

Planejamento Insurgente?

Insights de duas décadas do Direito à Cidade em Fortaleza, Brasil

Clarissa F. Sampaio Freitas

Texto originalmente publicado: Clarissa F. Sampaio Freitas (2019) Insurgent planning?, City, 23:3, 285-305, DOI: 10.1080/13604813.2019.1648030

Resumo

Em que condições planejamento pode ser transformador? Embora a produção acadêmica demonstre um ceticismo quanto ao poder transformador das políticas de planejamento urbano, esse artigo reflete sobre as possibilidades do planejamento como facilitador de mudanças socioespaciais urbanas. Investiga o processo de institucionalização da noção do direito à cidade no Brasil e seus efeitos na vida diária dos moradores de assentamentos precários em Fortaleza. Fazendo uso da literatura sobre o Planejamento Insurgente, a pesquisa examina o processo contraditório entre os pressupostos de inclusão contidos no arcabouço jurídico e a realidade material de exclusão. De um lado, o artigo revela uma associação entre políticas públicas que envolvem o direito à cidade e ideologias neoliberais, neutralizando ganhos políticos dos movimentos sociais anteriores. De outro lado, alguns moradores atentos às práticas urbanas do poder público, têm adotado uma postura de não desistir do confronto político, atitude que demonstra ser um caminho eficiente na materialização da redistribuição dos recursos urbanos para os excluídos. Os resultados discutidos, são frutos de uma pesquisa de campo e observação participante das lutas dos moradores de assentamentos informais para alcançar condições de vida dignas numa região periférica de Fortaleza, conhecida como Grande Bom Jardim.

Palavras-chave: Direito à Cidade, Planejamento Insurgente, Fortaleza

Introdução

O processo brasileiro de institucionalização da noção do Direito à Cidade nas políticas públicas de planejamento urbano revela obstáculos e potencialidades do planejamento como facilitador de uma mudança urbana duradoura. O caso do Brasil será usado aqui para refletir como, e em que circunstâncias o planejamento pode ser transformador? Para avaliar esta questão, serão utilizados tanto os estudos urbanos críticos quanto a teoria do planejamento, apesar de historicamente haver tensões entre estas duas correntes. Os primeiros demonstram um ceticismo geral quanto ao planejamento, pois os caminhos pelos quais este foi aplicado tendem a funcionar mais como um instrumento de manutenção do sistema do que de transformação. Como um resultado desse ceticismo, muitos acadêmicos dispensam o campo do planejamento urbano como um possível caminho para políticas transformadoras. Alguns teóricos do planejamento têm, no entanto, tentado mudar essa perspectiva, conceituando um planejamento transformador/radical através da noção de insurgência (i.e. Miraftab, 2012; Sandercock, 1998) e autonomia (Souza, 2006). Adota-se aqui a conceituação de Friedman (1987) - do planejamento como um campo de ação capaz de intervir no processo construção da cidade visando o interesse público. Tal noção amplia o escopo do planejamento, ao incluir práticas que também ocorrem fora do aparato estatal. Para esses autores, planejamento não é apenas uma atividade estatal, mas também uma prática realizada por cidadãos fora dos processos formais. A habilidade desses agentes não-estatais em manter uma postura avaliativa das práticas do estado, particularmente em regimes democráticos e neoliberais, é descrita aqui como uma condição necessária para uma transformação social positiva e persistente no processo de urbanização.

Autores afiliados à noção de planejamento insurgente baseiam-se em conflitos urbanos localizados em diferentes contextos espaciais e políticos ao redor do mundo. A atual reflexão sobre a experiência inovadora de planejamento brasileiro investiga quais políticas urbanas implementadas em nome do direito à cidade podem ser classificadas como planejamento insurgente. Embora a noção de Direito à Cidade tenha sido concebida originalmente para questionar as políticas urbanas tecnocráticas e excludentes do período da ditadura militar no Brasil (1964-85), o artigo argumenta que a incorporação gradual de valores neoliberais na prática de planejamento atual é responsável por esconder esse potencial transformador. Além disso, apesar da referência à visão utópica de Lefebvre (1968), a prática de planejamento formal em nome do Direito à Cidade tem apresentado pouca capacidade de expandir substancialmente direitos da parcela da população tradicionalmente excluída. Uma consciência crescente dos impactos decepcionantes das novas medidas de inclusão tem provocado um sentimento de decepção entre os planejadores progressistas brasileiros, uma crença de que o planejamento nunca será capaz de enfrentar o desafio dos problemas urbanos estruturais. Como resposta à esse sentimento de imobilidade, este artigo sugere que a associação entre práticas de planejamento inclusivas e fluídas com ideologias neoliberais têm desempenhado um papel significativo na neutralização desse potencial transformador. Nesse sentido, o planejamento urbano brasileiro tem falhado devido a um processo de manipulação da linguagem da inclusão, e não apesar dos esforços de inclusão, como a literatura brasileira tende a colocar. Sob tais circunstâncias, atitudes como a dos habitantes do Grande Bom Jardim de fiscalizar os resultados

das práticas estatais e não desistir do confronto político quando considerado necessário, têm se provado um caminho eficiente para escapar da armadilha do planejamento incluyente sem resultados concretos.

O caso de Fortaleza, quinta maior cidade do Brasil, ilustra esse ponto. Possuindo um desenvolvimento semelhante a outras cidades brasileiras, o planejamento local baseou-se crescentemente na noção do Direito à Cidade, usando uma linguagem da inclusão, participação e compartilhamento de responsabilidades para justificar medidas que restringem a cidadania material aos proprietários e investidores urbanos. Em resposta ao fracasso do planejamento estatal, que cumpre apenas superficialmente as promessas de inclusão, as práticas não-oficiais, insurgentes e conflituosas de grupos organizados têm sido capazes de mudar equilíbrio de forças na direção do interesse público de uma série de maneiras. Organizados através de associações, coletivos e comitês temáticos para monitorar a implementação das políticas públicas, os moradores da periferia de Fortaleza têm buscado efetivar seus direitos sobre o espaço urbano, os quais são, pela experiência dessa população, diariamente negados a eles. Em resposta ao obstáculo aparentemente insuperável de acessar serviços urbanos básicos, movimentos de base tem continuamente recusado estratégias governamentais de responsabilização do estado. Tais práticas demonstram um maior potencial transformador que as políticas estatais ‘inovadoras’ - como a legalização da posse de terra, a participação pública na tomada de decisão e as parcerias público-privadas - as quais se utilizam da linguagem inclusiva do Direito à Cidade. Nesse sentido, é possível atribuir o status de ‘planejadores insurgentes’ aos moradores, status esse que foi gradualmente desaparecendo no planejamento estatal brasileiro a despeito de sua linguagem de inclusão. As atitudes desses moradores nos mostram que, no atual contexto político e econômico de diminuição do papel do estado, o planejamento não pode ser prerrogativa única dos planejadores profissionais. Além disso, se considerarmos o surgimento da utopia do Direito à Cidade no Brasil, o caso de Fortaleza contribui para entender como a insurgência não é uma condição formal/rígida de um conjunto de práticas, mas ao invés disso uma atitude fluida e complexa que responde à natureza cambiante de poder das relações estado / sociedade civil.

