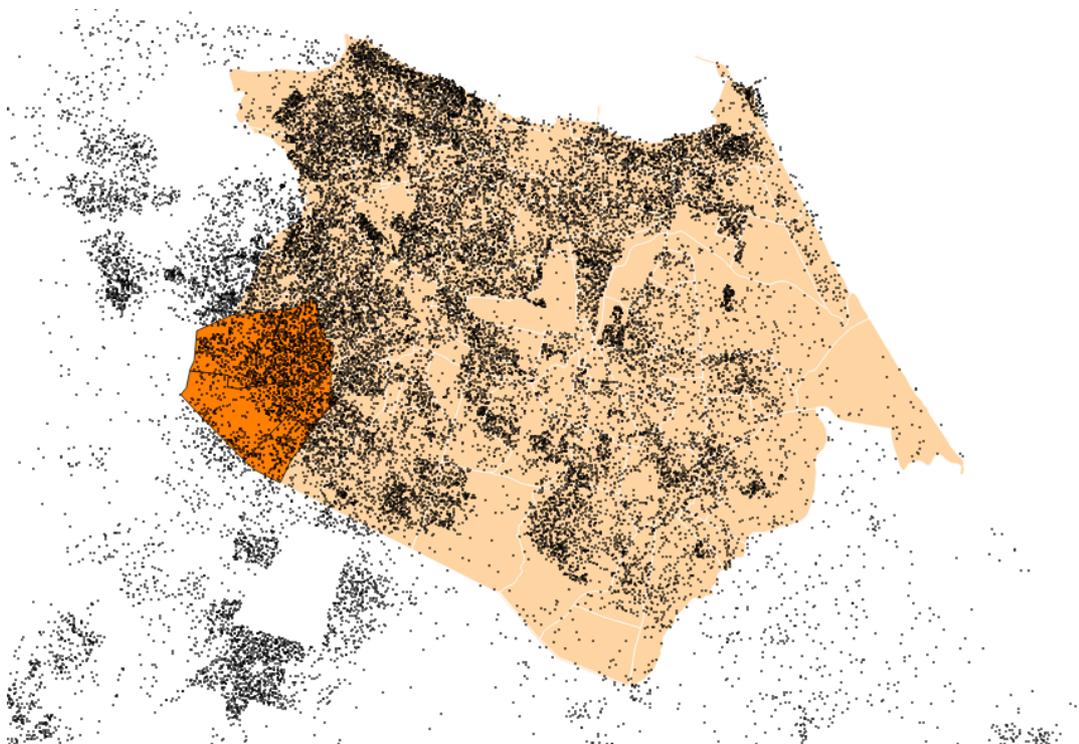
O artigo organiza-se em duas sessões. A primeira sessão apresenta o contexto urbano e político da região do Grande Bom Jardim em Fortaleza, e destaca três intervenções que foram implantadas durante o novo contexto brasileiro de ascensão do reconhecimento do direito à cidade, que se segue à redemocratização política do país. Tais iniciativas revelam-se instâncias onde a linguagem de direito à cidade tem sido recorrentemente utilizada para legitimar práticas excludentes,

incapazes de efetivar o acesso às oportunidades urbanas para grupos sociais vulneráveis. Busca-se lançar um novo olhar sobre os resultados dessas intervenções: contrariando grande parte da literatura urbana brasileira recente, argumenta-se que não seria a despeito da institucionalização do direito à cidade que tais práticas excludentes se perpetuam, mas ao contrário, as conquistas sociais têm sido instrumentalizadas com o objetivo de justificar práticas socialmente regressivas.

A segunda sessão apresenta as reações dos movimentos sociais urbanos locais a esse processo de perpetuação de políticas excludentes que se apresenta com novas roupagens. O grupo de moradores da periferia de Fortaleza organiza-se em uma estrutura de rede de associações e dissemina a compreensão dos investimentos estatais em assentamentos informais não como favores políticos, mas como dever do Estado. Crucial nesta tarefa de construir iniciativas contra-hegemônicas é a compreensão da legitimidade política e social dos assentamentos informais precários de baixa renda, e, portanto, da condição de cidadão de seus moradores. Exige-se, portanto, o cumprimento do contrato social por parte do estado, que ao classificar o assentamento informal como ilegal, exime-se das obrigações de prover serviços urbanos essenciais. Seja por meio de protestos, encontros periódicos, atividades de monitoramento ou cursos de formação, as práticas sociais dos moradores revelam um potencial de reversão da tendência estrutural de desenvolvimento urbano desigual podendo assim serem denominadas de práticas de planejamento insurgente.

1.0 A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA PERIFERIA DE FORTALEZA

A Região do Grande Bom Jardim, está localizada no limite sudoeste da cidade de Fortaleza, na porção com piores serviços de infraestrutura urbana e concentração de problemas socioambientais (ver figura 01). Os residentes possuem nível de renda e escolaridade abaixo da média da cidade, além de serem mais vulneráveis a problemas de violência urbana (Diagnostico Participativo da Comunidade, 2004; Paiva, 2007). Tais indicadores negativos trazem toda sorte de preconceitos para com seus moradores, potencializando sua condição de vulnerabilidade. A rede de esgotamento sanitário de Fortaleza ainda não se estende até a região e o serviço de transporte urbano possui qualidade bastante aquém da média da cidade. A persistência de tais problemas urbanos contrasta com a tendência de crescimento populacional superior aos bairros melhores dotados de serviços urbanos. Seu processo de urbanização se deu através de loteamentos irregulares nos espaços mais adequados, e ocupações clandestinas nos espaços menos propícios a urbanização, como as margens do Rio Maranguapinho e seus tributários (Freitas 2004). Como consequência, são raros assentamentos que apresentam anuência com as regulações urbanísticas



e fundiárias, o que os colocaria na condição de formalidade.

