

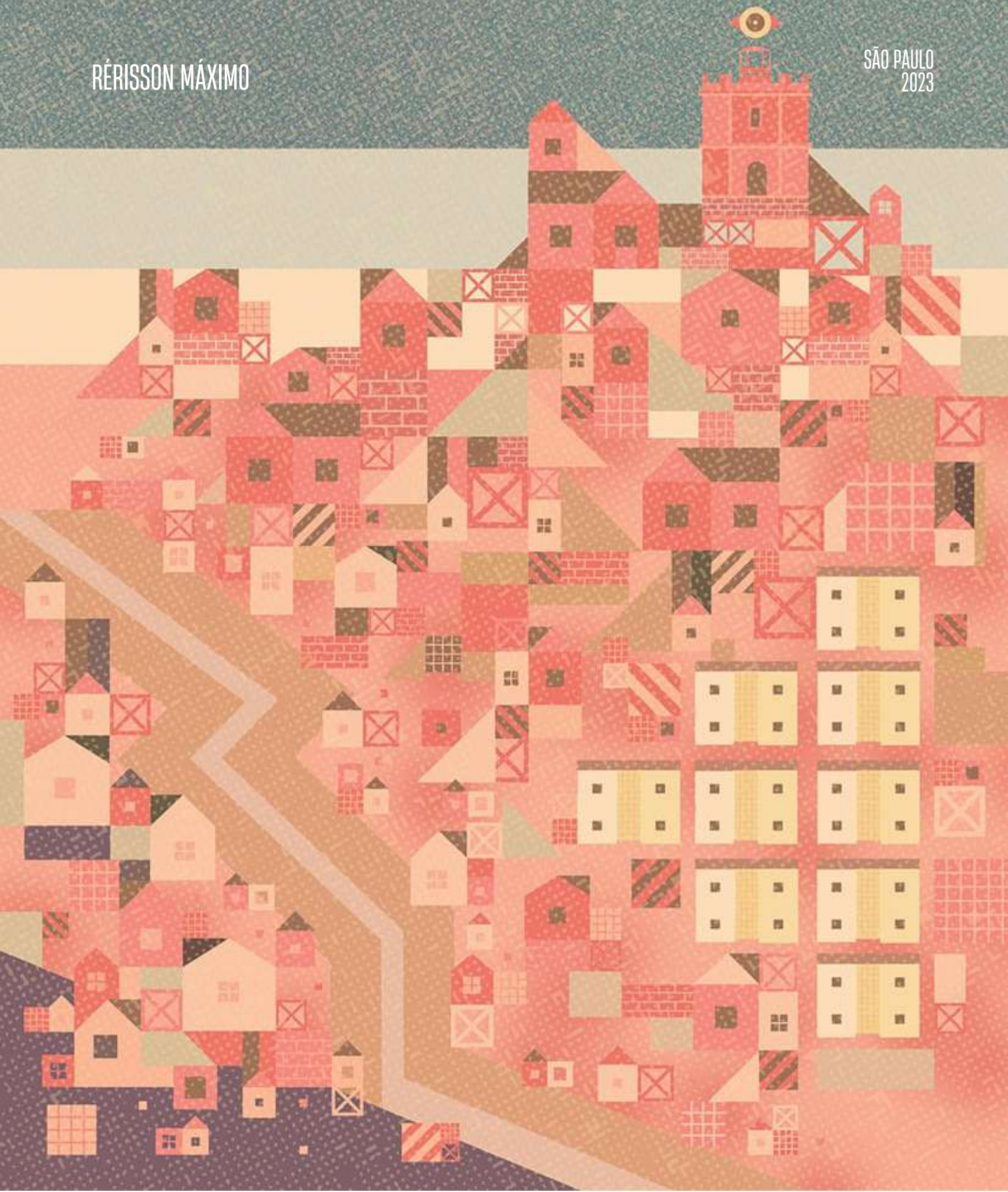
ENTRE O NECESSÁRIO, O POSSÍVEL E O IMPOSSÍVEL

(DES)CAMINHOS DA HABITAÇÃO EM FORTALEZA
NO CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ARQUITETURA E URBANISMO

RÉRISSON MÁXIMO

SÃO PAULO
2023



Rérisson Máximo

**ENTRE O NECESSÁRIO, O POSSÍVEL E O IMPOSSÍVEL:
(DES)CAMINHOS DA HABITAÇÃO EM FORTALEZA NO
CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA**

versão final

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Habitat

Orientadora: Profa. Dra. Luciana de Oliveira Royer

São Paulo

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL,
SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DA ORIENTADORA

A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
São Paulo, 1º de setembro de 2023.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Máximo, Rérisson

Entre o necessário, o possível e o impossível:
(des)caminhos da habitação no ciclo institucional da Reforma
Urbana em Fortaleza / Rérisson Máximo; orientadora Luciana
de Oliveira Royer. - São Paulo, 2023.

342 p.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat.

1. Habitação. 2. Política Habitacional. 3. Política Urbana.
4. Moradia. 5. Planejamento Territorial Urbano. 6.
Fortaleza (ce). I. Royer, Luciana de Oliveira, orient. II.
Título.

MÁXIMO, R. **Entre o necessário, o possível e o impossível: (des)caminhos da habitação em Fortaleza no ciclo institucional da Reforma Urbana.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Aprovada em 3 de julho de 2023.

Banca Examinadora:

Luciana de Oliveira Royer

docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP
doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

Caio Santo Amore de Carvalho

docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP
doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

Leda Velloso Buonfiglio

docente do Departamento de Geografia da UFF
doutora pelo Instituto de Geociências da Unicamp

Luis Renato Bezerra Pequeno

docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design da UFC
doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

José Júlio Ferreira Lima

docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA
doutor pela Oxford Brookes University

DEDICATÓRIA

À dona Francisca e ao seu Antonio, dois sertanejos-migrantes-trabalhadores-educadores, pelos desmedidos esforços e incontáveis incentivos despendidos que me permitiram acreditar na educação como caminho para mudar o (meu e o nosso) mundo.

Aos pequenos Miguel, Davi, Jorge e Pedro, que vocês possam ocupar (e lutar por) cidades e universidades melhores.

A quem ocupa trincheiras e constrói territórios de resistência e de insurgência nas cidades, nas escolas e nas universidades, em especial, a quem faz o movimento de luta por moradia em Fortaleza e aos que lutam por (e sonham com) uma educação pública, gratuita, de qualidade e popular.

Às moradoras e aos moradores da ocupação Carlos Marighella e do Serviluz, pelo que representam de esperança na luta por cidades mais democráticas, justas, humanizadas e emancipadoras.

AGRADECIMENTOS

Este manuscrito apresenta os resultados da pesquisa de doutorado empreendida ao longo dos últimos cinco anos. Como produto final de um processo de investigação, reflexão e escrita, ele é uma síntese e, por isso mesmo, a expressão de múltiplas determinações que transbordam seus limites, sendo incapaz de expressar o enriquecedor, mas também longo, conturbado, árduo e tortuoso percurso de sua feitura, ainda que tenhamos buscado fazê-lo nessa parte inicial. Embora apareçam como um resultado individual, as linhas e as páginas que se seguem são incapazes de evidenciar que elas são também fruto de uma construção coletiva que contou com muitas e diversas contribuições, reforçando o sentido de que todo conhecimento é (ou deveria ser) produzido de forma coletiva e para a coletividade. Nesse sentido, esta tese é, simultaneamente, uma síntese possível da trajetória pessoal, profissional e acadêmica percorrida até o momento; e também o resultado do acúmulo de experiências, trocas e aprendizados realizados com diversas pessoas e instituições. Estes agradecimentos são, portanto, o reconhecimento do mérito de quem me inspirou, motivou, incentivou e permitiu fazer este movimento de imersão no pesquisar e no produzir conhecimento. Em certo sentido, as ideias, os pensamentos e as formulações aqui condensadas guardam apenas alguma originalidade, posto que são (também) o resultado de um esforço coletivo de muitas e diversas mentes e mãos. Por isso, na parte inicial deste documento cabe registrar e expressar gratidão aos que contribuíram em alguma medida com a realização desta jornada doutoral. Esse é o sentido e a razão dos parágrafos que seguem e, portanto, peço um pouco de paciência diante da longa lista de agradecimentos que é diretamente proporcional ao carinho e ao afeto a quem está referido.

Antes, cabe ainda comentar que o trabalho dispendido para elaborar esta tese foi individual e o produto desse esforço resulta de decisões predominantemente particulares. Contudo, circunstâncias alheias ao pesquisador que nem sempre são percebidas também influenciam a realização de um trabalho acadêmico-científico, tornando-se indispensáveis para a definição dos caminhos empíricos e teórico-metodológicos percorridos. No trajeto de sua feitura contei com a ajuda e o suporte de inúmeras pessoas e instituições, a quem também advogo os eventuais méritos deste trabalho, ao mesmo tempo que os eximo de eventuais lacunas, limitações e incompletudes. De fato, foi um percurso que esteve longe de ser trilhado solitariamente, ainda que em alguns momentos tenha exigido certo grau de reclusão e afastamento, notadamente no momento final da sua redação. Muito diferente disso, teve a participação de muita gente querida que minimizou a aridez deste itinerário formativo, a quem dedico imenso agradecimento que as linhas aqui postas apenas sumarizam o sentimento de gratidão que transborda ao escrevê-las.

À queridíssima orientadora Luciana de Oliveira Royer, exemplar professora, pesquisadora e profissional que virou 'Lu' só depois de muita relutância de minha parte em dispensar as formalidades do uso combinado de nome e sobrenome, primeiramente, sou grato pela acolhida,

após encontro um tanto casual e fortuito, de um pós-graduando ‘migrante’ e parcialmente ‘desorientado’. Agradeço pela confiança e apoio depositados na condução da pesquisa desde aquele inicial projeto ainda cheio de lacunas e incompletudes, mas que foi sendo reformulado e ganhando novos caminhos a partir de suas pertinentes provocações, inquietações e problematizações. Sou grato pela leitura atenta e pelas contribuições assertivas ao longo da realização deste trabalho de investigação científica, sempre apresentando sugestões e questionamentos que contribuíram para as reflexões presentes neste processo; pela liberdade a mim despendida para a escolha de caminhos teóricos e metodológicos; pela orientação intelectual dedicada e rigorosa e pelas críticas propositivas no aprofundamento das hipóteses e na construção da tese; pela parceria na produção de textos que fomentaram parte das reflexões aqui postas; pelos conhecimentos e experiências compartilhadas; pelos incentivos e pelo suporte dado para a estadia acadêmica em terras germânicas; pelo cuidado e amparo nos momentos de angústia e incertezas; e pela paciência no compreender atropelos, deslizos e atrasos que permearam a feitura deste manuscrito. Agradeço a seriedade e o compromisso com que me acompanhou neste percurso, mas também a amizade que resulta desta trajetória acadêmica e pessoal. Os eventuais méritos destas páginas também devem ser creditados a ela, mas a eximo das lacunas, incompletudes e imperfeições.

Aos professores Caio Santo Amore (USP), Leda Velloso Buonfiglio (UFF), José Júlio Ferreira Lima (UFGA) e Luis Renato Bezerra Pequeno (UFC), por gentilmente terem aceitado o convite para avaliar o trabalho e estabelecer um diálogo ao integrar a banca de defesa da tese. Ao Caio, estendo agradecimento pelas fortuitas e instigantes conversas sobre a pesquisa e seus meandros nos percursos rampados, nas salas de aula, na cantina e nos corredores da FAUUSP, mas também nos bares e eventos científicos, todos momentos que somados representaram uma espécie de qualificação informal. Ao Renato, amplio o agradecimento pela participação – juntamente com a professora Lívia Miranda (UFCG) – na banca de qualificação, mas também pela amizade e pelas parcerias profissional, acadêmica e de militância desde as pesquisas e trabalhos de campo no Serviluz, em Fortaleza, e no Roçado e na chapada do Apodi, em Limoeiro do Norte, no interior cearense.

A todos os professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP), em especial à Paulo César Xavier Pereira, Ermínia Maricato, Caio Santo Amore, Karina Leitão, João Sette Whitaker Ferreira, Camila D’Ottaviano, Raquel Rolnik, Nabil Bonduki, Paula Santoro, Beatriz Rufino, Maria de Lourdes Zuquim e Eduardo Nobre, mestres-pesquisadores-militantes do urbano que me conduziram pelos muitos textos, debates, escritos e conversas durante as disciplinas que cursei e que despertaram para outros olhares sobre o objeto de pesquisa. A todos eles sou grato pelas discussões sobre política urbana e habitacional ao longo das disciplinas, debates, eventos e demais encontros, dentro e fora da universidade. Aos cinco últimos, assim como à Luciana, agradeço também por compartilharem comigo suas experiências pedagógicas e métodos didáticos em sala de aula quando atuei como monitor no

estágio à docência. À Camila, estendo o agradecimento pelo cuidado, pela atenção, pela acolhida e pela orientação no período inicial do doutorado. Agradeço também aos professores do Departamento de Ciência Política e do Departamento de Geografia, da Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade de São Paulo, pelos diálogos e contribuições sobre esta pesquisa no interior das disciplinas ali cursadas.

À toda a comunidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – servidores e estudantes da graduação e da pós-graduação, tanto da rua Maranhão quanto da Cidade Universitária – que me acolheu de forma gentil, solidária e carinhosa no período em que a metrópole paulistana foi meu lugar no mundo, em especial à Secretaria da Pós-graduação, à Secretaria do Departamento de Projeto (AUP) e aos bibliotecários pelo sempre gentil e cordial atendimento às tantas demandas e solicitações inerentes à realização desta pesquisa de doutorado. Gratidão extensiva aos estudantes de graduação da FAUUSP, em especial aqueles que acompanhei por dois semestres letivos quando eu estive como bolsista de estágio à docência, pelas trocas e conversas, ao longo das aulas ou fora delas, sobre Fortaleza e São Paulo, sobre habitação e cidades; e também aos amigos-jogadores do time de futebol de salão da FAUUSP que acolheram na equipe um veterano da pós-graduação, pelos inúmeros momentos de lazer, descontração e muita correria, entre treinos e jogos.

Aos queridos colegas e amigos que encontrei na pós-graduação da FAUUSP e que constituíram importante rede de apoio, suporte, afeto, solidariedade e amizade dentro dos espaços acadêmicos e também fora dele. Sou grato pela companhia nos momentos de trabalho – com as leituras, os escritos, os seminários e os debates, permeados pelas angústias diante dos prazos quase sempre exíguos -, mas também pelos momentos de lazer, diversão, descontração e respiro do fazer nossas teses e dissertações, que tornaram mais leve este percurso simultaneamente individual e coletivo. A todos eles sou grato pela escuta atenciosa e pelas discussões profícuas sobre o tema e o objeto que eu estava a pesquisar; pelas críticas oferecidas e pela possibilidade do diálogo científico; pelas trocas e compartilhamentos dos achados nas nossas pesquisas, sempre permitindo revelar e explicitar ideias (e ideais) ao enfrentarmos e confrontarmos questões e argumentos; pelas parcerias na elaboração de trabalhos didáticos e textos acadêmicos; pelas trocas e conversas em corredores, cantinas, bares, seminários, encontros, congressos e outras atividades da pós-graduação; pela partilha e pelas trocas de experiências, dúvidas, achados, angústias, sentimentos e materiais fundamentais para a realização deste doutorado; e pelos debates que ampliaram meus horizontes e sempre ofereceram algo novo para pensar. Que alegria e prazer imensos é trilhar esse caminho ao lado de tantas pessoas queridas que, para além de colegas e amigos da pós, viraram parceiros intelectuais e de militância por cidades e universidades mais justas e menos desiguais. Obrigado a todos os colegas da pós; aos ‘não-cearenses’, em especial a Ana Akaishi, Joice Genaro, Giusepe Filocomo, Lara Costa, Isadora Marchi, Isadora Borges, Paulo Alas, Hernan Espinoza, Janaína Marx, Flávia Massimetti, Rogério Maués, Raphael Faustino, André Kwak, Lyzandra Machado, Letícia Lemos, Laura Lorenção, Rafael Alves e Tatiana

Francischini; e também aos cearenses Larissa Viana, Victor Iacovini, Thais Ponte, Rafael Moura, Sara Rosa, Camila Aldigueri e Hulda Wehmann. Gratidão a Ana e Joice, companheiras que compuseram a ‘tríade do Habitat’ quando do ingresso no doutorado, pelas trocas e pelos compartilhamentos de soluções, mas também de angústias nesse fazer da tese; a Giusepe e Paulo, pelas trocas sobre as nossas pesquisas e pelo compartilhamento da orientação; a Rafael, pelas sempre instigantes conversas, entre um rolê e outro, sobre as relações entre o urbano e a Estratégia Democrática e Popular e o Partido dos Trabalhadores, e sobre periferias e subúrbios, sobre Fortaleza, São Paulo e Rio de Janeiro, sobre música, política e futebol. Obrigado ao ‘pessoal do Ceará’ – Larissa, Sara, Rafa, Hulda, Pedro, Thais e Camila –, conterrâneos meio-paulistanos que migraram permanente ou temporariamente, pela amizade, companhia e solidariedade; pelas trocas e compartilhamentos pessoais e acadêmicos; pelas conversas e discussões sobre o litoral e sobre o concreto que entremearam as escritas de nossas teses e dissertações; pelos momentos de alegria e descontração nos rolês que fizeram a estadia em São Paulo ter um pouco mais do calor sertanejo e um pouco menos de saudade do mar. Pela leitura atenta e cuidadosa e pelas críticas feitas a trechos do memorial de qualificação e da versão (quase) final deste manuscrito, agradeço novamente à Ana, ao Giusepe, à Camila e ao Victor.

Ao Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab) da FAUUSP e a toda a sua grande (em dois sentidos desta palavra) equipe de pesquisadores. O LabHab e as pessoas que o fazem – enquanto espaço histórico de pesquisas, estudos, lutas, militância, trocas, mas também de conversas, descontração, afetos e risos – foram fundamentais para a realização deste trabalho. As reuniões de orientação compartilhadas, as pausas para os cafés entremeadas de bate-papos sempre agradáveis, os encontros programados ou fortuitos, as sessões coletivas de estudos, os seminários discentes, os momentos de faxina e de (re)organização do laboratório e as sabatinas (presenciais e virtuais) tornaram possível esse trabalho avançar para além do que se pretendia de início. É preciso exaltar este espaço de protagonismo coletivo como contraponto ao processo de despolitização nas instituições de ensino e que vai na contramão do individualismo competitivo que cada vez mais avança sobre os espaços de produção do conhecimento. Espero que esse vigor na práxis transformadora que o LabHab historicamente carrega, aplica e difunde funcione como bússola nos trajetos pessoais e profissionais que estão por vir.

Na vida de um pesquisador, tão importante quanto a troca intelectual é o suporte afetivo, material e solidário no miúdo do cotidiano. Por isso, sou grato à minha família, porto-seguro e refúgio nos momentos de turbulência e fonte inesgotável de carinho, afeto e incentivos. Aos meus pais, sertanejos-migrantes e operários da educação – pai, professor; mãe, auxiliar de secretaria – que sobreviveram às dificuldades da capital-cidade-grande dedicando integralmente suas vidas ao trabalho em uma escola estadual pública e periférica, e que me ofertaram como importante legado a paixão pelo aprender e pelo ensinar. À vocês, sou grato pelo amor incondicional e por tudo o que me ensinaram. Vocês são o meu grande exemplo de humildade, perseverança, astúcia, coragem e honestidade e a vocês devo todas as minhas conquistas. À dona Francisca, agradeço

imensamente o carinho, o afeto, as palavras de incentivo e as tantas orações que certamente foram capazes de atravessar limites, divisas e fronteiras. Ao seu Antônio, que ao seu modo particular sempre me incentivou a acreditar na educação como caminho a ser trilhado e que, talvez por isso, muito sonhou ver um filho ‘dotô’, daí que certamente essa também é uma conquista sua e a realização do seu desejo. Aos meus dois irmãos-amigos, Júnior e Itallo, que acompanharam à distância essa jornada, mas sempre estiveram presentes com apoio e amizade mesmo nos momentos de ausência. Em especial, dedico este trabalho ao ‘Tín’, por todas as batalhas que enfrentou e todos os desafios que superou, certamente muito maiores do que escrever uma tese. Aos queridos sobrinhos Miguel, Davi, Jorge e Pedro, pelas brincadeiras, pelos sorrisos, pelas alegrias e pelo carinho compartilhados quando dos raros momentos em que a tese não esteve (tão) presente.

Ao Instituto Federal do Ceará, *campus* de Quixadá, pela licença para capacitação e o suporte institucional, material e financeiro concedidos, condições fundamentais para que fosse possível – pela primeira vez desde o início da graduação – dedicar-me integralmente aos estudos e à pesquisa por parte do trajeto de feitura desta tese, sem a necessidade de dividir o tempo com alguma outra atividade laboral. Gratidão especial à Kamila Feitosa, colega de trabalho que deu importante suporte nos trâmites burocráticos em inúmeras ocasiões ao longo do período que estive afastado das funções laborais. Agradeço, em extensão, a todos os demais colegas servidores – docentes, técnico-administrativos e terceirizados – e, principalmente, aos estudantes pelas interlocuções, trocas e aprendizados nas salas de aula, nos laboratórios, nas aulas de campo, nas visitas técnicas, nos corredores do *campus* e na cantina. Mais do que necessário, seria impossível não registrar aqui a imensa satisfação de atuar como professor na mesma instituição onde também fui estudante.

Aos servidores das diversas bibliotecas que frequentei neste ato-contínuo de estudos, reflexão e escrita – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP), Faculdade de Saúde Pública (USP), Instituto Moreira Salles, Faculdade de Educação (USP), Faculdade de Filosofia, Ciências Humanas e Letras (USP), Brasiliana Guita e José Mindlin (USP), Departamento de Arquitetura e Urbanismo (UFC), Programa de Pós-graduação em Economia (UFC), Instituto de Geografia da Universidade de Münster (IfG-WWU) e Biblioteca Estadual do Ceará – pelo acesso aos acervos e pelo gentil acolhimento nos muitos momentos em que elas me serviram como espaço de refúgio e de trabalho. À equipe do Laboratório de Estudos da Habitação (Lehab) da UFC, agradeço pelo acesso a dados e informações e ainda pelos espaços de discussões sobre a habitação e o urbano em Fortaleza. Aos servidores da Biblioteca da Caixa Econômica Federal em Brasília, em especial a Sidney Bezerra, pelo suporte e pelo acesso ao acervo documental sobre o BNH.

Ao Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (*Deutscher Akademischer Austauschdienst* – DAAD), pelo auxílio financeiro e suporte institucionais ofertados para realização de estadia acadêmica no Instituto de Geografia da Universidade de Münster; e ao professor Samuel Mössner, pelo

acolhimento e pela orientação durante o período – de muitas pedaladas, muitos estudos, muito frio e muita chuva – em Münster. Agradeço à Nicole, pela acolhida em sua residência. Aos colegas pós-graduandos brasileiros, estrangeiros em terras germânicas, César Pedrosa e Pedro Sales; e às colegas pós-graduandas alemãs, estrangeiras em solo brasileiro, Ursula Dahmen e Sammy Behle, pela amizade e por terem tornado aquela estadia mais divertida e acolhedora.

Aos amigos que a temporada migratória para próximo do Trópico de Capricórnio me trouxe ou me fizeram estar mais próximo. Gratidão aos cearenses-migrantes José Bruno, por me acolher e me aturar como companheiro de morada por um longo tempo, Tiago Pessoa (Bubu), Pedro Portela e Diego Normandi; e a todas às amigades e todos os afetos que a cidade do concreto me ofertou, sem os quais essa trajetória acadêmica teria sido bem mais árdua. Agradeço aos amigos (foto)jornalistas (e também atletas) do ‘Trabalho Amanhã, Porra’ (TAP) Futebol Comuna – em especial a Igor Carvalho, Victor Amatucci, Marcelo Aguilar, Guilherme Weimann, José Bernardes, Edgar Bueno e Sérgio Silva – pelas sempre intensas e valiosas trocas teóricas e práticas sobre futebol e política, nas noites-madrugadas de terças-feiras e em outros tantos espaços-tempos na metrópole paulistana. Aos três últimos sou grato ainda pela gentileza da cessão de fotografias que ilustram trechos desta tese.

Aos amigos-acadêmicos-professores-pesquisadores-educadores Muciana Cunha, Edson José, Chagas Júnior, Michael Viana, Fernando Lourenço e Thiago Lustosa; com quem foram compartilhadas inúmeras dificuldades e dúvidas, mas principalmente muitas alegrias e celebrações no percurso do fazer a tese. Ao Thiago, compadre e amigo de infância, agradeço às longas conversas, discussões e divagações sobre política, futebol, ciência, educação e cidades que permearam a jornada de escrita desta tese, à parceria na escrita de textos acadêmicos e jornalísticos e também pela atenta e cuidadosa leitura de trechos deste documento.

Aos entrevistados que partilharam seu tempo e suas trajetórias, histórias e experiências de vida através de valiosíssimos depoimentos que ajudaram a construir este trabalho. Obrigado a Andréa Cialdini, Antonio José Araújo (Dudê), Daniel Rodrigues, Eduardo Machado, Entrevistado A, Erminia Maricato, Giovana Araújo, Hilda Costa, Igor Moreira, Inácio Arruda, Jerffson Ferreira (Fêi), Joisa Loureiro, Kátia Lima, Liduina Silva, Marcelo Colares, Mauro Iasi, Olinda Marques, Pedro Fernandes, Rita Dias, Rogério Costa, Valéria Pinheiro, Vanessa Saboia e Waldemar Pereira. Infelizmente a imensa quantidade de material coletado não permitiu que as inúmeras passagens valiosas das conversas compusessem o manuscrito, mas espero ainda aproveitar esse material em outras pesquisas que virão.

Aos moradores do Serviluz, do Siqueira e do Cidade Jardim, habitantes de territórios que se impõem à lógica de uma cidade que se materializa a partir do seu valor de troca. Toda gratidão à Fêi, Dudê, Pedro e Kátia. À Carolina, pela elaboração dos mapas e cartogramas, sempre atenciosa no atendimento dos pedidos urgentes; à Beatriz, à Carol, à Larissa, à Laura e ao Marcelo, na ajuda com as transcrições de entrevistas; à Pricila, por sua preciosa revisão textual; à Tati e à Lara, pela

ajuda na leitura de trechos da tese; ao Franklin, pela arte que ilustra a capa; e ao Germano, ao Ricardo e ao Sérgio, pela captura de imagens aéreas e pela companhia nas visitas aos territórios estudados.

Como de praxe, deixo o registro que nenhuma das pessoas citadas tem qualquer responsabilidade pelos erros e insuficiências que possivelmente serão notados ao longo deste manuscrito. Eles são de inteira responsabilidade do autor. As pessoas e instituições aqui elencadas só devem ser responsabilizadas por terem contribuído para a materialização deste trabalho. Sem elas eu não teria a motivação e o apoio para chegar ao final deste longo e por vezes angustiante processo. O manuscrito parte de um fazer coletivo e espera retornar a ele, assumindo naturalmente a responsabilidade pelos seus resultados que, certamente, carregam imperfeições e lacunas, mas desejando contribuir para o funcionamento dessa engrenagem coletiva chamada ciência. Acrescento um pedido de desculpas a quem eventualmente tenha contribuído direta ou indiretamente e das mais diferentes e diversas formas para a feitura desta tese, mas que não esteja aqui citado, culpa da pressa e dos atropelos que acompanharam a redação final deste trabalho.

“[...] a luta por reformas só se torna um erro quando ela acaba em si mesma” (PT, 1987).

“[...] las reformas sólo son posibles como producto secundario de un movimiento completamente carente de toda la estrechez del reformismo” (Lenin, 1984).

“[...] é necessário um horizonte revolucionário, porque a história latino-americana comprova a impossibilidade da reforma” (Santos, 2017)

RESUMO

Esta pesquisa se insere no campo dos estudos urbanos e no debate sobre políticas habitacionais e urbanas realizadas pelo Estado brasileiro. Para tanto, analisa a habitação enquanto resultado material das ações estatais em Fortaleza durante as duas primeiras décadas do século XXI, período que se configura em uma conjuntura complexa, dinâmica, ambígua e contraditória em que ocorre a acumulação combinada de várias crises. Neste período, as questões urbana e habitacional ganharam uma nova dinâmica, com particularidades, controvérsias, conquistas e retrocessos. Olhando em retrospectiva, esse período representa o ápice e o caso de um conjunto de ideias e práticas que impactaram as cidades brasileiras. Estaríamos diante do encerramento de (mais) um ciclo de lutas por mudanças na forma que as cidades brasileiras são (re)produzidas. Tomando Fortaleza como campo de estudos empíricos e considerando que uma chave importante para o deslindamento dos fenômenos que buscamos analisar encontra-se na compreensão da relação estabelecida entre sociedade civil e Estado em um dado período histórico, defende-se a tese que o efetivo encontro dos sujeitos, ideias e práticas vinculados à luta por uma Reforma Urbana com o sistema político configura um momento histórico que pode ser chamado de ciclo institucional da Reforma Urbana, se apresentando a partir de um triplo movimento – de ideias, de sujeitos e de políticas – e assumido como componente e expressão da Estratégia Democrática e Popular nas cidades. O resultado material das políticas habitacionais e urbanas implementadas durante o ciclo institucional da Reforma Urbana em Fortaleza evidenciam (des)caminhos que podem e devem ser observados, compreendidos e explicados a partir dos componentes que configuram a luta por uma Reforma Urbana, seus limites e contradições. Para sustentar esta afirmação, a pesquisa de caráter qualitativo utiliza como recursos metodológicos a revisão bibliográfica, a análise documental, a coleta e análise de dados primários e secundários, e a realização de entrevistas e trabalhos de campo. Argumentamos ainda que Fortaleza se apresenta como locus privilegiado para uma análise dos limites e contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana. A luta pela Reforma Urbana em sua radicalidade e enquanto projeto de classe que transborda seus limites setoriais deve extrair dos limites e contradições observados os caminhos para alterar a forma como as cidades brasileiras são produzidas.

Palavras-chave: Reforma Urbana, políticas urbanas, políticas habitacionais, moradia, Fortaleza.

ABSTRACT

Among necessary, possible and impossible: leads and misleadings of housing policies in Fortaleza during the institutional cycle of Urban Reform

This thesis is part of the urban research and debate on housing and urban policies conducted by the Brazilian state. To this end, it analyzes housing as a material outcome of state policies in Fortaleza in the first two decades of the 21st century, a period characterized by a complex, dynamic, ambiguous and contradictory conjuncture in which several crises accumulate. During this period, urban and housing issues have experienced a new dynamic with specificities, controversies, successes and setbacks. In retrospect, this period represents the culmination and demise of a series of ideas and practices that influenced Brazilian cities. We are facing the end of (another) cycle of struggles for changes in the way Brazilian cities are (re)produced. Taking Fortaleza as a field for empirical study, and assuming that an important key to deciphering the phenomena we are trying to analyze lies in understanding the relations between civil society and the state in a particular historical period, we argue that the effective confluence of subjects, ideas and practices, associated with the struggle for urban reform with the political system configures a historical moment that can be called the institutional cycle of urban reform, which presents itself as a threefold movement - of ideas, of subjects, and of policies - and is assumed to be a component and expression of the democratic and popular strategy in cities. The material results of housing and urban policies implemented during the institutional cycle of urban reform in Fortaleza show (mis)paths that can and should be observed, understood and explained from the components that configure the struggle for urban reform, its limits and contradictions. To support this statement, this qualitative research uses bibliographic review, document analysis, collection and analysis of primary and secondary data, and conducting interviews and fieldwork as methodological tools. We also argue that Fortaleza lends itself as a privileged site for an analysis of the limits and contradictions of the institutional cycle of urban reform. The struggle for urban reform, in its radical nature and as a class project that transcends its sectoral boundaries, must draw out of the observed limits and contradictions the ways to change the way Brazilian cities are produced.

Keywords: Urban Reform, urban policies, housing, Fortaleza.

LISTAS

ABREVIATURAS E SIGLAS

ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional da Habitação

CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina

CEARAH Periferia - Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos

Cebrap - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEBs Comunidades Eclesiais de Base

Cecap - Caixa Estadual de Casas para o Povo

CEF - Caixa Econômica Federal

CHCE- Companhia de Habitação do Ceará

Chesf- Companhia Hidroelétrica do São Francisco

CMP - Central dos Movimentos Populares

Cohab-CE - Companhia de Habitação do Ceará

Comhab - Comissão Especial para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social

Comhap - Conselho Municipal de Habitação Popular

CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores

COP - Lei do Código de Obras e Posturas

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CPPD - Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor

CREA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

DI - Desenvolvimento Institucional

DPLAC - Departamento de Planejamento e Análise de Custos

Eco-92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

EDP - Estratégia Democrática e Popular

EFTA Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar

Enanpur - Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional

END - Estratégia Nacional-Democrática

EPUPP - Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular

FAMERJ - Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FAUUSP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

FBFF - Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza

FCP - Fundação da Casa Popular

Fecop - Fundo Estadual de Combate à Pobreza

FGV - Fundação Getúlio Vargas

Ficam - Programa de Financiamento de Casas em Mutirão

FMB - Fundação Marcos de Brüllin

FMHIS Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

FNE - Federação Nacional dos Engenheiros

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana

FSSF - Fundação do Serviço Social de Fortaleza

GRPU - Gerência Regional do Patrimônio da União

GTZ - Agência de Cooperação Técnica Alemã

HIS - Habitação de Interesse Social

IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil

IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Inocoop - Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais

IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPEC - Instituto Previdenciário do Estado do Ceará

Iplam - Instituto de Planejamento do Município

Iplanfor - Instituto de Planejamento de Fortaleza

LegFor - Legislação Urbanística de Fortaleza

Lehab - Laboratório de Estudos da Habitação

LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo

MCMV - Minha Casa Minha Vida

MCP - Movimento de Conselhos Populares

MDF - Movimento de Defesa dos Favelados

MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional

MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia

MNRU - Movimento Nacional Reforma Urbana

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

Munic - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

Nuhab - Núcleo de Habitação e Meio Ambiente

OGU - Orçamento Geral da União

OOAU - Outorga Onerosa de Alteração de Uso

OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir

OP - Orçamento Participativo

OUC - Operações Urbanas Consorciadas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAC-UAP - Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários

PAIH - Plano de Ação Imediata para Habitação

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDPFor - Plano Diretor Participativo de Fortaleza

PEHIS-CE - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Ceará

PEMAS - Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais

PEP - Programa Empresarial Popular

PHBB - Programa Habitar Brasil-BID

PHIS - Política Habitacional de Interesse Social

PHP - Programa de Habitação Popular

PIRF - Plano Integrado de Regularização Fundiária

PlanHab - Plano Nacional da Habitação

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNMC - Programa Nacional de Mutirões Comunitários

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Preurbis - Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social

Proafa - Fundação Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana de Fortaleza

Prodetur - Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo	SFH - Sistema Financeiro da Habitação
Promorar - Programa de Erradicação de Subhabitação	SHRU - Seminário de Habitação e Reforma Urbana
Promurb - Programa de Melhorias Urbanas e Ambientais	Sinduscon-CE Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará
PT - Partido dos Trabalhadores	SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
REAJU - Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária	Splam - Secretaria Municipal do Planejamento Urbano e Meio Ambiente
RMF - Região Metropolitana de Fortaleza	STAS - Secretaria de Trabalho e Ação Social
SDLR - Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional	TC - Termo de Compromisso
SDU - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	TDC - Transferência do Direito de Construir
SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária	UAP - Urbanização de Assentamento Precários
SEINF - Secretaria de InfraEstrutura	UAS - Urbanização de Assentamentos Subnormais
Scinf - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura	UFC - Universidade Federal do Ceará
SEMACE - Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará	UNMP - União Nacional por Moradia Popular
SEMAM - Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano	VLT - Veículo Leve sobre Trilhos
Sepla - Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento	ZEDUS - Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo	ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social
	ZOR - Zona de Ocupação Restrita
	ZPA1 - Zona de Preservação Ambiental tipo 1
	ZRA - Zona de Recuperação Ambiental

FIGURAS

Figura 01 - Trecho da paisagem urbana de Fortaleza	34
Figura 02 - Ocupações urbanas Alto das Dunas e Carlos Marighella	35
Figura 03 - Vista aérea do Cidade Jardim	36
Figura 04 - Vista aérea das margens do rio Maranguapinho	38
Figura 05 - Vista aérea do Serviluz	39
Figura 06 - Residencial Luiz Gonzaga, obra do Minha Casa Minha Vida Entidades em Fortaleza	41
Figura 07 - Residencial do projeto Vila do Mar, obra do PAC-UAP em Fortaleza	42
Figura 08 - Atos realizados por movimentos de moradia após o impeachment da presidenta Dilma	46
Figura 09 - Obras paralisadas do MCMV no conjunto Cidade Jardim	49
Figura 10 - Paisagem urbana de Fortaleza	49

Figura 11 - Localização das três áreas estudadas	50
Figura 12 - Conjunto Esperança (1982)	59
Figura 13 - Diagrama do recorte temporal	87
Figura 14 - Manifestação de movimentos sociais de luta por moradia em Fortaleza (2016)	135
Figura 15 - Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores (1945)	174
Figura 16 - Assentamentos precários em áreas de risco (2012)	175
Figura 17 - Aglomerados subnormais localizados no entorno dos cursos d'água em Fortaleza (2010)	176
Figura 18 - Localização dos loteamentos aprovados em Fortaleza	180
Figura 19 - ZEIS do tipo 2 e Assentamentos Precários do tipo loteamentos irregulares	181
Figura 20 - Áreas propostas para os 'Nucleamentos Habitacionais de Desfavelados'	188
Figura 21 - Distribuição espacial das favelas em Fortaleza em 1991	194
Figura 22 - Distribuição espacial dos empreendimentos do PAR em Fortaleza	202
Figura 23 - Ações de provisão habitacional realizadas pela Habitafor entre 2003 e 2013	204
Figura 24 - Assentamentos precários em Fortaleza segundo o plano Fortaleza 2040	217
Figura 25 - Mapeamento de Favelas de Fortaleza em 1973	219
Figura 26 - Mapeamento de Favelas segundo a Proafa (1985)	220
Figura 27 - Mapeamento de Favelas elaborado pela Cohab-CE	221
Figura 28 - Aglomerados subnormais do Censo Demográfico de 2000 em Fortaleza	222
Figura 29 - Aglomerados subnormais do Censo Demográfico de 2010 em Fortaleza	223
Figura 30 - Mapeamento de Assentamentos Precários em Fortaleza segundo o PLHIS	224
Figura 31 - Localização das três áreas de estudo	232
Figura 32 - Intervenções do PAC-UAP em Fortaleza	239
Figura 33 - Conjunto habitacional construído para abrigar famílias removidas do projeto Vila do Mar	241
Figura 34 - Foto aérea de trecho do rio Maranguapinho	248
Figura 35 - Composição de fotos aéreas de trecho do rio Maranguapinho (2009 e 2022)	249
Figura 36 - Trechos do projeto Rio Maranguapinho	249
Figura 37 - Vista aérea dos conjuntos habitacionais Miguel Arraes e Raquel de Queiroz	252
Figura 38 - Conjuntos destinados para o reassentamento da população removida do Maranguapinho	253
Figura 39 - Conjuntos para população removida pelo projeto Rio Maranguapinho e ZEIS de Vazios	254
Figura 40 - Conjuntos para população removida pelo projeto Rio Maranguapinho e vazios urbanos	255
Figura 41 - Conjuntos para população removida pelo projeto Rio Maranguapinho e Zoneamento	256
Figura 42 - Planos Específicos do Fortaleza 2040	258
Figura 43 - Propostas do Plano Fortaleza 2040 para o Plano Específico Vale do Maranguapinho	259
Figura 44 - Conjuntos para reassentamento e origem da população removida do PAC Maranguapinho	260
Figura 45 - Empreendimentos do MCMV Faixa 1 e Faixa 2 construídos em Fortaleza até 2018	265

Figura 46 - Composição de fotos aéreas das glebas ocupadas pelo Cidade Jardim em 2009 e em 2022	267
Figura 47 - Início da ocupação Comuna 17 de Abril	269
Figura 48 - Planta de implantação do Cidade Jardim 1	271
Figura 49 - Vista aérea do conjunto Cidade Jardim 1	274
Figura 50 - Vista aérea do conjunto Cidade Jardim 1	274
Figura 51 - Empreendimentos do PMCMV segundo faixas e o zoneamento	276
Figura 52 - Empreendimentos do PMCMV Faixa 1 e ZEIS de Vazios	277
Figura 53 - Empreendimentos do PMCMV Faixa 1 e vazios urbanos do PLHIS	278
Figura 54 - Origem dos moradores do conjunto Cidade Jardim 2	279
Figura 55 - Áreas de Participação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza	285
Figura 56 - ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, segundo tipos	289
Figura 57 - ZEIS Prioritárias	291
Figura 58 - Vista aérea do Serviluz	293
Figura 59 - Audiência Pública contra remoções do Projeto Aldeia da Praia	297
Figura 60 - Propostas inseridas no plano Fortaleza 2040	298
Figura 61 - Projeto de urbanização com remoções no entorno do Farol Velho	299
Figura 62 - Zoneamentos especiais do Plano Diretor Participativo: ZEIS, ZEDUS e OUC	302
Figura 63 - Praia do Titanzinho, no Serviluz	304
Figura 65 - Plano Popular da ZEIS Cais do Porto	304
Figura 64 - Intervenção artística promovendo a ZEIS Serviluz	305
Figura 66 - Praia do Titanzinho, no Serviluz	305

TABELAS

Tabela 01 - Maiores conjuntos habitacionais construídos na RMF pelo BNH	187
Tabela 02 - Síntese dos dados sobre necessidades habitacionais para Fortaleza e região metropolitana	213
Tabela 03 - Conjuntos para o reassentamento da população removida do projeto Rio Maranguapinho	251

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	5
AGRADECIMENTOS	7
EPIGRAFES	15
RESUMO	17
ABSTRACT	19
LISTAS	21
PRÓLOGO	31
HABITAÇÃO, ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR EM FORTALEZA	33
CIDADE JARDIM	35
SIQUEIRA, MARGENS DO RIO MARANGUAPINHO	37
SERVILUZ	38
O ENCONTRO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES COM O EXECUTIVO FEDERAL	40
O (RE)ENCONTRO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES COM O EXECUTIVO MUNICIPAL	42
A EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES	45
O CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA	48
INTRODUÇÃO	51
APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	53
TUDO TEM UMA HISTÓRIA	59
ITINERÁRIO DA PESQUISA E CONSTRUÇÃO DO OBJETO	64
ALGUMAS NECESSÁRIAS JUSTIFICATIVAS E EXPLICAÇÕES	67
SÍNTESE METODOLÓGICA	79
A PESQUISA E SEU TÍTULO	79
QUESTÕES, OBJETO E OBJETIVOS	81
HIPÓTESES E TESE	82
FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS	84
ATIVIDADES E TÉCNICAS DE PESQUISA	88
ESTRUTURA DA TESE	92

CAPÍTULO 1 ESSA TAL REFORMA URBANA	93
1.1 CICLOS QUE FUNDAM	96
1.1.1 CICLO DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS LATINOAMERICANOS	98
1.1.2 CICLO DA ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA E POPULAR	112
1.1.3 CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA	126
1.2 A SEMÂNTICA E A GRAMÁTICA DA REFORMA URBANA	134
1.2.1 A SEMÂNTICA DA REFORMA URBANA	135
1.2.2 A GRAMÁTICA DA REFORMA URBANA	146
1.3 O CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA E(O) SEU TRIPLO MOVIMENTO	152
1.3.1 UM MOVIMENTO DE IDEIAS	152
1.3.2 UM MOVIMENTO DE SUJEITOS	158
1.3.3 UM MOVIMENTO DE POLÍTICAS	161
CAPÍTULO 2 O NECESSÁRIO	167
2.1 A DIMENSÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA	170
2.1.1 A DIMENSÃO HISTÓRICA OU AS ORIGENS DO PROBLEMA HABITACIONAL	170
2.1.2 A DIMENSÃO GEOGRÁFICA OU A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO PROBLEMA HABITACIONAL	174
2.2 A DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL	182
2.2.1 PERÍODO PRÉ-BNH	182
2.2.2 PERÍODO DO BNH	185
2.2.3 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO MINISTÉRIO DAS CIDADES	190
2.2.4 ENTRE A CRIAÇÃO E A EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES	195
2.3 A DIMENSÃO QUANTITATIVA	208
2.3.1 NECESSIDADES HABITACIONAIS	208
2.3.2 DIAGNÓSTICOS DE PLANOS URBANOS E HABITACIONAIS	213
2.3.3 FAVELAS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	218

CAPÍTULO 3 O POSSÍVEL	229
3.1 MARANGUAPINHO	233
3.1.1 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NAS CIDADES	233
3.1.2 PAC E A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM FORTALEZA	237
3.1.3 MARANGUAPINHO	245
3.1.4 MARANGUAPINHO E OS (DES)CAMINHOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS	252
3.2 CIDADE JARDIM	261
3.2.1 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	261
3.2.2 MCMV EM FORTALEZA	264
3.2.3 CIDADE JARDIM	266
3.2.4 CIDADE JARDIM E OS (DES)CAMINHOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS	275
3.3 SERVILUZ	280
3.3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO	280
3.3.2 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA	286
3.3.3 SERVILUZ	292
3.3.4 SERVILUZ E OS (DES)CAMINHOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS	301
CAPÍTULO 4 O IMPOSSÍVEL	307
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	317

PRÓLOGO

HABITAÇÃO, ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR EM FORTALEZA

Fortaleza, 2021. Exatamente duas décadas após a aprovação do Estatuto da Cidade, ocupações urbanas surgiram e se consolidaram na capital cearense¹ (Figura 02). As recentes crises política e econômica que o país atravessa, agravadas pela crise sanitária decorrente da pandemia, explicam – ao menos em parte – os conflitos e as disputas territoriais que se desenrolam em Fortaleza, com a produção e ocupação de imóveis urbanos públicos e privados por grupos sociais pauperizados e sem condições de resolver sua demanda por moradia de forma mercantilizada. Em paralelo, uma nova lei municipal que trata da ordenação territorial da capital cearense estava sendo formulada. Contudo, a conjuntura política, econômica e social e o processo de elaboração daquela legislação são bastante diferentes de quando o chamado Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi aprovado ao final da primeira década do século XXI, condição que explica em parte o conteúdo proposto ou o processo de construção do novo plano diretor em elaboração.

Em 2009, um novo plano diretor foi aprovado como resultado de um conturbado e conflituoso processo minimamente participativo e que, por isso, trazia uma série de expectativas quanto à melhoria das condições de vida na cidade, seguindo a conjuntura nacional de avanços e conquistas notadamente nos campos político, jurídico e institucional relativos ao urbano. Um dos principais resultados daquele plano foi a inserção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no corpo da lei, conteúdo posto de forma genérica na antiga legislação municipal de desenvolvimento urbano de 1992. Em 2019, exatamente uma década depois de aprovado o Plano Diretor Participativo de Fortaleza – tempo limite posto pelo Estatuto da Cidade –, o Executivo municipal iniciou a revisão e a formulação de um novo plano diretor². O processo de elaboração da nova lei foi suspenso em meados de 2020, seguindo recomendação do Ministério Público do Estado do Ceará³. Ocorrem, assim, disputas e embates entre movimentos sociais urbanos e Executivo e Legislativo municipais por conta da ausência e/ou da precária participação popular.

Esse cenário se aproxima do que ocorreu quinze anos antes durante o processo de revisão que culminou no plano diretor atualmente em vigor. Ainda que não tenha sido finalizado, é possível constatar que a metodologia de elaboração do novo plano traz inúmeros distanciamentos e

¹ Pelo menos quatro ocupações urbanas surgiram ou se consolidaram nos últimos anos em Fortaleza: Carlos Marighella (Mondubim), Dragão do Mar (Centro), Vítimas da Covid-19 (Serrinha) e Cidade de Deus / Alto das Dunas (Vicente Pinzón).

² Entidades e sujeitos ligados à questão urbana em Fortaleza já indicavam para o Executivo municipal, pelo menos desde 2017, a necessidade de revisão do plano diretor. Essa movimentação ocorreu na esteira da mobilização e da crítica ao conteúdo da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, aprovada em 2016 e que resultou na desregulamentação e desmonte de parte significativa do zoneamento previsto no Plano Diretor Participativo de 2009 (Capasso e Pequeno, 2021; Aldigueri e Rosa, 2022).

³ A revisão foi paralisada em julho de 2020 diante das restrições impostas pela pandemia e da intenção da prefeitura municipal de conduzir a participação social de forma virtual. No entanto, o processo de elaboração do novo plano diretor já vinha sendo contestado por setores da sociedade civil desde o ano anterior. Ao tomar conhecimento pela mídia que uma minuta do ‘Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de Fortaleza’ havia sido elaborada pelo executivo municipal – através da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano da Secretaria Municipal de Urbanismo de Meio Ambiente – e enviada para a Câmara Municipal de Fortaleza para apreciação; setores da sociedade civil que compõem o chamado Campo Popular do Plano Diretor reagiram e acionaram o Ministério Público do Ceará. Em resposta, a Prefeitura de Fortaleza indicou, através de nota de sua assessoria de imprensa, que apenas havia sido criada a Comissão Técnica de Revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, responsável por realizar “[...] a consolidação dos diagnósticos técnicos e científicos desenvolvidos pelos diversos órgãos do Município”.

diferenças quando comparado ao antecessor. A flexibilização de parâmetros urbanísticos, a supressão de parte das ZEIS, a retirada de instrumentos urbanísticos considerados ‘progressistas’, a reduzida ou precária participação social, o tempo exíguo para elaboração do plano e a vinculação a planos estratégicos, como o Fortaleza 2040, são alguns dos aspectos que, quando comparados os dois planos, têm sido alvos de críticas formuladas pelo Campo Popular do Plano Diretor⁴. A previsão era que o novo plano diretor fosse aprovado e passasse a vigorar em 2022⁵, cerca de duas décadas da aprovação do Estatuto da Cidade, a Lei da Reforma Urbana, e de criação do Ministério das Cidades, o ministério da Reforma Urbana⁶. De certa forma, essas décadas demarcam de maneira aproximada um período histórico em que se observou, paralela e paradoxalmente, a ascensão e o ocaso de um conjunto de ideias e práticas que buscaram alterar a forma que as cidades brasileiras são produzidas. Esse período corresponde ao que denominamos ciclo institucional da Reforma Urbana e é (também) sobre ele que essa tese trata.

Figura 01 - Trecho da paisagem urbana de Fortaleza.



Fonte: Sérgio Veras (2022).

⁴ O Campo Popular do Plano Diretor é formado por um conjunto de sujeitos e entidades da sociedade civil – lideranças comunitárias, ONGs, movimentos sociais, assessorias técnicas, entidades representativas de classes profissionais e pesquisadores do urbano – que buscam contribuir com a construção de uma Fortaleza mais justa e democrática. O grupo se articula através de plenárias ampliadas que acontecem com periodicidade variável mas, em geral, uma vez a cada mês. Em decorrência da pandemia e da paralisação das atividades de revisão do plano diretor, houve relativa desmobilização, mas as atividades foram retomadas com a continuidade da elaboração da nova legislação urbana para a capital cearense.

⁵ A previsão atualizada é que o novo plano seja finalizado e aprovado em 2023.

⁶ O Estatuto da Cidade foi promulgado em 2001 e o Ministério das Cidades foi criado em 2003. Até então, eles representam, respectivamente, os principais marcos jurídico e político-institucional na luta pela melhoria nas condições de vida das cidades brasileiras. Por agora, cabe aqui destacá-los como marcos fundamentais do chamado ciclo institucional da Reforma Urbana. Ao longo desta tese eles serão apresentados, situados e discutidos com mais profundidade.

Figura 02 - Ocupações urbanas Alto das Dunas e Carlos Marighella.



Fonte: Léo Silva e acervo do autor.

* * *

CIDADE JARDIM

Margens da avenida Perimetral, extremo sul de Fortaleza, 2019. Com a presença de autoridades representando os três níveis de entes federativos – prefeito Municipal, governador do Estado e ministro do Desenvolvimento Regional –, foram entregues mais 736 unidades habitacionais do conjunto Cidade Jardim 2, localizado no bairro José Walter, projeto que compõe um grande complexo habitacional. Na realidade, trata-se de dois empreendimentos habitacionais diferentes, construídos e entregues em várias etapas – os conjuntos Cidade Jardim 1 e Cidade Jardim 2 –, que por isso têm sido referenciados apenas como residencial ou conjunto Cidade Jardim (Figura 03). Está inserido no Programa Minha Casa Minha Vida, importante ação do governo federal que

– entre 2009 e 2020 – contratou mais de seis milhões de unidades habitacionais ao longo do território nacional, para diferentes faixas de renda. Tendo suas obras iniciadas em 2012 e as primeiras unidades entregues em 2014, o Cidade Jardim repete a histórica produção de grandes conjuntos habitacionais na periferia de Fortaleza. A previsão era a construção de um total de 5.536 unidades habitacionais no Cidade Jardim 1 e 5.968 moradias no Cidade Jardim 2, compondo um complexo habitacional para população de baixa renda com 11.504 apartamentos.

Entregue em etapas e apenas parcialmente, em 2023 parte das obras do Cidade Jardim estão paradas e abandonadas, com cerca de 3.300 unidades inacabadas (Figura 10). O conjunto abriga moradores de origens diversas, tanto vinculadas ao cadastro da Secretaria Municipal de Habitação quanto de outras áreas removidas para execução de obras de infraestrutura conduzidas pelos governos Estadual e Municipal, com destaque para ações vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Parte significativa dos novos moradores destas unidades habitacionais ocupavam assentamentos precarizados localizados nas margens do rio Maranguapinho e foram removidos como resultado de obras de infraestrutura urbana e social realizadas naquele trecho da cidade. A produção em massa de moradias para população de baixa renda, como ocorreu (e ainda ocorre) no Cidade Jardim, a partir da utilização de uma grande gleba periférica historicamente reservada à especulação imobiliária, permite analisar os (des)caminhos das políticas habitacionais em Fortaleza no ciclo institucional da Reforma Urbana.

Figura 03 - Vista aérea do Cidade Jardim.



Fonte: acervo do autor.

* * *

SIQUEIRA, MARGENS DO RIO MARANGUAPINHO

Siqueira, margens do rio Maranguapinho, zona sudoeste de Fortaleza, 2020. Grandes obras de infraestrutura de saneamento e habitacionais iniciadas em 2009 e que, em 2023, ainda encontram-se em andamento. Trata-se de ação vinculada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no seu eixo de infraestrutura social e urbana, especificamente na linha de Urbanização de Assentamentos Precários. O chamado Projeto Maranguapinho (Figura 04) é considerado a maior obra de intervenção urbana prevista no PAC no Ceará. Concebido pelo governo estadual através da Secretaria das Cidades – em parceria com o Governo Federal, através do Ministério das Cidades e interveniência da Caixa Econômica Federal –, o conjunto de intervenções tem orçamento que se aproxima de um bilhão de reais.

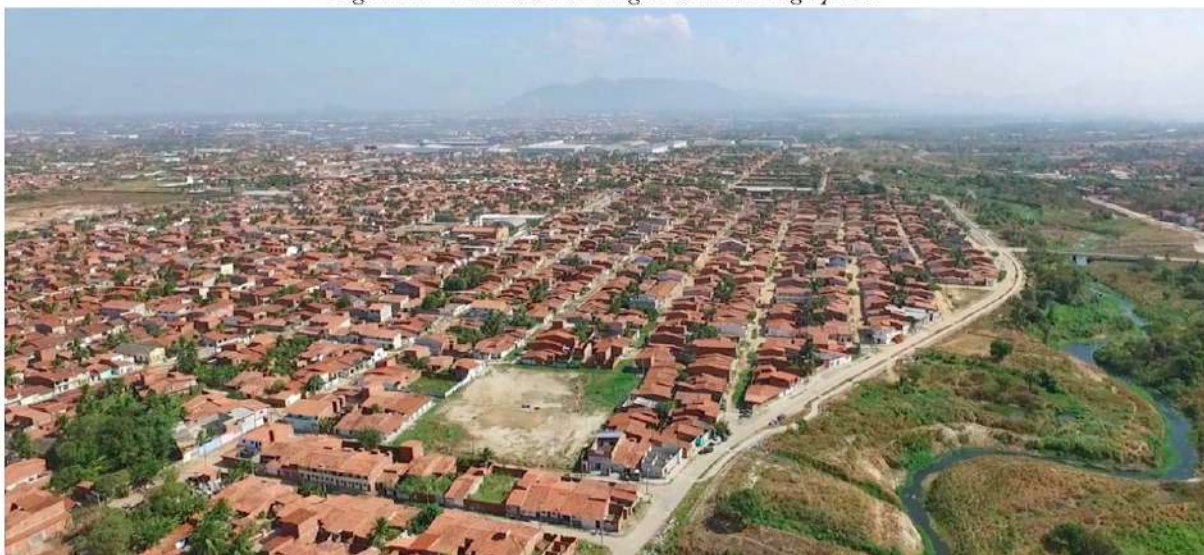
Segundo o Executivo Estadual, as obras do Projeto Maranguapinho visam promover o controle das cheias do rio e a recuperação ambiental das faixas de preservação, além de oferecer infraestrutura de saneamento e melhores condições de habitabilidade para as famílias residentes nas áreas adjacentes ao leito do rio, principalmente aquelas que ocupavam (e ainda ocupam) a faixa de alagamento em situação de risco. As intervenções ocorrem em pouco mais de vinte e dois quilômetros de extensão ao longo do rio e estão divididas em quatro trechos principais e suas subdivisões. O Projeto Maranguapinho constitui-se de uma combinação de intervenções que inclui obras de controle e amortecimento de cheias, visando diminuir a faixa de inundações; obras de desassoreamento e dragagem do rio; obras de urbanização ao longo do rio; e obras de habitação para remanejamento de famílias, além da realização de trabalho técnico-social com a população atingida. Ao longo de sua extensão, o rio Maranguapinho atravessa quatro municípios até desembocar no rio Ceará, refletindo a dimensão do impacto que esse corpo d'água imprime na conformação do espaço intraurbano de Fortaleza.

Ele nasce na serra de Maranguape e adentra no município de Maracanaú, atravessando trecho onde está localizado o maior distrito industrial da Região Metropolitana de Fortaleza e onde há grande concentração de conjuntos habitacionais produzidos através do Banco Nacional da Habitação nas décadas de 1970 e 1980. Seguindo seu curso, o rio percorre toda a porção oeste de Fortaleza, em trechos quase limítrofes ao município de Caucaia e onde estão concentrados extensos e densos territórios precarizados ocupados por população pauperizada. Somente na capital cearense, os dados oficiais apontavam a presença de 47 assentamentos precários situados às margens daquele corpo hídrico.

Dentro do conjunto de ações, também estão sendo construídos 16 conjuntos habitacionais, dos quais 14 foram entregues e 2 têm obras iniciadas, mas não finalizadas. Esses empreendimentos são direcionados ao reassentamento de cerca de 7.700 famílias que ocupavam (ou ainda ocupam) 25 áreas de risco identificadas ao longo do trecho do rio com intervenções e que são diretamente impactadas pelas obras. Parte da população removida das margens do rio Maranguapinho foi reassentada no conjunto habitacional Cidade Jardim. Nesse sentido, as grandes obras de

intervenção no rio Maranguapinho – em especial as ações de urbanização do seu entorno que removeram grande quantidade de famílias para trechos distantes – permitem analisar os (des)caminhos das políticas habitacionais em Fortaleza no ciclo institucional da Reforma Urbana.

Figura 04 - Vista aérea das margens do rio Maranguapinho.



Fonte: acervo do autor.

* * *

SERVILUZ

Serviluz, zona litorânea de Fortaleza, 2019. Ocorreu mais uma disputa entre poder público e moradores da área localizada na faixa costeira entre a Avenida Beira-mar e a Praia do Futuro – os dois principais pólos turísticos-litorâneos da capital cearense. A Prefeitura de Fortaleza, através do Projeto Aldeia da Praia⁷, pretendia intervir neste assentamento precário através de ações de urbanização, implantação de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, além da construção de unidades habitacionais que abrigariam parte das famílias removidas. Apesar das pressões, o projeto foi abandonado parcialmente, nenhuma moradia foi removida e os moradores comemoraram o recuo por parte do poder público. Três anos mais tarde, em 2022, outra ação estatal – desta vez conduzida pelo Executivo Estadual – foi proposta para a área, sendo um projeto de intervenção no entorno do antigo farol do Mucuripe que prevê a remoção de aproximadamente oitenta famílias, parte delas ocupando terreno demarcado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

O Serviluz (Figura 05) é um território que historicamente enfrenta um duplo desafio para garantia de sua permanência. O primeiro ocorre contra as forças da natureza, como os fortes

⁷ O Projeto Aldeia da Praia foi elaborado na gestão de Luizianne Lins (PT) como uma contraproposta ao projeto de construção de um estaleiro na Praia do Titanzinho, ação proposta pelo Governo Estadual que teria impacto no Serviluz.

ventos, a areia por ele carregada, a maresia e as eventuais marés altas. E o segundo ocorre contra as forças do Estado e do setor imobiliário, que enxergam grande potencial paisagístico, turístico e imobiliário na remoção de moradias e trechos portuários e industriais que circundam o local. Os moradores têm resistido a frequentes ameaças de remoção, total ou parcial associadas a diversos projetos – o Projeto Orla, o Fortaleza Atlântica, o Estaleiro Naval de Fortaleza, o Aldeia da Praia e o Terminal Turístico de Passageiros – que foram apenas propostos ou implantados parcialmente. A área em disputa abrange duas ZEIS – Titanzinho/Cais do Porto e Serviluz –, ambas demarcadas no Plano Diretor Participativo de 2009.

A demarcação da área enquanto ZEIS trouxe uma dupla condição que amplia as possibilidades de permanência no local. Primeiro, sob o aspecto da participação social, na medida em que – se já existia historicamente ao longo da formação e consolidação do território – a mobilização ganhou novas dinâmicas no processo de elaboração do plano diretor atualmente vigente. Naquele momento os atores sociais do campo popular identificaram e mapearam vazios e territórios precarizados e, pela primeira vez, foi incluído esse tipo de zoneamento na legislação urbana para a capital cearense. Segundo, sob o aspecto jurídico, a própria condição de estar delimitada como zoneamento especial – apesar de não regulamentada – tem permitido acionar instâncias jurídicas quando projetos de intervenção urbana ameaçam remover total ou parcialmente moradias daquele território. As lutas em torno da garantia da permanência no lugar, assim como o processo e os resultados em torno das lutas pela regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social no Serviluz decorrentes do Plano Diretor Participativo, permitem analisar os (des)caminhos das políticas habitacionais em Fortaleza no ciclo institucional da Reforma Urbana.

Figura 05 - Vista aérea do Serviluz.



Fonte: acervo do autor.

O ENCONTRO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES COM O EXECUTIVO FEDERAL

Brasília, 2003. Depois de três pleitos sucessivos com derrotas, o Partido dos Trabalhadores (PT) finalmente venceu a corrida presidencial no ano anterior e assumiu o governo federal, após quinze anos de governos democraticamente eleitos – somadas as gestões Collor, Franco e Cardoso –, mas abertamente contrários aos interesses populares e fortemente vinculados com a agenda neoliberal⁸. A chegada do PT à Presidência da República representou a experiência brasileira que integrou a chamada onda progressista sul-americana e ocorreu como reação às consequências sociais danosas derivadas da conjunção entre globalização e neoliberalismo nos países daquela região, notadamente ao longo dos anos 1990.

O contexto de criação desse partido, em 1980, é de contestação à ditadura militar e de emergência das lutas sociais que encontrou, na retomada da luta sindical e operária, um ponto de fusão de classe (Iasi, 2006). O PT propôs organizar politicamente os trabalhadores urbanos e rurais e convergiram em sua origem o movimento sindical, os movimentos populares, as comunidades eclesiais de base e a intelectualidade progressista brasileira, conformando um instrumento político original. Criado como um partido de massas e não de vanguarda (Santos, 2017), o partido pautava o socialismo e o anti-imperialismo, mas prevaleceram formulações estratégicas referenciadas à ‘democracia como valor universal’ (Coutinho, [1984] 2005) cristalizadas no que ficou conhecido como Estratégia Democrática e Popular (Iasi 2006; Iasi *et al.*, 2019; Mansur, 2021), cujo conceito esta tese se ancora. O partido passou ainda por inúmeras transformações desde sua origem socialista até se transformar em um partido do governo.

A despeito de uma crescente inflexão conservadora comandada pela direção petista que metamorfoseou o partido (Iasi, 2006), o triunfo da candidatura presidencial de Lula em 2002 despertou esperanças de mudanças e isso esteve presente em diferentes campos, como no caso do urbano. Segundo Bonduki (2018, p. 137), “[...] *as portas pareciam estar abertas para a democratização e modernização da legislação, da prática urbanística e do enfrentamento do direito à cidade e à moradia no Brasil. Mas nem tudo caminhou como esperado*”. Abria-se a possibilidade, ao menos no terreno dos desejos e intenções, que práticas identificadas com o ‘modo petista de governar’⁹ – como os mutirões autogeridos ou o orçamento participativo – pudessem ser implementadas em nível nacional (Maricato, 2011).

A criação do Ministério das Cidades representou importante conquista e reforçou as esperanças de que seria possível mudar a forma – ou pelo menos iniciar esse processo – como as cidades

⁸ Diversos autores apontam que a chamada agenda neoliberal também foi implementada durante os governos petistas no Executivo Federal (Carvalho, 2018). Sobre a ideia de neoliberalismo e agenda neoliberal, ver trabalhos de Brown (2019), Dardot e Laval (2017), Peck *et al.* (2009), Harvey (2008), Paulani (2006) e Brenner e Theodore (2005).

⁹ Na década de 1990, o PT buscou estabelecer uma marca de gestão que funcionasse como conjunto de diretrizes para atuação partidária e o diferenciasse de outros partidos, surgindo a expressão ‘modo petista de governar’. A expressão ganhou destaque com o lançamento do livro ‘O modo petista de governar’ (Bittar, 1992), contendo experiências e realizações das primeiras gestões municipais. Dentre as diretrizes, estava a participação popular e a inversão de prioridades. Essa ideia também estava associada à estratégia do partido de se consolidar como partido de oposição ao governo federal.

brasileiras são produzidas. Ademais, a incorporação pelo Estado de sujeitos vinculados aos movimentos sociais – que carregaram suas ideias e experiências práticas para o interior do aparelho estatal – também parecia contribuir para a conjuntura que se apresentava aparentemente progressista. Durante o período em que o Partido dos Trabalhadores conduziu o executivo federal – referenciado na literatura por ‘lulismo’ (Ricci, 2006; Singer, 2009; Singer 2012; Santos, 2018a; Braga e Santos, 2020; Mansur, 2021) –, além de conquistas no campo do controle social e da democracia participativa, destaca-se a retomada da questão urbana na agenda de políticas públicas federais, resultando em significativas mudanças normativas e institucionais; e ainda o incremento de recursos direcionados a ações nos campos das políticas urbana e habitacional. Foram formuladas políticas setoriais, com destaque para a política habitacional, a produção de moradias e a retomada dos investimentos em infraestrutura urbana, notadamente o Programa de Aceleração do Crescimento (Figura 07) e o Programa Minha Casa Minha Vida (Figura 08).

Figura 06 - Residencial Luiz Gonzaga, obra do Minha Casa Minha Vida Entidades em Fortaleza.



Fonte: Prefeitura de Fortaleza.

Quanto ao primeiro, as ações vinculadas ao eixo infraestrutura social e urbana, especificamente no que se refere à assentamentos urbanos precários, estiveram associadas à urbanização de áreas de risco e de favelas, e representam iniciativas que buscavam recuperar a cidade ilegal consolidada. Com o PMCMV – e todo o arcabouço técnico, financeiro e legal que carrega para as cidades – passa-se a ter uma significativa produção de moradias em novas áreas, consolidando outras centralidades e alterando a cartografia socioespacial da cidade. No entanto, essas ações no campo do urbano e da moradia estão permeadas de contradições e controvérsias, como têm sido identificadas e analisadas por inúmeros e diversos estudos. Ato contínuo, o líder operário reelegeu-se em 2006, e em 2010 foi sucedido por sua correligionária Dilma Rousseff, também reeleita em 2014. Em 2016, o segundo mandato de Rousseff foi abreviado por um controverso processo de *impeachment*. As expectativas de mudança em diversos setores – dentre eles o urbano

– foram paulatinamente cedendo lugar a uma ofensiva reacionária que até poucos anos antes parecia inconcebível, mas que alterou a conjuntura social, política e econômica nacional.

Figura 07 - Residencial do projeto Vila do Mar, obra do PAC-UAP em Fortaleza.



Fonte: Ministério do Planejamento.

* * *

O (RE)ENCONTRO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES COM O EXECUTIVO MUNICIPAL

Fortaleza, 2005. Dois anos após Lula assumir a presidência da República – e na esteira dessa nova conjuntura –, novamente a capital cearense passou a ser administrada por uma gestão petista. Assim como ocorreu precisamente duas décadas antes com a assim chamada ‘Administração Popular de Fortaleza’ capitaneada por Maria Luiza Fontenelle – que comandou o primeiro governo do PT em uma capital brasileira¹⁰ –, uma outra mulher também filiada àquele partido – mas sob um cenário bastante diferente¹¹ – assumiu o executivo municipal. Luizianne Lins foi eleita no ano anterior em um pleito bastante controverso, conturbado e surpreendente. Apesar da candidata vitoriosa ter sido a do PT, a conjuntura política daquele momento no âmbito local, mas

¹⁰ Fortaleza e, depois, São Paulo foram as primeiras capitais brasileiras a eleger mulheres para o executivo municipal – Maria Luiza Fontenelle, em 1985, e Luiza Erundina, em 1988 – ambas filiadas ao Partido dos Trabalhadores.

¹¹ O intervalo de duas décadas que separam os pleitos eleitorais vencidos por Maria Luiza Fontenelle e Luizianne Lins representa uma significativa mudança de conjuntura política, social e histórica. Em 1985, simbolicamente o marco da retomada do período democrático que passou a ser conhecido como a Nova República, era o momento em que a competição eleitoral estava sendo reiniciada numa democracia que se inaugurou após mais de vinte anos de ditadura militar. Naquele momento, o Partido dos Trabalhadores ainda era um partido em construção. Considerada por muitos como radical, Maria Luiza exerceu um mandato conturbado, convivendo com dívidas, crise no sistema de coleta de lixo na cidade, greves e divisões internas, boicote político dos governos estadual e federal. Em 2004, a democracia estava mais consolidada do ponto de vista das garantias eleitorais e o PT havia ganhado envergadura institucional ao ponto de estar exercendo o mandato na Presidência da República sob o comando de Luís Inácio Lula da Silva.

também no cenário federal, indicava Inácio Arruda, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), como o candidato natural do que se convencionou chamar ‘campo progressista’, também em função de sua proximidade com movimentos sociais e com a questão urbana¹². Mesmo diante do favoritismo de Arruda, quem surpreendeu e seguiu para o segundo turno foi Luizianne Lins, que lançou sua candidatura mesmo com a aberta oposição do próprio partido e do seu principal líder, o então presidente Lula¹³. Ao avançar na corrida eleitoral, Lins recebeu o apoio político de Arruda, inclusive incorporando conteúdo programático de sua campanha contendo propostas atreladas às questões urbana e habitacional, historicamente pautas defendidas pelo PCdoB local. Ao final do pleito, Lins saiu vitoriosa ao derrotar Moroni Torgan (PFL, atualmente Democratas), candidato de direita apoiado pelo então prefeito.

Luizianne Lins teve historicamente forte atuação na política local desde o movimento estudantil e, após ingressar no âmbito institucional como dirigente partidária e parlamentar, prosseguiu atuando em variadas áreas, mas com ênfase nas temáticas das mulheres, da juventude e dos direitos humanos. Apesar de ter sido vereadora e presidido a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Fortaleza, tendo inclusive apresentado projeto de lei relacionado às áreas precarizadas consideradas de risco, a candidata seguia a tendência do diretório local do seu partido que não incorporava o debate sobre as questões urbanas nas discussões internas do partido. O conteúdo sobre questão habitacional no programa de governo de Luizianne Lins só foi inserido durante o segundo turno da campanha eleitoral. Essa contribuição foi proveniente de atores vinculados a ONGs e movimentos sociais locais com maior proximidade com o candidato Inácio Arruda.

Assim como ocorreu com Maria Luiza Fontenelle, Luizianne Lins também foi eleita com o apoio de movimentos sociais, incluindo a base popular vinculada à nova prefeita desde quando atuava no parlamento Municipal, mas também de setores da sociedade civil ligados a Arruda. Compunha essa base de apoio ao novo governo municipal do PT um conjunto de entidades que localmente atuavam nas questões urbana e habitacional, inclusive pertencendo ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). É o caso do Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia), do Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar (EFTA), da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) e da Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza. Estas e outras nove entidades compunham uma rede denominada

¹² Inácio Arruda havia presidido a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) e naquele momento cumpria seu segundo mandato como deputado federal, tendo sido relator do projeto de lei que criou o Estatuto da Cidade. Ademais, Arruda havia sido candidato a prefeito em dois pleitos anteriores, tendo inclusive concorrido no segundo turno nas eleições municipais de 2000 em disputa com o então prefeito Juraci Magalhães. Nas eleições de 2004, contava localmente com o apoio de Ciro Gomes, ex-prefeito da capital e ex-governador do estado e que naquele momento se distanciava do grupo capitaneado por Tasso Jereissati, seu antigo padrinho político; mas recebia suporte principalmente das lideranças nacionais do PT, inclusive do então presidente Lula.

¹³ A direção nacional do PT convencera Artur Bruno e José Airton a não disputar as eleições internas para ser candidato a prefeito. A ideia era defender o postulante do PC do B. Luizianne Lins, entretanto, manteve sua candidatura e a disputa passou a ser entre os que defendiam o lançamento de candidatura própria do PT e os contrários a essa ideia.

Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab), que era uma espécie de fórum local nos moldes do FNUR.

Uma das ações do Nuhab foi o monitoramento das ações do Executivo local relativos à questão habitacional, buscando realizar relativo controle social sobre as ações conduzidas pelo governo Municipal – primeiro com a Comhab e depois com a Habitafor –, com maior ênfase nas áreas de risco por meio do Fórum das Áreas de Risco. A relação próxima de Lins com movimentos sociais e o apoio político ofertado por estes no período eleitoral resultou inclusive na incorporação de alguns nomes destes setores da sociedade civil na administração municipal, não apenas na esfera habitacional. Em um processo semelhante ao ocorrido na escala Federal, observou-se a incorporação pelo governo Municipal de atores vinculados aos movimentos sociais urbanos que conduziram ideias e experiências práticas para o interior do aparelho estatal¹⁴, caracterizando um dos três movimentos presentes no ciclo institucional da Reforma Urbana. Foi o que ocorreu, por exemplo, na então recém-criada Habitafor, quando o novo governo conduziu um processo de reestruturação administrativa e integrantes de entidades e movimentos locais ligados à luta pela Reforma Urbana ingressaram na gestão municipal.

Durante o primeiro quadriênio da gestão de Luizianne Lins (PT) – eleita para dois mandatos consecutivos (2005-2008; 2009-2012) – ocorreu a suspensão da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Fortaleza iniciada no segundo semestre de 2002, sob a gestão de Juraci Magalhães (PMDB, 2001-2004). Esta revisão foi posteriormente retomada – mas sob diferentes metodologias e formas de controle social –, trazendo importantes avanços no campo normativo, como a inclusão de processos participativos e de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade, resultando no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) de 2009. Nesse cenário de disputas e conflitos associados a novas arenas participativas, a revisão do Plano Diretor ganhou visibilidade nacional através das demandas apresentadas pela própria sociedade civil em ampliar a participação e o controle social.

Destaca-se inclusive a consolidação de um órgão municipal voltado à questão da moradia e inserido num processo de municipalização das ações habitacionais. Além disso, durante a gestão Lins ainda foi elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Fortaleza. Observa-se nesse período, assim como em outras grandes cidades brasileiras, o incremento das ações em moradia e infraestrutura urbana sobretudo com o PAC e o MCMV (Figuras 06 e 07). Nesse período, Fortaleza também ganhou relevância pelo conjunto de obras de infraestrutura associadas à Copa do Mundo de 2014, sobretudo aquelas vinculadas à mobilidade urbana que

¹⁴ Ainda durante o processo eleitoral, membros dessas entidades foram inclusive convidados a participar da montagem do programa de governo da prefeita recém-eleita, prática que não se restringiu apenas ao setor habitacional, visto que a base de apoio de Luizianne Lins também advinha de movimentos sociais e entidades que atuavam na defesa de outras pautas. Com o pleito eleitoral finalizado, foi montada equipe para assessorar a transição governamental, sendo incorporados profissionais de diversas áreas com destacada atuação local nos seus setores, como professores universitários que atuavam nas áreas de planejamento urbano, geografia e transportes. Esse grupo desenvolveu, além do detalhamento do programa de governo apresentado na campanha, uma espécie de diagnóstico institucional. No caso do setor habitacional, a conclusão apontada pela equipe de transição era que deveria haver uma reestruturação completa da Habitafor, em virtude das condições precárias de seu funcionamento.

estiveram atreladas a processo de remoções forçadas de comunidades localizadas em áreas de disputa pelo poder público e setor imobiliário. Ato contínuo, Lins foi reeleita e estendeu seu mandato até 2012, sendo sucedida por Roberto Cláudio (eleito pelo PSB e depois filiado ao PDT), que governou a capital cearense entre 2013 até 2020.