Para explorar esta questão o artigo possui a seguinte estrutura. Inicia-se com uma discussão conceitual acerca do Direito à Cidade, planejamento e insurgência. A segunda seção apresenta a nova geração de planos diretores municipais brasileiros elaborados de forma a seguir a orientações federais do Direito à Cidade. A terceira seção discute três recentes políticas de planejamento incluyentes implementadas na periferia de Fortaleza que não trouxeram grandes avanços de acesso à cidade. A quarta seção se volta para as práticas dos movimentos sociais oferecendo uma breve descrição de suas estratégias políticas para visibilizar suas demandas e explorar o seu potencial transformador.

Trata-se de um estudo com metodologias mistas baseado na prática diária da autora como ativista acadêmica. Em 2013, um grupo de líderes locais da periferia sudoeste de Fortaleza, conhecido como Grande Bom Jardim a convidou para ajudá-los a atualizar seu censo comunitário. Com o suporte do ArqPET-UFC (Programa de Educação Tutorial de Arquitetura e Urbanismo da UFC) uma relação frutífera foi desenvolvida entre a universidade, os moradores e suas organizações, expandindo o escopo das atividades extensionistas no campo. Trabalhando

com um grupo de estudantes, a universidade tornou-se uma espécie de ‘consultores técnicos das questões de planejamento urbano’, ajudando a explicar a incidência dos planos urbanos vigentes sobre o território, mapeando as áreas verdes que os moradores estão lutando para proteger, dando suporte à sua campanha pela preservação do ambiente, e acompanhando-os em encontros com agências de planejamento. Isso envolveu interação pessoal pelo menos duas vezes ao mês, e participação em seus diversos grupos de mídias sociais. Visitas de campo com estudantes da universidade também foram realizadas a cada semestre. Entre 2016 e 2018, a presença da autora em campo intensificou-se quando esta coordenou um grupo de pesquisa que desenvolveu um Plano Popular para uma porção do território definido como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social). Este plano teve como objetivo pressionar agências municipais de planejamento a priorizar a alocação de investimentos nessa região esquecida. Portanto, as principais metodologias usadas aqui são: (1) observação participante em audiências públicas, reuniões comunitárias e grupos de mídias sociais; (2) entrevistas informais com a população afetada e agentes políticos; (3) análise documental e (4) um grande esforço para espacializar a informação¹.

1 Direito à cidade, planejamento e insurgência

Direito à Cidade

Desde do conceito original desenvolvido pelo filósofo francês Henry Lefebvre, movimentos sociais e organizações políticas ao redor do mundo têm se utilizado do Direito à Cidade como um apelo para a construção de um processo de desenvolvimento urbano mais humano (Schmid, 2012). Através desse conceito, insatisfações urbanas denunciaram a habilidade do estado moderno em reduzir acesso a diversidade urbana e a oportunidades, promovendo gentrificação. Outros têm lutado por tolerância de vida pública. Rebeliões em bairros negligenciados de cidades ricas invocaram o Direito à Cidade, moradores do hemisfério sul também evocam o conceito para lutar contra a destruição das comunidades tradicionais, contra as remoções de assentamentos informais e a desigualdade existente na alocação dos investimentos feitos ao longo do espaço urbano.

Como o grande escopo dessa agenda política nos diz, o direito à cidade não é um simples apelo por necessidades básicas e melhoramentos nas condições materiais de vida. É um apelo pelo acesso à recursos urbanos para todos os habitantes através da realização de caminhos alternativos de vida (Marcuse, 2009). Os recursos imateriais da cidade (como as possibilidades de encontros com o diferente, o acesso a localizações centrais e ter voz em debates públicos)

¹ Informação espacial na periferia de uma cidade periférica é um grande desafio. Eu escrevi em outro artigo (Freitas, Gomes e Borges 2013) sobre como a ausência da boa qualidade de dados geográficos é um elemento chave de perpetuação de condições desiguais no espaço urbano brasileiro. Além disso, produzir informação que está faltando nas agências oficiais de informação se tornou um componente majoritário na nossa pesquisa de grupos estratégicos para mobilização de moradores e suporte às suas reivindicações.

são também caminhos alternativos e não devem ser negligenciados (Lefebvre, 1968). O direito à cidade se tornou uma linguagem da crise urbana, uma crítica aos padrões de modernização da vida e do espaço urbano que parecem inevitavelmente caminhar para uma homogeneização e exclusão. É uma utopia necessária para um processo diferente de construção e re-construção da cidade.

No pensamento de Lefebvre, o termo “direito” vai além da conotação liberal dos direitos individuais, se aproximando da noção dos direitos sociais e coletivos (Fernandes, 2007; Marcuse, 2009; Schmid, 2012), autogestão e empoderamento. Usado como um comprometimento moral para ser abordado em situações de injustiças urbanas em diferentes contextos ao redor do globo, o seu significado têm sido ferozmente disputado entre os diversos atores. A dimensão política do termo, portanto, não deve ser negligenciada.

Enquanto os significados atribuídos ao direito à cidade não têm sido sempre homogêneos (Schmid, 2012; Purcell, 2014), há uma convergência acerca da crítica ferrenha sobre as desigualdades geradas pelo processo de desenvolvimento capitalista no dia a dia de grupos vulneráveis. O slogan de Marcuse (2009) ‘cidade para as pessoas e não para o lucro’ representa este terreno comum conforme verificado abaixo:

“O argumento aqui é que há uma convergência de todos os grupos, coalizões, alianças, movimentos, assembleias em torno de uma série de objetivos comuns, que veem o capitalismo como um inimigo em comum e o direito à cidade como a sua causa em comum.”

Além dessa crítica fundamental da urbanização capitalista, outra característica determinante do da noção de Direito à Cidade é sua crença no poder de transformador do espaço. Embora com diferentes ênfases (ver Iveson, 2011), para Lefebvre e outros, os padrões atuais de injustiça espacial urbana não são mero resultado do desequilíbrio de poder entre grupos sociais, mas são considerados uma dimensão ativa de construção e perpetuação dos problemas (Lefebvre, 1968; Soja, 2010). Dessa forma, a cidade reivindicada no slogan possui uma forma espacial definida, e sua transformação influencia ativamente as injustiças sociais existentes, seja para criar mais injustiça ou para responder a elas. Não podemos, entretanto, nos limitar aos aspectos da formais da cidade, e devemos estar constantemente conscientes dos processos que produzem e reproduzem o espaço urbano (Marcuse, 2009). Esse processo é mediado pelo planejamento.

Planejamento

Tradicionalmente, o estado gerencia a urbanização através de políticas de planejamento. Aparentemente, a regulação da propriedade privada e a alocação espacial de investimentos públicos seguem as orientações dos planos. Como um campo de ação capaz de intervir no ambiente-construído para atender o interesse público (Friedmann, 1987), o planejamento tem duas características: um componente técnico - que frequentemente faz uso de dados quantitativos para identificar cenários futuros de intervenção - e um componente político. Este último é frequentemente escondido por um planejamento estreitamente ligado aos projetos de desenvolvimento do estado, porque a noção de interesse público é definida pelas visões do

estado para a sociedade. Nesse sentido, pertencer a esta sociedade é uma condição para ter seus interesses considerados pelas políticas de planejamento. Percebe-se assim que questões de cidadania desempenham um papel central nos debates sobre teoria do planejamento. Nas democracias liberais, os cidadãos possuem direitos e obrigações para com a coletividade, representada idealmente pelo estado que teria como objetivo principal cumprir as expectativas dos seus membros. Essa é a noção tradicional de contrato social. Com essa estrutura política mais ampla, o planejamento urbano é uma importante ferramenta estatal para coordenar e regular ações individuais no processo de produção do ambiente construído, garantindo que o interesse público esteja sendo alcançado.