Figura 01 – Fortaleza com a região do Grande Bom Jardim em destaque e distorção populacional (1 ponto = 100 hab) . Fonte: sistematizado pela autora a partir dados IBGE 2010.

A Região aparece no Plano Diretor vigente em Fortaleza como Zona de Requalificação Urbana, zona definida como prioritária para receber investimentos urbanos e ações de regularização fundiária. Trata-se do Plano Diretor Participativo de 2009, fruto de um processo de intenso debate popular que se intensifica em meados da década de 2000 numa conjuntura política favorável à políticas urbanas democráticas: a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, a Campanha por Planos Diretores Participativos, e a ascensão ao poder local de um grupo político apoiado pelos movimentos de moradia da periferia (Freitas e Pequeno, 2015; Freitas, 2015-a). Após a aprovação do PDP em 2009, tal diretriz de inversão de prioridades de investimentos urbanos na direção da periferia não se efetivou, em parte devido à alteração da conjuntura política, e ao significativo processo de valorização imobiliária e financeirização do desenvolvimento urbano que a cidade atravessou no período (Rufino, 2013). A escolha de Fortaleza como uma das 12 cidades sede para a Copa do Mundo também contribuiu para a não efetivação da diretriz distributiva do Plano Diretor, na medida que os investimentos em mobilidade urbana do mundial concentraram-se nos bairros já tradicionalmente privilegiados e em seus arredores imediatos (Freitas, 2015-b; Costa et al, 2015). Busca-se aqui chamar atenção para um fator pouco reconhecido pela literatura: a influência de valores conservadores nas práticas institucionalizadas de direito à cidade.

Embora os investimentos não tenham sido direcionados para a Região do Grande Bom Jardim, após 2009, as famílias de baixa renda continuam a mudarem-se para a região, seja por meio de projetos estatais de reassentamento em grandes conjuntos habitacionais, seja por mecanismos de mercado devido ao valor relativamente baixo dos lotes informais e carentes de serviços urbanos. Esse movimento populacional também contradiz o PDP/2009 que pretendia canalizar o adensamento populacional para a Zona de Ocupação Prioritária (ZOP), a área melhor dotada de serviços urbanos e com uma grande concentração de edifícios vazios, ao redor do centro da cidade. Esse influxo populacional na região do Bom Jardim tem criado tensões significativas entre moradores antigos e novos, em torno do acesso à limitada rede de serviços existentes. São latentes as deficiências da capacidade dos postos de saúde, escolas e ônibus, frequentemente denunciadas por movimentos sociais locais. Para eles o Bom Jardim tem sido compreendido pelos gestores urbanos locais como “deposito de gente”. Eles defendem ainda que os moradores deveriam ter sido consultados sobre a viabilidade da instalação de grandes empreendimentos habitacionais que foram instalados na região após a aprovação do Plano Diretor. Entretanto, antes de apresentar as reações dos moradores aos efeitos perversos das praticas institucionalizadas de direito à cidade, é necessário avaliá-las de uma forma mais aprofundada.

1.1 O PROJETO DO RIO MARANGUAPINHO: URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS?

Conforme mencionado anteriormente, as políticas de urbanização de assentamentos precários constituem uma importante conquista social urbana no Brasil pois a mesma rompe com a praticas extremamente perversas de negação de serviços urbanos para áreas informalmente ocupadas. Diante da magnitude da ocupação informal¹ e da precariedade urbanística da região, não é surpresa o fato dela ter sido escolhida como objeto de políticas de urbanização de assentamentos

¹ Em tempo, informalidade urbanística não é sinônimo de precariedade, embora grande parte dos assentamentos urbanos precários serem informais.

precários. O Projeto de Melhorias Urbana e Ambiental do Rio Maranguapinho (PROMURB) foi concebido pelo Governo do Estado do Ceará, no início da década de 2000, como uma resposta às inúmeras enchentes ocorridas no período devido à crescente ocupação das várzeas do rio e à impermeabilização de sua bacia de contribuição. No final da década, o projeto efetivou-se com o financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O projeto costuma ser apresentado em propagandas eleitorais como a maior obra de urbanização de assentamentos precários já executada em Fortaleza. De fato, a obra prevê o reassentamento de mais de 10 mil famílias de moradores em assentamentos localizados ao longo do rio, cujo curso não se limita à região estudada, mas atravessa toda a cidade no sentido sul-norte. O projeto prevê ainda a construção de uma barragem próxima à nascente do Rio, no município vizinho de Maracanaú, com o objetivo de controlar o fluxo de águas e prevê a dragagem periódica do leito do rio. A desconstituição parcial dos assentamentos dará lugar a uma Avenida Paisagística nas duas margens do rio, atualmente parcialmente implantada.