* * *

A EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Brasília, 2019. Com a ascensão de um governo de extrema-direita ao governo federal no Brasil, compondo uma conjuntura latinoamericana que analistas têm se referido como *right turn* ou maré azul, o Ministério das Cidades foi extinto, como resultado de uma reforma administrativa já anunciada desde o ano anterior ao término do pleito presidencial. Esta extinção ocorreu alinhada ao golpe parlamentar que derrubou Dilma Rousseff e possibilitou a ascensão de seu vice Michel Temer à presidência da República em 2016 e, na sequência, à eleição de Jair Bolsonaro ao Executivo Federal em outubro de 2018. Essa conjuntura representou uma inflexão conservadora de grandes proporções, com fortes impactos em diversos setores da sociedade brasileira, incluindo as políticas urbanas e habitacionais e, por conseguinte, as condições de vida nas cidades.

Depois de aproximadamente uma década e meia de atuação, o também chamado Ministério da Reforma Urbana (PT, 1994) deixou de existir, tendo suas funções e estrutura institucional incorporadas pelo recriado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Posto em funcionamento no primeiro ano do governo Lula (2003-2010), o Ministério das Cidades foi uma das novidades implementadas pelo Partido dos Trabalhadores e consistia numa resposta a uma histórica demanda de movimentos sociais e outros sujeitos ligados aos campos da habitação e do urbano – setores historicamente próximos (e que inclusive participaram da fundação) daquele partido. A criação do Ministério das Cidades materializou uma proposta presente nos programas de governo do Partido dos Trabalhadores desde 1994, que aparece pela primeira vez com esse nome no Programa de Governo de 1998, e que, mais tarde, também foi incorporada ao Projeto Moradia¹⁵ (Instituto Cidadania, 2000), componente do programa de governo vitorioso no pleito de 2002.

Aquele Ministério surgiu como resposta ao vazio institucional e à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano que direcionasse para um novo projeto de cidades mais justas e democráticas, além de estruturar as bases para avançar na implementação do então recém-promulgado Estatuto da Cidade (Bonduki, 2018) e desenvolver condições institucionais para que os governos locais pudessem incorporar a gramática da Reforma Urbana contida

¹⁵ O Projeto Moradia foi uma proposta nacional de política urbana e habitação formulada e pactuada com vários setores da sociedade e constituiu a base do programa de governo que levou à criação do Ministério das Cidades (Bonduki, 2018). Foi elaborado pelo Instituto Cidadania, entidade criada após a derrota de Lula no pleito presidencial de 1989 para apresentar propostas alternativas de políticas públicas.

naquela lei federal (Maricato, 2007). Passou também a ser o órgão responsável pela implementação da política urbana em nível nacional e pela articulação institucional com governos estaduais e municipais. Buscou-se então, a partir deste ministério, a definição de “[...] *uma política e um sistema nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos [...], demais poderes do Estado [...], além da participação da sociedade visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil*” (Bonduki, 2018, p. 143).

Figura 08 - Atos realizados por movimentos de moradia após o impeachment da presidenta Dilma.



Fonte: Sérgio Silva, José Bernardes e Edgar Bueno.

O Ministério das Cidades serviu igualmente como um ponto de convergência de sujeitos e entidades ligados aos problemas urbanos. Aquela instituição se tornou um espaço de referência e encontro das demandas de movimentos sociais urbanos, passando a assumir a tarefa de viabilizar políticas públicas que promovessem melhores condições de vida nas cidades brasileiras para as

classes sociais de menor renda (Burnett, 2009). No momento de sua criação, havia uma crescente expectativa que aquele ministério possibilitasse expandir e aprofundar experiências (tanto em quantidade quanto em qualidade) no nível federal. Esperava-se que houvesse a incorporação e a disseminação de ideias e práticas oriundas da sociedade civil, em especial a da gestão democrática e do controle social, historicamente absorvidas pelo PT em seus programas de governo e em gestões municipais administradas por esse partido desde os anos 1980 (Serafim, 2013). Foram estes mesmos sujeitos e entidades que, tão logo anunciada a extinção do ministério, protestaram contra o fim de uma instituição que representava uma das principais bandeiras de luta pela Reforma Urbana¹⁶. O novo governo também extinguiu, alguns meses depois, diversos espaços de participação e controle social, como o Conselho Nacional das Cidades¹⁷.

Esse movimento de desmonte e esvaziamento das ações do Ministério das Cidades já acontecia de maneira acentuada desde o governo Temer, quando diversas competências do Conselho Nacional das Cidades foram extintas e a VI Conferência Nacional das Cidades, prevista para ocorrer em 2017, não foi realizada. No entanto, em 2005 – apenas dois anos após a sua criação e durante o primeiro mandato do governo Lula – a instituição sofreu um duro golpe. Frente à crise política que experimentou o governo Lula com as denúncias do chamado *mensalão* e à necessidade de reconfiguração administrativa para enfrentá-la, foi realizada uma reforma ministerial que substituiu o comando do Ministério das Cidades. Em um primeiro momento, o ministério foi dirigido por Olívio Dutra, importante liderança do PT e cuja equipe era formada por militantes, sindicalistas, profissionais com experiência em governos locais e prestígio nos meios acadêmicos e forte inserção nos movimentos urbanos (Maricato, 2011, p. 26). Contudo, com a cessão do posto de ministro para forças políticas conservadoras da base de apoio do então presidente, essa equipe foi parcialmente desmontada¹⁸. Desse modo, aproximadamente uma década e meia após a sua criação, a extinção do Ministério das Cidades marca, temporal e simbolicamente, o fim do ciclo institucional da Reforma Urbana¹⁹.

* * *

¹⁶ Após formalizada a extinção do Ministério das Cidades, um conjunto de organizações sociais e movimentos populares divulgaram, em 16 de janeiro de 2019, nota conjunta em defesa de uma política de desenvolvimento urbano que efetivamente assegurasse o direito à cidade para a população brasileira. Dentre outros aspectos, o grupo que subscreve a nota argumenta que “[...] a extinção do Ministério das Cidades significa um enorme retrocesso na busca pela integração das políticas urbanas; (...) na implementação das agendas internacionais, como com a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030; no diálogo entre União, Estados e Municípios, na gestão democrática das cidades, na garantia de efetividade do marco jurídico-urbanístico e, conseqüentemente, na concretização do direito à cidade de todos e todas”.

¹⁷ Através do Decreto Federal Nº 9.759, de 11 de abril de 2019 que impôs limitações e/ou extinguiu conselhos e órgãos colegiados de políticas públicas federais que possuem participação da sociedade civil.

¹⁸ Burnett (2009) afirma que a troca de ministro foi uma derrota da tendência favorável à autonomia política do grupo ligado à Reforma Urbana que, em luta contra setores conservadores do partido, se afastou do comando daquele ministério. Com a saída de Olívio Dutra, a então secretária-executiva do ministério Ermínia Maricato entregou seu cargo. Essas mudanças geraram incertezas sobre a continuidade da política urbana em processo de elaboração e gerou desligamentos de parte da equipe do ministro Dutra.

¹⁹ Apesar da ênfase dada à extinção do Ministério das Cidades, como marco simbólico do fim do ciclo institucional da Reforma Urbana, nesta tese seguimos os argumentos e ideias de autores que apontam que esse ciclo já vinha sendo finalizado em momento anteriores (Maricato, 2011).

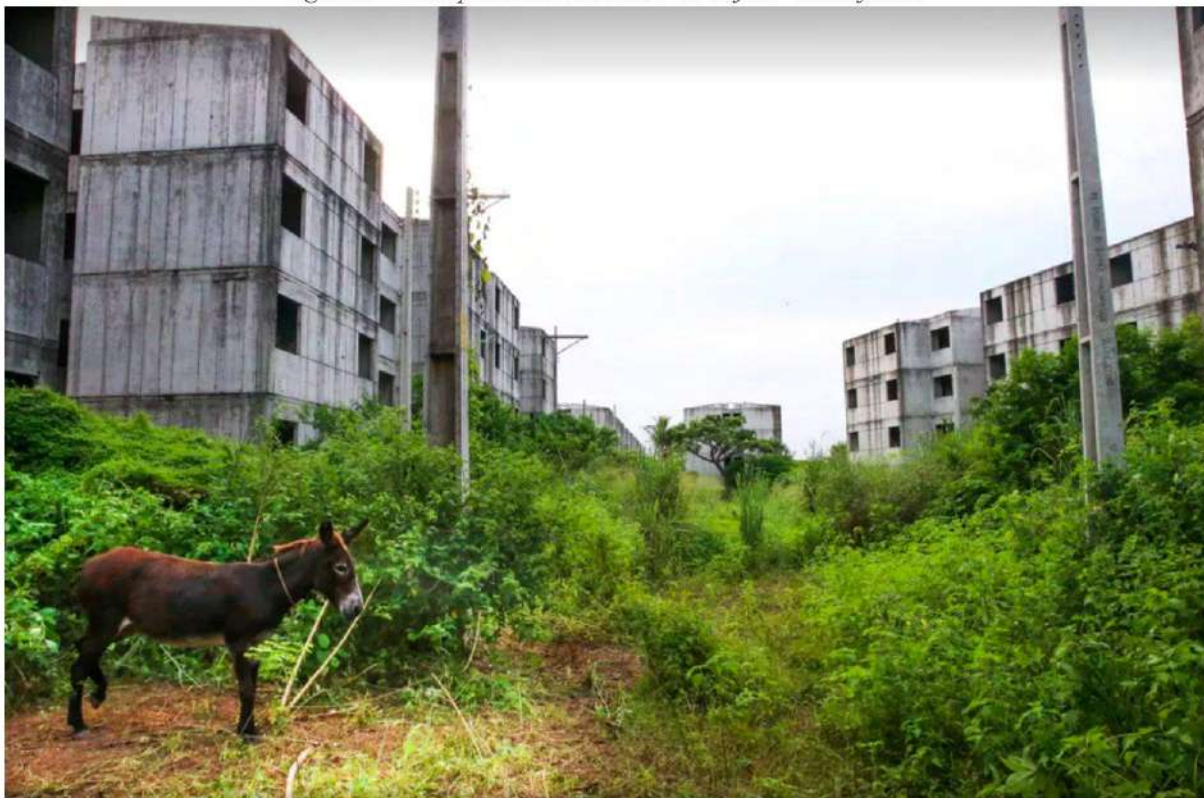
O CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA

Os acontecimentos, os lugares, os sujeitos e as instituições anteriormente descritos estão inseridos numa conjuntura que caracteriza grande parte das duas primeiras décadas do século XXI no Brasil. Ao longo deste período, as questões urbana e habitacional no país ganharam um novo capítulo histórico, que esta tese – no limite do que se pretende e usando Fortaleza como campo de investigação empírica – busca inventariar, analisar e discutir. Defendemos que esse período representa uma espécie de ápice e ocaso de um conjunto de ideias, práticas e políticas que impactaram o urbano no Brasil. Estamos diante do encerramento de um ciclo de lutas por mudanças na forma em que as cidades brasileiras são produzidas e apropriadas²⁰. Esse período corresponde, não em sua plenitude temporal, a um novo ciclo da política urbana, quando relevantes avanços no campo das políticas urbanas e habitacionais se consolidaram ou mesmo se constituíram, apesar de inúmeras contradições que esse processo apresentou (Maricato, 2011).

Esse período tem como marcos iniciais a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, regulamentando o capítulo da política urbana presente na Constituição Federal de 1988, mas principalmente a criação do Ministério das Cidades em 2003, que recuperou um espaço de institucionalização da política urbana que tinha sido perdido (Maricato, 2004, p. 109). Sugere-se como marcos finais o golpe parlamentar de 2016 que destituiu a presidenta Dilma do seu mandato e, alguns anos depois, com a ascensão do governo de extrema-direita e a extinção do Ministério das Cidades. Para efeito de delimitação temporal ainda mais precisa, pode-se considerar que este ciclo está diretamente atrelado ao período que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente do governo federal entre 2003 e 2016, conduzindo a chamada Estratégia Democrática e Popular (Iasi, 2006; Iasi *et al.*, 2019; Mansur, 2021) e também referenciado pela literatura como período do lulismo (Singer, 2009; Singer, 2012; Singer e Loureiro, 2017; Maringoni e Medeiros, 2017; Singer, 2018). É durante esse período que ocorre o efetivo encontro das ideias, das práticas, das experiências e dos sujeitos da Reforma Urbana com o sistema político e que, por isso, tem sido chamado de ciclo institucional da Reforma Urbana (Maricato, 2011; Arantes, 2014; Máximo e Royer, 2020). Fortaleza se apresenta, assim, como *locus* privilegiado para uma análise concreta dos limites e contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana compreendido como a realização da Estratégia Democrática e Popular nas cidades.

²⁰ Diversos autores, ao resgatar e sistematizar a história da luta pela Reforma Urbana trazem periodizações, via de regra considerando o período histórico entre a década de 1960 e a segunda década do século XXI. Maricato (2011), Costa (2012), Santo Amore (2013) e Caldas (2015) são exemplos de trabalhos que – produzidos no interior do momento histórico que eles próprios tentam analisar – trazem formulações sobre como a luta pela Reforma Urbana poderia ser lida em ciclos ou períodos, mas que são assim divididos sem desconsiderar uma conexão e um sentido processual entre eles.

Figura 09 - Obras paralisadas do MCMV no conjunto Cidade Jardim.



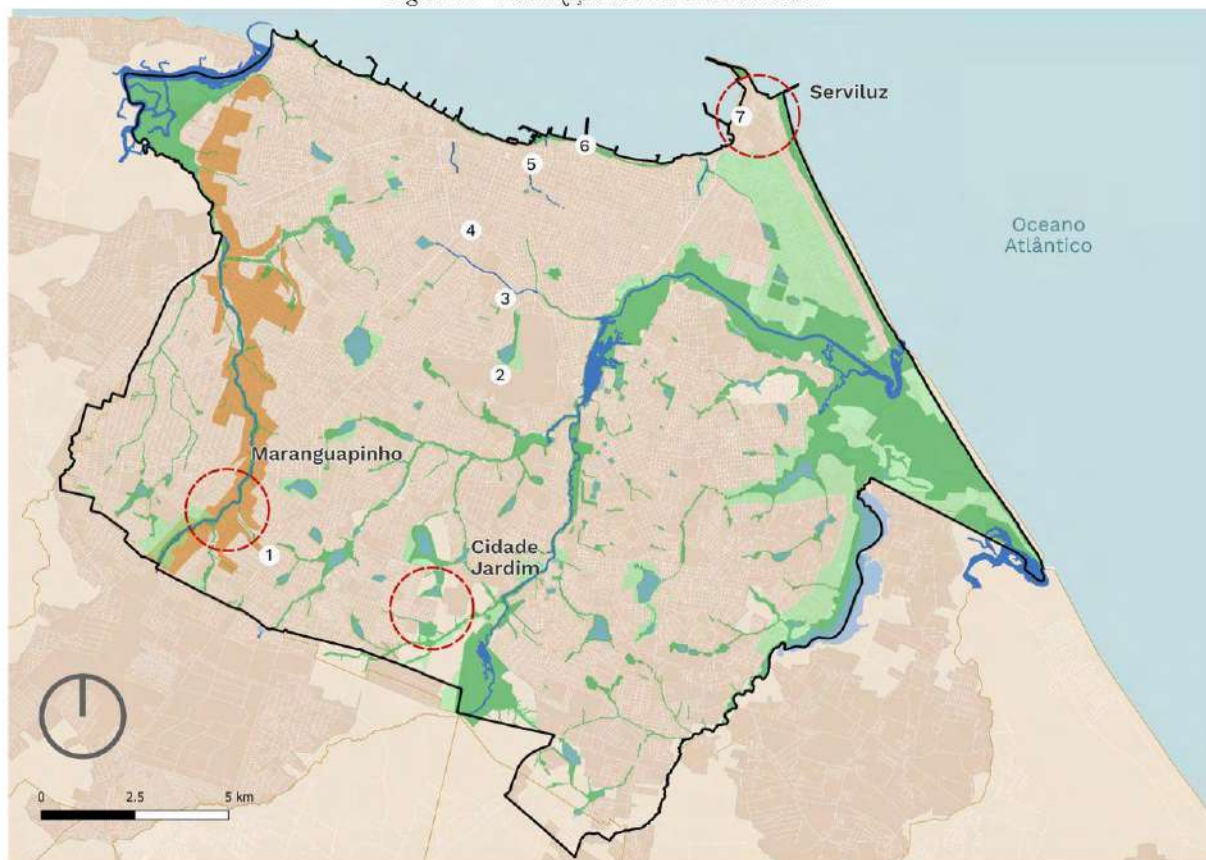
Fonte: Rodrigo Gadelha.

Figura 10 - Paisagem urbana de Fortaleza.



Fonte: Kid Júnior.

Figura 11 - Localização das três áreas estudadas.



LEGENDA



Recortes de Estudo

- Plano Maranguapinho
- Rios
- Lagoas
- Mancha Urbana

Macrozoneamento Ambiental
PDP 2009

- Eixos Viários
- Limites Fortaleza
- Limites RMF

- ① Conjunto Esperança
- ② Aeroporto
- ③ Rodoviária
- ④ Campus UFC Benfica
- ⑤ Catedral
- ④ Av. Beira Mar
- ⑤ Porto do Mucuripe

Fonte: elaborado pelo autor.

INTRODUÇÃO

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

EXPECTATIVAS DIANTE DO INÍCIO DE UM CICLO

Importantes sujeitos que atuam na questão urbana no Brasil – notadamente os campos político e intelectual – exaltaram (e ainda exaltam) o Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades como marcos – respectivamente, normativo e institucional – capazes de alterar a política urbana e, por conseguinte, a realidade das cidades no país²¹. Eles passaram a ser reconhecidos como conquistas emblemáticas, resultantes de um longo processo de luta por uma Reforma Urbana²² que – com intervalos, lacunas, latências, marchas e contramarchas – se estende desde a década de 1960. Logo no início da virada do século XXI, a conjuntura parecia soprar ventos favoráveis. De uma maneira geral, a vitória eleitoral de Lula em 2002 gerou entusiasmo e expectativas positivas, especialmente para setores próximos e alinhados ao chamado campo progressista (Trindade, 2018, Vainer *et al.*, 2017) ou democrático-popular (Koury e Oliveira, 2021).

Com a chegada do PT ao governo federal, esperava-se expandir e aprofundar as experiências gestadas em nível local e implementadas anteriormente em administrações municipais. Em sentido geral, Chagas (2019, p. 256) afirma que “[...] durante os governos petistas de conciliação de classes, predominou em uma série de círculos políticos, acadêmicos, institucionais, militantes, etc. a ideia de que, com a ascensão da experiência petista, havia sido inaugurado um momento distinto, correspondente a um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil”. Esse sentimento esteve presente em diversos setores, como na saúde (Dantas, 2014), na assistência social (Mendosa, 2012), na educação (Kataoka, 2018), no saneamento (Murtha, 2016) e, em especial, no urbano.

Decerto, a conjuntura também autorizava certos otimismo quanto às possibilidades de mudança na forma que as cidades brasileiras são (re)produzidas. A chegada ao executivo federal de um candidato do Partido dos Trabalhadores – legenda que desde sua fundação apresenta estreita relação com os sujeitos e ideias atrelados à luta pela Reforma Urbana – indicava, ‘como nunca antes na história desse país’, a possibilidade de efetivo enfrentamento do legado histórico decorrente de problemas urbanos e habitacionais brasileiros. Este momento foi interpretado como uma “[...] inflexão progressista na coalização de partidos que governam o país e a adoção de uma nova

²¹ Diante do horizonte desenhado com o Estatuto da Cidade e, posteriormente, com o Ministério das Cidades, diversos estudiosos apontaram – não sem ressalvas – para um cenário *progressista* para as cidades brasileiras a partir destes novos marcos normativo e institucional da política urbana. Dentre toda a produção sobre o assunto podemos indicar os trabalhos de Maricato (2001), Saule Júnior e Rolnik (2001), Bassul (2002), Fernandes (2002), Baldez (2003), Ribeiro e Cardoso (2003) e Rolnik (2006). Publicados quase sincronicamente com o início do ciclo institucional da Reforma Urbana, eles foram produzidos por sujeitos que inclusive ocupavam posição de destaque junto aos movimentos sociais que sustentaram a luta pela Reforma Urbana – primeiramente via Movimento Nacional da Reforma Urbana e depois através do Fórum Nacional da Reforma Urbana –, alguns dos quais posteriormente passaram a compor o quadro técnico do Ministério das Cidades ou realizar atividades em parceria com o executivo federal.

²² Optamos por utilizar a expressão com suas iniciais em maiúsculo, mesmo correndo o risco de fugir das normativas usuais quanto à composição textual, de forma permitir um maior destaque ao termo que será repetido ao longo da tese. Para um melhor entendimento dos possíveis significados da Reforma Urbana, apresentaremos mais adiante uma síntese do que foi abordado em trabalho sobre a sua semântica (Máximo e Royer, 2020).

agenda reformista, incorporando as propostas elaboradas pelos pensadores e pelas organizações vinculadas ao movimento da reforma urbana” (Santos Junior 2009, p. 11). A expectativa geral era de que, consolidada uma nova ordem jurídico-urbanística e institucional, seria possível ampliar para a escala nacional experiências, práticas e ideias que compunham uma espécie de gramática da Reforma Urbana (Máximo e Royer, 2020), presentes em diferentes momentos e com distintas ocorrências ao longo das duas décadas anteriores em administrações locais que ficaram conhecidas como democrático-populares e passaram a reverberar como exemplos do chamado ‘modo petista de governar’ (Magalhães *et al.*, 1999; Genro, 1997, Bittar, 1992)²³.

'TEM, MAS ESTÁ FALTANDO' OU 'AS VITÓRIAS NAS DERROTAS': O POSSÍVEL

É praticamente consenso na literatura dos estudos urbanos e de suas áreas correlatas que o Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades promoveram, respectivamente, uma nova ordem jurídico-urbanística e institucional sobre política urbana. O Estatuto da Cidade – a Lei Federal de Política Urbana – tornou-se a espinha dorsal da política urbana brasileira (Rossbach *et al.*, 2021), sendo amplamente considerada como um esforço pioneiro no sentido da construção de um marco regulatório mais adequado para oferecer suporte às tentativas governamentais e sociais de promoção de uma Reforma Urbana. O Estatuto da Cidade foi inicialmente considerado um “[...] instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza” (Saule Junior e Rolnik, 2001, p. 5) e “[...] o novo marco legal urbano, como a lei federal de desenvolvimento urbano sonhada e desejada por diversos atores sociais urbanos nas últimas décadas” (Saule Junior e Rolnik, 2001, p. 40). A promulgação daquela lei é fundamentalmente resultado de um processo histórico de mobilização social e se materializou como importante conquista decorrente de uma trajetória de décadas de luta por cidades mais justas e democráticas e menos desiguais. Aquela lei regulamentou, detalhou e sustentou o capítulo urbano da Constituição Federal de 1988 e se constituiu como marco jurídico fundamental para a luta pela garantia do direito à cidade em nosso país.

Os desdobramentos possíveis, a partir da aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, foram considerados promissores e ensejaram – se não na prática, ao menos nos marcos legais – uma série de mudanças na maneira de planejar as cidades. Exemplo foi a grande mobilização, a partir de 2005, para elaboração dos planos diretores municipais, fomentada pelo Ministério das Cidades²⁴. A criação deste ministério estabeleceu, por sua vez, uma nova ordem institucional de natureza urbanística na esfera federal que teve desdobramentos para estados e

²³ Do conjunto de experiências que a literatura destaca como resultado das chamadas prefeituras democrático-populares que pautavam o modo petista de governar, ganham destaque os mutirões habitacionais, o orçamento participativo e a urbanização de favelas (Rizek *et al.*, 2003).

²⁴ No âmbito do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), por meio da campanha Plano Diretor Participativo: cidade de todos. Um balanço realizado após dez anos de vigência do Estatuto da Cidade (Santos Junior e Montandon, 2011) aponta a ampla disseminação dos planos diretores, uma vez que cerca de dois mil municípios passaram a contar com o documento elaborado. É também positiva a constatação de que neles houve a inclusão dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade sobretudo daquilo que trata sobre a gestão do uso do solo, do zoneamento, da habitação e do sistema viário, em comparação a outros temas que são tratados com menor frequência.

municípios²⁵. Com o Ministério das Cidades em funcionamento, foram criados e fortalecidos espaços institucionais de participação (Avritzer, 2010; Silva, 2009; Couto, 2009) e ocorreram significativas mudanças nas relações entre agentes estatais e sociedade civil, com um movimento de sujeitos ligados à sindicatos e movimentos sociais migrando para dentro da estrutura estatal (D'Araújo, 2007; D'Araujo, 2009), resultando na ampliação de oportunidades de contato em vários setores de políticas públicas (Abers *et al.*, 2011). Este, inclusive, é um dos três movimentos observados nesta tese que caracterizam o ciclo institucional da Reforma Urbana.

Houve ainda a recolocação da questão urbana na agenda de políticas públicas do governo federal, que resultou na implementação de significativas institucionais e normativas. Através do Ministério das Cidades, foram elaboradas a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – desdobrada em um conjunto de políticas setoriais, com destaque para a política habitacional – e o Plano Nacional da Habitação (PlanHab). Nesse período houve ainda a retomada dos investimentos em infraestrutura urbana e habitação, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com destaque para a linha de atuação denominada Urbanização de Assentamentos Precários, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que, se somados, constituem o maior investimento na história das políticas urbanas da América Latina (Fernandes, 2013).

CENÁRIO REGRESSIVO: O IMPOSSÍVEL

Contudo, se a virada do século XXI trouxe um cenário que apontava para um horizonte de avanços no que tange às condições de vida nas cidades, convicções, expectativas e utopias foram paulatinamente sendo colocadas em xeque. Após duas décadas da aprovação do Estatuto da Cidade, e quase o mesmo tempo da criação do Ministério das Cidades, sujeitos ligados à Reforma Urbana denunciam que estamos diante de um cenário regressivo em que conquistas e avanços estão sendo desconstruídos. Eles afirmam que “[...] estamos diante da desconstrução do direito à cidade, expressa no desmonte de conquistas sociais alcançadas ao longo das últimas décadas, no avanço da intolerância e da violação dos direitos humanos, e nos retrocessos no campo da democracia e da participação social nas políticas públicas” (Santos Junior *et al.*, 2020, p. 5). Essa inflexão está inserida em uma conjuntura ampla que se apresentou com o fim do ciclo político de esquerda na América Latina, dos chamados governos progressistas (Moreira, 2019; Santos 2018; Moreira, 2017; Zibechi, 2016; Silva, 2016a; Silva, 2015; Panizza, 2006) e a ascensão de um novo ciclo de direita (Zibechi, 2018; Medeiros, 2018; Silva 2018; Schavelzon, 2016; Schavelzon, 2015).

Retrocessos e desmontes, contudo, não ocorreram apenas com o fim do ciclo institucional da Reforma Urbana, pelo contrário, eles permearam esse período. Em 2005, a ocorrência de uma crise política desencadeou um rearranjo político emergencial que ocasionou a troca de comando do Ministério das Cidades, pouco mais de dois anos após a sua criação. Saiu Olívio Dutra – político filiado ao Partido dos Trabalhadores, próximo de movimentos sociais ligados à Reforma Urbana e um dos responsáveis pelo desenho que a política urbana vinha assumindo até então – e

²⁵ Em 2007 foi criada a Secretaria Estadual das Cidades, uma instituição que, na esfera estadual, espelha e replica o Ministério das Cidades.

assumiu um político de perfil conservador filiado a partido que compunha a base governista, numa estratégia de governabilidade que pautou o lulismo e sua estratégia de conciliação de classes.

Cabe citar ainda dois outros exemplos, dentre tantos outros possíveis. O Plano Nacional da Habitação (PlanHab) – relevante instrumento de planejamento elaborado com inovadores marcadores de territorialização, hierarquização e diferenciação das ações propostas e que contou com ampla participação da sociedade civil – não foi implementado. No âmbito habitacional, ganhou destaque o Programa Minha Casa Minha Vida, conduzido pelo Ministério da Economia e pela Casa Civil, e que promoveu a construção de milhões de unidades habitacionais ao longo do território brasileiro, reforçando a habitação mais como mercadoria e menos como direito. Maricato e Royer (2017), ao analisarem essa conjuntura, apontam para um paradoxo onde a retomada dos investimentos – via políticas urbanas e habitacionais – não garantiu a melhoria das condições de vida urbana. A incorporação das diretrizes do Estatuto da Cidade nos muitos planos diretores elaborados e revisados nesse momento quase nunca acompanhou a efetiva aplicação dos instrumentos previstos naquela lei (Santos Junior e Montandon, 2011).

Diversos estudos têm avançado na discussão sobre os limites e as contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana. Para Costa (2012), a luta pela Reforma Urbana viveu um ocaso, fruto da sua despoliticização decorrente da institucionalização e da profissionalização do sujeitos nela atuantes, como meios de efetivação da conversão de um ideário às possibilidades do desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo periférico. Segundo a autora, houve uma fetichização da luta por terra e moradia urbana na medida em que movimentos sociais se prenderam às amarras da ideologia jurídica e aos avanços institucionais e regulatórios. Decorreu um enquadramento das potencialidades utópicas ao positivismo jurídico e o distanciamento do ideário construído desde os anos 1960 (Costa, 2012). Nessa mesma linha argumentativa, Caldas (2015) coloca que o discurso idealista de uma Reforma Urbana capaz de enfrentar as desigualdades inerentes à produção capitalista da cidade com instrumentos jurídico-urbanísticos perdeu condições de sustentação diante da realidade. Segundo a autora, decorre um rebaixamento das expectativas que alcança uma ‘utopia mínima’, pelo menos por parte da burocracia estatal e de profissionais conformados com os limites do projeto da Reforma Urbana na institucionalidade. Haveria, portanto, um rebaixamento das perspectivas e decorre o que a autora chama de ‘utopia amputada’ (Caldas, 2015).

Arantes (2014), por sua vez, argumenta que o programa democrático-popular posto em prática pelo Partido dos Trabalhadores no executivo federal não apenas não realizou o que prometeu, mas resultou no seu oposto, produzindo o que ele chama de ‘anti-Reforma Urbana’, cuja característica marcante é a privatização e a mercantilização crescente das cidades. Mesmo a função social da propriedade sendo bandeira importante desde o princípio de formação do ideário e, posteriormente, assumida pelos projetos e pelos movimentos da Reforma Urbana, a propriedade privada não foi questionada e combatida, mas tão somente regulada e distribuída. Segundo o autor, a apropriação privada do solo urbano seguiu ditando o modelo de ocupação do solo urbano, restando clara uma aliança com o capital para ampliar o mercado e incluir – pelo

consumo – a classe trabalhadora no que ele chama de ‘máquina de (des)fazer cidade’. Seria uma aliança de classes por uma Reforma Urbana sem conflitos e com mercado para todos (Arantes, 2014).

Com o olhar direcionado ao Plano Diretor, que ocupou lugar de destaque nas análises, críticas e avaliações decorrentes do período de balanço do campo político e intelectual da Reforma Urbana, Burnett (2009) aponta uma fetichização do planejamento urbano, enquanto resultado da aceitação de formas impostas pelo Estado capitalista no interior da luta popular, traduzida em um predomínio do valor do capital sobre a prática social institucionalizada de atores que orbitam em torno da questão urbana. Segundo esse autor, apesar do empenho em mobilizar entidades e lideranças populares, os esforços para a constituição de um novo planejamento urbano neste período – tido como democrático e popular – por meio da exigência constitucional da formulação de Planos Diretores, ao priorizarem ações reformistas no interior do Estado, contribuíram para a descaracterização da Reforma Urbana. Esta passou a assimilar mais fortemente valores capitalistas e a ter suas bases populares enfraquecidas (Burnett, 2009).

Seguindo na mesma linha de análise sobre o papel que o plano diretor passou a assumir a partir de sua exigência constitucional e sua posterior regulamentação por meio do Estatuto da Cidade, Faria (2012) argumenta que o planejamento urbano recente, materializado nos chamados planos diretores participativos, aparece como ‘um novo modelo de planejamento e gestão das cidades’, voltado para atender aos objetivos da Reforma Urbana. Segundo ao autor, decorreu uma metamorfose desse instrumento, que passou de imposição de setores sociais conservadores na Constituição Federal de 1988 a elemento importante na concretização dos princípios defendidos pelos sujeitos ligados à luta pela Reforma Urbana, servindo à afirmação de um consenso sobre os elementos constituintes da ideologia que institui uma determinada ordem política no corpo social da Reforma Urbana.

MOMENTO DE BALANÇO E A IMPORTÂNCIA DE UM INVENTÁRIO: O NECESSÁRIO

Referidos trabalhos fazem parte de um movimento coletivo que tem se dedicado a realizar um inventário crítico sobre o ciclo institucional da Reforma Urbana. Apesar do reconhecimento de avanços no marco regulatório e na estrutura institucional – em desconstrução diante da crise política e econômica que atingiu o país e da ascensão de governos conservadores – aqueles envolvidos com a questão urbana questionam as razões que explicariam as cidades brasileiras permanecerem repletas de problemas urbanos que historicamente as caracterizam. É esta a ideia de sobre o impasse urbano (Maricato, 2011), traduzido na hipótese de que as bandeiras e pautas da Reforma Urbana atingiram seu limite ou ‘bateram no teto’, sendo neutralizadas ou reduzidas no momento em que se apresentavam promissoras, do ponto de vista político, normativo e institucional. Segundo Maricato (2011), no momento do efetivo encontro dos sujeitos, das ideias

e das experiências com o sistema político e institucional, (mais) um ciclo da Reforma Urbana se encerra.

O percurso histórico de luta pela Reforma Urbana, como será visto adiante, aponta para um conjunto de conquistas, sobretudo de caráter normativo e institucional, que se materializam no reconhecimento dos direitos de cidadãos historicamente excluídos, em políticas habitacionais e urbanas implementadas ou em elaboração de legislações e instrumentos urbanísticos e fundiários. Paradoxalmente, observa-se a regressão ou desconstrução de parte dessas conquistas, materializadas nas remoções para atender aos interesses do setor imobiliário ou de programas federais de investimentos em infraestrutura urbana e social que provocaram um *boom* imobiliário e contribuíram ainda mais para o impasse urbano (Maricato, 2011). Se no ciclo institucional da Reforma Urbana ficaram expostos limites e contradições, também é este o momento de balanço e crítica oportuno para inventariar e reorientar a luta por uma Reforma Urbana capaz de transformar as cidades brasileiras.

Diante deste cenário, vários eventos, pesquisas e publicações²⁶ foram (e vêm sendo) produzidos com o intuito de realizar análises, discussões, críticas e avaliações dos efeitos produzidos por (e a partir destes) marcos normativo e institucional da política urbana, demarcando-se este momento como um período de balanço ou de inventário. Pesquisas recentes têm inclusive se detido a discutir a própria ideia ou conceito em torno da expressão Reforma Urbana, seja por meio de análises mais amplas e conjunturais ou por abordagens que focam em aspectos específicos de sua gramática²⁷. De maneira geral, o que se observa é – pelo menos por parte de alguns estudos e estudiosos do urbano – um cenário de crítica quanto ao percurso que esse conjunto de ideias, práticas e experiências representou e aos limites e contradições que se configura para efetiva e plena realização da Reforma Urbana.

É diante desse cenário que ocorre a importância de inventariar e produzir uma espécie de ‘conhece-te a ti mesmo’ (Iasi *et al.*, 2019), acompanhando Iasi *et al.* (2019, p. 13) ao afirmarem “[...] a necessidade de realizar um inventário, mapeando os elementos que herdamos, sobre os quais construímos a experiência histórica que agora encontra seu defeito”. Ainda que ocorram leituras distintas que trazem visões controversas sobre o tema²⁸, vivemos o fim de um ciclo histórico e o esgotamento da Estratégia Democrática e Popular, com o seu capítulo urbano. Isso tem contribuído para que a classe dominante (re)estabeleça sua hegemonia, retirando e/ou destruindo direitos duramente conquistados pela classe trabalhadora e, assim, agravando sua condição de vida (Behring, 2015;

²⁶ Dentre os trabalhos podemos citar Cardoso e D’Ottaviano (2021), Cardoso (2017), Santos Junior *et al.* (2020), Vainer *et al.* (2017). Dentre os eventos, podemos destacar o seminário As Cidades no Projeto de Reconstrução e Transformação do Brasil realizado pela Fundação Perseu Abramo em 2021; e os três primeiros eventos do Fórum Nacional BrCidades, realizados em 2018, 2019 e 2021. Alguns destes eventos, publicações e estudos são apresentados de forma mais detalhada no capítulo 1 desta tese.

²⁷ Alguns têm um caráter abrangente, como os trabalhos de Caldas (2015), Arantes (2014), Costa (2012), Maricato (2011) e Burnett (2009). Outro grupo foca em aspectos particulares sem, contudo, deixar de relacionar a Reforma Urbana a uma conjuntura mais ampla, como os trabalhos de Santo Amore (2013), Serafim (2013) e Faria (2012).

²⁸ Há uma literatura que debate a validade da ideia de fim de ciclos históricos (Fuser, 2018, Cava, 2016).

Faleiros, 2009). Para reverter esse quadro, superar as experiências do passado e empreender um novo ciclo de lutas torna-se imprescindível o conhecimento da nossa história recente. Como aponta Fernandes (2013), fazer a crítica da ação dos principais sujeitos envolvidos é fundamental para corrigir erros, mudar rumos e realizar, de forma efetiva, uma Reforma Urbana no país. É necessário, portanto, um inventário e esta tese busca se inserir e contribuir com o trabalho coletivo que consiste nesse inventário²⁹ sobre o capítulo urbano da Estratégia Democrática e Popular a partir do olhar sobre o ciclo institucional da Reforma Urbana em Fortaleza. Reivindicamos, assim, a importância de inventariar o passado para (re)inventar o futuro.

TUDO TEM UMA HISTÓRIA

CONJUNTO ESPERANÇA

Conjunto Esperança, periferia de Fortaleza, anos iniciais da década de 1980. Aquele empreendimento habitacional – localizado no sudoeste da capital cearense e construído exatamente quatro décadas atrás através da Companhia Estadual de Habitação do Ceará com financiamento do Banco Nacional da Habitação – foi meu local de nascimento e, por quase três décadas, de moradia. Dentre as memórias daquele lugar estão as ruas de poeira e terra, apenas posteriormente pavimentadas, que serviram de campo de futebol improvisado e de espaço privilegiado para as disputas acirradas de pipa e bila; ou as valas escavadas para o sistema de drenagem e esgoto e os áridos vazios deixados entre os blocos que por um algum tempo funcionaram como parque de diversões de uma ruma de pivetes descalços.

Figura 12 - Conjunto Esperança (1982).



Fonte: acervo do autor.

²⁹ A ideia de inventário se soma aos trabalhos realizados sobre a Estratégia Democrática e Popular e, do mesmo modo, usa a concepção de 'inventário' nos termos expostos por Antonio Gramsci, que se refere ao caminho para a autocompreensão de nossa própria concepção de mundo, pavimentado pela crítica. Inventariá-la significa analisá-la como um produto histórico que deixa em nós uma infinidade de traços acolhidos sem análise crítica. Segundo o marxista italiano, "[...] o início da elaboração crítica é a consciência daquilo que somos realmente, isto é, um "conhece-te a ti mesmo" como produto do processo histórico até hoje desenvolvido, que deixou em ti uma infinidade de traços recebidos sem benefício no inventário. Deve-se fazer, inicialmente, este inventário" (Gramsci, 1987, p. 12).

A paisagem do Conjunto Esperança por muito tempo foi marcada pela padronização das casas e apartamentos, pela precariedade dos materiais e componentes construtivos das unidades habitacionais, pela malha rigidamente ortogonal, pelo confuso sistema de localização espacial com logradouros identificados por letras, pela aridez dos espaços livres, pela precariedade inicial das vias e da infraestrutura de saneamento, e também do comércio, dos serviços e do transporte público. Apenas quase duas décadas depois – no começo dos anos 2000, dentro de uma universidade pública – é que todas essas condições e contradições, notadamente a localização periférica traduzida na longa distância percorrida de ônibus ou trem entre aquele conjunto e o bairro do Benfica, passaram a fazer sentido para além da experiência imediata do cotidiano.

RUMO À UNIVERSIDADE E O PRIMEIRO OLHAR PRA TRÁS

Como estudante de arquitetura e urbanismo da Universidade Federal do Ceará (UFC) foi possível compreender o papel do Estado enquanto agente produtor de (um certo tipo de) cidade através de políticas habitacionais. Foi possível entender ainda a racionalidade que explica a forma que aquele conjunto habitacional foi construído e depois apropriado por uma população pobre que, ao longo dos anos, foi modificando a aridez e a monotonia inicial daquele espaço. Esta passou a ser uma questão intrigante e importante, e que permeou a metade final da minha formação acadêmica quando ocorreu uma inicial aproximação às práticas da pesquisa científica. Daí em diante as políticas habitacionais – sobretudo em Fortaleza – tornaram-se motivo de inquietações, perguntas, reflexões e formulações.

Como desdobramento, foi desenvolvida a pesquisa que resultou em dissertação de mestrado sobre as mudanças e permanências nas políticas habitacionais em Fortaleza, dando ênfase aos grandes conjuntos habitacionais construídos durante o regime militar³⁰. A dissertação elaborada fez um resgate da produção estatal de moradia em Fortaleza em diferentes momentos da história, trazendo elementos mais robustos sobre os chamados ‘conjuntos-bairros’ (Máximo, 2012; Máximo, 2019), marca principal de uma produção em massa de moradias ocorrida sobretudo nos anos 1970 e 1980. Finalizada em 2012, a dissertação abordou a produção estatal de moradias em Fortaleza até a primeira metade do século XXI. Contudo, o foco estava na tentativa de analisar o primeiro período em que, através da atuação estatal, se produziu massivamente moradias, contribuindo inclusive para expansão do espaço intraurbano da capital cearense, processo no qual o Conjunto Esperança está inserido. Assim, a pesquisa realizada no mestrado foi um primeiro olhar para trás.

Também naquela mesma universidade pública, na metade inicial da primeira década do século XXI, o percurso formativo enquanto estudante de arquitetura e urbanismo se dava num contexto

³⁰ Dissertação de mestrado intitulada “*Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza*”, defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (Máximo, 2012).

em que importantes transformações no campo das políticas, do planejamento e da produção do urbano ocorriam no Brasil. Durante a minha formação universitária de arquitetura e urbanismo, ocorreu a promulgação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades, a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a implementação da Campanha Nacional ‘Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos’ e a realização de conferências das cidades, em âmbito local e nacional. Era um momento em que sujeitos e instituições dos mais diversos campos de atuação ligados à questão urbana demonstravam certo otimismo quanto às possibilidades de mudanças na realidade das cidades, sentimento que contagiava inclusive jovens estudantes universitários que acreditavam ser aquele um período de significativas conquistas que poderiam transformar a realidade das cidades brasileiras. Em um contexto local, esse clima de otimismo era acentuado pela ascensão do Partido dos Trabalhadores também ao governo municipal pela segunda vez, através de uma candidatura com fortes vínculos com outros partidos políticos de esquerda, com a universidade e com movimentos sociais.

A COMPLEXA CONJUNTURA DO CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA E O SEGUNDO OLHAR PRA TRÁS

Em paralelo – ou mesmo devido – a esse cenário de conquistas, emergiram conflitos e disputas sobre os rumos da capital cearense. Destaca-se o processo de revisão e elaboração de um novo Plano Diretor para Fortaleza que substituiria o plano vigente naquele momento, datado de 1992. Iniciado em 2002, esse processo foi conduzido de forma pouco transparente e com forte viés tecnocrático, apesar da conjuntura que dava destaque à gestão democrática da cidade como bandeira decorrente da aprovação do Estatuto da Cidade um ano antes. Contraditória e (ou) ironicamente, a equipe de profissionais responsável por conduzir o LegFor³¹ atuava em uma sala localizada exatamente dentro da universidade, ali próximo onde aulas de planejamento urbano e projeto urbanístico discutiam outras possibilidades de pensar a (e intervir na) cidade. Emblemática do tecnocratismo e da precária participação social foi a negativa dada por integrante daquela equipe técnica a convite para um debate sobre o processo de elaboração do novo plano diretor, a ser realizado em uma Semana de Arquitetura e Urbanismo organizada pelo Centro Acadêmico do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará, entidade estudantil da qual naquele momento eu fazia parte como diretor.

Diante desse cenário, o processo de revisão passou a ser contestado por atores sociais que utilizaram o arcabouço jurídico trazido com o Estatuto da Cidade para demonstrar sua ilegalidade. O principal argumento era que a participação popular presente na elaboração do novo plano diretor era meramente consultiva, distanciando-se dos preceitos postos pela chamada Lei da Reforma Urbana. Como resultado, a nova gestão do executivo municipal que assumiu a

³¹ Iniciado em 2002, o Legfor foi uma ação do executivo municipal no sentido de atualização e revisão de todos os instrumentos legais do desenvolvimento urbano da Cidade, dentre os quais o plano diretor então vigente, elaborado em 1992.

prefeitura em 2005 retirou o projeto de lei que havia sido enviado à câmara de vereadores, antes mesmo de ser votado. No ano seguinte, o processo foi retomado, desta vez sob nova orientação política e com outra equipe técnica responsável pela execução e assessoramento dos trabalhos, ganhando ainda amplitude nas esferas de participação social. Em 2009, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi finalizado, aprovado e sancionado, trazendo importantes inovações, como a inclusão dos parâmetros gerais de zoneamento indicados previamente na própria lei do plano e delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social, resultado de intensa mobilização popular.

Apesar de aprovado consensualmente, no processo de elaboração e de aprovação do novo plano emergiram disputas, conflitos e interesses presentes na produção da cidade. Acompanhar toda essa dinâmica de perto – como estudante, pesquisador em formação e membro do movimento estudantil, como colaborador no processo de capacitação de lideranças e de militantes em movimentos sociais, como morador de conjunto habitacional periférico e como participante das oficinas, conferências e congressos do plano diretor então em elaboração – trouxe inúmeras inquietações, questionamentos e reflexões sobre esse cenário aparentemente contraditório. Ao mesmo tempo em que ocorriam avanços e conquistas normativas, jurídicas e institucionais cujo pano de fundo era a luta pela Reforma Urbana, eles esbarravam em condições materiais e concretas que limitavam as tentativas de mudar a cidade. Daí em diante, ocorreu uma complexa conjuntura com avanços, conquistas, entraves e constrangimentos na produção e reprodução da cidade. Esta pesquisa de doutorado representa uma reaproximação às atividades de pesquisa sobre habitação, aos movimentos de luta por moradia e à cidade de Fortaleza – depois de um período de duplo distanciamento, geográfico e acadêmico-profissional – mas também representa um segundo olhar para trás. Ao mesmo tempo, é também um olhar para frente, uma tentativa de (contribuir para) compreender uma experiência histórica recente e dela (tentar) decifrar possibilidades de construir o futuro.

CHEGA AO FIM MAIS UMA ETAPA DE FORMAÇÃO

Como será discutido em outros trechos desta tese, ciclos se encerram e estamos no fim de mais um deles. Este manuscrito demarca os momentos finais de um longo período entre elaboração do projeto de pesquisa, participação no processo seletivo, realização da matrícula, participação nas disciplinas, realização das diversas e inúmeras atividades de pesquisa, a quase infindável escrita e finalmente a sua defesa. Esta pesquisa também encerra mais uma etapa no processo de formação enquanto pesquisador, depois de, somadas, quase uma década e meia dedicada a salas de aula e laboratórios como estudante e pesquisador com olhar voltado para as cidades, para o urbano e para a habitação. Ao longo desse percurso, ficou cada vez mais explícito e evidente que ‘fazer um doutorado’ é percorrer um trajeto formativo tanto quanto (ou até mais do que) finalizar e defender uma tese. E esse percurso se apresenta com inúmeras dificuldades e vários desafios que

resultam em muita transformação e crescimento para quem o atravessa. Houve tentativas anteriores de cursar o doutorado mas que, diante de circunstâncias e adversidades pessoais e profissionais, foram interrompidas. Aqui deixo minha gratidão e reforço meu sincero pedido de compreensão a todos aqueles que cruzaram meu caminho nesses trajetos interrompidos por entender que, naquele momento, seria impossível cumprir a jornada que agora finda.

Atravessar esse percurso representou também intensa mudança de vida que começou com o deslocamento territorial de Fortaleza para São Paulo e que resultou em transformações pessoais e profissionais. Se por um lado houve distanciamento geográfico e afetivo – de familiares, amigos e da própria cidade objeto de estudo desta pesquisa –, por outro também ocorreu o encontro com sujeitos que surgiram nesse caminhar mais próximo do trópico. Atravessar esse percurso trouxe ainda dificuldades e desafios inesperados que tornaram desafiadora a escrita da tese. A mudança de volta para o Ceará quase simultânea ao início da pandemia, que impactou de forma significativa na dinâmica e no cronograma da pesquisa, notadamente pela impossibilidade de realização de entrevistas e trabalhos de campo, anteriormente previstos para esse momento; as muitas responsabilidades e os diversos compromissos familiares que demandaram energia, tempo e atenção; a longa internação do meu pai, acometido de forma grave pela Covid-19³²; os dois assaltos sofridos e os prejuízos e traumas deles derivados; e o retorno às salas de aula – primeiro através do desafiador e extenuante ensino remoto e depois com a volta do ensino presencial e as viagens semanais entre Fortaleza e Quixadá –; foram alguns dos inúmeros desafios enfrentados durante a elaboração deste manuscrito.

A tese entregue, muito mais do que finalizada, traz lacunas e imperfeições³³ de um longo percurso que tem altos e baixos, caminhos e descaminhos, algumas certezas e muitas dúvidas³⁴. Enfim, ela é fruto de um processo não linear, conturbado e dinâmico, tal qual o próprio período que a pesquisa busca analisar e também o momento em que se deu a sua realização. Antecipo aqui o pedido para que sejam perdoadas as incompletudes do manuscrito e do seu autor, com a certeza de que as questões aqui levantadas são estímulo para continuidade desta pesquisa e de outras que dela possam derivar. Como não é o caso de pretender uma perfeição – nem necessária e tampouco possível –, o que realizamos enquanto trabalho investigativo de caráter científico é a busca de agregar, se possível, algumas inquietações ao exercício da reflexão intelectual e, assim, aportar no agitado mar da história. Ao passo que não há nada finito, pretende-se com esta tese tão somente contribuir com uma peça na engrenagem da reflexão coletiva. Sou grato por ter conseguido chegar ao fim desta longa e desafiadora jornada com fôlego, disposição e vontade

³² A maior parte deste trabalho foi escrita durante a pandemia do novo coronavírus (COVID-19). Deixo registrado meu respeito à memória dos que nos deixaram e àqueles que sofrem os efeitos trazidos pela doença, em suas várias dimensões.

³³ Sobre lacunas e incompletudes, Minayo (2002, p. 26) destaca que o conhecimento é produzido pela pesquisa enquanto ciclo contínuo, um “[...] processo de trabalho em espiral que começa com um problema ou uma pergunta e termina com um produto provisório capaz de dar origem a novas interrogações”.

³⁴ Sobre essa condição, nos ancoramos em Barros (2015, p. 47) que afirma que “[...] os projetos mais ambiciosos devem ceder lugar às propostas mais exequíveis, e é preciso neste momento lidar com a perda: abandonar (ou adiar) a utopia do conhecimento que desejaríamos produzir em favor da concretude do conhecimento que pode ser efetivamente produzido”. Assim, este manuscrito apresentado é uma tese possível.

para sua continuidade. Se mais um ciclo se fecha, é preciso considerar que todo fim também demarca um início. Assim, finda e transposta essa etapa, espero que ela funcione como um novo ponto de partida de uma trajetória de atuação profissional e de militância pela cidade, pela habitação e pela educação.

ITINERÁRIO DA PESQUISA E CONSTRUÇÃO DO OBJETO

DINÂMICAS DA PESQUISA E DA ESCRITA: DO PROJETO À TESE

Em abril de 2016, quando foi escrito o primeiro esboço do projeto de pesquisa inicialmente submetido ao processo de seleção para o doutorado – texto que ganhou outros contornos e nuances ao longo da realização da investigação –, ocorreu o golpe que retirou a presidenta Dilma Rousseff de seu mandato obtido democraticamente via pleito eleitoral. De alguma maneira seria preciso inserir – ainda que preliminarmente – os fatores políticos e econômicos que poderiam ajudar a explicar o colapso dessa construção institucional, com início no golpe jurídico-parlamentar que levou ao impedimento da presidenta petista e à prisão de Lula, inviabilizando sua candidatura e possibilitando a eleição de um governo de extrema-direita. Os parágrafos daquela proposta inicial³⁵ estavam distantes de abarcar a complexa conjuntura – no campo do urbano e para além dele – que viria após a saída brusca do Partido dos Trabalhadores do governo federal, mas já trazia uma intenção que permeia todo o trabalho investigativo aqui apresentado e que – mesmo com todo o esforço possível – ainda apresenta reconhecidas lacunas. O *impeachment* dava sinais evidentes de que o desfecho definitivo de um ciclo parecia próximo e a partir daí seria (ainda mais) importante buscar respostas sobre o que representou a experiência recente, em termos de políticas urbanas e habitacionais no país, no período em que o PT esteve à frente do executivo federal.

Realizar essa tarefa ganhou maior significância por tudo que transcorreu no campo do urbano a partir de então. O olhar em retrospectiva e a busca de inventariar o período histórico recente, de forma a entender o que foi realizado, estiveram vinculadas a uma pergunta inicial ampla e complexa: ‘Por que a Reforma Urbana não se realizou?’. É a partir deste questionamento e da observação empírica do que se processou em Fortaleza em termos de políticas habitacionais no período recente que se iniciou a travessia do caminho do pensamento e das formulações teórico-conceituais de forma a delinear a pesquisa. As evidências empíricas sugeriam que o que foi realizado poderia explicitar questões sobre os limites, as possibilidades e as contradições do

³⁵ O plano inicial submetido ao processo seletivo para o doutorado tinha como título ‘Habitar a metrópole: as recentes formas de provisão da moradia e suas resultantes territoriais no espaço intraurbano de Fortaleza’. Buscava-se investigar se as diferentes formas de produção e consumo da habitação – realizadas pelas políticas públicas habitacionais, pelo circuito imobiliário formal ou pela própria população como estratégias de sobrevivência – que caracterizam a coexistência de cidades superpostas, produzidas predominantemente por diferentes agentes, que se articulam no processo de produção do espaço urbano. O projeto de pesquisa inicial foi reformulado de acordo com as novas inquietações e necessidades postas pelo movimento do pensamento e do novo universo teórico e empírico adquirido.

que se buscava enquanto Reforma Urbana. Mas era preciso avançar no sentido de delimitar essa abordagem, definir sobre o que a tese iria tratar e tentar responder às razões da Reforma Urbana não ter cumprido o que prometeu.

APARENTES PARADOXOS E COMO EXPLICÁ-LOS

A ideia-chave que motivou realizar esta pesquisa e percorreu todo o processo de elaboração deste manuscrito foi a de que, no período recente, no que se refere às cidades, estávamos diante de aparentes paradoxos. Ao mesmo tempo que celebraram-se avanços e conquistas historicamente buscados através da luta por uma Reforma Urbana, também foram experimentados retrocessos e derrotas – após o esgotamento desse ciclo recente, mas também durante a sua ocorrência – condições que configuram e caracterizam o ciclo institucional da Reforma Urbana. Quando em ambientes acadêmicos ou de militância se discute a conjuntura sobre o urbano ou quando se faz um balanço crítico sobre o que se realizou no período recente em termos de políticas urbanas e habitacionais, tem sido comum a construção de frases que apontam simultaneamente as vitórias e as derrotas do ciclo institucional da Reforma Urbana. Indicam-se as conquistas, os avanços e os ganhos seguidos de alguma conjunção adversativa – mas, porém, contudo, todavia, entretanto – que antecede a indicação de derrotas, retrocessos e descaminhos observados nas cidades.

São vários os aparentes paradoxos observados no período estudado e relacionados às cidades³⁶. A retomada da questão urbana pelo governo federal resultou em significativas mudanças institucionais e normativas, mas “[...] os caminhos e instrumentos que construímos não conseguiram nos levar a cidades mais justas e sustentáveis” (Arantes, 2017). A construção de uma instância institucional que capitaneava as ações – o Ministério das Cidades – possibilitou a proposição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e de políticas setoriais dela derivada, com destaque para a política habitacional. Porém, pouco tempo depois de ter sido ocupado por um grupo vinculado à Reforma Urbana, o Ministério das Cidades sofreu uma reestruturação administrativa e foi entregue a partidos que compunham a base de sustentação do executivo federal, o que impactou e redirecionou as formas de atuação daquele órgão. A promulgação do Estatuto da Cidade e a consolidação de um marco jurídico avançou na regulamentação da política urbana no nível local e resultou no elevado índice de municípios que elaboraram ou revisaram seus planos de ordenamento urbano. No entanto, o marco institucional da política urbana nacional ainda enfrenta desafios para conseguir efetivar a regulamentação e implantação dos seus instrumentos urbanísticos e a democratização dos processos de tomada de decisões sobre políticas do urbano (Santos Junior e Montandon, 2011).

A retomada dos investimentos e a ampliação dos recursos em habitação permitiu a construção de milhões de unidades habitacionais através do Programa Minha Casa Minha Vida, atendendo a diferentes faixas de renda, inclusive famílias com renda mensal de até três salários mínimos que

³⁶ Em geral, a literatura que tem analisado o fim do ciclo da Estratégia Democrática e Popular e tem buscado inventariar sua realização em diferentes campos sociais também aponta esses aparentes paradoxos. Parte desta literatura foi indicada ao longo do manuscrito.

são a base do déficit habitacional brasileiro e para quem foram direcionados recursos de subsídio. Mas a valorização imobiliária produzida pelo PMCMV e pela ampliação do crédito imobiliário levou a crescimentos vertiginosos do preço da terra (Arantes, 2020). Da mesma forma que ocorreu com a habitação, houve a retomada dos investimentos e a ampliação dos recursos em infraestrutura urbana. Segundo Maricato (2013, p. 2), “[...] vivemos um paradoxo, quando finalmente o Estado brasileiro retomou o investimento em habitação, saneamento e transporte urbano de forma mais decisiva, [...] um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis”. Para Maricato e Royer (2017, p. 156), a retomada de investimentos significativos em infraestrutura urbana nas cidades brasileiras desde a década de 1980 não garantiu a melhoria das condições de vida urbana e “[...] o paradoxo está na piora [...] da vida urbana com o retorno dos investimentos”.

Bandeiras importantes foram conquistadas ou se consolidaram no campo da democracia participativa e da ampliação do controle social. Durante o ciclo institucional da Reforma Urbana, as arenas participativas foram ampliadas em diversas áreas, com destaque para o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências setoriais, dentre elas a que trata das questões urbanas, que ficaram conhecidas como Conferências das Cidades. Como afirma Maricato (2008, p. 17), “[...] nunca fomos tão participativos”. Contudo, a possibilidade de consolidação de um projeto participativo ocorreu “[...] concomitantemente à existência de outras prioridades, como a estabilidade econômica, e à presença de outros projetos políticos presentes no interior do Estado, em um contexto de ampla coalizão política construída para garantir a governabilidade” (Serafim, 2013, p. 1-2). De acordo com Maricato (2008, p. 19), “[...] nunca a esfera da política esteve tão cheia e, ao mesmo tempo, tão vazia”.

A RESPOSTA-SÍNTESE PARA OS APARENTE PARADOXOS: ‘TEM, MAS ESTÁ FALTANDO’

Na busca de entender e explicar essas aparentes contradições e paradoxos – ponto de partida desta tese – uma resposta possível ao se questionar sobre as realizações e as experiências das políticas habitacionais e urbanas no ciclo institucional da Reforma Urbana foi o uso da expressão ‘Tem, mas está faltando’³⁷. Essa foi a resposta recorrente para a tradicional pergunta ‘Sobre o que é sua tese?’ e aos outros questionamentos dela derivados quando – na busca de uma afirmação precisa sobre aquela indagação – esgotavam-se os esforços teóricos e conceituais para explicar de forma sumarizada ao interlocutor as hipóteses e os achados preliminares da pesquisa. Ainda que soe contraditória, essa expressão conforma uma síntese de múltiplas determinações sobre o que este trabalho buscou pesquisar e um ponto de partida para construir argumentações e explicar (des)caminhos das políticas habitacionais e urbanas no período do ciclo institucional da Reforma Urbana. Rolnik (2010), ao analisar a conjuntura de avanços e conquistas em termos de políticas

³⁷ A expressão ‘tem, mas tá faltando’ alude a um dito comumente utilizado nas periferias urbanas e nos municípios do interior do Nordeste para justificar a um potencial comprador a ausência momentânea do produto que ele deseja adquirir, sugerindo que a mercadoria estaria disponível em outras ocasiões.

urbanas e habitacionais ainda durante o governo Lula, já fazia referência a essa ideia, ao afirmar que:

“[...] o que vemos no Ministério das Cidades é o ‘tem... mas tá faltando...’. Existe o Ministério, o Estatuto, as conferências, os conselhos, o sistema de Habitação Social? Tem tudo, mas não tem. Porque a verdadeira grana, o poder, não passa por ali, passa por outro caminho. Claro que não dá pra dizer que a trajetória da reforma urbana acabou no dia que o Ministério das Cidades mudou de comando. Não é verdade, ela continua nas lutas locais, continua internamente ali, agora o mainstream da política urbana do governo Lula não foi a reforma urbana. Isso quer dizer que o governo não incorporou coisas importantes da pauta da agenda da reforma urbana? Incorporou sim. Isso quer dizer que o governo Lula foi um governo mediocre em relação à política urbana? Nunca. Não havia investimento em urbanização e saneamento ambiental há anos e foi feito um investimento grande, importante, para urbanizar favelas, não havia nada disso... Enfim, acho que tem avanços ali, agora, tem limites. [...] Acho que isso faz parte da característica do próprio governo Lula”.

Entender esses aparentes paradoxos a partir da análise de recentes políticas habitacionais (e urbanas) implementadas em Fortaleza, observando suas relações com as ideias e práticas da gramática da Reforma Urbana compõe, então, um inicial delineamento teórico-conceitual e metodológico da pesquisa que está atrelado diretamente à hipótese apontada por Maricato (2008; 2011) sobre o fim de (mais) um ciclo da Reforma Urbana. A ideia inicialmente posta era estudar as políticas habitacionais do ‘ciclo lulista’, apontando, discutindo e analisando a ideia de que se conformou um ciclo institucional da Reforma Urbana que chega ao fim. Como resultado esperado, buscou-se contribuir no trabalho coletivo que tem sido feito por diversos estudos e estudiosos do urbano no sentido de analisar as experiências recentes em termos de políticas públicas voltadas às questões habitacionais e urbanas.

ALGUMAS NECESSÁRIAS JUSTIFICATIVAS E EXPLICAÇÕES

DOS PARADOXOS AOS PRESSUPOSTOS

Se numa escala abrangente é possível observar esses aparentes paradoxos em diferentes lugares ao longo do território brasileiro, eles tiveram uma primeira aproximação a partir da observação de evidências empíricas relacionadas aos resultados de políticas habitacionais e urbanas em Fortaleza. Diante de uma conjuntura que se supunha favorável aos avanços na realização da Reforma Urbana, os resultados materiais das ações estatais no campo da moradia na capital cearense no período recente se mostram contraditórios. Estas observações reforçam a análise de Maricato (2011, p. 28) sobre o cenário atual ao indicar que “[...] a evidência insofismável é de que as cidades continuam piorando e a questão fundiária, que ocupa a centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há mais de meio século, não avançou de forma significativa”.

Na capital cearense ocorreu a elaboração e a aprovação do Plano Diretor Participativo que passou a incorporar pela primeira vez Zonas Especiais de Interesse Social, mas que não se efetivaram para além de uma cartografia e de um conjunto de instrumentos político-normativos. Houve também a retomada e o incremento de investimentos e de ações habitacionais, mas que resultou –

com exceções – na construção de conjuntos habitacionais que repetiram a lógica da produção habitacional periférica do período do Banco Nacional da Habitação (BNH). Decorreu ainda a urbanização de assentamentos precários considerados áreas de risco e que resultaram na remoção e reassentamento de famílias para áreas distantes e periféricas. O olhar para esses aparentes paradoxos em Fortaleza, enquanto evidências empíricas de fenômenos que se pretendeu estudar, derivou os pressupostos que balizaram a pesquisa.

POR QUE O CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA?

Um primeiro pressuposto que delinea esta pesquisa é a conformação de um ciclo institucional da Reforma Urbana. Ele permite compreender a conjuntura complexa, dinâmica, ambígua e contraditória em que ocorre a acumulação combinada de várias crises e os finais de vários ciclos históricos que se cruzam e sobredeterminam. Também possibilita realizar um inventário crítico, observando e analisando limites e contradições de ideias, práticas e experiências que historicamente buscaram alterar a forma como as cidades brasileiras foram (e são) produzidas, reproduzidas e apropriadas. Derivado diretamente da ideia apontada inicialmente por Maricato (2008) – ainda na primeira década do século XXI, no auge do governo Lula, sobre o fim de um período virtuoso da Reforma Urbana ao discutir os ‘Impasses da política urbana no Brasil’ (Maricato, 2011) –, esse ciclo institucional corresponde ao momento em que ocorreu o efetivo encontro dos sujeitos, ideias e práticas da Reforma Urbana com o sistema político e seus desdobramentos. O Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades, enquanto marcos jurídico-normativo e político-institucional, e todo o arcabouço legal, jurídico, político e programático deles derivados, demarcaram o ápice e, na sequência, o ocaso deste ciclo.

Ao considerar a existência de um ciclo institucional da Reforma Urbana e que ele finda de forma sobreposta a outros ciclos, torna-se essencial e necessário recuar no tempo para compreender a dinâmica e a história do que se convencionou chamar Reforma Urbana. Já há uma literatura produzida e consolidada sobre essa temática que indica os momentos que compõem uma trajetória não linear e heterogênea, com mudanças na dinâmica dos atores, dos processos e dos resultados atingidos³⁸. De fato, diversos trabalhos já empreenderam a tarefa de construir o percurso histórico da Reforma Urbana, desde o surgimento da expressão e do conteúdo a ela associado, na década de 1960, até a atualidade, quando a política urbana e a luta pela Reforma Urbana vivem um momento de impasse (Maricato, 2011). Diante desta condição, faz-se indispensável entender, discutir e analisar ‘essa tal Reforma Urbana’ partindo do que foi produzido sobre o tema e encontrar (e preencher) lacunas.

³⁸ Dentre o universo de publicações que tratam da história da Reforma Urbana no Brasil podemos listar os trabalhos de Naback (2019), Bonduki (2018), Pereira (2018), Naback (2018), Russo (2017), Abreu (2015), Gusso (2013), Santo Amore (2013), Rolnik (2012), Carvalho, (2012), Burnett (2009), Saule e Uzzo (2011), Carvalho (2007a), Silva e Silva (2006), Ribeiro e Cardoso (2003), Grazia (2003), Baldez (2003), Bonduki (2003), Silva (2002), Bassul (2002), Maricato (2001), Coelho (1996) e Silva (1991).

A ocorrência e o fim deste ciclo histórico tem conformado um período de balanço crítico por parte de estudiosos e estudos do urbano. Gaio (2015, p. 283) afirma que “[...] *são fartos os diagnósticos de que a esperada inversão de prioridades e a redução das desigualdades sociourbanísticas não se concretizaram, ainda que tenham existido experiências exitosas em diversos pontos do país*”. Máximo e Royer (2020, p. 145) pontuam que “[...] *lo que se observa es un escenario de crítica con relación al camino que tal conjunto de ideas representó y los límites y contradicciones que se configuran para su efectiva y plena implementación*”, onde trabalhos recentes têm se dedicado a discutir “[...] *la propia idea o el concepto de ‘reforma urbana’, sea por medio de análisis coyunturales o por estudios focalizados en aspectos específicos de su gramática*”. Numa tentativa de resgatar a trajetória que caracteriza aquele conceito polissêmico, torna-se relevante olhar para as formas como a sociedade civil se organizou em relação ao Estado e como este tem respondido às demandas apresentadas, seja através de políticas urbanas, de ações diretas ou na esfera normativa. Decorre daí a importância de um trabalho coletivo que aprofunde as análises e os estudos – a realização de um inventário crítico – sobre o que representaram essas experiências, na medida em que a expressão e os conceitos a ela vinculados ganham diferentes contornos ao longo do percurso histórico da luta pela sua realização. É preciso entender os significados e os significantes da Reforma Urbana, explorando as opções políticas, os limites conjunturais e estruturais e os contingenciamentos que instituem o campo de pensamento e ação da Reforma Urbana. Segundo Naback (2018, p. 22),

“[...] mais do que uma plataforma política, a Reforma Urbana porém consistiu no objeto e enunciado de um discurso produzido por um campo teórico e político de esquerda sobre a realidade urbana brasileira. Esse campo tecu não só análises sobre “processo de urbanização capitalista periférico” e seus efeitos da organização espacial das cidades, como também vinculou as suas críticas à construção de direitos urbanos aos pobres, moradores de favelas e periferias”.

Nesse olhar em retrospectiva para um ciclo histórico que se encerra, cabe também entender que a luta por melhores condições de vida nas cidades se configura enquanto microcosmo da luta de classes. Os dilemas e impasses presentes na trajetória da luta por uma Reforma Urbana – em especial no seu ciclo institucional – devem ser pensados de forma articulada àqueles experimentados pela classe trabalhadora no seu conjunto. Essa condição decorre da cidade se constituir enquanto espaço privilegiado das contradições sociais decorrentes do modo capitalista de produção. De fato, ao longo da história, mas sobretudo em tempos de crise, a afirmação dos direitos sociais é travada numa disputa desigual e hegemônica pelos interesses do capital. Daí surge a importância da identificação de quais são as estratégias dos sujeitos e dos movimentos sociais urbanos para a produção e o consumo do espaço e em que ponto essas estratégias colaboram para enfrentar o domínio capitalista sobre o urbano.

Assim, consideramos que a Reforma Urbana – e o movimento que a produziu, sobretudo a partir dos anos 1970, na luta contra a ditadura empresarial-militar – expressam de modo bastante significativo um componente importante das lutas sociais. Resta a imprescindível tarefa de identificar quais limites e contradições estão presentes nestas lutas sociais nos marcos de um capitalismo periférico e dependente e buscar os caminhos para a construção de uma Reforma

Urbana alinhada aos interesses da classe que a pauta e que atua de forma mais incisiva na luta por cidades mais justas, mais democráticas e menos desiguais. Disto deriva a importância de se observar a Reforma Urbana no interior da estratégia hegemônica assumida pela classe trabalhadora no período mais recente. Desdobram-se, assim, linhas de aproximação, convergência e sobreposição entre a luta por uma Reforma Urbana e a Estratégia Democrática e Popular conduzida pelo Partido dos Trabalhadores.

POR QUE A ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA E POPULAR?

Um segundo pressuposto que delinea esta pesquisa é que o ciclo institucional da Reforma Urbana se apresenta como realização nas cidades da Estratégia Democrática e Popular conduzida pelo Partido dos Trabalhadores, conformando o seu capítulo urbano. Essa estratégia equivale a uma combinação de fatores objetivos e subjetivos e corresponde à forma pela qual sujeitos – através dos instrumentos coletivos construídos para tomada de consciência e para a luta social – produzem os diversos enfrentamentos particulares no sentido geral de transformação da realidade (Mansur, 2021; Iasi *et al.*, 2019). Segundo Iasi (2012, p. 88), “[...] quando falamos de um determinado comportamento da classe trabalhadora, devemos relacioná-lo a uma estratégia determinada em um certo período histórico, [...] como uma síntese que expressa a maneira como uma classe buscou compreender sua formação social e agir sobre ela na perspectiva de sua transformação”. O olhar em retrospectiva para a realização no seu ponto mais desenvolvido – a ocupação e a condução do governo federal durante os anos de 2003 até a sua brusca interrupção em 2016 – indica que ocorreu o fim de um ciclo histórico e o esgotamento da Estratégia Democrática e Popular, conduzida pelo Partido dos Trabalhadores e que predominou no período mais recente. A realização dessa estratégia e seu desfecho permitem – ao mesmo tempo que indicam a importância de – um retorno crítico às suas origens e aos seus fundamentos.

Este pressuposto também se ampara na existência de vínculo histórico entre a trajetória de luta pela Reforma Urbana no Brasil e aquela do Partido dos Trabalhadores materializada e metamorfoseada na Estratégia Democrática e Popular (Mansur, 2021; Iasi *et al.*, 2019). Argumenta-se que a trajetória da luta por melhores condições de vida nas cidades brasileiras se desenvolveu de modo conectado às apostas estratégicas – democráticas e populares – da classe trabalhadora. Existem, portanto, elementos sobrepostos e convergentes entre a luta pela Reforma Urbana e a Estratégia Democrática e Popular, como ocorre com o processo de absolutização da democracia concebida como valor universal no interior daquela estratégia. No entanto, esses vínculos não implicam um atrelamento imediato entre o que se observa no movimento particular ou setorial e a estratégia em seu sentido ampliado. No que se refere à luta pela Reforma Urbana, argumenta-se que a sua interação com a totalidade inserida é fundamentalmente dialética, marcada necessariamente por continuidades e discontinuidades, aproximações e distanciamentos, marchas e contramarchas. Assim, cabe ressaltar que o movimento particular das lutas em torno

da questão urbana também guarda relativa autonomia em relação à conjuntura que faz parte ao mesmo tempo que a conforma.

Daquele pressuposto deriva a importância de aprofundar o debate do urbano no conjunto de pesquisas e estudos realizados recentemente e conformado um inventário crítico sobre o ciclo do lulismo. Isso porque as cidades se apresentam como *locus* privilegiado para entender os limites e contradições da Estratégia Democrática e Popular. Como afirma Iasi (2014, p. 41), “[...] a cidade não é apenas a organização funcional do espaço”, mas também e sobretudo a “[...] expressão das relações sociais de produção capitalista, sua materialização política e espacial que está na base da produção e reprodução do capital”. Seguindo chaves conceituais e matrizes teórico-conceituais comumente adotadas no inventário coletivo sobre a estratégia petista, diversos trabalhos foram desenvolvidos com olhar particular para alguns setores sociais – como a educação, a assistência social e a saúde –, restando no campo dos estudos urbanos relativo distanciamento quanto à importância de considerar a relação entre essa estratégia e a luta pela Reforma Urbana. Argumenta-se que as questões habitacional e urbana são capazes de explicitar limites e contradições daquela estratégia e, portanto, fazem com que as cidades ganhem maior relevância no trabalho coletivo do inventário crítico em curso. Como afirma Arantes (2020, p. 235),

“[...] observar o que ocorreu nas grandes cidades (onde vivem hoje quase 60% da população brasileira) pode nos ajudar a desfazer ilusões retrospectivas, essas miragens que brotam no deserto (ou terra arrasada) em que se transformou o Brasil. (...) E essa condição própria das cidades como uma das mais poderosas evidências do real pode colaborar para reatarmos pistas para o entendimento do sentido da história recente e do ciclo petista no poder.”

POR QUE A HABITAÇÃO?

Um terceiro pressuposto que delinea esta pesquisa é que a questão habitacional e o direito à moradia assumiram centralidade ao longo da história da luta por uma Reforma Urbana no Brasil. Essa condição está presente desde a origem do enunciado, mas ganha maior proeminência no final da década de 1970 e início dos anos 1980. Nesse momento, ocorreu a convergência de lutas sociais por melhores condições de vida e trabalho nas cidades e contra a ditadura empresarial-militar, inseridas no processo de conquistas democráticas e de liberdades de organização social, política e sindical. Diante de uma “[...] confluência de lutas sociais das mais diversas” (Iasi, 2006, p. 374), a agenda de reivindicações políticas nas cidades – que se organizava sob a ideia de uma Reforma Urbana – tinha como pauta principal a moradia, mas que também estava relacionada com outros temas como transporte, saneamento e trabalho (Bonduki, 2009, p. 177).

Segundo Burnett (2009, p. 76), o conteúdo do que ele chama de plataforma da Reforma Urbana – em especial o projeto de emenda constitucional que tratava do tema enviado à Assembléia Nacional Constituinte – apresenta mais do que um conjunto de reivindicações ou um tripé composto por direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática, existindo “[...] um eixo central – a política habitacional – articulado a três outros vetores que tornariam viável esta política”. De

acordo com o autor, “[...] a questão habitacional ocupa a centralidade da proposta, com os demais itens – função social da propriedade, natureza pública dos serviços e gestão democrática da cidade – relacionados ou mesmo subordinados à solução do grave problema habitacional das camadas populares do Brasil” (Burnett, 2009, p. 76). Entretanto, para que esse conjunto de ideias se concretizasse na concepção de cidade idealizada e na solução do grave problema habitacional seria necessária a efetivação de instrumentos jurídico-urbanísticos previstos em lei.