Neste contexto, uma questão de relevância crescente no debate da teoria do planejamento é: Como os representantes do estado com pouquíssima legitimidade podem planejar por todos os setores da sociedade? Estudos baseados em cidades latinoamericanas (Friedmann, 1987; Kowarick 1983; Maricato 1979) além de estudos urbanos pós-coloniais mais recentes (Robinson 2014; Watson 2012) documentaram a contribuição do planejamento tradicional no crescimento de severas desigualdades sócio-espaciais de grandes cidades do hemisfério sul. Esta crítica da prática de planejamento nos países periféricos converge com o ceticismo respeito da capacidade do planejamento estatal em atender demandas das comunidades vulneráveis das cidades dos países desenvolvidos presente em autores como Angotti & Morse 2017 e Harwood, 2005, por exemplo. Teóricos do planejamento radical há muito tempo reconhecem que o planejamento, muitas vezes, serve para perpetuar desigualdades de poder existentes, e têm buscado investigar como o planejamento pode ser usado para iniciativas transformadoras. Tais perspectivas têm prosperado em círculos acadêmicos, mas a sua natureza contra-hegemônica criou dificuldades óbvias quanto a sua adoção pelos governos. Percebe-se no entanto alguma influencia, ainda que tímida de termos como equity planning (Krumholz 1982), advocacy planning (Davidoff, 1965), planejamento participativo, e práticas de desenvolvimento comunitário tem sido capaz de influenciar em algumas práticas mainstream de planejamento.

Debates acadêmicos recentes desenvolveram o conceito de planejamento insurgente (Holston, 2008; Miraftab, 2009, 2012; Sandercock, 1998; Shrestha and Aranya, 2015; Souza, 2006). Enquanto não exclusivo à contextos específicos, o planejamento insurgente se afasta de outras práticas de planejamento radical pela sua ênfase ações apartadas do estado (Miraftab, 2012). Nessa nova abordagem, os atores das práticas de planejamento não são profissionais treinados contratados pelo estado para elaborar políticas voltadas para o interesse público (Miraftab, 2012; Souza, 2001). A mensagem da insurgência é, portanto, uma de determinação e resistência. Atividades conduzidas por cidadãos marginalizados determinados a transformar políticas urbanas para alcançar suas necessidades - que pode ou não serem apoiadas por planejadores profissionais - têm sido entendidas como práticas de planejamento insurgente. Embora alguns possam definir insurgência como qualquer desafio à ordem formal/dominante independentemente da habilidade de gerar resultados inclusivos, eu me alinho com Sandercock (1998) e Holston (2008) me referindo à insurgência como a habilidade de expandir direitos dos cidadãos para grupos vulneráveis.

Planejamento insurgente é, portanto, um processo radical que necessariamente questiona o desenvolvimento urbano estruturalmente desigual que têm caracterizado o modelo dominante

de produção do espaço urbano. Nesse sentido, o Planejamento Insurgente apresenta uma convergência clara com a noção de Direito à Cidade. Sem dúvida o planejamento brasileiro pelo Direito à Cidade foi concebido com uma tentativa genuína de materializar essa convergência. Entretanto, devido à forte influência do contexto global das democracias neoliberais, a cidadania no contexto brasileiro de planejamento tem sido garantida apenas a proprietários de terra e investidores, deixando para trás as necessidades de reprodução social grupos mais vulneráveis.

Insurgência e planejamento pelo Direito à Cidade

A descrição de Miraftab do planejamento insurgente como um processo composto por ‘práticas de planejamento radical que respondem às especificidades neoliberais de dominância através da inclusão’ (2009, 32) é particularmente apropriada para compreender o contexto pós-redemocratização no Brasil. A autora sugere que as atuais práticas estatais hegemônicas – que ela descreve como “estratégias de dominação pela inclusão” - tendem a ser mais fluidas que as práticas do estado modernista, mais associadas com o planejamento tradicional. Em sua análise de uma série de contextos urbanos ao redor do mundo (e.g. Bolívia, África do Sul), ela documenta uma mudança ideológica do planejamento estatal modernista/tradicional para um tipo de planejamento associado ao neoliberalismo. A adoção de uma linguagem inclusiva pelo estado, o desenvolvimento comunitário e/ou a participação têm sido usados na implementação de políticas que perpetuam e acentuam desigualdade de poderes. Para Miraftab, neoliberalismo não é simplesmente ‘um pacote de políticas econômicas que extraem capital excedente’, ele também é composto de ‘ideologias, valores e racionalidades que trabalham juntos para alcançar o poder hegemônico do capital’ (2009, 34). Entre esses ‘valores e racionalidades’, estão crenças na eficiência do setor privado, liberdade de escolha, flexibilidade, governança, descentralização, e participação, aspectos muito presentes no sistema de planejamento brasileiro baseado na noção de Direito à Cidade. Em suma, para fins da análise pretendida neste artigo, o componente de insurgência contido no conceito de Planejamento Insurgente utilizado aqui, não se resume a qualquer contribuição de agentes não estatais. Mas é definido como um processo necessariamente contra-hegemônico que visa uma mudança na atual estrutura de poder e se apoia no sistema de crenças e valores associados ao neoliberalismo.

As transformações durante o período de redemocratização no Brasil (metade dos anos 1980) revelam a pertinência de usar a definição que Miraftab faz de insurgência. Ainda que com algumas nuances, o estado brasileiro passou de um papel regulatório, visando corrigir a inabilidade dos mecanismos do mercado de alcançarem as necessidades básicas, para uma postura de habilitar o mercado a preencher as necessidades dos cidadãos. Como Arantes (2012) coloca depois examinar a influência das agências internacionais de desenvolvimento no urbanismo brasileiro, a ascensão da ideologia neoliberal produziu políticas de ‘ajuste urbano’ que legitimam/racionalizam o fim da noção de responsabilidade coletiva.

Aqui há uma contradição importante, que poucos teóricos de planejamento urbano brasileiros tem sido capaz de reconhecer: o mesmo Estado Brasileiro fortemente influenciado pela ascensão do neoliberalismo nos anos 90 incorporou as demandas dos movimentos sociais pelo

Direito à Cidade. Tal circunstância político-ideológica requer, portanto, que o planejamento manifeste certa independência para com o Estado de modo a realizar seus objetivos de transformação socioespacial. A influência do neoliberalismo no estado brasileiro apresenta-se, assim, como uma barreira para que o projeto de transformação sócioespacial do planejamento aconteça dentro do aparato Estatal, a despeito da eventual boa intenção dos planejadores: por isso a necessidade de Insurgência.