Entretanto, a despeito de mobilidade urbana representar uma demanda significativa da população do bairro, a grande maioria das famílias residentes não dispõem de carro particular, sendo sua demanda por um passeio paisagístico bastante inferior à sua necessidade de esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais – item que não constam no projeto. Dos moradores removidos, parte deles testemunham que sua condição de moradia não melhorou significativamente: há uma rejeição das famílias por morarem em soluções verticalizadas. Dentre as reclamações destacam-se a proibição por conduzir qualquer tipo de reformas nas unidades, em particular por estabelecer usos produtivos nas unidades térreas, e dificuldades de convivência entre grupos de moradores de comunidades distintas no mesmo empreendimento. Além disso, a ausência de endereço e a iluminação pública deficiente no interior de alguns dos empreendimentos também se somam às dificuldades de acessarem os equipamentos sociais no bairro já mencionados anteriormente² (Araújo, 2015).

Os moradores que permaneceram nos assentamentos próximos ao rio após a construção das casas não receberam a titulação de suas casas nem investimentos em saneamento. Enquanto alguns desses moradores foram beneficiados com as melhorias de mobilidade viária nos assentamentos parcialmente urbanizados, outros não resistiram a processos de expulsão branca com o aumento significativo do preço da terra. Como, em alguns trechos do leito do rio, já houveram demolição das casas, mas a avenida paisagística ainda não foi construída, novas famílias ocuparam o espaço ocioso, após o pagamento a grileiros que oferecem algum tipo de proteção ilegal contra remoções³. Esses episódios revelam que controle sobre o processo de uso e ocupação do solo também não foi incrementado com a realização da intervenção.

Essa breve apreciação do investimento realizado não tem por objetivo avaliar a pertinência do mesmo. Ate porque é certo que episódios de enchentes e perdas materiais e de vidas associadas a elas foram significativamente reduzidas no período recente, em parte devido à reassentamento das famílias mais próximas da beira do rio. Argumenta-se, entretanto, que a classificação da intervenção como urbanização de assentamento precários é problemática, tendo em vista que uma porção reduzida dos supostos beneficiários possuem acesso aos serviços urbanos básicos essenciais. Na verdade, o caso da urbanização do leito do Maranguapinho assemelha-se a outros casos onde os investimentos em urbanização, na prática, são investimentos urbanos em

² A identificação de tais deficiências ocorreu através de entrevistas aos moradores reassentados realizadas em visitas de campo semestrais com os alunos da disciplina Planejamento da Paisagem no período entre 2013-2015. Elas são confirmadas na pesquisa mais aprofundada de Araújo, 2015.

³ Iden

mobilidade e valorização imobiliária com grande concentração de remoções. Entretanto, antes da ascensão da agenda do direito à cidade, tais práticas eram racionalizadas de outras formas.

Trata-se de um episódio, não incomum, onde os critérios de decisão sobre quais casas serão removidas não passam por um levantamento aprofundado das condições urbanísticas e habitacionais do assentamento, mas obedece unicamente ao desenho pré-definido do investimento viário⁴. Este tipo de limitação dos programas de urbanização também tem sido apontado em intervenções em outras cidades brasileiras como é o caso das críticas ao teleférico, na favela do Alemão no Rio de Janeiro (Toledo et al, 2015).

1.2 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DA AVENIDA OSÓRIO DE PAIVA

A mais recente estratégia de desenvolvimento urbano no Grande Bom Jardim é a Operação Urbana Consorciada da avenida Osório de Paiva, editada pela Lei Municipal 10.406 de outubro de 2015, na gestão do prefeito Roberto Claudio. Embora regulamentadas pelo Estatuto da Cidade com um mecanismo de efetivação do direito à cidade, as Operações Urbanas (OUCs) no Brasil têm demonstrado limitada capacidade redistributiva. Trata-se, talvez, do instrumento com maior influência do conservadorismo econômico na medida que se apoia em investimentos privados para atingir bem-estar coletivo. Em teoria, o instrumento consistiria num mecanismo de captura da valorização imobiliária gerada por investimentos urbanos para o setor público. Na prática, sua aplicação tem contribuído para concentrar recursos públicos (tanto capital financeiro como capacidade administrativa) em porções já privilegiadas da cidade: aquelas disputadas pelo setor imobiliário onde a permissão de construir é um patrimônio relevante. Outra crítica recorrente nas OUCs brasileiras é o fato de que seus planos partem do pressuposto que a presença de habitações de baixa renda são mecanismos de desvalorização imobiliária devendo, portanto, ser evitada (Fix, 2012; Smolka & Biderman, 2011).