Essa centralidade da moradia tem estreita relação com a importância que se conferia às favelas e às periferias como principal problema urbano presente nas cidades brasileiras e as tentativas de enfrentá-lo através de políticas habitacionais, como apontam diversos trabalhos da historiografia e sociologia urbana. Segundo Naback (2018), a moradia está presente de forma significativa nas diferentes práticas e linhas discursivas que definiram a genealogia da ideia de Reforma Urbana. A questão habitacional foi pauta de alguns setores da Igreja Católica com inclinação progressista e do pensamento marxista sobre a formação do urbano no Brasil. Naback (2019, p. 117) informa que esses estudos apontavam

“[...] a centralidade no aspecto habitacional para o entendimento sobre o urbano, ou sobre o que caracterizava a urbanização periférica, onde se percebia uma desmedida do duplo processo industrialização-urbanização. A partir da função habitacional se delinearam os fatores de formação das periferias e favelas. Considerada a partir da órbita econômica e da necessidade, a habitação é o elemento que revelava a mais valia urbana e a deterioração nas condições de vida do trabalho”.

A importância de abordar a habitação também está relacionada ao seu entendimento enquanto componente e expressão da questão social que se manifesta como resultante da produção e reprodução da totalidade da vida social (Behring, 2015). Essa questão social, em sentido ampliado, se revela por meio de múltiplas formas e exteriorizações, mas não pode ser inteiramente compreendida com base na apreensão de uma ou outra manifestação dos conflitos que a expressam, como é o caso da questão habitacional, o que torna imprescindível o resgate de sua origem e fundamentos estruturais. No entanto, é possível e necessário discutir e compreender o caráter particular da moradia, possibilitando a identificação das interconexões entre a questão habitacional e o conjunto da realidade social, como também, necessário ao reconhecimento dos obstáculos específicos enfrentados por todos aqueles que lutam pelo direito à moradia e à cidade.

Desse modo, a problemática habitacional deve ser compreendida em relação à dinâmica de funcionamento do modo de produção capitalista e sua conseqüente emergência sob a forma de uma questão social. A existência de significativas parcelas da população desprovidas do direito à moradia e à cidade constitui uma dimensão estrutural da realização do capitalismo (Engels, 2015), notadamente nos países de capitalismo periférico e dependente. Nessas nações, as desigualdades socioespaciais aparecem como uma característica marcante do processo de urbanização, problema que se configura de forma mais dramática justamente onde foi intenso o crescimento demográfico da população urbana, como é o caso latino-americano e, em particular, o brasileiro³⁹.

³⁹ Acerca das condições gerais de desenvolvimento, incremento demográfico e a urbanização na América Latina e no Brasil ver, dentre outros, os estudos de Santos (1993) e Maricato (1987).

Sobre esta questão, Maricato (2011, p. 105) argumenta que o problema da moradia precária é “[...] *estratégico para denunciar o conjunto da produção da cidade no capitalismo periférico e por meio dele denunciar também as especificidades desse processo de acumulação*”. Essa conjuntura transforma a política habitacional em importante desafio para a atuação estatal e para a formulação de políticas públicas.

POR QUE FORTALEZA?

Um quarto pressuposto que delimita esta pesquisa é que Fortaleza se apresenta como *locus* privilegiado para observação e análise dos aparentes paradoxos anteriormente apontados e, por isso, objeto de estudo singular que permite compreender os (des)caminhos das políticas habitacionais durante o ciclo institucional da Reforma Urbana enquanto componente e realização da Estratégia Democrática e Popular nas cidades. Essa condição decorre de uma multiplicidade de circunstâncias que justificam a tomada da capital cearense cidade enquanto recorte espacial e campo de estudos empíricos de forma a compreender, explicitar e analisar os processos e fenômenos sociais apontados por esta pesquisa. Fortaleza, enquanto importante metrópole nacional⁴⁰, ao mesmo tempo que se alinha às determinações gerais das questões urbana e habitacional nacionais, também apresenta singularidades e particularidades locais.

Primeiramente, cabe apontar que Fortaleza constitui-se como metrópole inserida na (e representativa da) conjuntura anteriormente descrita. Ao passo que presenciou a ascensão ao poder de um governo municipal do chamado campo democrático-popular em 2005, a capital cearense teve a revisão de seu plano diretor contestada judicialmente e que posteriormente foi retomada, trazendo avanços significativos no campo jurídico-normativo, como a inclusão de processos participativos e de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade. Destaca-se ainda a criação e a consolidação de um órgão municipal específico para o trato da questão habitacional, inserido num processo de municipalização das ações habitacionais; e a elaboração do plano municipal de habitação. Observa-se nesse período, assim como em outras grandes cidades brasileiras, o incremento de ações e recursos em moradia e infraestrutura urbana, sobretudo com o PAC e o MCMV. Quanto ao primeiro, as ações vinculadas ao eixo infraestrutura social e urbana, especificamente no que se refere à assentamentos urbanos precários, estiveram associadas à urbanização de áreas de risco, favelas e outras categorias de assentamentos precários. Fortaleza ganhou relevância ainda pelas obras de infraestrutura associadas à Copa do Mundo de 2014 realizadas na cidade, sobretudo aquelas vinculadas à mobilidade urbana atreladas ao processo de remoções forçadas de comunidades localizadas em áreas de interesse do poder público e do setor imobiliário. Com o MCMV, e todo o arcabouço técnico, financeiro e legal direcionado para

⁴⁰ Segundo a pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fortaleza é a metrópole mais influente do Norte e Nordeste do Brasil e possui a terceira maior rede urbana do país em população (IBGE, 2020).

Fortaleza, houve significativa produção de moradias em novas frentes de expansão urbana, consolidando novas centralidades e alterando a cartografia socioespacial da cidade.

Fortaleza também é tomada como objeto de estudo pela relevância em observar as dinâmicas associadas às competências municipais no que tange às políticas urbanas e habitacionais. Ao longo do ciclo institucional da Reforma Urbana, ocorreu a recolocação da habitação na agenda de políticas públicas e a retomada de financiamentos para as cidades. Ocorreu ainda uma relativa reorganização da política urbana no nível federal, com a reorientação de políticas urbana e habitacional e a redefinição de atribuições dos entes federados, em decorrência de uma nova articulação das esferas de poder que alterou o peso político das escalas federal e municipal. Com a criação do Ministério das Cidades, políticas habitacionais e urbanas foram recentralizadas, limitando ou reduzindo a capacidade dos municípios na formulação e implementação de políticas públicas próprias.

Fortaleza também é uma das cinco capitais brasileiras que no período do ciclo institucional da Reforma Urbana foram administradas pelo Partido dos Trabalhadores por pelo menos por dois mandatos e é, dentre elas, a mais populosa⁴¹. Esse alinhamento entre executivo federal e municipal também ocorreu com o governo estadual, a partir de 2007⁴² e até o fim desse ciclo. Ocorreu em Fortaleza, portanto, uma sobreposição e uma convergência de sujeitos políticos e governos petistas ou alinhados ao partido nas três esferas de poder. Os limites postos pelas competências municipais sobre as políticas habitacionais e urbanas e a correlação de forças que se desenhou a partir do alinhamento entre governos nas três escalas federativas, denotam a importância do olhar para o ciclo institucional da Reforma Urbana no nível local, lacuna observada nos estudos que fazem uma aproximação e relacionam o ciclo institucional da Reforma Urbana e a Estratégia Democrática e Popular.

Outro ponto que fundamenta o olhar para Fortaleza é a histórica presença e atuação de movimentos sociais urbanos e instituições ligadas à habitação e ao direito à cidade (Fonseca e Costa, 2018; Cabannes, 1997; Silva, 1992; Barreira, 1986; Barreira, 1982). Isto ganha relevância se considerarmos que o entendimento dos limites e contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana passa por observar as formas como a sociedade civil se mobilizou (e se mobiliza) em relação ao Estado e como este respondeu (e responde) às demandas apresentadas por aqueles. Já na década de 1960, surgiram movimentos de lutas locais em bairros da capital cearense, que inclusive antecederam os movimentos nacionais, com ação direta na luta para conquista do direito à terra e garantia de permanência no local, contando com forte apoio da Igreja Católica, a partir a atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)⁴³. Na década de 1990 surgiu o Centro de

⁴¹ Entre 2005 e 2016, apenas cinco capitais tiveram pelo menos dois mandatos – não necessariamente sequenciais – do Partido dos Trabalhadores: Palmas, Porto Velho, Vitória, Rio Branco e Fortaleza, a cidade mais populosa dentre todas elas.

⁴² Primeiro com o Partido Socialista Brasileiro, um partido da base aliada, e depois com o próprio Partido dos Trabalhadores.

⁴³ No bairro Pirambú, que inclusive tem sua origem associada a um campo de concentração de retirantes flagelados da seca (Rios, 2020).

Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia), como resultante de ações ligadas aos mutirões habitacionais construídos no decênio anterior e uma alternativa de ação junto aos movimentos sociais e famílias para intervir de maneira participativa e protagonista na efetivação do direito à cidade. O CEARAH Periferia passou inclusive a compor o FNRU, tendo atuação ao longo do período em que tramitou no congresso nacional o projeto de lei que criou o Estatuto da Cidade⁴⁴.

A respeito de pesquisar sobre Fortaleza, cabe mais um ponto. Atualmente – mas muito menos do que antes, deve-se ressaltar – ainda ocorre uma espécie de diáspora para outros estados de pesquisadores que têm o urbano como principal objeto de estudos. Uma das hipóteses que levantamos – não sendo a única que determina essa condição – é porque, mesmo possuindo uma graduação em arquitetura e urbanismo desde década de 1960, o território cearense ainda não possui um curso de doutorado nesta grande área do conhecimento, tendo o primeiro curso de mestrado iniciado apenas em 2015⁴⁵. Há um movimento importante de estudiosos do urbano que migram – permanente ou temporariamente – para outros lugares para realizar estudos de pós-graduação que têm a capital cearense como objeto de investigação. Contudo, nos últimos quinze anos – para estabelecer um recorte temporal preciso – percebe-se aumento significativo da produção científica e acadêmica que olha para a realidade fortalezense com a lente dos estudos urbanos⁴⁶. Esta pesquisa também busca se inserir nesse movimento.

O DESAFIO DE OLHAR PARA O PRESENTE

Os pressupostos apontados anteriormente se colocam como fundamentos teórico-metodológicos que delineiam esta pesquisa. Contribuir com a realização do inventário do ciclo institucional da Reforma Urbana é estar próximo histórica, espacial e temporalmente do que se pretende analisar. Surge o desafio, como apontado por Minayo (2002, p. 11) da “[...] possibilidade concreta de tratarmos de uma realidade da qual nós próprios, enquanto seres humanos, somos agentes”. A dificuldade posta é estabelecer os limites do observar e analisar um fenômeno do qual o pesquisador é sujeito contemporâneo ao objeto. Ou seja, tem-se o desafio – enfrentado por diferentes campos do conhecimento, como é o caso dos estudos urbanos – da ausência de um distanciamento

⁴⁴ No interior do CEARAH Periferia surgiu a Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (EPUPP), inicialmente formada com objetivo de unir movimentos de diversos bairros e capacitar seus moradores no desenvolvimento de pesquisas para o registro de suas lutas e de seus bairros. Posteriormente, a EPUPP viria a agregar mais diretamente o tema do Planejamento Urbano, que cumpriu importante papel na capacitação de lideranças comunitárias e de pesquisadores populares que atuaram na formulação do Plano Diretor de Fortaleza entre 2006 e 2009 (Loureiro, 2017, informação verbal; Pinheiro, 2017, informação verbal; Fonseca e Costa, 2018).

⁴⁵ Há um grupo significativo de pesquisas de pós-graduação sobre o urbano em Fortaleza que foram desenvolvidas em programas de pós-graduação de áreas afins – como a sociologia, a geografia, a história – ou realizadas fora do estado.

⁴⁶ No que se refere em específico ao balanço crítico sobre o ciclo institucional da Reforma Urbana, Fortaleza tem sido objeto de recentes trabalhos de pós-graduação que tratam – sob diferentes abordagens e enfoques – da Reforma Urbana. São dissertação ou tese tentam analisar e avaliar. Alguns destes trabalhos discutem a gestão democrática da cidade (Brasil, 2016; Mattos, 2017), o direito à cidade (Carvalho, 2019), a produção habitacional (Moura, 2017; Nascimento, 2018) e as operações urbanas consorciadas (Albuquerque, 2015).

cronológico já que estaríamos inseridos temporal e espacialmente dentro do próprio desenrolar deste processo⁴⁷.

Pela lente do campo de estudos históricos, postula-se que o distanciamento temporal muda a compreensão e a relação do pesquisador e dos sujeitos investigados sobre os acontecimentos, assim como também o sentido do que aconteceu também muda com o tempo. O olhar sobre determinado fenômeno social no tempo-espço do acontecimento é diferente dos sentimentos futuros sobre este mesmo episódio. Essa condição, por muito tempo, foi colocada como princípio balizador do que historiadores chamam de visão retrospectiva, ou seja, a necessidade do distanciamento temporal do pesquisador perante seu objeto, por meio do qual se dava a possibilidade de trabalhar com processos históricos cujo desfecho já se conhece. Contudo, referindo ao método de Marx, Netto (2011, p. 48) argumenta que “[...] *somente quando uma forma mais complexa se desenvolve e é conhecida é que se pode compreender inteiramente o menos complexo – é o presente, pois, que esclarece o passado*”.

Esta pesquisa tangencia a perspectiva metodológica definida como história do tempo presente onde o pesquisador é contemporâneo de seu objeto e divide, portanto, as mesmas categorias e referências com aqueles que investiga (Chartier, 2006). A partir desse entendimento, a falta de distância, ao invés de ser um inconveniente, pode ser um instrumento de auxílio para ampliar o entendimento da realidade estudada. De maneira aproximada, busca-se estudar e analisar o tempo presente como “[...] *un espacio de frontera*”, ou seja, “[...] *una frontera móvil, pues sus límites pueden ser tanto expandidos como contraídos al trabajar con procesos inconclusos. Una frontera que es un lugar de encuentro: por un lado, temporal, entre pasado, presente y futuro; y por el otro, disciplinar*” (Crescentino e Vitón, 2020, p. 300). Segundo Padrós (2004, p. 204), esse desafio também se apresenta como originalidade “[...] *por poder captar a atualidade, a novidade, a irrupção e a emergência de tendências, assim como as possibilidades de estabelecer as conexões [...] que a interligam com o passado (evidenciando a vigência da perspectiva processual da história)*”. Chesneaux (2000, p. 202) argumenta que essa abordagem “[...] *deve ter como objetivo, ligar o presente aberto, com todas as suas possibilidades, com o passado mais recente*”. Muller (2007, p. 29), por sua vez, pontua que “[...] *o estudo do passado emerge, assim, não como um fim em si, mas como meio de iluminar nosso olhar sobre o presente, vindo assim a contribuir, de alguma maneira, para a discussão e, quem sabe, solução de problemas contemporâneos*”.

É esse olhar em retrospectiva do tempo presente, ainda que aproximado temporalmente para as duas primeiras décadas do século XXI, que ajuda a compreender a conjuntura particularmente complexa do momento atual em que ocorre a acumulação combinada de várias crises e reforça a ideia do fim de ciclos que se cruzam e sobredeterminam. Como afirmam Martins *et al.* (2014, p. 379)

“[...] o ‘encerramento de um ciclo’ não é um momento definido, com data e hora marcada para ocorrer. Desenrola-se antes num lapso temporal, podendo se arrastar por meses, anos ou mesmo décadas. Vale lembrar: na história, o velho não termina nunca de morrer enquanto

⁴⁷ Referido como história imediata, história próxima ou de história do tempo presente.

não nasce o novo. E mesmo então, elementos de um podem permanecer como momentos superados no outro”.

TRÍADES QUE SURGIRAM E/OU SE CONSOLIDARAM

Por seu método predominantemente qualitativo, surgiram algumas tríades que ajudaram a conformar o manuscrito aqui apresentado, ainda que não tenham sido pensadas de partida. Uma primeira tríade é a que está relacionada à ideia do fim de três ciclos que se cruzam e sobredeterminam e que ajudam a explicar a conjuntura particularmente complexa do momento atual em que ocorre a ‘acumulação combinada de várias crises’ que se manifestam de forma mais acentuada no urbano (Ribeiro, 2022). São eles: o ciclo dos governos progressistas latinoamericanos, o ciclo da Estratégia Democrática e Popular e o ciclo institucional da Reforma Urbana⁴⁸. Estes três ciclos históricos ocorrem e findam não de maneira simultânea, mas com sobreposições e conexões que permitem tratá-los no interior de uma mesma conjuntura. Ademais, argumentamos que é o urbano que possibilita identificar estas sobreposições e convergências.

Uma segunda tríade é a que está relacionada aos eixos da luta pela Reforma Urbana no Brasil. Com diferentes significados e significantes e com uma pluralidade semântica (Máximo e Royer, 2020), o que se convencionou chamar por Reforma Urbana no Brasil está, historicamente, estruturado em três principais eixos ou princípios: o Direito à Cidade, a Gestão Democrática da Cidade e a Função Social da Propriedade e da Cidade. São estes três eixos que conformam uma gramática da Reforma Urbana em que são classificados o conjunto de ações, instrumentos e políticas que compõem esta gramática que contribuiu na formulação do Estatuto da Cidade e na criação do Ministério das Cidades⁴⁹.

Uma outra tríade é a que está relacionada ao processo histórico que conforma o ciclo institucional da Reforma Urbana. Com a ascensão ao governo federal pelo Partido dos Trabalhadores, conquista-se o que pode ser lido como marco principal do ciclo institucional da Reforma Urbana: a construção do Ministério das Cidades. E esse percurso institucionalizante pode ser caracterizado por um triplo movimento: um movimento de ideias (geográfico), um movimento de sujeitos (social) e um movimento de políticas (institucional)⁵⁰.

Com os recortes realizados para o desenvolvimento da pesquisa, ganharam destaque três principais ações do Estado diretamente vinculadas à habitação para a população de baixa renda. No período que é tratado como ciclo institucional da Reforma Urbana, destacam-se como importantes e significativas ações estatais nas cidades a construção de moradias através do Programa Minha Casa Minha Vida; a urbanização de favelas e áreas de risco através do Programa

⁴⁸ O item 1.1, do capítulo 1, faz uma discussão mais detalhada sobre os três ciclos que findam.

⁴⁹ O item 1.2, do capítulo 1, aborda de forma mais aprofundada os três eixos da Reforma Urbana.

⁵⁰ O item 1.3, do capítulo 1, detalha o triplo movimento que configura o ciclo institucional da Reforma Urbana.

de Aceleração do Crescimento, no seu eixo Infraestrutura Social e Urbana; e a difusão do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social, que passou a constar em inúmeros planos diretores elaborados nesse período, como é o caso de Fortaleza. Essas ações – dentro do universo mais amplo – são as mais representativas do que se pretende discutir com e nesta tese e por esse motivo são tomadas como exemplos, conforme trataremos adiante⁵¹.

Na aproximação ao objeto empírico de pesquisa, surgiu uma outra tríade que está relacionada às categorias em que é possível observar a distribuição geográfica do problema habitacional em Fortaleza. Nesta cidade, tomada como objeto de estudo, é possível compreender como a questão habitacional se apresenta no seu território a partir de três categorias: nas margens de elementos hídricos, sobretudo no entorno dos dois principais rios que atravessam e definem o território da capital cearense – Cocó e Maranguapinho; na orla, ao longo e nas proximidades dos trechos próximo ao mar; e na periferia, a partir da ocupação de loteamentos clandestino ou irregulares ou mesmo ações estatais⁵².

Como síntese da sobreposição de processos e fenômenos estudados – e a partir da observação do universo de ações realizadas pelo Estado no período do ciclo institucional da Reforma Urbana – foram escolhidas três áreas que se relacionam ou são produtos diretos das três principais ações estatais no campo da habitação e que também, de partida, têm relação direta com os três eixos ou princípios da Reforma Urbana. Estas três áreas se constituem como materialidades resultantes da ação estatal no ciclo institucional da Reforma Urbana que permitem observar, compreender e analisar o conjunto de fenômenos estudados: o Serviluz, o Maranguapinho e o Cidade Jardim.

As diversificadas formas que historicamente o Estado brasileiro atuou e atua na questão habitacional, observadas a partir das três áreas escolhidas como estudos de caso, também compõem uma tríade presente neste trabalho. O olhar sobre as três áreas estudadas possibilitam observar a ação estatal na regulação, no fomento ou na produção de moradias⁵³. Também vale destacar a tríade que está relacionada às ideias-força que o título da tese carrega. Foi adotada como estratégia estruturar e conduzir a pesquisa a partir da simbólica fala do ex-presidente Lula sobre ‘o necessário, o possível e o impossível’. Assim, este manuscrito se organiza com uma parte inicial que trata da Reforma Urbana e segue com três outras seções diretamente referidas a essa tríade. Elas foram assim delimitadas: ‘O necessário’ trata da dimensão do problema habitacional (e urbano); ‘O possível’ trata da realização do Estado no campo das políticas habitacionais e ‘O impossível’ discute os limites e desafios do ciclo institucional da Reforma Urbana.

⁵¹ A seção 3 desta tese aborda de forma aprofundada este conteúdo.

⁵² O item 2.2 do capítulo 2 apresenta de forma delineada a distribuição territorial do problema habitacional em Fortaleza em três categorias.

⁵³ Ainda que esteja tríade não seja aprofundada neste manuscrito, o estudo empírico sobre Fortaleza permite observar o Estado regulando a partir das ZEIS inseridas no Plano Diretor Participativo; atuando diretamente a partir das obras habitacionais e de infraestrutura no Maranguapinho; e atuando a partir do fomento à produção de moradias em parceria com o setor imobiliário no Cidade Jardim.

SÍNTESE METODOLÓGICA

A PESQUISA E SEU TÍTULO

SOBRE A PESQUISA

Esta pesquisa – inserida no campo dos estudos urbanos e no debate sobre políticas habitacionais e urbanas realizadas pelo Estado brasileiro enquanto respostas às demandas apresentadas pela sociedade civil – analisa o resultado material de ações estatais voltadas ao enfrentamento da questão da moradia em Fortaleza durante as duas primeiras décadas do século XXI, período que se configurou numa conjuntura em que os finais de ciclos históricos se cruzam e sobredeterminam. Também realiza aproximações e interlocuções com a sociologia, a ciência política, a história e a geografia urbana na busca por entender as razões dos aparentes paradoxos e contradições anteriormente apontados e que se apresentam de forma delineada com o encerramento do ciclo institucional da Reforma Urbana.

A tese procura contribuir no debate que tem sido conduzido por diferentes atores sociais – acadêmicos, pesquisadores, militantes, técnicos e instituições – acerca do fim de mais um ciclo de lutas por melhores condições de vida nas cidades brasileiras. Particularmente, esta pesquisa busca se aproximar e dialogar com dois grandes grupos de trabalhos que trazem um olhar crítico sobre o período recente. Um primeiro grupo se refere aos estudos urbanos – conduzidos principalmente por urbanistas e geógrafos e elaborados, em alguns casos, no decorrer daquele ciclo – que analisaram em maior profundidade a experiência da Reforma Urbana a partir de seus elementos particulares. Um segundo grupo corresponde a trabalhos, predominantemente, elaborados no campo da história e da sociologia que têm realizado inventário crítico sobre a Estratégia Democrática e Popular em diferentes setores. Enquanto contribuição científica, esta pesquisa busca se posicionar – considerando um hipotético diagrama de conhecimento – em um ponto intermediário entre esses grupos, buscando convergências, sobreposições e conexões.

Especificamente quanto ao tema da Reforma Urbana, deve-se ressaltar que já existe literatura ampla e consolidada sobre a sua trajetória histórica, composta por trabalhos que resgataram sujeitos, práticas e ideias que a caracterizam⁵⁴. Partindo desses trabalhos, esta pesquisa caminha no sentido de compreender e analisar os limites e as contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana a partir de uma realidade específica, a cidade de Fortaleza, em um momento específico, o seu ciclo institucional; e busca contribuir sobre quatro aspectos principais. Primeiro, oferecer outras formulações e entendimentos para a compreensão dos significados e significantes da Reforma Urbana, preenchendo lacunas eventualmente identificadas. Segundo, avançar no entendimento do ciclo institucional da Reforma Urbana enquanto componente e realização da

⁵⁴ Ver nota de rodapé 38.

Estratégia Democrática e Popular. Terceiro, inserir a realidade de Fortaleza no panorama de estudos sobre o tema, a partir do que se observou em termos de políticas habitacionais (e urbanas) naquela cidade no período recente.

Acerca deste último ponto, cabem algumas considerações. Em sentido específico, a pesquisa procura trazer elementos da realidade de Fortaleza para iluminar processos gerais ao mesmo tempo que apresenta elementos e fenômenos que são particulares desta metrópole. Argumentamos ainda que estudar o ciclo institucional da Reforma Urbana a partir da realidade de Fortaleza é avançar no entendimento do capítulo urbano do inventário crítico da Estratégia Democrática e Popular. E aqui se apresenta o quarto aspecto, no qual esta pesquisa busca contribuir no debate sobre a Reforma Urbana. Fortaleza é tomada como objeto de estudo empírico enquanto estratégia para realizar uma leitura aproximada do nível do local da hipótese do fim de um ciclo, apontada por Maricato (2008).

SOBRE O TÍTULO

A expressão ‘entre o necessário, o possível e o impossível’⁵⁵ que compõe trecho inicial do título da tese remete ao discurso de posse do então presidente Lula, em janeiro de 2003, momento em que o Partido dos Trabalhadores assumiu o governo federal. Naquela ocasião, o ex-metalúrgico tornado chefe do executivo nacional afirmou que “[...] primeiro iria fazer o necessário, depois iria fazer o possível e, quando menos esperassem, estaria fazendo o impossível” (Sader, 2015, p. 15). Esta expressão, dita de diferentes formas, mas com um mesmo sentido, foi repetida em diversos momentos⁵⁶. Tomamos essa frase de empréstimo e, a partir das três palavras principais que a compõem, estruturamos os capítulos da tese e seus itens e subitens. Como posto em outros trechos deste manuscrito, referimos ao necessário ao tratar do problema habitacional em Fortaleza em suas múltiplas dimensões, ao possível ao tratar das realizações do Estado em termos de políticas urbanas e habitacionais e ao impossível ao tratar de limites e contradições destas ações como expressão do ciclo institucional da Reforma Urbana.

⁵⁵ A tese ganhou esse título após o exame de qualificação e quando categorias de análise e referenciais e caminhos teórico-metodológicos que a embasaram foram consolidados, dando maior peso à relação entre o ciclo institucional da Reforma Urbana e a Estratégia Democrática e Popular conduzida pelo Partido dos Trabalhadores. Após esse momento, diversos trabalhos que adotaram título semelhante foram sendo acessados. Dentro deste conjunto de publicações, destacamos o texto de Bruno Sobral, publicado em 2015, intitulado “O Necessário, o Possível e o Impossível: uma leitura do papel das políticas públicas diante dos limites à coordenação de grandes investimentos na periferia metropolitana fluminense”; e a entrevista de Luiz Inácio Lula da Silva concedida à Emir Sader e Pablo Gentili, cujo título é “O necessário, o possível e o impossível” (Sader, 2015). A proximidade dos títulos desta tese e de outras publicações – ainda que com abordagens distintas – os colocam como trabalhos que se inserem de alguma forma nesse momento de balanço, análise e inventário crítico.

⁵⁶ Em reportagem da Folha de São Paulo de 17 de julho de 2003, assinada por Clóvis Rossi, o então presidente Lula disse que faria “[...] o necessário, o possível e o impossível” e pediu que o julgassem no final do seu mandato. Em reportagem publicada no jornal O Globo no dia 3 de março de 2006, Lula afirmou que “[...] quando assumi, eu disse que primeiro a gente ia fazer o possível, depois o necessário e depois até o impossível. Agora o que se conseguiu provar é que não existe nada impossível de ser feito. É um pouco mais difícil”. Em entrevista sobre publicação que faz um balanço dos governos petistas no executivo federal, Lula afirmou que “[...] aquelas três promessas do meu discurso de posse – ‘primeiro, eu vou fazer o necessário, depois eu vou fazer o possível e, quando menos imaginar, estarei fazendo o impossível’ – deram certo” (Sader, 2015, p. 15).

QUESTÕES, OBJETO E OBJETIVOS

QUESTÕES NORTEADORAS

Foram formuladas quatro questões norteadoras que delinearão este trabalho investigativo⁵⁷. São elas: (1) ‘O que se entende por Reforma Urbana, quais seus significados e significantes e de que maneira o ciclo institucional da Reforma Urbana se apresenta enquanto componente e realização nas cidades da Estratégia Democrática e Popular?’; (2) ‘Como se apresenta a questão da moradia em Fortaleza e quais as dimensões do problema habitacional nesta cidade durante o ciclo institucional da Reforma Urbana?’; (3) ‘O que se produziu em termos de política habitacional (e urbana) como resultado da atuação estatal em Fortaleza durante o ciclo institucional da Reforma Urbana?’; e (4) ‘Quais os limites e as contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana?’.

OBJETO

Quanto ao objeto de estudo, considera-se a definição dada por Avellaneda Callirgos *et al.* (2022, p. 86) de que “[...] *es un todo que en su propia realidad puede descomponerse en elementos con sus propiedades, con sus relaciones e interrelaciones*”. A formulação do objeto alvo da investigação consiste em “[...] *un trabajo de localización o de construcción gradual del problema de investigación*” (Sánchez, 1993, p. 3). Haza e Véliz (2020, p. 254) afirmam que “[...] *el objeto del conocimiento hacia el que se dirige la actividad científica del investigador es una particularización del objeto de estudio de la ciencia en los marcos de la cual esta tiene lugar y guarda con él analogía estructural-funcional*”. Segundo estes autores, “[...] *esta objetivación de la relación subjetiva con el objeto es necesaria (...) para ejercer la vigilancia epistemológica en los distintos momentos de la investigación, creando así la condición para alcanzar la objetividad científica*” (Haza e Véliz, 2020, p. 254).

Partindo dos entendimentos anteriores, a pesquisa que resultou neste manuscrito tem como objeto de estudo principal o resultado material da atuação estatal na questão da moradia por meio de políticas habitacionais e urbanas em Fortaleza durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. Essas políticas e seus resultados materiais – entendidos como resultante da interação entre Estado e sociedade civil – são analisados segundo o delineamento teórico-conceitual apontado e a partir de recortes geográfico, temporal e temático indicados na sequência.

OBJETIVO GERAL

A partir do conjunto de problemas de pesquisa apresentados, tem-se como objetivo geral desta pesquisa analisar as ações estatais em termos de políticas habitacionais (e urbanas) implementadas em Fortaleza durante o ciclo institucional da Reforma Urbana observando suas relações –

⁵⁷ Conforme já apontado anteriormente, esta pesquisa se desdobra a partir de uma pergunta inicial, bastante ampla e complexa: ‘por que a Reforma Urbana não se realizou?’. Formulada de maneira mais detalhada, buscou-se compreender ‘o que representaram as experiências de políticas habitacionais (e urbanas) durante as duas primeiras décadas do século XXI’..

aproximações, distanciamentos, limites e contradições – com as ideias e práticas da gramática da Reforma Urbana.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O objetivo geral se desdobrou em objetivos específicos, sendo assim formulados: (1) Compreender o que se entende por Reforma Urbana, apontando quais seus significados e significantes dentro do cenário político-econômico que se desenhou a partir do começo do século XXI e de que maneira o ciclo institucional da Reforma Urbana se apresentou enquanto realização nas cidades da Estratégia Democrática e Popular; (2) Apontar quais as dimensões do problema habitacional na cidade durante o ciclo institucional da Reforma Urbana, dando um panorama de como a questão da moradia se apresenta na capital cearense; (3) Analisar o que se produziu em termos de política habitacional e urbana no ciclo institucional da Reforma Urbana; (4) Identificar e analisar limites e contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana a partir da experiência de Fortaleza. Cada um destes objetivos específicos responde a uma das questões norteadoras e corresponde a uma das quatro seções em que esta tese está organizada.

HIPÓTESES E TESE

HIPÓTESE PRINCIPAL

Esta pesquisa toma como hipótese principal a ideia que o efetivo encontro dos sujeitos e ideias vinculados à luta por uma Reforma Urbana com o sistema político conformaria um ciclo institucional. Os marcos jurídico-normativo e político-institucional seriam, respectivamente, o Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades, e todo o arcabouço legal, jurídico, político e programático deles derivados que demarcariam o ápice e, na sequência, o ocaso deste ciclo. O resultado material das ações estatais realizadas durante este período em termos de políticas habitacionais seriam capazes de explicitar os limites e as contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana.

HIPÓTESES SECUNDÁRIAS

Relacionadas – derivando ou convergindo – à hipótese geral, foram delimitadas ainda um conjunto de hipóteses secundárias⁵⁸ que guiaram os estudos e análises específicas, e foram assim formuladas:

⁵⁸ São afirmações complementares e significam outras possibilidades de resposta para o problema. Segundo Lakatos e Marconi (1991, p.104), elas podem “[...] abarcar em detalhes o que a hipótese básica afirma em geral; englobar aspectos não-especificados na hipótese básica; indicar relações deduzidas da primeira; decompor em pormenores a afirmação geral; apontar outras relações possíveis de serem encontradas, etc”. Cabe destacar que nem todas elas foram abordadas no mesmo nível analítico.

- O impasse urbano apontado por Maricato (2011) e a crise urbana que o caracteriza são elementos que ajudam a qualificar a ideia do fim de um ciclo institucional da Reforma Urbana.
- A luta pela Reforma Urbana e a Estratégia Democrática e Popular estão imbricadas, com convergências e sobreposições de pautas, sujeitos e ideias que reforçam o entendimento do ciclo institucional da Reforma Urbana enquanto componente e realização daquela estratégia.
- O ciclo institucional da Reforma Urbana se expressa e se realiza por uma dinâmica conformada por múltiplos movimentos.
- O urbano se constitui enquanto *locus* privilegiado de observação da sobreposição de ciclos históricos e o olhar convergente para esses ciclos permite iluminar os caminhos do que pode ser construído enquanto rota a ser seguida na luta por cidades menos desiguais, mais justas e mais democráticas. Ademais, a identificação de aspectos que os conectam permite situar historicamente e qualificar e aprofundar a ideia do fim de (mais) um ciclo da Reforma Urbana.
- A aposta dos sujeitos vinculados à luta por uma Reforma Urbana nos campos jurídico e institucional e em um Estado capaz de formular e implementar políticas urbanas e habitacionais de caráter redistributivo nas cidades são elementos que ajudam a explicar (des)caminhos da habitação durante o ciclo institucional da Reforma Urbana.

TESE

Considerando o objeto, os objetivos e as hipóteses anteriormente levantadas, tomando Fortaleza como singular e emblemático campo de estudos empíricos, e considerando que uma chave importante para o deslindamento dos fenômenos que buscamos analisar encontra-se na compreensão da relação estabelecida entre sociedade civil e Estado em dado período histórico, este manuscrito defende a tese que o efetivo encontro dos sujeitos, ideias e práticas vinculados à luta por uma Reforma Urbana com o sistema político configura um momento histórico que pode ser chamado de ciclo institucional da Reforma Urbana, se apresentando a partir de um triplo movimento – de ideias, de sujeitos e de políticas – e assumido como componente e expressão da Estratégia Democrática e Popular nas cidades. O resultado material das políticas habitacionais e urbanas implementadas durante o ciclo institucional da Reforma Urbana em Fortaleza evidenciam (des)caminhos que podem e devem ser observados, compreendidos e explicados a partir dos componentes que configuram a luta por uma Reforma Urbana, seus limites e contradições. Em Fortaleza, esses (des)caminhos são evidenciados a partir da produção em massa de moradias para população de baixa renda no Cidade Jardim, das grandes obras de urbanização no rio Maranguapinho que removeram grande quantidade de famílias; e das lutas pela garantia da permanência no lugar e pela regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social no Serviluz. Esses processos e produtos urbanos são entendidos na chave da contradição intrínseca à produção do espaço urbano no capitalismo periférico e dependente, configurando-se enquanto limites à efetivação da Reforma Urbana no Brasil. O desafio posto ao projeto de transformação

social e política das cidades brasileiras, desse modo, é a lógica estruturante da urbanização desigual brasileira. E, por conta disso, a universalização dos direitos sociais e o atendimento das necessidades habitacionais e urbanas deve ser premissa e força motriz das políticas públicas implementadas no país, para além e de modo articulado ao enfoque sobre arranjos institucionais, normativos e jurídicos.

FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

MÉTODO

Do ponto de vista de sua abordagem e estratégia metodológica, esta pesquisa tem predominantemente caráter qualitativo e natureza descritiva. Como pesquisa inserida no campo dos estudos urbanos, essa abordagem – bastante presente nas ciências sociais – responde a questões muito particulares e se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado ao trabalhar com um “[...] universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização das variáveis” (Minayo, 2002, p. 21-22). Em um sentido geral, essa escolha metodológica se deve pela adequação ao objeto de estudo constituído e dialeticamente determinado pela totalidade de relações de uma realidade social. Ao mesmo tempo, o uso do método qualitativo procura aprofundar o conhecimento dessa realidade a partir da identificação dos aspectos imediatos e históricos que determinam e contribuem para a ocorrência dos fenômenos estudados.

Segundo Groat e Wang (2013, p. 221), este tipo de estudo busca “[...] descrever e/ou explicar fenômenos sócio físicos dentro de contextos complexos”. Esta modalidade de pesquisa é útil para firmar conceitos e objetivos a serem alcançados e apontar variáveis a serem estudadas com profundidade. O método qualitativo contribui ao apresentar uma mistura de procedimentos de cunho racional e intuitivo, possibilitando melhor compreensão dos fenômenos. A escolha desse tipo de pesquisa se justifica por permitir que se investigue, de forma interpretativa e analítica, as relações institucionais e sociais que prevalecem no contexto da formulação e execução das políticas habitacionais e urbanas. Sobre esse aspecto, concordamos com Silva *et al.*, (2015) quando afirmam que “[...] os métodos qualitativos são centrais no processo de coleta de dados que informa o desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas”⁵⁹.

Considerando os três tipos de pesquisa definidos por Köche (1999) e Cervo e Bervian (2006)⁶⁰, que tomam como critério de classificação o procedimento geral utilizado para investigar um problema, esta pesquisa pode ser considerada como descritiva, utilizando métodos e técnicas

⁵⁹ Corresponde à livre tradução do trecho que no original em inglês está assim escrito: “[...] qualitative methods are central to the data collection process that informs the development, implementation, and evaluation of public policy”.

⁶⁰ Três tipos: a bibliográfica, a descritiva e a experimental.

qualitativas. Pesquisas desse tipo têm como objetivo principal a “[...] descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (Gil, 2008, p. 28). Essa classificação, contudo, não deve ser posta de forma rígida. Em alguns casos, existem pesquisas descritivas que vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação, o que as aproxima do tipo explicativa; e em outros casos existem pesquisas que proporcionam uma nova visão do problema, o que as aproxima do tipo exploratória. De certa forma, essa hibridez constrói um enquadramento desta pesquisa. Cabe destacar, como afirmam Sampieri *et al.* (2013, 379), que “[...] o objetivo dos resultados desse tipo de estudos não é ser generalizado para populações mais amplas, mas a compreensão de vivências em um ambiente específico, cujos dados emergentes contribuem para o entendimento dos fenômenos”.

ESTUDO DE CASO

Esta pesquisa também adota como metodologia o estudo de caso, considerando o entendimento dado por Creswell (2021) e Yin (2014)⁶¹ onde a pesquisa é “[...] uma abordagem qualitativa na qual o investigador explora um sistema delimitado contemporâneo da vida real (um caso) ou múltiplos sistemas delimitados (casos) ao longo do tempo, por meio da coleta de dados detalhada em profundidade envolvendo múltiplas fontes de informação (...) e relata uma descrição do caso e temas do caso” (Creswell, 2021, p. 86). Coutinho e Chaves (2002, p. 222-223) afirmam que o estudo de caso é uma investigação empírica que se baseia no raciocínio indutivo, que depende fortemente do trabalho de campo, que não é experimental e que se baseia em fontes de dados múltiplas e variadas. De forma mais específica e considerando a classificação realizada por Yin (2014), esta pesquisa se apresenta como estudo de caso do tipo instrumental. Neste tipo, o caso é examinado para fornecer introspecção sobre um assunto, para refinar uma teoria e/ou para proporcionar conhecimento sobre algo que não é exclusivamente o caso em si, ou seja, o estudo do caso funciona como um instrumento para compreender outros fenômenos.

A escolha de Fortaleza como estudo de caso – e, portanto, como local para realização dos estudos empíricos – decorre por várias razões, já apontadas anteriormente e que são aqui apenas sumarizadas sem considerar ordem hierarquizada de importância. São elas: a observação empírica de aparentes paradoxos e contradições relacionadas às políticas habitacionais e urbanas; sua importância e representatividade enquanto metrópole regional; histórica presença de movimentos sociais ligados à Reforma Urbana; sobreposição de governos petistas na escala federal e municipal; e a possibilidade de olhar para o ciclo institucional da Reforma Urbana no nível local. Enquanto estudo de caso instrumental, Fortaleza deve ser considerada a partir de duas escalas. A primeira, enquanto ente federativo no nível local representativo de um conjunto maior de cidades. A segunda, no que se refere às três áreas analisadas enquanto representativas das ações estatais

⁶¹ Alguns autores apontam que o estudo de caso é uma escolha do que deve ser estudado, ou seja, um caso dentro de um sistema delimitado pelo tempo e lugar. Outros autores a apresentam como uma estratégia de investigação, uma estratégia de pesquisa abrangente ou uma metodologia, conforme adotamos nesta tese.

em termos de políticas habitacionais e urbanas no ciclo institucional da Reforma Urbana, tanto em outras partes da capital cearense quanto em outras cidades. Parte-se de ações concretas em um contexto urbano específico para aventar achados, observações e formulações que poderiam ser extrapoladas para outras cidades.

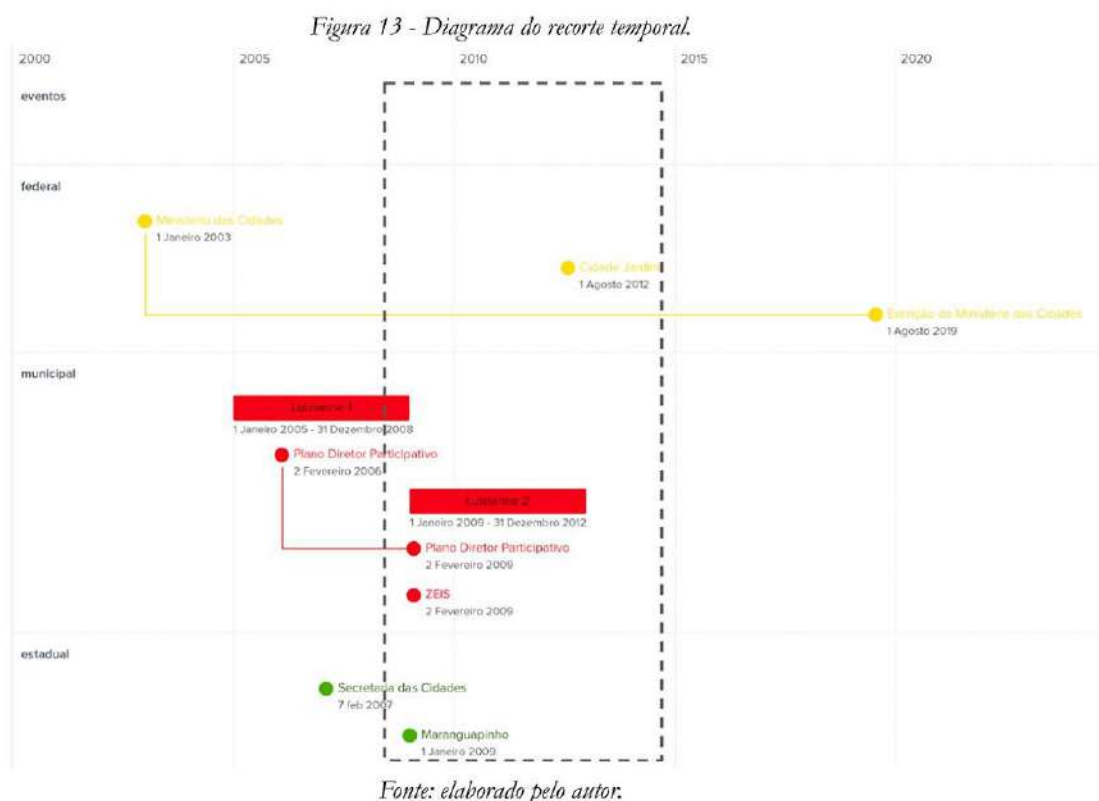
Por esta metodologia, o pesquisador não procura casos representativos de uma população para a qual pretende generalizar os resultados, mas a partir de um conjunto particular de resultados, pode gerar proposições teóricas aplicáveis a outros contextos ou leva à identificação de categorias de observação ou à geração de hipóteses para estudos posteriores (Alves-Mazzotti 2006). Yin (2014) considera que é sempre possível gerar hipóteses que possam ser testadas em outros contextos (replicação) e, caso sejam reiteradamente confirmadas, podem ser generalizadas para contextos similares (“generalização analítica”). Creswell (2021, p. 87) indica que os estudos de caso geralmente terminam com “[...] conclusões formuladas pelo pesquisador a respeito do significado global derivado dos casos”, que podem ser chamadas de ‘asserções’ ou ‘construção de padrões’ ou ‘explicações’ (Yin, 2014).

RECORTES

Ancorando-se na proposta de Corrêa (1996), complementada pelas formulações de Barros (2015), para elaboração desta pesquisa e a construção dos argumentos que sustentam a tese dela derivada, foram realizados três recortes analíticos que delinham o objeto estudado: temporal, espacial e temático. Sobre esses recortes, Sampieri *et al.* (2013, p. 378) argumentam que “[...] para responder às perguntas, precisamos escolher um contexto ou o ambiente onde estudo será realizado, pois embora as formulações qualitativas sejam em geral mais livres, elas devem nos situar em relação ao tempo e o lugar”. Creswell (2021) pontua que embora as formulações qualitativas sejam mais gerais, elas devem nos situar em relação ao tempo e ao lugar. Lowy (2017, p. 41) argumenta que toda a produção científica é uma escolha de um ponto de vista específico sendo que “[...] a problemática de uma investigação não é somente um corte do objeto: ela define certo campo de visibilidade (e de não visibilidade), impõe certa forma de conhecer esse objeto”. Cabe destacar que esses recortes consistem em ‘pontos de partida’ para a realização da pesquisa, muito mais que ‘molduras’ ou ‘enquadramentos’ rígidos, ou seja, ainda que aqui postos de maneira separada, estes recortes têm o sentido de delimitar e construir o objeto estudado.

Um dos recortes adotados foi o temporal, que corresponde ao período em que o fenômeno estudado está circunscrito (Gil, 2004). Propôs-se um recorte que posiciona o Estatuto da Cidade (2001) e o Ministério das Cidades (2003) como marcos iniciais de um novo ciclo da política urbana no país. Esse ciclo finda com o golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff do seu mandato e, alguns anos depois, com a ascensão de um governo de extrema-direita e a extinção do Ministério das Cidades em 2019. Para efeito de delimitação temporal ainda mais acurada, pode-se considerar que este ciclo está diretamente atrelado ao

período que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente do governo federal entre 2003 e 2016. É durante esse período que ocorre o efetivo encontro das ideias, das práticas e dos sujeitos da Reforma Urbana com o sistema político⁶², correspondendo ao que tem sido chamado de ciclo institucional da Reforma Urbana. Na escala local, tem-se como recorte temporal o período em que ocorreu a segunda administração petista na capital cearense, entre 2005 e 2012. Ainda que esta delimitação temporal seja determinante para a pesquisa, foram realizados alguns recuos históricos, entendidos como necessários para explicar a trajetória de luta pela Reforma Urbana.



Outro recorte adotado neste trabalho foi o espacial, que corresponde ao ‘campo de observação’ (Rudio, 1985). Por se tratar de uma pesquisa social, de caráter eminentemente qualitativa com estudos empíricos, é preciso delimitar o *locus* da observação, ou seja, o local onde o fenômeno em estudo ocorre, daí a importância de definir o ‘recorte espacial’ (Gil, 2004). Minayo (2008, p. 201) considera sobre essa delimitação “[...] o campo, na pesquisa qualitativa, o recorte espacial que diz respeito à abrangência, em termos empíricos, do recorte teórico correspondente ao objeto da investigação”. Neste trabalho, o recorte espacial considera a cidade de Fortaleza como lócus de investigação. Esta delimitação espacial decorre de um conjunto de motivações que já mencionadas, dentre as quais destacamos a competência constitucional dos municípios em conduzir e implementar a política urbana e a importância de realizar uma aproximação da tese do fim de um ciclo da Reforma Urbana para o nível do local com o aprofundamento de estudos empíricos. Em um recorte ainda mais

⁶² Ressaltamos a condição, apontada na introdução desta tese, de que o recorte temporal se situa cronologicamente em um período do qual o autor é contemporâneo.

específico, são delimitadas as ações estatais habitacionais realizadas ou iniciadas no período em que houve sobreposição de governos petistas nas escalas municipal e federal. Foram escolhidas três áreas que, ao mesmo tempo, pudessem exemplificar a atuação do Estado na questão habitacional, mas também permitir a discussão de processos mais gerais.

Outro recorte adotado neste trabalho foi o temático. Parte-se do entendimento que a questão da moradia é potencialmente reveladora do processo de construção e urbanização das cidades brasileiras. A manifestação da carência habitacional encontra-se relacionada ao papel desse bem específico no modo de produção capitalista dependente e periférico e ao processo social de produção do espaço, de reprodução do capital e de apropriação da riqueza. Entendendo-se as políticas habitacionais (e urbanas) enquanto uma das formas de atuação do Estado no enfrentamento da questão, de maneira mais específica observa-se e analisa-se o seu resultado material segundo os agentes, as instituições e as próprias políticas. Assim, o recorte temático definido por esta pesquisa justifica-se no contexto histórico-geográfico da luta pela terra-localização e da reivindicação de direitos sociais no meio urbano brasileiro.

CATEGORIAS E ESCALAS DE ANÁLISE

Para o desenvolvimento desta pesquisa foram adotadas algumas categorias de análise que guiaram as escolhas metodológicas, o delineamento da investigação e a realização das análises. Essas categorias são aqui entendidas como conceitos que sintetizam o entrelaçamento de fenômenos concretos, permitindo observar aspectos discretos e específicos da realidade social (Domingues, 2001). Elas aparecem discutidas ao longo do texto e se apresentam com diferentes graus de aprofundamento, sendo: políticas sociais, políticas urbanas, políticas habitacionais, Estado, democracia, participação, controle social, ciclo histórico, estratégia, movimentos sociais.

ATIVIDADES E TÉCNICAS DE PESQUISA

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Foi realizada revisão bibliográfica buscando maior aproximação e aprofundamento ao conhecimento existente e disponível sobre o problema e o objeto de pesquisa adotados. Além disso, com esta atividade procurou-se realizar o “[...] *exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras*” (Lakatos e Marconi, 2003, p. 183). Foram acessadas, catalogadas e analisadas publicações que estão relacionadas às categorias de análise, conceitos e palavras-chave definidas para esta pesquisa⁶³ e que pode ser classificada em seis grandes grupos. São eles:

⁶³ Políticas habitacionais, políticas urbanas, moradia, habitação social, Reforma Urbana, Fortaleza, direito à cidade, Estratégia Democrática e Popular, Partido dos Trabalhadores.

- Publicações que fazem uma análise crítica da Reforma Urbana a partir do olhar para experiências e realizações do período recente;
- Textos que resgatam a história das ideias, das práticas e dos sujeitos envolvidos na luta pela Reforma Urbana;
- Estudos que tratam do inventário crítico da Estratégia Democrática e Popular, em diferentes setores sociais;
- Trabalhos que discutem a questão urbana e o problema da moradia em Fortaleza sob viés histórico e político-institucional, aqui incluídos também os trabalhos que trazem fundamentos e elementos histórico-geográficos para a compreensão da estruturação urbana do território na capital cearense e as pesquisas que discutem as ações estatais no campo do urbano e da habitação em Fortaleza no período do ciclo institucional da Reforma Urbana;
- Trabalhos com enfoque geral em questões que explicitam as recentes reconfigurações do espaço urbano brasileiro e enfoque específico em questões que abordam os processos, atores e ações ligadas às políticas habitacionais e urbanas; e
- Textos que apresentam fundamentos teóricos no entendimento da formação social e da questão urbana brasileira.

ENTREVISTAS

Foram realizadas entrevistas com sujeitos selecionados de acordo com a importância e representatividade da atuação na luta pela Reforma Urbana sob distintas formas, em especial no seu ciclo institucional, buscando construir um panorama que abrange diversos olhares e atuações. As entrevistas foram realizadas de forma presencial e virtual e ocorreram ao longo do período de realização da pesquisa, mas a maioria ocorreu em dois momentos principais: no início, como forma de obter elementos empíricos e analíticos que pudessem contribuir na formulação das hipóteses e do delineamento teórico-metodológico; e ao final, como forma de complementar e aprofundar os achados e as conclusões do trabalho. Pelo tipo e enfoque desta pesquisa ser eminentemente qualitativo, optou-se pela modalidade de entrevista semiestruturada⁶⁴. Este tipo de entrevista se baseia em “[...] um roteiro de assuntos ou perguntas e o entrevistador tem a liberdade de fazer outras perguntas para precisar conceitos ou obter mais informação sobre os temas desejados” (Sampieri et al., 2013, p. 426). A técnica possibilita que outras questões possam ser formuladas no decorrer da entrevista caso o pesquisador julgue necessário (Minayo, 2009).

Os entrevistados selecionados podem ser classificados em quatro agrupamentos principais⁶⁵: moradores das áreas escolhidas como objetos de estudo; sujeitos ligados à luta pela Reforma Urbana, numa escala local ou nacional, dentre eles militantes de movimentos sociais, pesquisadores e acadêmicos; técnicos de instituições estatais ligadas às políticas urbanas e

⁶⁴ Por serem entrevistas exploratórias, as questões foram formuladas de maneira distinta para cada entrevistado e suas potenciais contribuições. O uso desta modalidade de entrevistas permitiu que os questionamentos pudessem encontrar respostas específicas ou abrangentes e que a interação entre entrevistador e entrevistado eventualmente convergisse para temas não previamente delimitados, o que possivelmente não ocorreria com uma relação fixa de perguntas e de ordem invariável.

⁶⁵ A lista de entrevistados está ao final deste manuscrito.

habitacionais; e estudiosos da Reforma Urbana e da Estratégia Democrática e Popular. Ao invés de um único roteiro aplicado de maneira padronizada no processo de entrevistas, foram utilizados roteiros elaborados segundo a trajetória do entrevistado, considerando a singularidade das histórias concretas de cada um e contendo questões não previamente codificadas na qual o entrevistado discorreu livremente sobre um tema proposto ou sobre questões formuladas. Esta modalidade permitiu aos sujeitos uma liberdade para seguir suas linhas de raciocínio, sem interrupções ou constrangimentos temáticos mais rígidos (Flick, 2004). Nestes roteiros variáveis, alguns temas principais estiveram presentes: as formas de atuação do sujeito ou coletivo que representa durante o ciclo institucional da Reforma Urbana e a leitura pessoal sobre o período recente, considerando os paradoxos e contradições observados.

TRABALHOS DE CAMPO

Foram realizados trabalhos de campo como forma de obtenção de dados primários e secundários e observação de fenômenos estudados e análise das hipóteses levantadas. Esses trabalhos de campo também serviram para aproximação ao objeto de estudo e às áreas analisadas como estudos de caso. Como afirma Minayo (2008), o trabalho de campo é o momento de aproximação do pesquisador com a realidade sobre a qual formulou suas questões e/ou seu problema e é quando o pesquisador tem a possibilidade de interagir com os sujeitos que conformam a realidade investigada. Por isso, na pesquisa qualitativa é essencial algum grau de interação entre o pesquisador e os sujeitos ou fenômenos pesquisados.

A pesquisa qualitativa pode descrever detalhadamente os procedimentos de campo, dando à mesma, um grau de objetivação do fenômeno estudado (Morgan, 1983). Os trabalhos de campo realizados para esta pesquisa podem ser classificados em duas categorias. Uma primeira que corresponde à visitas às instituições estatais, para realização de entrevistas e coleta de dados e documentos. Uma segunda que corresponde à visitas às áreas definidas como local de investigação empírica, selecionados a partir de sua significância diante da possibilidade de apresentar elementos sobre cada princípio da Reforma Urbana, para realização de entrevistas, acompanhamento de eventos, obtenção de dados primários, observação direta e participante.

COLETA E ANÁLISE DOCUMENTAL E DE DADOS

Foi realizada coleta, sistematização e análise de dados secundários – circunscritos aos limites de tese – que podem ser classificados em dois grupos principais, documentos e relatórios institucionais; e bases de dados censitárias e estatísticas, amplas ou setoriais. Quanto ao primeiro grupo, eles foram obtidos em instituições que direta ou indiretamente estão ligadas à implementação da política e ao funcionamento do setor habitacional em Fortaleza, como Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Estadual das Cidades, CAIXA, Ministério das

Cidades e Ministério do Desenvolvimento Regional⁶⁶. Parte desse material foi coletado diretamente junto às instituições, parte foi obtida junto a laboratórios e pesquisadores, e outra parte foi obtida via Lei de Acesso à Informação. Quanto ao segundo tipo, foram coletados, sistematizados e analisados dados secundários predominantemente quantitativos – mas também qualitativos – obtidos junto a bases de dados oficiais⁶⁷. De posse desses dados, foi possível construir de banco de dados georreferenciados contendo informações acerca da recente produção habitacional em Fortaleza, que baseou a elaboração de mapas e cartogramas contidos neste manuscrito.

Cabe apontar a coleta e análise documental e de dados constitui etapa da pesquisa qualitativa que costuma ser direcionada e não busca enumerar ou medir eventos e, geralmente, não emprega instrumental estatístico para análise dos dados, possuindo foco de interesse amplo e a obtenção de dados descritivos ocorrendo mediante contato direto e interativo do pesquisador com o objeto de estudo. O pesquisador baseia a investigação supondo que a coleta de diversos tipos de dados garanta um melhor entendimento do problema pesquisado (Creswell, 2021). Esta estratégia envolve táticas combinadas através do estudo e da coleta de uma variedade de materiais empíricos, combinados com elementos interpretativos de pesquisa histórica.

APLICAÇÕES E FERRAMENTAS

Foram utilizadas ferramentas e aplicações que auxiliaram ou deram suporte ao desenvolvimento de atividades de pesquisa e de redação do manuscrito. O aplicativo de mensagem *Telegram*, através de um *bot* chamado *voyce*, foi utilizado para realizar a transcrição dos áudios contendo as entrevistas realizadas. O aplicativo *Paperpile* foi utilizado para organizar, catalogar, sistematizar as referências bibliográficas adotadas na tese, além de ser utilizado para leituras e inserção de notas e comentários sobre as publicações acessadas. O aplicativo *Miro* foi utilizado para a construção de mapas mentais. A ferramenta *Preceden* foi utilizada para a construção de linhas do tempo. A ferramenta *Google Sheets* foi utilizada para a realização de análises estatísticas básicas. As aplicações *Google Earth* e *Google Maps* foram utilizadas para espacialização de dados. O software *QGIS* foi utilizado para a elaboração de mapas e cartogramas. A ferramenta *Grammarly* foi utilizada para a revisão do resumo elaborado em inglês. A ferramenta *Google Drive* foi utilizada para armazenamento e sistematização de arquivos e informações na nuvem. A aplicação *Google Docs* foi

⁶⁶ Como conteúdos associados à pesquisa, foram coletados fontes documentais, relatórios técnicos, atos normativos, publicações institucionais e planos habitacionais ou urbanos elaborados para Fortaleza no período pós-Estatuto da Cidade, a saber: Plano Estadual de Habitação, LEGFOR, Plano Diretor Participativo de Fortaleza, Plano Municipal de Habitação e Plano Fortaleza 2040. Além destes, foram observadas legislações e normativas complementares diretamente associadas à questão habitacional, como a revisão da LUOS e os planos de regularização das ZEIS.

⁶⁷ Estes dados são originários tanto de organizações que coletam e publicizam pesquisas e dados como o IBGE e o IPECE; quanto de órgãos estatais como Habitafor e Sefin, da Prefeitura Municipal de Fortaleza, da CAIXA. Destacam-se bases de dados específicas, sobretudo no que tange à produção de moradia estatal; e bases de dados censitárias, como o Censo Demográfico do IBGE e a PNAD.

utilizada para a produção textual. Por fim, o software *Adobe InDesign* foi utilizado para realizar a diagramação final do documento.

ESTRUTURA DA TESE

Os pressupostos e as hipóteses formulados e a tese defendida se sustentam em uma análise estruturada em quatro capítulos que, por sua vez, estão divididos em itens e subitens que aprofundam as discussões pretendidas. Estes capítulos estão relacionados diretamente às questões norteadoras e aos objetivos específicos delineados. Como pontuado anteriormente, a frase recorrentemente dita pelo ex-presidente Lula após sua primeira eleição e em diversos momentos dos seus dois mandatos – ‘primeiro faremos o necessário, depois o possível e quando menos percebermos estaremos fazendo o impossível’ – foi adotada para estruturar a tese. Antes, o primeiro capítulo discute ‘Essa tal Reforma Urbana’ e apresenta elementos sobre as lutas em torno da questão urbana brasileira que atravessaram o manuscrito até seu final. Nela, discute-se o que significa (ou poderia significar) a expressão Reforma Urbana e situá-la na conjuntura complexa, dinâmica e também contraditória que o seu ciclo institucional está inserido ao mesmo tempo que a conforma. Ele está dividido em três itens que discutem os ‘Ciclos que findam’, ‘A semântica e a gramática da Reforma Urbana’ e ‘O ciclo institucional da Reforma Urbana e(m) seu triplo movimento’.

Intitulado ‘O necessário’, o capítulo 2 tem um caráter eminentemente empírico-descritivo e busca apresentar e discutir o problema habitacional em Fortaleza e(m) suas múltiplas dimensões. Para tanto, foram escolhidas algumas das dimensões possíveis de se observar o problema habitacional – e as respostas a ele – na capital cearense. É composta por três itens principais que abordam ‘A dimensão histórico-geográfica’, ‘A dimensão político-institucional’ e ‘A dimensão quantitativa’ do problema habitacional em Fortaleza. Denominada ‘O possível’, o capítulo 3 tem caráter predominantemente descritivo-analítico e busca, a partir de estudos empíricos, discutir (parte das principais) ações habitacionais implementadas em Fortaleza no ciclo institucional da Reforma Urbana. São apresentadas três experiências de ações estatais no campo habitacional escolhidas como elementos explicativos dos (des)caminhos das políticas habitacionais durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. São detalhadas três áreas – Cidade Jardim, Maranguapinho e Serviluz – que permitem análises aprofundadas sobre como o Estado atuou na questão habitacional. Cada uma destas áreas conforma um item deste capítulo. Nomeado ‘O impossível’, o capítulo 4 tem caráter analítico e crítico-conclusivo. Retoma o conteúdo apresentado nos capítulos anteriores e – rerepresentando o problema e as hipóteses inicialmente formuladas com um outro nível de compreensão – busca discutir limites e contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana, a partir da cidade de Fortaleza.

CAPÍTULO 1
**ESSA TAL
REFORMA URBANA**

O que se convencionou chamar por Reforma Urbana? O primeiro capítulo desta tese busca dialogar com essa questão inicial ampla e complexa, mas que ganhou relevância no período recente quando se considera que estaríamos diante do fim de (mais) um ciclo de lutas por mudanças na forma que as cidades brasileiras são produzidas e apropriadas. Essa indagação surgiu como desdobramento da pergunta preliminar que motivou a elaboração do projeto e a realização da pesquisa – ‘Por que a Reforma Urbana não se realizou?’ – e quanto ela caminhou no sentido de compreender o que representaram as experiências de políticas habitacionais (e urbanas)⁶⁸ durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. Se a intenção era identificar e compreender limites e contradições das ações estatais no campo de políticas habitacionais (e urbanas) no recorte espaço-temporal definido, seria preciso dar um passo atrás de forma a permitir um olhar ampliado sobre as ideias e práticas que a expressão Reforma Urbana carrega a partir de uma perspectiva histórica. Para realizar essa tarefa, a escolha não foi recontar a longa trajetória de lutas por uma Reforma Urbana no Brasil na medida em que isso já foi realizado por incontáveis estudos⁶⁹. Buscou-se com esta seção discutir alguns significados da expressão Reforma Urbana e situá-la na conjuntura complexa, dinâmica e contraditória em que o seu ciclo institucional está, dialeticamente, inserido ao mesmo tempo que a conforma⁷⁰.

Daquela primeira indagação desdobram-se outras questões que qualificam as possíveis respostas que poderiam ser dadas a ela, além de permitir maior aproximação aos objetivos desta pesquisa. São elas: O que se convencionou chamar de Reforma Urbana e quais os significados e os significantes desta expressão? Presente em diversas manifestações verbais, escritas ou gráficas, por parte de sujeitos que compõem movimentos sociais e também os estudiosos do urbano, quais os significados e significantes que a expressão Reforma Urbana abrange? Em qual conjuntura social, política e econômica ocorreu o ciclo recente de lutas por uma Reforma Urbana? Como entender e situar o ciclo recente de lutas por uma Reforma Urbana em um contexto histórico mais amplo, considerando a conjuntura política e econômica de importantes mudanças no Brasil e na América Latina? O que é e o que caracteriza o ciclo institucional da Reforma Urbana e quais elementos ajudam a explicá-lo? Se estamos diante do ocaso de ciclos históricos, quais convergências e sobreposições esses ciclos possuem? De que maneira o urbano está presente como elemento comum nos ciclos históricos que findam? Se o efetivo encontro de sujeitos, ideias

⁶⁸ Não nos referimos aqui ao conceito de ‘políticas do urbano’ (Marques, 2017b), mas a ideia que políticas habitacionais necessariamente estão associadas a questões mais amplas que o espaço edificado da moradia e seu entorno. É nesse sentido que a expressão ou enunciado ‘políticas habitacionais (e urbanas)’ estará presente em diversos trechos ao longo do texto.

⁶⁹ É possível identificar dois grandes grupos principais de trabalhos que analisam a Reforma Urbana em sentido ampliado. Um que faz um resgate histórico e outro que realiza uma análise crítica. Sobre o primeiro grupo, ver nota de rodapé 38 e sobre o segundo grupo ver nota de rodapé 27.

⁷⁰ Esta seção é menos uma tradicional parte de fundamentação teórica ou revisão bibliográfica que trabalhos de pesquisa ortodoxos apresentam; e mais uma tentativa de situar conceitual, histórica e temporalmente os objetos e a abordagem definidos para a construção desta tese. Se esta opção metodológica cria lacunas no manuscrito, também permite que se avance em outros aspectos que trabalhos anteriores não abordaram. Desta forma, estabelecemos como estratégia realizar recortes e abordagens que ajudaram a iluminar possíveis respostas ainda não formuladas àquela questão ou outras que careciam de aprofundamento.

e práticas vinculados à luta por uma Reforma Urbana com o sistema político conforma um ciclo institucional, quais os seus limites e suas contradições?

Buscando dialogar com as questões apontadas, o primeiro item deste capítulo aborda a ideia dos ‘Ciclos que findam’, situando o ciclo institucional da Reforma Urbana na conjuntura que o caracteriza. Argumenta-se que o momento atual corresponde a uma sobreposição de processos históricos que apresentam convergências, se cruzam e se sobredeterminam. Defende-se ainda que o urbano é um campo privilegiado que ajuda a explicar o ocaso de três ciclos: o ciclo dos governos progressistas latinoamericanos, o ciclo da Estratégia Democrática e Popular e, principalmente, o ciclo institucional da Reforma Urbana. O segundo capítulo aborda ‘A semântica e a gramática da Reforma Urbana’ e busca situar especificamente o que tem sido chamado amplamente de Reforma Urbana. Diante de um momento de impasse e balanço crítico sobre a luta por cidades mais justas, mais democráticas e menos desiguais, cabe discutir os significados e significantes⁷¹ da Reforma Urbana, na medida em que essa expressão e os conceitos a ela vinculados ganham diferentes contornos e matizes ao longo do percurso histórico da luta pela sua realização. Para tanto, adotamos como estratégia discutir sentidos possíveis para esse enunciado e apresentar o conjunto de princípios que se desdobraram em um repertório de ideias, ações e experiências a ele vinculados. Assim, este capítulo busca apresentar e discutir quais elementos que definiriam uma semântica⁷² e uma gramática⁷³ da Reforma Urbana. O terceiro capítulo discute ‘O ciclo institucional da Reforma Urbana e(m) seu triplo movimento’. Nele, argumenta-se que o efetivo encontro de ideias, sujeitos e práticas – associados à luta por uma Reforma Urbana – com o sistema político caracteriza seu ciclo institucional, que se constitui e é caracterizado por um triplo movimento: de ideias, de sujeitos e de políticas.

1.1 CICLOS QUE FINDAM

“[...] o Brasil vive conjuntura particularmente complexa por se encontrar em um momento em que os finais de vários ciclos se cruzam e sobredeterminam. A potência destituída da crise atual daí adveio” (Domingues, 2017, p. 42).

“[...] estamos presenciando o ocaso do ciclo de governos à esquerda na região, ocaso marcado por crises econômicas e políticas em diversos países e pelo próprio esgotamento de seus projetos de redistribuição (limitada) de renda, de suas políticas econômicas de desenvolvimento reprimarizante e extrativista, e dos espaços de integração regional” (Silva, 2018, p. 170).

⁷¹ A ideia de avançar no entendimento do que a expressão Reforma Urbana compreende em termos de significados e significantes faz referência às formulações adotadas nos estudos linguísticos, em especial a semântica, a área da linguística que estuda o significado e a sua relação com o significante. O significante seria a parcela material ou formal do signo linguístico e o significado seria o conceito, o sentido, a ideia associada ao significante. De maneira mais simples, o conceito de uma palavra ou expressão corresponde ao significado e a sua forma ao significante.

⁷² Adotamos o termo semântica fazendo uma aproximação ao seu uso como o componente do sentido das palavras e da interpretação das sentenças e dos enunciados. No caso da Reforma Urbana, que se caracteriza por uma polissemia, destacamos alguns dos sentidos que a expressão pode apresentar, sem contudo tentar construir uma definição única.

⁷³ Adotamos o termo gramática fazendo uma aproximação ao seu uso como conjunto de prescrições e regras que determinam o uso considerado correto da língua, ou ainda como tratado descritivo-normativo. No caso da Reforma Urbana, sua gramática seria composta pelos princípios, diretrizes e propostas formuladas ou implementadas ao longo do processo histórico que a caracteriza.

“[...] vivemos hoje o encerramento de um ciclo histórico, o ciclo do Partido dos Trabalhadores e de sua estratégia: a Estratégia Democrática e Popular” (Martins et al. 2014, p. 378).

“[...] fim de um ciclo”: [...] isto é, o fim de um período caracterizado pelo movimento social iniciado na luta contra a ditadura, que genericamente podemos denominar de Reforma Urbana, e que culminou com a criação do Ministério das Cidades no Governo Lula” (Maricato, 2011, p. 8-9).

A virada do século XXI demarca temporalmente a ocorrência de um conjunto de transformações conjunturais ocorridas no Brasil, em particular, mas também em grupo significativo de países latinoamericanos com implicações em diferentes escalas e diversos setores sociais. Nessas nações, ocorreu um fenômeno que seguiu na contramão do que foi observado em grande parte dos países naquele momento: a chegada ao poder de partidos, movimentos e lideranças próximas ou pertencentes ao espectro político de esquerda. Silva (2015, p. 67) argumenta que tratou-se de *“[...] algo novo na história latino-americana, marcada por regimes oligárquicos ou patrimonialistas, por ditaduras ou (no máximo) por governos conservadores formados democraticamente”*. Em território brasileiro, essas transformações estão relacionadas diretamente à condução do poder executivo federal pelo Partido dos Trabalhadores a partir de 2003, condição que – conforme será tratada adiante – faz parte de uma conjuntura que engloba os chamados governos progressistas latinoamericanos, no qual se destaca a experiência brasileira que é *“[...] la democracia plena más nueva de la región”* (Moreira, 2017, p. 5).

De maneira geral, sobretudo ao longo da primeira década deste século ocorreu nestes países *“[...] la combinación de crecimiento económico y reducción de la pobreza”* (Moreira, 2017, p. 17). Nesse período, segundo Fuser (2018, p. 79), *“[...] a busca de melhoria das condições de vida das maiorias desfavorecidas, de maior autonomia no cenário internacional e da retomada de ideais desenvolvimentistas passou a dar a tônica para as políticas públicas e para a inserção externa de um grupo de países”*. No decênio seguinte, contudo, observou-se o *“[...] ocaso do ciclo de governos à esquerda na região, ocaso marcado por crises econômicas e políticas em diversos países e pelo próprio esgotamento de seus projetos de redistribuição (limitada) de renda, de suas políticas econômicas de desenvolvimento reprimarizante e extrativista, e dos espaços de integração regional”* (Silva, 2018, p. 170). O olhar para o conjunto de países da região, em especial para o Brasil, permite observar o fim de ciclos históricos que se cruzam e sobredeterminam e se entrelaçam no urbano. O ocaso desses ciclos não ocorre de maneira simultânea, mas com sobreposições e conexões que permitem tratá-los no interior de uma mesma conjuntura.

Partindo da hipótese – e buscando situá-la historicamente e qualificá-la – sobre o fim de mais um período de lutas em torno da questão urbana brasileira, este capítulo situa o ciclo institucional da Reforma Urbana na complexa, dinâmica e contraditória conjuntura que o caracteriza, condição fundamental para o entendimento de questões levantadas adiante. Argumenta-se que é preciso conectar o inventário do ciclo institucional da Reforma Urbana com processos gerais que determinaram a conjuntura em que esse ciclo ocorreu. Como pontua Santos (2017), é importante *“[...] conhecer a realidade latino-americana a partir do Brasil e, a um só tempo, conhecer a realidade brasileira em perspectiva latino-americana”*. Os ‘Ciclos que findam’ tratados aqui são: o ciclo dos governos progressistas latinoamericanos (Moreira, 2019; Santos 2018; Moreira, 2017; Silva, 2016a; Silva,

2015; Panizza, 2006), o ciclo da Estratégia Democrática e Popular (Iasi *et al.*, 2019; Chagas, 2019; Iasi, 2016; Figueiredo, 2018; Kataoka, 2018; Martins, 2017; Marques, 2015; Martins *et al.* 2014) e o ciclo institucional da Reforma Urbana (Arantes, 2020; Máximo e Royer 2020; Maricato, 2017; Arantes, 2014; Maricato, 2011, Maricato, 2008). Argumenta-se que o olhar convergente e simultâneo para esses ciclos é capaz de iluminar os caminhos e indicar as direções a serem seguidos na luta por cidades menos desiguais, mais justas e mais democráticas. Na sequência, passamos a tratar sobre cada um deles⁷⁴, buscando contextualizá-los, identificando aspectos que permitem conectá-los e apontando convergências e sobreposições possíveis sobre o urbano.

1.1.1 CICLO DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS LATINOAMERICANOS⁷⁵

O OCASO DO CICLO DE GOVERNOS PROGRESSISTAS

A eleição de um governo de extrema-direita ao governo federal no Brasil em 2018 é um dos eventos que ilustram as mudanças ocorridas no cenário político sul-americano na segunda década do século XXI. Em termos gerais, verificam-se ataques ou tentativas de fragilização de regimes democráticos em alguns países, em um contexto de dominância de políticas ultra-neoliberais e de um crescente conservadorismo e autoritarismo. Essas novas dinâmicas sociais e políticas foram observadas no Brasil, mas também em outros países da região. Leite *et al.* (2018, p. 7) afirmam que “[...] a América Latina atravessa um período de impasses e grandes turbulências, em parte pela dinâmica interna de seus países, em parte como consequência de sua forma particular de inserção no mercado mundial e na cadeia de dominação global capitalista”. Para Medeiros (2018, p. 112), esse momento corresponde a um “[...] novo ciclo político neoliberal e autoritário na América Latina”. Enquanto Souza (2022, p. 17) afirma que ocorreu uma “[...] modificação da configuração ideológica do Cone-Sul latino-americano após mais de uma década dominada por governos de esquerda e centro-esquerda que conformou a chamada ‘onda rosa’”.

No lugar dela ocorreu um fenômeno caracterizado por um deslocamento no espectro ideológico e político e a ascensão de governos de direita e centro-direita que tem sido chamada de ‘onda azul’ (Souza, 2022; Viégas e Rodrigues 2021; Viana e Bratiliere, 2018). Essa nova conjuntura tem sido identificada e analisada por estudos e estudiosos que fazem referência a ela atribuindo-lhe diversos termos e expressões, dentre os quais *right turn* (Balán e Montambeault, 2020), guinada à direita (Vivanco, 2019), giro regressivo (Modonesi, 2015), regressão conservadora (Moreira 2019),

⁷⁴ A forma e a ordem de apresentação dos três ciclos, aqui postos de forma separada, obedece um critério de abrangência territorial ou temática, mas que tem o sentido de organizar características e particularidades de cada um deles. Reforçamos que tais ciclos se sobrepõem e se sobredeterminam, sendo impossível isolá-los enquanto processos sócio-históricos.