A convergência entre a perspectiva do movimento brasileiro pelo Direito à Cidade e o conceito de Insurgência também foi identificada por outros autores. Uma das primeiras práticas urbanas classificadas como insurgentes na literatura internacional refere-se a um caso brasileiro. Holston (2008) descreveu as lutas por direito à terra do movimento da moradia na periferia de São Paulo nos anos 70 e no começo dos anos 80 como práticas insurgentes: para ele, as práticas dos moradores vulneráveis foram capazes de expandir sua cidadania, ampliando seus direitos. Moradores de baixa renda organizados em movimentos sociais e assistidos por ONGs e organizações católicas, conquistaram mudanças nas normas vigentes na época que consideravam suas posses de terras ilegais. Suas práticas denunciaram a falta de legitimidade das normas vigentes, devido aos seus efeitos excludentes, e à crescente magnitude do déficit habitacional e urbano brasileiro no período. Com a redemocratização e as lutas dos movimentos sociais de base, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001) incorporaram vários dos apelos por Direito à Cidade, dentre eles as demandas por segurança de posse discutidas por Holston. O sistema de planejamento urbano brasileiro é aclamado internacionalmente, e considerado potencialmente transformador por diversas organizações internacionais como a ONU.

Entretanto estas mesmas políticas que se apoiaram na noção de Direito à Cidade também desempenharam um papel na neutralização de várias destas demandas. Argumenta-se aqui que a experiência brasileira com as políticas do 'Direito à Cidade' constituíram - pelo menos parcialmente - uma tentativa de mover-se de um modo de planejar neutro e tecnocrático para a experiência de um planejamento neoliberal, e esse movimento obstruiu seu potencial transformador. Obviamente, não se defende aqui um retorno ao modelo de planejamento neutro e tecnocrático praticado no período da ditadura, apenas e sim alertar que a alegação de superar tal modelo não parece ter sido suficiente. Evidências empíricas serão apresentadas no restante deste artigo, que buscará investigar se - e sob quais circunstâncias - o sistema de planejamento urbano brasileiro que incorpora o direito à cidade têm sido capaz de materializar as demandas dos grupos vulneráveis urbanos insurgentes.

2 Planejamento pelo direito à cidade no Brasil e seus impactos nas realidades urbanas

A redemocratização do regime político brasileiro na década de 1980 representou um movimento inquestionável em direção à expansão dos direitos formais de cidadania. O objetivo principal

da Constituição de 1988² era superar o sistema jurídico do regime autoritário que havia durado vinte e um anos. Dessa forma, estabeleceu os três poderes independentes, direitos políticos, liberdade de imprensa, e um descentralizado sistema de governança que dependia fortemente da municipalidade para conduzir as políticas de planejamento urbano. A Carta Magna também contemplou uma série de direitos sociais e coletivos, como direito dos consumidores e direitos ambientais³ que se distanciam da tradicional conceituação liberal de direitos individuais. Na Constituição Federal, o Direito à Cidade é incorporado na provisão que diz que toda propriedade deve cumprir sua ‘função social’. Entretanto, o poder de definir esta ampla noção de função social da propriedade foi transferido para cada plano diretor municipal, o que resultou num adiamento da realização de uma emergente e promissora agenda urbana (Martins 2006). Durante os anos 80, a descentralização era concebida pelos setores progressistas como um movimento inerentemente positivo, dado a experiência anterior com o governo centralizado autoritário. Entretanto, esta , na pratica teve o efeito de pulverizar a energia ao redor do forte e consistente movimento da reforma urbana que existia na época (Rodrigues e Barbosa 2010).

As condições e diretrizes para a elaboração dos planos diretores municipais foram estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, lei federal promulgada somente trinta anos depois da Constituição, no final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2001. Quando o presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, tomou posse em janeiro de 2003, a agenda da reforma urbana ganhou uma nova dinâmica, particularmente com a criação do Ministério das Cidades, o qual começou uma campanha para elaborar ‘Planos Diretores Participativos Municipais’. Uma descrição apropriada das visões desse grupo que acabara de ascender ao poder, pode ser encontrada nesta passagem da professora Ermínia Maricato (2010, 7), secretária executiva do Ministério das Cidades entre 2003 e 2005:

“O EC trata, portanto de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade. Se, no século XVIII, a Revolução Francesa seguiu a utopia de libertar a terra das relações de servidão e garantir seu acesso amplo por meio da propriedade privada individual, no século XXI a grande utopia é a restrição ao direito individual de propriedade tendo em vista o interesse coletivo.”

Essa nova utopia ganhou popularidade na América Latina e foi consideravelmente influenciada pela obra de Henry Lefebvre sobre o Direito à Cidade. Seu elemento fundamental foi uma compreensão coletiva de que as soluções para os problemas metropolitanos não seriam encontradas nas metodologias de planejamento de outros países, mas nas práticas existentes dos moradores de assentamentos informais e precários. Com esse movimento, o sistema brasileiro de planejamento finalmente passa a reconhecer que as cidades brasileiras são estruturalmente diferentes da realidade urbana das sociedades industrializadas. O vasto material educacional produzido pelo Ministério das Cidades descreveu em uma linguagem muito acessível os instrumentos e ferramentas planejamento includente que estavam sendo implementados por

² A sétima desde a independência do País, em 1822.

³ Ainda é criticada por não ter assegurado condições políticas e financeiras para alcançar ou materializar tais novos direitos.

algumas prefeituras progressistas, contribuindo imensamente para a formação de uma nova geração de profissionais planejadores. Essas publicações também desempenharam um papel importante no fortalecimento dos argumentos dos movimentos urbanos, argumentos esses que defendem que suas demandas imediatas por serviços e oportunidades urbanas ganhem prioridade sobre práticas predatórias da indústria imobiliária.

Embora com algum atraso, essa conceituação promissora de planejamento urbano alcançou o nível local em muitos municípios brasileiros. Percebe-se claramente duas frentes de mudanças: (1) alguns esforços para democratizar o processo de tomada de decisão e (2) a crescente legitimidade dos assentamentos informais. Existem fortes laços do Estatuto da Cidade com o reconhecimento dos direitos dos moradores de assentamentos informais precários (Freitas, 2017). Depois de sua promulgação, em 2001, episódios de negação de serviços para assentamentos informais e precários⁴ se tornaram menos frequentes. O governo federal lançou um programa de titulação de terra, e um considerável número de cidades experienciou iniciativas de ‘regularização’ das favelas pela primeira vez porque a Constituição iniciou uma base legal pelo qual usucapião especial se tornou um caminho para transferir posse aos residentes (sobre certas circunstâncias) sem a necessidade de desapropriação do proprietário formal original. A adoção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) também marcaram um passo significativo para remover os obstáculos legais dos códigos urbanos excludentes que ainda prevalecem em muitos municípios.

Esses dois aspectos das políticas de planejamento - a participação e a aceitação dos assentamentos informais - criaram uma ruptura com o antigo modelo de planejamento centralizado e tecnocrático que servia principalmente como um instrumento de dominação política.