Em Fortaleza, diversas OUCs foram propostas nos últimos anos, normalmente concentradas nos bairros de alta renda, ou na área de expansão da atuação do mercado imobiliário formal. A OUC Osório de Paiva aparentemente quebra esse padrão, ao localizar-se no grande Bom Jardim. Entretanto, uma análise mais cuidadosa revela que sua poligonal se concentra nas propriedades mais disputadas da região: a área de influência do corredor viário da Osório de Paiva, e das avenidas paisagísticas ao longo do rio Maranguapinho, sem, entretanto, abranger os espaços mais precários do bairro, como a ZEIS do Bom Jardim (ver figura 02). Essa exclusão impede a transferência dos investimentos arrecadados na OUC para os assentamentos precários. Agravando esse contexto, a poligonal coincide com uma Zona de Recuperação Ambiental definida pelo Plano Diretor (PDP/2009). A ZRA, na prática, rebaixou os índices construtivos em terrenos bastantes valorizados ao longo do principal eixo comercial do bairro (av Osório de Paiva) e impediu novos parcelamentos nesse território disputado, tendo como objetivo aumentar a permeabilidade da bacia do rio e proteger a qualidade ambiental da região. A OUC, na prática, acaba com esse e outros dispositivos de proteção da função socioambiental da propriedade que haviam sido previamente definidos no plano de 2009, como a proibição de faces de quadra maiores que 250m. Os argumentos da regularização dos pequenos comércios existentes ao longo da avenida Osório de Paiva e o combate à irregularidade urbanística têm sido usados pelos gestores públicos como justificativas para defender a OUC⁵. Entretanto percebe-se a ausência de esforços nesse sentido, como a sistematização dos dados dos imóveis nessa condição. Além disso a ZRA já permitia

⁴ Para o caso do Aldeia da Praia no Serviluz, em Fortaleza ver Barreira, 2013; para o caso da Vila do Mar na praia do Parambu, ver Freitas 2003.

⁵ Reunião da Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor – CPPD - em 03/08/2016

iniciativas de regularização fundiária dos imóveis existentes, e a OUC não avança nesse aspecto. Percebe-se assim uma concentração de esforços no sentido da valorização imobiliária, recorrendo sempre a uma linguagem de flexibilização, desregulação e exceção em nome da atração de novos investimentos.

Em que medida os atuais moradores serão capazes de acessar as oportunidades atraídas pela OUC é uma pergunta pertinente. Desde meados dos anos 2000, a região vem atravessando um processo de valorização imobiliária evidente, que pode ser mensurado no crescente número de ações de reintegração de posse, e denúncias de incêndios criminosos de ocupações de terrenos vazios (depoimento morador em 5/8/2016). Esses fatos indicam que a era do Bom Jardim como “deposito de gente” pode estar chegando ao fim, de uma forma bastante perversa. De fato, a produção de habitação de interesse social na região tem encontrado dificuldade de viabilização devido aos preços dos terrenos. Pesquisas recentes sobre o padrão de segregação sócioespacial de Fortaleza revelam que os novos conjuntos habitacionais e assentamentos precários tem se concentrado nas cidades vizinhas da Região Metropolitana (Costa & Pequeno, 2015), num processo que Torres e Marques denominam Hiperperiferia (Torres & Marques, 2001).

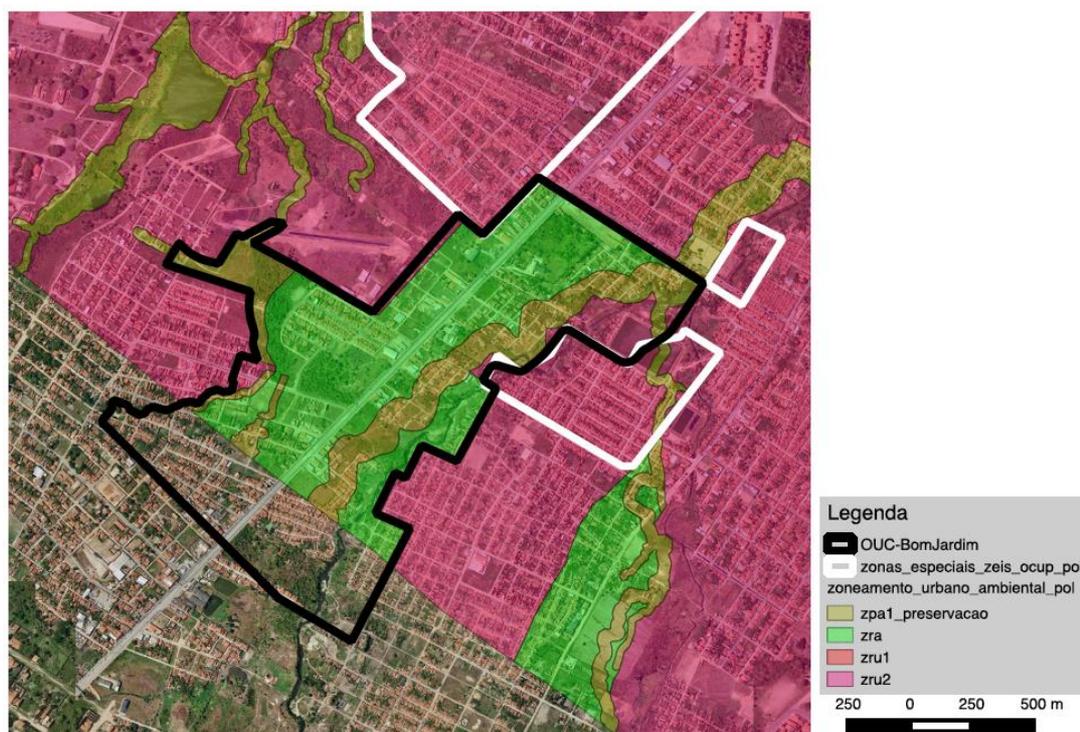


Figura 02 – poligonal da Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva. Fonte: sistematizado pela autora a partir de LEI Nº 10.403, DE 13 DE OUTUBRO DE 2015. E LEI COMPLEMENTAR Nº 062, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2009