⁷⁵ Apresentamos, em linhas gerais, o que foram os governos progressistas latinoamericanos. A história desse ciclo tem sido contada por diversos estudos e estudiosos e há uma ampla e diversa literatura que realizou o balanço dessa experiência, inclusive com debates sobre as distintas formas de interpretação do fenômeno. Para uma aproximação ao debate sobre os governos progressistas latinoamericanos, ver os trabalhos de Balán e Montambeault (2020), Aguiar e Santos (2019), Moreira (2019), Vasconcelos (2019), Hatala (2018), Leite *et al.* (2018), Silva e Costa (2018), Fuser (2018), Santos (2018b), Moreira (2017), Silva (2016a), Zibechi (2016), Silva (2015), Castelan (2013), Lima (2013), Santander (2009), Mires (2008), Lanzaro (2007), Do Alto (2007), Rouquié (2007) e Panizza (2006).

onda conservadora (Martiarena, 2021) ou refluxo conservador (Gaudichaud, 2019). Essa conjuntura regressiva e de crise da democracia liberal marca o declínio de um ciclo de governos progressistas latinoamericanos⁷⁶. Segundo Medeiros (2018, p. 100) “[...] vivenciamos a substituição do ciclo político progressista [...] por um ciclo político neoliberal e autoritário”. Na mesma linha argumentativa, Santos e Feldmann (2021, p. 18) indicam que “[...] vivemos um agravamento da crise social na América Latina, que se expressa politicamente no esgotamento das formas de gestão das tensões sociais prevalentes no continente, que incluem o progressismo”. Reforçando a ideia do fim de um ciclo de governos progressistas, Modonesi (2015, p. 24) coloca que

“[...] esta etapa parece haberse definitivamente cerrado. [...] Al menos desde 2013 [...] se percibe un punto de inflexión, con ciertas variaciones temporales y formales país por país, a partir de un giro desde un perfil progresivo a uno tendencialmente más regresivo. Giro que resulta particularmente perceptible en los últimos tiempos tanto en las respuestas presupuestales a la crisis económica que azota la región”.

O SURGIMENTO DO CICLO DE GOVERNOS PROGRESSISTAS LATINOAMERICANOS

Há, portanto, o entendimento por parte de diversos analistas que a segunda década do século XXI demarca, temporalmente, o encerramento do ciclo do que se convencionou chamar por governos progressistas latinoamericanos⁷⁷. Bueno (2019, p. 207) indica que “[...] a presença das esquerdas no poder começou a esvaír-se nos últimos anos em toda a região, consumando o ‘fim da onda rosa’”. Nesse mesmo sentido interpretativo, Leite *et al.* (2018, p. 7) afirmam que “[...] a região conheceu, nos anos dourados da globalização neoliberal, entre 1999 e 2008, um ciclo de governos progressistas”. Durante esse ciclo, “[...] once de los dieciocho países latinoamericanos eran gobernados por presidentes de centro-izquierda o izquierda” (Stoessel, 2014, p. 1)⁷⁸. Forças sócio-políticas emergiram e consolidaram maiorias eleitorais, promovendo reformas, implementando políticas sociais e atuando no sentido de ampliar e consolidar a democracia. Foi assim que, após uma longa trajetória de bloqueios, desencontros, repressões e fracassos eleitorais, as esquerdas chegaram ao poder democraticamente em mais de uma dezena de países da América Latina. Essa região, caracterizada por uma longa história de democracia instável e por sociedades extremamente

⁷⁶ Ainda que o debate sobre a ideia de fim de um ciclo histórico esteja em aberto, o olhar em retrospectiva para os países da região permite observar seu ocaso. Fuser (2018), por exemplo, argumenta que seria uma crise dos chamados ‘governos progressistas’ latino-americanos e não necessariamente o fim de um ciclo. Ele descarta a noção de ‘fim de ciclo’ e aponta a dificuldade de consolidação de projetos liberais-conservadores como alternativa às experiências progressistas na região. Santos e Feldmann (2021), que reivindicam a ideia do fim de um ciclo, argumentam que o progressismo não estaria sepultado como alternativa eleitoral, mas como expectativa de mudança.

⁷⁷ Segundo Fuser (2018), ‘progressismo’ é uma expressão presente no discurso político das esquerdas desde a primeira metade do século XX e se refere a “[...] atores políticos favoráveis ao que se costuma chamar de ‘transformação social’, em contraposição ao conservadorismo e ao elitismo, geralmente associados às posições da direita”. Para o autor, essa palavra “[...] refere-se à ideia de ‘progresso social’, interpretada como a conquista de níveis crescentes de bem-estar para a maioria da população, ampliação dos direitos sociais e igualdade no exercício dos direitos políticos, desenvolvimento econômico, usufruto das riquezas naturais a partir de critérios de soberania nacional”. Toledo e Braga (2016, p. 10) definem governos progressismo como aqueles “[...] que se propõem a atender as reivindicações populares, com o objetivo de amenizar as desigualdades sociais, ampliar o acesso aos serviços básicos como educação e saúde, aumentar a renda das classes trabalhadoras, sob o regime democrático”.

⁷⁸ Hugo Chávez, na Venezuela (1998); Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil (2002); Néstor Kirchner, na Argentina (2003); Tabaré Vázquez, no Uruguai (2004); Evo Morales, na Bolívia (2005); Rafael Correa, no Equador (2006); e Fernando Lugo, no Paraguai (2008). À exceção deste último, todos se reelegeram e/ou fizeram sucessores.

desiguais, passou a contar com governos e governantes que atuaram, segundo um dos eixos comuns aos projetos sócio-políticos conduzidos, na inclusão social e na redução das desigualdades. De forma geral, ocorreu nesses países “[...] a convergência promissora entre democracia, crescimento econômico, redução da dívida externa e diminuição da pobreza” (Andrade (2019, p. 5).

O fenômeno foi inicialmente referenciado por Panizza (2006) que cunhou o termo ‘maré rosa latino-americana’ para se referir aos governos progressistas que ascenderam ao poder na região⁷⁹. Ele tem sido tratado por estudiosos do tema – durante sua ocorrência ou em análises posteriores – por diversos termos. Dentre eles, destacam-se *left turn* (Balán e Montambeault, 2020; Castañeda, 2006), *pink tidy* (Hatala, 2018), onda progressista (Vasconcelos 2019), giro à esquerda (Moreira, 2019), onda rosa (Silva, 2015) , maré rosa (Moreira, 2019; Silva, 2016a), *giro a la izquierda* (Stoessel, 2014; Santander, 2009), social-democracia na América do Sul (Castelan, 2013), *pink tidy* (Hatala, 2018) ou *marea rosa* (Silva, 2012). Quanto aos governos, estudos e estudiosos do tema tem se referido a eles como governos progressistas latino-americanos, (Iasi *et al.*, 2019; Moreira, 2019; Moreira, 2017; Silva, 2015), governos progressistas (Soares de Lima, 2008), governos de frente popular (Silva e Costa, 2018) ou governos pós-neoliberais (Aguilar e Santos, 2019).

O PROGRESSISMO COMO REAÇÃO AO NEOLIBERALISMO

Na busca de tentar explicar a emergência de experiências políticas progressistas em países latinoamericanos no começo do século XXI, de maneira geral os estudiosos do tema apontam que esse fenômeno ocorreu como reação aos impactos socialmente nocivos decorrentes da sobreposição e da convergência entre globalização e neoliberalismo⁸⁰ naquela porção do globo terrestre⁸¹. Segundo Moreira (2017, p. 1), “[...] en América del Sur se instalaban gobiernos de izquierda o centro izquierda que hacían augurar, para muchos, el fin de la década neoliberal”. Reforçando esse argumento, Vasconcelos (2019, p. 202) aponta que “[...] as vitórias eleitorais dos progressismos resultam de um ciclo anterior de lutas populares e rechaço ao neoliberalismo dos anos 1990”. Leite *et al.* (2018, p. 7),

⁷⁹ O termo progressismo começou a ser usado para nomear um grupo de novos governos na América do Sul após a V Cúpula de Líderes Progressistas, realizada em 2003, em Londres, na qual líderes políticos de centro-esquerda se reuniram em um seminário chamado Progressive Governance. Nele, o recém-empossado presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva foi destaque (Moreira 2019). A expressão fazia referência à maré rosa europeia e foi classificada como ‘rosa’ por ser representada por partidos de centro-esquerda, com uma pauta ideológica mais ‘branda’ e portanto, ‘menos revolucionária’.

⁸⁰ Sem avançar no debate sobre o que significa neoliberalismo, cabe destacar que predominam, nas ciências sociais, duas definições sobre esse fenômeno e que elas não são, necessariamente, diferentes e divergentes. A primeira entende o neoliberalismo como uma política de classe inspirada em uma ideologia econômica que busca ampliar a mercantilização, desencadeando formas de ‘acumulação por espoliação’, conforme formulado por Harvey (2004). Enfatizam-se a expansão e a renovação dos mercados globais, da privatização, da financeirização, dos modelos de gestão e de exploração do trabalho, expandindo as áreas e intensificando as formas de acumulação capitalista. A segunda aborda o neoliberalismo como uma racionalidade política, a qual se guia pela expansão do mercado como modelo, por meio da difusão da concorrência, da forma empresa e de técnicas econômicas de avaliação e ranqueamento para todas as esferas da vida. O foco recai nas lógicas normativas e institucionais e processos de subjetivação, conforme formulações de Dardot e Laval (2017).

⁸¹ Santos (2018b) indica que a onda rosa referendou a articulação prevalente entre neoliberalismo e progresso. Para este autor, o fenômeno foi neoliberal “[...] não somente porque subordinou-se à ditadura do ajuste estrutural, mas porque introjetou a razão de mundo que lhe caracteriza, reduzindo a política a técnicas de gestão balizadas por uma lógica mercantil”. Ao mesmo tempo, esse ciclo foi progressista “[...] não por ser necessariamente de esquerda, mas porque partilhou de uma visão de mundo que identifica o combate ao subdesenvolvimento com o crescimento econômico, versão perijérica da ideologia do progresso”. Sobre o conceito de progressismo, ver nota de rodapé 77.

por sua vez, afirma que as lideranças que conduziram os governos progressistas “[...] chegaram à presidência graças às lutas populares ocorridas no período anterior contra as chamadas políticas de ajuste, como privatizações, abertura econômica e austeridade fiscal, que enquadravam estes países na ordem financeirizada do neoliberalismo”. Na mesma linha argumentativa, Aguiar e Santos (2019, p. 57) afirmam que “[...] a contestação ao modelo neoliberal em países da América Latina, somado a um momento de excepcionalidade econômica advindo do ‘boom das commodities’, potencializaram um conjunto de discursos de alternativas políticas para o subcontinente, num momento de estopim [de] crise econômica e descontentamento social”.

Esta perspectiva de análise – do progressismo como reação ao neoliberalismo – enfatiza a força das condicionantes estruturais de uma crise econômica cujas raízes antecedem o próprio neoliberalismo e cujo alcance vai além da América Latina. Trata-se de uma crise estrutural do capital enquanto motor da sociabilidade que se evidencia a partir dos anos 1970 e tem sido analisada por ângulos diversos, dentre os quais destacam-se os trabalhos de Mészáros (2009), Brenner (1999) e Kurz (1999). Essa crise está fundamentada na impossibilidade de retomada dos ciclos de acumulação expandida de capital como ocorrido nas três décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial. A consequência foi a intensificação de duas grandes tendências: a financeirização (Chesnais, 2005) e a acumulação por espoliação (Harvey, 2018; 2006) que, entre outras expressões, têm o extrativismo como uma das marcas dos governos progressistas latinoamericanos. Para Leite *et al.* (2018, p. 11), “[...] o neoliberalismo buscou reinserir a região na economia globalizada na condição de fornecedor de matérias-primas, revertendo os processos de industrialização ao mesmo tempo em que aprofundava a urbanização e promovia uma forte concentração de renda”.

Sob esta perspectiva de análise, a experiência dos governos progressistas – situado-a na conjuntura global – pode ser entendida como “[...] uma tentativa de brechar, a partir da periferia, o movimento em direção à barbárie que caracteriza o capitalismo contemporâneo” (Santos, 2018a, p. 13). Nessa linha argumentativa, Vasconcelos (2019, p. 203) indica que “[...] o pano de fundo da onda progressista foi a crise terminal dos projetos nacionais e a exacerbação da ordem desigual e dependente do capitalismo periférico latino-americano”. Soares Lima (2008, p. 8), também buscando situar o fenômeno dos governos progressistas na região em uma conjuntura mais ampla, indica que

“[...] a emergência dos governos de esquerda na América do Sul, suscitada pela falência dos experimentos neoliberais anteriores, deve ser entendida levando-se em conta as profundas transformações na economia política do capitalismo e na geopolítica global, bem como as transformações políticas e econômicas regionais, ressaltando-se entre elas o vigor da onda de democratização política em curso”.

Diante dessas perspectivas de análise, é possível interpretar – e, em alguma medida, contrapor – o fenômeno de governos progressistas que marcou a política latino-americana durante uma década e meia a partir da virada do século XXI em relação ao período anterior, que corresponde à expansão das políticas neoliberais presentes na região de forma mais acentuada ao longo da década de 1990. A ascensão de regimes vinculados ou próximos ao espectro político de esquerda foi um marco na história sociopolítica da região justamente por se contrapor à chamada década neoliberal. Esse período, ao mesmo tempo que é caracterizado pela reabertura política

pós-ditaduras e o restabelecimento de regimes e governos democráticos, foi marcado pela implementação e consolidação de políticas econômicas que, em geral, foram justificadas como mecanismo de combate à crise econômica que muitos países da região atravessavam desde os anos 1980. As reformas estruturais implementadas notadamente buscaram uma ênfase em estabilizar a economia e estruturar os países latino-americanos para receber investimentos externos do que enfrentar os problemas sociais provocados pela crise iniciada na década anterior (Costa e Carvalho, 2019; Campos, 2017).

Sobre o neoliberalismo na América Latina, Ibarra (2011, p. 240) observa que a “[...] *acomodação neoliberal alterou a ordem interna dos países*”. Costa e Carvalho (2019) indicam que, dentre outros aspectos, as reformas econômicas neoliberais conduzidas nos países da região produziram ou foram caracterizadas, de maneira geral, pelo baixo crescimento econômico, pela desindustrialização das economias, pela exclusão social, pela expansão da pobreza, pela concentração de renda, pela ampliação dos déficits públicos, pela precarização das relações de trabalho, pelo aumento do desemprego, pela deterioração dos serviços públicos, pela expropriação de direitos fundamentais da maioria da população e por forte instabilidade política. A implementação de políticas econômicas neoliberais ao longo da década de 1990 esteve fortemente relacionada ao aumento do desemprego e da pobreza na região (Campos, 2017) e sobre os efeitos das políticas neoliberais, Campos (2014, p. 91) indica que “[...] *a combinação de um crescimento baixo, e em muitos casos negativo, com um modelo de acumulação regido pelas regras neoliberais comprovou ser uma eficiente fórmula de aumentar a pobreza na América Latina*”.

Analisando o tema a partir da realidade brasileira, Behring e Boschetti (2011) afirmam que as ideias e as práticas neoliberais avançaram de forma mais expressiva com o fim do regime militar e após a promulgação da Constituição Federal. Ocorreu a retirada ou o recuo da intervenção estatal em setores estratégicos da atividade econômica que – somada ao agravamento de sua fragilidade financeira, à contração de sua capacidade de investimento e à redução da autonomia da política econômica – enfraqueceu a possibilidade do Estado brasileiro de planejar, regular e induzir o sistema econômico (Filgueiras, 2006). Uma das principais consequências dessas mudanças foi “[...] *atualizar, radicalizando-a, a dependência tecnológica e financeira do país, agravando a vulnerabilidade externa da economia brasileira e a fragilidade financeira do Estado*” (Filgueiras, 2006, p. 196). Ademais, as elevadas taxas de juros e uma enorme dependência externa comprometeram o crescimento econômico, fragilizando as finanças públicas e inviabilizando a atuação estatal – em termos de recursos e políticas – em várias áreas, como ocorreu com a habitação (Valença e Bonates, 2010; Valença, 1999). Em particular, essas circunstâncias tornaram as políticas sociais estritamente assistencialistas e focalizadas e, por isso, insuficientes para o atendimento da população mais pobre (Behring, 2015). É assim que, considerando o contexto sócio-político e econômico brasileiro, observa-se que a agenda neoliberal implementada em território nacional impactou as conquistas sociais decorrentes do processo de redemocratização, em especial a constitucionalização de direitos sociais que passaram a constar na nova carta magna nacional.

Essas questões convergem para o que Behring e Boschetti (2011) e vários outros analistas sinalizam como ‘contrarreformas’⁸².

Ainda que seja possível afirmar que os governos progressistas surgiram notadamente como reação ao neoliberalismo, vários outros elementos ajudam a explicar sua ocorrência. Santos (2018b) coloca que as vitórias eleitorais dos líderes que conduziram as experiências progressistas são resultado também de um ciclo anterior de lutas populares que atravessou o período, mas com início na década anterior. Soares Lima e Coutinho (2007, p. 11) argumentam que as experiências progressistas ocorreram como derivação de dois movimentos estruturais de maior escala: “[...] a liberalização econômica, com suas privatizações, desregulamentações, choques de abertura comercial e demais ajustes” e “[...] a democratização política, expressa nos aumentos da liberdade e da participação política”. Sem abandonar essa ideia e argumentando que uma ampla convergência de fatores contribuíram para a ocorrência da onda rosa, Silva (2015, p. 4) coloca que

“[...] a partir de um contexto mais favorável historicamente de estendida manutenção das democracias da região nas últimas duas ou três décadas, e de superação do bloqueio gerado pela Guerra Fria, essas esquerdas chegaram ao poder por uma combinação de adaptação organizativa, conferindo-lhe mais fluidez e flexibilidade; ampliação de suas propostas ideológicas e “público-alvo”, conferindo-lhe maior amplitude programática e novas tradições; aceitação de valores democráticos básicos, e em alguns casos acúmulos eleitorais; e a preservação ao longo da década anterior de um núcleo opositorista e programático bem delimitado e claro, a oposição às políticas neoliberais”.

O NEOLIBERALISMO E O URBANO

O neoliberalismo presente no território sulamericano ao longo da década de 1990 – e que ajuda a explicar a ocorrência do ciclo de governos progressistas latinoamericanos – pode ser observado e analisado a partir de diversos campos sociais, dentre os quais o urbano (Harvey, 2009; Smith *et al.*, 2009). Nesse período, como aconteceu em momentos de crises econômicas anteriores, o espaço urbano e a vida nas cidades sofreram significativos impactos decorrentes da reestruturação econômica (Harvey, 2010). Os espaços urbanos em cidades latinoamericanas – marcados por diversos problemas estruturais herdados de um longo e histórico processo de desenvolvimento concentrador e excludente e que se traduz em diversos e intensos problemas urbanos – adquiriram nova dimensão no processo de acumulação capitalista e passaram a “[...] reproduzir não mais as condições necessárias para a acumulação capitalista no espaço urbano, mas reproduzir diretamente o capital por meio da produção do espaço urbano” (Carlos *et al.*, 2015, p. 8).

Diversos estudos e estudiosos⁸³, com olhar voltado para essa região, tratam das transformações nas cidades e no planejamento urbano no período conhecido como a ‘década neoliberal’

⁸² Nesta linha de pensamento, alguns juristas e pesquisadores do direito urbanístico, como Daniela Libório e Edésio Fernandes, indicam as contradições e os desafios referentes ao avanço da agenda neoliberal em paralelo à luta pela regulamentação do Estatuto da Cidade e todas as conquistas jurídico-institucionais decorrentes desse processo. Arantes (2014), referindo-se mais diretamente ao período considerado como ciclo institucional da Reforma Urbana do que à ‘década neoliberal’ – mas considerando esta em suas análises sobre as políticas urbanas e habitacionais – faz referência direta à ideia de uma contrarreforma.

⁸³ Dentre os vários estudos que analisam a relação entre a produção do espaço urbano nas cidades latinoamericanas e o neoliberalismo, podemos destacar os trabalhos de Brites (2017), Cobos (2014) e Cobos (2010).

(Campos e Campos, 2014). Desde os anos 1980, conforme Cobos (2014, p. 40), as cidades latinoamericanas sofreram significativos “[...] *cambios demográficos, económicos, sociales, políticos, culturales y morfológicos cuya naturaleza y determinaciones debemos explicar y teorizar, tanto en su generalidad como producto de las relaciones capitalistas dominantes y del tránsito de un patrón de acumulación a otro, como en su particularidad histórica regional*”. Cobos (2014, p. 40), ressaltando as transformações urbanas decorrentes do avanço do neoliberalismo na América Latina, aponta que

“[...] estos cambios se han producido a partir de la aplicación – diferenciada en el tiempo, la intensidad y la profundidad en los distintos países – que no podemos suponer concluida ni irreversible, de las reformas estructurales que han materializado el cambio de patrón de acumulación de capital en la región, del intervencionista estatal al neoliberal, las cuales han modificado la arquitectura del capitalismo y su territorio, acentuando sus rasgos y contradicciones y generando nuevos conflictos socio-territoriales”.

Seguindo o marco ideológico neoliberal, grandes cidades latino-americanas – em especial as maiores metrópoles – adotaram políticas urbanas articuladas aos projetos de reforma do Estado que visavam diminuir o escopo de suas ações na administração da atividade econômica e na gestão política. Isso ocorreu sob a influência de agências internacionais multilaterais, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento⁸⁴. Muitas cidades passaram de um modelo de planejamento mais intervencionista para outro conhecido como planejamento estratégico (Corral, 2010; Arantes, 2006). De maneira geral, as políticas urbanas passaram a considerar a cidade como um ‘problema de mercado’ e a intensificar seu processo de mercantilização, potencialmente sendo geridas como empresas (Vainer, 2002); e o empreendedorismo urbano ganhou força, transformando cidades em sujeitos econômicos (Harvey, 2005). Brites (2017, p. 574) afirma que as políticas urbanas implementadas em cidades latino-americanas nesse período se caracterizaram por

“[...] a) la inversión selectiva de obras públicas en áreas urbanas; b) la implementación de nuevas legislaciones de ordenamiento y renovación urbana; c) la generación de entornos urbanos “embellecidos” y la promoción de competitividad turística; d) el facilitamiento al mercado inmobiliario para emprendimientos residenciales, comerciales, etc., e) la implementación de políticas habitacionales en áreas de apertura urbana o periféricas”.

CARACTERÍSTICAS DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS LATINOAMERICANOS

O ciclo de governos progressistas, compreendido como momento histórico que engloba um conjunto de países com suas particularidades e matizes nacionais, pode ser lido enquanto conjunto, mas também deve-se reconhecer a diversidade e a heterogeneidade de cada uma das experiências políticas que o compõem. Santos (2018b) argumenta que esse fenômeno

⁸⁴ Enquanto movimento político, o neoliberalismo ganhou força na América Latina ao final da década de 1980 e início da seguinte, especialmente com a difusão das propostas vinculadas ao Consenso de Washington. O termo faz referência às dez políticas que deveriam ser adotadas pelos países latinoamericanos seguindo recomendações na visão consensual de organismos financiadores e organizações multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. São elas: disciplina e reforma fiscal, redução e reorientação de gastos, flexibilização da taxa de juros, câmbio competitivo, liberalização e desregulamentação do comércio, privatizações, respeito aos direitos de propriedade e criação de um ambiente favorável para investimentos externos (Belluzzo, 2007).

correspondeu a um processo diverso e polifônico, mas que, visto em perspectiva histórica, pode ser observado como um movimento comum. Acerca da importância do entendimento considerando uma condição heterogênea, Silva (2015, p. 2) argumenta que a “[...] *ascensão das esquerdas na região, por sua relativa sincronia e delimitação regional, constitui em si mesma um processo sociopolítico único, que pode ser compreendido em seu conjunto [...], com diversas características coincidentes – mas com suas especificidades locais*” e defende o uso da expressão ‘governos progressistas’ “[...] *para apontar-lhes uma unidade na diversidade*” (Silva, 2015, p. 5).

Em um sentido mais geral, no plano político e econômico, Silva (2018) aponta que – reforçando o alerta de que esses governos devem ser definidos a partir de suas características concretas e da constatação da pluralidade de experiências – nenhum deles apontou para a (ou caminhou na) direção de superar o modo de produção capitalista⁸⁵. Os governos progressistas latinoamericanos – alguns em quase todas as suas ações, outros em alguns de seus aspectos – em grande medida adotaram políticas que poderiam ser classificadas como ‘social-liberais’ (Domingues, 2014; Castelo, 2013)⁸⁶. Eles também adotaram, em alguns casos e em determinados momentos, estratégias e concepções nomeadas como ‘neodesenvolvimentistas’ (Carvalho, 2018, Maricato, 2013; Sampaio Jr, 2012; Boito, 2012), mas em um sentido não industrializante pois, em geral, ocorreu a reprimarização de suas economias através do ‘consenso de *commodities*’⁸⁷.

Fuser (2018) destaca alguns pontos comuns que marcaram os objetivos das gestões governamentais progressistas na América Latina. No plano da economia, esses governos buscaram o crescimento econômico, a redução da dependência econômica e a ampliação do mercado interno. No plano social, procuraram implementar políticas públicas voltadas para a inclusão social, a redução da pobreza e das desigualdades e a melhoria geral das condições de vida, contudo sem confrontar as burguesias nacionais ou o sistema econômico internacional. Também analisando aqueles dois aspectos, Leite *et al.* (2018) afirmam que as economias desses países alcançaram “[...] *altas taxas de crescimento, integrando-se à divisão internacional do trabalho como fornecedores de matérias-primas para o boom industrial do capitalismo chinês, o que lhes garantiu recursos para importantes políticas redistributivas, além da integração de amplas parcelas da população aos mercados de consumo*”. Ao se referir às mudanças políticas na região, Moreira (2017, p. 1-2), indica que

[...] *las democracias de la región se expandieron, se transformaron, y superaron el déficit de legitimidad de que adolecían partidos, gobiernos y políticos en general. Para ello, utilizaron distintos instrumentos:*

⁸⁵ De acordo com Aguiar e Santos (2019, p. 58), “[...] *o novo período dos governos do sul, com a crise da hegemonia do neoliberalismo vigente, não significou, contudo, uma tendência a uma transformação social no modelo de acumulação ou ao socialismo*”. Segundo Silva (2014, p. 7), “[...] *pode-se afirmar que todas as esquerdas que chegaram ao poder na América Latina são ‘reformistas’ no sentido mais tradicional do termo, na medida em que todas chegaram ao poder pela via legal e, de uma forma ou de outra, governam dentro dos limites democráticos*”. Leite *et al.* (2018, p. 16) aponta que “[...] *o progressismo não apresentou um horizonte de ruptura com o capitalismo global financeirizado, não representou um projeto de natureza antissistêmica*”.

⁸⁶ Essa denominação decorre da manutenção de políticas econômicas pró-mercado e de concepções liberais que vinham sendo implementadas anteriormente, associadas a crescentes investimentos sociais – que promoviam direitos e a inclusão social via consumo no mercado – e defesa de pautas reivindicadas pelas chamadas ‘minorias sociais’.

⁸⁷ O ‘consenso das *commodities*’ correspondeu a aposta numa economia baseada no agronegócio e na extração mineral, que teve como alicerce a exportação de bens primários, de baixo valor agregado, em larga escala, como via principal de acumulação. Esse processo teria fundamentado uma ‘ilusão desenvolvimentista’ (Svampa, 2013).

desde el recurso a liderazgos carismáticos provenientes de los sectores más desplazados y subalternos políticamente (indígenas, mujeres, pobres), hasta los institutos de democracia directa, pasando por extensos programas de redistribución de renta, defensa de los activos públicos y programas de transferencia monetaria directa a sectores vulnerables. Todo esto amplió de modo considerable su base electoral, y les dio márgenes de libertad considerables en el manejo de sus variables económicas”.

Silva (2014b), reconhecendo a diversidade e as especificidades dos países que compõem a ‘onda rosa’, formulou uma classificação que considera dois tipos de governos progressistas: os renovadores e os refundadores⁸⁸. O primeiro grupo, dentre outras características, apresenta “[...] *um grau maior de institucionalização, maior integração ao sistema político, aceitação das formas da democracia representativa na forma ‘realmente existente’ em seus países e a crítica moderada ao neoliberalismo*” (Silva, 2016b, p. 654). De caráter mais moderado, essas experiências pretenderam “[...] *‘renovar’ a política e o governo de seus países com uma abordagem mais igualitária, estatizante e ética, mesclam políticas que integram o ideário neoliberal com propostas vagamente ‘neodesenvolvimentistas’*” (Silva, 2016b, p. 654). É este o caso brasileiro, conforme trataremos adiante. O segundo, definido como refundadores, apresenta os principais traços do primeiro, mas com ‘sinal invertido’. Em contraste, essas experiências foram mais radicais no sentido de propor “[...] *‘refundar’ suas institucionalidades, seus sistemas partidários e o Estado como um todo, superando radicalmente o status quo vigente no momento em que chegaram ao poder, associado geralmente ao colapso dos sistemas partidários e institucionais*” (Silva, 2016b, p. 654).

Mesmo diante dessas diferenças – entre renovadores (moderados) e refundadores (nacionalistas e radicais) – é possível assinalar uma variedade de traços comuns no conjunto de experiências políticas. Dentre outras características relevantes, Silva e Costa (2018, p. 27) apontam como traços aproximativos sobre esses governos que

“[...] (a) emergem da descrença popular com as instituições estatais, corroídas pelo período neoliberal, especialmente na década de 1990; (b) constituíram referência e/ou base social e política em significativos movimentos sociais (sindical e popular) e partidos de esquerda; (c) no caso argentino, venezuelano, boliviano e equatoriano resultaram de profundas crises institucionais que se desdobraram em levantes populares; (d) constituíram-se como frentes populares, no sentido de coalizão governamental envolvendo setores do Capital e representações políticas de esquerda e movimentos sociais; (e) as frações do grande capital (capital financeiro, transnacionais e agronegócios) mantêm seus interesses econômicos e políticos acomodados no bloco no poder de Estado”.

Reconhecendo ao mesmo tempo o conjunto de governos como um momento histórico, mas com particularidades, Silva (2015) aponta quatro aspectos que poderiam caracterizar – permitindo compará-los, identificando semelhanças e diferenças – os governos progressistas latinoamericanos. São eles: os mecanismos de integração regional⁸⁹, a redefinição do papel do

⁸⁸ De maneira geral, esses governos foram marcados por diferenças importantes no que diz respeito à própria democratização, em especial no que toca a relação entre Estado e mercado, e entre representação política e participação social. Buscando estabelecer aproximações e distanciamentos entre estes governos na América Latina, é comum que as investigações a organize entre duas esquerdas: moderados e radicais (Weyland, 2009); moderados e contestatários (Weyland *et al.*, 2010); sociais democratas e populistas (Panizza, 2006); renovadores e refundadores (Pereira da Silva, 2010). Chile, Uruguai e Brasil são exemplos de nações onde ocorreram os governos renovadores, enquanto Venezuela, Bolívia e Equador são exemplos de países onde ocorreram governos refundadores. A Argentina, de forma excepcional, se enquadraria em um hibridismo entre os dois tipos.

⁸⁹ Para Medeiros (2018, p. 101) o ciclo político progressista consistiu em um inédito processo de afirmação soberana. Para além de cada processo nacional, a onda progressista recuperou o ideário da unidade latino-americana, associando-o à soberania e ao desenvolvimento.

Estado, a ênfase nas políticas sociais e a participação social. Desses aspectos, destacamos os três últimos que consideramos como elementos que permitem observar convergências e sobreposições ao ciclo da Estratégia Democrática e Popular e ao ciclo institucional da Reforma Urbana, portanto, possuindo maior relação com as cidades.

Uma das características que marcam a experiência dos governos progressistas é a redefinição do papel do Estado⁹⁰. Isso ocorreu em diferentes âmbitos, dentre os quais o político e o econômico. Sobre este segundo aspecto, Fuser (2018) indica que – tanto nas suas versões mais radicais quanto nas mais moderadas – as gestões progressistas compartilharam a ideia de que era necessária uma forte presença estatal na economia para promover e orientar o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, eles seguiram em sentido oposto à agenda neoliberal que buscava fortalecer o mercado e minimizar, de forma seletiva, a atuação do setor público. Segundo Silva (2014b, p. 7), “[...] a ideia esposada na década anterior pelos governos neoliberais de uma intrínseca ‘perfeição’ dos mecanismos de mercado vai dando lugar a um reconhecimento da necessidade de regular e complementar o mercado com a atuação estatal”. Quanto ao primeiro aspecto, Fuser (2018) indica que o período corresponde a um momento em que governos localizados mais à esquerda do espectro político ocuparam determinados espaços na institucionalidade democrática burguesa e instalaram governos com alguns ‘traços bonapartistas’⁹¹, por meio dos quais as forças populares conseguiram fazer avançar causas próprias⁹².

Houve, segundo Moreira *et al.* (2008, p. 12), “[...] la recuperación discursiva y práctica (política) del Estado”, de forma que este resgate da institucionalidade e da atividade estatal reposicionou “[...] la política pública, y en ella, la planificación como el instrumento más concreto de la acción estatal y la intervención autónoma en áreas de la vida social”. Moreira (2017, p. 13) indica que as bases materiais que possibilitaram a ascensão dos governos progressistas foram o crescimento econômico e o ‘retorno do Estado’, tendo sido usado como estratégia “[...] aumentar la recaudación del Estado para usarlo como instrumento redistributivo”. A confluência destes dois processos deu a tônica de muitas das experiências do ciclo de governos e acerca dessa questão, Moreira (2017, p. 18) acrescenta que “[...] os ingresos fiscales del Estado permitieron aumentar el gasto público social, y los países del ‘giro a la izquierda’ se caracterizaron por su sostenido aumento”. De maneira geral, houve uma retomada da atuação estatal em diversas áreas, em especial as políticas sociais, a partir do incremento do orçamento público decorrente do crescimento econômico desses países. Nesse sentido, Moreira

⁹⁰ A redefinição do papel do Estado ocorre de forma diferente entre governos ‘renovadores’ e ‘refundadores’. Estes apresentaram um projeto visando uma ruptura maior com a concepção de atuação estatal anterior, aumentando o número de estatais, nacionalizando recursos e fomentando atividades de autogestão ou cooperativas; enquanto os primeiros, como o Brasil, tentaram controlar o mercado através de mecanismos de regulação.

⁹¹ Segundo Demier (2016), o bonapartismo se exprime, fundamentalmente, pelo fenómeno da chamada autonomização relativa do Estado diante das classes e demais segmentos sociais. Os traços aproximativos pois, em alguns casos, ocorreu com uma ‘autonomia relativa do Estado’ em função de conjunturas políticas específicas, isto é, a uma autonomia relativa mais propriamente política do Estado em face dos representantes políticos diretos das classes sociais.

⁹² Essa característica é uma das sobreposições entre o ciclo de governos progressistas e o ciclo da Estratégia Democrática e Popular, em particular, com a ‘metáfora da pinça’, onde um dos seus ‘braços’ corresponde exatamente à ocupação institucional pelas forças populares.

(2017, p. 15) destaca o “[...] crecimiento económico que estos gobiernos consiguieron, aprovechando el llamado ‘viento de cola’ (los precios de los commodities) para mejorar la productividad sistémica del país, aumentar los niveles de inversión externa y externa, mejorar la fiscalidad del Estado, y reducir vulnerabilidad externa”.

Outra característica que marca os governos progressistas é a ênfase nas políticas sociais. Soares de Lima (2008, p. 13) indica a implementação de “[...] políticas de inclusão social amplas e generosas” como um dos elementos comuns e que definem esses governos. Conforme já apontado, o fortalecimento do Estado e o crescimento econômico possibilitaram a implementação de políticas sociais. Leite *et al.* (2018, p. 7) colocam que a economia dos países da onda rosa alcançaram “[...] altas taxas de crescimento, integrando-se à divisão internacional do trabalho como fornecedores de matérias-primas para o boom industrial do capitalismo chinês, o que lhes garantiu recursos para importantes políticas redistributivas, além da integração de amplas parcelas da população aos mercados de consumo”. Nas palavras de Moreira (2017, p. 17), “[...] la combinación de crecimiento económico y reducción de la pobreza remite a un conjunto de políticas que alcanzaron, en mayor o menor medida, a todos los países del ‘giro a la izquierda’”. Na mesma linha argumentativa, Gaudichaud (2019, p. 46) aponta que, na maioria dos casos “[...] los primeros pasos de los presidentes progresistas y nacional-populares estuvieron orientados a permitir el ‘retorno’ del Estado social-asistencial y de las políticas redistributivas”.

Mendes *et al.* (2016, p. 20) apontam que a melhoria de indicadores socioeconômicos demonstraram o sucesso das políticas sociais “[...] que, sem pesadas mediações do estado ou mercado, transferiram renda, elevaram o salário real e ampliaram o crédito popular”. O efeito dessa transformação se desdobrou em múltiplas escalas e dimensões, determinando uma mudança substancial nas sociedades em boa parte do período da onda rosa. Silva e Costa (2018, p. 23) apontam que esses governos promoveram “[...] políticas compensatórias que, inicialmente, possibilitaram o atendimento das necessidades elementares dos setores mais pobres, fato que criou para tais forças políticas uma grande base social e política”. Contudo, conforme alerta Silva (2014b), essas políticas sociais não constituíram o retorno ao arremedo de Estado de Bem-estar Social formatado por algumas nações latinoamericanas ao longo do século XX e desmontado nas décadas anteriores ao ciclo de governos progressistas, com o avanço da agenda neoliberal sobre a região. Elas apontam para ações estatais que, em geral, não podem ser consideradas como promotores de direitos, nem baseados em concepções universalistas (Silva, 2014b). Sobre a melhoria de indicadores sociais decorrentes dessas políticas, Arellano (2022, p. 78) coloca que

“[...] la ‘lucha’ contra el modelo neoliberal y el reparto de los recursos devenido en el auge de programas sociales y de inversión estatal, permitió la mejora de los indicadores socioeconómicos en la región. Uno de los que permite ver la evolución en esos años es el porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema, foco del relato de igualdad y justicia social presente en el discurso progresista”.

A participação social foi outra característica importante e comum aos chamados governos progressistas, conforme as categorias formuladas por Silva (2015). Na esteira do processo de redemocratização pós-ditaduras militares⁹³, as experiências políticas progressistas que emergiram

⁹³ Tanscheit (2017, p. 2) aponta que “[...] após um longo período de regimes militares em vários de seus países, as décadas de 1980 e 1990 inauguraram um novo período no que diz respeito à democracia e à participação política na América Latina, reestabelecendo os partidos políticos e a

na América Latina defenderam noções de democracia que – mantendo a atuação a partir das instituições e procedimentos de representação tradicionais – propuseram seu ‘aprofundamento’ de forma a permitir o envolvimento e participação da sociedade civil (Silva, 2015). No que se refere ao ‘aprofundamento da democracia’ e à ‘democratização da democracia’, Tanscheit (2020) indica dois aspectos principais que funcionaram como denominador comum das experiências progressistas, são eles: a estabilidade política, com vistas a demonstrar o compromisso dos governos com as instituições representativas; e a criação de novas formas de participação social, com o intuito de ampliar a presença de pessoas e grupos nas decisões sobre políticas para além do calendário eleitoral.

Apesar de suas diferenças, esses governos buscaram ter no Estado um instrumento de intervenção e transformação da sociedade, possível através da participação social. Eles aproveitaram ‘os anos de democracia formal’ e ‘aceitaram participar dela’ (Silva, 2018, p. 165). Houve numerosas tentativas de renovar a democracia representativa, especialmente ao nível local, buscando a “[...] *ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos*” (Dagnino *et al.*, 2006, p. 17). No Brasil, as conferências e os conselhos setoriais – nacionais e locais – foram exemplos significativos desse processo de ampliação da ‘porosidade estatal’ (Silva, 2015). São experiências que já existiam pontualmente na tradição institucional do Estado brasileiro, tendo sido inclusive incorporadas no texto constitucional, mas que foram incrementadas com o Partido dos Trabalhadores no executivo federal (Avritzer, 2011; 2009). Segundo Tanscheit (2017, p. 4), “[...] *as inovações democráticas institucionalizadas no Brasil são resultado de uma longa trajetória de experimentalismo democrático por parte dos governos do PT, convertendo o ‘modo petista de governar’ em um ‘método democrático de gestão’*. Balán e Montambeault (2020, p. 58) afirmam que “[...] *as conferências de políticas públicas têm ofertado aos cidadãos no Brasil a possibilidade de participar ativamente da deliberação sobre políticas públicas*”⁹⁴. No entanto, Gaudichaud *et al.* (2019, p. 55-56) alertam que parte das experiências ocorreram com “[...] *una participación subordinada al poder estatal y el periodo es marcado por un momento de institucionalización relativa e inestable de muchos movimientos y, a menudo, de cooptación y burocratización de una parte significativa de líderes sociales*”.

BALANÇO DO (FIM DO) CICLO DE GOVERNOS PROGRESSISTAS

Conforme mencionado, há uma leitura comum, por parte de muitos analistas, do enfraquecimento político dos projetos e experiências progressistas sul-americanas durante a segunda década do século XXI⁹⁵. Segundo Silva (2018), o declínio da *marea rosa* foi marcado por

competição política-eleitoral e dando início à uma trajetória de forte experimentalismo democrático, marcada pela introdução de variadas formas de participação política na região, as chamadas inovações democráticas”.

⁹⁴ No original, em inglês: “[...] *public policy conferences have given citizens in Brazil the chance to take an active part in public policy deliberation*”.

⁹⁵ De acordo com Arellano (2022, p. 76), “[...] *el declive de este ciclo llegó en 2015 con la derrota del chavismo en las elecciones parlamentarias de Venezuela y de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, el impeachment a Dilma Rousseff en Brasil el año siguiente, el fin de la década de gobierno de Rafael Correa en Ecuador en 2017, y el recambio en buena parte del resto de los países*”.

crises econômicas e políticas em diversos países e pelo esgotamento dos projetos limitados de redistribuição de renda, das políticas econômicas de desenvolvimento com caráter reprimarizante e extrativista, e das ações de fortalecimento dos espaços de integração regional. Silva e Costa (2018, p. 23) indicam que “[...] com o agravamento da crise econômica internacional, a partir de 2008, e com a aplicação de políticas de austeridade por parte dos próprios ‘governos progressistas’, abriu-se em alguns desses países uma tripla crise, econômica, social e política”. Santos (2018b, p. 14) observa que, ao longo da segunda década do século XXI, “[...] o ‘neoliberalismo inclusivo’ cedia lugar à espoliação social, enquanto a conciliação dava lugar à guerra de classes”.

Conforma-se, portanto, um novo ciclo político na América Latina que “[...] atualiza estruturas progressas, reforça tendências futuras e que apresenta dinâmicas conjunturais nas quais as quedas presidenciais são um dos elementos a serem destacados” (Medeiros, 2018, p. 102). De maneira geral, o balanço feito pela literatura sobre essa experiência aponta que os governos progressistas alcançaram um grau significativo de mudanças em determinadas áreas. Silva e Costa (2018) apontam que esses novos governos conseguiram canalizar anseios populares e restabelecer a ordem social, contendo as lutas sociais nos parâmetros institucionais por meio de programas e políticas sociais e pelo envolvimento dos movimentos sociais e sindicais na racionalidade estatal. Contudo, essas ações muitas vezes consideradas como conquistas, se desdobraram em consequências ambivalentes e contraditórias (Mendes *et al.*, 2016).

Leite *et al.* (2018) afirmam que o progressismo demonstrou dois limites práticos principais. O primeiro ocorreu na esfera econômica, uma vez que esses governos não foram capazes de promover mudanças estruturais nas economias de seus países. Mesmo em seu apogeu, beneficiando-se de uma conjuntura internacional que elevou os preços das *commodities*, eles persistiram na inserção passiva na economia global e estimularam os setores extrativistas e primário-exportadores, em sintonia com a demanda de matérias-primas das economias asiáticas. O segundo limite está associado ao aspecto político, pois os partidos e movimentos progressistas não alicerçaram seus governos com vistas a promover formas de auto-organização popular. Eles promoveram a integração ao mercado e não o desenvolvimento de uma consciência política cidadã e, em consequência, tiveram de estabelecer pactos de governabilidade conservadora através de alianças com setores das velhas oligarquias, de raiz agrária ou extrativista, ou ainda com grupos conservadores.

Em análise ampliada e lançando o olhar sobre as dinâmicas internas e as especificidades nacionais, inserindo-as em uma conjuntura estrutural, Santos (2018b, p. 19) aponta que o declínio da onda progressista “[...] explicita os estreitos limites para a mudança dentro da ordem na América Latina”. Isso porque os governos progressistas se elegeram em reação ao neoliberalismo, mas os problemas que eles buscaram enfrentar estão associados a questões históricas mais profundas. Para o autor, “[...] o ensejo de modificar estas sociedades sem enfrentar a raiz dos problemas – que remete à articulação entre dependência e desigualdade legada do passado colonial – limitou a mudança à superfície da

política” (Santos, 2018b, p. 19). Atualizando ideias que tratadas em trabalhos anteriores, Santos e Feldmann (2021) afirmam que o fim desse ciclo se trata de um duplo esgotamento, “[...] *na medida em que o progressismo foi percebido distintamente pelos de cima e pelos de baixo: visto do topo, o progressismo se inviabilizou como via de gestão da ordem, enquanto entre os de baixo, perde a legitimidade que um dia teve, como hipótese civilizatória alternativa*”. Reforçando esses argumentos, Santos (2018b, p. 20) afirma que “[...] *frequentemente, o teto baixo para a reforma se converteu no próprio chão do progressismo*” e conclui que “[...] *a análise da onda progressista dá concretude histórica à proposição de que o padrão de luta de classes que caracteriza o capitalismo dependente na América Latina inviabiliza a reforma como via para superar o subdesenvolvimento*”.

SOBREPOSIÇÕES ENTRE CICLOS E A EXPERIÊNCIA PROGRESSISTA BRASILEIRA

Dentro do conjunto de governos progressistas que compuseram a onda rosa sulamericana, a experiência brasileira foi evidentemente uma das mais relevantes. Isso se deve às dimensões econômicas, demográficas e territoriais do país, mas também pela chegada e permanência ao longo de mais de uma década do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal, praticamente coincidindo temporalmente com o intervalo de duração do ciclo de governos progressistas. O PT, considerado o maior partido de esquerda da América Latina, exerceu forte influência nas esquerdas da região, atuando na difusão de políticas públicas e dando peso na constituição de alternativas de integração regional que posteriormente foram desconstruídas. Segundo Moreira (2017, p. 5), “[...] *el triunfo del PT fue fundante del ciclo del ‘progresismo’ latinoamericano*”. Sobre a importância da experiência brasileira, Santos (2018b, p. 19) afirma que “[...] *o caráter das gestões petistas foi determinante para modular o sentido geral do processo. Além da importância política e econômica do Brasil, o país reivindicou a liderança regional que procurou modelar à imagem e semelhança sua política doméstica*”.

Essa condição de destaque do Partido dos Trabalhadores como condutor da experiência progressista brasileira foi possível por duas razões principais. Primeiro, pela sua “[...] *capacidad de diálogo con las clases populares organizadas en sindicatos y movimientos sociales que componen su base social, y por esto, con capacidad de mantener un relativo equilibrio de los conflictos sociales frente a la crisis de legitimidad de los gobiernos neoliberales de la década de 1990 e inicios de los años 2000*” (Cavalcante, 2020, p. 473). Segundo, porque aquele partido “[...] *asume como programa político los intereses de las fracciones de la gran burguesía interna*” (Cavalcante, 2020, p. 473-474). Acerca dessa condição de destaque do PT e as razões dela ocorrer, Cavalcante (2020, p. 473) acrescenta que o partido “[...] *se volvió un operador político viable en el inicio de los años 2000, por lograr establecer las condiciones necesarias para un relativo equilibrio entre intereses hegemónicos y demandas sociales, garantizando un cierto grado de cohesión social para el desarrollo de las relaciones capitalistas*”. Essa condição, como veremos adiante, diz respeito à ascensão e metamorfose que o partido apresentou ao longo de sua história (Iasi, 2006). Segundo Cavalcante (2020, p. 476-477), a chegada do PT ao governo federal evidenciou mudanças programáticas profundas no partido, iniciadas na década de 1990, quando

“[...] un partido que nació en los años 1980 como anticapitalista, democrático-popular y antimonopolista, y que proponía reformas estructurales, pasó a defender un programa que planteaba que la resolución del conflicto capital versus trabajo debía ser hecha a partir de una mejor gestión del capital, por medio de políticas estatales que pudieran favorecer el crecimiento económico y la atención a demandas sociales tales como valorización salarial, generación de empleo y reducción de la pobreza, y que buscaba la soberanía a partir de una mejor inserción económica en el orden económico internacional”.

A experiência brasileira permite observar de forma contundente os quatro aspectos que Silva (2015) definiu como possíveis de caracterizar o ciclo de governos progressistas. No Brasil, pode-se reconhecer o fortalecimento dos organismos de integração regional, a retomada e a mudança do papel do Estado, a ênfase e redesenho das políticas sociais e o incremento da participação social no governo. Olhando de forma direcionada para os três últimos aspectos e como eles estiveram presentes no (ou associados ao) urbano, é possível destacar um conjunto de ações que se entrelaçam a esses aspectos, como a criação do Ministério das Cidades e a elaboração e a implementação de políticas e ações de infraestrutura urbana; a criação e o fortalecimento de instâncias de participação social, como os conselhos locais e nacional das cidades; e a adoção de políticas sociais habitacionais e urbanas voltadas às populações de baixa renda, como o Programa Minha Casa Minha Vida e a Urbanização de Assentamentos Precários, vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento. A relevância da experiência brasileira também se apresenta na medida em que o próprio ocaso do progressismo latinoamericano coincide temporalmente com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e o fim do ciclo petista no executivo federal brasileiro. O período do Partido dos Trabalhadores no executivo federal expressa a realização da chamada Estratégia Democrática e Popular e é sobre essa estratégia e o fim do seu ciclo que trataremos na sequência.

1.1.2 CICLO DA ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA E POPULAR⁹⁶

O OCASO DO CICLO DA ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA E POPULAR

Conforme apontado anteriormente, a experiência brasileira no interior do ciclo político dos governos progressistas latinoamericanos teve destacado papel no sentido e na intensidade que esse fenômeno seguiu (Santos, 2017). A participação do Brasil como integrante da *marea rosa*

⁹⁶ Em linhas gerais, apresentamos a trajetória e os elementos principais do que tem sido denominado como Estratégia Democrática e Popular. Diversos estudos têm construído repertório bastante consolidado sobre o que representou essa estratégia, realizando inventário da sua realização segundo o entendimento do fim do seu ciclo. Dentre eles, destaca-se a produção teórico-analítica elaborada por grupo de docentes e pesquisadores vinculados à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro que – em um sentido ampliado – buscam resgatar e analisar as formulações da esquerda brasileira ao longo da história. Dentre o conjunto de publicações sobre o tema que trazem um panorama histórico do surgimento e desenvolvimento da EDP, podemos destacar os trabalhos de Mansur (2021), Iasi *et al.* (2019), Chagas (2019), Iasi (2016), Iasi (2017b), Figueiredo (2018), Kataoka (2018), Martins (2017), Silva (2017), Martins (2016), Neves (2016), Motta (2016), Marques (2015), Martins *et al.* (2014), Dantas (2014), Iasi (2015), Soares (2012) e Iasi (2006). Sem aprofundar as discussões já realizadas por estes trabalhos, o conteúdo aqui exposto sobre a Estratégia Democrática e Popular parte do acúmulo teórico e crítico desses estudos e estudiosos e objetiva levantar e qualificar a hipótese de que é necessário e possível conectar o inventário do ciclo institucional da Reforma Urbana com processos mais gerais que determinaram a conjuntura em que esse ciclo se apresentou.

ocorreu com a eleição de Lula em 2002 e a ocupação do executivo federal pelo Partido dos Trabalhadores, iniciada no ano seguinte e interrompida em 2016. Esse partido foi protagonista da estratégia que predominou no período histórico recente, a chamada Estratégia Democrática e Popular (Mansur, 2021; Iasi *et al.*, 2019; Martins *et al.*, 2014). Assim como observado com o ciclo de governos progressistas, a segunda década do século XXI também demarcou temporalmente o fim do ciclo dessa estratégia. No mesmo sentido apontado por outros analistas, Martins *et al.* (2014, p. 378) indicam que nesse momento ocorreu o “[...] encerramento de um ciclo histórico, o ciclo do Partido dos Trabalhadores e de sua estratégia: a Estratégia Democrática e Popular”⁹⁷.

O declínio e o esgotamento dessa estratégia que predominou no último ciclo histórico ocorreu no (e em decorrência de um) contexto de uma complexa e contraditória conjuntura no país, derivada da combinação de duas crises principais, uma econômica e outra política (Iasi, 2016). Analisando esse quadro conjuntural, Iasi (2017a) aponta que a crise econômica corroeu as bases da conciliação de classes – um dos fundamentos do lulismo (Mansur, 2021; Singer, 2012; Singer, 2009) – que até então predominava nos termos de uma ‘democracia de cooptação’ (Fernandes, 1976; Iasi, 2006). Ela também se expressou em uma crise política na qual se desenvolvem intensas disputas entre grupos sociais que compõem a classe dominante sobre quais caminhos seguir, com ‘contrarreformas’ impostas à classe trabalhadora sendo um elemento de convergência. O quadro conjuntural tornou-se mais grave diante de “[...] uma ofensiva conservadora na sociedade, com graves traços fascizantes, manifestações que capturam para uma lógica reacionária o descontentamento com as instituições democráticas burguesas” (Iasi, 2017a, p. 2)⁹⁸.

A combinação dessas crises contribuiu para que os grupos que compõem a classe dominante ganhassem força no (re)estabelecimento de sua hegemonia, agravando as condições de vida da classe trabalhadora, principalmente pela retirada ou pela destruição de direitos sociais. A partir de então, segundo Iasi (2019), vivenciamos não apenas crises política e econômica, mas a crise terminal de uma estratégia que, tendo se desenvolvido plenamente – considerando como seu ponto mais desenvolvido o período entre a ocupação e a condução do governo federal entre 2003 até a sua brusca interrupção em 2016 –, encontrou seus limites intransponíveis. O momento recente se apresenta, portanto, a partir de um duplo problema (Iasi, 2017a), e é preciso enfrentar uma complexa conjuntura com governos que impõem profundas derrotas à classe trabalhadora ao atacar direitos elementares e compreender as circunstâncias e as consequências do

⁹⁷ Seguimos o entendimento dado por Martins *et al.* (2014, p. 379) sobre a ideia de encerramento de um ciclo histórico, em um sentido político e de caráter classista, aplicar-se tão somente ao “[...] encerramento das possibilidades revolucionárias contidas em tal ou qual projeto político”. Nesse sentido, a compreensão do fim desses ciclos políticos refere-se ao “[...] esgotamento das possibilidades revolucionárias contidas nos projetos nacional e democrático (formulado pelo PCB em certo momento de sua atuação, tendo sido posteriormente reavaliado e considerado historicamente superado por este partido) e democrático e popular (formulado pelo PT em certo momento e ainda reivindicado por este partido)”. Também segundo Martins *et al.* (2014, p. 379), cabe destacar que “[...] o encerramento de um ciclo não é um momento definido, com data e hora marcada para ocorrer. Desenvolve-se antes num lapso temporal, podendo se arrastar por meses, anos ou mesmo décadas”, daí que elementos de um ciclo podem permanecer como momentos superados no outro. Tanto que essas experiências parecem apontar para coincidências importantes que, em pleno esgotamento deste segundo ciclo, facultam a revelação de novas conexões.

⁹⁸ Na leitura de Iasi (2017), a crise econômica e a crise política não se manifestaram, ainda, em uma crise do Estado Burguês, o que implica que os instrumentos de dominação e legitimação da ordem burguesa seguem eficientemente garantindo a ordem.

esgotamento do ciclo da Estratégia Democrática e Popular. Segundo Iasi (2017a, p. 1), essa conjuntura coloca como desafios simultâneos para as esquerdas nacionais “[...] a capacidade de dar respostas às ofensivas reacionárias” e “[...] a difícil tarefa de realizar um acerto de contas com a estratégia que conduziu a classe trabalhadora até o presente impasse”, que se apresenta também no urbano (Maricato, 2011).

DOIS CICLOS HISTÓRICOS E SUAS ESTRATÉGIAS

Essa chave interpretativa de que o ciclo da Estratégia Democrática e Popular se esgotou segue o entendimento de parte da literatura dos campos da história e da sociologia que aponta a existência de dois grandes ciclos históricos da política – e do pensamento sobre a (ou da própria) formação social – brasileira, cada um com sua correspondente estratégia hegemônica. O primeiro ciclo, capitaneado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), foi marcado pela Estratégia Nacional-Democrática (END). O segundo ciclo, conduzido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), é marcado pela Estratégia Democrática e Popular (EDP). Esses dois ciclos históricos firmaram em configurações estratégicas o movimento experimentado pela classe trabalhadora, cada um deles contando com uma estratégia hegemônica, aparelhos privados de hegemonia⁹⁹ e uma ideologia dominante. Antes de avançar sobre elementos da trajetória e particularidades de cada ciclo, cabe compreender a noção e alguns dos sentidos atribuídos aos termos estratégia e ciclo histórico.

A palavra ‘estratégia’ – termo de origem militar e imbricada ao vocábulo ‘tática’¹⁰⁰, quando usada no campo da política, diz respeito a um conjunto articulado de táticas voltadas à conquista do poder político. Segundo esse entendimento, Iasi *et al.* (2019, p. 14) apontam que estratégia seria a “[...] teorização da combinação entre as diversas formas particulares e momentos singulares de embate entre os blocos em presença, tendo em vista atingir seus objetivos”. Martins (2017, p. 6) indica que estratégia é o plano que, informado por uma teoria, põe-se efetivamente em movimento, sendo que “[...] a própria posição do indivíduo em cada atividade exige métodos e posturas diferentes, justamente por se tratar, o teórico e o político, de complexos distintos do ser social”. No sentido político e com viés classista, Martins *et al.* (2014, p. 359) afirmam que refere-se à “[...] forma pela qual a classe – através dos instrumentos coletivos construídos para a luta – interpreta, combina, organiza e dirige os diversos enfrentamentos particulares no sentido geral da revolução”. Neves (2016, p. 189) pontua que seria “[...] a teoria da combinação entre as diversas formas particulares e momentos singulares de embate entre os blocos em presença (capitaneados sempre por uma classe social fundamental) tendo em vista atingir os objetivos finais”. Martins *et al.* (2014) indicam que a

⁹⁹ Conceito desenvolvido por Antonio Gramsci ao longo de sua obra seminal ‘Cadernos do Cárcere’ e que se refere a qualquer instituição, espaço ou agente que organiza, medeia e confirma a hegemonia de uma classe sobre outras, permitindo que uma classe ou um bloco de classes lutem pela hegemonia e pela direção político-moral (Liguori, 2017).

¹⁰⁰ Em sentido militar, Iasi *et al.* (2019, p. 14) apontam que estratégia corresponde “[...] ao planejamento e à execução de movimentos que visam a alcançar ou manter posições favoráveis a futuras ações táticas, ou seja, ao planejamento do conjunto das operações de guerra visando o objetivo final” e tática compreende as “[...] operações realizadas durante um combate ou na iminência dele, no campo de batalha, especialmente durante contato com o inimigo”.

ideia de estratégia está diretamente associada à criação de instrumentos coletivos que universalizam as lutas particulares, podendo-se falar da prevalência de determinada estratégia política da classe trabalhadora em cada ciclo histórico.

A noção de ciclo histórico, também no sentido político e atrelado ao conceito de luta de classes, remete à ideia de marchas e contramarchas das lutas da classe trabalhadora enquanto sujeito político e seu esgotamento enquanto alternativa (Rocha, 2019). Esse entendimento, indissociável da ideia de estratégia, remete ao movimento da consciência de classe e a realização objetiva das alternativas por ela construídas (Iasi, 2006). Sobre este aspecto, Martins *et al.* (2014, p. 358) acrescentam que “[...] é possível encontrar, em cada ciclo histórico, certas composições ou configurações estratégicas que pautam todas as demais posições sobre o assunto em uma época dada em certa formação social”. É assim que, independentemente do posicionamento político das organizações e sujeitos históricos, “[...] quer sejam favoráveis, quer sejam contrárias a estas configurações-chave, todas as demais posições são forçadas a se situar em relação a estas” (Martins *et al.*, 2014, p. 358). Considerando esse entendimento sobre ciclos históricos e estratégias, observa-se a ocorrência do ciclo da Estratégia Democrática-Nacional e, posteriormente, o ciclo da Estratégia Democrática e Popular, que surge e se desenvolve como negação ou tentativa de superação da estratégia anterior¹⁰¹. Por isso, torna-se importante apresentar, em linhas gerais, o que foi essa estratégia para, na sequência, avançar sobre o entendimento daquela que a sucedeu.

O início do ciclo da Estratégia Democrática e Nacional¹⁰² (EDN) localiza-se temporalmente entre as décadas de 1930 e 1940 e está atrelada à atuação do Partido Comunista Brasileiro (PCB)¹⁰³, o principal partido organizador da classe trabalhadora no Brasil no período em que essa estratégia foi hegemônica (Mazzeo, 2022; Iasi 2018). A atuação desse partido foi alimentada – desde a sua origem, na década de 1920, até os anos de 1980 – pela teoria da ‘revolução brasileira’, fundamentada na estratégia da ‘revolução democrático-burguesa’ (Prado, 2020). As formulações teóricas que embasaram essa estratégia indicavam que a principal contradição da sociedade brasileira se encontrava nos elementos que dificultavam o desenvolvimento do modo de produção capitalista no país¹⁰⁴, principalmente a permanência da estrutura agrária tradicional e o

¹⁰¹ Martins *et al.* (2014) argumentam que a EDP guarda elementos de ruptura e continuidade com a EDN, e na mesma linha argumentativa, Iasi (2016, p. 143) afirma que “[...] a estratégia democrático-popular apresentou-se como uma superação precária e insuficiente da estratégia anterior, correndo o risco de reapresentá-la de maneira deformada e não superá-la de fato”. Como afirma Néspoli (2017), “[...] compreender a estratégia democrático-nacional é fundamental para compreender o pensamento político petista, pois é a partir do exame crítico da teoria e da prática do PCB que o PT vai elaborando a sua estratégia democrático-popular”.

¹⁰² Para um aprofundamento sobre a trajetória histórica da Estratégia Democrática-Nacional e os elementos que a fundamentam, ver os trabalhos de Mazzeo (2022), Florindo (2020) e Prado (2020).

¹⁰³ O Partido Comunista do Brasil (PCB) foi criado em 1922. Era vinculado ao Partido Comunista soviético e se tornou uma importante referência na organização dos trabalhadores brasileiros que, até aquele momento, eram articulados por sindicatos orientados por militantes anarquistas (Sader, 1995).

¹⁰⁴ Para o enfrentamento dos entraves ao desenvolvimento do capitalismo em território nacional, seria necessário realizar uma ‘revolução burguesa’ que superasse os ‘resquícios feudais’, conduzisse imediatas tarefas antiimperialistas, antif feudais, nacionais e democráticas, e desencadeasse o desenvolvimento de uma sociedade capitalista e democrática, lançando bases para uma futura revolução proletária. Elas seriam ‘etapas’ consideradas como pré-condição para a formação de uma sociedade moderna e industrializada no país, com o proletariado tendo peso fundamental (Néspoli, 2017).

imperialismo¹⁰⁵. Nesse entendimento, o Brasil seria uma formação social atrasada, de caráter ‘semicolonial’, em que a potencial transição para o socialismo não seria possível naquele momento (Iasi, 2017b).

Compreendia-se que inexistia uma burguesia nacionalista disposta a realizar uma revolução democrático-burguesa nos moldes clássicos, fazendo com que o PCB buscasse assumir essa tarefa, ao menos no sentido de formulações teóricas e de estratégia política. Embora com variações táticas significativas, o PCB defendeu uma política de alianças com a ‘burguesia nacional’ (Mazzeo, 2022) a fim de acelerar o desenvolvimento capitalista, sendo esta a primeira etapa da ‘revolução democrático burguesa’ (Néspoli, 2017). Esta etapa criaria as bases para a segunda fase, a revolução socialista. Avaliava-se que havia se desenvolvido um amplo campo democrático mundial, formado pelos países socialistas e países capitalistas do ocidente, o que favorecia a luta pelo socialismo por uma via pacífica, permitindo a aposta na legalidade democrática (Kataoka, 2018). Assim, desse período em diante, a política conciliatória com a burguesia marcou a intervenção política do PCB e de sua estratégia e visualizava-se um caminho pacífico, com pressão das massas populares dentro e fora do congresso. Ocorreram ainda mobilizações operárias e uma intensa mobilização social em torno das Reformas de Base – dentre as quais a Reforma Urbana – e de sua implementação pelo governo João Goulart¹⁰⁶.

Ao longo de mais de meio século, o PCB se orientou pela tentativa de impor limites substantivos à forma autoritária de modernização capitalista no Brasil (Carvalho, 2007b). É assim que a questão democrática – expressa por meio da teoria da etapa democrático-burguesa da revolução – esteve no centro da teoria e da estratégia da ‘revolução brasileira’ conduzida pelo partido e seus militantes (Mazzeo, 2022). Tanto que as resoluções e ações políticas do PCB ao longo de toda sua trajetória foram permeadas pela temática da luta pela democracia como eixo fundamental da vida social brasileira. Segundo Carvalho (2007b), a Estratégia Democrática-Nacional se caracterizou pela valorização da democracia e de suas instituições como vias de transformação social. Foi dentro dessa chave interpretativa da realidade brasileira que o PCB se constituiu no maior pólo democrático nacional durante décadas, nos campos da política, da economia e da cultura. O auge da estratégia pecebista, hegemônica naquele ciclo de lutas da classe trabalhadora, ocorreu entre meados de 1940 e o golpe militar de 1964, período que consolidou o PCB e sua estratégia como catalisadores das lutas democráticas no Brasil (Mazzeo, 2022). É esse o momento também que –

¹⁰⁵ Para o PCB, o imperialismo representava um fator de entrave ao desenvolvimento das relações capitalistas, na medida em que os interesses decorrentes eram de anexar áreas agrárias em busca de matérias primas e de mercado, coincidindo, nesse ponto, com os interesses de setores oligárquicos nacionais ligados à produção de produtos primários. Dessa conjuntura, decorreria a aliança conservadora que impediria o desenvolvimento de relações capitalistas na nossa formação social de então (Néspoli, 2017, p. 109).

¹⁰⁶ ‘Reformas de Base’ é um enunciado que abrigou um conjunto de medidas consideradas necessárias, pelas esquerdas e pelos progressistas, para superar o atraso histórico, sair da crise global em que a nação está mergulhada, integrar as populações marginalizadas na vida nacional e encaminhar o país decididamente no rumo do desenvolvimento. Entre as principais reformas estavam: Reforma Agrária; Reforma Urbana; Reforma da Empresa; Reforma Eleitoral; Reforma Administrativa; Reforma Fiscal Tributária; Reforma Bancária; Reforma Cambial; Reforma Educacional; Reforma da Consciência Nacional. Segundo Coletivo Usina (2012), a Reforma Urbana não se tornou uma bandeira importante nesse momento, apesar da situação crítica de moradia nos grandes centros urbanos, dada a urbanização acelerada do Brasil nas últimas décadas.

como será tratado a seguir – se sobrepõe à conjuntura que favoreceu o surgimento da Estratégia Democrática Popular.

O SURGIMENTO E A FORMAÇÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES¹⁰⁷

Entre o final da década de 1960 e meados da década seguinte ocorreu no Brasil o que se conceituou como ‘milagre econômico’¹⁰⁸ (Veloso *et al.*, 2008), período que correspondeu ao auge do padrão fordista-taylorista de produção capitalista no país. Caracterizado por um vertiginoso crescimento da atividade industrial, modificou profundamente o perfil da economia e da sociedade brasileira – que caminhou na direção da industrialização e da constituição de um operariado industrial – e as formas de organização dessa classe (Vieira, 2012). O país tornou-se industrial e urbano¹⁰⁹ e passou a contar com uma crescente classe trabalhadora (Sader, 1995). A partir de 1973 o capitalismo entrou em uma de suas crises cíclicas, que inicialmente atingiu os países centrais e depois se estendeu para as economias periféricas. No Brasil, dentre outras consequências, essa crise econômica resultou em altos índices inflacionários, elevadas taxas de juros, crescimento do desemprego e da dívida externa, e aumento da pobreza em significativa parcela da população (Paulani, 2012).

Somadas às questões econômicas, o país também atravessava o auge do regime militar – com a desarticulação da luta armada, a clandestinidade dos partidos de esquerda e o endurecimento da repressão –, mas que já apresentava sinais de crise de legitimidade política ao final da década de 1970 (Sallum Junior, 1994). Essas condições permitiram a intensificação da oposição ao regime militar, mas exigiram uma nova estratégia de luta, que culminou na intensificação das lutas das massas por melhores condições de vida e trabalho e no debate sobre a reabertura política, em resposta ao contexto de autoritarismo e cerceamento de liberdades (Vieira, 2012). Iasi (2006, p. 374) afirma que “[...] a coincidência com a crise da forma ditatorial emprestou ao movimento que se apresentava um alvo que permitia ir além do corte imediato de uma categoria ou setor de classe, e assim transformar-se em um movimento político de classe, sem que fosse, efetivamente, um ‘movimento político’”. A deterioração das condições de vida nas cidades contribuiu para fomentar o surgimento de organizações operárias de oposição às direções sindicais constituídas durante a ditadura e de organizações populares de luta contra a carestia e por serviços de transporte, saúde e educação nas periferias das grandes cidades (Ferraz, 2019). Novos atores políticos entraram em cena (Sader, 1988), sendo os principais responsáveis por esse processo de ebulição contestatória (Vieira, 2012).

¹⁰⁷ Não se pretende avançar e aprofundar nos pormenores, meandros e metamorfoses da trajetória histórica do PT, tarefa que tem sido realizadas por inúmeros analistas, dentre os quais Barros (2022), Coelho, (2012), Iasi, (2012), Sader (1987), Oliveira (1987), Meneguello (1989), Gadotti e Pereira (1989), Berbel (1991), Keck (2010), Ferreira e Fortes (2008).

¹⁰⁸ A ditadura empresarial-militar (1964-1985) – assim como a de Vargas (1930-1945) – foi fundamental para impulsionar o processo de industrialização periférico e dependente que alterou o perfil da economia e da classe trabalhadora brasileira (Ferraz, 2019).

¹⁰⁹ É considerando essa conjuntura que Maricato (1996) formulou o conceito de ‘urbanização com baixos salários’, em referência direta à ideia de ‘industrialização com baixos salários’.

Foi no interior e em decorrência dessa conjuntura que o Partido dos Trabalhadores surgiu no final da década de 1970¹¹⁰, como resultante da atuação de movimentos sociais que emergiram naquele período. Secco (2011) indica que a fundação do partido ocorreu pela aglutinação de três principais setores sociais: o ‘novo sindicalismo’¹¹¹, os setores progressistas da Igreja Católica e remanescentes dos movimentos clandestinos de resistência à ditadura. Contudo, diversos outros sujeitos coletivos foram protagonistas dessa nova etapa da luta por direitos civis e políticos no país. Entre eles, o movimento camponês, o movimento estudantil e intelectuais de esquerda ligados a universidades (Keck, 2010; Meneguello, 1989). Segundo Iasi (2006, p. 374), “[...] *o que se viveu no final da década de 1970 e início dos anos 1980 foi uma incrível confluência de lutas sociais das mais diversas que encontraram na emergência de uma luta sindical, no coração mesmo da produção do valor, sua expressão de unificação e de fusão da classe, primeiro contra as condições de vida e trabalho, depois contra a ditadura que ruía*”. Distanciando-se de uma organização partidária tradicional, o PT foi formado como uma frente ampla de movimentos sociais, constituindo uma unidade política de diferentes setores da sociedade sob a forma de um partido político.

Esses sujeitos coletivos transformaram as inúmeras insatisfações da classe trabalhadora em contestações ao regime militar e às condições de vida e trabalho em que se encontravam (Vieira, 2012). Aproveitando a abertura política proposta pelo regime, eles perceberam a necessidade da criação de um partido construído pelos (e para) os trabalhadores, como expresso no seu manifesto de fundação¹¹². Sobre a conjuntura de criação do PT, Iasi (2006, p. 375) aponta que ela só pode ser explicada como um

[...] momento de emergência das lutas sociais que encontrou na retomada da luta sindical e operária um ponto de fusão de classe cuja expressão política foi a formação de um partido que buscava representar estes setores que naquele momento se levantavam em lutas que eram ao mesmo tempo específicas e que confluíam para uma questão maior na medida em que se contrapunham à ditadura, mudando, assim, o caráter da abertura restrita e sob controle que estava nas intenções iniciais dos militares”.

Em seu manifesto de criação, o partido reafirmou o caráter anticapitalista, a independência e a autonomia de classe, assim como o “[...] *compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas*” (PT, 1980), expresso na luta contra a ditadura e na busca pela democratização da sociedade e no funcionamento interno do partido. O caráter de partido de massas – por oposição

¹¹⁰ A proposta de criação do partido tomou corpo a partir de 1978 e, no ano de 1979, são lançados os marcos de criação e sustentação do partido oficialmente fundado em fevereiro de 1980.

¹¹¹ Os movimentos sindicais mobilizaram-se contra a precarização laboral e o regime autoritário e, como resultado, materializou-se uma nova organização sindical, que rompia com o sindicalismo patronal vinculado à ditadura, bem como com as organizações e partidos da esquerda tradicional que se encontravam na clandestinidade, que protagonizou a convergência das lutas políticas setoriais com a agenda democrática para o país. O sindicalismo autêntico confluía demandas por democracia e abertura política com luta contra as precárias condições de vida, estagnação e crise econômica em que o Brasil se encontrava na última década da ditadura civil-militar.

¹¹² Cabe destacar o seguinte trecho do Manifesto de Fundação do PT: “[...] *após prolongada e dura resistência democrática, a grande novidade conhecida pela sociedade brasileira é a mobilização dos trabalhadores para lutar por melhores condições de vida para a população das cidades e dos campos. (...) Mas, tendo de enfrentar um regime organizado para afastar o trabalhador do centro de decisão política, começou a tornar-se cada vez mais claro para os movimentos populares que as suas lutas imediatas e específicas não bastam para garantir a conquista dos direitos e dos interesses do povo trabalhador. Por isso, surgiu a proposta do Partido dos Trabalhadores*” (PT, 1980).

à concepção de partido de quadros comum nos partidos comunistas tradicionais – também era afirmado como um princípio da nova organização política. Assim como nos documentos prévios, também no seu manifesto de fundação o PT anunciou a intenção de participar dos processos eleitorais, no intuito de “[...] fortalecer o desenvolvimento das lutas sociais e acumular forças para um partido dos trabalhadores” (PT, 1980). A participação em eleições e as atividades parlamentares deveriam estar, assim, subordinadas “[...] ao objetivo de organizar as massas exploradas e suas lutas” (PT, 1980).

Nos primeiros anos da década de 1980 o partido iniciou sua atuação efetiva e passou a incorporar importantes setores da sociedade brasileira na luta pela democracia¹¹³. A redemocratização ‘lenta e gradual’ permitiu o registro do PT na justiça eleitoral três anos após sua fundação oficial, com o partido conquistando suas primeiras vitórias eleitorais para executivos municipais (Keck, 2010). Gradativamente, o PT conquistou espaço político e social, e se fortaleceu em diversos setores, consolidando sua condição de movimento de massas. No campo político-institucional, o partido começou a acumular conquistas eleitorais, com destaque para as prefeituras de Diadema e Fortaleza¹¹⁴. Secco (2011) divide esse período inicial de surgimento e consolidação do PT em dois momentos, da sua ‘formação’ (1978-1983) e à ‘oposição social’ (1984-1989), este último associado à atuação na frente suprapartidária que liderou o movimento ‘Diretas Já’. Essa inserção crescente na vida política institucional trouxe mudanças profundas ao Partido dos Trabalhadores (Iasi, 2006) e é no contexto de metamorfoses sofridas pelo partido que a Estratégia Democrática e Popular surge e se consolida.

A ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA E POPULAR

Como já apontado antes, o Partido dos Trabalhadores surgiu procurando superar os limites da Estratégia Democrática Nacional protagonizada pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), em crise desde os anos 1960 (Mazzeo, 2022; Santos, 2007). Criticando a necessidade de aliar-se à burguesia nacional a fim de implantar uma etapa democrática anterior à socialista, o partido pretendia distanciar-se da tradição social-democrata e do socialismo real (Kataoka e Marcassa, 2022). Desde o início de sua constituição, o PT buscou a democratização como discurso e prática

¹¹³ O PT tornou-se uma das mais importantes objetivações no processo de constituição da classe em seu movimento, tornando-se seu maior catalisador a partir de então. O partido, de nítido corte classista e anticapitalista, transformou-se rapidamente em um grande pólo aglutinador, exercendo o efeito de um ‘magneto’ (Coelho, 2005) sobre diferentes setores da classe que se unificavam nas lutas contra a ditadura. Em paralelo ao momento inicial de sua atuação, ocorreu a criação de outras entidades ligadas aos trabalhadores como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), um sinal da reorganização mais ampla que o movimento popular vivia naquele momento. Diante dessa perspectiva, o PT se constituiu como um projeto de luta pelo poder institucional e serviria como anteparo entre a elite tradicional e os movimentos sociais em busca do desenvolvimento nacional.