Fortaleza

O atual Plano Diretor de Fortaleza representa uma instância da nova geração de planos diretores aprovados depois do Estatuto da Cidade. A administração municipal desta cidade de 2,5 milhões de habitantes, localizada no nordeste - região menos economicamente ativa (ver figura 01), iniciou o processo de revisão do seu plano diretor em 2002, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu a Prefeitura da cidade. A proposta de planejamento construída pela gestão anterior havia sido considerada ilegal pelo Ministério Público porque o mesmo entendeu que o processo de tomada de decisão na construção do plano foi pouco participativo - uma clara demonstração do suporte político que o Estatuto da Cidade tinha na época. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza, promulgado em 2009 (PDP/2009), superou o antigo modelo de planejamento tecnocrático, e também colocou a problemática dos assentamentos precários no centro dos debates (Freitas 2017; Gondim e Gomes 2012). Estabeleceu assim uma nova prática que se opunha à prática tradicional dos planos anteriores que ou ignoraram essa questão, ou consideraram esse um problema para além de seu escopo. Seu zoneamento destinou 3% das

⁴ Isto é, localizados ambos em periferias urbanas ou em bolsões superlotados de pobreza nas áreas centrais das cidades.

terras disponíveis com infraestrutura para produção de habitação de interesse social e/ou para regularização de favelas (através das ZEIS). Essa proposta diverge da construção de conjuntos loteados nos bairros periféricos e também do zoneamento excludente que ainda prevalecia. Embora Fortaleza houvesse experimentado um pouco da abordagem inovadora para o problema da moradia na década de 1990 (com os projetos de conjuntos de pequena escala e mutirões e empréstimos comunitários para melhorias habitacionais em assentamentos existentes - ver Cabannes 1997), os planos oficiais nunca haviam reconhecido o papel estrutural que os assentamentos precários desempenham na reprodução das desigualdades sócio-espaciais como o PDP/2009 reconheceu. Em resumo, a perspectiva que assentamentos precários não deveriam receber serviços básicos - ou, pior, que estes deveriam ser destruídos e seus moradores removidos para conjuntos habitacionais periféricos - momentaneamente saiu de foco porque o documento de planejamento oficial mais importante de Fortaleza admitiu que assentamentos precários informais são causados não apenas pela pobreza, mas também por modelo anterior de planejamento urbano claramente (Freitas 2015b) (Figura 02).

O PDP-2009 é uma de várias instâncias das políticas de planejamento que mostram como a redemocratização política brasileira e a ascensão das reivindicações do ‘Direito à Cidade’ diferem do antigo modelo planejamento tecnocrático. Em Fortaleza, a proteção dos direitos de grupos vulneráveis vai além dos 3% de terra urbana com infraestrutura designada como ZEIS e reservada para a produção de habitação social. O zoneamento oficial do PDP estabelece que 36% do território, incluindo principalmente a periferia sem infraestrutura, é classificado como Zona de Recuperação Urbana⁵ (ZRU na Figura 03), que deve ter investimentos priorizados em relação a área central da cidade. O núcleo central foi classificado como Zona de Ocupação Preferencial⁶ (ZOP na Figura 03) e destinado a atender à grande demandas de produção de habitação para baixa renda que a cidade possui (Fortaleza 2009). Além disso, no sentido de priorizar a alocação espacial de infraestrutura baseada em necessidades, o PDP incluiu mecanismos para prevenir a formação de novos assentamentos precários através do combate à retenção especulativa de imóvel urbano em áreas dotadas de serviços. Um desses mecanismos, o IPTU Progressivo, pretende aumentar gradualmente a taxa do IPTU para que estejam terrenos vazios ou subutilizados, como uma tentativa de estimular a venda desses lotes para aumentar a quantidade de terra servida.

Essas ferramentas de planejamento inclusivo não foram implementadas: nem pela gestão do PT, que durou até 2012, nem pela gestão seguinte (mais conservadora), do PDT, a qual iniciou um processo de elaboração de um novo plano diretor, e enfatizou um discurso de cidade competitiva.⁷ Assim, se nós deixarmos o nível do discurso político, e focarmos nas experiências e resultados do padrão de desenvolvimento urbano implementado pelo estado, melhorias significativas na realidade urbana dos moradores de baixa renda não são facilmente identificáveis. Há uma clara discrepância entre as intenções do planejamento oficial e a gestão

⁵ Zona de Requalificação Urbana (ZRU 1 e ZRU2).

⁶ Zona de Ocupação Preferencial (ZOP 1 e ZOP 2).

⁷ Para uma descrição de como o programa ‘Minha Casa Minha Vida’ foi implementado em Fortaleza contradiz as diretrizes do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, ver Freitas e Pequeno (2015).

cotidiana da cidade, através da aplicação de seu orçamento e poder regulatório. Todos os cidadãos de Fortaleza - não só os profissionais de planejamento - percebem essa contradição, especialmente o grande número de moradores de assentamentos precários, cujos líderes comunitários haviam participado intensamente de numerosas audiências públicas que antecederam a aprovação do plano diretor. Tal discrepância deixa a impressão de que, apesar de um planejamento mais inclusivo, o desenvolvimento urbano continua o mesmo.

Este sentimento de descrença não se limita a Fortaleza; está presente em praticamente todas as cidades brasileiras tanto no âmbito profissional quanto acadêmico. Há um sentimento comum, particularmente entre jovens acadêmicos, de que apesar do Estatuto da Cidade, e apesar de todos os esforços para institucionalizar um processo de planejamento mais progressista, as regulações e os investimentos urbanos continuam favorecendo demandas espaciais dos setores mais poderosos da sociedade.

Entretanto, um aspecto que muitos daqueles paralisados com os resultados decepcionantes desse novo sistema de planejamento inclusivo tendem a negligenciar é o fato de que a linguagem de inclusão internalizada nos documentos do planejamento constituíram um elemento de perpetuação das práticas regressivas. Diversos estudiosos brasileiros apontaram corretamente que políticas voltadas para o componente estrutural das desigualdades urbanas foram as menos implementadas. Eles se referem especialmente às políticas capazes de alterar o padrão desigual de acesso à terra: o controle estatal do aumento especulativo nos preços da terra não foi implementado em praticamente nenhum plano diretor (Denaldi 2013; Maricato 2010; Santos Junior e Montandon 2011). Este artigo contribui para essa discussão ao argumentar que uma apropriação particular da ‘conversa sobre direitos urbanos’ contribuiu para perpetuar desigualdades de acesso às oportunidades urbanas. Na próxima sessão destacarei três instâncias onde o discurso da inclusão foi essencial para legitimar intervenções urbanas que impuseram efeitos sócio-espaciais negativos em uma região periférica de Fortaleza.