1.3 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

A OUC reconhece a necessidade de responder às demandas por direitos à cidade de uma forma claramente retórica, sem maiores desdobramentos nesse sentido. Os dispositivos de participação

contidos no instrumento são visivelmente insuficientes, e usados para legitimar politicamente investimentos socialmente regressivos. Em outras iniciativas de investimentos municipais na região do Bom Jardim, a participação comunitária guarda uma relação de maior proximidade com a real demanda dos moradores. Esse é o caso do projeto de urbanização da Comunidade Marrocos, que foi aprovado como demanda do Orçamento Participativo de 2005, na gestão da prefeita Luiziane Lins do Partido dos Trabalhadores (PT). O projeto consiste (1) na transferência de 157 casas localizadas nas margens de um afluente do Rio Maranguapinho para um pequeno conjunto de casas construído dentro da própria comunidade, (2) na construção de um parque linear ao longo do corpo d'água, (3) na titulação dos residentes, e (4) na construção de um sistema descentralizado de coleta e tratamento esgoto. A provisão de esgotamento tinha o duplo objetivo de atender à demanda imediata dos moradores e melhorar a qualidade da água do corpo hídrico.

É difícil disputar o elevado nível de prioridade que iniciativas como essa devem possuir dentro do orçamento público. Entretanto, uma análise mais aprofundada da iniciativa sugere que a mesma foi motivada mais por uma racionalidade clientelística do que a urgência de atender as demandas dos moradores. Apenas uma pequena quantidade das casas inicialmente previstas foi construída, novas famílias ocuparam as margens liberadas no afluente, e a planta de tratamento de esgoto foi abandonada pela metade. O fato do projeto nunca ter sido concluído reforça a hipótese que o mesmo foi utilizado como mecanismo de manipulação política. O orçamento participativo, nesse caso, parece ter assumido o papel de estabilização das relações de poder, em particular no sentido de reeleger o grupo político no poder naquele momento. De fato, o processo de instrumentalização da participação em detrimento de seu caráter emancipatório em diversas cidades latino-americanas tem sido identificado há algum tempo por autores como Castells (2014). No contexto brasileiro, Kapp e Baltazar (2012) avaliam os Planos Globais Específicos desenvolvidos para a urbanização dos assentamentos informais de Belo Horizonte para afirmar que a institucionalização da participação pelas políticas de urbanização de assentamentos precários no Brasil não constituiu um passo na direção da autonomia, mas uma estratégia de desmobilização dos movimentos sociais urbanos.

De forma semelhante, os investimentos advindos do orçamento participativos na Comunidade do Marrocos parecem ter sido usados para legitimar a agenda política de um grupo específico no poder. Foram, portanto, incapazes de transformar as condições estruturais de vulnerabilidade sócio-espacial dos assentamentos precários da periferia de Fortaleza. Arão (2012) possui uma avaliação convergente. Baseando-se em entrevistas com os moradores da comunidade e observação participante das reuniões do Orçamento Participativo, a autora defende que as audiências públicas consistiam em instrumentos de legitimação política de decisões que haviam sido tomadas previamente a portas fechadas. Ela descreve como os moradores não eram munidos de parâmetros e informações necessárias para a compreensão do que estava sendo discutido e votado nas audiências. Ela vai além, ao sugerir que a gestão do PT em Fortaleza (2004-2012) utilizava o orçamento participativo (OP) para aliviar os gestores públicos de suas responsabilidades ao canalizar as demandas dos moradores das periferias para o OP, sem se comprometer em honrar com o compromisso de realizar os investimentos escolhidos até o final. Em síntese, o investimento na Comunidade Marrocos em particular, e o Orçamento Participativo de forma geral, sugerem que a rotinização da participação popular contribuiu para neutralizar as lutas comunitárias e ampliar o controle do estado sobre os movimentos sociais.

2.0 PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO URBANO INSURGENTES

Essa breve análise de três intervenções urbanas conduzidos no grande Bom Jardim em nome do direito à cidade revela os limites da institucionalização das demandas por direito à cidade no contexto da redemocratização política brasileira. Revelam ainda a influência da agenda conservadora nas políticas urbanas por direito à cidade, que são frequentemente compreendidas como inerentemente progressistas. A linguagem mais fluida do neoliberalismo, o que Miraftab (2009) denomina “formas neoliberais de dominação pela inclusão⁶”, está bastante presente nas intervenções analisadas. Enquanto cada um desses três episódios foi implementado por administrações com distintas afiliações político/partidárias, é possível identificar valores e racionalidades associadas com modos de governança neoliberal: dependência no setor privado para ofertar serviços essenciais, liberdade de escolha do consumidor, flexibilidade, descentralização e participação. Tais valores influenciaram o Estatuto de Cidade. Embora de forma menos evidente do que no nível local, estratégias de parcerias com o setor privado, flexibilização e aceitação de assentamentos informais sem critérios claramente delimitados sobre sua definição, a confiança cega em processos participativos como se fossem um fim em si mesmo ajudaram a disseminar a aceitação de novas formas de dominação, mesmo que de forma não deliberada.