¹¹⁴ Fortaleza foi a terceira vitória eleitoral do PT em executivos municipais. Na avaliação de Souza, (2015), embora o governo Fontenelle não tenha produzido resultados concretos em termos de políticas públicas, ela introduziu importantes reformas nos serviços sociais e nos sistemas educacionais, além de programas de saúde inovadores, representando uma ruptura com as forças políticas tradicionais que se dividiram no poder local durante um longo período. A administração petista promoveu pouca participação e foi impedida de desenvolver muitos de seus programas devido aos constrangimentos fiscais e às rupturas internas. No entanto, a participação a partir de canais institucionalizados, mesmo que não consolidada, representou o símbolo de um novo ciclo administrativo para o município.

inclusive em instâncias internas ao próprio partido, mantendo coerência com seus princípios norteadores. A incorporação de um amplo espectro de posições distintas resultou em uma estrutura de tendências e correntes partidárias em disputa que, de certa forma, contribuíram para o desenvolvimento de mecanismos democráticos na organização interna do partido (Keck, 2010) e uma das instâncias de participação são os Encontros Nacionais do PT.

O primeiro desses encontros ocorreu em 1981 e até a sua quarta edição, numa leitura geral, o partido procurou amadurecer uma caracterização da sociedade brasileira que pudesse lastrear o caminho a ser seguido (Figueiredo, 2018; Iasi, 2006) e, na periodização formulada por Secco (2011), esse foi o período de ‘formação’. O 5º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado no fim de 1987, é considerado por diversos analistas como um marco no debate estratégico petista, notadamente pelo aprofundamento dos fundamentos teóricos de seu programa, táticas, via e da própria estratégia (Mansur, 2021; Figueiredo, 2018; Iasi, 2006). Foi nesse evento que a configuração estratégica conduzida pelo Partido dos Trabalhadores ganhou sua forma mais acabada¹¹⁵ com a elaboração e aprovação do Programa Democrático e Popular .

Buscando uma elaboração original¹¹⁶, o partido construiu entendimento de que a formação social brasileira havia alcançado um desenvolvimento desigual regional e socialmente e que, conseqüentemente, os setores populares estavam em contraposição aos setores burgueses, daí seu caráter popular (Kataoka, 2018). Essa ideia foi reforçada pelo entendimento de que o Estado brasileiro era autoritário e impermeável à participação dos ‘de baixo’, reforçando o argumento da ‘autocracia burguesa’¹¹⁷, resultaria na necessidade da luta democrática. O pressuposto central era a impossibilidade de realização imediata do socialismo. Portanto, seria necessário acumular forças na apresentação das demandas populares que, organizadas por um programa antimonopolista, anti-imperialista e antilatifundiário se chocariam com o Estado autocrático, podendo levar a uma ruptura ou fortalecimento da sociedade civil que, gradualmente, realizaria um conjunto de reformas capazes de superar o capitalismo. A luta se colocava no terreno da democracia, na combinação de lutas sociais com a participação nas eleições, com a conquista de cargos no executivo, de forma a alterar a correlação de forças, desencadeando reformas radicais e, por consequência, a democracia se tornava meio e fim do socialismo.

Iasi (2016, p. 143) aponta que o fundamento da estratégia adotada pelo PT é a “[...] *combinação de uma série de ações políticas no interior da ordem burguesa que, ao bater na intransigência e na impermeabilidade*

¹¹⁵ Foi nesse evento que a Estratégia Democrática e Popular ganhou sua forma e seus contornos delineados. Entretanto, eles foram esboçados em momentos iniciais da trajetória do partido, notadamente nos 3º e 4º Encontros Nacionais (Figueiredo, 2018; Iasi, 2006). Nesse sentido, importa ressaltar que a EDP não foi formulada a priori, mas trata-se de uma orientação estratégica que foi engendrada pelo conjunto da classe no período de redemocratização a partir da movimentação de um conjunto de forças questionadoras da ordem social.

¹¹⁶ De maneira geral, criticava-se o fato do PCB seguir a orientação da Internacional dos Trabalhadores (conhecida como III Internacional) desconsiderando as especificidades da formação social brasileira e as particularidades do capitalismo que aqui se desenvolveu.

¹¹⁷ Autocracia burguesa é um termo utilizado por intelectuais como Florestan Fernandes e José Paulo Netto para se referirem à ditadura militar brasileira, que foi de 1964 a 1985.

da ordem burguesa incorporar as demandas democráticas não realizadas pela forma particular da revolução burguesa no Brasil, se articulariam corrupturas levando ao socialismo”. Iasi (2017b, p. 307) identificou como elementos principais que embasam a Estratégia Democrática e Popular

“[...] a) uma caracterização do Brasil como tendo um desenvolvimento capitalista no qual se reproduzem desigualdades regionais e sociais e que é marcado pela marginalização dos setores populares do espaço político; b) um Estado Burguês que historicamente assumiu uma feição predominantemente coercitiva e que com a abertura democrática abre a possibilidade de uma real ampliação da política para os ‘de baixo’; c) a impossibilidade de uma passagem imediata ao socialismo o que implica em uma política de acúmulo de forças; d) este acúmulo de forças se fundamenta na organização das demandas populares a serem apresentadas tendo por eixo um programa antimonopolista, anti-imperialista e antilatifundiário que ao se chocar com o caráter autocrático do Estado Burguês levaria a uma ruptura (em uma aproximação), ou que devido ao fortalecimento da sociedade civil poderia levar gradualmente a um conjunto de reformas que superariam o capitalismo (em outra); e) o terreno desta luta seria o da democracia e os principais instrumentos seriam as lutas sociais e a participação nas eleições que combinadas levariam, numa determinada alteração na correlação de forças, a chegar a pontos institucionais que poderiam desencadear as reformas radicais”.

Brito (2015, p. 3) aponta que essa estratégia está fundada em dois pilares essenciais, sendo eles:

“[...] a construção de um longo processo de acúmulo de forças através de amplos movimentos de massas que pressionassem a estrutura social ‘de baixo para cima’ por bandeiras de radicalização democrática, por reformas que ampliassem os direitos políticos e sociais da grande maioria da população; e [...] uma frente eleitoral-institucional que fosse capaz de viabilizar a ocupação de posições no interior do Estado, de modo que, a partir da representação parlamentar e da direção de instâncias do Executivo, a pressão extra-institucional se materializasse na condução das políticas de governo”.

Também buscando uma síntese, Iasi *et al.* (2019, p. 17) indica que essa estratégia se caracteriza por

“[...] a) a indicação de supostas incompletudes no desenvolvimento capitalista brasileiro, materializadas, por exemplo, na existência de profundas desigualdades regionais e da marginalização dos setores populares dos espaços políticos; b) a suposição de que elas teriam de ser resolvidas para que se pudesse eventualmente pautar uma proposta de transição socialista; c) a afirmação, no sentido de resolver o problema da transição, de um programa antilatifundiário, anti-imperialista, antimonopolista; d) a aposta no acúmulo progressivo de forças dos trabalhadores, através de sucessivas vitórias parciais em dois planos, o dos movimentos sociais e o da ocupação de espaços na institucionalidade propriamente estatal; e) a organização da ação política em torno da bandeira do fortalecimento da democracia política e econômica, e das instituições que a encarnassem”.

Iasi (2017a, p. 305) indica quatro aspectos centrais que fundamentam essa estratégia, sendo eles:

“[...] a) a centralidade da questão democrática; b) a convicção segundo a qual o processo de democratização aberto pela crise da ditadura alterou a correlação de forças e permitiu a consolidação de uma sociedade civil forte; c) uma concepção ‘ampliada’ de Estado na qual uma correlação de forças poderia imprimir uma direção política ao estado, que não poderia mais ser visto como ‘comitê executivo dos interesses burgueses’, mas como síntese da luta entre as classes; d) a possibilidade de reformas radicais produzirem ‘gradualmente’ mudanças estruturais que levariam à superação do capitalismo”.

O INVENTÁRIO DA ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA E POPULAR

Diante do entendimento de que ocorreu o fim de um ciclo, diversas pesquisas têm realizado um balanço crítico da Estratégia Democrática e Popular. Esse inventário¹¹⁸ é resultado da

¹¹⁸ Destacamos aqui apenas alguns poucos elementos que julgamos essenciais para o entendimento geral do que tem sido esse inventário e que se relacionam com a discussão que será feita mais adiante sobre o ciclo institucional da Reforma Urbana. A nota de rodapé 97 lista alguns dos trabalhos que compõem o inventário da Estratégia Democrática e Popular.

compreensão do esgotamento dessa estratégia, sobretudo após a realização no seu ponto mais desenvolvido, a ocupação do governo federal de 2003 até a sua brusca interrupção em 2016. Há, por parte desses trabalhos, um esforço em distanciar-se do entendimento de que os governos petistas “[...] não são propriamente a expressão da estratégia democrática democrática popular, mas evidência de seu abandono em nome de um pragmatismo político que visa a mera permanência no governo” (Iasi, 2016, p. 142). Essa leitura parcial deriva fundamentalmente de duas percepções, conforme Iasi (2016, p. 142-143) indica: “[...] o abandono dos eixos programáticos centrais (antimonopolista, antilatifundiário e anti-imperialista) e a conformidade nos horizontes da ordem capitalista, abandonando a meta estratégica socialista pela mera democratização da sociedade atual”.

Ainda que isso tenha ocorrido, é preciso compreender que uma estratégia não pode ser confundida com um programa ou a afirmação dos limites da ação imediata (Iasi, 2016). Entende-se que a chegada do Partido dos Trabalhadores ao executivo federal realizou uma das possibilidades de desdobramento da estratégia capitaneada por esse partido (Iasi *et al.*, 2019). Nesse sentido, Martins *et al.* (2014, p. 378) consideram que “[...] a Estratégia Democrática e Popular foi plenamente desenvolvida nos três sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores” e que ela “[...] não foi abandonada, nem traída, nem rebaixada”, mas “[...] realizada em condições para as quais suas contradições internas apontavam”. Nesta avaliação, Iasi (2017b, p. 144) informa que

“[...] os acontecimentos que materializariam esse devir projetado não ocorrem pelo abandono do desenho geral da estratégia, mas num momento de seu desenvolvimento. Esperava-se que a luta pelo programa democrático popular acumulasse forças em duas direções: na formação de um amplo movimento de massas de caráter socialista e na ocupação de espaço institucionais, criando as condições para chegar ao Poder Executivo Federal e desencadear um conjunto de reformas democráticas que, diante da impermeabilidade da ordem burguesa em implementá-las em sua completude, levaria à ruptura e ao início da construção socialista”.

Iasi (2017b, p. 145) argumenta ainda que houve descaracterizações e deformações da estratégia, mas que elas seriam as “[...] distinções entre a intenção política original e sua objetivação madura na situação de governo”. Na avaliação do autor, “[...] a forma assumida não é mera objetividade inescapável; havia outras possibilidades de objetivação da Estratégia Democrática e Popular” e que as opções políticas do PT no governo “[...] acabaram por conformar uma alternativa muito rebaixada dessa estratégia adotada”. O ponto-chave desse rebaixamento da radicalidade potencial da estratégia seria a opção pela governabilidade pelo alto. Segundo Iasi (2017b, p. 145),

“[...] a opção pela governabilidade pelo alto se dá não como uma peça fora da estratégia, mas como um elemento plenamente coerente com seu desenho geral. O projeto democrático deveria respeitar as regras do jogo e a comprovação da seriedade dessa opção começaria pelo respeito às instituições e seu funcionamento dito ‘normal’. O respeito às regras do jogo não se limita ao ordenamento político e jurídico existente, mas também aos fundamentos econômicos da ordem burguesa, desde aqueles conjunturais, [...] até dimensões mais fundamentais, como a propriedade privada e a economia de mercado”.

Iasi (2017b, p. 146) informa que essa postura [...] daria estabilidade ao governo petista para que seguisse o acúmulo de forças para a hipotética futura retomada do programa antimonopolista, anti-latifundiário e antiimperialista”. Tendo por centro o exercício do governo, o acúmulo de forças, continuaria através

da implementação de políticas sociais compensatórias, valorização do salário mínimo e relativa manutenção dos níveis de emprego. Contudo, as bases da democracia de cooptação e do governo de pacto social se deterioraram e o primeiro e mais evidente sintoma desse fato foram as manifestações de 2013, que indicavam “[...] *problemas em um dos principais triunfos do PT na relação com a ordem burguesa, ou seja, a eficiência do apassivamento*” Iasi (2017b, p. 148). Conforme visto, o PT e o conjunto de forças e movimentos sociais da classe trabalhadora seriam organizados e o acumulariam forças via ‘metáfora da pinça’ – pressão pacífica de massas através dos movimentos sociais por um lado e ocupação de espaços institucionais pelo partido, por outro –, o que conduziria à progressiva democratização da sociedade e do Estado. Sobre esse aspecto, Iasi, (2014, p. 46) avalia que

“[...] o caminho escolhido pelo ciclo do PT e sua estratégia desarmou a classe trabalhadora e sacrificou sua independência pela escolha de uma governabilidade de cúpula na qual a ação política organizada da classe jamais foi convocada. O resultado do governo de coalizão de classes promovido pelos governos petistas não foi o esperado, isto é, um acúmulo de forças que diante da impossibilidade de uma alternativa socialista, deveria gerar uma democratização que prepararia terreno para futuros avanços. O acordo com a burguesia na cúpula produziu na base social uma reversão na consciência de classe e uma reflexão conservadora no senso comum”.

Iasi (2017b, p. 146-147) reforça seu argumento, indicando que o pragmatismo petista produziu dois efeitos principais. São eles:

“[...] o apassivamento do segmentos mais atuantes da classe trabalhadora e o isolamento e a estigmatização das posições de esquerda que resistia ao pacto e ao governo de conciliação de classes. O resultado geral do processo é oferecer as condições para o estabelecimento daquilo que Florestan Fernandes [...] denominou de ‘democracia de cooptação’, isto é, o caminho pelo qual a burguesia poderia incorporar segmentos sociais à ordem capitalista nos limites estreitos de um capitalismo dependente e da forma particular da revolução burguesa no Brasil, isto é, oferecendo muito pouco em troca da anuência dos trabalhadores em manter a sociedade capitalista, abdicando de formas mais avançadas de luta da perspectiva revolucionária socialista”.

Iasi (2006), avaliando o desenvolvimento das formulações do PT desde a sua fundação até o momento que chegou ao governo – assim como o período de gênese, desenvolvimento e auge da estratégia por ele capitaneada – observa que ocorreu uma “[...] *lenta mais [sic] evidente metamorfose que transita, em termos gerais, de uma postura de negação da ordem burguesa ao acomodamento nos limites dessa ordem*” (Iasi, 2017b, p. 307), com a vitória eleitoral para o executivo federal em 2002 tendo consagrado a inflexão estratégica (Iasi, 2015). A esse respeito, Iasi (2015, p. 310) pontua que “[...] *ainda que essa formulação tenha cumprido um papel importante na dinâmica da luta de classes e tenha significado um poderoso instrumento de mobilização, luta e organização dos trabalhadores que refletiu em patamares significativos na constituição de uma consciência de classe [...], seu desfecho produziu algo muito distinto daquilo que se esperava*”. Iasi (2017b, p. 144-145) conclui que

“[...] o pragmatismo, a aliança com a burguesia monopolista, o abandono dos eixos centrais do programa democrático popular em nome de uma mera democratização da sociedade e do Estado burguês e, por fim, a restrição do horizonte da ação governamental aos marcos intransponíveis da ordem econômica e política burguesa, são expressões da adequação – e consequente da deformação – da Estratégia Democrática Popular às condições reais de exercício do poder governamental”.

Outro ponto que merece destaque sobre as análises realizadas neste inventário é a relação entre as estratégias hegemônicas nos dois ciclos históricos das esquerdas nacionais. Como já tratado, a Estratégia Democrática e Popular surgiu como negação histórica da Estratégia Democrático-Nacional e alguns de seus principais fundamentos¹¹⁹. No entanto, apesar da tentativa de distinção da estratégia petista em relação à pecebista, elas encontram alguns elementos em comum, como a constatação da impossibilidade de uma alternativa socialista, a constatação de ‘tarefas democráticas em atraso’ e certa incompletude do desenvolvimento capitalista (Iasi 2017b). A distinção seria que, enquanto o PCB propunha uma etapa nacional em aliança com a burguesia como momentos necessários antes de uma revolução proletária, o PT parece apontar para a reformas democrático-populares, um campo, portanto, popular com uma centralidade classista (Iasi, 2017b). Contudo, “[...] a estratégia democrático-popular apresentou-se como uma superação precária e insuficiente da estratégia anterior, correndo o risco de reapresentá-la de maneira deformada e não superá-la de fato” (Iasi, 2016, p. 143).

Quanto ao inventário da Estratégia Democrática e Popular, cabe ainda apontar, dentro do conjunto de trabalhos que tem buscado realizá-lo, a existência de dois grandes grupos classificados a partir dos seus objetivos analíticos. Um primeiro – já bastante referenciado ao longo deste manuscrito – analisa essa estratégia de forma ampliada, buscando identificar suas bases teóricas no sentido de compreender os elementos e os sentidos da atuação das esquerdas nacionais nos diferentes ciclos históricos. Um segundo grupo, imbricado ao primeiro e usando chaves analíticas semelhantes e caminhos teórico metodológicos afins, discute as expressões da realização dessa estratégia em determinados e diferentes setores da sociedade, associados a direitos constitucionalizados e políticas sociais. É possível identificar trabalhos que discutem a educação (Kataoka, 2018; Silva, 2017), a saúde (Menezes, 2016; Dantas, 2014), a assistência social (Sousa, 2021), a movimento antimanicomial (Albrecht, 2019), o sindicalismo (Souza, 2017), a participação social (Diefenthaler, 2018), o jornalismo (Guimarães, 2015), o saneamento (Murtha, 2016) e o movimento LGBTQIA+ (Coletivo Lgbt Comunista, 2020). No entanto, o urbano – e a habitação, em especial, como um de seus componentes – tem sido pouco abordado usando essa chave interpretativa, restando uma lacuna ou uma possibilidade analítica¹²⁰. Decorre a importância de se buscar uma discussão sobre os pontos de convergência e as conexões entre a Estratégia Democrática e Popular conduzida pelo Partido dos Trabalhadores e a luta por uma Reforma Urbana.

¹¹⁹ Como já apontado anteriormente, a necessidade de uma etapa (ainda) burguesa da revolução brasileira; a efetivação desta etapa em aliança com a burguesia nacional; e um programa que se supunha antiimperialista e antifeudal, nacional e democrático.

¹²⁰ Arantes (2020), Burnett (2020), Abreu (2015) e Costa (2012) são os trabalhos identificados que discutem a questão urbana em diferentes escalas e chaves analíticas usando ou fazendo referência – ainda que de forma pontual – às bases teóricas e conceituais da Estratégia Democrática e Popular.

A REFORMA URBANA E A ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA E POPULAR

Conforme já tratado em outras passagens deste manuscrito, é possível observar um imbricamento entre a ‘questão urbana’ brasileira e o surgimento e a atuação do Partido dos Trabalhadores. Dentre os novos ‘atores que entram em cena’, compondo a ‘confluência de lutas sociais’ que deu origem ao partido, estão os sujeitos coletivos que naquele momento lutavam pela expansão dos direitos sociais no período da transição brasileira à democracia (Keck, 2010). A luta pelo ‘direito a ter direitos’ (Dagnino, 1994) que caracterizou as décadas de 1970 e 1980 colocou a construção da cidadania no centro das reivindicações e da atuação dos movimentos sociais urbanos no período. As mobilizações sociais por eles realizadas abriram caminho para conquistas, notadamente no âmbito legal, em relação à formulação e regulamentação de leis que buscaram garantir o direito à moradia e à terra e o direito à participação no debate sobre políticas públicas, como as urbanas e as habitacionais.

Foi no mesmo período em que o Partido dos Trabalhadores surgiu que os direitos urbanos emergiram como objeto de diferentes discursos, colocando em questão tanto uma reforma do Estado quanto uma justiça social (Naback, 2019). Buscando a genealogia da ideia de Reforma Urbana, Naback (2019), aponta para o entrecruzamento de duas diferentes práticas e linhas discursivas que ganharam força a partir do final dos anos 1970. Uma delas, referenciada como ‘humanista’, vinculou-se ao campo social de atuação da Igreja Católica, com inclinação progressista e promovido nessa época com apoio do episcopado¹²¹, e que tiveram na articulação entre movimentos e entidades de classe que, posteriormente, criaram o Movimento Nacional de Reforma Urbana em 1985. A outra linha discursiva que compôs a ideia de Reforma Urbana, tratada como ‘marxista’, consistiu no pensamento sobre a formação do urbano no Brasil, tendo destaque os trabalhos desenvolvidos principalmente por dois centros de pesquisas de São Paulo¹²². Integrantes destas duas linhas discursivas, individual ou coletivamente, atuaram na construção do partido e/ou das lutas por uma Reforma Urbana.

Essa relação entre a luta por uma Reforma Urbana e o Partido dos Trabalhadores – considerando a forma e a relevância assumida pela temática urbana na trajetória histórica do partido – pode ser dividida em três momentos principais, conforme formulação de Costa (2012). O primeiro é entre a fundação do partido (1980) até a realização do 5º Encontro Nacional (1987), correspondendo a

¹²¹ A Igreja Católica teve um importante papel na década de 1970 na retomada da discussão sobre direitos humanos, Estado e democracia.

¹²² Naback (2018) destaca as pesquisas desenvolvidas principalmente por dois centros de pesquisas de São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Nesses lugares, foram produzidas análises sobre a ‘questão urbana brasileira’, a larga pobreza e precariedade nas cidades e o papel do Estado no processo de “espoliação” do trabalhador urbano. Essas formulações serviram de base para outras pesquisas sobre a renda urbana e sobre o problema da habitação, influenciando também na construção de um discurso urbanístico crítico que vai estar presente nas campanhas por Reforma Urbana. Além de construir análises propriamente urbanas que refletiram o processo de industrialização em cidades do capitalismo periférico, alguns professores vinculados a essas instituições tiveram uma atuação mais política, acompanhando a campanha pela inserção da Constituição de 1988 do capítulo destinado à Política Urbana – por exemplo, Ermínia Maricato que defendeu a Emenda Popular da Reforma Urbana no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte (Arantes, 2009; Bassul, 2005).

um momento anterior à construção do Programa Democrático Popular e quando a temática urbana ainda se apresenta como uma questão secundária no interior do partido. O segundo momento é entre a campanha presidencial de 1989 até a conquista eleitoral da Presidência da República em 2002. Com a Estratégia Democrática e Popular formulada e a chegada do partido ao poder executivo em mais de três dezenas de municípios – incluindo São Paulo, Vitória e Porto Alegre – a questão urbana adquiriu um outro status. O terceiro momento ocorre a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e a questão urbana ingressando na institucionalidade e reforçando o argumento da ocorrência de um ciclo institucional da Reforma Urbana. Nesse momento, as ideias, as experiências e as práticas acumuladas na luta por uma Reforma Urbana – e defendidas por diversos sujeitos, principalmente pelo FNUR – passa a ser o discurso de referência na condução das políticas desenvolvidas pelo Ministério das Cidades¹²³.

1.1.3 CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA

O OCASO DO CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA

Assim como sucedeu com os ciclos dos governos progressistas latinoamericanos e da Estratégia Democrática e Popular, a segunda década do século XXI também situa temporalmente o fim do ciclo institucional da Reforma Urbana. Foi a extinção do Ministério das Cidades em 2018 – recriado em 2023 no terceiro mandato presidencial de Lula – que marcou, temporal e simbolicamente, o efetivo fim desse período que representa importante ponto de inflexão nas políticas habitacionais (e urbanas) do país¹²⁴. Segundo Cardoso e D’Ottaviano (2021, p. 12), a chegada do PT à Presidência da República possibilitou “[...] *um novo campo para o debate e para a implementação da política urbana no país*”. Nessa linha argumentativa, Cardoso (2017, p. 2) afirma que “[...] *os anos 2003-2016 representaram um momento excepcional do ponto de vista da adoção de políticas que buscavam combinar crescimento econômico com ações redistributivas*”. Santos Junior *et al.* (2020, p. 5) argumentam que a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal marcou o início de “[...] *um ciclo de desenvolvimento social e político em que começa a ser construída uma nova política urbana*”.

¹²³ Na avaliação de Santos Junior (2009), a conjuntura aberta pela eleição do presidente Lula (2003) permitiu que as ideias nucleares da reforma urbana fossem “[...] *materializadas em plataformas da reforma urbana elaboradas pelo FNUR*”. Em continuidade, o autor explica que estas “[...] *não se restringiram a propostas vinculadas aos espaços institucionais, mas também abrangeram campanhas educativas dirigidas à sociedade, capacitação de agentes sociais, mobilizações sociais, e organização de fóruns e redes regionais de reforma urbana*”.

¹²⁴ Se esse ciclo se encerra, quando isso ocorre, quais seriam seus marcos e quais os possíveis desdobramentos, são questões importantes que estão em debate. Existem diferentes leituras sobre os marcos temporais que definiriam o fim do ciclo mais recente de lutas em torno da questão urbana no Brasil. Cabe destacar, conforme mencionado, que um ciclo histórico não se encerra em uma data ou momento preciso. O ponto em comum sobre o fim do ciclo recente de lutas em torno da questão urbana é o período vinculado à experiência do Partido dos Trabalhadores no executivo Federal, por vezes tratado como ‘ciclo lulista’ (Cardoso e D’Ottaviano 2021, p. 16). Ao longo desse período, são apontados momentos importantes que demarcariam o fim do ciclo, como a própria eleição de Lula e sua chegada ao executivo federal em 2003, o desmonte do Ministério das Cidades e sua entrega a partidos de direita em 2005, a criação e a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida a partir de 2009, as Jornadas de Junho de 2013, o golpe parlamentar de 2016 ou a extinção do Ministério das Cidades em 2018. Conforme já destacado em outros momentos, Maricato (2011) argumenta que mais um ciclo da Reforma Urbana se encerrou quando o Partido dos Trabalhadores ocupou o executivo federal.

O encerramento desse ciclo ocorreu na conjuntura de uma crise urbana multidimensional que está associada “[...] às reformas neoliberais recentes e à ampliação do conservadorismo-autoritário na gestão pública que acarretaram o desmonte de estruturas estatais e das políticas sociais e urbanas; e a reversão dos avanços institucionais-legais de âmbito federal, relacionados ao desenvolvimento urbano” (Moraes e Miranda, 2022). O Fórum Nacional da Reforma Urbana, fazendo um diagnóstico do período recente, afirma que “[...] estamos diante da desconstrução do direito à cidade, expressa no desmonte de conquistas sociais alcançadas ao longo das últimas décadas, no avanço da intolerância e da violação dos direitos humanos, e nos retrocessos no campo da democracia e da participação social nas políticas públicas” (Santos Junior et al., 2020, p. 5). Há uma percepção coletiva de que a política urbana e as cidades brasileiras têm sofrido sérios e graves retrocessos e que mais um ciclo de lutas em torno da questão urbana se encerrou. Segundo Cardoso (2017, p. 2), “[...] os acontecimentos que se precipitaram ao longo do ano de 2016 parecem indicar o fim de um ciclo”. Maricato (2018) indica que “[...] tínhamos um ciclo virtuoso produzindo políticas inovadoras. Esse ciclo se rompe exatamente no momento em que o Ministério das Cidades é criado”.

O INVENTÁRIO DO CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA

O fechamento de um ciclo da Reforma Urbana – assim como o conjunto de efeitos deletérios observados nas cidades decorrentes da conjuntura em que ocorreu – tem sido apontado por diversos sujeitos, incluindo alguns que historicamente atuaram na questão urbana. Diante de um sentimento compartilhado de que vivemos um período em que ciclos históricos findam¹²⁵, tem se realizado de forma coletiva – mas não sistemática – um balanço ou inventário do ciclo institucional da Reforma Urbana. Eventos de diferentes formatos, estudos e pesquisas em múltiplos campos temáticos e diversos tipos de produções – artigos, teses, textos jornalísticos, *lives* e *podcasts* – foram (e vêm sendo) desenvolvidos e produzidos buscando realizar análises, discussões, críticas e avaliações sobre esse período.

Em 2022, um seminário chamado ‘As Cidades no Projeto de Reconstrução e Transformação do Brasil’ foi realizado pelo Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPP) de Cidades da Fundação Perseu Abramo, ligada ao Partido dos Trabalhadores¹²⁶. O evento buscou apresentar o capítulo referente às políticas urbanas do ‘Projeto de Reconstrução e Transformação do Brasil’, uma proposta de políticas públicas de âmbito nacional formulado por aquele *think tank*. Dentre outros temas, foi discutido Reforma Urbana, justiça espacial, moradia, democracia e participação social. Dentre as mesas que compuseram o seminário, duas debateram ‘A centralidade das cidades no projeto de reconstrução nacional’ e ‘Cidades mais justas: reforma urbana e moradia’. Participaram do evento alguns dos principais nomes ligados à questão urbana nacional, dentre os quais Ermínia Maricato que, na ocasião, reivindicou ‘a reconstrução da democracia brasileira passando

¹²⁵ Ver notas de rodapé 76 e 97.

¹²⁶ Instituição criada em 1996 e vinculada ao Partido dos Trabalhadores, cujo objetivo é funcionar como espaço, fora das instâncias partidárias, para desenvolvimento de atividades como reflexão política e ideológica, promoção de debates, estudos e pesquisas.

pela cidade'. Em sua análise, ela destaca que *'fomos engolidos pela institucionalidade'* e que *'apenas lutar no espaço institucional não é suficiente'*. Ao realizar um balanço crítico, ela faz um resgate e aponta a trajetória do percurso de sujeitos e suas lutas que *'resultou na conquista deste último ciclo democrático que se encerra em 2016'* (Maricato, 2022, informação verbal).

Em 2020, o Fórum Nacional da Reforma Urbana publicou o 'Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades', buscando apontar *"[...] violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas"* (Santos Junior *et al.*, 2020). Segundo o documento, o país encontra-se diante de uma inflexão conservadora com significativos impactos na gestão democrática das cidades e, para o FNRU, a política urbana e as cidades brasileiras sofreram sérios e graves retrocessos, em especial com a extinção do Ministério das Cidades. Esse é considerado o principal marco do processo de desmonte de políticas urbanas e habitacionais implementadas nas duas primeiras décadas do século XXI. O documento traz *"[...] um balanço preliminar e exploratório do 'desmonte' da política habitacional que se segue ao golpe parlamentar e ao impeachment"*, com a ressalva de ser realizado *"[...] ainda no calor dos acontecimentos, o que constringe o distanciamento que permitiria uma análise mais precisa"* (Santos Junior *et al.*, 2020, p. 22).

O I Fórum Nacional BrCidades¹²⁷ foi realizado em 2018, buscando reunir os acúmulos produzidos por pesquisadores e profissionais e as experiências construídas socialmente em práticas de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. O evento reuniu diversos segmentos sociais, dentre eles pesquisadores, movimentos sociais, ONGs, entidades profissionais e figuras públicas com um duplo objetivo: *'avançar no diagnóstico sobre as contradições urbanas recentes'*, mas também apontar possibilidades e abrir pautas para *'um novo ciclo de democratização das cidades e retomar o protagonismo dessas na cena política brasileira'*. Em suas análises e debates, o fórum apontou que *"[...] as lutas sociais e institucionais pela Reforma Urbana resultaram num arcabouço legal e institucional avançado, que, entretanto, não venceu os desafios de garantir o direito à cidade para a maioria da população urbana no Brasil"*. Discuti-se ainda a importância de reconhecer que o país não superou *"[...] a extrema desigualdade sócio-espacial historicamente arraigada, mesmo no ciclo democrático redistributivo recente, marcado pela volta do investimento público nas cidades"* (BR CIDADES, 2018).

Em 2017, ocorreu uma mesa no bienal Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur)¹²⁸ que juntou importantes pensadores das cidades para realizar um balanço e discutir perspectivas após trinta anos de lutas e

¹²⁷ A rede 'BrCidades – Um Projeto para as Cidades do Brasil' foi criada em 2017 durante encontro da Frente Brasil Popular, esta formada por movimentos sociais, instituições de classe, intelectuais, parlamentares e dirigentes e correntes de partidos considerados de esquerda, dentre os quais o Partido dos Trabalhadores. Surgiu em 2015, durante a crise na sociedade brasileira que levou ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff, e se constituiu como pólo de resistência por direitos e democracia no Brasil. O BrCidades consiste numa espécie de extensão da Frente Brasil Popular voltada para tratar das questões urbanas.

¹²⁸ A Anpur é a principal associação de estudiosos e pesquisadores no campo do planejamento urbano e regional. A mesa ocorreu no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, em São Paulo, em maio de 2017. Foi uma Sessão Livre intitulada 'Da Reforma Urbana ao Minha Casa, Minha Vida: balanço e perspectivas após 30 anos de lutas e políticas urbanas' e reuniu nomes como Raquel Rolnik, Nabil Bonduki e Carlos Vainer.

políticas urbanas. Os participantes apontaram que o golpe jurídico-parlamentar que interrompeu o ciclo de governos de coalizão liderados pelo Partido dos Trabalhadores encerrou um período de mais de três décadas que teve como marco inicial o despertar das lutas operárias e populares do final dos anos 1970. Para os analistas que compuseram a mesa, as reformas constitucionais e legais em curso naquele momento eram uma expressão visível da crise e do esgotamento do período histórico transcorrido desde o início da ‘transição democrática’. Naquela ocasião, uma das perguntas que pautou o debate foi “[...] *qual o lugar e papel das lutas e políticas urbanas ao longo do período histórico que parece se encerrar?*” (Vainer *et al.*, 2017).

Também em 2017, em caderno que trata sobre o urbano, o Projeto Brasil Popular¹²⁹ afirmou que o Brasil vivia o fim de um ciclo. O documento questionou as razões e causas do declínio do ‘ciclo virtuoso’ e da derrota da ‘Plataforma da Reforma Urbana’. Também trouxe um conjunto de questionamentos que configuram uma análise crítica do período recente, dentre as quais destacamos: “[...] *Porque os ‘Planos Diretores Participativos’ (...) não garantiu [sic] mudança significativa da desigualdade urbana? Porque a Plataforma da Reforma Urbana, que tinha a questão fundiária como central, foi derrotada, em que pese a conquista do arcabouço legal avançado? Quais as causas do declínio do ‘ciclo virtuoso’ da política urbana implementada por prefeituras municipais a partir dos anos 80?*”. O documento reivindicou a necessidade de ‘retomar um projeto para as cidades’ que ‘deve ser antecedido da reflexão crítica sobre a experiência recente’.

Também compondo o balanço crítico sobre o período recente, Arantes (2017; 2014; 2012) reforça a ideia de que estaríamos diante do fim de um ciclo ao realizar análise crítica das recentes políticas urbanas e habitacionais. O autor afirma que a “[...] *Reforma Urbana [...] viveu um ciclo no período da redemocratização e da Nova República que parece ter se esgotado*” (Arantes, 2017). Ao analisar a primeira década de vigência do Estatuto da Cidade e seus resultados práticos, Arantes (2012) indica que eles são “[...] *o atestado de óbito da promessa de Reforma Urbana que não se realizou*”. Nesse sentido, ele lança a ideia de que o que se realizou foi uma ‘(anti) Reforma Urbana’ e aponta para a necessidade de construção de um novo ciclo de lutas nas cidades. Fazendo referência ao trabalho de Maricato (2011), o autor indica que nele “[...] *está presente a ideia de que a gente completou um ciclo de Reforma Urbana, que ele se encerrou*” e que a autora aponta para o “[...] *encerramento do ciclo democrático popular do pensamento sobre a reforma Urbana*” (Arantes, 2012). Em sentido crítico e conclusivo, Arantes (2017) argumenta que “[...] *o ciclo institucional, de leis, instrumentos, conselhos, fundos, sistemas etc. se realizou e não foi capaz de transformar nossas cidades em espaços mais justos, vivíveis e sustentáveis*”.

¹²⁹ O Projeto Brasil Popular é um coletivo formado por intelectuais, acadêmicos, militantes dos movimentos populares e trabalhadores com experiência em gestão de políticas públicas e com conhecimento em diversas áreas; a partir da consolidação do *impeachment* de 2016. Possui estreita ligação com a Frente Brasil Popular e tem se constituído como espaço de debate e reflexão “*para discutir saídas para a crise atual do país*”. Foram produzidos materiais sobre 31 temas, distribuídos em quatro eixos e em vários Grupos de Trabalho que debatem e aprofundam diagnósticos setoriais e elaboram propostas para a formulação de um projeto popular para o Brasil. Um dos resultados são os Cadernos de Textos para Debate. Destacamos aqui o GT de Cidades que produziu o conteúdo “*BrCidades: um projeto para as cidades do Brasil*”, sob a coordenação de Erminia Maricato e Karina Leitão (Projeto Brasil Popular, 2017).

A HIPÓTESE DO FIM DO CICLO DA REFORMA URBANA

Antes mesmo do Partido dos Trabalhadores completar uma década no comando do governo federal, uma importante intelectual, urbanista, ativista, pesquisadora do urbano e com histórico vínculo com aquele partido publicou um livro em que discute ‘o impasse da política urbana no Brasil’ (Maricato, 2011)¹³⁰. Nessa obra, a autora procurou articular suas análises ao reconhecimento da existência de um ciclo político da Reforma Urbana que teria se iniciado com a “[...] constituição de um vigoroso movimento nacional que unificou as demandas e lutas pelo Direito à Cidade, concomitantemente à luta contra a ditadura e democratização do país” (Maricato, 2011, p. 9-10). Esse ciclo teria obtido – na sequência da eleição de ‘governos municipais democráticos e populares’ – significativas conquistas legais, como o capítulo constitucional que trata da política urbana e o Estatuto da Cidade, e institucionais, como a criação do Ministério das Cidades.

Formulando uma síntese crítica sobre as políticas urbanas e habitacionais implementadas na primeira metade do século XXI, a autora aponta que elas passaram a enfrentar importantes desafios, entendidos como componentes de um impasse urbano. Argumenta-se que o avanço no marco regulatório, na construção de políticas e no desenho institucional sobre cidades não significou a diminuição das desigualdades urbanas. O ocaso do ‘ciclo virtuoso’ começou a ganhar forma com “[...] o declínio, a perda de ofensividade e a fragmentação dos movimentos sociais reunidos sob a bandeira da Reforma Urbana” e com a “[...] perda de centralidade da questão da terra urbana, ou do direito à cidade” (Maricato, 2011, p. 10). Segundo a urbanista, as possibilidades de conquistas dos movimentos sociais ligados à questão urbana ‘bateram no teto’ muito em função deles terem ocorrido no âmbito jurídico e institucional; e as originais experiências democráticas e populares parecem ter se esgotado. Como síntese analítica, Maricato (2011, p. 28) conclui que “[...] a evidência insofismável é de que as cidades continuam piorando e a questão fundiária, que ocupa a centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há mais de meio século não avançou de forma significativa”.

Essa publicação é emblemática por alguns aspectos. O primeiro é a sua data de publicação, pouco tempo depois do fim do segundo mandato de Lula, quando o presidente possuía elevados índices de aprovação popular, e exatamente uma década após o Estatuto da Cidade – ou a lei da Reforma Urbana – ter sido sancionado. O segundo é a ideia trazida no livro de um ‘impasse urbano’. Partindo da análise das transformações estruturais do capitalismo brasileiro no fim da primeira década de XXI, há a compreensão que mesmo diante de conquistas jurídico-institucionais, as cidades e as políticas urbanas brasileiras encontravam-se diante de limites e desafios. O terceiro aspecto é a participação da autora no governo Lula como secretária-executiva do Ministério das Cidades na gestão Olívio Dutra, na sequência de ter atuado no governo de transição e na formulação das propostas que embasaram a criação desse ministério¹³¹. O quarto aspecto é que a

¹³⁰ Trata-se de uma coletânea de artigos que conta com a republicação de uma série de textos escritos pela autora sobre temas diversos em diferentes momentos.

¹³¹ Ermínia Maricato foi assessora da Articulação Nacional do Solo Urbano e obteve destaque nas discussões sobre as questões urbanas, participando intensamente de diversas mobilizações da luta por uma Reforma Urbana ao longo dos anos 1980 e 1990,

formulação da ideia de impasse urbano, que dá nome ao livro, ocorre antes das jornadas de junho de 2013, eventos que para muitos analistas são o ponto de inflexão do ciclo lulista.

Contudo, essa obra tem como elemento mais importante a formulação de maneira mais aprofundada e a difusão da ideia do fim de um ciclo. Três anos antes essa hipótese já havia sido aventada quando Maricato (2008, p. 20) afirmou que “[...] *as mudanças globais, a crise política e partidária no mundo, o governo Lula com seus avanços e recuos, e a história recente das lutas urbanas no Brasil sugerem que estamos no fim de um ciclo*”. Organizando argumentos para a constatação de um impasse da política urbana que se manifesta na deterioração das condições de vida nas cidades, a autora argumenta que “[...] *acabou-se um ciclo que prenunciava reformas urbanas, em especial a reforma fundiária e imobiliária*” (Maricato, 2011, p. 9). Sobre a ideia do fim de um ciclo, a autora acrescenta que

[...] a ditadura promoveu, com o golpe militar de 1964, o fim de um ciclo de luta pela reforma Urbana, patrocinado especialmente por arquitetos progressistas. [...] De forma bem diferente, sem a repressão direta, mas ao contrário, ampliando a participação social, o governo Lula (e especialmente o capitalismo global) marca o fim de outro ciclo sobre o mesmo tema, que foi patrocinado, durante duas décadas, por um amplo arco de forças sociais”. (Maricato, 2011, p. 15).

AS PERIODIZAÇÕES DA REFORMA URBANA

Considerando a hipótese formulada – inicialmente por Maricato (2008), mas que ganhou maior visibilidade com Maricato (2011) – de que mais um ciclo da Reforma Urbana se encerrou, é preciso observar e compreender a trajetória histórica e quais outros ciclos compõem a luta por cidades mais justas, mais democráticas e menos desiguais no Brasil¹³². De maneira geral, a história do que se convencionou chamar por Reforma Urbana tem sido contada a partir de momentos que compõem uma longa trajetória – com marchas e contramarchas – permeada de mudanças na dinâmica dos sujeitos, das ideais e das práticas inseridos nessa luta. Diversos estudos e estudiosos do urbano¹³³ buscaram resgatar e apresentar esse percurso histórico, indicando as diversas formas como a sociedade civil se mobilizou em relação ao Estado e quais as respostas dadas às demandas habitacionais e urbanas. Na sequência, apresentamos algumas dessas periodizações formuladas no sentido de compreender a história da Reforma Urbana¹³⁴.

Em trabalho recente, Bonduki (2018) e outros autores discutem a luta pela Reforma Urbana no Brasil a partir de quatro momentos históricos principais. O primeiro compreende do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana e remete às tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. O segundo corresponde à política urbana promovida no âmbito federal entre o período que se inicia com o governo militar em 1964 e a volta da democracia em

inclusive tendo feito a sustentação oral da proposta de emenda constitucional junto ao parlamento. Ela também foi secretária da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do governo municipal petista de Luiza Erundina (1989-1992).

¹³² Com outros objetivos, os outros dois próximos itens deste capítulo apresentam um panorama geral dessa trajetória histórica.

¹³³ Ver nota de rodapé 38.

¹³⁴ Cabe destacar que esses trabalhos foram elaborados em período anterior à extinção do Ministério das Cidades que demarca, de forma simbólica, o fim do ciclo institucional da Reforma Urbana. Por conta disso, nas periodizações formuladas não há uma indicação de forma mais aprofundada do período mais recente de desmonte das políticas urbanas.

1985, momento em que a população brasileira se tornou majoritariamente urbana e as cidades explodiram em extensas periferias, quase todas sem infraestrutura e serviços necessários à vida cotidiana. O terceiro período, entre 1981 e 2001, corresponde ao momento em que ocorreu um lento e gradual processo de transição da ditadura para a consolidação da democracia, com a ascensão de movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte e que culminaria na promulgação do Estatuto da Cidade. O quarto período, por fim, corresponde com a criação do Ministério das Cidades, sendo dado destaque à ocorrência de um ciclo de planos diretores do século XXI.

Santo Amore (2013) dividiu a história da Reforma Urbana em cinco períodos que aparecem, segundo a formulação do autor, enquanto ciclos ativos ou latências. O primeiro deles trata do momento em que foram realizadas as proposições do Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, o segundo refere-se ao período que vai do regime militar até a Assembleia Nacional Constituinte e o terceiro ciclo tem como marcos temporais o início da vigência da Constituição Federal em 1988 e os primeiros anos da década de 2000, quando o Estatuto da Cidade foi sancionado e o Partido dos Trabalhadores assumiu o executivo federal pela primeira vez. A criação do Ministério das Cidades e a implementação de uma série de ações dele decorrentes definem o quarto ciclo, e a implementação das principais ações habitacionais e urbanas no período recente – o Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa Minha Casa Minha Vida – conformam o quinto período.

Serafim (2013) dividiu o percurso histórico da luta por uma Reforma Urbana em três momentos principais. O primeiro, entre 1889 e 1988, se refere à política urbana ao longo do século XX, abrangendo todo o conjunto de lutas sociais, o reconhecimento da questão urbana pelo Estado e as primeiras conquistas do MNRU. O segundo período, entre 1988 e 2002, se refere aos momentos de discussão sobre a questão urbana junto à formulação da Constituição Federal até a vitória eleitoral do PT para a Presidência da República, quando ocorreu a ampliação do repertório de ideias e práticas do FNRU e a luta por dentro do Estado. O terceiro, a partir de 2003, refere-se à constituição do Ministério das Cidades e todo o percurso que se desenrola daí em diante em termos de políticas urbanas. Burnett (2009), por sua vez, indica a existência de dois momentos importantes, distanciados historicamente e temporalmente, que conformariam dois projetos de Reforma Urbana, apresentando semelhanças e diferenças, mas com a possível existência de uma linha de continuidade entre eles. Um primeiro, nascido dentro de um movimento maior junto às Reformas de Base; e um segundo que constitui uma plataforma de reivindicações dos movimentos populares endereçada à Assembleia Nacional Constituinte, que retomou aquela denominação e se constituiu no Movimento Nacional da Reforma Urbana e, posteriormente, no Fórum Nacional da Reforma Urbana.

Costa (2012) formulou uma periodização construída a partir da identificação de estágios da constituição do capitalismo e da forma de expressão por ele assumida. Distingue três estágios em

horizontes sistêmicos distintos, sendo os dois iniciais aqueles da fase de formação do projeto da Reforma Urbana. O primeiro, no horizonte do capitalismo tardio, se constitui como parte de um projeto de esquerda, como proposta institucional jurídica de enfrentamento das desigualdades socioterritoriais. O segundo, na transição para a mundialização capitalista, quando a reforma urbana ressurgiu, âmbito das lutas político-sociais pela redemocratização do país, também de cunho jurídico-institucional, influenciada pelo caráter conservador em que transcorreu a transição democrática. O terceiro, que corresponde à fase de sua efetivação, no horizonte do capitalismo globalizado, é o de efetivação do projeto da Reforma Urbana, quando sua possibilidade de realizar-se foi se estabelecer como um campo profissional, a partir da institucionalidade dos governos federais do PT, nos limites dados pela implementação das políticas neoliberais.

Quanto a esse panorama histórico sobre a Reforma Urbana, cabe destacar novamente o trabalho de Maricato (2011). Ainda que não apresente uma periodização tão detalhada quanto os anteriormente referenciados, nele a autora realiza um percurso geral que vai da luta contra o regime militar e pela redemocratização do final dos anos 1970 e ao longo da década seguinte – quando foi retomada a proposta de uma Reforma Urbana inicialmente formulada nos anos 1960 – até a primeira eleição presidencial de Lula e a criação do Ministério das Cidades. Como já indicado antes, é nesse manuscrito que a ideia do fim de (mais) um ciclo da Reforma Urbana é formulada, sendo inclusive referenciado em grande parte dos recentes trabalhos que fazem uma análise crítica sobre a Reforma Urbana.

O CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA

Considerando a trajetória histórica das lutas em torno da questão urbana no Brasil e as suas periodizações, argumenta-se que, na virada do século XXI, configura-se um momento que corresponde, não em sua plenitude temporal, a um novo período de lutas em torno da questão urbana no país, quando importantes avanços no campo das políticas urbanas e habitacionais se consolidaram ou mesmo se constituíram, apesar de inúmeras contradições que esse processo apresentou. Esse período corresponde ao efetivo encontro de sujeitos, de ideias e de práticas historicamente vinculados à luta por melhorias nas condições de vida nas cidades com o sistema político e pode ser chamado de ciclo institucional da Reforma Urbana. Ele tem como marcos iniciais a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, regulamentando o capítulo da política urbana presente na Constituição Federal de 1988, mas principalmente a criação do Ministério das Cidades em 2003. Ele finda com o golpe parlamentar de 2016 que destituiu a presidenta Dilma do seu mandato e, alguns anos depois, com a ascensão de um governo de extrema-direita que promove a extinção do Ministério das Cidades.

Conforme buscamos argumentar, o ciclo institucional da Reforma Urbana esteve inserido em (ao mesmo tempo que conforma) uma complexa, dinâmica e contraditória conjuntura em que o fim de vários ciclos se cruzam e se sobredeterminam. Ele pode ser compreendido e interpretado

como componente e realização da Estratégia Democrática e Popular nas cidades ao mesmo tempo que possui convergências e sobreposições com o ciclo de governos progressistas latinoamericanos. Tendo sido apresentados, em linhas gerais, os três ciclos que findam – com o urbano sendo elo comum entre eles – cabe agora avançar no entendimento do que significa (ou poderia significar) o enunciado ‘Reforma Urbana’ e compreender a ocorrência de um percurso institucionalizante. São estes os temas abordados nos próximos dois itens.

1.2 A SEMÂNTICA E A GRAMÁTICA DA REFORMA URBANA

“[...] no interior deste campo, autodenominado por seus atores de ‘democrático-popular’, três grandes eixos constituíram o centro da agenda de reforma urbana das administrações eleitas: o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra a ‘especulação imobiliária’ e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas” (Rolnik, 2012, p. 90).

Conforme visto anteriormente, o efetivo encontro com o sistema político de sujeitos, ideias e práticas relacionados à luta por cidades mais justas, mais democráticas e menos desiguais pode ser compreendido e interpretado como o ciclo institucional da Reforma Urbana, componente e realização da Estratégia Democrática e Popular nas cidades. Assim, cabe repetir a pergunta: ‘O que se convencionou chamar por Reforma Urbana?’. Essa expressão está presente no vocabulário escrito e falado de acadêmicos, movimentos sociais, políticos, instituições e diversos outros sujeitos que atuam e militam na questão urbana nacional. A expressão em si tem origem na década de 1960, mas está associada ao *“[...] entrecruzamento de diferentes práticas e linhas discursivas que ganharam força a partir dos anos 1970”* (Naback, 2018, p. 24). Para além de um enunciado genérico, a ideia de uma Reforma Urbana pode ser compreendida como *“[...] uma nova ética social, que assume, como valor básico, a politização da questão urbana através da crítica e denúncia do quadro de desigualdade social que marca o espaço urbano das cidades do país”* (Silva, 1991, p. 7).

Sobre o sentido da expressão, Naback (2018, p. 22), argumenta que *“[...] mais do que uma plataforma política, a Reforma Urbana porém consistiu no objeto e enunciado de um discurso produzido por um campo teórico e político de esquerda sobre a realidade urbana brasileira”*. Seguindo essa linha de pensamento, Feldman (2004, p. 4) coloca que *“[...] a construção teórica do projeto da Reforma Urbana parte da crítica ao urbano concebido como fonte de acumulação, de acordo com a lógica imediatista do capital. A esta visão se contrapõe a cidade como valor de uso, onde todos tenham acesso aos custos e benefícios de urbanização, onde prevalece o direito à cidade”*. Considerando o argumento de Maricato (2011) sobre o impasse urbano ocorrido ao longo da primeira década do século XXI e que caracteriza o fim de mais um ciclo de lutas em torno da questão urbana nacional, torna-se necessário compreender o que se costuma chamar de Reforma Urbana. É buscando avançar no entendimento dos significados e dos significantes associados a esta expressão que este item trata da sua semântica e da sua gramática¹³⁵.

¹³⁵ Sobre o uso das palavras ‘semântica’ e ‘gramática’ neste capítulo, ver notas de rodapé 72 e 73.

1.2.1 A SEMÂNTICA DA REFORMA URBANA

Tanto a literatura especializada quanto publicações destinadas à *advocacy* e militância sobre a Reforma Urbana geralmente trazem essa expressão acompanhada de um complemento, ora a substantivando, ora a adjetivando. Luta, campo, bandeira, movimento, campanha, plataforma, ideário, fórum, agenda e projeto são alguns dos termos que acompanham a ideia de Reforma Urbana enquanto conceito ao longo do percurso histórico de lutas em torno da questão urbana no Brasil. Nesta parte do manuscrito discutimos a semântica do termo Reforma Urbana. Para tanto, escolhemos quatro aspectos de sua diversidade polissêmica para abordar diferentes possibilidades de entendimento do que essa expressão pode significar.

Figura 14 - Manifestação de movimentos sociais de luta por moradia em Fortaleza (2016).



Fonte: Rodrigo Rocha.

Não se pretende apresentar esta classificação buscando uma separação a partir de significados necessariamente diferentes ou, eventualmente, divergentes. A própria aparente ou ocasional multiplicidade de sentidos que o termo apresenta em suas definições mostra o quão diverso é seu conteúdo. Outrossim, também não se pretende construir um conceito definitivo sobre o que se poderia chamar Reforma Urbana, até porque o próprio termo se apresenta em construção e disputa. Busca-se apresentar distintas formas de observar o que essa expressão significa, discutindo a polissemia do enunciado 'Reforma Urbana' enquanto 'ideário', 'projeto',

‘movimento’ e ‘agenda’. Esses termos aparecem nos diversos trabalhos que discutem a temática¹³⁶ e, pelo menos à primeira vista, convergem variadas expressões para um único enunciado, o que por vezes causa imprecisão no entendimento do que se está a referir.

O ‘ideário’ da Reforma Urbana remete ao sentido de bandeira ou utopia defendidas inicialmente nas Reformas de Base e por burocracias especializadas advindas de comunidades epistêmicas que partilhavam dos mesmos ideais e mais tarde por movimentos sociais urbanos. A atuação destes setores organizados da sociedade em torno do Movimento Nacional Reforma Urbana (MNRU) e, posteriormente, do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) caracterizam o ‘movimento’ da Reforma Urbana. O ‘projeto’ da Reforma Urbana remete à plataforma ou ao conjunto organizado de proposições que foram elaboradas em diferentes momentos, convergindo para instrumentos normativos e legais as ideias e ações pensadas, formuladas e implementadas pelos sujeitos que atuam nesse campo. Já a ideia de ‘agenda’ da Reforma Urbana é utilizada em sentido distanciado do viés posto pela literatura consagrada da ciência política, visto que a institucionalização da sua gramática não representou automática ou efetivamente a inserção das propostas na agenda de políticas públicas. A seguir, abordamos cada um destes significantes.

REFORMA URBANA COMO IDEÁRIO

A noção de Reforma Urbana enquanto ideário remete, direta e inicialmente, ao momento em que a expressão é cunhada e a ela passam a ser atribuídos conceitos que inclusive a acompanham ao longo de seu percurso histórico até a atualidade. As ideias em torno da expressão ganham significados diferentes na medida em que a luta por uma Reforma Urbana avança historicamente. No entanto, é possível localizar temporalmente a construção desse ideário em dois marcos iniciais: no seminário realizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, inclusive compondo o tema discutido no evento; mas também em torno das Reformas de Base. Estas foram uma expressão do reformismo vinculado à ideologia nacional-popular que caracterizou o governo João Goulart (1961-1964), fortemente influenciado pelo trabalhismo e por elementos da social-democracia, e resultando em uma perspectiva de governo marcada pelo estatismo, assistencialismo, nacionalismo, distributivismo e reformismo (Moreira, 2011).

As Reformas de Base¹³⁷ tornaram-se a principal palavra de ordem daquele governo, constituindo marco ideológico e com as quais pretendia-se ampliar sua base de sustentação política. Dentre o conjunto de propostas, a Reforma Agrária melhor representava o objetivo de associar um

¹³⁶ A nota de rodapé 38 contém uma listagem de trabalhos que discutem a história da luta por uma Reforma Urbana no Brasil.

¹³⁷ Segundo Heloisa Menandro, em verbete escrito para o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), as reformas de base da década de 1960 foram “[...] propostas de mudanças consideradas necessárias à renovação das instituições socioeconômicas e político-jurídicas brasileiras que tinham como objetivo remover os obstáculos à marcha do processo de desenvolvimento do país. Essas propostas foram a base do programa de governo do presidente João Goulart (1961-1964), assumindo o caráter de bandeira política durante a fase presidencialista daquela gestão. As reformas consideradas prioritárias eram a agrária, a administrativa, a constitucional, a eleitoral, a bancária, a tributária (ou fiscal) e a universitária (ou educacional)”.

planejamento nacionalista de industrialização a uma política distributivista¹³⁸. Havia ainda uma proposta secundária da Reforma Urbana, capaz de “[...] disciplinar o uso e a posse do solo urbano e de controlar a ganância e o abuso dos proprietários de imóveis e de especuladores de terrenos” (Moreira, 2011, p. 262). Como diretrizes gerais, a ideia inserida nas discussões institucionais sobre as Reformas de Base apontavam para o ‘planejamento e regulamentação do crescimento das cidades’ e a ‘desapropriações de lotes urbanos’ (Moreira, 2011, p. 261). Dentro do Programa da Frente Progressista de apoio às Reformas de Base¹³⁹ foram sugeridos alguns atos do Executivo visando a Reforma Urbana, como:

“[...] levantamento imediato, a começar pelos grandes centros urbanos, das necessidades de habitação das classes populares; estabelecimento para cada uma delas, em cooperação com os poderes competentes, de planos de reforma urbana que proporcionem a cada família um teto próprio, adquirido com salário ou vencimento (...); estímulo, sem privilégios cambiais ou monopólio de fato, à produção em série de casas populares para atendimento, a baixo preço e com lucros controlados, dos planos habitacionais, aprovados pelo governo” (Moreira, 2011, p. 267).

Havia ainda uma proposta de elaboração de um Plano Nacional de Habitação. Suas diretrizes eram: coordenar os recursos destinados à habitação provenientes de diversas fontes; organizar a atividade das entidades governamentais, assegurando a integração de programas; coordenar e disciplinar o incremento da iniciativa privada no campo habitacional; ampliar e diversificar o apoio à construção civil, de modo a racionalizar e baratear as edificações; e pesquisar sobre a questão habitacional (Moreira, 2011). Em linhas gerais, a Reforma Urbana pretendida assentava-se nas seguintes diretrizes:

“[...] limitação do número de imóveis urbanos de propriedade particular e desapropriação do excedente; desapropriação compulsória, por interesse social, dos imóveis residenciais desocupados [...]; venda, a prazo longo e juros módicos, pelos organismos oficiais de crédito, às classes assalariadas, dos imóveis desapropriados por interesse social; e construção, pelo Estado, de grandes conjuntos residenciais, a serem vendidos à classe trabalhadora sem objetivo de lucro, mas visando apenas contribuir para a solução desse problema social (Moreira, 2011, p. 305).

O termo Reforma Urbana também apareceu no evento promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), em 1963. Chamado de Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), a literatura comumente se refere a este evento como ‘mito fundador’ do debate jurídico-social sobre as cidades brasileiras (Naback, 2019). Naquele momento a ideia de reforma estava atrelada a “[...] modernizar o planejamento urbano, a partir da criação de órgãos burocráticos/administrativos e da reestruturação fiscal a nível nacional” (Naback, 2019, p. 24). Segundo Burnett (2009, p. 44), as propostas apresentadas como resultado do seminário trouxeram um “[...] receituário tecnocrático para enfrentamento de um problema essencialmente político e econômico, como são as questões urbana e habitacional na cidade capitalista”, com uma “[...] tímida proposta de melhorias habitacionais e de mutirão para os bairros

¹³⁸ Constituiu a principal bandeira reformista, prevendo a utilização racional da terra e sua distribuição para quem não a possuía

¹³⁹ A Frente Progressista de apoio às Reformas de Base tinha como objetivo construir um grupo político de apoio ao presidente João Goulart e às reformas de base. A ideia era elaborar um programa mínimo de reformas que fosse aprovado por diferentes forças políticas com o compromisso de formar uma ‘frente ampla’ para sustentar o governo (Moreira, 2011).

irregulares”. Cabe destacar que naquele momento não existia o arcabouço teórico, analítico e crítico sobre as cidades brasileiras que foi construído nas décadas de 1970 e 1980, fundamentados nas duas linhas discursivas que embasaram a retomada da luta pela Reforma Urbana, a humanista e a marxista (Naback, 2019).

No entanto, o SHRU situa historicamente a construção de um ideário da Reforma Urbana. Nele, esteve presente a centralidade da moradia enquanto problema social das cidades e que acompanha a história da luta por uma Reforma Urbana no Brasil, conforme mencionado. A importância dada à temática habitacional, além de constar no próprio título do evento, está na afirmação da moradia como direito fundamental, orientando diagnósticos e propostas que foram consolidadas em documento resultante do evento (Serran, 1976; Bonduki, 2018). O seminário denunciou a desigualdade social nas cidades brasileiras e identificou o déficit habitacional como problema, destacando o crescimento das ‘sub-habitações’. Apontou ainda para o descompasso entre o crescimento demográfico nas cidades e a oferta de serviços e infraestrutura públicos, aproximando-se do conceito de espoliação urbana formulado posteriormente (Kowarick, 2000). Os documentos oficiais daquele seminário apontaram que a solução do problema habitacional estaria diretamente “[...] vinculada à política de desenvolvimento econômico e social [...] através da qual possa ser rapidamente elevado o padrão de vida do povo brasileiro” (Silva, 2003, p. 18).

O problema habitacional foi analisado como sendo resultado das condições de subdesenvolvimento e da relação entre a insuficiente renda dos trabalhadores e o custo para acessar a mercadoria habitacional (Santo Amore, 2013). E uma das causas do déficit habitacional seria a especulação imobiliária, que agiria contra o princípio de justiça social¹⁴⁰. De maneira genérica, o seminário discutiu a importância da participação da sociedade, afirmando ser “[...] de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades” (Serran, 1976). No entanto, esse tema não foi aprofundado no documento resultante do SHRU de maneira a aproximar-se ao que depois se constitui como um dos eixos da Reforma Urbana, a gestão democrática da cidade (Serafim, 2013).

Dentre as várias propostas formuladas, destaca-se a criação de um órgão federal, de abrangência nacional, com autonomia financeira e que centralizaria a política habitacional (Serafim, 2013). Esse órgão formularia um plano nacional de habitação e administraria um fundo nacional para financiamento da política habitacional¹⁴¹. A proposta de um “[...] Órgão Central Federal, com autonomia financeira e com competência de jurisdição sobre todo o território nacional” (Serran, 1976) formulada no seminário fundamentou a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). A

¹⁴⁰ A especulação imobiliária é considerada como ‘antissocial’, atuando em sentido contrário à Reforma Urbana postulada, contra a qual deveriam ser adotadas medidas de cerceamento, de maneira que as propostas buscavam penalizar atividades especulativas, incentivando o uso de imóveis ociosos (Serran, 1976).

¹⁴¹ Os recursos para esse fundo viriam do orçamento federal, mas também do imposto que incidiria sobre o registro de loteamentos, a venda ou cessão de terrenos e unidades residenciais e sobre imóveis urbanos não utilizados (Santo Amore, 2013).

maior parte das propostas formuladas no evento foram direcionadas para “[...] encaminhamento direto pelo executivo federal de um projeto de lei ao Congresso Nacional, juntamente com as Reformas de Base” (Serafim, 2013, p. 54), estando incluídos os princípios de ‘Política Habitacional e de Reforma Urbana’ que foram aprovados no seminário (Bassul, 2002).

REFORMA URBANA COMO PROJETO

A noção de Reforma Urbana enquanto projeto está associada à formalização do conjunto de ideias que o enunciado abrange. Essa formalização, contudo, apesar de materializada em um documento específico, carrega um conjunto de ideias, conceitos e propostas que foram condensados ao longo do processo histórico da luta pela Reforma Urbana. Destacam-se, segundo esse entendimento: (1) o Projeto de Lei nº 775/1983 que, depois de um longo e tortuoso caminho de tramitação nas casas legislativas, embasou a proposta da Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade; (2) a Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição apresentada à Assembleia Nacional Constituinte em 1987¹⁴² e que tratava da Reforma Urbana; e (3) o Projeto de Lei nº 2.710/1992 que pautou a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular.

O Projeto de Lei nº 775/1983 foi elaborado pelo próprio poder executivo, através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e tratava sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano. Ele seria uma resposta institucional às demandas de sujeitos, organizações e articulações da sociedade civil que no final dos 1970 e início dos anos 1980 pautaram a questão (Santo Amore, 2013). Seria a tentativa de criação de um marco regulatório do desenvolvimento urbano que vinha sendo gestado no período, então materializado como projeto de lei originário do executivo (Santo Amore, 2013). Esse projeto

“[...] define normas de ocupação do solo urbano, caracteriza a função social da propriedade urbana, fixa as diretrizes, instrumentos, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários, dita normas para a regularização fundiária de áreas urbanas, cria o direito de preempção (preferência) e o direito de superfície em relação aos terrenos urbanos” (Brasil, 1983).

Segundo Santo Amore (2013), esse documento legal apresentou um ‘novo conceito de propriedade urbana’, condicionada pelo ‘fator social’ e introduziu uma série de instrumentos jurídicos que teriam a função de permitir maior controle sobre a propriedade privada da terra urbana. Mesmo não tendo passado de projeto, esta referência já continha elementos que condicionariam ou estariam presentes na concepção atual da função social da propriedade urbana presente no Estatuto da Cidade e defendida pelos sujeitos envolvidos na luta pela Reforma Urbana, em especial aqueles vinculados ao FNUR. O projeto pautava a regularização fundiária a partir de “[...] soluções para assegurar a propriedade à população já ocupante de áreas buscando não remover as

¹⁴² Cabe aqui registrar a coincidência temporal com o ano em que foi realizado o 5º Encontro Nacional do PT, momento que a literatura aponta como sendo aquele em que a Estratégia Democrática e Popular foi formulada.

peessoas” (Brasil, 1983) numa perspectiva diferente da anterior, quando as ‘sub-habitações’ eram alvo de ações emergenciais, mas que deveriam ser substituídas (Santo Amore, 2013).

Santo Amore (2013) afirma que o projeto de lei possuía uma orientação tecnocrática e respondia institucional e ideologicamente a demandas populares em três eixos: participação, regularização fundiária e controle sobre a propriedade. Faria (2012) indica que aquele projeto de lei já continha inclusive instrumentos fiscais e urbanísticos com o intuito de combater a retenção especulativa da terra urbana e a apropriação privada da valorização imobiliária urbana. O Projeto de Lei nº 775/1983 inspirou o Projeto de Lei nº 181/1989, tramitado no Senado Federal e que virou, quando tramitado na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 5.788/1990, base para a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade ou Lei da Reforma Urbana (Fernandes, 2013).

Um importante resultado das lutas travadas pelos movimentos sociais urbanos nas décadas de 1970 e 1980 foi o encaminhamento à Assembleia Nacional Constituinte da Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição que tratava da Reforma Urbana. Este documento, formulado pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), contou com o apoio de seis entidades e cerca de 131 mil assinaturas (Bassul, 2008; Santos Júnior, 1995). A proposta possuía vinte e três artigos, divididos em cinco capítulos, cada um tratando de uma temática: direitos urbanos, propriedade imobiliária urbana, política habitacional, dos transportes e serviços públicos e gestão democrática da cidade. O documento indicava os direitos à moradia, ao transporte público, ao saneamento e à gestão democrática da cidade como obrigação do Estado e afirmava que “[...] *o direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício ao direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos*” (MNRU, 1987, p. 1).

A Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição resultou na inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal, compondo capítulo que trata da Política Urbana, além de outros conteúdos relacionados à habitação e ao meio ambiente que também foram incorporados ao texto constitucional. Essa proposta é considerada um marco quanto aos princípios democráticos e significou grande avanço na ordem jurídica e política para a formulação de políticas de desenvolvimento urbano. O novo texto constitucional incorporou princípios gerais defendidos pelo MNRU: direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática. A política urbana enquanto capítulo era inédita nas constituições anteriores e “[...] *representou a abertura de um campo importante para a luta política a favor do direito à cidade, tema central na plataforma da reforma urbana*” (Silva, 2002, p. 147).

Poucos anos depois foi apresentado o Projeto de Lei nº 2.710/1992 que pautou a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular, o primeiro projeto de lei de iniciativa popular proposto após a promulgação da nova Constituição Federal. O projeto propunha a criação de um fundo público para subsidiar políticas públicas de moradia voltadas às classes de menor renda, contudo, essa proposta só foi aprovada anos mais tarde, com a promulgação da Lei Federal nº 11.124/2005

que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS¹⁴³.

Depois do projeto de lei tramitar por mais de uma década no congresso nacional, no começo do século XXI foi aprovada a Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade ou Lei da Reforma Urbana¹⁴⁴. Ela regulamentou o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal e é considerada, junto com o Ministério das Cidades, marco do início do ciclo institucional da Reforma Urbana. Avritzer (2010, p. 205) afirma que o Estatuto das Cidade é um dos “[...] resultados mais importantes da luta pela reforma urbana no Brasil, que conduziu à democratização das políticas urbanas no país e à geração de capacidade de regulação urbana nas grandes cidades brasileiras”. Rodrigues (2005, p. 90) indica que é uma lei “[...] construída com participação ativa dos movimentos da sociedade civil que lutam pela reforma urbana”. Fernandes (2002, p. 43) pontua que a “[...] aprovação do Estatuto da Cidade consolida um novo paradigma não só para o planejamento urbano, mas também para a gestão urbana, especialmente, ao regulamentar os novos instrumentos jurídicos de implantação de políticas urbanísticas”.

Apesar de algumas das pautas e dos princípios da luta pela Reforma Urbana já constarem no texto constitucional – como o princípio da função social da propriedade e da cidade –, sua interpretação e implementação ficou atrelada à elaboração de lei federal complementar que regulamentaria aquele conteúdo. Por isso, a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 foi precedida por mais de uma década de disputas entre os movimentos sociais ligados ao MNRU e ao FNRU e atores conservadores quanto ao conteúdo da lei, o que envolveu um processo intenso de negociações e disputas no Congresso Nacional (Arruda, 2019, informação verbal). A Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição “[...] já continha os germes dos Instrumentos do Estatuto” (Rodrigues, 2005, p. 90) e parte deste conteúdo foi incorporado ao texto constitucional, mas restava a elaboração da lei que regulamentaria o conteúdo. A aprovação do Estatuto da Cidade foi resultado da pressão do FNRU junto aos congressistas, sobretudo nas comissões e relatorias (Santo Amore, 2013).

O Estatuto da Cidade “[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001) ao mesmo tempo que dispõe que “[...] a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Segundo Soares (2003, p. 94), “[...] o Estatuto da Cidade pode ser entendido como uma Utopia de Processo Social, pois é o resultado de um longo processo de lutas e negociações, de pressões da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais e que condensa e sintetiza uma diversidade de idéias, ideologias e projetos coletivos de sociedade”. Deu início a uma

¹⁴³ O SNHIS e o FNHIS têm como principais objetivos garantir investimentos e subsídios para habitação direcionados à população de baixa renda e centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação social. Serafim (2013) afirma que ele constitui um novo modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo, com maior volume de recursos não onerosos e instrumentos de controle e de avaliação de resultados das ações.

¹⁴⁴ Existe uma vasta e diversa literatura que apresenta, analisa e discute o Estatuto da Cidade. Dentre estes trabalhos, podemos destacar Fernandes (2013), Friendly (2013), Rolnik (2012), Avritzer (2010), Martins e Gomes (2009), Bassul (2002), Saule Júnior e Rolnik (2001).

nova etapa na luta pela Reforma Urbana no país, visto que regulamentou o conteúdo constitucional da política urbana e ofereceu a ‘caixa de ferramentas’ para os municípios elaborarem seus Planos Diretores (Santo Amore, 2013)¹⁴⁵. Saule Júnior e Rolnik (2001, 34) argumentam que essa lei “[...] *passa a ser o novo marco legal urbano, como a lei federal de desenvolvimento urbano sonhada e desejada por diversos atores sociais urbanos nas últimas décadas*”.

REFORMA URBANA COMO MOVIMENTO

A noção de Reforma Urbana enquanto movimento está vinculada diretamente à organização de forças sociais em torno do ideário e dos projetos formulados. Lida desta forma, essa expressão pode ser compreendida a partir da atuação de sujeitos coletivos ou esferas de atuação importantes nas lutas vinculadas à questão urbana nacional, notadamente o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) e o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNURU). Essa atuação ocorreu no confronto ou no diálogo com o Estado, quando esses sujeitos estavam posicionados no exterior da institucionalidade. Ela também ocorreu no interior do Estado, quando lideranças e representantes de movimentos sociais urbanos participaram de diferentes formas de ações estatais, como a partir da criação do Ministério das Cidades, mas também de forma pontual na década de 1980 com as chamadas prefeituras democrático-populares (Maricato, 2011).

Como mencionado, após um período de latência diante da ascensão da ditadura empresarial-militar, a luta por uma Reforma Urbana ganhou novo impulso nos anos 1970 e 1980. Nessa época ocorreu a abertura lenta e gradual daquele regime político e os movimentos sociais ganharam maior visibilidade e relevância política. Reivindicações de melhoria da qualidade de vida nas cidades passaram a ser apresentadas como direitos e buscaram reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social (Naback, 2019) que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira (Saule e Uzzo, 2011). Nesse momento, o direito à cidade era uma pauta em construção e estava vinculada a uma noção de luta por acesso a equipamentos de consumo coletivo por parte de movimentos sociais urbanos (Tavolari, 2016). Ocorreu um deslocamento de lutas mais localizadas ou setoriais para reivindicações pelo direito à cidade através da gestão democrática e participativa das cidades, do cumprimento da função social da propriedade cidade, da garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das

¹⁴⁵ Segundo Saule Júnior e Rolnik (2001, p. 5), as inovações trazidas por aquela lei foram “[...] *um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade, e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal*”. Santo Amore (2013) indica que esses instrumentos costumam ser divididos em três grupos. São eles: instrumentos com finalidade antiespeculativa, de indução do cumprimento da função social da propriedade e do desenvolvimento urbano; os instrumentos de regularização fundiária; e os instrumentos de participação e gestão democrática da cidade. Esses instrumentos significaram avanço importante na ordem jurídica e política, principalmente no que se refere aos fundamentos que possibilitaram a formulação de uma nova política de desenvolvimento urbano.

idades, da subordinação da propriedade à função social; e das sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social (Saulé e Uzzo, 2011).

Estas pautas tornaram-se centrais no projeto defendido pela ampla coalizão de sujeitos que constituiu o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), sendo composta por grupo heterogêneo de sujeitos e organizações da sociedade civil como movimentos sociais urbanos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos, lideranças comunitárias, intelectuais e órgãos de consultoria técnica aos movimentos urbanos (Santo Amore, 2013). Esses sujeitos atuaram em diferentes e complementares temáticas ligadas à questão urbana tendo o enunciado da Reforma Urbana como plataforma política. Ela possibilitou articular e unificar movimentos sociais vinculados a questões mais amplas, que ampliaram-se para a crítica à desigualdade espacial e reivindicação de justiça social e igualdade (Maricato, 1997).

A diversidade e a capilaridade de sujeitos que constituíram o MNRU ampliou suas possibilidades de atuação, dentre elas a elaboração de propostas e projetos endereçados à institucionalidade. Foi assim que o MNRU passou a se articular junto à Assembleia Nacional Constituinte para elaborar a Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição contendo as pautas da Reforma Urbana. Essa proposta foi apresentada por seis entidades nacionais – Associação Nacional do Solo Urbano (Ansur), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, IAB – e contou com o apoio de entidades estaduais e locais (Saulé e Uzzo, 2011). A proposta encaminhada possuía “[...] *um caráter ‘técnico e especializado’, restringindo assim a possibilidade de que o debate fizesse aparecer na cena pública o jogo de interesses políticos presentes em torno deste tema*” (Silva, 1991). Apesar de seu conteúdo não ter sido incorporado plenamente, a atuação do MNRU junto ao congresso nacional representou avanços importantes, tanto que nesse período o MNRU assumiu a disputa no campo legislativo como estratégia de atuação¹⁴⁶.

O MNRU tornou-se Fórum Nacional da Reforma Urbana após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Reorganizado em uma nova estrutura institucional, passou a atuar como articulador de uma diversidade de sujeitos em torno da defesa da Reforma Urbana “[...] *de maneira menos centralizada que um movimento e respeitando as diferentes formas de organização articuladas em sua estrutura, apesar de contar com uma coordenação e estratégias claras de ação, pactuadas coletivamente*” (Serafim, 2013, p. 73). As pautas defendidas pelo MNRU, diretamente vinculadas aos princípios que orientavam as ações do MNRU, foram se consolidando ao longo do tempo de acordo com as experimentações e avanços institucionais. Elas estavam organizadas em três eixos principais

¹⁴⁶ Essa ação institucional ocorreu em um contexto de desconfiança em relação ao Estado e afirmação da autonomia dos movimentos pós-ditadura, havendo relatos de conflitos sobre o tema entre setores que compunham o MNRU (Serafim, 2013). Segundo Maricato (2007), movimentos sociais urbanos e lideranças comunitárias opunham-se à profissionais e ONGs que defendiam a ação institucional, pois esta seria insuficiente para a transformação pensada pelos movimentos sociais e reduziria sua autonomia de atuação.

ancorados nas noções de justiça social e democracia: direito à cidade, gestão democrática das cidades, e função social da propriedade e da cidade (Saule e Uzzo, 2011).