3 - O abuso da linguagem da inclusão urbana em Fortaleza

A região do Grande Bom Jardim é localizada no limite sudoeste de Fortaleza, numa região menos provida de esgotamento sanitário e transporte público, apesar da grande concentração populacional e rápido crescimento (Figura 2). Origina-se principalmente de loteamentos irregulares nos terrenos mais adequados e de ocupações nas margens e nos afluentes do rio Maranguapinho (Freitas 2004). Assim, pouquíssimos assentamentos desta região estão de acordo com os códigos e regulações urbanas. Moradores do Bom Jardim possuem indicadores de renda, educação e idade muito abaixo da média da cidade, e essa região também tem problemas sérios de violência urbana (Diagnóstico 2004; Paiva 2007). Esses indicadores socioeconômicos negativos são a base de todo tipo de preconceito para os moradores da área, o que potencializa seus problemas. O PDP acertadamente classificou a região como uma ZRU, o que significa que esta deveria ser priorizada para receber iniciativas de regularização fundiária e infraestrutura urbana. Entretanto, pouco depois da classificação de Fortaleza como uma das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, investimentos públicos foram concentrados nas

demandas do megaevento. Nenhum destes foi direcionado para a região do Bom Jardim (Freitas 2015b). Investimentos não vieram, mas famílias de baixa renda continuam sendo levadas a ocupar a área, principalmente para grandes conjuntos habitacionais públicos. Esse movimento contradiz as orientações do Plano Diretor Participativo, o qual sugere que as pessoas devem ser orientadas a ocupar a área mais central da cidade, enquanto que os investimentos deveriam ser destinados às áreas periféricas. A chegada de um grande número de pessoas nesta região desprovida de da cidade cria tensões entre novos e antigos moradores, que passam a disputar os poucos recursos disponíveis, como postos de saúde pública, escolas e ônibus. Moradores fazem um apelo para que o Bom Jardim não seja visto como um “depósito de pessoas” (em suas próprias palavras), e denunciam que ninguém os perguntou sobre a aprovação desses novos conjuntos habitacionais na região.

Por outro lado, não se pode afirmar que as orientações do Estatuto da Cidade e o PDP não foram implementadas em Fortaleza. A seguir apresentam-se três iniciativas estatais que foram claramente influenciadas po essa nova era do planejamento pelo Direito à Cidade e seus impactos na realidade de vida material dos moradores (Figura 4).

Parceria público-privada: operações urbanas consorciadas

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 influencia 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 influencia 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 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 OUC⁸. Entretanto percebe-se a ausência de esforços nesse sentido, como a sistematização dos dados dos imóveis nessa condição. Além disso a ZRA já permitia 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).

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

⁸ Reunião da Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor – CPPD - em 03/08/2016

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.

Urbanização dos assentamentos informais?

Semelhante a instrumentalização da participação, o mal uso de uma agenda de melhorias em assentamentos informais também demonstram como o discurso do direito à cidade pode ser usado para perpetuar práticas urbanas regressivas. De um lado, o aumento da tolerância para com os assentamentos informais depois da promulgação do Estatuto da Cidade representou um grande alívio para alguns moradores de antigos assentamentos com sorte suficiente de serem

escolhidos para a realização de melhorias. De outro lado, alguns projetos de requalificação urbana têm frequentemente sido enquadrados como melhorias para assentamentos informais ('urbanização de assentamentos precários') sem necessariamente realizar a reprodução das necessidades sociais dos habitantes. Os investimentos atuais em mobilidade urbana nas favelas do Rio de Janeiro, como o teleférico da Favela do Alemão, têm sido denunciado como um caso em questão (e.g. Toledo, Vrcibradic, e Natividade 2014). Em Fortaleza, o investimento do Projeto de Melhorias Urbana e Ambiental do Rio Maranguapinho⁹ (PROMURB), iniciado em 2011, é frequentemente descrito pelos políticos eleitos como o melhor projeto de urbanização na história de Fortaleza. Diz-se que resolveu as necessidades de habitação de quase dez mil moradores que residiam ao lado do rio Maranguapinho, interrompendo as recorrentes inundações nas margens do rio através da construção de uma barragem acima do rio e uma dragagem do canal do rio. Outro destaque do projeto é a construção de uma via paisagística ao longo das margens do rio onde moradores viviam.

Ainda assim, mesmo que o transporte/mobilidade seja uma importante demanda dos moradores região, a maioria destes não tem carro e suas necessidades por uma bela via paisagística é bem menor que o saneamento e limpeza, serviços básicos. Sobre os moradores removidos, um número significativo sente que suas condições de moradia não melhoraram. Alguns relatam que essas condições pioraram porque eles foram transferidos para apartamentos de três andares onde eles não podem abrir seus pequenos comércios ou fazer modificações graduais em suas habitações de acordo com suas necessidades. Outros colocam que a situação piorou por conta do acesso à escolas públicas, postos de saúde, linhas de ônibus e que a violência cresceu com jovens gangues (Abreu 2015). Os habitantes que permaneceram próximos das margens renovadas do Maranguapinho não receberam os títulos das suas casas ou saneamento (ver Figura 5). Embora alguns tenham lucrado com a ampliação da mobilidade oferecida pelo novo ambiente, outros foram incapazes de resistir às pressões de remoção do mercado. Os preços da terra aumentaram significativamente, parcialmente por conta da nova avenida. Apesar de partes da avenida ainda não terem sido construídas, algumas famílias ocuparam os espaços desobstruídos, após o pagamento a grileiros que oferecem algum tipo de proteção ilegal contra remoções. 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 mobilidade e valorização imobiliária com grande concentração de remoções. Entretanto, antes

⁹ Informações específicas sobre o projeto podem ser encontradas em: <<http://tpf.eu/pt-pt/projects/construction-workssupervision-of-maranguapinho-project/>>

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 viário.

4 Movimentos insurgentes

Essa breve análise de três intervenções urbanas conduzidas 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, ou o que Mirafteb (2009) chama de ‘formas neoliberais de dominação pela inclusão’ está presente aqui. Enquanto esses três casos foram conduzidos por gestões com diversas filiações políticas, é possível achar valores e pensamentos relacionados com a governança neoliberal em todos eles: confiança na eficiência do setor privado, liberdade de escolha, flexibilidade, governança, descentralização e participação. Isso também influenciou a lei federal do Estatuto da Cidade. Embora forma mais sutil, a política nacional também colaborou na constituição de um novo modelo de dominação nas cidades brasileiras. Mesmo que de forma não intencional, a confiança cega na descentralização e em parcerias com o setor privado, a flexibilidade associada com a aceitação de urbanização informal¹⁰, e o requerimento da participação como se ela tivesse um fim em si mesma são claras convergências entre os valores neoliberais e as políticas de Direito à Cidade efetivamente implementadas no Brasil.

Reconhecer os limites das políticas públicas de direito à cidade não significa opor-se às estratégias de planejamento incluídas 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, movimentos 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

¹⁰ Para um relatório mais claro sobre a associação de ideologias neoliberais com o crescimento da legitimidade dos assentamentos informais ver Rocco e van Ballegoijen (2019).

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. (ver Figura 6).