Reconhecer os limites das políticas públicas de direito à cidade não significa opor-se às estratégias de planejamento incluyente postas em práticas por inúmeras administrações locais progressistas no Brasil, muito menos questionar a definição do problema urbano como uma questão de não efetivação de direitos. Nossa intenção é simplesmente aumentar a percepção sobre a instrumentalização de determinadas estratégias discursivas. Buscamos ainda defender a necessidade de uma ação permanente dos movimentos sociais urbanos no sentido de monitorar a ação do Estado no desenvolvimento urbano de forma autônoma. Essa é a verdadeira insurgência dos movimentos urbanos brasileiros: a atitude de não desistir do confronto político quando necessário.

Diante do contexto de intervenções urbanísticas com efeitos perversos no grande Bom Jardim, alguns grupos de moradores - através de ONGs, movimento sociais e/ou associações comunitárias - tem conduzido práticas de planejamento insurgente. Organizados em torno de uma rede de associações, denominada Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim, eles conduzem encontros periódicos que tem por objetivo definir estratégias de ação para assegurar-se da responsabilidade do Estado perante o cidadão, morador daquela região periférica. Enquanto esta parece não ser uma ação com grandes potenciais transformadores, trabalhar na forma de coletividade de movimentos funciona como um mecanismo de prevenir cooptação de associações isoladas, um processo muito recorrente na política urbana da América Latina, dado o alto grau de informalidade de suas cidades. As reuniões periódicas também reforçam a consciência dos moradores como cidadãos, uma compreensão frequentemente esquecida em sua experiência cotidiana de morador de assentamentos informais localizados na periferia de Fortaleza. Vários são os fatores que os colocam na posição de cidadãos de segunda classe: seja a ausência de serviços urbanos devido a sua condição de morador de assentamento informal, seja o seu limitado acesso a instituições de proteção social devido aos baixos níveis de educação formal, dentre outros. Cotidianamente as melhorias urbanísticas e sociais são apresentadas no território como um favor, e não como direito. Esse entendimento tem sido frequentemente desconstruído pelos membros da Rede DLIS.

⁶ Tradução livre da autora: “neoliberal forms of dominance through inclusion” no original.

As associações e lideranças comunitárias da rede DLIS organizam-se em torno de comitês temáticos, responsáveis por monitorar a ação do Estado no território por meio da avaliação de políticas setoriais. Estas vão desde a política de saúde, segurança e educação, à moradia, saneamento e proteção ambiental. Cada comitê prepara o objetivo inicialmente apresentado por determinada política estatal com os seus reais efeitos no território, elaborando relatórios que são apresentados para o grupo todo. Vários dessas investigações são também publicadas na internet em Blogs e redes sociais, de forma a atingir uma maior audiência possível. Gestores públicos são frequentemente chamados para responder às questões identificadas em tais relatórios. Na eleição municipal de 2012, a rede organizou um momento com todos os candidatos a prefeito, que ouviram a apresentação da Plataforma de lutas comunitárias dos moradores e assinaram um documento de que se eleitos eles se comprometiam a honrar com aqueles compromissos.

Algumas associações são financiadas por organizações internacionais como o CDVHS (Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza) que recebe apoio da ONG alemã MISEROR. Outras associações contam com apoiadores locais como grupos de pesquisa e extensão das universidades. Em alguns casos os movimentos ampliam seu escopo de atuação, e se aliam com movimentos de outros bairros que possuem agenda política complementares. Em todos os casos a compreensão de sua condição de cidadão, membros de uma coletividade, que possuem direitos e deveres perante a sociedade está presente.

Um aspecto que diferencia este grupo de outras organizações de direitos urbanos é a sua percepção da relação entre direitos e deveres, ou seja, o significado de cidadania. Sua demanda por direitos advém da compreensão de que suas obrigações/ deveres perante a coletividade são continuamente realizadas. Assim, para eles o Estado, representante formal do interesse coletivo, falha ao não efetivar direitos desse grupo. Seus membros são capazes de enxergar os componentes estruturais ausentes nas práticas estatais contemporâneas. O fato de que as iniciativas de participação popular não constituíram um movimento emancipatório; o fato de que investimentos urbanos sem mecanismos de proteção dos residentes vulneráveis a remoções de mercado não trazem benefícios à comunidade. Uma de suas iniciativas recentes ilustra esse ponto: eles têm lutado por controle urbanístico. Isso pode soar contraditório: como um grupo de residentes informais, moradores de assentamentos que não respeitam diversas regras de uso e ocupação do solo, lutam por controle urbanístico? Sua motivação vem da percepção de que esta situação de informalidade urbana potencializa a pressão por ocupação dos poucos espaços livre públicos existentes no bairro. Assim, para além de sua tradicional demanda por regularização fundiária, eles demandam por controle urbanístico de modo a proteger os espaços públicos remanescentes. Sua luta é especialmente contra os grileiros, promotores de ocupação irregular para fins lucrativos/especulativos. O governo municipal tem sido omissos nesse aspecto: em um pronunciamento na margem de uma área recém delimitada parque municipal o atual prefeito reconheceu essa dificuldade, afirmando que a prefeitura não tem a capacidade administrativa para essa tarefa, e transferindo esse fardo para os moradores da comunidade (Roberto Claudio, October 2015).