Se uma das principais lutas encampadas pelo MNRU foi a aprovação do marco normativo e legal que fundamentou os princípios da Reforma Urbana, o FNRU passou a buscar pressionar o Congresso Nacional pela regulamentação do capítulo da política urbana incorporado no texto constitucional (Santos Junior, 2009). Isso ocorreu, sobretudo, junto à Comissão Permanente de Discussão sobre o Desenvolvimento Urbano e Interior que tornou-se instância importante para o FNRU de diálogo sobre a legislação que fundamenta a política urbana, tendo inclusive organizado conferências das cidades antes da criação do Ministério das Cidades (Serafim, 2013). O acompanhamento sistemático daquela comissão – assessorando questões urbanas, fazendo parcerias em conferências, seminários, audiências e monitoramento à tramitação de projetos de leis relacionados à sua temática relativa a governos municipais e estaduais – foi uma das estratégias adotadas pelo FNRU após a aprovação da Constituição Federal (Serafim, 2013). Outras estratégias adotadas foram a pressão junto a parlamentares, a participação em debates sobre projetos de lei, a divulgação de informações sobre o andamento dos projetos e a articulação de ações com outros sujeitos para pressionar congressistas a aprovarem os projetos referentes à política urbana (Silva, 2002).

Ao longo da década de 1990, ganhou peso a estratégia de atuação institucional do FNRU, sendo defendida por meio da abertura de espaços de interlocução e co-gestão enquanto possibilidade de realização da Reforma Urbana (Serafim, 2013). A construção de espaços foi central na proposta de gestão democrática das cidades defendida pelo fórum, de maneira que decorreu uma inserção subsequente de muitos dos sujeitos que compõem o FNRU no Ministério das Cidades (Serafim, 2013). Cabe destacar que desde a década de 1990 o Fórum Nacional da Reforma Urbana construía um acúmulo de experiências na gestão pública – em diferentes esferas (executivo e legislativo) e escalas de poder político (nacional e local) (Santos Junior, 2009). Isso ocorreu “[...] através de pressão, negociação ou composição de quadros; propostas elaboradas tecnicamente; e rede de relações ampla e internacionalizada, que gerou reconhecimento da legitimidade do Fórum enquanto ator político no campo da política urbana perante a sociedade”, concentrando um saber que o próprio corpo do Estado, no nível federal, não havia acumulado (Serafim, 2013, p. 111).

REFORMA URBANA COMO AGENDA

O percurso histórico da luta por uma Reforma Urbana indica a construção de um ideário, a formulação de projetos e a constituição de movimentos em torno do seu enunciado. É comum também estudos e estudiosos do tema substantivarem essa expressão com o termo agenda, tradicionalmente adotado na Ciência Política e que, segundo esse campo de conhecimento, seria

uma das etapas do ciclo das políticas públicas¹⁴⁷. Sob esse prisma analítico, é preciso definir o que se entende por agenda e situar conceitualmente o que se convencionou chamar de agenda da Reforma Urbana. Posta como a segunda fase daquele ciclo, a agenda é o momento em que o problema que adquiriu relevância – requerendo a atenção governamental – e se torna uma questão política, alcançando status de problema público e assim fazendo com que as decisões sobre esse assunto resultem na formulação de políticas ou programas a serem implementados e que constituirão a etapa seguinte.

Kingdon (2007, p. 222) define agenda como “[...] a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades”. Para dar conta de sua proposta explicativa, esse autor desenvolve um modelo teórico criado com o objetivo de revelar as condições necessárias para que um tema entre para a agenda governamental e monopolize a atenção pública o suficiente para provocar mudanças nas políticas públicas. Kingdon (2007) diferencia três tipos de agenda: não-governamental (ou sistêmica), governamental e de decisão. A primeira contém assuntos e temas reconhecidos pelo público em geral, mas que não merecem atenção governamental. A segunda inclui os problemas que estão no campo de atenção formal do governo, como os temas que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades. A última contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão objeto de decisão.

O conjunto de temas, ideias, práticas e experiências acumuladas que abrangem o ideário, os projetos e os movimentos em torno da Reforma Urbana se aproximam de uma “[...] lista de assuntos ou problemas para os quais os atores governamentais e não governamentais estão destinando atenção séria em um dado ponto no tempo” ou de uma “[...] delimitação do conjunto de questões que os atores irão focar e discutir” (Kingdon, 2007). No entanto, elas não geraram uma ação governamental enquanto conjunto unificado de políticas públicas que compõem uma agenda. Questões relativas à habitação, ao saneamento ambiental ou à mobilidade urbana, que remetem aos principais problemas presentes nas cidades brasileiras e subsidiaram a mobilização de sujeitos na conquista de direitos e da melhoria da qualidade da vida urbana, compuseram políticas setoriais que ganharam diferentes nuances ao longo do processo histórico que caracteriza a luta por uma Reforma Urbana. Ainda que essas políticas tenham sido formuladas buscando uma leitura integrada dos problemas e seu desenho apresente convergências, em geral elas constituem ações distintas.

As lutas por uma Reforma Urbana ocorrem em paralelo e vinculada a um acelerado processo de urbanização que foi “[...] escassamente acompanhado de políticas de infraestrutura, habitação e planejamento, resultando acúmulos de precariedades, disfuncionalidades e péssimas condições de vida e moradia”, mesmo que

¹⁴⁷ De acordo com Frey (2000), o ciclo de políticas públicas seria composto por cinco etapas: percepção e definição de problemas; agenda-setting; elaboração de programas e decisões; implementação e avaliação.

apresentando “[...] momentos de forte expansão das políticas para as cidades” (Marques, 2017a, p. 42). Teríamos três momentos principais em que as políticas para as cidades se expandiram. O mais recente ocorreu diante de uma descentralização de políticas sociais formuladas pelo executivo federal e do incremento do ativismo municipal. Isso ampliou e diversificou as políticas para as cidades com a disseminação de ações de urbanização em assentamentos precarizados, de construção de mutirões autogeridos, de demarcação de zoneamentos especiais ou de planejamento participativo.

Essas ações conformaram uma “[...] nova agenda urbana diversificada, redistributiva e participativa” (Marques, 2017a, p. 43) que, posteriormente, foi nacionalizada com a criação do Ministério das Cidades. Talvez aqui esteja a chave explicativa que ajuda a entender o uso impreciso, quando aplicado de forma genérica, da expressão ‘agenda da Reforma Urbana’. Sob o prisma conceitual e analítico da ciência política, tem-se a constituição de uma diversificada agenda ou um conjunto de agendas de políticas do urbano (Marques, 2017b; Marques, 2016b), ao invés de uma agenda da Reforma Urbana. Nesse sentido, argumenta-se que seria mais adequado, em muitas circunstâncias, se referir a uma gramática da Reforma Urbana, ao invés de agenda, e é sobre esse tema trataremos adiante.

1.2.2 A GRAMÁTICA DA REFORMA URBANA

Diversos trabalhos apontam a existência e a consolidação de eixos principais que estruturam as propostas formuladas e ações empreendidas ao longo do percurso histórico da luta pela Reforma Urbana. Há uma certa unanimidade da literatura em afirmar que esses eixos se consolidaram a partir da Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição contendo as pautas da Reforma Urbana elaborada pelo MNRU, por ele encaminhada à Assembleia Nacional Constituinte, e da posterior atuação do FNUR. Os próprios documentos oficiais desse fórum postulam como princípios o direito à cidade, a gestão democrática e a função social da propriedade e da cidade¹⁴⁸. Rolnik (2009) reafirma essa definição ao apontar, como pilares da Reforma Urbana, os princípios da função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse dos moradores dos assentamentos urbanos informais e da participação direta dos cidadãos nos processos decisórios sobre a política urbana. Grazia (1990), por sua vez, aponta que os princípios fundamentais que orientaram aquela proposta, bem como a posterior atuação do FNUR, são

“[...] direito à cidade e à cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos

¹⁴⁸ Silva (1991, p. 1) destaca duas premissas básicas da Reforma Urbana segundo a Carta de Princípios do II Fórum Nacional da Reforma Urbana, realizado em 1989. Uma é a “[...] função social da propriedade e da cidade, entendida como o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano”. A outra é o “[...] direito de cidadania entendido na sua dimensão política de participação ampla dos habitantes da cidade na condução de seus destinos, assim como o direito de acesso às condições de vida urbana digna e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado”.

habitantes das cidades na condução de seus destinos; gestão democrática da cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar, e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular; e função social da cidade e da Propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano”.

Maricato (2015, p. 311-312) indica que os objetivos da Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição com as pautas da Reforma Urbana eram

“[...] em relação à propriedade imobiliária urbana, instrumentos de regularização de áreas ocupadas, captação de valorização imobiliária, aplicação da função social da propriedade e proteção urbanística, ambiental e cultural; em relação à política habitacional, programas públicos habitacionais com finalidade social, aluguel ou prestação da casa própria proporcionais à renda familiar, agência nacional e descentralização na gestão da política; (...) e, em relação à gestão democrática da cidade-conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo”.

Santo Amore (2013, p. 71) também reafirma o conteúdo destes três eixos principais ao indicar que

“[...] há certa unanimidade em afirmar que os preceitos da Reforma Urbana, ou melhor, do grande ciclo defendido por Ermínia Maricato, iniciado na luta contra a ditadura e que se encerraria com a criação do Ministério das Cidades, partem de uma agenda construída no contexto das Reformas de Base. Pelo menos três eixos desta agenda ainda são apresentados como atuais: (1) a participação popular ou a gestão democrática nos processos de produção da cidade; (2) o direito dos posseiros e a regularização de assentamentos precários; e (3) o cumprimento da função social da propriedade, tendo a produção de moradia em terra urbana bem localizada como uma de suas realizações”.

Naback (2018, p. 21), por sua vez, sintetiza em três eixos as propostas jurídicas em torno da ideia de Reforma Urbana construída pelo movimento que a pautou:

“[...] a democratização da gestão urbana, via modelo da participação da sociedade civil nas instâncias de decisão; a restrição da propriedade privada via ideia de uma função social da propriedade, através de institutos de desapropriação e de imposto progressivo; o reconhecimento do acesso universal dos direitos relacionados a serviços sociais e urbanos (saneamento, transporte, acesso à energia elétrica, à água etc.) e do acesso à moradia, mediante aplicação dos instrumentos de regularização fundiária e de programas de construção de habitações populares”.

Estes princípios, transformados em ação prática, correspondem ao que poderia se chamar de gramática da Reforma Urbana¹⁴⁹. São propostas que, formuladas com diferentes matizes e nuances, percorrem a história da luta pela Reforma Urbana. A leitura desta gramática permite apontar alguns dos principais instrumentos, ações e políticas vinculados a cada um destes princípios. Ao princípio da ‘função social da propriedade’ se vinculam propostas e ações direcionadas ao planejamento urbano politizado e à produção habitacional bem localizada. Ao princípio do ‘direito à cidade’ se vinculam elementos voltados à regularização fundiária e à urbanização de assentamentos precários. E ao princípio da ‘gestão democrática da cidade’ estão associados a participação popular no planejamento e na gestão das cidades. Este conjunto de ações, instrumentos e políticas, que compõem esta gramática, se materializaram de maneira mais

¹⁴⁹ Pela amplitude possível em discutir cada um destes princípios, optamos por elencar apenas alguns dos principais elementos que compõem a gramática da Reforma Urbana, de alguma maneira relacionados às três áreas selecionadas para estudo de caso em Fortaleza.

significativa com o Estatuto da Cidade e são disseminados com o Ministério das Cidades. Na sequência, apresentamos elementos gerais que definem cada um deles.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Presente desde o princípio da formação do ideário da Reforma Urbana, a noção de função social da propriedade ganha corpo a partir da década de 1980, estando presente no Projeto de Lei nº 775/1983, na Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição contendo as pautas da Reforma Urbana, na própria Constituição Federal e, posteriormente, no Estatuto da Cidade e nos planos diretores municipais elaborados usando esse marco normativo como referência. O novo texto constitucional não foi o pioneiro na incorporação deste conceito, mas é a partir dele que esse princípio passou a constar de forma consistente, traduzindo-se em novos direitos coletivos na legislação e instrumentos (Caldas, 2015). A noção de função social da propriedade enfrenta a ideia do direito de propriedade posto como absoluto, definido pelos interesses individuais do proprietário privado; e o submete a uma definição derivada de um pacto social, materializado nas discussões e propostas contidas nos planos diretores, conforme posto pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (Caldas, 2015).

Contudo, se o novo texto constitucional avançou em politizar a discussão em torno dos direitos individuais e coletivos da propriedade urbana, por outro lado seu conteúdo também refletiu a disputa e a resistência dos grupos conservadores em torno da permanência das condições vigentes (Caldas, 2015). A nova ordem constitucional definiu que a propriedade deve cumprir uma função social, ao invés de apontar que a propriedade possui um função social e isso implica que a política urbana defendida pelos atores sociais na luta pela Reforma Urbana teriam que disputar a realização daquele princípio. Com o novo arcabouço normativo constitucional e seu conteúdo sobre política urbana, há um caráter expresso no papel do plano diretor em regulamentar os instrumentos propostos e de promover a participação popular em sua elaboração, de forma a fazer cumprir o preceito constitucional da função social da cidade e da propriedade urbana. Assim, o plano diretor passou de ‘instrumento’ a ‘eixo’ da Reforma Urbana (Faria, 2012), abandonando o campo da tecnocracia para se constituir como instrumento político e de disputas sobre o planejamento urbano, por meio da participação social no processo de sua elaboração. O plano diretor consiste, assim, no “[...] elemento constitutivo do próprio direito de propriedade”, pois define o que é o direito de propriedade na ordem jurídica brasileira (Fernandes, 2008, p. 128).

No que se refere às políticas habitacionais e à produção delas decorrente, historicamente representando uma das principais bandeiras da luta pela Reforma Urbana, aquele tema ganha novos contornos com a criação do Ministério das Cidades, tanto em termos institucionais quanto no volume de recursos financeiros (Maricato e Royer, 2017). Como afirma Santo Amore (2013, p. 83), esta pauta “[...] sempre foi bastante forte para a Reforma Urbana e a produção de habitação em terra

urbana bem localizada seria um modo evidente de cumprimento da função social da propriedade". Contudo, reforçado pelos limites dos planos diretores no controle do uso e ocupação do solo e na regulação das formas de apropriação e do preço da terra urbana; a construção de conjuntos habitacionais – historicamente a principal forma de atuação do Estado brasileiro – acabou totalmente determinada pelas regras do mercado, com a produção de grande empreendimentos em áreas sem ou com precária infraestrutura ou serviços urbanos, em locais que favorecem a expansão territorial das cidades (Santo Amore, 2013).

O cenário recente, em que houve aumento substancial dos investimentos em habitação sem a mudança da estrutura fundiária nas cidades, gerou elevação vertiginosa dos preços de terras e imóveis urbanos, principalmente a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (Maricato e Royer, 2017; Maricato 2011). Esse volume de recursos financeiros para a construção de moradias acabou por distorcer os princípios da Reforma Urbana e da função social da propriedade urbana, quando são privilegiados os interesses privados em paralelo à uma omissão do poder público (Burnett, 2009). Cabe acrescentar que, mesmo os instrumentos existentes sendo implementados, os governos locais usualmente não conseguem garantir melhores localizações para os empreendimentos decorrentes das políticas habitacionais. Apesar do fortalecimento da base normativa e institucional, o princípio da função social da propriedade permanece como desafio diante de um cenário em que propriedade fundiária e imobiliária continuam a fomentar a produção de cidades desiguais.

DIREITO À CIDADE

Nas origens da luta pela Reforma Urbana consta a tentativa de impor limites sobre a propriedade do solo urbano e do controle da especulação imobiliária, que se aproxima do princípio da função social da propriedade; mas também a intervenção nos assentamentos precários, com uma perspectiva de integração dos seus moradores à estruturas, equipamentos e serviços oferecidos na cidade (Gusso 2013; Saule e Uzzo, 2011). Associam-se diretamente a esse princípio as ideias que buscam a regularização fundiária e urbanização de assentamentos precarizados, partindo-se do entendimento que “[...] a cidade ilegal é território da negação da cidadania” (Rolnik, 1997, p. 13). Assim, dois entendimentos principais são construídos acerca daqueles territórios: na ordem jurídica, quando se busca reconhecer o direito dos moradores sobre a posse e a propriedade fundiária; e na ordem urbanística, quando se propõe intervenções físicas na melhoria das condições de moradia.

A dimensão fundiária, atrelada ao reconhecimento desse direito na ordem jurídica, se apresenta de forma limitada e dependente da atuação determinante do poder público, sobretudo na esfera municipal. Quanto à dimensão física, coexistem diferentes formas de intervenção nos assentamentos precários, que vão desde a remoção total, passando por ações pontuais ou mesmo ou intervenções integradas (Ferrara *et al.*, 2022; Cardoso e Denaldi, 2018). Apesar da ocorrência

sobreposta desses modelos na atualidade, ocorreram transformações na forma de atuação estatal nesses territórios ao longo do tempo. Prevalcia até início da década de 1980 a ideia e prática das remoções totais, que por vezes foi tratado como desfavelamento (Fortaleza, 1973).

Apenas posteriormente, entre os anos 1980 e 1990, surgiram de forma sistemática as intervenções pontuais de implantação de redes de infraestrutura evitando remoções e de melhorias na habitabilidade das moradias (Santo Amore, 2013). Durante o ciclo institucional da Reforma Urbana, ocorreu a elevação dos recursos e adoção de políticas para estes territórios, particularmente atrelados ao Programa de Aceleração do Crescimento no seu eixo Urbanização de Assentamentos Precários. Em vários casos, foram executadas intervenções abrangentes que passaram a reconhecer os assentamentos como territórios específicos, procurando efetivamente integrá-los às redes de infraestrutura da cidade. Santo Amore (2013) pontua que essas abordagens recentes em ações de urbanização e regularização em assentamentos precários, inclusive recomendadas normativamente pelo Ministério das Cidades, preveem que as ações se desenvolvam em três eixos complementares: urbanístico, jurídico e social.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁵⁰ exemplificam a busca pelo direito à cidade a partir da intervenção em assentamentos precários. Foi esta a categoria de instrumento mais incorporada aos planos diretores, no sentido de constar no texto daquela lei, mas não necessariamente garantir efetivamente sua aplicação (Santos Junior e Montandon, 2011). As ZEIS consistem em um zoneamento que permite a flexibilização dos parâmetros urbanísticos, normalmente associada com ações de regularização urbanística e fundiária em áreas ocupadas por população de baixa renda; e seriam o instrumento de maior expressão entre o conjunto de dispositivos associado à questão da moradia (Faria, 2012). As ZEIS, que já existiam desde a década de 1980 em experiências locais, consolidam-se conceitualmente e na legislação urbanística como importante instrumento da luta pela Reforma Urbana, visando à viabilização de regularizações fundiárias em assentamentos precários ou ao estímulo à produção de habitação social. De maneira geral, duas categorias principais desse zoneamento especial estão presentes: a ZEIS de áreas ocupadas por favelas e assentamentos precários, loteamentos populares não regularizados ou conjuntos habitacionais; e as ZEIS de vazios, que incorpora glebas não parceladas ou subproveitadas, terrenos e edifícios não utilizados ou subutilizados (Santo Amore, 2013).

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

A partir da década de 1980, sujeitos envolvidos na luta pela Reforma Urbana buscaram democratizar a gestão das cidades para instituir formas de participação popular em planos, programas e orçamento; instituir mecanismos de controle social sobre a implantação de políticas

¹⁵⁰ Sobre as ZEIS ver, dentre outros, os trabalhos de Santos (2020), Brasil (2016) e Santo Amore (2013).

e prestação de serviços públicos; e instituir sistemas de informação para ampliar a transparência na gestão pública (Ribeiro e Cardoso, 2003). Assim, ganhou força um planejamento urbano politizado (Faria, 2012), como reação ao planejamento tecnocrático característico do período anterior. Esse princípio da gestão democrática foi inclusive incorporado ao texto constitucional ao afirmar a autonomia municipal e a participação da população na elaboração das Leis Orgânicas Municipais e das Constituições Estaduais. Contudo, foi o Estatuto da Cidade, como resultante do investimento político na criação desse novo planejamento, que incorporou diversas questões relacionadas à gestão democrática.

A também chamada Lei da Reforma Urbana determina a participação da sociedade civil por meio de espaços institucionalizados de decisão que convergem para o conceito de democracia participativa. Essa lei afirma a “[...] *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*” (Brasil, 2001, Art. 2). Com a regulamentação desse conteúdo na legislação federal e, mais tarde com a criação do Ministério das Cidades, ocorreu a orientação para a ampliação dos espaços de participação institucionalizada da sociedade civil na gestão das cidades. Isso ocorreu – de forma diversa e não necessariamente atendendo plenamente ao conteúdo do Estatuto da Cidade e às recomendações institucionais daquele ministério – através de uma pluralidade de mecanismos como plebiscitos, referendos, iniciativas populares de lei, consultas públicas, conselhos, conferências, fóruns e audiências públicas, incluindo a participação no processo de revisão e elaboração dos planos diretores (Serafim, 2013).

A incorporação do princípio da gestão democrática ocorreu tanto no processo de construção institucional daquele ministério como nas políticas e ações formuladas e implementadas por ele. Destaca-se a criação do Conselho Nacional das Cidades, a partir da Conferência Nacional das Cidades, como parte integrante de sua estrutura e elemento central na formulação e negociação de políticas, e no qual tanto setores governamentais como os segmentos da sociedade civil passam a disputar pautas (Rolnik 2009). Com essas instâncias, o ministério buscou avançar na democratização da gestão urbana, fazendo da gestão democrática um dos fundamentos institucionais de sua atuação. Isso ocorreu através da ampliação dos espaços de participação e controle social, que até então foram experimentados principalmente em governos locais.

O princípio da gestão democrática das cidades está diretamente atrelado à ideia de democracia que se apresenta como fundamento da Estratégia Democrática e Popular, conforme discutido anteriormente, e – pelo peso que a gestão democrática ganhou no seu ciclo institucional – também apresenta significativa transversalidade aos outros dois princípios da Reforma Urbana (Santo Amore, 2013). Juntos, esses três princípios definem ideias, práticas e experiências que compõem a gramática da Reforma Urbana. O encontro desta gramática com o sistema político consolida o que tratamos por ciclo institucional da Reforma Urbana e que pode ser caracterizado

por um triplo movimento: um movimento de ideias, um movimento de sujeitos e um movimento de políticas. É sobre esse triplo movimento que passamos a discorrer no item seguinte.

1.3 O CICLO INSTITUCIONAL DA REFORMA URBANA E(O) SEU TRIPLO MOVIMENTO

“[...] com a atual crise econômica, fiscal e política no país, onde são evidentes as tentativas de se reduzir direitos sociais conquistados na Constituição de 1988, pode-se dizer que, após trinta anos de avanços contínuos, um ciclo se encerrou abrindo um período de incertezas. Nesse contexto, é necessário apontar novas perspectivas que tragam luz sobre os caminhos a trilhar no enfrentamento da questão urbana” (Bonduki, 2018, p. 12).

É predominante na literatura dos estudos urbanos a constatação que a virada do século XXI demarcou simbólica e temporalmente um período de mudanças significativas na forma de enfrentamento dos problemas nas cidades. É esse o momento em que os sujeitos, as práticas e as experiências vinculados à luta por uma Reforma Urbana efetivamente encontram o sistema político. Tanto trabalhos com um viés histórico quanto publicações contendo abordagens críticas sobre o que se convencionou chamar Reforma Urbana admitem um percurso institucionalizante que se efetivou a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, regulamentando o capítulo da política urbana presente no novo texto constitucional, mas principalmente com o Ministério das Cidades que recuperou um espaço de institucionalização da política urbana que tinha sido perdido (Maricato, 2004).

Se por vezes o Estado brasileiro se mostrou resistente à incorporação – no arcabouço jurídico-institucional nacional – de princípios que constituem a luta por uma Reforma Urbana, ocorreu um processo histórico em que gradualmente possibilitou a institucionalização das ideias, pautas e propostas associados àquele enunciado. Ele ocorreu no interior da conjuntura de constitucionalização de direitos sociais e de institucionalização de políticas públicas deles decorrentes que ganhou maior intensidade a partir da Constituição Federal de 1988 (Lobato, 2009)¹⁵¹. Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, conquistou-se o marco principal do percurso institucionalizante da Reforma Urbana: o Ministério das Cidades¹⁵². Essa trajetória – que não se restringe ao recorte temporal que define o ciclo institucional da Reforma Urbana – se constitui e é caracterizada por um triplo movimento: de ideias, de sujeitos e de políticas. É sobre cada um deles que passamos a tratar na sequência.

1.3.1 UM MOVIMENTO DE IDEIAS

Argumenta-se que o ciclo institucional da Reforma Urbana se constitui e é caracterizado por um movimento territorial, definido pelo deslocamento e pela difusão de ideias de um lugar para

¹⁵¹ Estudos realizados pela ciência política tem abordado essa institucionalização a partir de diferentes campos e setores, como a economia solidária (Fleury, 2009), a segurança alimentar (Moura e Nicoletti, 2016) e a saúde.

¹⁵² Houve aposta na ‘ocupação institucional’ como um dos elementos que conectam a luta pela Reforma Urbana com a Estratégia Democrática e Popular, conforme tratado anteriormente.

outro do território. Esse movimento não ocorreu de maneira necessariamente linear, uniforme e unidirecional. Pode-se identificar pelo menos três momentos em que esse movimento se apresenta de maneira mais intensa, mas que não se restringe a esses períodos. Primeiro, com a atuação de movimentos sociais urbanos que culminaram na criação do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) ao longo das décadas de 1970 e 1980, até o período da Assembléia Nacional Constituinte. Segundo, com a criação e a atuação do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), diretamente resultante da atuação do MNRU, a partir da Constituição Federal de 1988 até o começo do século XXI, com a promulgação do Estatuto da Cidade. Terceiro, com o próprio Ministério das Cidades, ao longo do período de sua existência, mas sobretudo no seu momento inicial.

MOVIMENTO NACIONAL DA REFORMA URBANA

Como tratado anteriormente, a ideia de uma Reforma Urbana surgiu na década de 1960 quando foi criado um conceito que, com diferenças e variações, posteriormente foi assumido e defendido pelo MNRU e pelo FNRU. Esse enunciado está vinculado historicamente às chamadas Reformas de Base e mais diretamente ao Seminário de Habitação de Reforma Urbana¹⁵³, realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)¹⁵⁴. Nesse evento, predominou uma concentração regional dos participantes e uma relação direta com a tecnocracia, principalmente de arquitetos¹⁵⁵. Assim, a origem do discurso da Reforma Urbana pode ser associada a uma concentração de profissionais progressistas ou de uma *'intelligenza revolucionária'* (Carvalho, 2007a), muito mais do que aos movimentos sociais dispersos pelo território. Com a ascensão do regime militar, esse debate de cunho progressista e tecnocrático foi interrompido, conformando um período de latência nas ideias e lutas urbanas (Santo Amore, 2013)¹⁵⁶.

A pauta da Reforma Urbana reapareceu em meados dos anos 1970 e, sobretudo, na década seguinte, com o conteúdo discutido no SHRU resgatado diante da pressão popular pela redemocratização e apropriadas por movimentos sociais urbanos articulados com setores profissionais que haviam participado daquele seminário. As reivindicações sobre as cidades passaram a ser apresentadas como direitos, buscando reverter as desigualdades sociais a partir de uma nova ética social (Naback, 2019), que trazia como dimensão importante a politização da

¹⁵³ Este evento reuniu cerca de duas centenas de pessoas no total, primeiramente na cidade do Rio de Janeiro e depois em São Paulo (Azevedo e Freitas, 2014).

¹⁵⁴ O seminário foi realizado por uma instituição de classe profissional, o IAB, por meio dos departamentos do Rio de Janeiro (IAB-GB) e São Paulo (IAB-SP); em conjunto com um órgão estatal de previdência social, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). Azevedo e Freitas (2014) apontam esses dois aspectos como recortes importantes que demonstram sua restritividade, apesar de apresentar uma diversidade na sua composição.

¹⁵⁵ Participaram profissionais de diferentes formações acadêmicas e representantes de órgãos locais de planejamento e de empresas industriais de economia mista. Tanto predomina uma concentração regional dos participantes quanto uma relação direta com a tecnocracia, principalmente de arquitetos, grupo majoritário sobretudo no evento realizado em São Paulo (Serran, 1976).

¹⁵⁶ Ainda assim, foi também um período com formulações e experimentações no campo do urbano, apesar das altas taxas de urbanização e o aumento da precariedade das condições de vida.

questão urbana, compreendida como elemento da democratização da sociedade (Saule e Uzzo, 2011). Nesse momento, entre a posição dos movimentos sociais e as respostas ofertadas pelo Estado – tanto no campo das ações práticas, quanto no do planejamento – ocorreram tanto linhas de diálogo quanto de enfrentamento do regime militar (Santo Amore, 2013).

É dentro dessa conjuntura que surgiu o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), criado oficialmente em 1985 buscando “[...] unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país, a partir de meados dos anos 70” (Maricato, 1994, p. 310). Ele foi composto inicialmente por “[...] setores da igreja de tendência progressista, por setores não-governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos urbanos e pelas próprias lideranças de movimentos urbanos” (Maricato, 2000, p. 143). Em uma composição heterogênea, reuniu organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, ONGs, sindicatos, lideranças comunitárias, intelectuais e assessorias técnicas ligadas aos movimentos urbanos, com seus membros atuando em diversas temáticas do campo do urbano¹⁵⁷. Dentro desse conjunto de sujeitos, ONGs e entidades classistas prevaleciam sobre os setores populares, decorrente da própria dinâmica legislativa e dos conteúdos técnicos requisitados para os debates e as proposições de emendas¹⁵⁸ (Santo Amore, 2013). Segundo Santos Junior (1995, p. 44), o MNRU

“[...] não é uma entidade com características de movimento de massas, no sentido tradicional. Sempre contando com uma forte presença de organizações não-governamentais, o MNRU é um ‘movimento descontínuo e fragmentado’, de ‘expressão nacional’ que ‘se expressa em formas extremamente diversas de participação popular pelas várias cidades do país, ora de maneira articulada, ou simplesmente desarticulado enquanto movimento, em outras localidades’. Mesmo sem adquirir a mesma visibilidade política dos movimentos reivindicativos, [...]. o Movimento Nacional pela Reforma Urbana representa ‘a emergência de novas formas de luta política, onde a questão da criação de novos direitos de cidadania e a busca de maior justiça social se dá através de novas relações entre movimentos sociais e o plano jurídico-institucional’.”

Para o MNRU convergiram diversos atores, pautas e ideias distribuídos ao longo do território em torno de sua legenda visando a elaboração de projetos de emenda popular para a nova Constituição Federal. O movimento foi formado como um canal de organização das demandas e das forças para que a Reforma Urbana fosse incluída no texto constitucional, caracterizado como importante base de articulação de movimentos e especialistas, que cumpria também um papel de formação (Santo Amore, 2013). Houve, portanto, um movimento de aglutinação de conhecimentos e propostas em torno do MNRU que convergiu para a Assembleia Nacional Constituinte um conjunto de pautas formuladas por diversos sujeitos atuantes na luta pela Reforma Urbana.

¹⁵⁷ O MNRU era composto por entidades como a FASE, a ANSUR, o Movimento de Defesa dos Favelados, a Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro, a FNA, a Federação Nacional dos Engenheiros, a Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, o, IAB e contava com apoio de 48 entidades estaduais e locais (Saule e Uzzo, 2011).

¹⁵⁸ Não se tratando exatamente do que se poderia chamar de forças populares, o MNRU era composto sobretudo por técnicos que tinham construído uma trajetória com movimentos sociais, de apoios diversos e assessorias a grupos nas periferias das cidades, visando a ações efetivas de melhorias de condições urbanas, melhorias habitacionais e regularização de loteamentos (Santo Amore 2013).

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA

Com a promulgação da Constituição Federal, o MNRU transformou-se em Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Àqueles sujeitos coletivos que compunham o MNRU, foram incorporados outros, em geral entidades com maior capilaridade territorial e que atuavam em diferentes campos. O FNRU é “[...] *um grupo de organizações brasileiras que atua em prol da construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis*” (Aragão *et al.*, 2010) que reúne entidades de todas as regiões do país e atua segundo os princípios do Direito à Cidade, da Gestão Democrática e da Função Social da Propriedade e da Cidade. Em definição mais recente, Santos Junior e Moroso (2021, p. 4) indicam que o FNRU é uma “[...] *articulação nacional que reúne movimentos populares, sociais, ONGs, associações de classe e instituições de pesquisa com a finalidade de lutar pelo direito à cidade, modificando o processo de segregação social e espacial para construirmos cidades verdadeiramente justas, inclusivas e democráticas*”. Com novo formato, o FNRU passou a atuar como articulador de uma diversidade ampla de sujeitos ligados à luta pela Reforma Urbana, “[...] *de maneira menos centralizada que um movimento e respeitando diferentes formas de organização articuladas em sua estrutura, apesar de contar com uma coordenação e estratégias claras de ação, pactuadas coletivamente*” (Serafim, 2013, p. 73).

A principal luta do MNRU foi a aprovação do marco legal da Reforma Urbana, resultando no capítulo constitucional que trata da política urbana e que incorporou parcialmente os princípios e as ideias defendidos pelo movimento (Santos Junior, 2009). Após essa conquista, o FNRU passou a ter como objetivo imediato pressionar congressistas para regulamentar aquele conteúdo posto na nova carta magna federal e isso foi buscado por meio de duas estratégias principais (Gusso, 2013). A primeira foi o acompanhamento sistemático da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, com membros do fórum assessorando questões urbanas; apoiando a realização de eventos de debate e discussão; e monitorando a tramitação de projetos de leis relacionados à temática (Serafim, 2013). A segunda foi a pressão sobre parlamentares para apreciarem e aprovarem projetos referentes à política urbana, por meio da participação em debates sobre projetos de lei e da divulgação de informações sobre o andamento dos projetos para a sociedade civil (Serafim, 2013; Silva, 2002).

É com esta segunda estratégia que as pautas defendidas pelo fórum ganham capilaridade pelo território nacional. Ao longo da década de 1990, o FNRU desempenhou importante papel de capacitação, disseminando o conteúdo associado à Reforma Urbana através de suas entidades filiadas. Também atuou através de *lobby* e *advocacy* legislativo¹⁵⁹ e elaborou uma carta de princípios sobre o plano diretor, enfatizando a perspectiva de democratização do planejamento e destacando iniciativas de elaboração de planos diretores seguindo princípios da Reforma Urbana (Santo Amore, 2013). Foram divulgadas ainda experiências inovadoras desenvolvidas por gestões municipais progressistas e por ONGs ligadas ao fórum, dentre as quais aquelas de maior

¹⁵⁹ Segundo Santo Amore (2013), *lobby* e *advocacy* são termos utilizados por ONGs e trazidos da relação com agências de cooperação internacional. Representam formas de pressão e negociação sobre o Estado e em particular na esfera legislativa para interferência em projetos que são do interesse da rede do Fórum.

abrangência como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Instituto Pólis¹⁶⁰, este um dos grandes disseminadores dessas experiências.

Em 2001, o capítulo da política urbana na Constituição federal foi regulamentado com a aprovação do Estatuto da Cidade, surgindo a necessidade de difusão e disseminação da lei e dos seus instrumentos. Atuando em parceria com outras entidades do campo da Reforma Urbana, o FNRU desempenhou papel importante nesse processo de disseminação da chamada Lei da Reforma Urbana, ocupando espaços de capacitação com ações voltadas notadamente às lideranças populares e aos agentes públicos locais (Santo Amore, 2013)¹⁶¹. Nesse momento também foi elaborado um guia para implementação do Estatuto da Cidade pelos municípios e cidadãos que se constitui em uma espécie de código comentado semelhante às tradicionais publicações jurídicas, com interpretações e discussões sobre as formas de aplicação e implementação da lei (Saule Junior e Rolnik, 2001)¹⁶².

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, um dos marcos iniciais do ciclo institucional da Reforma Urbana, sendo uma das ações conduzidas por esse ministério a realização das Conferências das Cidades e a instalação do Conselho das Cidades. Estas instâncias de participação serviram, ao mesmo tempo, como locus de discussão e deliberação, mas também de difusão de ideias (Máximo e Royer 2022; Serafim, 2013), conforme apontado inclusive por sujeitos que atuaram ou atuam em movimentos sociais urbanos em Fortaleza (Pinheiro, 2017, informação verbal; Loureiro, 2017, informação verbal). Resultado de debates realizados na Câmara de Planejamento Territorial Urbano do Conselho Nacional das Cidades, uma campanha nacional pela implementação de planos diretores participativos foi criada em parceria com entidades e agências estatais que compunham o conselho. Essa campanha possuía duas frentes de atuação: uma mais ampla direcionada à população em geral; e outra endereçada a sujeitos públicos, como gestores municipais, técnicos das prefeituras, vereadores e lideranças de movimentos sociais (Serafim, 2013). Núcleos estaduais foram formados, aglutinando entidades

¹⁶⁰ O Instituto Pólis inclusive elaborou e difundiu publicações que destacavam a implementação de instrumentos jurídicos e urbanísticos em cidades brasileiras, mas também outras publicações avulsas e textos para discussão, além da organização de eventos. Tanto os exemplos práticos difundidos quanto as próprias publicações passaram a constituir a referência para as demais iniciativas de elaboração de planos diretores segundo os preceitos defendidos pela Reforma Urbana.

¹⁶¹ Santo Amore (2013) destaca que o curto período entre a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades foi relativamente intenso para as entidades da Reforma Urbana que pareciam retomar o chamado trabalho de base para informar sobre a matéria legislativa e estimular uma participação qualificada. No entanto, essa atuação caracterizaria mais um movimento de pressão de cima para baixo, em sentido contrário ao que historicamente caracterizou o movimento.

¹⁶² O guia, produzido pelo Instituto Pólis em parceria com a Secretaria Especial Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, a Câmara dos Deputados e a Caixa Econômica Federal; era o principal material do chamado *kit das cidades* que foi distribuído gratuitamente para agentes e organismos estatais, universidades, ONGs, movimentos sociais e outros atores ligados à Reforma Urbana. Além do guia sobre o Estatuto da Cidade, continha outro guia sobre regularização fundiária e ainda cartilhas, um vídeo e um jogo e, segundo Faria (2012), esse guia enfatiza a interpretação orientada pela perspectiva da Reforma Urbana de afirmação hegemônica do conteúdo reformista do Estatuto da Cidade e, por consequência, na afirmação da perspectiva do planejamento urbano politizado

que compunham o conselho, e exerceram papel importante na disseminação da campanha, que não dispunha de orçamento suficiente.¹⁶³

A campanha foi desenvolvida simultaneamente ao processo de construção das Conferências Municipais e Estaduais das Cidades. Nelas, o Plano Diretor Participativo foi incorporado à pauta de discussões e virou um dos temas prioritários, juntamente com a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Serafim, 2013). Nesse processo de mobilização e difusão, foi fundamental a atuação das organizações da sociedade civil vinculadas à luta por uma Reforma Urbana, “[...] especialmente os movimentos populares que compõem o FNRU, não apenas como agentes da implementação da campanha, sensibilizando e mobilizando os municípios, mas como idealizadores e definidores de todas as etapas do processo, dos conteúdos, metodologias e formas de construir relações com os diversos atores” (Serafim, 2013, p. 147). O Ministério das Cidades ofereceu apoio técnico para os municípios e estados implementarem o processo, através do repasse de recursos, da produção de materiais de apoio, do auxílio financeiro para os núcleos locais realizarem atividades de sensibilização e capacitação, o cadastro de profissionais para capacitação e implementação do Estatuto da Cidade e oficinas para formação de multiplicadores da campanha (Serafim, 2013).

Ademais, o Conselho Nacional das Cidades aprovou resoluções que orientaram os municípios na implementação do Estatuto da Cidade¹⁶⁴. Foi ainda constituída uma rede de atores locais para monitoramento dos processos de elaboração e revisão dos planos diretores nos municípios, além da construção de um banco de experiências e contatos, que serviu como fonte de trocas de experiências. Em Fortaleza, destaca-se a atuação do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab), que funcionou como uma espécie de fórum local da Reforma Urbana. O resultado observado com a campanha foi uma intensa ação planejadora¹⁶⁵, buscando o atendimento expresso da obrigação legal estabelecida no Estatuto da Cidade (Faria, 2012)¹⁶⁶.

¹⁶³ Os movimentos sociais – especialmente aqueles de abrangência nacional e mais atuantes no Ministério das Cidades e no Conselho Nacional das Cidades, foram fundamentais para a realização dessa ação. São eles: Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLML), Central dos Movimentos Populares (CMP) e União Nacional por Moradia Popular (UNMP) (Serafim, 2013).

¹⁶⁴ Foram definidas quatro resoluções: nº 15, que criou a Campanha; nº 25, que explicitou os municípios obrigatórios e orientou o processo participativo; nº 34, que definiu o conteúdo mínimo dos planos diretores; e a nº 83, que orientou o processo de revisão de planos diretores.

¹⁶⁵ Naquele momento, o plano diretor participativo era mandatório para 1.442 municípios e, após a campanha, cerca de 92% desse total havia começado a elaborá-lo.

¹⁶⁶ Dentro desse movimento de difusão de ideias ao longo do território, caberia destacar ainda os cadernos de políticas nacionais setoriais elaborados pelo Ministério das Cidades que consolidam a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a partir das políticas setoriais que a compõem. Elaborados ao longo dos primeiros anos de funcionamento do ministério e lançados na Conferência Nacional das Cidades de 2005, oito volumes denominados ‘Cadernos MCidades’ apresentavam princípios, diretrizes e propostas estruturantes do que se visualizava em termos de desenvolvimento urbano para o país. Estes cadernos, que sintetizavam as políticas nacionais de habitação, saneamento, mobilidade e transporte – somados aos documentos oficiais e institucionais, guias, materiais e cartilhas, elaborados pelo Ministério das Cidades e disseminados nos e pelos integrantes do FNRU; representavam grande parte das ideias, pautas e propostas da Reforma Urbana, agora efetivamente institucionalizadas no nível federal.

1.3.2 UM MOVIMENTO DE SUJEITOS

Argumenta-se que o ciclo institucional da Reforma Urbana se constitui e é caracterizado por um movimento social, definido pela incorporação pelo Estado de sujeitos vinculados aos movimentos sociais urbanos que conduzem ideias, experiências e práticas para o interior do aparelho estatal. Podemos identificar dois momentos principais em que esse movimento se apresenta de maneira mais intensa. Primeiro, quando esse trânsito ocorre na escala local, com as chamadas prefeituras democrático-populares (Maricato, 2011) nas décadas de 1980 e começo dos anos 1990. Segundo, a partir de 2003 com a criação do Ministério das Cidades que, no nível federal, dá o compasso de um movimento de migração de sujeitos atuantes na luta pela Reforma Urbana para o interior das agências estatais, mas que também vai ser percebido em outras esferas de governo, sobretudo em prefeituras municipais¹⁶⁷.

PREFEITURAS DEMOCRÁTICO-POPULARES

O Ministério das Cidades é um caso emblemático do aqui tratado como ‘movimento de sujeitos’. Antes de sua criação, no entanto, existiram outros períodos em que membros da sociedade civil vinculados à luta pela Reforma Urbana – sobretudo aqueles que pertenciam ao Fórum Nacional da Reforma Urbana – estiveram diretamente envolvidos em experiências de gestões municipais. O FNRU, além de atuar em nível nacional pela aprovação de leis complementares regulando os princípios de política urbana definidos pela Constituição Federal, teve também importante atuação no nível local – sobretudo municipal, mas também estadual –, pressionando governos pela incorporação dos princípios da Reforma Urbana nas Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais (Serafim 2013)¹⁶⁸.

Por parte do FNRU, ocorreu ainda uma estratégia de reforçar a articulação e a mobilização por meio da criação dos fóruns regionais que recebiam dados e informações decorrentes da atuação do fórum junto ao Congresso Nacional, além de estimular ações coletivas de pressão política aos governos locais (Silva, 2002). A pretendida consolidação dos princípios da Reforma Urbana nas leis magnas de estados e municípios, em movimento semelhante ao alcançado junto à Constituição Federal, envolveria a implementação de instrumentos específicos de planejamento urbano previstos no texto constitucional e a criação de espaços participativos na gestão das políticas públicas em geral, como conselhos setoriais e orçamentos participativos. Localmente foram organizadas ações de pressão pela implementação dos instrumentos que caracterizam a gestão democrática das cidades (Serafim 2013).

¹⁶⁷ Isso ocorreu, inclusive, em Fortaleza, com a partir da criação de uma fundação que mais tarde viraria secretaria responsável pelas políticas e programas habitacionais e que contou – e ainda conta – em seus quadros técnicos com sujeitos que possuíam (ou possuem) vínculos com movimentos sociais vinculados ao FNRU.

¹⁶⁸ No período posterior à promulgação da Constituição Federal houve uma intensa produção legislativa para elaboração das constituições estaduais e leis orgânicas municipais. O FNRU esteve mobilizado para intervir nestes processos procurando garantir os avanços conquistados (Serafim 2013).

Assessores técnicos e lideranças de movimentos sociais vinculados ao FNUR foram absorvidas por governos progressistas eleitos em alguns municípios e levaram para o interior do Estado ideias, pautas e práticas associadas à Reforma Urbana, de certa forma deslocando o debate que se dava em escala nacional para o âmbito local (Silva, 2003). Houve a criação e o desenvolvimento de dispositivos institucionais de participação impulsionados por estes atores, de forma que a participação através dos espaços institucionalizados passou a ser parte fundamental da política urbana (Serafim, 2013). No campo da política habitacional foram desenvolvidas experiências como mutirões autogestionários, regularização fundiária e urbanização de favelas e de loteamentos periféricos (Maricato, 1997). Essas ações alimentaram as próprias propostas do FNUR e contribuíram para que sujeitos vinculados ao fórum adquirissem experiência em programas habitacionais e políticas urbanas (Serafim, 2013).

Destaque desse processo é o governo petista de Luiza Erundina (1989-1993) na cidade de São Paulo, referência importante para a política urbana nacional, em especial pela experiência de mutirões construídos em regime de cogestão. Bastante destacada pela literatura nacional dos estudos urbanos, essa gestão inverteu prioridades e redirecionou o olhar para a cidade informal, sendo os movimentos de moradia suporte para a quebra de paradigmas (Maricato, 2011), e um resultado importante foi a construção de mutirões autogestionários que ganhou porte de política pública naquele município (Silva, 2002). Além de São Paulo, existiram outras experiências locais, como nas prefeituras de Belo Horizonte, Recife e Diadema, também em gestões progressistas e que contaram com participação popular envolvendo organizações locais que compunham o FNUR. Todas foram importantes para a construção de programas em nível local que lidavam com a questão habitacional de maneira participativa (Serafim, 2013). Elas contribuíram para o incremento de capacidades e conhecimentos dentro do fórum acerca do funcionamento do Estado, mas também para a construção de alianças com partidos políticos e ainda para impulsionar as ações do FNUR junto ao Congresso Nacional e ampliar seu poder junto à sociedade política (Serafim, 2013; Avritzer, 2008). Estas experiências locais, em paralelo à atuação nacional do FNUR, foram fundamentais para a formulação e o funcionamento do Ministério das Cidades anos mais tarde.

MINISTÉRIO DAS CIDADES

O Ministério das Cidades é tido como importante conquista dos sujeitos que atuam na luta pela Reforma Urbana e é considerado o ápice do seu percurso institucionalizante. Concentrou grandes expectativas quanto à concretização de propostas acumuladas ao longo do percurso histórico da luta por cidades mais justas e menos desiguais. Esperava-se que, a partir desse ministério, os instrumentos aprovados no Estatuto da Cidade fossem regulamentados e aplicados, que fosse aprovado um sistema e um fundo nacional voltado à moradia popular, que fossem tomadas medidas em resposta ao já elevado e crescente déficit habitacional, e que se constituísse um

Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano integrando políticas setoriais urbanas, fundado em um modelo de gestão participativa em todas as fases da política pública (Serafim, 2013).

A literatura aponta que o processo de construção institucional do Ministério das Cidades e de seus programas e políticas se deu a partir da incorporação de sujeitos provenientes da sociedade civil, em especial do FNRU, do campo mais amplo da Reforma Urbana ou de outros atores também comprometidos com o projeto democrático-popular (Serafim, 2013; Costa 2012). Estes atores passaram a compor o quadro técnico do ministério na sua formação inicial, obtendo poder considerável de incidência sobre a construção da nova institucionalidade e suas ações. Segundo Serafim (2013), ocorreu a incorporação de pautas gestadas na sociedade civil, em especial a gestão democrática, que historicamente foram absorvidas pelo PT em suas plataformas políticas e programas de governo e gestões municipais. Nesse processo, lideranças de movimentos sociais e sindicais ocuparam postos estratégicos dentro do Estado, não apenas no Ministério das Cidades, mas em outros ministérios e secretarias.

A relevância da chegada àquele ministério desses sujeitos foi importante para sua constituição inicial e a atuação pode ser mensurada pelo acúmulo de capacidades técnicas e as propostas para política urbana que o fórum detinha, condição que o próprio Estado e seus agentes não possuíam naquele momento. Ademais, conta também a experiência acumulada do FNRU na composição de gestões municipais nos anos 1990 e sua capacidade política de negociação, mobilização e articulação entre diversos tipos de organizações e partidos (Serafim, 2013). A presença desses sujeitos na institucionalidade permite compreender a incidência da gramática da Reforma Urbana sobre outras instituições construídas a partir do ministério, como o Conselho Nacional das Cidades e as Conferências da Cidades. Esse alinhamento, por exemplo, conformou as diretrizes da PNDU e as políticas setoriais aprovadas na primeira Conferência Nacional das Cidades.

Em termos formais, normativos e programáticos, houve incorporação e difusão dos princípios dos três eixos estruturantes das pautas defendidas pelo FNRU nas ações delineadas pelo Ministério das Cidades no seu momento inicial: direito à cidade; função social da propriedade e da cidade; e gestão democrática das cidades, com especial ênfase para este último (Serafim, 2013). A capacidade de incorporação das ideias e experiências associadas à Reforma Urbana nas práticas de gestão e nas políticas produzidas pelo ministério resulta da tradição associativa e robustez da plataforma política que consistia o FNRU, sua alta capacidade de transitar por dentro da institucionalidade e o compartilhamento de projeto político entre os atores de Estado e sociedade civil presentes neste momento. Serafim (2013) lista três elementos que contribuíram para o alto grau de incorporação das pautas, ideias e bandeiras defendidas pelo FNRU junto ao Ministério das Cidades: o estágio inicial do processo de construção da institucionalidade do ministério e da política urbana; o peso e autonomia do daquele órgão dentro do Governo Federal; e a presença direta dos atores do campo dentro de sua institucionalidade, que caracteriza o chamado movimento social.

1.3.3 UM MOVIMENTO DE POLÍTICAS

Argumenta-se que o ciclo institucional da Reforma Urbana se constituiu e foi caracterizado por um movimento propriamente institucional¹⁶⁹, definido pela apropriação, pelo governo federal, da gramática da Reforma Urbana e sua posterior difusão para o conjunto de entes federativos, em especial os municípios. Esse movimento institucional consiste numa mudança da tendência descentralizadora e municipalista observada após a Constituição Federal de 1988 e ao longo dos anos 1990 e apontava para o protagonismo do município na condução e políticas sociais, em especial as urbanas e habitacionais. Se antes existiam ações locais e descentralizadas de políticas urbanas e habitacionais que incorporaram a gramática da Reforma Urbana, foi com a criação do Ministério das Cidades que ocorreu sua difusão para o conjunto de entes federativos, a partir da formatação de políticas e programas, com suas diretrizes, seus produtos e suas metas.

EXPERIÊNCIAS DOS GOVERNOS LOCAIS

Antes de ocorrer a recentralização das políticas urbanas e habitacionais no Ministério das Cidades, ocorreram experiências locais, pontuais e dispersas de incorporação das ideias e práticas da Reforma Urbana, conformando uma espécie de institucionalização pulverizada. Essas experiências ocorreram no contexto de redemocratização e estavam atreladas às vitórias eleitorais de governos locais que se opunham ao regime militar, carregando para o campo institucional debates e propostas que vinham ocorrendo na sociedade civil. Foi diante desse quadro que surgiram as pioneiras experiências locais de incorporação da gramática da Reforma Urbana formuladas enquanto políticas públicas. Isso ocorreu em um contexto de dois processos importantes para cidades. O primeiro é a redução institucional que aconteceu com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) e o subsequente desmonte do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que resultou numa desestruturação e dispersão institucional da política urbana e habitacional, no nível federal mas que reverberou também nos governos subnacionais. O segundo é a promulgação da Constituição Federal que constitucionalizou direitos sociais, trazendo um conjunto de responsabilidades para os municípios, notadamente quanto às políticas sociais, como é o caso das políticas urbana e habitacional.

Nos debates em torno da Constituição Federal de 1988, ganhou destaque o papel do município na formatação do modelo federativo, inclusive com participação dos sujeitos atuantes na luta pela Reforma Urbana que buscavam, ao valorizar o poder local, afirmar a esfera municipal como elemento importante do seu discurso. Para estes atores, o município seria o nível apropriado para ocorrência das relações democráticas, pela proximidade do poder local com as demandas sociais. Dentre as propostas defendidas pelo FNUR estavam – além da gestão democrática da cidade – reformas nas relações intergovernamentais e nas relações Estado-sociedade, que seriam

¹⁶⁹ Trata-se de políticas, programas, normas, resoluções e demais normativas formuladas pelo poder público que se aproximam da discussão sobre *policy mobility* (Máximo e Royer, 2022).

conquistadas com a municipalização da política urbana e a adoção de mecanismos que institucionalizassem a participação direta da população (Santos Júnior, 1995). Segundo Faria (2012), a defesa do municipalismo pelo fórum derivaria da sua forte relação com o Partido dos Trabalhadores (Burnett, 2009; Gusso, 2013) e da posição ocupada pelo PT nos primeiros anos da sua fundação, diante do experimentalismo democrático que ocorria em alguns casos emblemáticos¹⁷⁰. Cabe acrescentar que o fortalecimento da esfera municipal insere-se num quadro mais amplo da agenda reformista, pautada no universalismo, no redistributivismo e na democratização do Estado e descentralização da gestão (Santos Júnior, 1995).

A adoção do modelo institucional presente no texto constitucional privilegiou a iniciativa e a autonomia dos estados e municípios resultou em um processo de descentralização fiscal, por meio de transferências da União, mas também de políticas sociais (Arretche, 2004). Essa descentralização tornou-se um dos pontos principais do modelo proposto para as políticas públicas, redefinindo competências e sobre a gestão de políticas sociais – como as políticas do urbano dentre as quais a de habitação – que passam a ser atribuição de estados e municípios, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo. No caso da habitação, os entes locais passaram a dividir com a União a responsabilidade pela promoção de programas de construção de moradias e pela melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Em outras palavras, no novo modelo descentralizador, a questão habitacional passou a integrar as competências das instâncias municipais. Neste contexto, coube às administrações locais organizar-se institucionalmente para formular sua política habitacional e participar dos programas e linhas de financiamento que foram colocados à disposição pelos governos federal e estadual, conformando uma tendência à municipalização das políticas habitacionais (Cardoso e Ribeiro, 1999)¹⁷¹.

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Todo esse cenário apontava para o protagonismo do município na condução da política urbana, seguindo tendência descentralizadora e municipalista que se firmou no país em oposição ao centralismo autoritário da política urbana durante os governos militares (Caldas, 2015). Mas a criação e o funcionamento do Ministério das Cidades constituem um ponto de inflexão do processo de reconstrução da política habitacional no nível federal que já se desenhava no final do anos 1990 e que pode ser visto como um somatório de avanços institucionais. A partir de 2003

¹⁷⁰ A busca de afirmação dos municípios como expressão da descentralização e da democratização, pela suposta aproximação dos cidadãos aos espaços políticos decisórios, é permeada por contradições em relação às dinâmicas locais e às interações com outras escalas de poder. Faria (2012) aponta que politicamente o municipalismo foi defendido por uma ampla aliança que almejava tanto fortalecer as oligarquias locais e regionais quanto, de fato, viabilizar os experimentalismos democratizantes.

¹⁷¹ O programa Habitar Brasil, implementado pelo governo federal com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contribuiu nesse processo de municipalização. O programa promoveu a intervenção em favelas e outras categorias de assentamento precarizados localizados em capitais e regiões metropolitanas através de dois subprogramas: o de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) e o de Desenvolvimento Institucional (DI) de municípios. É este programa que marca um ponto importante do processo de estruturação de uma política municipal de habitação em Fortaleza.

começaram a ser implementadas mudanças no quadro geral que caracterizava a situação institucional da política habitacional, com aquele ministério atuando como centralizador da política urbana e habitacional nacional através da definição de políticas e da formatação de programas. O Ministério das Cidades passou a ser o órgão responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pelas políticas nacionais setoriais relacionadas aos três maiores problemas urbanos historicamente enfrentados pelas cidades brasileiras: habitação, saneamento e transporte e mobilidade. São esses três problemas que inclusive orientam a criação de três das quatro secretarias estruturantes daquele ministério.

Com a criação do Ministério das Cidades e os avanços empreendidos na política do urbano, em especial a habitacional – com a elaboração da Política Nacional de Habitação, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), além do lançamento Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em especial do seu eixo de Urbanização de Assentamento Precários (UAP), e do Programa Minha Casa, Minha Vida – a política habitacional passa a ocupar um lugar de destaque na agenda nacional. Houve ainda a continuidade de programas implantados em parceria com os municípios, como o Programa da Habitação de Interesse Social (HIS), o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Essa reorientação das políticas urbana e habitacional com a redefinição de atribuições dos entes federados e a nova articulação das esferas de poder, alterou o peso político das escalas federal e municipal e enfraqueceu a escala estadual que oscila entre uma instância intermediária, dentro de uma relação polarizada pelas duas outras esferas (Buonfiglio, 2017). Apesar da descentralização constitucional dos gastos, as duas últimas décadas se caracterizaram por uma centralização decisória, limitando a capacidade dos municípios na adoção de políticas públicas próprias. No que se refere à política urbana, restou aos municípios a competência sobre o ordenamento do território, hegemonicamente condicionada aos ‘capitais do urbano’ (Marques, 2016a), sobretudo aqueles vinculados ao setor imobiliário e às elites locais. Nas questões relativas à habitação, mobilidade urbana e saneamento – áreas em que a atuação do poder público também tem grande influência no uso e na ocupação do solo –, os municípios também têm reduzida autonomia, dependendo essencialmente de transferências de recursos federais. Segundo Buonfiglio (2017, p. 63), “[...] a instância municipal tem sido aquela que rebate e replica a política federal”¹⁷², diferente de outros períodos históricos onde atuou formulando e implementando programas e políticas urbanas¹⁷².

* * *

¹⁷² Até mesmo o Estatuto da Cidade – o outro marco importante do percurso institucionalizante da Reforma Urbana – enfrenta desafios e impasses no que se refere ao federalismo brasileiro. De acordo com Caldas (2015), a aplicação do Estatuto da Cidade pelas diferentes categorias de municípios – considerando a diversidade de suas características – expõe muitas outras fragilidades do modelo federalista, que se somam à tradicional cultura clientelista brasileira.

Estudos e estudiosos do urbano – mas também de outros campos do conhecimento, como a ciência política, a história, a geografia urbana e a sociologia – destacam as duas décadas iniciais do século XXI como um período de importantes acontecimentos sócio-políticos na América Latina, de maneira geral, e no Brasil, em particular. Argumenta-se que esse momento correspondeu a uma sobreposição de processos históricos com impactos significativos nas cidades. Dentro dessa conjuntura, o ciclo institucional da Reforma Urbana – definido como o momento a partir de quando ocorreu o efetivo encontro de sujeitos, ideias e práticas associados à luta por cidades mais justas, mais democráticas e menos desiguais no Brasil – pode e deve ser compreendido segundo a ocorrência e o ocaso do ciclo de governos progressistas latinoamericanos e do ciclo da Estratégia Democrática e Popular.

Conforme procuramos discutir neste capítulo, estes três ciclos apresentam convergências, se cruzam e se sobredeterminam, com o urbano e as transformações nas cidades constituindo *locus* privilegiados que permitem observar a sobreposição destes ciclos e seu declínio. Como desdobramento desta constatação, argumenta-se que o olhar convergente para esses ciclos permite iluminar os caminhos do que pode ser construído enquanto rota a ser seguida na luta por cidades menos desiguais, mais justas e mais democráticas. Dentre os elementos que aproximam estes três ciclos podemos indicar, dentre outros, o alargamento da democracia, compreendido como a ampliação progressiva de um conjunto de direitos e da participação política; e o fortalecimento do Estado associado à ocupação institucional e a implementação de políticas sociais, de caráter redistributivo. É dentro desses aspectos que o resultado material de políticas habitacionais e urbanas implementadas no ciclo institucional da Reforma Urbana podem e devem ser analisadas, conforme veremos adiante.

Para além de compreender a conjuntura em que ocorreu o ciclo institucional da Reforma Urbana, a realização do seu inventário como ação importante inserida no momento recente de balanço crítico remete à discussão e análise dos significados e os significantes associados a este enunciado, diante de sua diversidade polissêmica e de sua trajetória histórica. Por isso, discutiu-se o que significa (ou poderia significar) a expressão Reforma Urbana, buscando situá-la na conjuntura complexa, dinâmica e também contraditória que o seu ciclo institucional está inserido ao mesmo tempo que a conforma. É nesse sentido que esta parte também apresentou a Reforma Urbana a partir de sua semântica e de sua gramática e também indicou elementos que caracterizam o percurso institucionalizante, segundo a ideia de um triplo movimento.

A discussão empreendida buscou também levantar e qualificar a hipótese de que é necessário e possível conectar o inventário do ciclo institucional da Reforma Urbana com processos gerais que determinaram a conjuntura em que esse ciclo se apresentou. Para tanto, cabe situar historicamente e qualificar e aprofundar a ideia do fim de (mais) um ciclo da Reforma Urbana formulado por Maricato (2008). É nesse sentido que Fortaleza se apresenta como campo de investigação empírica para aprofundar o entendimento e as análises sobre o que representaram as

ações estatais no campo habitacional durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. Assim, nos próximos dois capítulos desta tese trataremos sobre Fortaleza. Adiante, apresentamos ações habitacionais implementadas em Fortaleza, escolhidas como elementos explicativos dos (des)caminhos das políticas habitacionais durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. Antes, cabe discutir como se configura o problema habitacional em Fortaleza e é sobre isso que o próximo capítulo aborda.

CAPÍTULO 2
O NECESSÁRIO

O segundo capítulo desta tese, intitulada ‘O necessário’¹⁷³, possui caráter eminentemente empírico-descritivo e tem por objetivo trazer elementos que respondam à seguinte pergunta: ‘Como se apresenta a questão da moradia em Fortaleza e quais as dimensões do problema habitacional nesta cidade durante o ciclo institucional da Reforma Urbana?’. Buscando responder a essa questão e a outras dela derivadas, a seção aborda ‘O problema habitacional em Fortaleza e(m) suas múltiplas dimensões’, discutindo algumas das circunstâncias possíveis de se observar e compreender o problema habitacional em território fortalezense. Para tanto, foram escolhidas três dimensões de análise: histórico-geográfica, político-institucional e quantitativa. Argumenta-se que essas perspectivas possibilitam situar as condições sócio-históricas e territoriais – a partir do olhar sobre a questão da moradia – em que ocorre o ciclo institucional da Reforma Urbana em Fortaleza¹⁷⁴. Ou seja, permite apresentar o problema habitacional de Fortaleza no recorte espaço-temporal estabelecido, mas levantando aspectos de uma trajetória histórica – ‘como ele chegou a ser o que é hoje’ – a partir dessas três dimensões. São elas, inclusive, que definem os três itens que estruturam o capítulo¹⁷⁵.

Daquela primeira indagação desdobram-se outras questões que permitem qualificar possíveis respostas que poderiam ser dadas a ela, além de possibilitar maior aproximação aos objetivos desta pesquisa. São elas: Como o problema habitacional se apresenta ao longo da história em Fortaleza e quais as suas dimensões? De que maneira o problema habitacional (que também é urbano) se configura na capital cearense e como ele se apresenta ao longo do ciclo institucional da Reforma Urbana? Quais as origens do problema habitacional em Fortaleza e que relações possui com o quadro de carência habitacional presente no período do ciclo institucional da Reforma Urbana? Como a problemática habitacional se apresenta distribuída ao longo do território da capital cearense? Qual a dimensão quantitativa do problema habitacional em Fortaleza? Quais as principais ações estatais têm sido realizadas – ao longo do tempo, mas sobretudo no período recente – para o enfrentamento do problema habitacional em Fortaleza?

Esta parte da tese é composta por três itens. O primeiro aborda ‘A dimensão histórico-geográfica’ do problema habitacional na capital cearense, buscando apresentar suas origens e como se distribui pelo território fortalezense no momento do ciclo institucional da Reforma Urbana. O segundo item apresenta ‘A dimensão político-institucional’ do problema habitacional em Fortaleza, buscando indicar de que maneira o Estado respondeu à questão habitacional ao longo da história. O terceiro item explana ‘A dimensão quantitativa’ do problema habitacional em

¹⁷³ O subtítulo deste capítulo é ‘O problema habitacional em Fortaleza e(m) suas múltiplas dimensões’.

¹⁷⁴ Não se pretende realizar um resgate profundo e completo da questão habitacional na capital cearense, na medida em que outros trabalhos já adotaram essa empreitada, e também não se constitui como objetivo deste trabalho.

¹⁷⁵ Ao detalhar o problema habitacional na capital cearense segundo essas dimensões, buscamos também apresentar, de forma panorâmica, o processo de urbanização e os problemas habitacionais nas metrópoles brasileiras e a problemática habitacional no contexto em que o ciclo institucional da Reforma Urbana se realiza, particularizando a situação de Fortaleza e dando um passo adiante no sentido de apresentar e situar o objeto empírico desta pesquisa

Fortaleza, apresentando como o problema da moradia evoluiu historicamente em termos numéricos e estatísticos na cidade, a partir de levantamentos realizados por diversas instituições.

2.1 A DIMENSÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA

Este item trata da dimensão histórico-geográfica do problema habitacional em Fortaleza. De forma introdutória, busca mostrar – a partir de estudos, bases de dados e outras fontes documentais – como a questão da moradia se apresenta na capital cearense ao longo do tempo e do seu território. Não se trata de uma discussão histórica, já empreendida por outros trabalhos, e o seu conteúdo tem caráter eminentemente descritivo¹⁷⁶. Esta parte da tese foi organizada em dois tópicos. O primeiro aborda ‘A dimensão histórica ou as origens do problema habitacional’ e apresenta elementos e particularidades de como a moradia se torna uma questão social em Fortaleza. O segundo discute ‘A dimensão geográfica ou a distribuição territorial do problema habitacional’ a partir de três categorias que contemplam formas de precariedade habitacional na capital cearense: margens dos rios, a periferia e a beira-mar.

2.1.1 A DIMENSÃO HISTÓRICA OU AS ORIGENS DO PROBLEMA HABITACIONAL

ORIGENS DO PROBLEMA HABITACIONAL

Em estudo sobre a projeção populacional para o ano de 2019, o IBGE indicou que existiriam aproximadamente 2,7 milhões de habitantes em Fortaleza. Esses números posicionam a capital cearense como a quinta cidade mais populosa do país, condição que se mantém desde a década de 1980. Assim como ocorreu com outras grandes cidades brasileiras, Fortaleza passou por intenso crescimento populacional ao longo do século XX e, também por isso, compartilha o quadro de precariedade habitacional típico do Brasil urbano resultante de um histórico processo excludente e desigual de urbanização. Conforme apontam os censos demográficos oficiais, desde a primeira década do século XX até os anos 1970, Fortaleza apresentou incremento populacional, a cada decênio sempre superior a 50%, sendo que entre os anos 1940 e 1950 o aumento da população foi de 91%, ou seja, sua população quase dobrou em apenas uma década.

Esse intenso crescimento populacional resultou na ocupação desordenada da cidade e na intensificação dos problemas habitacionais na capital cearense que já se apresentavam, em outra escala, desde o final do século XIX. Estudos que abordam a evolução urbana da cidade¹⁷⁷, principalmente ao longo da primeira metade do século XX, indicam a existência de condições

¹⁷⁶ Mesmo que o escopo desta tese seja o período que corresponde ao ciclo institucional da Reforma Urbana, optamos por trazer dados de momentos anteriores de forma a indicar a trajetória do problema, ampliando seu entendimento como processo histórico.

¹⁷⁷ Dentre os estudos que abordam essa temática, podemos destacar os trabalhos de Jucá (2003), Castro (1977) e Lemenhe (1991).

precárias de moradia desde o final do século XIX. Sua origem está associada às condições climáticas adversas no interior, com longos períodos de regimes pluviométricos irregulares, e ao consequente processo migratório campo-cidade, mas que assume diferentes contornos e dimensões na medida em que a capital cearense cresce, populacional e territorialmente.

Gondim (2013) aponta que houve uma convergência de fatores de atração para a capital, combinados a fatores de expulsão das áreas rurais¹⁷⁸, notadamente relacionados às secas intensas e prolongadas, resultado de condicionantes sociopolíticos e ambientais¹⁷⁹. É nesse contexto que surgem os primeiros núcleos de moradias e territórios precarizados na cidade e que posteriormente consolidam-se como favelas e outras tipologias de assentamentos precários¹⁸⁰. Nos estudos sobre a evolução urbana de Fortaleza destacam-se, como principais elementos históricos sobre a origem do problema habitacional na cidade, a implantação de abarracamentos e campos de concentração destinados a abrigar os retirantes das secas e situados externamente ao perímetro urbano regulado pelo poder público (Rios, 2014; Garcia, 2006; Rios, 2001; Neves, 1995); e a existência de assentamentos precários nas faixas de praia e na periferia da cidade (Costa, 2017, Andrade, 2012; Jucá, 2003).

ABARRACAMENTOS

Em 1877 uma grande seca resultou na intensificação do fluxo migratório do sertão para a capital cearense. Como medida de controle, o governo provincial construiu ‘alojamentos’ denominados abarracamentos, ação que esteve combinada com frentes de trabalho¹⁸¹ e medidas de disciplinamento (Garcia, 2006). Esses abarracamentos eram “[...] locais construídos para abrigar os emigrantes durante o período da seca em 1877 em Fortaleza e desativados no final de 1879, serviram a um desejo de controle espacial e social dessa população e foram levantados em locais específicos, tendo ainda uma ligação funcional com a cidade” (Garcia, 2006, p. 307). Como medida de caráter higienista¹⁸², eles foram localizados “[...] nos arredores da cidade, ou seja, fora do centro e, ‘coincidentemente’, isso atendeu aos interesses e desejos do poder público, cujas pretensões era o ordenamento do espaço urbano e o afastamento da população emigrante do convívio com os cidadãos” (Garcia, 2006, p. 72).

¹⁷⁸ Segundo Gondim (2013), elas são periodicamente atingidas por crises econômicas, resultado dos conflitos entre a atividade agrícola comercial em grandes propriedades e das culturas de subsistência em minifúndios, com expressiva população sem acesso à terra, condição que é agravada pelo quadro climático adverso.

¹⁷⁹ O êxodo rural também estava associado às condições fundiárias, à reduzida oferta de emprego e/ou à falta de acesso a equipamentos urbanos nos locais de origem dos retirantes (Silva, 2009).

¹⁸⁰ Segundo Silva (1992), esse processo está ligado, em grande parte, aos deslocamentos de lavradores sem terra e pequenos proprietários em direção à cidade devido à rigidez da estrutura fundiária, que lhes impedia o acesso à terra e aos outros meios de produção, sendo intensificado nos períodos de estiagem prolongados.

¹⁸¹ Segundo Rios (2014, p. 48). “[...] na seca de 1877 vários flagelados foram para Fortaleza, procurando escapar da fome e da sede. Contudo, nem todos os retirantes significavam um problema para a Capital. Muitos sertanejos representavam, também, uma mão de obra quase gratuita na construção e restauração de calçadas, calçamentos, casas, entre outras obras de melhoramento urbano”.

¹⁸² Garcia (2006, p. 308) indica que “[...] os abarracamentos apareceram dentro desse cenário como um meio prático para ‘amenizar’ a situação dos ‘flagelados’ e, sobretudo, uma das maneiras encontradas pelo Governo Provincial de tentar controlar e resolver o estado calamitoso em que se deparava a cidade com a presença desses “indesejáveis”.

Sobre esse aspecto, Garcia (2006, p. 77) indica ainda que “[...] os distritos foram sendo direcionados para regiões mais afastadas do centro da capital com intuito de tanto evitar a propagação de doenças, como o de impedir o convívio com a população migrante com os moradores da urbe”¹⁸³. A chegada dos retirantes à cidade inclusive desencadeou um rápido crescimento populacional e ocasionou uma expansão habitacional (Garcia, 2006, p. 309). Como apontam Montebello e Silva (2018, p. 66), “[...] a partir da seca de 1877 se instala, então, uma política populacional que se poderá resumir em três grandes gestos: os abarracamentos, o campo de concentração, na cidade e depois pelo interior do estado, acompanhando a estrada de ferro, e as frentes de trabalho”.

CAMPOS DE CONCENTRAÇÃO

No começo do século XX houve outras secas severas, como a ocorrida em 1915. Neste ano, como resposta ao intenso fluxo migratório de sertanejos em direção à Fortaleza e seguindo estratégia semelhante à adotada antes de controlar o acesso dos ‘flagelados da seca’ à capital, o governo estadual ergueu um primeiro ‘campo de concentração’, chamado Alagadiço e localizado na parte oeste da cidade. Diferente dos abarracamentos, dispersos pela cidade, a estratégia adotada era concentrar os migrantes, visando garantir que os retirantes, que chegavam em condições precárias, não se espalhassem pela cidade ou se fixassem próximos das classes de mais alta renda. Segundo Neves (1995, p. 97), o campo do Alagadiço chegou a abrigar “[...] permanentemente mais de 8 mil pessoas”, sendo desativado no mesmo ano.

Em 1932, a prática de manter a cidade dos ricos afastada (ou parcialmente afastada) da miséria resultou na construção de outros locais para o aprisionamento dos flagelados, bem como em frentes de trabalho e em políticas de emigração forçada para outros estados (Rios, 2014). Como resposta a esta seca, o poder público isolou parte dos sertanejos em sete Campos de Concentração, distribuídos em lugares estratégicos buscando “[...] garantir o encurralamento de um maior número de retirantes no Sertão do Ceará”¹⁸⁴. Desses, dois foram localizados em Fortaleza: um no Otávio Bonfim e o outro no Campo do Urubu. Segundo Rios (2014, p. 22), essas áreas também foram construídas em lugares estratégicos: “[...] uma ficou às margens da Estrada de Ferro de Baturité e a outra próxima à Estrada de Ferro de Sobral. Mas, mesmo assim, vários retirantes conseguiram chegar às ruas dos bairros onde os ricos de Fortaleza residiam”. Estima-se que cerca de 1.800 tenham ocupado esses dois campos de concentração.

A localização desses dois campos de concentração nas proximidades de estações ferroviárias fez com que os trens despejassem “[...] os flagelados na parte da cidade que ficava mais próxima do mar, onde localizavam-se as últimas estações férreas de Fortaleza. Desse modo, muitos retirantes erguiam seus casebres nas

¹⁸³ Garcia (2006) cita como exemplos a construção, em 1878, dos abarracamentos do Mucuripe e da Via-férrea que facilitaram o deslocamento dos retirantes para os trabalhos na pedreira e na estrada de ferro.

¹⁸⁴ Neves (1995, p. 110) indica que “[...] a disposição dos campos pelo território do estado revela uma nítida preocupação estratégica em proteger a capital das invasões de flagelados”.

proximidades da praia". Mesmo com o retorno das chuvas e a oferta de incentivos governamentais para o retorno dos retirantes aos seus locais de origem, muitos permaneceram em Fortaleza (Rios, 2014, p. 31). Esses aspectos ajudam a entender o processo de constituição das primeiras favelas de Fortaleza, como os grandes assentamentos precários localizados na faixa litorânea. De acordo com Rios (2014, p. 31), “[...] alguns estudos sobre o processo de favelização em Fortaleza assinalam os anos de 1932/33 como marcos na expansão da periferia de Fortaleza. [...] Nesse movimento, os retirantes deixaram de ser flagelados e passaram a ser favelados”. O entorno do Campo de Concentração do Urubu, onde uma parte desse contingente populacional se fixou¹⁸⁵, foi ocupado por barracos e casas precárias nas dunas e à beira da praia, consolidando o Pirambu, atualmente o assentamento precário mais populoso de Fortaleza.

FAVELAS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Conforme indicado, os problemas habitacionais em Fortaleza tem origem por volta do final do século XIX e início do século XX, antes do seu processo de industrialização. A cidade cresceu principalmente em função dos migrantes que buscavam habitação em áreas ainda não incorporadas à cidade, localizadas em sua periferia e com baixo valor de mercado. Esse processo de urbanização tomou maiores proporções depois dos anos 1950. De acordo com Costa (2005), a crise da agricultura cearense, a concentração fundiária e as grandes secas de 1951 e de 1958 provocaram, mediante intenso processo migratório, um incremento populacional de 90,5% em Fortaleza entre os anos de 1950 e 1960. Desse processo decorre uma drástica mudança da paisagem da cidade, com a presença de flagelados em locais inadequados para sua permanência.