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 compara 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. Sua luta recente por controle do uso da terra ilustra esse ponto. Isso pode soar contraditório - por que um grupo de moradores informais está lutando pela aplicação da lei? Eles têm consciência de que precisam da ajuda do estado para proteger os poucos espaços públicos abertos que restam e que está sofrendo grandes pressões

para ser ocupados. O governo municipal têm ficado aquém neste aspecto. O prefeito atual fez uma declaração pública no Bom Jardim transferindo esse fardo do controle do uso da terra para os moradores, admitindo que a municipalidade não tem capacidade administrativa para controlar as invasões de terra (Claudio 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 praticas de estatais – em diversas politicas setoriais - costumam agir na direção contraria a seus interesses. Diante desta percepção os membros agem de uma forma que podemos conceituar como “cooperação seletiva com o Estado”. A decisão de cooperar ou não resulta de uma avaliação cuidadosa sobre cada caso, numa atitude que Mirafteb (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 se 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 serie 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

As lutas dos moradores do Bom Jardim formam ajudam a compreender o processo contraditório de inclusão baseada na expansão dos direitos com efeitos de exclusão material. As práticas da rede DLIS claramente desafiam o potencial transformador do discurso oficial do

Direito à Cidade. Eles tiveram sucesso em demonstrar como uma linguagem progressista pode coexistir com resultados excludentes, ensinando planejadores porque o estado precisa ser constantemente fiscalizado. Suas estratégias podem ser conceituadas como planejamento, no sentido que eles intervêm no processo de construção da cidade almejando atender demandas coletivas. São também insurgentes, não apenas porque sua deliberação e demandas vêm de fora do aparato do estado, mas também porque eles respondem às novas formas de dominação que ocorreram no contexto da redemocratização brasileira. Além disso, se queremos construir conhecimento sobre as possibilidades de políticas de planejamento radical, particularmente no contexto desigual dos países periféricos, nós precisamos expandir o objeto de análise e não nos limitarmos às políticas oficiais de planejamento urbano. Devemos estudar as práticas e estratégias dos grupos excluídos, porque, ao fim e ao cabo, elas são a fonte de qualquer mudança substancial nas relações de poder.

Ser capaz de aprender com essas práticas emancipatórias de grupos vulneráveis pode também servir como um exercício de descolonizar a imaginação de modos alternativos de desenvolvimento. Originalmente inspirados pela visão radical de Lefebvre sobre o Direito à Cidade, as políticas brasileiras de inclusão urbana têm gradualmente sido cooptadas de forma a “traduzir” o Direito à Cidade em uma ‘linguagem’ cravada de reformismo, perdendo todos os traços do seu pensamento original revolucionário/radical (Souza 2010). Isso é particularmente evidente na América Latina onde as políticas de redemocratização coexistem com o aumento do neoliberalismo e das ideologias “Não há alternativa” (TINA - *‘There is no alternative’*) (Freitas 2017; Friendly e Stiphany 2018; Kapp e Baltazar dos Santos 2012).

O caso de Fortaleza traz evidências de como o processo de expansão dos direitos formais foi influenciado pelo contexto global da aproximação entre estado e corporações citadas por muitos autores (i.e. Miraftab 2012; Schimid 2012). O contexto atual é bem diferente do contexto global político de 1968, quando Lefebvre concebeu originalmente a noção do Direito à Cidade.

Em Fortaleza, o novo contexto de limites turvos entre o estado e o interesse corporativo privado permitiu que algumas agendas contra-hegemônicas/radicais fossem cooptadas. O apelo político das agendas de “urbanização de assentamentos informais” e de “orçamento participativo” é uma instância disso. Demandado inicialmente pelo movimento da reforma urbana durante a redemocratização, essas ferramentas estão sendo usadas por uma administração de esquerda em Fortaleza como respostas vazias para as demandas dos moradores periféricos, enquanto o investimento continua concentrando recursos nas centralidades da elite. A incorporação das agendas econômicas desenvolvimentistas e conservadoras - como o legado da Copa do Mundo e parcerias público-privadas - pelo discurso do planejamento progressista do Direito à Cidade é outra instância do mal uso da linguagem de direitos e revela as especificidades da nova era política global. Durante 1970 e 1980, quando estava sendo construída a nova agenda de reforma urbana, movimentos sociais brigaram contra agendas econômicas desenvolvimentistas e conservadoras. Em meados de 2010 foi possível identificar diversos dos mesmos movimentos defendendo essas estratégias, pois estes se alinharam com a gestão local. Esse processo demonstra a importância de não perder de vista as demandas imateriais presentes no conceito de Lefebvre: o direito de se reinventar. Não é suficiente pedir pelo direito de ser incluído no sistema desigual de desenvolvimento urbano atendendo nossas demandas materiais.

A gradual incorporação dos sistemas de valores neoliberais têm desempenhado um papel central na ‘tomada’ de utopia urbana que motivou os primeiros agentes no movimento da reforma urbana. A institucionalização das demandas dos movimentos sociais (urbanização, participação) ocorreram sob condições que comprometeram o objetivo de transformar radicalmente o processo de desenvolvimento urbano. Isso converteu as políticas de planejamento inclusivo em um tipo de ‘desenvolvimento urbano com terror mínimo’ (Sousa 2010, 318) que, no final, dificultou qualquer possibilidade real de inclusão. Ademais, apesar de se referir a visão utópica do direito à cidade, as políticas estatais de Fortaleza tem pouca evidência de um potencial transformador. Tal potencial se encontra agora apenas em ações não oficiais, insurgentes e nas práticas conflituosas de grupos organizados coletivamente.

Referencias

Abreu, J. A. 2015. “Mobilidades Habitacionais: Praticas e Fluxos de Sairas dos Moradores nos Residenciais Juraci Magalhaes e Miguel Arraes.” Dissertacao defendida no Programa de Mestrado em Ciencias Sociais da UFC.

Angotti, T., Morse, S., DePaolo, P., Marcuse, P., & Stein, S. (2016). Zoned out. Race, displacement, and city planning in New York City.

ARANTES, P. 2012. “Urban Adjustment: World Bank and IDB Policies for Cities.” In Urban Developments in Brazil and Portugal, vol. 1, edited by M. Valença, 25–34. New York: Nova Science Publishers.

ARÃO, M. R. M. de S. 2012. “Orçamento Participativo em Fortaleza: Praticas e Percepções. Dissertação de Mestrado.” Programa de Pos-graduação em Sociologia, UFC.

ABREU, J. A. 2015. “Mobilidades Habitacionais: Praticas e Fluxos de Saídas dos Moradores nos Residenciais Juraci Magalhães e Miguel Arraes.” Dissertação defendida no Programa de Mestrado em Ciências Sociais da UFC.

CLAUDIO, R. 2015. Mayor Roberto Claudio speech during the ceremony for signing the decree that legally established a environmentally protected area in the neighborhood. Video unpublished.

CASTELLS, M. (1983) *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.

CABANNES, Y. 1997. “From Community Development to Housing Finance: From Mutirões to Casa Melhor in Fortaleza, Brazil. *Environment and Urbanization* 9 (1): 31–58.

DAVIDOFF, P. 1965. "Advocacy and Pluralism in Planning." *Journal of American Institute of Certified Planners* 31 (4): 331–37.

DENALDI, R. 2013. “Trapped by the Land? Change and Continuity in the Provision of Social Housing in Brazil.” *International Journal of Urban Sustainable Development* 5 (1): 40–53.

“Diagnostico Socio-participativo do Grande Bom Jardim.” 2004. Centro de Defesa da Vida Hebert de Souza; Laboratório de Gestão Publica e Desenvolvimento Urbano—UECE.

FERNANDES, E. 2007. “Constructing the Right to the City in Brazil.” *Social & Legal Studies* 16: 201. DOI: 10.1177/0964663907076529.