Se, por um lado, os integrantes da rede DLIS dialogam com os representantes do Estado, por outro lado, o poder público nem sempre é visto como um aliado. As práticas de estatais – em diversas políticas setoriais - costumam agir na direção contrária a seus interesses. Diante desta percepção os membros agem de uma forma que podemos conceituar com cooperação seletiva com o Estado. A decisão de cooperar ou não resulta de uma avaliação cuidadosa sobre cada caso, numa atitude que Miraftab (2012) denomina de “resorting to invited and invented spaces of participation” (espaços de participação convidados ou inventados). Além disso, nem todos os espaços

convidados são utilizados, tendo em vista que os membros reconhecem que a sua presença em determinados espaços de participação pode ser usada para legitimar práticas excludentes.

Durante 3 anos de “observação participante” das práticas desse grupo, esta consciência ficou clara em vários momentos. Um deles foi a ocasião onde eles foram convidados a participar das discussões sobre a revisão do Plano Diretor de Fortaleza (PDP/2009), que havia sido aprovado em um amplo processo participativo, e como vimos, seletivamente implementado. Como vários dos membros da Rede DLIS haviam participado da discussão do PDP/2009, eles perceberam que a aprovação de uma legislação progressiva não encerra a luta por direitos, mas inicia. Assim, quando eles foram convidados para participar de sua revisão, a resposta foi negativa, pois eles não haviam sido questionados sobre a pertinência de revisar um plano que representava uma série de conquistas sociais. Para eles o plano não deveria ser revisado, mas implementado. (Encontro do comitê de regulamentação das ZEIS de Fortaleza realizado em 11/06/2015).

Esta atitude demonstra como eles definem sua própria agenda política e não esperam pelos seus representantes eleitos para fazê-lo. Essa independência, a despeito da sua afiliação político partidária (que é declaradamente diversa) lhes permite organizar confrontos políticos e protestos quando considerados necessários. A luta pela implementação da ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), sua participação efetiva nos protestos contra os investimentos da Copa, tanto em 2013 quanto em 2014, a elaboração e publicação de relatórios apontando as promessas não cumpridas do Projeto de melhorias no Rio Maranguapinho usando os dados produzidos pelos moradores, as várias instâncias onde a informação oficial foi questionada, constituem ações coletivas de confronto político com o estado. Estas demonstram que o conflito é parte inerente de um planejamento contra-hegemônico, ou seja, insurgente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo identificou formas de instrumentalização do discurso do direito à cidade por parte das políticas urbanas aplicadas na periferia de Fortaleza, documentando ainda as práticas insurgentes dos moradores da região.

A questão da manipulação do discurso incluído fica evidente nos três casos de intervenções urbanas analisadas. Operação Consorciada, Orçamento Participativo e Urbanização de favelas eram práticas virtualmente inexistentes no período anterior à redemocratização política Brasileira, e costumam estar associadas à luta pela reforma urbana e efetivação do direito à cidade que se intensifica na década de 1980. Embora nunca seja demais afirmar que nem todas as práticas em nome do direito à cidade possuem efeitos regressivos, é importante reconhecer que tais efeitos são mais recorrentes do que a literatura urbana brasileira tem documentado. Costuma-se erroneamente adotar como pressuposto que a invocação ao Estatuto da Cidade produz práticas inerentemente progressistas, sem reconhecer suas estratégias flexíveis, participativas e desregulamentadoras. Deparamos frequentemente com construções analíticas que sugerem que apesar do Estatuto da Cidade, nossa intervenção sobre a cidade continua socialmente regressiva. De certa forma, a perspectiva apresentada aqui contradiz essa formulação. Casos como os descritos aqui, são mais recorrentes do que parecem à primeira vista, e constituem estratégias fluídas de dominação do neoliberalismo presente no próprio Estatuto da Cidade.

A descrição das reações a tais práticas por parte dos moradores do Grande Bom Jardim responde ao segundo objetivo do artigo de identificar modelos alternativos de planejamento, formado por práticas contra-hegemonias de atores vulneráveis. As ações dos moradores do Bom Jardim podem ser classificadas como estratégias de planejamento urbano, conforme conceituado pela

literatura. Trata-se de planejamento, que de acordo com Friedmann define-se por ações capazes de intervir no processo de construção do ambiente urbano no sentido de atender demandas coletivas (1987). São insurgentes não apenas porque a fonte de poder de tais ações localiza-se fora do aparato estatal, mas principalmente porque as reações dos moradores respondem a “estratégias neoliberais de dominação por inclusão” (Miraftab, 2009:32), sendo estas presentes no próprio Estatuto da Cidade.