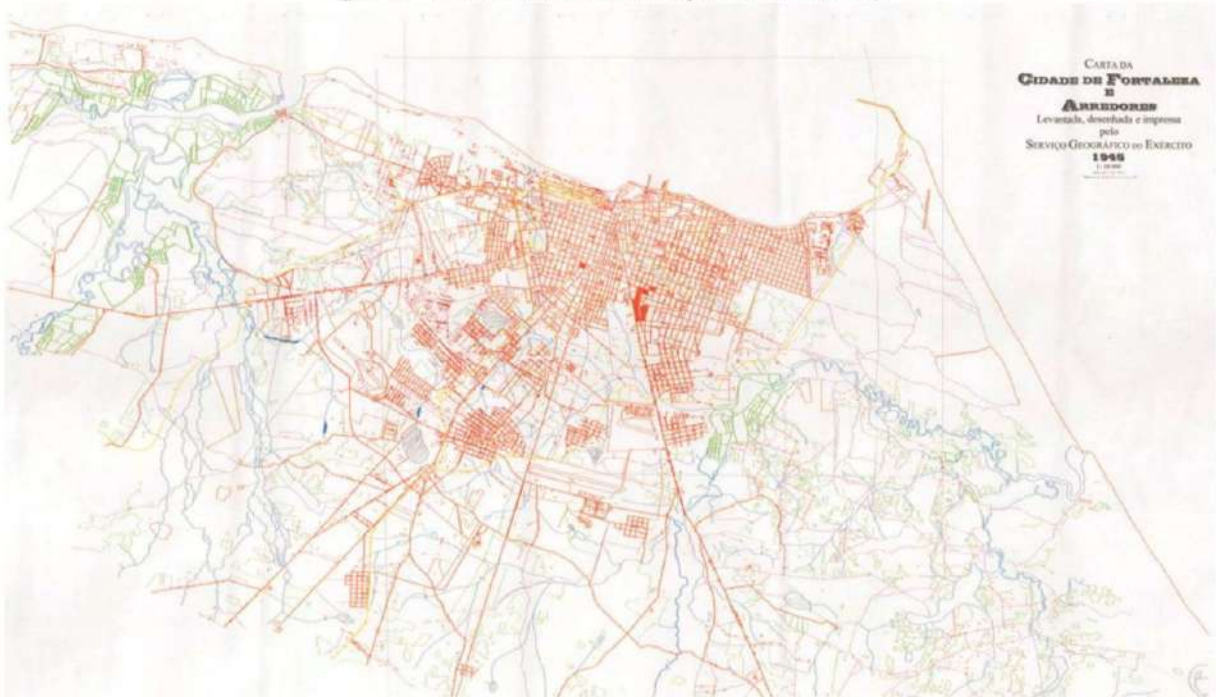
Silva (1992) destaca o surgimento de várias favelas no período, como o Cercado do Zé Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do ouro (1940), Varjota (1945), Meireles (1950), Papouquinho (1950) e Estrada de ferro (1954). Em meados da década de 1950, “[...] calculava-se em 100.000 o número de pessoas que moravam em mocambos, mais ou menos um quarto da população da cidade” (Jucá, 2003, p. 54). Na década seguinte agravou-se a problemática habitacional, com aproximadamente 154 mil pessoas ocupando as 11 principais favelas da cidade, número que corresponde a cerca de 30% da população fortalezense na época (Ceará, 1978, p. 61). Apesar da problemática habitacional presente ao longo da primeira metade do século XX, o primeiro mapeamento de favelas em Fortaleza foi realizado apenas na década 1960 (Aldigueri, 2017).

Em meados do século XX, Fortaleza apresentava, distribuídos ao longo de seu território, inúmeros territórios habitacionais ocupados por populações de baixa renda. Estes núcleos estavam localizados principalmente ao longo da faixa litorânea, em áreas de encostas de dunas, em faixas de reserva, próximas à rede ferroviária, em áreas marginais aos principais rios da cidade

¹⁸⁵ Dentre os fatores que explicam a permanência dos retirantes estão a proximidade com fábricas e, por conseguinte, uma maior oferta de emprego, além do desinteresse da área pelo setor mercado imobiliário e o contexto local de segregação do restante da cidade.

(Cocó e Maranguapinho) e, em alguns casos, em leitos de vias (Castro *et al.*, 1972). Ao analisar o processo de favelização em Fortaleza, Pequeno e Freitas (2012, p. 487) constata que “[...] a ilegalidade urbana, quando associada às condições precárias de moradia, se coloca como um problema histórico da produção do espaço intraurbano da capital cearense”. Esse problema habitacional, materializado nas favelas e outras formas de assentamentos precários, é abordado detalhadamente nos itens que seguem.

Figura 15 - Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores (1945).



Fonte: Serviço Gráfico do Exército.

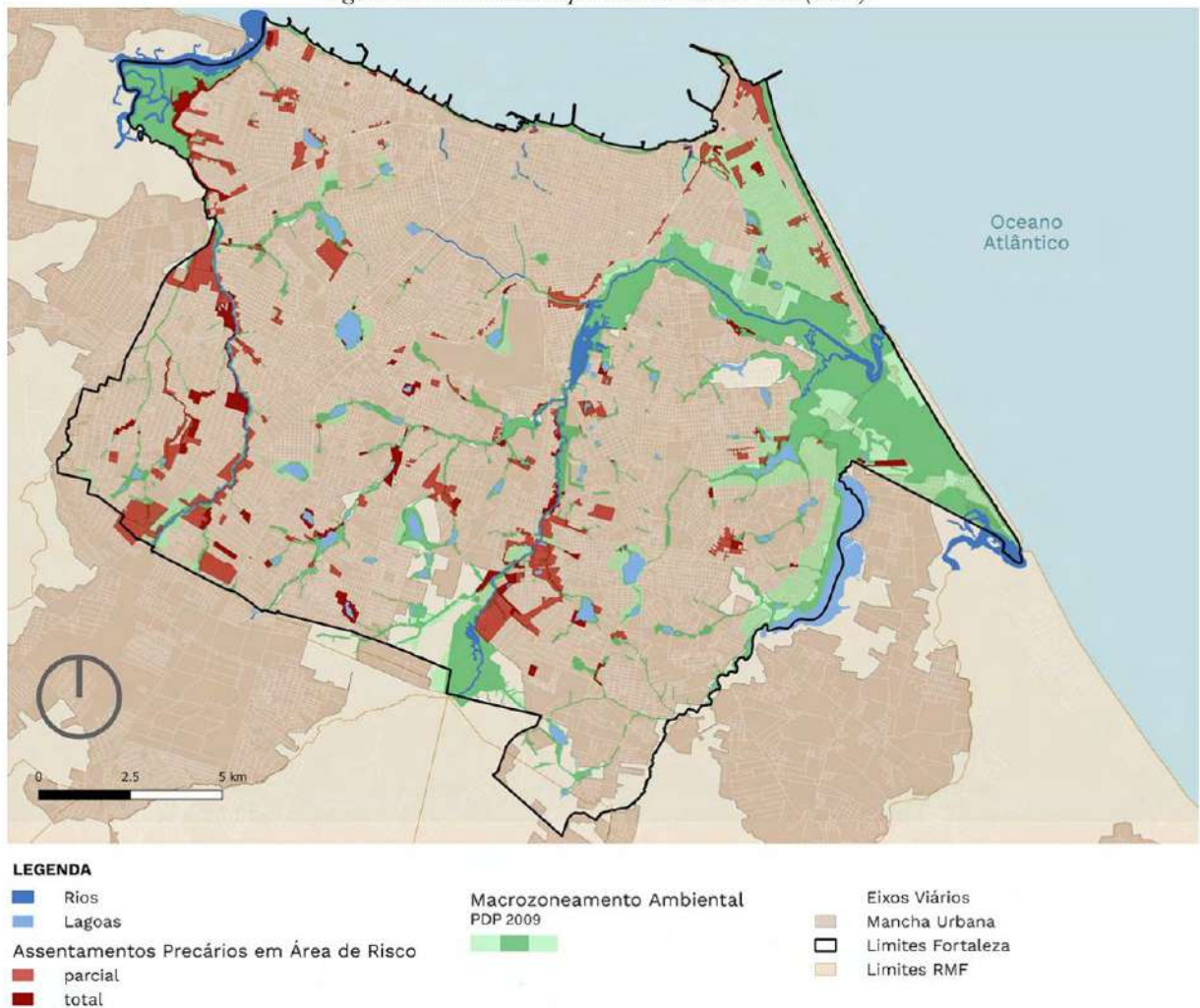
2.1.2 A DIMENSÃO GEOGRÁFICA OU A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO PROBLEMA HABITACIONAL

O problema habitacional em Fortaleza encontra-se distribuído ao longo do seu território e se apresenta segundo diferentes categorias. Além do déficit habitacional quantitativo, umas das formas mais recorrentes de se observar o problema da moradia tem sido através dos assentamentos precários. Documentos oficiais que tratam da questão habitacional no município (Fortaleza, 2013; Fortaleza 2016) apontam as seguintes tipologias de assentamentos precários: favela, mutirão habitacional ou sistema de ajuda mútua, cortiço, conjunto habitacional irregular ou degradado e loteamento irregular ou clandestino de morador de baixa renda. Considerando essas tipologias e a sua distribuição geográfica, apresentamos três categorias sobre como o problema habitacional se distribui pelo território fortalezense.

ÀS MARGENS DOS RIOS

O território fortalezense está inserido em quatro bacias hidrográficas que, por sua vez, conformam em seu conjunto um dos sistemas ambientais presentes na cidade: as planícies flúvio-lacustres¹⁸⁶. Além da bacia denominada vertente marítima, que corresponde a uma faixa ao longo do litoral, e uma pequena parcela da bacia do rio Pacoti; a capital cearense está inserida nas bacias do rio Maranguapinho e na do rio Cocó. Estas são as duas principais bacias hidrográficas da cidade e ocupam conjuntamente quase a totalidade do território municipal, inclusive se estendendo para outros municípios (Lima, 2018). São elas que correspondem às planícies fluviais dos dois principais rios que drenam a maior parte do sítio urbano de Fortaleza.

Figura 16 - Assentamentos precários em áreas de risco (2012).

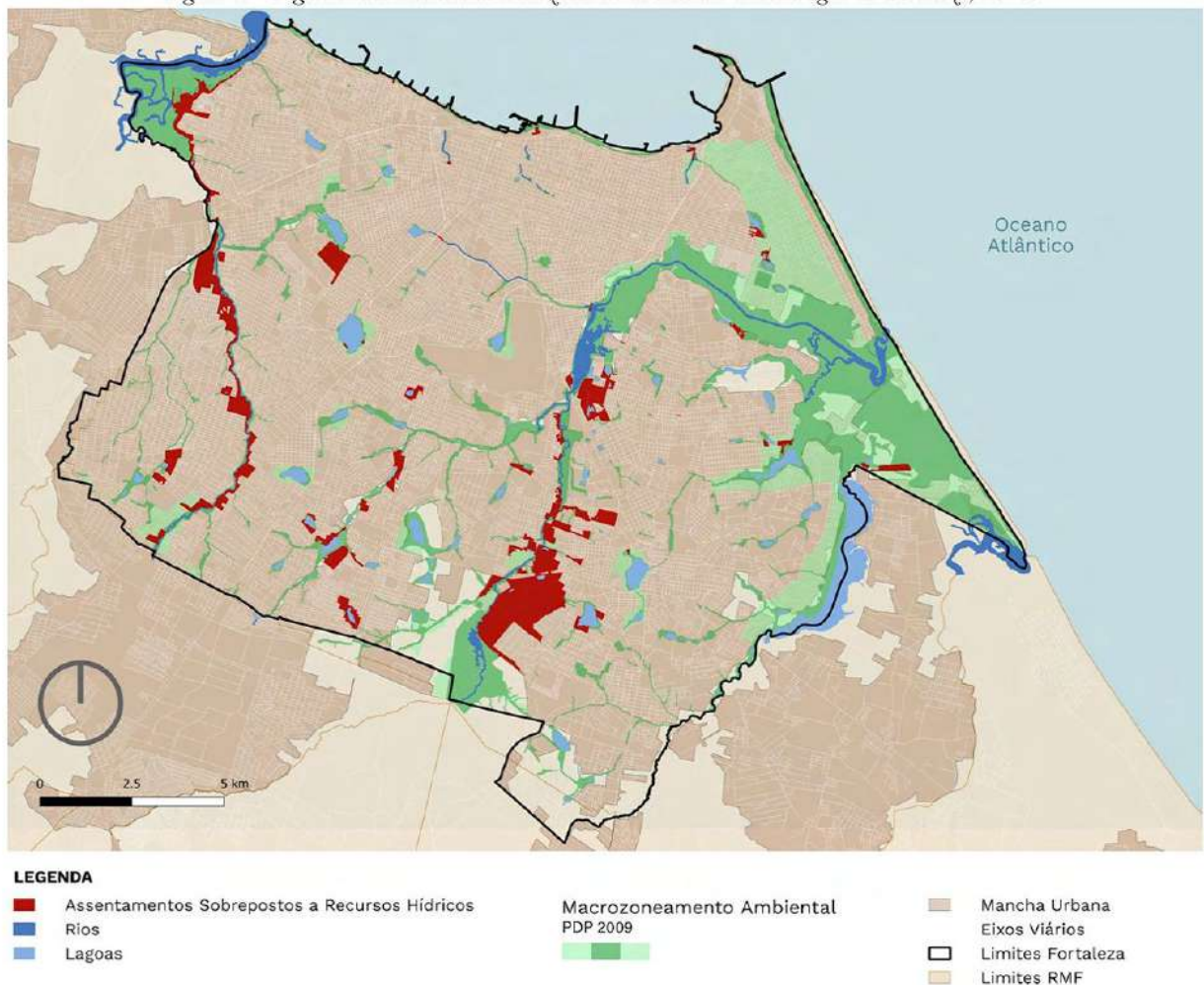


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do PLHIS e do Fortaleza 2040.

¹⁸⁶ Segundo Souza *et al.* (2009), as planícies fluviais são as formas mais características de acumulação decorrentes da ação fluvial e se distribuem longitudinalmente acompanhando a calha dos rios Maranguapinho, Ceará, Cocó, Pacoti e seus principais tributários. As planícies lacustres são áreas de acumulação inundáveis que bordejam as lagoas perenes e semi-perenes existentes no litoral e nos tabuleiros pré-litorâneos ou correspondem a áreas aplainadas com ou sem cobertura arenosa que são submetidas a inundações periódicas e precariamente incorporadas à rede de drenagem. Estudo realizado por pesquisadores do Departamento de Geografia da UFC, com resultados parciais divulgados em 2023, indicam a existência de 103 lagoas em Fortaleza.

Historicamente, como ocorre em diversas outras grandes cidades brasileiras, houve a ocupação das margens e de trechos próximos aos corpos hídricos que compõem esse sistema ambiental, predominantemente por formas de assentamentos precários. Devido às características preponderantes de relevo plano, o sítio urbano fortalezense apresenta diversos setores suscetíveis às inundações e alagamentos, intensificadas pelas ocupações irregulares das áreas marginais dos corpos hídricos. Segundo Souza (2007, p. 61), essas constituem áreas constantemente sujeitas às inundações e alagamentos – os principais eventos hidroclimáticos que representam ameaças à ocupação urbana vulnerável em Fortaleza –, sendo “[...] nessas áreas que se concentra a maior parte das áreas de risco existentes em Fortaleza”. A grande concentração de territórios precarizados nos ambientes suscetíveis às inundações e alagamentos mantém uma situação de constante risco ambiental, sobretudo durante os períodos de maiores precipitações pluviiais (Figura 16 e 17).

Figura 17 - Aglomerados subnormais localizados no entorno dos cursos d'água em Fortaleza, 2010.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE, Censo Demográfico 2010.

Lima (2018), usando dados de Fortaleza (2013), identificou 233 assentamentos precários localizados na zona de fragilidade ambiental, dos quais 163 correspondem a áreas de risco ameaçadas por inundações e 36 áreas de risco ameaçadas por alagamentos. Dessas áreas, 10 estão

sujeitas aos eventos hidrológicos combinados, com 12.137 imóveis e 17.599 famílias vulneráveis conjuntamente por inundações e alagamentos. Nos assentamentos sujeitos às inundações existem 55.671 imóveis onde vivem 80.723 famílias vulneráveis ao espraiamento das águas. As áreas de risco ameaçadas por inundações fluviais predominam, com um total de 121 comunidades e a maioria formada por favelas. Apresentam-se ainda expostos às inundações fluviais 41.225 imóveis precários onde moravam 59.776 famílias. E aos alagamentos estão expostos 10.580 imóveis onde vivem 15.341 famílias vulneráveis¹⁸⁷.

O plano Fortaleza 2040 indica que “[...] a maior parte das situações de risco no território do município de Fortaleza é associada a processos hidrológicos” (Fortaleza, 2016, p. 63). Esses assentamentos são caracterizados por adversidades sentidas pelos grupos sociais ocupantes dos assentamentos precários, tais como inundações, ou seja, extravasamento das águas da calha de rios, bacias lacustres e de açudes; ou alagamentos, isto é, acumulação de água por drenagem deficiente em áreas que não deveriam ser submersas. “[...] a maior parte das áreas de risco é de propriedade pública, tratando-se frequentemente de áreas inadequadas à urbanização, como faixas da marinha, margens de rios, lagoas, dunas e outras áreas ‘abandonadas’ pelo mercado” (Fortaleza, 2016, p. 63). Do total de 856 assentamentos precários identificados, 237 estão localizados total ou parcialmente em áreas de risco sendo a grande maioria constituída por favelas.

À BEIRA-MAR

Fortaleza, enquanto cidade litorânea, possui 34 quilômetros de costa que, segundo Souza *et al.* (2009), compõem a planície litorânea, um dos sistemas ambientais presentes na cidade, formada por quatro subsistemas ambientais: faixa de praia e terraços marinhos; dunas móveis; dunas fixas; e planícies flúvio-marinhas com manguezais. Historicamente, trechos da planície litorânea foram ocupados por populações de baixa renda constituindo assentamentos precários. Castro (1994), ao analisar a cartografia histórica da cidade, identificou ‘choupanas’ situadas na faixa de praia na planta de Fortaleza de 1887. Em sua grande maioria, eram moradias distribuídas ao longo da faixa de praia e eventualmente sujeitas aos impactos das marés e dos deslocamentos de areia oriundo de dunas móveis. Naquele período era esse o lugar ocupado pelos mais pobres, sobretudo retirantes oriundos das secas prolongadas no sertão, constituindo as origens da favelização à beira-mar em território fortalezense.

Segundo Dantas (2020), a ocupação dos espaços à beira-mar pela população de baixa renda pode ser explicada por dois aspectos. O primeiro tem a ver com o histórico desinteresse das elites fortalezenses pelas zonas de praia – dinâmica que posteriormente foi alterada¹⁸⁸ – e que está

¹⁸⁷ Em 2021, os dados oficiais da Defesa Civil de Fortaleza indicam que existiam 89 áreas de risco com 21.345 famílias.

¹⁸⁸ As faixas de praia localizadas a oeste da cidade eram delimitadas pelo antigo porto e por algumas favelas, assim como eram marcadas pela poluição e ocupação popular. Desse modo, as classes mais abastadas voltaram-se para a zona leste de Fortaleza, reforçando a urbanização da praia do Meireles, a partir do Plano Diretor de Fortaleza de 1962.

associada ao processo histórico de ocupação do território cearense através do sertão. Segundo Wehmann (2019, p. 169), “[...] a pouca importância dada ao litoral explica porque a cidade se desenvolve voltada para o sertão”. Sobre este aspecto, Dantas (2020, p. 32) afirma que “[...] a indicação de panorama constituidor de uma cidade pouco ligada às zonas de praia e destinada, principalmente, às classes mais abastadas reforça o caráter do litoral como lugar de habitação das classes pobres da sociedade fortalezense”. Dantas (2020) descreve as zonas de praia da cidade como territórios que abrigam a atividade da pesca e a moradia da população mais pobre, com o surgimento e o adensamento de antigas comunidades de pescadores e a ocupação da beira-mar no fim do século XIX. Wehmann (2019, p. 169) indica que “[...] as praias do município são território de ninguém (ou dos ‘ninguéns’), ocupada por descendentes de índios, escravos fugidos e pescadores”.

O segundo elemento que interfere no fenômeno de urbanização à beira-mar se relaciona com a condição desses espaços como terrenos de marinha que, associadas às dificuldades encontradas por população de menor renda em ocupar espaços na cidade construída para as elites locais, favoreceu a sua ocupação de trechos de praia por população de baixa renda, notadamente contingente de migrantes do sertão. Segundo Dantas (2020, p. 46-47) “[...] a ocupação da zona de praia decorre de demanda alimentada pelos fluxos migratórios sertão-litoral, nos anos 1930. Os retirantes se instalam nessas paragens reforçando a tendência tradicional de ocupação das zonas de praia pelos pobres”. Diante do intenso crescimento populacional observado em Fortaleza ao longo do século XX, restou às populações mais pobres ocupar zonas periféricas e pouco infraestruturadas, trechos vazios localizados nos interstícios urbanos, como áreas de proteção ambiental ou terrenos de titularidade pública ou imprecisa. É esse o caso dos terrenos de marinha, áreas anteriormente ocupadas por comunidades de pescadores, mas que ganharam incremento demográfico e conformaram assentamentos precários¹⁸⁹.

É diante dessas dinâmicas que a faixa de praia e os campos de dunas constituem áreas historicamente ocupadas por assentamentos precários em Fortaleza. Wehmann (2019) afirma que aproximadamente 90% dos espaços residenciais localizados na orla de Fortaleza são ocupados por populações de baixa renda, condição que resulta em conflitos e disputas decorrentes das constantes investidas do Estado e de setores privados que buscam promover projetos e empreendimentos imobiliários e turísticos. Em 2010, dos 10 maiores aglomerados subnormais em Fortaleza, metade estava localizada na planície litorânea. Oliveira e Oliveira Neto (2014) indicam que, dos 65 aglomerados subnormais que ocupavam áreas ambientalmente frágeis no território de Fortaleza, 31 estavam localizados na planície litorânea, sendo 21 nos subsistemas ambientais de faixa de praia, dunas móveis e fixas; e 10 na planície flúvio-marinha. A maior predominância dessas ocupações está na zona oeste, nos bairros Arraial Moura Brasil, Jacarecanga, Pirambu, Cristo Redentor, Barra do Ceará e Vila Velha e no extremo leste, nos

¹⁸⁹ Algumas dessas áreas litorâneas são ocupações antigas, como o Poço da Draga e o Arraial Moura Brasil, e estão localizadas em setores mais centrais. Nesse sentido, a condição de periferia não se estabelece em distâncias geométricas, mas pelo diferencial de oportunidades e serviços urbanos ao alcance das populações (Queiroga, 2012).

bairros Mucuripe e Cais do Porto. Dentre os assentamentos precários localizados à beira-mar destaca-se o Serviluz, uma das áreas estudadas nesta tese.

NA PERIFERIA

Uma das formas precárias de ocupação do território fortalezense, que configura uma manifestação do problema habitacional, são os loteamentos populares, classificados como clandestinos e/ou irregulares¹⁹⁰, distribuídos ao longo da periferia da cidade. Eles estão associados diretamente à demanda por moradia decorrente do intenso processo de urbanização que sofreu a capital cearense ao longo do século XX, conforme indicado em outros trechos dessa tese. Inicialmente, os parcelamentos aconteceram ao redor do centro da cidade e aos poucos se expandiram de forma radial, por vezes se localizando distante ou fora da mancha urbana existente (Brasil, 2021). A partir da década de 1960, os parcelamentos do solo formalizados foram implantados, predominantemente na direção leste e sudeste da cidade, posteriormente configurando setores urbanos ocupados por uma população de maior renda. Enquanto isso, loteamentos populares eram localizados principalmente nos trechos sul e oeste.

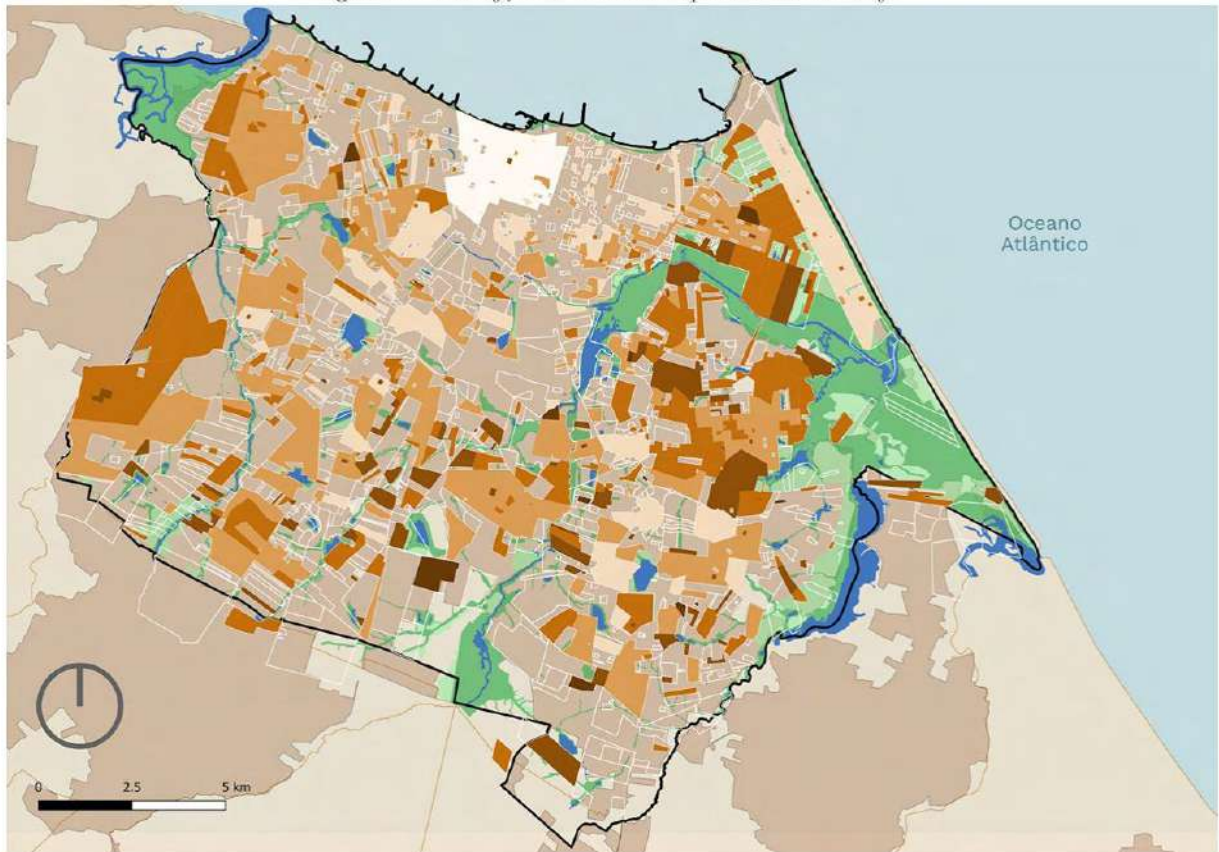
Os investimentos em infraestrutura, quando existiam, eram realizados pelos próprios entes privados responsáveis pelos loteamentos e implantados onde estavam os loteamentos. A expansão urbana de Fortaleza aconteceu, portanto, com reduzido planejamento ou regulação estatal até meados do século XX. A legislação urbanística formulada para a cidade não impediu o crescimento desordenado do tecido urbano, com parcelamentos sendo realizados segundo interesses da iniciativa privada (Brasil, 2021). A primeira regulamentação dos loteamentos em Fortaleza ocorreu com a Lei Municipal nº 5122.A/1979, após a aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo publicada no mesmo ano (Fortaleza, 1979). Segundo Brasil (2021, p. 4) “[...] a atividade rentista e o processo de mercantilização da terra durante boa parte do século XX não tiveram regulação, e o espaço urbano de Fortaleza foi sendo produzido e financiado de acordo com os interesses da iniciativa privada”.

Os longos e intensos períodos de estiagem ocorridos nas décadas de 1950 e 1970 contribuíram para o movimento migratório do interior para a capital, resultando no crescimento populacional associado ao surgimento e a consolidação de assentamentos precários, como os loteamentos populares, irregulares ou clandestinos. Silva (2009, p. 98) indica que “[...] nesses loteamentos ocorrem, na maioria das vezes, a fixação do homem do campo recém-chegado à cidade”. Silva (2009) aponta as alterações na legislação urbanística – com as ampliações formais do perímetro urbano, aumentando as áreas potencialmente loteáveis – como outro fator que influenciou o surgimento

¹⁹⁰ Os loteamentos clandestinos são aqueles implantados sem aprovação pelo executivo municipal; e os irregulares são parcelamentos do solo urbano que obtiveram aprovação, mas não foram executados conforme o ato administrativo da aprovação. Nestas variações, estes assentamentos podem apresentar irregularidades técnicas (relativas à obediência das diretrizes do parcelamento, uso e ocupação), físicas (relativas à implantação do loteamento e de infraestrutura); e jurídicas (associadas à forma de aquisição do terreno). Em alguns casos, configuram o que Lago (2003) conceitua como ‘favela-loteamento’.

de loteamentos periféricos, na maioria das vezes, desprovidos de infraestrutura básica. Segundo o autor, após a venda dos lotes esses espaços ficam numa situação de abandono, de tal forma que resumem novamente todas as características de áreas rurais. Silva (2009, p. 98) afirma ainda que grande parte destes loteamentos populares foram construídos por “[...] lotes pequenos, principalmente de testada, que na maioria das vezes não ultrapassam 7 metros”.

Figura 18 - Localização dos loteamentos aprovados em Fortaleza.



LEGENDA

Loteamentos Aprovados por Década

- 1870
- 1930-1940
- 1950-1960
- 1970-1980
- 1990-2000
- 2010

- Loteamentos SEUMA 2018
- Recursos Hídricos
- Mancha Urbana

Macrozoneamento Ambiental
PDP 2009



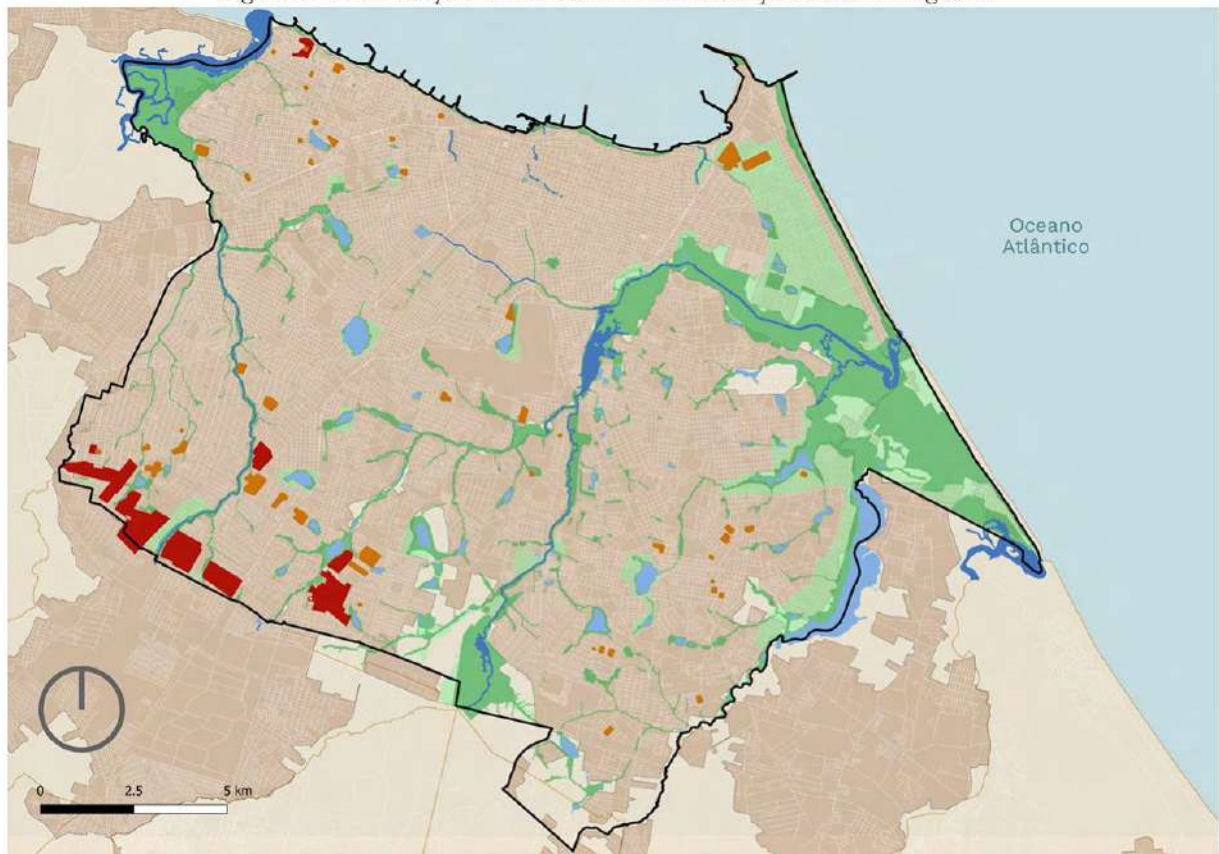
- Limites Fortaleza
- Limites RMF

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da SEFIN e da SEUMA.

Silva (2014b) identifica um grande número de loteamentos sem aprovação conhecida concentrados na parte oeste-sudoeste da cidade, área histórica e predominantemente ocupada por bairros populares, inclusive por conjuntos habitacionais. O grande crescimento da população nessa parte da cidade fez com que a malha urbana extrapolasse o limite municipal ainda na década de 1980, fortemente impulsionado também pela construção de grandes conjuntos habitacionais (Máximo, 2019). Concretizou-se então o processo de conurbação, em alguns bairros, entre a capital e os municípios de Caucaia e Maracanaú. Ainda segundo Silva (2014),

grandes áreas desses municípios metropolitanos, incorporadas por meio de loteamentos, também deram origem a bairros populares. Silva (2009) inclusive observa o mesmo fenômeno, indicando que o alargamento da malha urbana metropolitana foi em grande parte resultado da incorporação de loteamentos periféricos, na maioria das vezes clandestinos, ocupados pelo sistema de autoconstrução (Figura 18).

Figura 19 - ZEIS do tipo 2 e Assentamentos Precários do tipo loteamentos irregulares.



LEGENDA

■ ZEIS Tipo 2	■ Lagos	■ Mancha Urbana
■ Assentamento Precário	Macrozoneamento Ambiental PDP 2009	■ Eixos Viários
■ Loteamento Irregular	■	□ Limites Fortaleza
■ Rios		□ Limites RMF

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do PLHIS e do Fortaleza 2040.

Os dados do Fortaleza 2040 e do PLHIS (Fortaleza, 2013) indicam a existência de 16 assentamentos precários categorizados como loteamentos irregulares. Estimou-se que nesses loteamentos irregulares houvessem 14.197 imóveis, ocupados por 15.184 famílias e 60.727 pessoas. Ainda que os loteamentos irregulares sejam apenas 2% do total de assentamentos precários, eles ocupam 13,8% da área total de assentamentos. O Plano Diretor Participativo também reconhece esses loteamentos irregulares ou clandestinos como uma categoria de assentamentos precários ao delimitar um tipo de zoneamento especial para os mesmos (Figura 19). Em seu artigo 129, informa que “[...] as Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são

compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística” (Fortaleza, 2009, p. 54). Do total de 135 zonas especiais indicadas no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, a maioria (56 áreas ou 41% do total) são tipo 2.

2.2 A DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Este item trata da dimensão político-institucional do problema habitacional em Fortaleza, expondo – a partir de ações, políticas e agências – de que maneira o Estado respondeu à questão habitacional na capital cearense ao longo da história. O seu objetivo é apresentar um dos aspectos explicativos do problema habitacional na cidade e, assim, situar a discussão sobre as ações estatais empreendidas durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. Portanto, não se trata de um resgate histórico-crítico exaustivo sobre o tema – tarefa já empreendida por outros trabalhos¹⁹¹ –, com o conteúdo apresentado possuindo caráter eminentemente descritivo. Apesar de trazer elementos que caracterizam um panorama histórico de forma a indicar a trajetória do problema habitacional, o destaque é dado ao recorte espaço-temporal de que trata esta tese. Como estratégia expositiva, adotamos como categorias explicativas as principais agências estatais – locais ou nacionais – responsáveis por ações habitacionais em Fortaleza. É a partir delas – indicadas de forma separada, agrupada ou em desagregação – que este capítulo está organizado. Em sentido cronológico, é possível observar quatro momentos principais quanto à atuação estatal que norteiam o capítulo: o período pré-BNH, o período do BNH, o período da Constituição Federal ao Ministério das Cidades; e o período entre a criação e a extinção do Ministério das Cidades, este último abrangendo o ciclo institucional da Reforma Urbana¹⁹².

2.2.1 PERÍODO PRÉ-BNH

O INÍCIO DA ATUAÇÃO ESTATAL NA QUESTÃO HABITACIONAL

Ainda que de maneira rarefeita e com experiências pontuais, o início da atuação estatal no

¹⁹¹ As referências indicadas neste item compõem um panorama do que já foi produzido, com profundidade, sobre a questão habitacional em Fortaleza. Todavia, cabe destacar – como produções importantes que tratam do tema, sob diferentes prismas analíticos e abordagens metodológicas – os trabalhos de Moura (2017), Máximo, (2012), Aragão (2010), Pequeno (2009; 2008; 2002), Martins (1995), Braga (1995), Cetrede (1981), Ceará (1978), Fortaleza (1973; 1972), Castro *et al.*, (1972). Parte destes trabalhos são documentos oficiais que serviram de referência para a elaboração de políticas públicas, constituíram diagnósticos do problema habitacional e urbano ou registraram ações estatais no setor. Outra parte são estudos acadêmicos que abordam com maior precisão aspectos políticos ou socioespaciais da questão da moradia na capital cearense.

¹⁹² Apesar deste trabalho discutir o período que chamamos de ciclo institucional da Reforma Urbana, optamos por trazer dados de momentos anteriores que, de maneira aproximada, agregam as agências e ações estatais. Pelo escopo pretendido com esta tese, há uma intencional diferenciação em termos de abordagem e conteúdo entre esses momentos. Enquanto os dois primeiros são apresentados de forma objetiva e sintética, o destaque será dado aos dois últimos. Cabe apontar ainda que, por conta da próxima seção discutir as ações habitacionais empreendidas no ciclo institucional da Reforma Urbana, o momento mais recente foi tratado de forma breve para evitar eventuais redundâncias e repetições.

problema habitacional em Fortaleza ocorreu concomitantemente ao momento de constituição das incipientes ações voltadas ao enfrentamento das carências habitacionais em nível nacional, que ganharam maior relevância a partir do primeiro quartel do século XX¹⁹³. No entanto, a construção dos primeiros empreendimentos habitacionais resultantes de ações estatais ocorreram no começo da década de 1950. Essa produção está vinculada à atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP)¹⁹⁴, apesar dos primeiros terem sido criados na década de 1930 e a segunda ter surgido no decênio seguinte.

Entre as décadas de 1940 e 1960, o resultado da atuação dos IAPs em território fortalezense foi a construção de dez empreendimentos habitacionais totalizando 1.078 moradias (Máximo, 2012). Esse montante indica – se considerada a dimensão que o problema habitacional na capital cearense apresentava naquele momento ou quando comparada com o representou a produção do BNH – que a atuação dos institutos previdenciários ocorreu com ações reduzidas e pontuais¹⁹⁵. Predominantemente, foram construídos conjuntos habitacionais de pequeno porte e com poucas unidades residenciais sob a forma de blocos de apartamentos de até 4 pavimentos¹⁹⁶. O maior dos empreendimentos construídos pelos IAPs em Fortaleza possuía 259 casas térreas. Outra característica da maioria dos conjuntos produzidos pelos institutos é a sua localização periférica e nos setores sul e oeste da cidade, trechos que historicamente abrigam empreendimentos habitacionais voltados para populações de baixa renda (Máximo, 2012)¹⁹⁷.

A produção de moradias pela Fundação da Casa Popular em Fortaleza é ainda menos expressiva que a realizada pelos IAPs, sendo insignificante – nos seus aspectos quantitativos e políticos – com um único conjunto habitacional construído por esta agência estatal (Bonduki e Koury, 2014). Em 1953 foram construídas 456 casas em um conjunto localizado a oeste da cidade, nas proximidades do setor onde foram implantados os campos de concentração do Benfica e de

¹⁹³ No final do século XIX e começo do século seguinte a capital cearense foi alvo de ações pontuais de produção de moradia popular. No entanto, elas aconteceram de maneira fragmentada e partiram quase sempre de iniciativas isoladas do poder público ou do setor privado. Este atuou na construção de vilas operárias que abrigaram parcela dos trabalhadores do setor industrial. Sobre a produção de moradia popular em Fortaleza nesse período, notadamente no que se refere às vilas operárias, ver o trabalho de Andrade (1990).

¹⁹⁴ Criados em 1933, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) possuíam a finalidade principal de proporcionar benefícios previdenciários e assistência médica aos trabalhadores. Até sua extinção em 1964, eles foram responsáveis também pela produção pública de habitação. Criada em 1946, a Fundação da Casa Popular (FCP) foi o primeiro órgão federal responsável especificamente pela área da habitação e desenvolvimento urbano. Sobre a atuação dos IAPs e da FCP na provisão habitacional ver os trabalhos de Botas (2021), Bonduki e Koury (2014), Almeida (2012), Bruna (2010) e Bonduki (1998).

¹⁹⁵ Sobre a quantidade de habitações construídas pelos IAPs, é necessário relativizar a conjuntura socioeconômica de Fortaleza naquele momento. A dinâmica econômica da capital cearense se diferenciava do observado no sudeste do Brasil. A industrialização era menos intensa e os problemas de ordem fiscal e financeira da administração local mais críticas do que nos núcleos urbanos mais industrializados. Pela pouca expressão da indústria na época, o estreito campo de trabalho formal na capital e a dimensão do problema habitacional, a produção habitacional dos IAPs foi direcionada para associados de baixa renda, mas que – por fazerem parte do mercado formal de trabalho – já os distinguiam de grande parte da população trabalhadora mais pobre.

¹⁹⁶ Com estas ações, foi inaugurada uma nova tipologia de habitação social na capital cearense e que predomina na recente produção. Depois destes conjuntos de apartamentos dos IAPs, apenas com o Conjunto Esperança, entregue em 1982, houve o retorno à verticalização de conjuntos habitacionais.

¹⁹⁷ Alguns desses empreendimentos foram localizados inclusive fora da mancha urbanizada da época, como é o caso do conjunto habitacional Mondubim, situado na avenida Perimetral (Máximo e Pequeno, 2023).

Porangabussu e da principal via de chegada de migrantes e ‘flagelados da seca’ (Teófilo, 2011)¹⁹⁸. O conjunto ficou conhecido como ‘casas populares’ ou ‘casinhas de João-de-barro’ devido às reduzidas dimensões (Jucá, 2003), em torno de 36 metros quadrados e com quatro compartimentos pequenos, sem instalação elétrica ou água encanada (Ceará, 1978).

OS PROGRAMAS DE DESFAVELAMENTO E O PARALELISMO INSTITUCIONAL

As políticas habitacionais ocorreram de forma isolada, sendo pouco eficazes no equacionamento ou na redução da carência habitacional, segundo posto pelos próprios documentos oficiais (Ceará, 1978). As ações estatais voltadas à moradia passaram a acontecer de forma sistemática apenas a partir da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Tanto que, diante da reduzida capacidade financeira e institucional da FCP, alguns estados e municípios criaram órgãos próprios para atuar na questão habitacional, como foi o caso da Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap), em São Paulo; e da Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF)¹⁹⁹ (Bonduki, 1998).

Essa fundação executou algumas ações pontuais ainda no começo dos anos 1960, antes mesmo da criação do BNH. Vinculada diretamente à administração municipal, desenvolveu projetos e estudos de planejamento e assistência social para a população de baixa renda em resposta à situação de precariedade habitacional na capital. A atuação da FSSF resultou em ações de ‘desfavelamento’ – termo utilizado na época para as intervenções em áreas de favelas – em áreas centrais da cidade. De acordo com os documentos oficiais publicados pela própria prefeitura (Fortaleza, 1973), essas ações possuíam metas ambiciosas, como a remoção dos ‘núcleos favelados’ que abrigavam 63 mil moradias e 223 mil habitantes (Castro *et al.*, 1972).

Os primeiros programas de desfavelamento – conduzidos pela FSSF e que resultaram no reassentamento das famílias e na construção de conjuntos habitacionais – datam do final da década de 1960, já com o BNH em funcionamento. Essas ações consistiram em respostas – através da construção de conjuntos habitacionais financiados pelo BNH – a projetos estruturantes executados pelo governo estadual que demandaram remoções, como a abertura ou ampliação de importantes eixos viários na capital cearense ou a implantação de equipamentos urbanos. Foram projetos pontuais, de cunho assistencialista, e que inauguraram a lógica de localização periférica de grandes conjuntos habitacionais (Máximo, 2012). Inicialmente, antes da criação do BNH, a FSSF atuou na implementação do que pode ser considerado o primeiro

¹⁹⁸ Essa localização estava ligada à necessidade de impedir a fixação dos retirantes das secas na área central (Aragão (2010), fixando os migrantes em trechos periféricos, reproduzindo a prática adotada pelos campos de alojamento provisórios promovidos uma década antes. O capítulo 2.1 trata desse tema.

¹⁹⁹ Criada em 1963, no governo municipal do General Murilo Borges, no ano anterior ao início da ditadura empresarial-militar, a Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF) teve como finalidade planejar e executar serviços sociais, assistir aos desfavorecidos, combater a formação de favelas visando a qualificação da mão-de-obra, bem como o fomento à habitação própria.

conjunto habitacional de Fortaleza²⁰⁰. De acordo com documentos do próprio governo, esta foi a ação pioneira no combate ao déficit habitacional, viabilizada através de parceria entre a FSSF e a Companhia de Habitação do Ceará (CHCE)²⁰¹.

Diante do agravamento do problema habitacional em Fortaleza, sobretudo a partir das décadas de 1960 e 1970, e tomando como referência as primeiras ações de ‘desfavelamento’ implementadas pela FSSF, o poder público municipal elaborou um programa orientado para a intervenção no conjunto de favelas e nos ‘assentamentos subnormais’ distribuídos ao longo do território da capital cearense. O chamado Programa Integrado de Desfavelamento da Cidade de Fortaleza constituía-se como importante instrumento político que, associado a outras ações, orientou algumas das principais ações habitacionais na cidade ao longo das décadas de 1970 e 1980 (Fortaleza, 1973). Consta como diretriz daquele programa uma “[...] política de desenvolvimento urbano como a criação de instrumentos e meios de atuação estratégica para se lograr, no menor espaço de tempo e com custos mais reduzidos, a estruturação regional e das cidades [...], visando à incorporação de maior contingente populacional aos benefícios da urbanização” (Fortaleza, 1973).

2.2.2 PERÍODO DO BNH

A PRODUÇÃO HABITACIONAL EM MASSA NO REGIME MILITAR

A Companhia de Habitação do Ceará (Cohab-CE)²⁰² executou ações vinculadas ao segmento mercantil do SFH. Através desta agência estatal ocorreu a produção em massa de moradias, por meio da construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos para os trabalhadores urbanos, processo que ocorreu nacionalmente, sobretudo nas maiores cidades brasileiras, assim como em território fortalezense. Foi essa a principal política habitacional praticada em Fortaleza, assim como em sua região metropolitana, nas décadas de 1970 e 1980. Como diretriz fundamental no atendimento às demandas habitacionais decorrentes, sobretudo do rápido incremento populacional que acontecia na capital e em municípios metropolitanos, essa política buscava a “[...] incorporação de maior contingente populacional aos benefícios da urbanização” (Fortaleza, 1973).

A dimensão dessas ações pode ser medida não apenas pela densidade populacional e pela extensão territorial dos empreendimentos habitacionais construídos, uma vez que os conjuntos habitacionais erguidos e entregues nesse período também constituíram elementos importantes na configuração do espaço intraurbano da capital cearense. No que se refere a esse processo, podem ser destacados três elementos principais que, de forma conjunta, ainda que não necessariamente

²⁰⁰ O conjunto, entregue em 1963, possuía 126 unidades e estava localizado no Pirambu, mesmo nome do conjunto, que também era chamado de ‘Ajuda Mútua’, em referência ao método empregado na sua construção – o sistema de mutirão – ainda bem diferente do que seria experimentado no final dos anos 1980.

²⁰¹ Além da FSSF, a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (CHEC) foi outra agência que atuou no nível local. Criada em 1963, dois anos depois foi incorporada ao SFH, recebendo o nome de Companhia de Habitação do Ceará (Cohab-CE).

²⁰² A Companhia de Habitação do Ceará foi criada pela Lei Estadual nº 9.557/1971.

integrados, possibilitaram a conformação do que hoje se apresenta como a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF): os espaços destinados à produção industrial, o sistema viário principal e os núcleos habitacionais construídos pelo poder público sob a forma de grandes conjuntos (Máximo, 2012). A expansão territorial e populacional alcançada durante o processo de estruturação de Fortaleza nas décadas de 1970 e 1980 é, em grande parte, resultado direto da atuação estatal em torno destes três elementos.

Grandes conjuntos habitacionais foram distribuídos na periferia, inclusive recriando focos de concentração demográfica (Silva, 1992), ocupando grandes glebas onde o valor da terra era menor e induziram a expansão periférica do território da capital cearense. A implantação desses empreendimentos de grande porte como o conjunto Ceará, localizado no setor sudoeste da cidade, propiciou a conurbação com Caucaia, município onde similarmente foram implantados outros grandes conjuntos. Na parte sul de Fortaleza, no que hoje se consolida como ‘frente de expansão sul’ (Nascimento, 2018), outros grandes conjuntos habitacionais, como o Esperança e o José Walter, proporcionaram a integração da malha urbana entre Fortaleza e Maracanaú²⁰³. Segundo Pequeno (2002), pela disponibilidade de infraestrutura, eles se diferenciavam do seu entorno, composto em geral por loteamentos periféricos que foram implementados e compoem o processo de conurbação.

A FSSF já havia construído grandes conjuntos habitacionais, numa produção associada diretamente aos programas de desfavelamento conduzidos pelo poder público local e com recursos do BNH. Ainda que o porte dos empreendimentos resultantes destas ações fossem menores do que aqueles construídos na sequência, ou mesmo que houvesse a permanência dos beneficiários nos próprios locais de intervenção, já havia um indicativo da lógica de produção em grandes quantidades e da localização periférica. Mas a construção de grandes conjuntos habitacionais para a população de baixa renda – não necessariamente proveniente das favelas existentes na cidade – foi executada principalmente pela Cohab-CE. A dimensão dessa produção habitacional pode ser observada pela quantidade de unidades habitacionais dos onze maiores conjuntos, correspondente a mais de quarenta mil domicílios. Fazendo-se uma estimativa pelo índice médio de ocupação por domicílio, que na época era de seis moradores, chegaremos ao valor equivalente a um quinto da população total de residentes em Fortaleza no ano de 1980 (Máximo, 2019).

OS CONJUNTOS-BAIROS E A EXPANSÃO PERIFÉRICA

Estes grandes núcleos habitacionais podem ser considerados como ‘conjuntos-bairros’ (Máximo, 2019), uma vez que, além das características já apresentadas para os grandes conjuntos habitacionais produzidos pela Cohab-CE através do BNH, apresentavam como particularidade a sobreposição quase absoluta entre a área projetada e a divisão

²⁰³ Neste município, os conjuntos foram localizados sobretudo no entorno do seu distrito industrial.

político-administrativa adotada pelas administrações municipais atualmente. Sobre este aspecto, Pequeno (2002), em seu estudo sobre o processo de desenvolvimento e degradação do espaço intraurbano de Fortaleza, já apontava esses conjuntos habitacionais como uma das categorias de tecido urbano presentes da cidade. Destacam-se ainda a disponibilidade de infraestrutura de saneamento ambiental e de equipamentos sociais como elementos que caracterizam os núcleos habitacionais enquanto conjuntos-bairros.

Um exemplo é o conjunto José Walter, construído no então distrito de Mondubim e entregue, na sua última etapa, em 1973, sendo considerado o primeiro conjunto-bairro implantado em Fortaleza. Chamado de Núcleo Habitacional Integrado – pela disponibilidade de equipamentos sociais e infra-estrutura urbana que ofereciam certo grau de independência, mais do entorno imediato que da cidade como um todo –, o José Walter contribuiu para o incremento populacional daquele distrito²⁰⁴. Conforme veremos na sequência, a implantação deste conjunto-bairro deu início ao que mais tarde se consolidou como ‘frente de expansão sul’ (Nascimento, 2018), abrigando inúmeros conjuntos habitacionais e dentre os quais o Cidade Jardim, uma das áreas de estudo desta tese.

Tabela 01 - Maiores conjuntos habitacionais construídos na RMF pelo BNH

CONJUNTO	MUNICÍPIO	UNIDADES HABITACIONAIS	CONCLUSÃO
José Walter	Fortaleza	4774	1969-1973*
Cidade 2000	Fortaleza	2000	1971
Ceará	Fortaleza	8669	1977-1981*
Industrial	Maracanaú	1276	1979
Esperança	Fortaleza	2039	1981
Acaracuzinho	Maracanaú	1976	1982
Timbó	Maracanaú	2900	1983
Jereissati	Maracanaú	11334	1984-1987*
Planalto Caucaia	Caucaia	1264	1984
Araturi	Caucaia	2230	1985
Nova Metrópole	Caucaia	5537	1985-1989*

(*) conjuntos construídos em diferentes etapas, identificando datas de entrega da primeira e última.

Fonte: Máximo (2019).

A PROAFA E OS PROGRAMAS DE DESFAVELAMENTO

Quando o BNH alterou o seu rumo buscando o desenvolvimento de ações voltadas às camadas de menor renda, surgiu localmente a Fundação Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana de Fortaleza (Proafa). Essa fundação foi criada pelo governo estadual em 1979

²⁰⁴ A localização de conjuntos habitacionais contribuiu para o crescimento populacional dos municípios metropolitanos. A população do então distrito de Mondubim quase triplicou entre os anos de 1970 e 1980, passando de 66.618 para 192.945 habitantes (Gondim, 1987). Nesse período, a população de Maracanaú mais do que duplicou, passando de 15.685 em 1970 para 37.834 habitantes em 1980, e a de Caucaia apresentou um crescimento de 72% na mesma década, aumentando de 54.754 para 84.108 habitantes (Gondim, 1987)

com a função de executar o Promorar na capital cearense²⁰⁵ e sob uma conjuntura política específica (Braga, 1995), representando importante elemento para o entendimento das dinâmicas locais da produção habitacional. Segundo Braga (1995), aquela agência estatal apresentava como principais objetivos: criar mecanismos para incluir a população residente em 'habitações subnormais' no programa de financiamento; proporcionar aos favelados mudanças do padrão de vida, melhorando a casa e os serviços de infraestrutura urbana de modo a permitir a renovação do território precarizado, nos seus aspectos físicos e social; e realizar nas favelas atividades de desenvolvimento comunitário, fazendo com que a transferência para as novas unidades habitacionais se realizasse de forma organizada, possibilitando às famílias a participação nas decisões.

Figura 20 - Áreas propostas para os 'Nucleamentos Habitacionais de Desfavelados'.



Fonte: Fortaleza (1973).

²⁰⁵ No Ceará, foi criado um órgão específico, com status e estrutura de Secretaria de Estado. Essa condição difere do que ocorreu na maior parte dos outros estados onde foi utilizada a estrutura institucional já em funcionamento, através das Companhias Habitacionais que atuaram como agentes promotores e financeiros das iniciativas vinculadas ao Promorar.

Foi através da Proafa que as primeiras ações de desfavelamento sem relocação ocorreram seguindo as diretrizes do Promorar²⁰⁶, mas predominou a lógica de remoção e transferência de comunidades para conjuntos habitacionais distribuídos pela cidade. Ao longo dos sete anos em que atuou no setor habitacional, a Proafa construiu quatro grandes conjuntos habitacionais²⁰⁷, atendendo 5.102 famílias provenientes de 15 das 216 favelas identificadas em Fortaleza no ano de 1980 através de levantamento realizado pela própria fundação (Pequeno e Carvalho, 2018)²⁰⁸. Segundo Braga (1995, p. 165), nesses empreendimentos foram assentadas famílias provenientes de 20 das 216 favelas identificadas em Fortaleza no ano de 1980. Esses dados apontam para a pouca expressividade da produção do Promorar em Fortaleza quando se observa o universo da problemática habitacional da capital cearense que, em 1985, era de 71.609 famílias faveladas (Braga, 1995). Além da construção por mutirão, merece destaque o prenúncio de um processo participativo na condução das decisões quanto à forma resultante do conjunto.

AS OUTRAS AÇÕES HABITACIONAIS DA COHAB-CE

Além dos conjuntos-bairros executados pela Cohab-CE e dos empreendimentos habitacionais produzidos pela FSSF e pela Proafa, a presença do BNH em Fortaleza também esteve associada à construção de mutirões habitacionais e de empreendimentos voltados para população de maior renda. No entanto, essa produção foi bastante reduzida em comparação à construção em massa de conjuntos habitacionais periféricos. A Cohab-CE ainda atuou na construção de unidades habitacionais em regime de mutirão, através do Programa de Financiamento de Casas em Mutirão (Ficam) e contando também com recursos do BNH. Entre 1979 e 1986, foram construídas 802 unidades habitacionais em Fortaleza e região metropolitana (Mesquita *et al.*, 2000)²⁰⁹ e após o fim do BNH essa foi a ação habitacional predominante na cidade, através do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais.

Outra ação decorrente de financiamento habitacional pelo BNH em Fortaleza foram os residenciais construídos pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop). Esses institutos também utilizavam recursos do SFH, mas direcionavam o estoque produzido

²⁰⁶ O Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar) objetivava “[...] ‘erradicar subhabitações’ a partir de intervenções visando a melhoria dos núcleos habitacionais de favelas, sem implicar, portanto, a remoção dos moradores. É com o Promorar que a produção de habitações populares nos moldes de programas alternativos atinge o recorde histórico em termos quantitativos” (Melo, [1989], 2008).

²⁰⁷ A Proafa também executou outros conjuntos de menor porte, além de ações de assistência social.

²⁰⁸ Para “tornar efetivo o processo de erradicação das favelas”, segundo os documentos oficiais que apresentavam a Proafa, foi realizado estudo sobre a situação habitacional de Fortaleza. Nele, foram identificados 216 aglomerados habitacionais considerados subnormais e que abrigavam 64.381 famílias, totalizando um contingente populacional de aproximadamente 321.906 pessoas (Braga, 1995). Isso equivalia, naquele momento, a quase 1/4 da população total da capital cearense, demonstrando a gravidade do problema, mesmo com as ações já anteriormente postas em prática via Cohab-CE.

²⁰⁹ Deve ser ressaltada a dificuldade encontrada em obter informações acerca dessa produção, muitas vezes desconhecida até por parte dos técnicos e quase nunca mencionada nas raras publicações acerca sobre esta temática

para o chamado mercado econômico²¹⁰. Apesar desse aspecto, o tamanho dos empreendimentos e das habitações construídas pelas cooperativas se aproximavam dos imóveis construídos pela Cohab-CE, ainda que os mutuários pagassem prestações mais altas. A diferença estava na localização destes projetos, já que o Inocoop implantou conjuntos em bairros com melhores condições de infraestrutura, ainda que em alguns casos, localizados em regiões periféricas. Em Fortaleza e municípios da sua região metropolitana foram construídos 12 conjuntos habitacionais pelo Inocoop, em parceria com o IPEC, totalizando 6.169 unidades habitacionais.

2.2.3 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO MINISTÉRIO DAS CIDADES

POLÍTICAS HABITACIONAIS EM UM CONTEXTO NEOLIBERAL: DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO

No contexto da redemocratização e da crise do SFH, o BNH foi extinto em 1986, constituindo marco temporal e ponto de inflexão da trajetória histórica das políticas habitacionais no Brasil. Desse momento até a metade do decênio seguinte – quando tem início uma reestruturação do setor com a retomada dos financiamentos habitacionais e uma relativa reorganização das políticas urbanas – a política habitacional foi caracterizada pelo desmonte e pela fragmentação institucional (Cardoso, 2001), sendo conduzida por vários órgãos que se sucederam ao longo desse período e sem resultados efetivos (Arretche, 1996)²¹¹. Com relação às políticas habitacionais, ocorreu um esvaziamento institucional, com a desarticulação das ações federais, fragmentação institucional e a redução da capacidade decisória e dos recursos.

A política habitacional restringiu-se à execução de programas ‘alternativos’, como o Programa Nacional de Mutirões Comunitários (PNMC). Criado em 1987 pelo governo federal, foi a continuidade de uma das linhas de atuação do BNH (Freitas, 2004). Estava atrelado à Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) vinculada ao Ministério do Interior, do mesmo modo que esteve o BNH. Implementou linhas de financiamento a partir de recursos orçamentários, a fundo perdido, voltados a famílias com renda inferior a três salários mínimos e utilizando formas alternativas de produção habitacional como mutirão e lotes urbanizados (Freitas, 2005). As agências locais, notadamente as Cohabs, que capitanearam grande parte das ações habitacionais ao longo dos anos anteriores, tiveram sua ação reduzida e passaram de agentes promotores a órgãos assessores, diminuindo a atuação dos estados e municípios (Freitas, 2004).

²¹⁰ No Ceará, o Inocoop tinha um caráter regionalizado, atendendo também aos estados do Piauí e do Maranhão, e sua produção esteve vinculada ao Instituto Previdenciário do Estado do Ceará (IPEC), se concentrando principalmente na capital, mas com ações em outros municípios, inclusive os metropolitana, como Maracanaú.

²¹¹ Observou-se a descontinuidade da gestão do setor habitacional, atribuída a seis órgãos diferentes ao longo de quase duas décadas. São eles: o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (1985-1987); o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (1987-1988), o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (1988-1990), o Ministério da Ação Social (1990-1995), a Secretaria de Política Urbana, ligada ao Ministério do Planejamento (1995-1999) e a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ligada à Presidência da República (1999 a 2002) (Santos Junior, 2007).

Este foi o cenário de Fortaleza ao final da década de 1980 e ao longo do decênio seguinte. Houve o abandono da construção de grandes conjuntos habitacionais, restando às agências estatais locais implementar programas pontuais. Ganharam força os projetos de mutirões executados pelo executivo estadual, com maior intensidade, e pela prefeitura, com menor significância. De maneira geral, os mutirões construídos foram distribuídos em diversos setores da cidade, com prevalência da localização periférica. Eram empreendimentos de dimensões reduzidas que ocupavam fragmentos da área urbana. De maneira geral, ocorreu o atendimento pontual, com intervenções em áreas precárias específicas e sem relocação, mas também o atendimento de demandas espontâneas, até mesmo por ser a principal política habitacional na década de 1990, pelas duas esferas de poder local.

A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS LOCAIS E A CONTINUIDADE DOS PROGRAMAS DE MUTIRÃO HABITACIONAL

No Ceará, o PNMC ficou a cargo da Superintendência Regional da SEAC e, de acordo com Braga (1995), foi essa superintendência que, seguindo as diretrizes nacionais, viabilizou a construção dos mutirões através de parcerias entre as agências governamentais e as organizações comunitárias. O programa foi executado em Fortaleza por agências estatais nos dois níveis de governo local. Pelo governo estadual, atuou a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU) e a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (Cohab-CE). Pelo executivo municipal, atuou a Fundação do Serviço Social de Fortaleza, através do Departamento de Habitação, e, posteriormente, a Comissão Especial para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social (Comhab)²¹². A implementação do programa ocorreu com paralelismo da atuação dos governos estadual e municipal, ainda hoje presente em ações no setor habitacional em Fortaleza. Entre 1987 e meados dos anos 1990, o Programa Nacional de Mutirões Comunitários – mais tarde foi extinto e continuado localmente pela Cohab-CE – resultou na construção de 2627 unidades habitacionais em Fortaleza, viabilizadas através da parceria entre o governo federal e os governos estadual e municipal (Cetrede, 2003). Nesse contexto, as agências estaduais produziram 82% do total de unidades e mutirões (Braga, 1995).

Um aspecto importante quanto aos mutirões envolve a relação entre Estado e sociedade civil, uma vez que o governo municipal engajou-se naquele programa com a participação de associações de moradores, muitas vezes apoiadas por ONGs (Fortaleza, 2003; Braga, 1995). Essa participação dos movimentos sociais em programas financiados com recursos públicos possibilitou a capacitação de lideranças, com o suporte de ONGs, cujos quadros também passaram a se especializar em planejamento urbano e políticas públicas (Gondim, 2013). Os

²¹² Nesse momento ocorreu a reintrodução do governo municipal como executor da política federal de habitação, já que não havia participado da implementação do Promorar, ficando a cargo da Proafa, uma agência estadual. Esse retorno ocorreu justamente com as eleições diretas nas capitais, em 1985 – as primeiras após o regime militar –, que culminaram na ascensão ao poder de Maria Luiza Fontenele e a chamada ‘administração popular’ (Pinto, 1991), sendo esta a primeira experiência do Partido dos Trabalhadores em capitais..

projetos conduzidos pelo executivo municipal atenderam, em sua maioria, a grupos de ocupações recentes de terra urbana, apoiados pela gestão numa relação próxima justificada pela necessidade da prefeitura garantir apoio social diante da oposição política e da crise econômica (Braga, 1995).

Contudo, diante dos desafios e problemas confrontados ao longo de sua gestão, Maria Luiza Fontenele não elegeu um sucessor para o governo municipal e, em 1989, Ciro Gomes (PSDB) assumiu a prefeitura da capital, dando continuidade às ações de mutirões e prosseguindo na construção daqueles já iniciados. O novo governo buscou ainda modificar sua postura com relação à administração anterior, aproximando-se daquela adotada pelo governo estadual, cujo representante pertencia ao mesmo partido político. Ciro Gomes renunciou pouco tempo depois de assumir para se candidatar, com o apoio de Tasso Jereissati, ao governo do estado, cargo que exerceu entre 1991 e 1994. Assim, em 1990, o então vice-prefeito Juraci Magalhães assumiu a prefeitura e depois foi reeleito para dois mandatos consecutivos (1997-2000 e 2001-2004), mas antes promovendo seu sucessor, Antônio Cambraia (1993-1996).

Localmente, Moura (2017) destaca algumas mudanças importantes que ocorreram nas primeiras gestões municipais da década de 1990 e que impactaram a política habitacional, mais especificamente nas questões fundiárias. A primeira delas foi a aprovação da Lei Municipal nº 6541/1989 que criou um fundo de terras²¹³. Nesse mesmo ano, uma segunda mudança relevante diz respeito à aprovação de uma nova normativa que alterou a Lei Municipal nº 5122-A/1979 sobre o parcelamento do solo. Com a aprovação da Lei Municipal nº 6543/1989, passou-se a exigir a doação de 5% da área de novos parcelamentos para construção de moradias voltadas à população de baixa renda. Contudo, isso não ampliou a disponibilidade de terrenos com infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, pois a lei permitia a destinação de terrenos em outras áreas escolhidas pela prefeitura, desde que possuíssem valor e dimensões semelhantes. O resultado foi a doação de terrenos periféricos, distantes das áreas de origem dos parcelamentos (Moura, 2017). Também nesse ano foi instituída a Comissão para Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana (Comhab).

O ASSISTENCIALISMO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E O VAZIO INSTITUCIONAL LOCAL

Nacionalmente, após a redemocratização, ao final da década de 1980 e começo dos anos 1990 houve um conturbado período com a sequência dos governos Collor e Itamar. O primeiro iniciou sua atuação na questão habitacional realizando uma profunda reforma ministerial, definindo metas ambiciosas que davam o tom assistencialista do governo e descentralizando recursos para os outros entes federativos e para a Caixa Econômica Federal (CEF), o que reforçou a tendência à descentralização da política habitacional (Freitas, 2004). A principal política na área foi o Plano

²¹³ Moura (2017) indica que o objetivo desse fundo era criar uma reserva de terrenos para a implantação de programas habitacionais, devendo receber percentual de áreas doadas por novos parcelamentos de glebas, terrenos de propriedade municipal ou transferência da União ou Estado para o Município, bem como áreas desapropriadas para intervenções de habitação social.

de Ação Imediata para Habitação (PAIH) que englobava o Programa de Habitação Popular (PHP), implementado pelo setor público, mas com participação direta do setor privado, e o Programa Empresarial Popular (PEP), diretamente implementado pelo setor imobiliário²¹⁴.

Nesse programa era exigido que os empreendimentos fossem localizados em áreas dotadas de infraestrutura, sendo as empreiteiras responsáveis pela construção dos conjuntos responsáveis por implementá-la quando não existisse, o que acabou não acontecendo. Em decorrência da precariedade em vários conjuntos produzidos no programa, o governo federal destinou recursos para prefeituras municipais visando implantar obras de infraestrutura (Freitas, 2004). Essa foi a realidade do principal resultado do PHP em Fortaleza, o conjunto São Cristóvão, entregue durante a primeira gestão Magalhães (1992-1996). Foram construídas 3590 casas térreas geminadas do tipo embrião em gleba às margens da avenida Perimetral, também no que hoje se consolida como frente de expansão sul (Nascimento, 2018)²¹⁵.

Ao longo da década de 1990, apesar da construção de alguns conjuntos habitacionais e da continuidade do programa de mutirões, Fortaleza permaneceu sem órgão municipal dedicado especificamente à habitação. Inexistia um modelo de gestão para o setor e as ações desenvolvidas atendiam a demandas pontuais e eram executadas de forma pulverizada por vários órgãos e entidades municipais e estaduais (Fortaleza, 2003; Pequeno, 2008). Essa situação indica a pouca importância dada ao setor e o caráter clientelista da administração Magalhães (PMDB), que construiu sua popularidade por oposição ao governo estadual, então controlado pelo grupo ligado a Tasso Jereissati (PSDB).

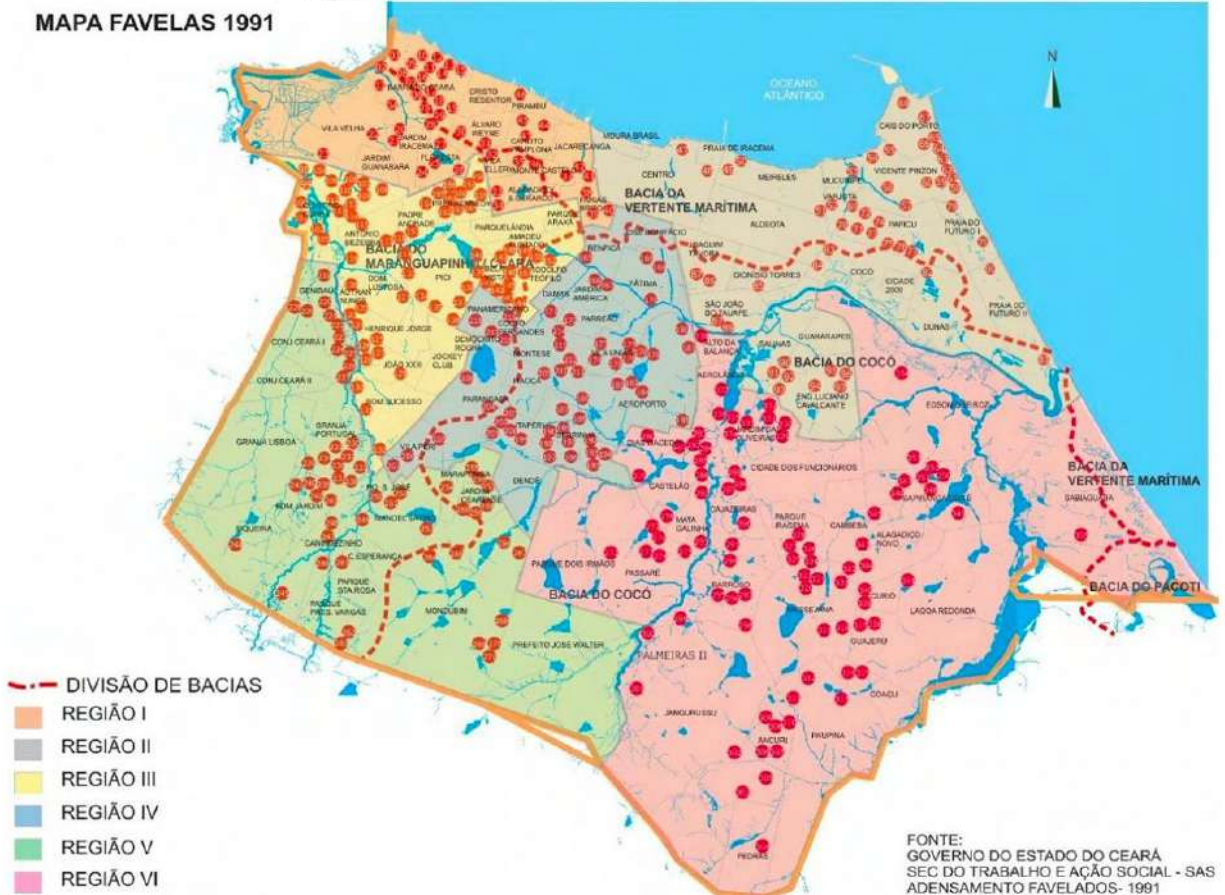
A COMHAB, A CONTINUIDADE DAS AÇÕES CLIENTELISTAS E O PRÓ-RENDA URBANO

Em 1989 foi criada a Comissão para Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana (Comhab), através do Decreto Municipal nº 8130. Instituída como órgão de caráter executivo para uma política setorial, possuía dentre as suas competências a elaboração de projetos de parcelamento do solo, de moradia e de esgotamento sanitário; a regularização fundiária; o acompanhamento de obras; a coordenação da criação de Sociedades Comunitárias Habitacionais, exigidas para projetos de mutirões; e a coordenação do trabalho social nos projetos habitacionais (Moura, 2017). A comissão teve atuação bastante reduzida em decorrência do exíguo corpo técnico e das disputas pela atuação no setor habitacional com outros órgãos, como o Instituto de Planejamento do Município (Iplam) e a Secretaria de Trabalho e Ação Social (STAS) que deu continuidade às ações da FSSF (Cabannes, 1996).

²¹⁴ O PHP possuía três linhas de atuação: lotes urbanizados e materiais de construção; programa de ação municipal para habitação popular, cujo papel de promotor coube exclusivamente às prefeituras; e construção de moradias, sendo este o que ganhou mais interesse do setor privado pelo formato de contratação (Azevedo, 2007).

²¹⁵ Segundo Moura (2017), duas áreas remanescentes do conjunto São Cristóvão posteriormente foram objeto de intervenção da Habitafor. Uma delas, o Campo Estrela, era uma 'área verde' que foi ocupada por famílias de baixa renda. Uma outra área era terreno remanescente do conjunto que foi utilizado pela prefeitura para projeto de lotes urbanizados.

Figura 21 - Distribuição espacial das favelas em Fortaleza em 1991.



Fonte: Secretaria do Trabalho e Ação Social do Governo do Estado do Ceará.

A Comhab passou a responder – ao menos normativamente – pelas ações de cadastro, projeto, execução, trabalho social e titulação de imóveis (Fortaleza, 2001) e pela execução dos mutirões habitacionais que estavam sendo implementados anteriormente pela FSSF. As ações da comissão inicialmente ocorreram com a construção de pequenos conjuntos em mutirão, dispersos pela cidade e atendendo a critérios clientelistas, com a destinação de unidades habitacionais às pessoas ligadas àquela agência. Os mutirões foram construídos principalmente em terrenos oriundos do fundo de terras municipal, apesar da definição da política habitacional, da identificação de áreas a serem atendidas e do gerenciamento daquele fundo estarem sob a responsabilidade da Secretaria Municipal do Planejamento Urbano e Meio Ambiente (Splam), vinculada ao Iplam.

Outra ação implementada pela Comhab foi o Pró-renda Urbano²¹⁶. Desenvolvido em parceria com uma agência de cooperação técnica alemã, este programa possuía como objetivos a “[...] melhoria da qualidade de vida das populações de baixa renda por meio do fortalecimento do exercício da

²¹⁶ A Secretaria Estadual de Planejamento (Seplan), a Prefeitura Municipal de Fortaleza, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ) iniciaram trabalho de mobilização social e geração de emprego e renda em favelas de Fortaleza. O eixo central dessa ação foi o Pró-Renda Urbano, com ênfase no desenvolvimento urbano de bairros populares e para o qual foi instituído o Fundo de Apoio aos Programas de Habitação e ao Projeto ProRenda com o objetivo de gerenciar os recursos financeiros destinados ao Programa Mutirão Habitacional e ao componente de infraestrutura do ProRenda, administrado pela Comhab (Fortaleza, 1991).

cidadania, adequação de serviços públicos à demanda dos usuários, criação de oportunidades para atividades produtivas” (Valente, 2010, p. 157-158). Concebido ainda na década de 1980, ganhou visibilidade nacional a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92) realizada em 1992 no Rio de Janeiro, quando foram apresentadas experiências brasileiras no enfrentamento da questão habitacional, dentre elas o Mutirão 50²¹⁷ (Bonduki, 1996). A cidade também foi escolhida para receber os recursos do programa pela proximidade política entre governos estadual e federal e pela dimensão do problema habitacional na capital cearense²¹⁸.