- FORTALEZA. 2009. Lei Complementar Nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- FORTALEZA. 2015. 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.
- FREITAS, C. F. S. 2004. "A produção desequilibrada do meio ambiente urbano de Fortaleza e 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.
- FREITAS, C. F. S. 2015a. "Fighting for Planning for the First Time in Fortaleza, Brazil." *Progressive Planning* 204: 11–14.
- FREITAS, C. F. S. 2015b. "Megaeventos e Informalidade Urbana: discutindo o direito à cidade em Fortaleza." *Arquitextos* (São Paulo) 186. Retrieved from: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.186/5832>. In June, 2017.
- FREITAS, C. F. S. 2017. Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil, *Journal of Urban Affairs*, 39:7, 953-969, DOI: 10.1080/07352166.2017.1328974.
- FREITAS, C. F. S., and L. R. B. PEQUENO. 2015. Housing provision in Fortaleza during the 2000s: Progress and Setbacks." *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)* 17: 45–59. doi: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2015v17n1p45>.
- FRIENDLY, A. and STIPHANY, K. Paradigm or paradox? The 'cumbersome impasse' of the participatory turn in Brazilian urban planning. *Urban Studies*: 1-17. DOI: 10.1177/0042098018768748
- FRIEDMANN, John. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- FIX, M. 2012. "A Bridge to Speculation or the Art of Rent in the Staging of a Global City?" In *Urban Developments in Brazil and Portugal*, vol. 1, edited by M. Valença, F. Cravidão, and J. Fernandes, 35–75. New York: Nova Publishers.
- GONDIM, L., and M. GOMES. 2012. "O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza-CE)." *Cad. Metrop.*, São Paulo 14 (28): 507–27.
- HARVEY, D. (1973) *Social Justice and the City*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Harwood, S. A. (2005). Struggling to embrace difference in land-use decision making in multicultural communities. *Planning, Practice & Research*, 20(4), 355-371.
- HOLSTON, J. 2008. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Iveson, K. (2011). Social or spatial justice? Marcuse and Soja on the right to the city. *City*, 15(2), 250-259.
- KAPP, S., and A. BALTAZAR DOS SANTOS. 2012. "The Paradox of Participation: A Case Study on Urban Planning in Favelas and a Plea for Autonomy." *Bulletin of Latin American Research* 1.Pp. 160-173.
- KING, A. D. 2014. "Colonialism and Urban Development." In *Cities of the Global South Reader*, edited by F. Miraftab and N. Kudva, 29–39. New York: Routledge.
- KOWARICK, L. 1983. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra.
- KRUMHOLZ, N. (1982). A retrospective view of equity planning Cleveland 1969–1979. *Journal of the American Planning Association*, 48(2), 163-174.

LEFEBVRE, H. (1968). *Le droit a la ville*. Paris: Anthropos.

MARCUSE, P. (2009) From critical urban theory to the right to the city. *City*, 13:2-3, 185-197, DOI: 10.1080/13604810902982177

MARTINS, M. L. R. 2006. "Globalização, Informalidade e Regulação em Cidades Latino-Americanas." *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo 8: 41–60.

MARICATO, E. 1979. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega.

MARICATO, E. 2010. "The Statute of the Peripheral City." In *The City Statute of Brazil: A Commentary*, edited by C. S. Carvalho and A. Rossbach, 5-22. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança de Cidades.

MIRAFTAB, F. 2009. "Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South." *Planning Theory* 8 (1): 32–50.

MIRAFTAB, F. 2012. "Planning and Citizenship." In *Oxford Handbook of Urban Planning*, edited by R. Weber and R. Crane, 1180–1224. Oxford: Oxford University Press.

PAIVA, L. F. S. 2007. "Contingências da Violência em um território estigmatizado." Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Sociologia, UFC.

PEQUENO, L. R. B. 2015. "Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza." In *Fortaleza: Transformações da Ordem Urbana*, edited by Maria Clelia Lustosa da Costa and Luis Renato Bezerra Pequeno, 238–82. Rio de Janeiro: Letra Capital.

PURCELL, M. 2013. "Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the City" *Journal of Urban Affairs* 36(1)

ROBINSON, J. 2014. "World Cities or World of Ordinary Cities?" In *Cities of the Global South Reader*, edited by F. Miraftab and N. Kudva, 66–73. New York: Routledge.

RODRIGUES, E., and B. BARBOSA. 2010. "Popular Movement and the City Statute." In *The City Statute of Brazil: A Commentary*, edited by C. S. Carvalho and A. Rossbach. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança de Cidades. Retrieved from: <http://www.citiesalliance.org/node/1947>.

RUFINO, M. B. C. 2013. "Mudança na produção imobiliária residencial em Fortaleza: a reestruturação do setor e seus significados." In *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, vol. 1, edited by A. L. Cardoso, 301–23. Rio de Janeiro: Adauto Lucio Cardoso.

SANDERCOCK, L. 1998. "Introduction: Framing Insurgent Historiographies for Planning." In *Making the Invisible Visible*, edited by L. Sandercock, 1–36. Berkeley: University of California Press.

SANTOS JUNIOR, O. A., and D. T. MONTANDON, eds. 2011. *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

SMOLKA, M., and C. BIDERMAN. 2011. *Housing Informality: An Economist's Perspective on Urban Planning*. Lincoln Institute of Land Policy.

SOUZA, M. L. 2001. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Publisher: ed. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, RJ.

SOUZA, M. L. 2006. "Social Movements as 'Critical Urban Planning' Agents." *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action* 10 (3): 327–42. doi: 10.1080/13604810600982347.

SOUZA, M. L. 2010. "Which Right to Which City? In Defence of Political-Strategic Clarity." *Interface: A Journal for and about Social Movements* 2 (1): 315–33.

Soja, E. 2010. (2010) Spatializing the urban, Part I, *City*, 14:6, 629-635, DOI: 10.1080/13604813.2010.539371

SHRESTHA, P., and R. ARANYA. 2015. "Claiming Invited and Invented Spaces: Contingencies for Insurgent Planning Practices." *International Planning Studies* 20 (4). doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13563475.2015.1028909>.

TOLEDO, L. C. M., P. VRCIBRADIC, and V. NATIVIDADE. 2014. *Repensando as Habitações de Interesse Social*. Rio De Janeiro: Letra Capital.

TORRES, H., and E. MARQUES. 2001. "Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano." *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 4: 49–70.

VAINER, C. B. 2005. "Planejamento Urbano e Democrático no Brasil." In *Cadastro Multifinalitário como instrumento de busca da política fiscal urbana*, edited by Erba, Oliveira, and Lima Jr., 131–39. Rio de Janeiro: RJ.

VASCONCELOS, L. B. de. 2013. Unpublished Capstone Project. "Em busca de uma sustentabilidade socio-ambiental urbana: proposições para o Serviluz simbólico." Federal University of Ceará, Department of Architecture and Urbanism.

VILLACA, F. 2005. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Edição do autor. Available at: http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Last access: 07/06/2016.

WATSON, V. 2012. "Planning and the 'Stubborn Realities' of Global South-east Cities: Some Emerging Ideas." *Planning Theory* 12 (1): 81–100.