REFERÊNCIAS

- ARÃO, M. R. M. de S. Orçamento Participativo em Fortaleza: Práticas e Percepções. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Sociologia, UFC. 2012.
- ARAUJO, Josileine. Mobilidades Habitacionais: Práticas e Fluxos de Saídas dos Moradores nos Residenciais Juraci Magalhães e Miguel Arraes. Dissertação defendida no Programa de Mestrado em Ciências Sociais da UFC. 2015.
- CASTELLS, M. (2014). Squatters and the state: The dialectics between social integration and social change (case studies in Lima, Mexico, and Santiago de Chile). In F. Miraftab & N. Kudva (Eds.), *Cities of the global South reader* (pp. 277–294). New York, NY: Routledge.
- CLICHEVSKY, Nora. Previendo la informalidad urbana en América latina y el Caribe, 63, ISBN 92-1-322858-9 ISSN electrónico 1680-8886. Serie Medio Ambiente y Desarrollo Nº 124, CEPAL / Naciones Unidas, mayo 2006, Santiago de Chile, Chile.
- COSTA, M. C. L. (Org.) ; PEQUENO, L. R. B. (Org.) ; PINHEIRO, V. (Org.) . Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014. 1. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2015. 324p
- COSTA, M. C. L. (Org.) ; PEQUENO, L. R. B. (Org.) . Fortaleza: Transformações da Ordem Urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. v. 12. 450p .
- DAVIDOFF, Paul 1965. "Advocacy and Pluralism in Planning," JAIP, Vol. 31, No. 4, pp. 331-337.
- Diagnostico Socio-participativo do Grande Bom Jardim. Centro de Defesa da Vida Hebert de Souza; Laboratorio de Gestão Pública e Desenvolvimento Urbano - UECE. 2004.
- FREITAS, C. F. S. (b) Megaeventos e Informalidade Urbana: discutindo o direito à cidade em Fortaleza. *Arquitextos* (São Paulo), v. 186, p. 186.00, 2015.
- FREITAS, C. F. S. Fighting for Planning for the First Time, in Fortaleza, Brazil. *Progressive Planning*, v. 204, p. 11-14, 2015.
- FREITAS, C. F. S.; PEQUENO, L. R. B. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: Avanços e Retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, v. 17, p. 45-59, 2015.
- FREITAS, C. F. S.. A produção desequilibrada do meio ambiente urbano de Fortaleza e o o papel do movimento ambientalista. In: *II Encontro Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade*, 2004, Indaiatuba. Anais do II encontro da Anppas, 2004.
- FRIEDMANN, John. 1987. *Planning in the Public Domain: from knowledge to action*. Princeton University Press.

- HOLSTON, J.. *Insurgent citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2008.
- KAPP, Silke; BALTAZAR DOS SANTOS, Ana Paula. *The Paradox of Participation: A Case Study on Urban Planning in Favelas and a Plea for Autonomy*. *Bulletin of Latin American Research*, v. 1, p. no-no, 2012.
- KRUMHOLZ, Norman. 1982 *A Retrospective View of Equity Planning Cleveland 1969- 1979* *Journal of American Institute of Certified Planners* Vol.48 1982
- Lei Municipal 10.406 de 13 de outubro de 2015. Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva na área que indica, prevendo mecanismos para sua implantação e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- MARTINS, M. L. R.. *Globalização, Informalidade e Regulação em Cidades Latino-Americanas*. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 8, p. 41-60, 2006.
- MIRAFETAB, F. 2009. "Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South (PDF)." *Planning Theory* 8(1): 32-50.
- MIRAFETAB, F. 2012. "Planning and Citizenship" in Rachel Weber and Randall Crane (eds.) *Oxford Handbook of Urban Planning*. Oxford University Press. Chapter 38, pp. 1180-1204.
- PAIVA, L. F. S. *Contingências da Violência em um território estigmatizado*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Sociologia, UFC. 2007.
- RUFINO, M. B. C.. *Mudança na produção imobiliária residencial em Fortaleza: a reestruturação do setor e seus significados*. In: Adauto Lúcio Cardoso. (Org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. 1ed. Rio de Janeiro: Adauto Lucio Cardoso, 2013, v. 1, p. 301-323.
- SANDERCOCK, Leonie 1998 *Introduction: Framing insurgent historiographies for Planning*. In Sandercock, Leonie: *Making the invisible visible*. University of California Press. Berkeley, CA. Pp. 1:36
- SMOLKA, M. ; BIDERMAN, C. *Housing Informality: an Economist's Perspective on Urban Planning*. Lincoln Institute of Land Policy. 2011.
- SOUZA, Marcelo Lopes de, 2001. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanas*. Ed. Bertrand Brasil Rio de Janeiro, RJ.
- TOLEDO, L. C. M. ; VRCIBRADIC, P. ; NATIVIDADE, V. . *Repensando as Habitações de Interesse Social*. 1. ed. Rio De Janeiro: Letra Capital, 2014. v. 1. 96p.
- TORRES, Haroldo; Marques, Eduardo; *Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano*, *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, 4,,49-70,2001.
- VAINER, C. B.. *Planejamento Urbano e Democrático no Brasil*. In: Erba; Oliveira; Lima Jr.. (Org.). *cadastro Multifinalitário como instrumento de busca da política fiscal urbana*. Rio de Janeiro: , 2005, v. , p. 131-139.