Com diversas frentes de atuação, o programa previa a construção de moradias, a realização de obras de infraestrutura e de saneamento e a construção de equipamento social para abrigar a associação de moradores, ações que possuíam algum grau de participação da população atendida. Para implementação do Pró-renda Urbano, foram escolhidas quatro áreas de intervenção representativas das favelas na capital (Fortaleza, 2003)²¹⁹. A atuação em parceria com a agência alemã, promoveu mudanças na forma de atuar da Comhab²²⁰ e nesse momento houve o fortalecimento institucional do órgão municipal responsável por ações habitacionais, mas não pode ser considerado o reinício da atuação da prefeitura no setor diante do caráter pontual da experiência. Contudo, a implementação do Pró-Renda Urbana criou condições institucionais para que, na sequência, a Comhab conduzisse o Programa Habitar Brasil-BID (PHBB) que resultou na criação de uma secretaria de habitação (Moura, 2017).

2.2.4 ENTRE A CRIAÇÃO E A EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

HABITAFOR COMO FUNDAÇÃO

RUMOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM FORTALEZA E AS MUDANÇAS NA POLÍTICA URBANA

Como já tratado em outros trechos desse manuscrito, a primeira década do século XXI apresentou significativos avanços nos campos das políticas urbana e habitacional com a aprovação de marcos regulatórios e a criação de instituições que tratam da questão. Além das transformações no cenário sócio-político nacional, que tiveram impactos na escala municipal,

²¹⁷ Cabannes (1996) relata a experiência do Mutirão 50.

²¹⁸ Naquele momento, Fortaleza crescia de maneira acelerada, populacional e territorialmente, apresentando inúmeros problemas associados à pobreza, ao desemprego e à moradia. Diante desse cenário, houve o incremento da favelização. Em 1991 existiam 313 favelas na capital cearense (Fortaleza, 2003).

²¹⁹ Palmeiras, Couto Fernandes, Lua Fumaça e Pirambu.

²²⁰ A Comhab foi a responsável pela execução do programa enquanto a GTZ atuou na administração dos recursos a partir de consultores contratados pela própria agência de cooperação. A atuação direta da Comhab em favelas demandou o mapeamento de assentamentos precários e a realização de um planejamento mais amplo das ações, o que não existia nos projetos de mutirão. Fazendo parte de um projeto de cooperação internacional, haveria a necessidade de seguir os procedimentos estabelecidos pelo Pró-renda Urbano, o que reduziu interesses políticos e as práticas clientelistas presentes nas outras ações desenvolvidas pela comissão, como nos projetos de mutirão. Outra mudança importante decorrente da implementação desse programa tem a ver com a relativa diversificação das ações empreendidas e o incremento da capacidade institucional daquela comissão.

Fortaleza também apresentou mudanças no cenário político local. Depois de uma década e meia da administração Juraci Magalhães, chegou ao poder um novo grupo político que, alinhado ao Governo Federal, passou a executar várias ações no setor habitacional através da Habitafor. Contudo, estas ações públicas em habitação na capital não se restringiam ao poder público municipal, uma vez que o governo estadual, mesmo diante de um processo de municipalização das ações em habitação popular, seguiu atuando, em alguns casos até de maneira mais significativa que a administração local (Braga, 1995). É exatamente esse paralelismo, observado em vários dos momentos históricos aqui apresentados, que caracteriza a atuação dos governos municipal e estadual no setor habitacional em Fortaleza, conforme veremos em outras partes deste manuscrito.

Apesar das políticas habitacionais – entre o final dos anos 1980 e ao longo do decênio seguinte – estarem inseridas numa conjuntura caracterizada pela fragmentação institucional, pela descentralização perversa (Cardoso, 2001) e pela municipalização compulsória (Rosa, 2012), na virada do século XXI Fortaleza ainda não possuía órgão municipal dedicado especificamente à habitação. Essa ausência de uma agência estatal que centralizasse as políticas e os projetos habitacionais no nível local resultou em ações desarticuladas e dispersas, com vários órgãos atuando no setor (Pequeno, 2008). Em geral, elas foram executadas de forma institucionalmente descentralizada e atendiam a demandas pontuais e não hierarquizadas. Inexistia articulação entre essas ações e as políticas urbanas implementadas no município; e entre a política habitacional local e aquelas conduzidas pelos governos estadual e federal.

Segundo o diagnóstico da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS) de Fortaleza, que seguiu o conteúdo apontado no relatório do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), o executivo municipal se caracterizava por um “[...] *setor habitacional fragmentado internamente, sem dispor de um órgão central que desenvolva políticas, coordene programas e projetos habitacionais e ações complementares*” (Fortaleza, 2003, p. 151). Essa situação ilustra a reduzida importância dada à questão e o caráter clientelista do grupo político que comandou a administração municipal ao longo dos anos 1990 e começo do decênio seguinte (Gondim, 2013). O período entre o fim do BNH e a criação do Ministério das Cidades praticamente coincide com Juraci Magalhães (PMDB) à frente da prefeitura municipal, diretamente ou através de um sucessor político com ideias convergentes²²¹.

Ao final dos anos 1990 houve o incremento da capacidade institucional municipal no trato da questão habitacional, a partir de ações vinculadas ao Programa Habitar Brasil-BID, que tinha como uma de suas linhas de ação o desenvolvimento institucional no nível local. Contemplada com recursos do programa, Fortaleza iniciou a elaboração do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), que consistia em um instrumento de planejamento das

²²¹ Político que construiu sua trajetória fazendo oposição ao governo estadual, então controlado pelo grupo ligado a Tasso Jereissati (PSDB), na esteira do chamado governo das mudanças.

ações habitacionais a partir de um diagnóstico do problema da moradia. No entanto, ações relativas ao desenvolvimento institucional ocorriam de modo lento e, aparentemente, tinha como objetivo principal garantir recursos para a realização dos projetos habitacionais em andamento, também vinculados ao PHBB (Moura, 2017). As próprias normativas deste programa garantiam o aporte de recursos para projetos habitacionais mesmo o plano não tendo sido finalizado.

Seguindo recomendações do diagnóstico que compunha a Política Habitacional de Interesse Social (PHIS), em 2003 foi extinta a Comissão para Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana (Comhab) e criada a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor)²²², no mesmo ano em que também foi criado o Ministério das Cidades. Essa coincidência temporal pode ser explicada, em parte, pelo cenário político e institucional que se desenhava nacionalmente, com a recolocação da questão urbana na agenda de políticas públicas e a possibilidade de maior aporte de recursos financeiros para os municípios. A criação da Habitafor, em substituição à Comhab, ocorreu para atender às exigências do Programa Habitar Brasil-BID e pelo entendimento da gestão municipal que o cenário de ampliação de recursos financeiros federais para o setor habitacional demandaria um órgão específico.

A Habitafor – que passou a ser o órgão responsável por elaborar e implementar políticas habitacionais do município – foi instituída em função da possibilidade de obtenção de recursos, tanto do PHBB quanto daqueles que surgiriam na esteira da criação do Ministério das Cidades. A opção pelo formato de fundação, ao invés de secretaria, dava à instituição maior autonomia orçamentária. Ao final da última gestão Magalhães, como resultado do processo de desenvolvimento institucional em curso, foi aprovada a Política Habitacional de Interesse Social (PHIS) de Fortaleza, através da Lei Municipal nº 8918/2004. A PHIS definiu quatro estratégias básicas de atuação do governo municipal no setor, que na prática conformaram programas a serem implementados a partir da provisão e melhoria de moradias, regularização fundiária e urbanização de favelas e áreas de risco²²³. Juntamente com a lei que instituiu a PHIS também foi criado o Fundo Municipal de Habitação (FMH), diretamente vinculado à Habitafor, mas pouco utilizado como fonte orçamentária para ações habitacionais.

A ASCENSÃO DE OUTRO GOVERNO MUNICIPAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES E AS MUDANÇAS ADMINISTRATIVAS

As políticas habitacionais no município – sobretudo no que se refere aos seus aspectos institucionais e administrativos – ganharam novos contornos com as eleições municipais de 2004.

²²² A Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) foi criada a partir da Lei Municipal nº 8.810/2003. Por parte da gestão Magalhães, a criação de um órgão específico para lidar com a questão habitacional resultava mais de interesses financeiros que da busca de enfrentamento do problema habitacional no município (Moura, 2017).

²²³ As estratégias apontadas na Política Habitacional de Interesse Social eram: Nossa morada, relacionada à provisão habitacional; Morar Melhor, referente a ações de melhoria habitacional; Qualidade de Vida, ligada a intervenções de urbanização de assentamentos precários; e Viver tranquilo, relativa à regularização fundiária em assentamentos precários (Moura, 2017).

Neste conturbado e surpreendente pleito, o Partido dos Trabalhadores assumiu novamente o governo municipal, decorridas exatamente duas décadas da chamada ‘administração popular’ conduzida por Maria Luiza Fontenelle entre 1985 e 1989. Apesar da candidata vitoriosa ser do PT, a conjuntura política recente no âmbito local, mas também no cenário federal, indicava Inácio Arruda (PCdoB) como o candidato natural do chamado ‘campo progressista’, também em função de sua proximidade com movimentos sociais e mesmo com a questão urbana²²⁴.

Apesar do favoritismo do candidato do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), quem surpreendeu e seguiu para o segundo turno foi Luizianne Lins, que lançou candidatura mesmo com a aberta oposição do próprio partido²²⁵. Ao avançar na corrida eleitoral, Lins recebeu o apoio político de Arruda, sendo incorporadas ao programa petista as propostas relacionadas às questões urbana e habitacional defendidas pelo candidato comunista. Apesar de ter sido vereadora e presidido a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Fortaleza, tendo inclusive apresentado projeto de lei relacionado às áreas de risco, a candidata seguia a tendência do PT local que não incorporava aquelas temáticas em seus debates internos (Machado, 2011). Tanto que a inserção de conteúdo sobre a questão habitacional no programa de governo de Luizianne Lins ocorreu apenas durante o segundo turno da campanha eleitoral²²⁶. Ao final do pleito, Lins saiu vitoriosa ao derrotar Moroni Torgan (PFL), candidato de direita apoiado pelo prefeito, e pela segunda vez a capital cearense passou a ter uma administração do Partido dos Trabalhadores²²⁷.

Assim como ocorreu duas décadas antes com Maria Luiza Fontenelle, mas sob uma conjuntura totalmente diferente, Luizianne Lins também foi eleita com o apoio de movimentos sociais incluindo a base popular vinculada à nova prefeita, desde quando atuava no parlamento municipal, mas também de setores da sociedade civil ligados a Arruda. Compunha essa base de apoio entidades que localmente atuavam nas questões urbana e habitacional, inclusive integrando o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR). É o caso do Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia), do Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar (EFTA), da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) e

²²⁴ Arruda presidiu a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) e naquele momento estava no segundo mandato como deputado federal, tendo sido o relator do projeto de lei do Estatuto da Cidade. Arruda também havia sido candidato a prefeito em dois pleitos anteriores. Nas eleições de 2004, contava localmente com o apoio de Ciro Gomes, ex-prefeito da capital e ex-governador do estado e que naquele momento se distanciava do grupo capitaneado por Tasso Jereissati, seu antigo padrinho político; mas recebia suporte principalmente do diretório nacional do PT e do presidente Lula.

²²⁵ A candidatura de Luizianne Lins refletia um movimento de setores críticos à política do governo Lula, bem como a postura da direção do PT, tanto em nível nacional quanto estadual. Desde o processo de disputa interna até fim do primeiro turno, Luizianne foi confrontada duramente pela cúpula partidária, cujo intento era apoiar Inácio Arruda (PCdoB), favorito nas pesquisas de intenção de voto, um confiável aliado da direção majoritária do PT. Uma maioria ligada ao campo majoritário, mesmo com a candidatura própria, apoiava a candidatura do PCdoB, considerando a forte identificação do candidato deste partido com o governo Lula e o PT. A campanha eleitoral foi realizada junto a segmentos organizados da classe trabalhadora, aos movimentos populares e à sociedade em geral, adotando a retórica radical de resgate do PT histórico, militante e inserido nas lutas populares.

²²⁶ Essa contribuição vem de atores vinculados a ONGs e movimentos sociais locais com maior proximidade com Arruda.

²²⁷ Em seu programa de governo, o PT estabeleceu, para as eleições municipais de 2004, cinco eixos programáticos que fundamentaram os futuros governos: participação cidadã e controle social; desenvolvimento e geração de trabalho e renda; políticas sociais e de garantias de direitos; gestão ética, democrática e eficiente; gestão democrática do território.

da Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza. Estas e outras nove entidades compunham uma rede denominada Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab), que era uma espécie de fórum local aos moldes do FNRU. Dentre outras atividades, o Nuhab realizava o monitoramento da política urbana e habitacional local, buscando realizar controle social sobre ações conduzidas pelo governo municipal, primeiro com a Comhab e depois com a Habitafor. O Nuhab também atuava no Fórum das Áreas de Risco, monitorando e pressionando o poder público sobre suas ações e omissões nesse tema (Marques, 2019, informação verbal).

Ainda durante o processo eleitoral, membros dessas entidades foram convidados a participar da montagem do programa de governo da prefeita recém-eleita, prática que não se restringiu apenas ao setor habitacional, visto que a base de apoio de Luizianne Lins também advinha de movimentos sociais e entidades que atuavam na defesa de outras pautas. Com o pleito eleitoral finalizado, foi montada a equipe para assessorar a transição governamental, sendo incorporados profissionais de diversas áreas com destacada atuação local nos seus setores, como professores universitários que atuavam nas áreas de planejamento urbano, geografia e transportes. Esse grupo desenvolveu, além do detalhamento do programa de governo apresentado na campanha, uma espécie de diagnóstico institucional e, no caso do setor habitacional, a conclusão apontada pela equipe de transição era que deveria haver uma reestruturação completa da Habitafor em virtude das condições precárias de seu funcionamento.

O diagnóstico institucional apontado pela equipe de transição, ao tomar conhecimento da estrutura administrativa no setor habitacional, chegou a conclusões próximas daquelas que o PEMAS e o diagnóstico da PHIS já haviam apontado. Apesar de criada um ano antes e agora contando com autonomia administrativa e financeira, a Habitafor ainda se assemelhava à extinta Comhab. Esta coordenadoria era legalmente responsável pelas ações de moradia no município, praticamente não contava com orçamento próprio e estava diretamente vinculada ao gabinete do chefe do executivo, apesar de vinculada oficialmente à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (Seinf). Naquele momento, a Habitafor conduzia apenas uma intervenção com obras em andamento e desenvolvia projetos para outra, ambas ações vinculadas ao PHBB²²⁸.

A relação próxima de Lins com movimentos sociais e o apoio político ofertado por eles no período eleitoral resultou na incorporação de alguns nomes destes setores da sociedade civil na administração municipal, não apenas no setor habitacional. Seguindo processo semelhante ao que ocorria na escala federal, observou-se a incorporação pelo governo municipal de sujeitos

²²⁸ Respectivamente, na Lagoa do Opaia e na comunidade Maravilha. Outro problema apontado era a carência de recursos humanos do órgão, cuja equipe era composta basicamente por alguns técnicos cedidos por outros órgãos do quadro da administração municipal e outros nomeados para cargos comissionados ou terceirizados, o que reforçava a visão clientelista da política habitacional (Gondim, 2013). Na Habitafor, em seu momento inicial, “[...] recursos materiais e humanos necessários ao seu funcionamento eram insuficientes, ante a tarefa hercúlea de fazer frente aos graves problemas da moradia popular em Fortaleza, acumulados ao longo de décadas de descaso” (Gondim, 2013, p. 155).

vinculados aos movimentos sociais urbanos que carregaram ideias e experiências práticas para o interior do aparelho estatal, caracterizando um dos três movimentos que caracterizam o ciclo institucional da Reforma Urbana. Isso ocorreu também na recém-criada Habitafor, quando o novo governo conduziu um processo de reestruturação administrativa e integrantes de entidades e movimentos locais ligados à luta pela Reforma Urbana ingressaram na gestão.

Na distribuição de órgãos e secretarias entre os partidos da base de apoio, a Habitafor havia sido destinada ao PCdoB, provavelmente por este partido ter maior proximidade com o setor de atuação daquela fundação. Inicialmente foi indicada Eliana Gomes, filiada àquele partido e presidente da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza. Contudo, Lins optou por Olinda Marques que, apesar da sua proximidade com o PCdoB, era filiada ao PT. Marques também era vinculada ao CEARAH Periferia – instituição reconhecida local e nacionalmente pela atuação na questão habitacional – e havia sido recém-eleita membro do Conselho Nacional das Cidades. Tanto Marques quanto Gomes possuíam experiência na área e histórico de militância na questão habitacional pela atuação nas instituições às quais eram vinculadas, ambas integrantes do Nuhab: a FBFF e o CEARAH Periferia, respectivamente. Provavelmente como forma de agradar aos dois partidos, Gomes acabou ingressando também na Habitafor, ocupando cargo executivo.

Na primeira gestão Luizianne Lins (2005-2008), as ações da Habitafor priorizaram demandas associadas à urbanização e recuperação das áreas de risco e o atendimento às pessoas que residiam nestes assentamentos precários, além de implementar alguns instrumentos de controle social da política de habitação, que de acordo com Gondim (2013), apresentaram resultados quantitativos modestos. Moura (2017) pontua que a reestruturação administrativa da Habitafor conduzida pela nova administração petista foi pensada seguindo as estratégias delineadas na Política Habitacional de Interesse Social (PHIS), aprovada exatamente ao final de 2004 e no momento de transição entre as gestões municipais. Foi criada uma Coordenação de Programas Habitacionais (CPH) relacionada às estratégias ‘Nossa morada’ e ‘Qualidade de Vida da PHIS’ e que ficou responsável pela elaboração dos projetos e pela fiscalização das obras. Havia ainda uma outra seção responsável pelo Programa de Regularização Fundiária, uma das primeiras ações do órgão e que era destinado a assegurar a posse legal aos moradores de conjuntos habitacionais construídos pelo município como intervenções em andamento.

Apesar da precariedade institucional, em 2005 a Habitafor começou a elaborar projetos habitacionais que atendessem áreas de risco hierarquizadas no PEMAS (Moura, 2017). Quanto à provisão de moradias, considerando-se construção e melhorias de unidades habitacionais, deu-se início à implementação dos programas Casa Bela e Morar Melhor²²⁹, que beneficiaram 2.839 e 17.862 famílias, respectivamente, entre 2005 e 2011 (Gondim, 2013). Segundo Moura (2017),

²²⁹ Enquanto o primeiro consistiu na concessão de empréstimos a famílias de baixa renda, para reforma e ampliação de moradias, o segundo ofertava moradias em conjuntos habitacionais (Gondim, 2013).

houve uma continuidade da lógica de atuação da Comhab, pela utilização de terrenos do fundo de terras municipal para implantação de conjuntos, já que não havia previsão orçamentária de recursos para a aquisição de terrenos. O novo governo municipal buscou promover ainda a gestão democrática da cidade a partir do Orçamento Participativo, acompanhando uma tendência das administrações locais e se utilizando das experiências de outras cidades também conduzidas por administrações petistas.²³⁰ Em 2006 foi reativado o Conselho Municipal de Habitação Popular (Comhap)²³¹, que subsidiou a I Conferência Municipal de Habitação, ocorrida no ano seguinte.

A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS HABITACIONAIS DO GOVERNO FEDERAL

Ao longo da primeira década do século XXI cabe destacar também a produção habitacional em Fortaleza vinculada a implementação de programas federais instituídos em anos anteriores. Um destes, conforme visto, era o Programa Habitar-Brasil BID, criado em 1999. Voltado para ações de urbanização de favelas, o programa inovou ao condicionar o acesso aos recursos ao desenvolvimento institucional de municípios, a partir da construção de levantamentos de demandas, elaboração de diagnósticos e planos de intervenção em assentamentos precários. Foi através do PHBB que a municipalização das ações habitacionais em Fortaleza ganhou contornos mais nítidos e possibilitou a criação da Habitafor. Também naquele mesmo ano foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), como alternativa a uma conjuntura de escassez de recursos que se desenhava, mesmo após o período de reestruturação consistente do setor com a retomada dos financiamentos para habitação e uma relativa reorganização da política urbana no nível federal²³².

O PAR adotou um formato de destinação de recursos a partir de projetos apresentados por empresas do setor imobiliário e aprovados pela CEF, responsável pela operacionalização do programa. Os municípios tinham o papel de articular o processo, flexibilizando a legislação urbanística, concedendo incentivos fiscais às empresas, eventualmente doando terrenos ou realizando obras de infraestrutura para reduzir o custo final dos empreendimentos e, principalmente, organizando o cadastro dos beneficiários (Cardoso et al., 2017; Valença e Bonates, 2011). Por envolver baixo custo operacional e favorecer um enorme ganho político

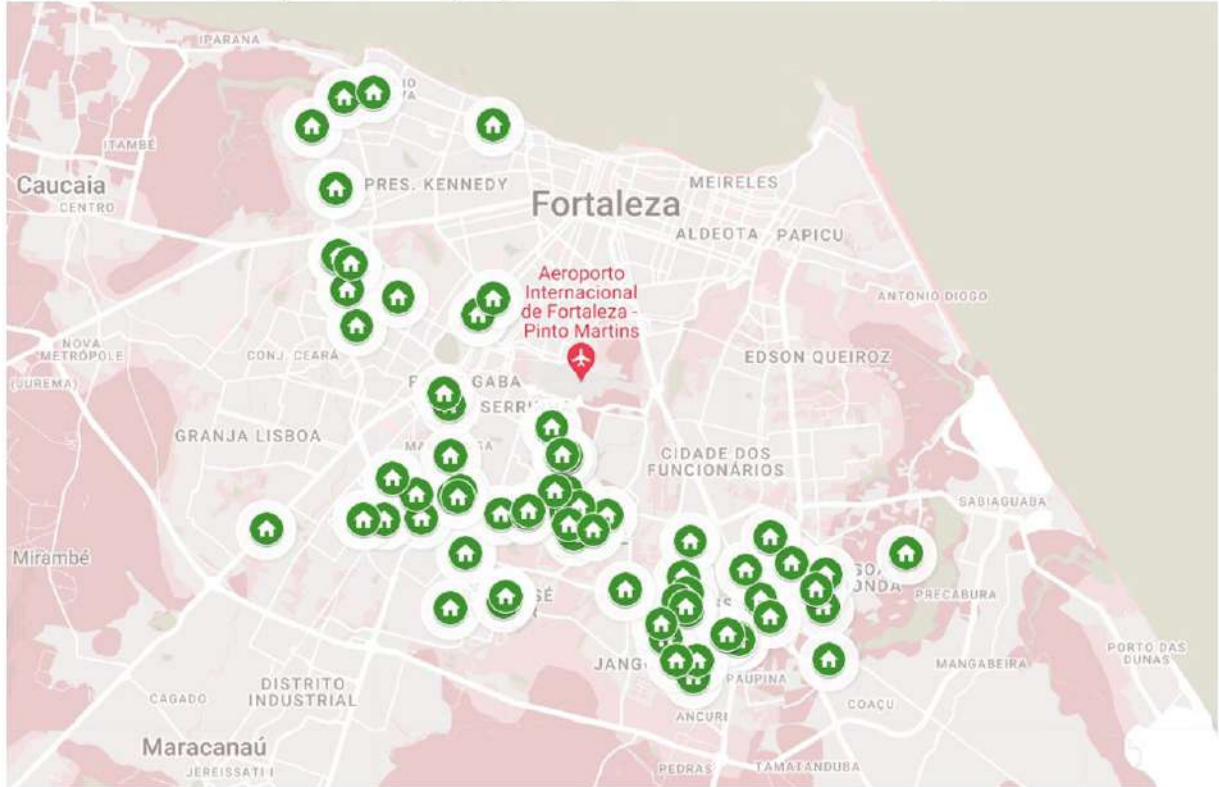
²³⁰ O Orçamento Participativo, conduzido a partir de metodologia que territorializava o levantamento das demandas, implicou inclusive na identificação de demandas habitacionais, posteriormente inseridas no plano diretor. Analisando-se dados apresentados por Moura (2017), observa-se que 15 das 23 áreas de intervenção da Habitafor entre 2003 e 2012 foram indicadas a partir do Orçamento Participativo.

²³¹ Depois de vários períodos sem funcionamento, o Comhap foi reativado novamente em 2016. Contudo, mesmo tendo sido criado em 1996, o conselho não tem funcionado efetivamente como instância de controle social no setor habitacional.

²³² As restrições sobre o gasto público produziram efeitos na política habitacional, impactando diretamente dois dos principais programas em curso: Carta de Crédito e Pró-Moradia, surgindo como alternativa o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) como alternativa (Cardoso *et al.*, 2017). Foi instituído o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) com recursos do FGTS e OGU, pela primeira vez permitindo subsídio direto ao financiamento habitacional. Posteriormente, o FAR foi utilizado como recursos para o MCMV.

junto à população, o programa foi visto com entusiasmo pelos governos locais, como ocorreu com o Habitafor e a Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Figura 22 - Distribuição espacial dos empreendimentos do PAR em Fortaleza.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da CEF/Gidur.

Em Fortaleza, os primeiros empreendimentos foram contratados ainda em 1999 e entregues no ano seguinte. Até 2007 haviam sido contratadas, com obras entregues ou em andamento, um total de 80 empreendimentos do PAR na capital, número que representa quase 90% do total de 89 empreendimentos entregues no Ceará, demonstrando que a produção desse programa foi hegemônica e concentrada em Fortaleza, com os outros empreendimentos todos construídos em cidades metropolitanas (Figura 22). O PAR atuava em duas frentes de ação: construindo novas moradias e reformando e revitalizando edifícios localizados nas áreas centrais para adaptá-los ao uso residencial. Em Fortaleza, apenas a primeira foi posta em prática, sendo construídas 9.554 unidades habitacionais, tanto casas térreas quanto blocos de apartamentos, mas predominantemente utilizando o modelo condominial. Empreendimentos do PMCMV inclusive adotaram tipologias iguais ou semelhantes às utilizadas em empreendimentos do PAR. De forma complementar houve ainda a criação do Programa de Subsídio Habitacional (PSH), em 2001²³³,

²³³ Cardoso et al. (2017) indicam que este programa era destinado a subsidiar de forma direta a aquisição de moradia para os setores de baixa renda, tendo sido direcionado para os setores de renda de até três salários-mínimos que estavam fora da abrangência do PAR. Contando com volume de recursos limitados, e trabalhando com limites de subsídio relativamente baixos, o programa foi pouco utilizado nas grandes cidades, sendo mais importante no atendimento às demandas dos municípios menores.

todavia, até 2012, apenas um conjunto habitacional havia sido executado com recursos do PSH em Fortaleza.

HABITAFOR COMO SECRETARIA

A POLÍTICA HABITACIONAL RECENTRALIZADA

Assim como ocorreu no governo federal, o cenário político local se alterou durante o período em que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente da gestão municipal. Inicialmente, a Habitafor – assim como observado em outros setores do executivo municipal – foi composta por sujeitos ligados a movimentos sociais ou que possuíam perfil técnico vinculados ao setor habitacional. Em meados de 2009, no início do segundo governo de Luizianne Lins, a conjuntura política local sofreu mudanças levando à substituição da presidência daquele órgão. Saiu Olinda Marques – socióloga e com forte ligação com movimentos sociais e ONGs – e entrou Roberto Gomes – integrante da administração municipal com perfil político-partidário. Esta mudança não gerou ganhos substantivos na atuação da fundação, com a maior parte das ações realizadas na sequência e até 2011 tendo sido iniciadas ainda na gestão de Marques. Moura (2017) aponta a elaboração do PLHIS como a ação mais importante realizada pela Habitafor após a reforma administrativa que conduziu Gomes à presidência do órgão.

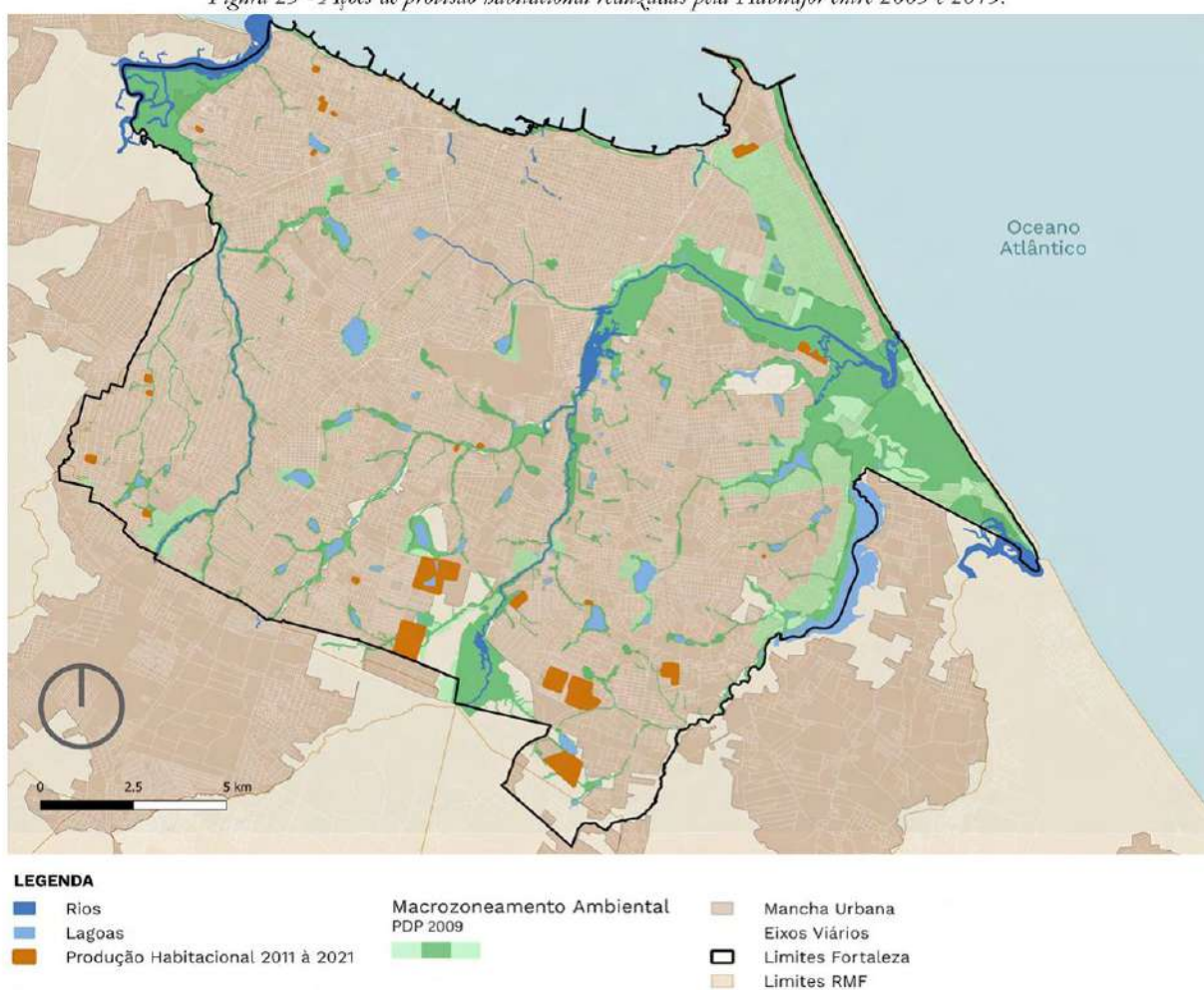
Após dois mandatos petistas à frente da prefeitura municipal, o pleito eleitoral de 2012 trouxe alterações significativas no cenário político local. Aliados importantes da então prefeita Luizianne Lins romperam as alianças que lhe deram sustentação nas eleições anteriores e optaram por lançar candidaturas próprias. Inácio Arruda (PCdoB) lançou-se candidato a prefeito e o governador Cid Gomes (na época filiado ao PSB), que havia apoiado Lins na sua campanha pela reeleição em 2008, decidiu apoiar a candidatura de Roberto Cláudio, presidente da Assembleia Legislativa naquele momento. Cláudio ganhou o pleito, desbancando no segundo turno o candidato petista apoiado por Lins e o apoio de Arruda a Cláudio no segundo turno garantiu a participação do partido do primeiro na nova gestão. Dessa forma, Eliana Gomes e Olinda Marques retornaram à Habitafor em 2013, desta vez com Gomes ocupando a presidência da fundação e Marques assumindo o cargo de secretária executiva do órgão. Moura (2017) indica o grau de desorganização em que Habitafor se encontrava, com várias obras paralisadas e parte delas ocupadas pela população antes de concluídas.

A CRIAÇÃO DA HABITAFOR COMO SECRETARIA

Ao final do primeiro ano da gestão de Roberto Cláudio ocorreu uma nova reestruturação administrativa do governo municipal. Dentre as mudanças aprovadas, foi criada a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, mantendo o sigla anterior, mas

passando agora a constituir órgão da administração direta. Em paralelo, foi extinta a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, sendo repassadas todas as atribuições e patrimônio para a recém-criada secretaria. A criação da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional ocorreu diante da necessidade de adequar a política municipal de habitação às diretrizes previstas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, além de definir fontes de recursos. Apesar dessa reforma administrativa aparentemente fortalecer a Habitafor enquanto órgão de gestão e planejamento das ações habitacionais na capital cearense, ao atribuir-lhe a condição de secretaria municipal, contraditoriamente o efeito foi o inverso e isso ocorreu associado a dois aspectos, um na escala local e outro na escala federal.

Figura 23 - Ações de provisão habitacional realizadas pela Habitafor entre 2003 e 2013.



Fonte: elaborado pelo autor com dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Localmente, a reforma administrativa reduziu o papel da Habitafor na condução de ações habitacionais em decorrência da criação de outros órgãos que passam a dividir atribuições que a princípio deveriam convergir para a nova secretaria. Isso ocorreu com o surgimento do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), órgão que conduziu a elaboração do Plano Estratégico Fortaleza 2040, incorporando parte do conteúdo elaborado pelo PLHIS. O Iplanfor assumiu

ainda a função de regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social definidas no Plano Diretor Participativo, reduzindo as responsabilidades da Habitafor. Outros dois grandes projetos habitacionais conduzidos pela prefeitura – Vila do Mar e Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social – estão diretamente vinculados, respectivamente, ao gabinete do prefeito e à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura. Esse movimento remete ao cenário de pulverização das ações habitacionais que caracterizou as políticas habitacionais em Fortaleza ao longo da década de 1990.

Nacionalmente, a interrupção do processo de municipalização das políticas habitacionais, a partir da hegemonia de ações convergidas para o PMCMV sinalizou aos municípios que não seria mais necessário investir em capacidade institucional. Nesse contexto, a Habitafor deixou de ter como uma de suas funções principais a elaboração de projetos de intervenção, o que justificou a redução do seu corpo técnico que passou a atuar no apoio às empreiteiras na implementação do programa, notadamente no processo de licenciamento de projetos (Moura, 2017). Grande parte dos projetos em desenvolvimento foram inseridos no PMCMV e as ações de urbanização de assentamentos precários tiveram suas metas reduzidas. Até mesmo projetos inicialmente incluídos no PAC-UAP, que possuíam áreas para reassentamento e cujas obras não haviam sido iniciadas ou estavam em fase inicial, tiveram seus terrenos disponibilizados em chamadas públicas visando promover empreendimentos do programa (Moura, 2017). Assim, houve um processo de desconstrução das capacidades institucionais em torno das políticas habitacionais conduzidas no município, com a Habitafor atuando de forma restrita na provisão habitacional, apesar de formalmente a secretaria ser responsável por quatro ações: locação social, regularização fundiária, melhorias habitacionais e urbanização de favelas.

SECRETARIA ESTADUAL DAS CIDADES

A CRIAÇÃO DA SECRETARIA DAS CIDADES

Assim como aconteceu no executivo municipal, a virada do século XXI também trouxe importantes mudanças na estrutura institucional do governo estadual. Esse reordenamento administrativo seguiu tendência já observada ao final da década de 1990 e que também atingiu órgãos responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais. No mesmo ano em que o Ministério das Cidades foi criado, no início da administração do governador Lúcio Alcântara (2003-2006), surgiu a Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR)²³⁴ que substituiu a Secretaria da Infraestrutura (Seinfra). Na sequência, também logo no início da primeira gestão do governador Cid Gomes (2007-2010), a SDLR foi extinta e em seu lugar surgiu a Secretaria das Cidades.

²³⁴ A SDLR foi criada por recomendação de uma consultoria internacional que assessorava o governo estadual em suas ações de planejamento territorial. Essa secretaria herdou e prosseguiu com as ações do Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (Prourb), executado entre 1995 e 2003 e que possuía ações distribuídas em subprogramas: Águas do Ceará e Cidades do Ceará.

Essas mudanças seguiram uma tendência observada a partir da implantação do Ministério das Cidades de criação de organismos executivos locais direcionados às ações de desenvolvimento urbano e habitacional nas cidades, buscando o alinhamento administrativo e institucional com o governo federal. Ao menos aproximada, nota-se uma equiparação das atribuições, do formato e da atuação da nova secretaria estadual ao órgão federal equivalente²³⁵. Com a Secretaria das Cidades em funcionamento, ao longo da segunda metade dos anos 2000 e no decênio seguinte, ocorreram articulações políticas para a busca de investimentos voltados ao desenvolvimento urbano e regional no âmbito estadual, inicialmente seguindo linha anterior de dependência de programas federais e do aporte financeiro de agências e organismos internacionais²³⁶. Isso foi potencializado em decorrência do alinhamento político entre os governos estadual e federal, assim como ocorreu na escala administrativa municipal²³⁷.

CONTINUIDADE DA ATUAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL NA PRODUÇÃO HABITACIONAL EM FORTALEZA

A criação de um órgão específico para as cidades no âmbito estadual fortaleceu o paralelismo entre os governos municipal e estadual na atuação setorial na questão da moradia. Houve a retomada da atuação conjunta entre os dois entes federativos, ao menos em termos de planejamento, em ações de moradia. Esse alinhamento também havia ocorrido na década de 1980 e começo do decênio seguinte com a construção de mutirões habitacionais²³⁸. A nova conjuntura, portanto, reverteu o movimento de retirada do executivo estadual na elaboração e implementação de ações habitacionais para a capital, cujo marco principal foi a extinção da Companhia Estadual de Habitação (Cohab) no final dos anos 1990.

Associada ao momento inicial de reestruturação administrativa, houve a retomada da provisão direta de moradias através da construção de conjuntos habitacionais pelo governo estadual. Dentre as ações conduzidas pela Secretaria das Cidades destaca-se a continuidade de uma intervenção iniciada ainda no âmbito da SDLR, inicialmente chamada de projeto Costa Oeste. Vinculado ao Promoradia – programa criado pelo governo federal em meados dos anos 1990 e que no estado foi conduzido pela Cohab-CE até sua extinção –, o Costa Oeste previa obras de melhoria da infraestrutura viária e de saneamento ambiental do setor oeste da cidade, trecho historicamente ocupado predominantemente por populações de baixa renda. Com as desapropriações previstas decorrentes da construção da Avenida Costa Oeste – em um processo que remete às ações conduzidas na década de 1970 pela Proafa –, havia ainda a previsão de

²³⁵ Em movimento semelhante de replicação da estrutura federal no âmbito estadual foi criado, em 2009, o Conselho Estadual das Cidades.

²³⁶ Da mesma forma que a extinta SDLR, a Secretaria das Cidades também atuou no planejamento territorial estadual – ao menos inicialmente – seguindo as linhas programáticas e conceituais do subprograma Cidades do Ceará, vinculado ao Prourb.

²³⁷ O PSB, partido do governador Cid Gomes (2007-2014), era da base aliada do Partido dos Trabalhadores no âmbito federal e local. A prefeitura de Fortaleza, cabe lembrar, foi conduzida pelo PT entre 2005 e 2012.

²³⁸ Ação do governo federal, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais foi executado em Fortaleza tendo como agentes, a nível estadual, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU) e a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (COHAB-CE) e, a nível municipal, a Fundação do Serviço Social de Fortaleza, através do Departamento de Habitação.

construção de unidades habitacionais para a população que seria removida, em conjuntos habitacionais de pequeno e médio porte, em trechos da nova avenida.

Esta ação foi alvo de discussões e embates públicos entre os governos municipal e estadual, mas também por movimentos sociais, ONGs e setores da sociedade civil organizada. Em um movimento associado ao fortalecimento da atuação do município na questão habitacional, a prefeitura assumiu as obras de urbanização do litoral oeste de Fortaleza, iniciadas ainda nos anos 1990 na gestão do governador Tasso Jereissati (1995-2002). Assim, o projeto Costa Oeste passou a ser tocado pelo executivo municipal através da Habitafor, sendo rebatizado como Vila do Mar²³⁹. A Secretaria das Cidades, por sua vez, contando com recursos do governo federal e suporte institucional do Ministério das Cidades, conseguiu realizar a construção de alguns conjuntos habitacionais²⁴⁰.

Ao longo do ciclo institucional da Reforma Urbana, destacam-se como principais ações habitacionais e urbanas – conduzidas pela (ou com a participação direta da) Secretaria das Cidades em Fortaleza – dois projetos de urbanização nas margens dos principais rios da capital. Estes projetos têm em comum, além do foco nas áreas de risco próximas a recursos hídricos – situação de precariedade das condições de moradia mais recorrentes em Fortaleza –, o porte das ações propostas e a atuação em conjunto, ainda que diferentes, entre os governos estadual e municipal. O Programa de Melhorias Urbanas e Ambientais (Promurb), nas margens do rio Maranguapinho; e o Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social (Preurbis), nas margens do rio Cocó; são amplas ações de intervenção em assentamentos precários e no seu entorno, associados a grandes obras de macrodrenagem voltadas para controlar as enchentes vinculadas às chuvas.

Essas duas ações foram inseridas, posteriormente, no Programa de Aceleração do Crescimento em sua modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, vinculados ao eixo de Infraestrutura Social e Urbana. Cabe destacar ainda como atuação da Secretaria das Cidades as ações de moradias decorrentes das obras de mobilidade urbana executadas para a Copa do Mundo, também incluídas no PAC, e a elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS). Atualmente, mesmo após o Ministério das Cidades ser extinto e recriado, a Secretaria das Cidades ainda é responsável por obras urbanas e habitacionais em Fortaleza, dentre elas o conjunto habitacional Cidade Jardim e o projeto Maranguapinho, duas das áreas selecionadas como estudo de caso nesta tese.

²³⁹ Segundo Pequeno e Carvalho (2018), esta mudança de nome não foi apenas simbólica, constituindo-se numa nova forma de intervenção na medida em que a gestão municipal modificou o escopo e o desenho do projeto, reduzindo as remoções e definindo novas alternativas de reassentamento nas proximidades. No capítulo 3 desta tese, no item que trata sobre o Maranguapinho, são apresentadas algumas informações adicionais sobre esta ação.

²⁴⁰ Em Fortaleza, a Secretaria das Cidades atuou inicialmente no 'Projeto de Construção de Unidades Habitacionais', com ações que incluíam remoção de populações em assentamentos precários, reassentamento em empreendimentos residenciais, melhorias habitacionais e urbanização das áreas impactadas. A execução desses projetos habitacionais – dentre eles o projeto Costa Oeste – foi viabilizada com recursos provenientes do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop) e da Caixa Econômica Federal (CEF), captados no âmbito do Programa Pró-Moradia contratado a partir de 2005.

2.3 A DIMENSÃO QUANTITATIVA

Este capítulo trata da dimensão quantitativa do problema habitacional em Fortaleza. Busca apresentar, a partir de levantamentos realizados por diversas instituições, como o problema da moradia na capital cearense se apresentou – em termos numéricos e estatísticos – ao longo da história. O objetivo é apresentar uma das dimensões explicativas do problema habitacional e, assim, situar a discussão realizada adiante sobre as ações estatais empreendidas durante o ciclo institucional da Reforma Urbana em Fortaleza. Não se trata, portanto, de uma discussão histórica, já realizada por outros trabalhos²⁴¹. Ademais, não é objetivo desta seção discutir a metodologia e a acuracidade dos dados apresentados em cada estudo, nem tampouco retomar e aprofundar o debate sobre o conceito e a finalidade dos levantamentos sobre a categoria ‘déficit habitacional’. Assim, o conteúdo apresentado tem caráter eminentemente descritivo. Como estratégia explicativa, escolhemos e adotamos três categorias de informações que abrangem um panorama histórico: dados sobre as necessidades habitacionais, levantamentos institucionais sobre assentamentos precários e favelas, e diagnósticos que serviram de bases para planos urbanos ou habitacionais²⁴².

2.3.1 NECESSIDADES HABITACIONAIS

LEVANTAMENTOS SOBRE O PROBLEMA HABITACIONAL BRASILEIRO

Uma das formas que as agências estatais têm utilizado para subsidiar e justificar a adoção de ações no campo da habitação é a realização de estudos estatísticos sobre as chamadas necessidades habitacionais. Esses estudos, estimativas e levantamentos sobre o problema habitacional no Brasil têm sido elaborados desde o século passado. Contudo, diante da grande dificuldade de se mensurar o número real da população atingida pela crise de moradias e como esse número se distribui no território brasileiro, esses levantamentos apresentam lacunas e incompletudes. Os primeiros levantamentos tinham, de maneira geral, um caráter estimativo e agregado, trazendo números para todo o território nacional²⁴³.

Foram identificadas duas fontes principais com dados sobre o déficit habitacional em Fortaleza. A primeira foi elaborada pelo Banco Nacional de Habitação e publicada em 1985, no penúltimo ano de sua existência. Ele é resultado da estrutura institucional de planejamento surgida a partir

²⁴¹ Ver nota de rodapé 191.

²⁴² Em alguns casos, há uma sobreposição entre estes materiais. Cabe apontar ainda que, mesmo que o escopo desta tese seja o período que corresponde ao ciclo institucional da Reforma Urbana, optamos por trazer dados de momentos anteriores de forma a indicar a trajetória do problema e ampliando seu entendimento como processo histórico.

²⁴³ Nascimento e Braga (2009) fazem um apanhado histórico sobre os estudos e levantamentos sobre as ‘necessidades habitacionais’ no Brasil. Indicam como uma das primeiras estimativas um documento produzido em 1962 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, seção São Paulo, que afirmou ser necessário “[...] construir 600.000 habitações por ano, para serem cobertas as necessidades brasileiras, por 30 anos”.

do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e do BNH, que possibilitou a realização de estudos de forma sistemática e com a desagregação dos dados para além do total nacional. Em meados da década de 1990, surgiu a necessidade de unificação dos dados sobre estimativas do déficit habitacional que variavam entre 6,5 e 15,4 milhões de unidades, com oscilações que chegavam a 200%, a depender da fonte consultada (Santana e Zanoni, 2021). Essa imprecisão levou o governo federal a buscar parcerias institucionais visando à criação de um indicador composto capaz de sistematizar e agrupar as informações relacionadas às necessidades habitacionais. Surgiu então a segunda fonte de dados mencionada anteriormente. A Fundação João Pinheiro passou a elaborar estudos e levantamentos sobre o déficit habitacional com o primeiro levantamento feito em 1995, depois em 2001 e, na sequência, anualmente entre 2004 e 2018, com exceção dos anos de 2007, 2008, 2010 e 2014. São alguns dados derivados desses estudos e levantamentos que apresentamos na sequência.

NECESSIDADES HABITACIONAIS (1985)

Um primeiro estudo de abrangência nacional que buscou detalhar o problema habitacional foi realizado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), através do Departamento de Planejamento e Análise de Custos (DPLAC). O trabalho chamado ‘Necessidades Habitacionais Regiões Metropolitanas e Microrregiões 1985-1990’ (BNH, 1985) trouxe dados sobre as necessidades habitacionais, definidas como “[...] o que deveria ser realizado, tanto para se atender a demanda propriamente dita, quanto para se eliminar o déficit [sic] acumulado, a fim de que ao final daquele período não existissem deficiências habitacionais quanto às condições físicas dos imóveis” (BNH, 1985, p. 6). O documento apontou dois componentes relacionados às demandas habitacionais: necessidades de novas habitações e necessidades de melhorias nos domicílios atuais. O estudo afirmou ainda que “[...] para suprir todas as necessidades habitacionais das Regiões Metropolitanas e Microrregiões que incluem as capitais no período 1985/1990, seria necessário a construção de 3,0 milhões de novas habitações e a melhoria de aproximadamente 300 mil domicílios” (BNH, 1985, p. 4).

Na época de elaboração do mencionado estudo, a Região Metropolitana de Fortaleza era composta por cinco municípios: além da capital, também faziam parte Aquiraz, Caucaia, Maranguape e Pacatuba. Segundo dados do Censo Demográfico de 1980, esses municípios possuíam 306.278 domicílios. Considerando os dados para 1985, ano inicial da série histórica do estudo, observa-se que a Região Metropolitana de Fortaleza possuía um total de necessidades habitacionais de 20.500 moradias, dos quais 17.974 eram construções novas e 2.526 melhorias das habitações existentes. Esse montante correspondia a 6,7% do total de domicílios, com quase 80% composto por famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos. O estudo também indicou números projetados para o final da série histórica, sugerindo que em 1990, Fortaleza e sua região metropolitana teriam uma necessidade habitacional de 24.019 moradias.

DÉFICIT HABITACIONAL (1991)

Em 1995 foi publicado o documento ‘Déficit Habitacional no Brasil’, utilizando dados parciais do Censo Demográfico de 1991 cruzados com outros da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1990 (FJP, 1995). Trazendo informações sobre o país, as grandes regiões, as unidades da Federação e as regiões metropolitanas, esse foi o primeiro estudo da Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional no Brasil²⁴⁴. No documento, o ‘Déficit Habitacional’ foi definido como “[...] a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a resolução de problemas sociais detectados em um certo momento e específicos de habitação” (FJP, 1995, p. 6). O estudo trouxe ainda dados sobre a ‘Inadequação de Moradias’, abrangendo problemas na qualidade de vida dos moradores que não estavam relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações, mas sobre as suas especificidades; e também sobre a ‘Demanda Demográfica’, não considerada como déficit habitacional, mas um dimensionamento de quantas moradias adicionais devem ser acrescentadas ao estoque para acomodar condignamente o crescimento populacional em determinado intervalo de tempo.

Para a Região Metropolitana de Fortaleza – que na época possuía 8 municípios²⁴⁵ – os dados do déficit habitacional apontados por esse estudo indicavam o montante de 91.521 domicílios ou 7,52% do total, sendo desse montante, 16.488 domicílios rústicos e 75.033 domicílios com coabitação familiar. Quanto à inadequação habitacional, o estudo indicou para a região metropolitana que, do total de 480.143 domicílios, 30,5% (ou 146.355) não apresentavam infraestrutura, 9,4% (ou 45.297) possuíam infraestrutura inadequada; 3,9% (ou 18.483) ônus excessivo com aluguel; e 6,4% (ou 30.730) com adensamento excessivo. O estudo também detalhou outras informações como o total de 67.011 domicílios vagos, o que correspondia a 11,5% do total de 583.620 domicílios existentes nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza em 1991.

DÉFICIT HABITACIONAL (2000)

Em 2001 foi publicado, também pela Fundação João Pinheiro, o documento ‘Déficit Habitacional no Brasil’, resultado de estudo derivado de contrato celebrado entre aquela fundação e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do projeto Habitar Brasil-BID, para dimensionar e qualificar o déficit habitacional no Brasil. O documento

²⁴⁴ Entre 1995 e 2018, houve 12 publicações da Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional, permanecendo a essência desse indicador, mas com alterações pontuais e vários deslocamentos conceituais (Santana e Zaroni, 2021). Nelas, dados primários foram fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir dos levantamentos do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad). Neste trabalho, destacamos aquelas com proximidade temporal à publicação dos dados do Censo Demográfico decenal realizado pelo IBGE. O estudo publicado em 1995 foi realizado através de convênio entre a Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

²⁴⁵ Além da capital Fortaleza, Aquiraz, Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Guaiúba, Pacatuba e Eusébio.

indica o déficit como um dos componentes das necessidades habitacionais, é apresentado a partir de dois aspectos: déficit habitacional e habitações inadequadas²⁴⁶. O documento trouxe o cálculo do déficit habitacional e das inadequações das moradias, para 2000, tomando como base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e informações parciais do Censo Demográfico de 2000. Trazendo dados para o país, as grandes regiões, as unidades da Federação, para as regiões metropolitanas e – pela primeira vez – em desagregação para municípios pertencentes a elas, além de dados sobre aglomerados subnormais.

Para o município de Fortaleza, o estudo indicou um déficit habitacional absoluto de 77.615 imóveis, representando 14,8% do total de domicílios. O estudo indicou ainda a existência de 69.995 domicílios vagos, número que retrata 90% do déficit habitacional e 13,35 dos 525.992 domicílios existentes em Fortaleza na época do levantamento. Em relação ao déficit habitacional absoluto, 60.088 eram de famílias conviventes, 5.860 eram de famílias morando em cômodos e 9.820 em domicílios rústicos. Os domicílios com coabitação representavam 85% do déficit habitacional em Fortaleza, sendo que 80,3% eram ocupados por famílias que recebiam até 3 salários mínimos. Quanto à inadequação dos domicílios, 13,1% (ou 68.834) apresentavam inadequação fundiária, 8,2% (ou 43.347) possuíam adensamento excessivo, 10,4% (ou 54.690) não possuíam banheiros e 42,5% (ou 223.755) apresentavam carência de infraestrutura.

DÉFICIT HABITACIONAL (2005)

Em 2005 foi publicado, também pela Fundação João Pinheiro, o estudo ‘Déficit Habitacional no Brasil 2005’, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério das Cidades. Esse levantamento desagrega os dados sobre a questão da moradia no país e possibilita o aprofundamento sobre essa realidade. Foi, por sua vez, fundamentado no levantamento da PNAD realizado pelo IBGE daquele mesmo ano, apresentando dados de déficit habitacional, sendo considerado o ‘déficit por incremento de estoque’, que contempla os domicílios improvisados, a coabitação familiar (famílias conviventes e aos cômodos) e o ônus excessivo com aluguel; e o ‘déficit por reposição do estoque’, que considera as habitações precárias (domicílios rústicos e os improvisados) acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. As estimativas do déficit habitacional são disponíveis segundo faixas de renda familiar mensal e para os aglomerados subnormais. Como inadequados são classificados os domicílios

²⁴⁶ Dentro do conceito mais amplo das necessidades habitacionais, o estudo considera o déficit habitacional como a necessidade de construção de novas moradias, seja em função de reposição do estoque de domicílios existentes, seja em função do incremento desse estoque, detectada em um determinado momento. O conceito de moradias inadequadas reflete problemas na qualidade de vida dos moradores, não relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações, e sim a especificidades internas de um estoque dado.

com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores, problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

Para a Região Metropolitana de Fortaleza, o estudo indica um déficit habitacional de 156.335 moradias, montante que corresponde a 17,3% do total de residências. Do total do déficit habitacional, 9,8% (ou 17.205) corresponde à habitação precária, 66,4% (ou 103.523) à coabitação familiar e 23,8% (35.607) à ônus excessivo com aluguel. Os dados apontaram ainda que 91,9% do déficit habitacional estava concentrado nas habitações ocupadas por famílias com renda média mensal de até 3 salários mínimos. Indicou ainda a existência de 104.171 domicílios em aglomerados subnormais, o que equivale a 11,5% do total e ainda, desse montante, 25.107 compunham os números do déficit habitacional. No que se refere à Inadequação dos Domicílios, o estudo indica que a RMF possuía 67.054 moradias com inadequação fundiária, 25.343 sem banheiro, 324.550 com carência de infraestrutura e 45.652 com adensamento excessivo. O estudo indicou ainda que existiam 110.124 domicílios vagos na metrópole fortalezense, o que equivalia a 12,2% do total de 902.098 edificações residenciais naquele ano.

DÉFICIT HABITACIONAL (2010)

Em 2013 outro estudo da Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional foi publicado. Chamado 'Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010', foi resultado de convênio com o Ministério das Cidades. Os resultados foram produzidos com base no Censo Demográfico de 2010 e apresentam, como novidade, as estimativas do déficit habitacional e da inadequação de domicílios para todos os 5.565 municípios brasileiros existentes no ano de referência do levantamento²⁴⁷. Para Fortaleza, o estudo indicou um déficit habitacional total de 95.166 unidades habitacionais, o que corresponde a 13,4% do total de domicílios. Daquele montante, 46% (ou 43.752) eram de domicílios com coabitação familiar, 39,4% (ou 37.488) de domicílios com ônus excessivo com aluguel, 11,4% (10.896) de domicílios com adensamento excessivo e 3,2% (ou 3.031) de domicílios precários. Quanto à inadequação domiciliar, Fortaleza possuía 28% (ou 199.125) dos domicílios com carência de infraestrutura, 1,1% (ou 7.838) sem banheiro e 4,6% (ou 32.406) com adensamento excessivo.

DÉFICIT HABITACIONAL (2016)

Em 2021, a Fundação João Pinheiro publicou o documento 'Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019', resultado de parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, sucessor do

²⁴⁷ Nesse estudo, o déficit habitacional foi entendido como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque e foi calculado a partir de quatro componentes: domicílios precários (improvisados e rústicos), coabitação familiar (cômodos e das famílias conviventes), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados. O estudo também trouxe dados sobre a inadequação de domicílios urbanos, desagregados segundo três componentes: carência de infraestrutura urbana, ausência de sanitário exclusivo e adensamento excessivo de domicílios próprios.

Ministério das Cidades. Foram apresentados dados sobre as necessidades habitacionais segundo o total para o país, as grandes regiões geográficas, as unidades da Federação e as regiões metropolitanas, sem desagregação para municípios²⁴⁸. O estudo apontou que o déficit habitacional estimado para o Brasil, em 2016, foi da ordem de 5,657 milhões de domicílios²⁴⁹. Para a Região Metropolitana de Fortaleza, o estudo indicou um déficit habitacional total de 120.527 domicílios, número que representa 10,1% do total de domicílios. Daquele montante, 4,7% (ou 5.682) correspondiam a habitações precárias, 32% (ou 38.510) eram famílias em coabitação e 63,3% (76.335) de famílias com ônus excessivo com aluguel. Para o ano de 2018, marco temporal do fim do ciclo institucional da Reforma Urbana – o estudo indicou, para a Região Metropolitana de Fortaleza, um déficit habitacional total de 117.287 domicílios, dos quais 3.983 eram de habitações precárias, 28.899 de famílias em coabitação e 84.405 de famílias com ônus excessivo com aluguel.

Tabela 02 - Síntese dos dados sobre necessidades habitacionais para Fortaleza e região metropolitana.

Ano de referência dos dados	Ano de publicação dos dados	Escala territorial	Déficit Habitacional Total	Déficit Habitacional Relativo
1985	1985	região metropolitana	17.974	6,7%
1991	1995	região metropolitana	91.521	7,52%
2000	2001	município	77.615	14,8%
2005	2005	região metropolitana	156.335	17,3%
2010	2013	município	95.166	13,4%
2016	2021	região metropolitana	120.527	10,1%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do BNH e da Fundação João Pinheiro.

2.3.2 DIAGNÓSTICOS DE PLANOS URBANOS E HABITACIONAIS

Uma outra forma de observar o problema habitacional em Fortaleza é através de planos urbanos e habitacionais elaborados segundo diferentes escalas de planejamento, metodologias e conteúdos, mas que apresentam dados e informações sobre a capital cearense. Durante o ciclo institucional da Reforma Urbana, após a criação do Ministério das Cidades e a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estudos e diagnósticos foram elaborados buscando qualificar e quantificar as demandas habitacionais seguindo diretrizes e conteúdos da Política Nacional de Habitação e subsidiar políticas públicas²⁵⁰. A seguir, apresentamos algumas das informações relativas à habitação que constam no Plano Diretor de

²⁴⁸ Para o cálculo, foram considerados como componentes do déficit habitacional o ônus excessivo com o aluguel, a coabitação e as habitações precárias. Como posto no título do trabalho, foram feitas estimativas do déficit habitacional, considerando três componentes, para os anos de 2016 a 2019. Nesse estudo, não foram levantadas informações sobre a inadequação habitacional.

²⁴⁹ Em 2016, o principal componente do déficit habitacional foi o ônus excessivo com o aluguel urbano. Entende-se como ônus excessivo a destinação de mais de 30% da renda domiciliar de até três salários mínimos com despesa de aluguel. Ao todo, 2,814 milhões de domicílios se enquadravam nesses parâmetros. Dessa forma, o ônus excessivo representou, em 2016, 49,7% do total do déficit habitacional do país. Em seguida vem a coabitação, com 1,546 milhão de unidades, 27,3% de déficit.

²⁵⁰ Assim como ocorreu nos anos 1970, quando as ações habitacionais locais foram norteadas por uma política nacional.

Desenvolvimento Urbano (1992), no Plano Nacional de Habitação (2009), Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009), no Plano Estadual de Habitação Social (2010), no Plano Local de Habitação de Interesse Social (2013) e no Fortaleza 2040 (2016).

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO (1992)

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza, regulamentado pela Lei Municipal nº 7.061/1992, trouxe – para além de um conjunto de diretrizes e proposições características de um documento tecnocrático e com reduzida participação social – uma breve descrição do problema habitacional na capital cearense²⁵¹. Nele foram listadas ações estatais, em diferentes esferas administrativas, realizadas nas décadas anteriores. Constam ainda alguns dados sobre mutirões e conjuntos habitacionais produzidos por agências estatais, como a Cohab-CE, a PROAFA, a FSFF e a Comhab. Quanto ao dimensionamento do problema habitacional em Fortaleza, o PDDUA fez referência e trouxe dados do Plano Estadual da Habitação Popular do Estado do Ceará para o período 1987-1991. Este estudo indicou uma demanda potencial da habitação para o município da ordem de 345.679 unidades, sendo que 66.040 referiam-se à construção de habitações, 160.900 à melhoria de habitações e 116.730 ao tratamento de ‘áreas faveladas’.

PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO

Em 2009 foi finalizado e publicado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), resultado de processo iniciado em 2007 e 2008, quando não estavam delineadas as consequências para o Brasil da crise internacional, e coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. O Planhab se constituía como um dos instrumentos vinculados à implementação da Política Nacional de Habitação (PNH)²⁵² e apresentou as necessidades de habitação para 15 anos, horizonte temporal do plano e tinha como meta “[...] *promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda*” (Brasil, 2009, p. 12). Dentre os conteúdos do Planhab, destaca-se a classificação tipológica de municípios segundo suas particularidades e demandas específicas, na qual Fortaleza se enquadra no ‘tipo C – Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste’. Os dados de Fortaleza, agregados para a região metropolitana, indicavam um déficit por urbanização de 169.762, correspondente a 24,2% do total de domicílios para a região metropolitana e os dados do PlanHab também apontavam a existência de 146.117 domicílios

²⁵¹ Instrumentos previstos neste projeto de lei foram incorporados como diretrizes ao PDDU.

²⁵² Apresentava quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais; e cadeia produtiva da construção civil.

com carência de infra-estrutura em assentamentos informais, o que representava 27,9% do total de domicílios.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA (2009)

No que se refere à habitação, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 trouxe – em documento diagnóstico intitulado ‘Leituras Jurídica, Urbanística e Comunitária’ – dados sobre o déficit habitacional usando como referência o Plano Diretor da Habitação elaborado pelo governo do estado em 2005. O diagnóstico indica a existência de um déficit habitacional total para Fortaleza de 106.401 domicílios, o que representa 20,2% do total de 526.079 moradias existentes na capital cearense naquele ano. Daquele montante, 56,5% (ou 60.088) correspondem a domicílios com famílias conviventes, 36,9% (ou 39.231) domicílios com ônus excessivo de aluguel, 4,9% (ou 5.235) a famílias residentes em cômodo e com renda até 3 salários mínimos e 1,7% (ou 1.847) a domicílios improvisados.

O diagnóstico também trouxe informações obtidas junto ao Habitafor acerca das áreas de riscos em Fortaleza, problema que passou a ser tratado a partir da década de 1990 de forma diferenciada dos demais assentamentos precarizados, em geral classificados como favelas. O documento cita o cadastro sobre essas áreas, realizado pela Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza e pela Coordenadoria Estadual da Defesa Civil (Cedec), entre 1999 a 2000, que identificou 47 áreas e 4.938 famílias em áreas com risco de inundação, alagamento, deslizamento e soterramento. Cita ainda estudo de Hierarquização de Áreas de Risco promovido pelo Programa Habitar Brasil-BID em 2001, que mapeou 94 áreas com 9.315 famílias em situação de risco. Em 2006, dados de agências do executivo municipal identificaram 105 áreas de risco com 22.984 famílias, com mais de 90% delas localizadas nas margens de recursos hídricos, principalmente os dois principais rios de Fortaleza: Maranguapinho e Cocó.

PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (2010)

Em 2010 foi publicado o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Ceará (PEHIS-CE), elaborado diante da necessidade de adequar o planejamento habitacional do Ceará ao contexto da nova Política Nacional de Habitação e possibilitar a adesão do Estado ao SNHIS²⁵³. Seguindo as recomendações do Ministério das Cidades, o plano foi estruturado em três partes principais: Proposta Metodológica, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação. Esse diagnóstico, seguindo a metodologia e os dados do Planhab, apresentou levantamento dos dados e informações sobre a situação habitacional do Estado, contendo uma caracterização geral do

²⁵³ O PEHIS foi elaborado como revisão do Plano Diretor da Habitação (PDH) do Estado do Ceará, documento formulado em 2003 por empresa terceirizada e que contou com a participação de técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), responsável pelas políticas urbanas e habitacionais na época. O diagnóstico que subsidiou a elaboração do PDH apontou a existência de 252 ‘aglomerados habitacionais’ com 288.682 moradias que abrigavam 518.884 famílias.

Estado no que tange às questões urbanas e habitacionais; o panorama institucional do Estado, com suas capacidades administrativas e estrutura e práticas administrativas e de planejamento; os atores sociais e suas capacidades; e um panorama das capacidades institucionais e administrativa dos municípios cearenses. Indicou ainda um cenário dos assentamentos precários no Ceará, classificados segundo seus principais tipos: cortiços, favelas rurais e urbanas; loteamentos irregulares; conjuntos habitacionais irregulares e/ou degradados; e um quadro fundiário da questão habitacional. Para Fortaleza, foi indicado um déficit habitacional básico de 99.727 domicílios, o que corresponde 49,2% deste indicador para o estado. O PEHIS, segundo dados do Planhab, também informou as necessidades habitacionais futuras. Para Fortaleza, haveria a demanda de 79.058 novas moradias entre 2012 e 2015, de 85.795 habitações entre 2016-2019 e de 105.428 novos domicílios entre 2016 e 2019.

PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Finalizado em 2012, o Plano Local de Habitação de (PLHIS) de Fortaleza corresponde a um dos componentes necessários para adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em conjunto com a institucionalização do Conselho Municipal de Habitação Popular (Comhap) e a criação o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). O PLHIS constitui um “[...] documento de caráter administrativo, que abrange um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizam, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social” (Brasil, 2011, p. 5). Dentre os conteúdos do plano, consta a síntese do diagnóstico do setor habitacional de Fortaleza com dados e informações sobre o problema da moradia na capital cearense. Ele aponta dados de diversas bases, planos e agências estatais, como Censos Demográficos, Planhab e Fundação João Pinheiro. Dentre as informações indicadas no diagnóstico do PLHIS, destacam-se dados sobre o déficit habitacional e sobre os assentamentos precários²⁵⁴. Para Fortaleza, 80,3% (ou 62.309) do déficit habitacional é de domicílios com renda familiar de até 3 salários mínimos. O plano indicou ainda que haviam 82.956 domicílios em setores subnormais e 60.949 em setores precários, totalizando 143.905 moradias em assentamentos precários, o que representou 27,4% dos domicílios. Também apresentou projeção do déficit habitacional absoluto para 2023 de 32.468 unidades habitacionais e domicílios inadequados de 261.478, ou 22,2% do total de domicílios.

FORTALEZA 2040

Finalizado e publicado em 2016, mas iniciado em 2014, o ‘Fortaleza 2040’ é um plano elaborado pelo executivo municipal, formulado e implementado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza

²⁵⁴ Informações sobre os assentamentos precários indicados no PLHIS de Fortaleza são mostradas no item 2.3.2 deste capítulo.

totalizando 857 assentamentos precarizados (Figura 23). Eles abrigam 248.302 imóveis, o que representa 35% do total de domicílios e que acomodam 271.539 famílias. O plano estima que, em 2016, 1.085.470 fortalezenses estariam vivendo sob algum tipo de precariedade habitacional, o que representa 41,6% da população da capital, que ocupa apenas 12% do território. O plano indica ainda que 28% dos assentamentos precarizados encontram-se parcial ou totalmente inseridos em áreas de risco.

Outro conteúdo que compõe o diagnóstico do Fortaleza 2040 é sobre as ZEIS, replicando os dados do PLHIS e do Plano Diretor Participativo e trazendo alguns detalhamentos. Indicando a existência de 131 ZEIS cartografadas em Fortaleza – 41 do tipo 1, 56 do tipo 2 e 34 do tipo 3 –, o plano relaciona as áreas demarcadas como zoneamento especial e os assentamentos precários. Segundo esse plano, apenas 21% (ou 184) dos assentamentos precarizados estão inseridos total ou parcialmente em ZEIS. Considerando as categorias desse zoneamento especial para Fortaleza, observou-se que apenas 12% (ou 103) dos assentamentos estão parcial ou totalmente inseridos em ZEIS 1 (assentamentos precarizados com algum grau de consolidação e favelas), o que corresponde a 103 assentamentos; 5% (ou 44) em ZEIS 2 (mutirões e conjuntos), e 4% (ou 37) ZEIS 3 (vazios urbanos). Diante desses números, o próprio Fortaleza 2040 apontou a necessidade de delimitação de novas ZEIS.

2.3.3 FAVELAS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

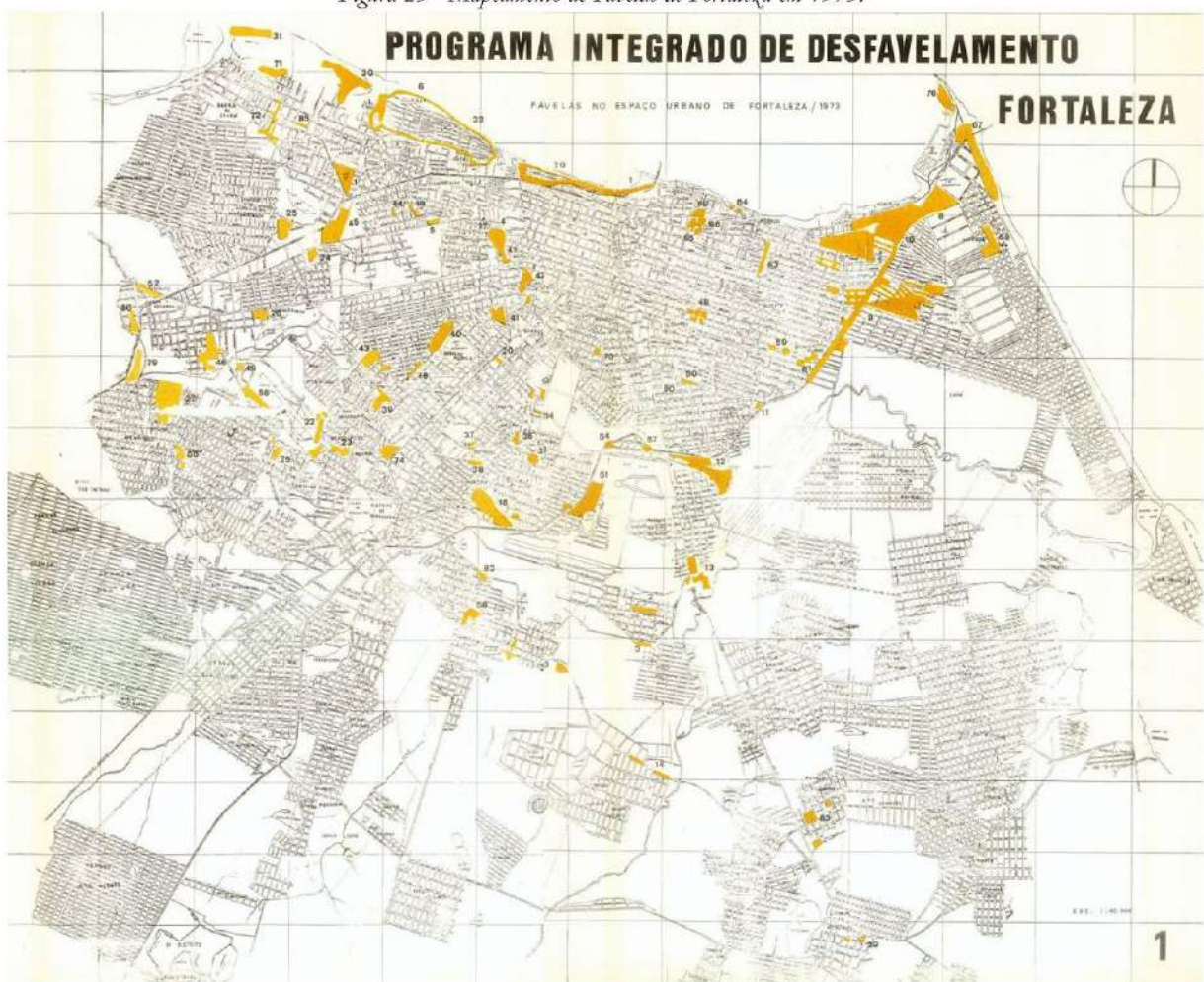
Ainda que o problema habitacional em Fortaleza se apresente – atualmente, bem como ao longo da história – sob distintas formas, as favelas se destacam como principal manifestação da questão habitacional na capital cearense. Segundo dados do levantamento mais recente (Fortaleza, 2016), 3 a cada 4 territórios precarizados são favelas e, como apontado, desde o final do século XX os núcleos habitacionais precários já constituíam a paisagem urbana de Fortaleza. Contudo, apenas em 1963 foi realizado um primeiro mapeamento destes núcleos habitacionais, resultado do diagnóstico formulado para o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (PDCF) que identificou 11 favelas, principalmente em trechos de orla. Na sequência, outros levantamentos realizados por agências estatais municipais e estaduais buscaram dimensionar o problema habitacional na capital cearense a partir dos territórios precarizados²⁵⁵. Na sequência, apresentamos alguns desses levantamentos.

²⁵⁵ Análises semelhantes sobre favelas e assentamentos precários em Fortaleza, segundo esses levantamentos, já foram realizadas por Pequeno *et al.* (2021), Carvalho, (2019) e Santos (2013). A partir de 1991, o IBGE passou a adotar a nomenclatura de ‘aglomerados subnormais’ para designar esses territórios. Posteriormente, para além dos estudos sobre o déficit quantitativo e qualitativo conduzidos pela Fundação João Pinheiro – novas classificações e critérios surgiram para identificar e qualificar os territórios com problemas habitacionais. Surgiu a categoria de ‘assentamentos precários’ que correspondem ao “[...] conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda” e que inclui diversas tipologias de assentamentos, como cortiços, favelas, loteamentos irregulares ou conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público (Denaldi, 2013).

PROGRAMA INTEGRADO DE DESFAVELAMENTO DE FORTALEZA (1973)

Em 1973, o executivo municipal, através da Fundação do Serviço Social de Fortaleza, elaborou o Programa Integrado de Desfavelamento que tinha por objetivo servir como “[...] instrumento da política de orientação do nosso crescimento urbano, tendo como fator temporal para sua implantação o período de 1973/1980” (Fortaleza, 1973). Segundo Aldigueri (2017), este é o primeiro documento institucional local que define expressamente o conceito de favela, indicada como “[...] aglomerado de habitações subnormais, segregados, ocupando terrenos de terceiros ou públicos, de forma desorganizada caracterizando-se, em sua maioria, pela deficiência de recursos básicos e equipamentos de natureza social e cultural” (Fortaleza, 1973). Ele corresponde ao primeiro grande levantamento sobre as favelas de Fortaleza²⁵⁶ e segundo esse documento existiam em Fortaleza 34.251 ‘habitações precárias’ distribuídas em 83 favelas. Nelas moravam 205.506 pessoas, o que representava 20,6% dos 997.982 habitantes de Fortaleza naquele ano. Além dos dados quantitativos, o levantamento também apresentou mapa com a localização das favelas (Figura 24).

Figura 25 - Mapeamento de Favelas de Fortaleza em 1973.



Fonte: Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza, 1973.

²⁵⁶ O levantamento de 1973 foi baseado em dados do estudo sobre as ‘Zonas e Vilas Marginais de Fortaleza’, documento vinculado à ‘Programação Habitacional para o Estado do Ceará’ de 1971, que identificou 73 favelas ocupadas por 36 mil pessoas.

FUNDAÇÃO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS FAVELAS DE FORTALEZA (1985)

O Programa de Assistência às Áreas Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa) foi criado em 1979 pelo governo estadual com o objetivo de implementar ações federais do Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar). Uma das ações iniciais dessa fundação foi a elaboração de um levantamento das áreas faveladas em 1981 que indicou a existência de 216 territórios com habitações precárias e com população de aproximadamente 321 mil pessoas, representando 24,5% da população de Fortaleza na época (Braga, 1995). Em 1985, a Proafa realizou outro levantamento e atualizou esses dados, identificando 234 áreas com 64.035 moradias onde viviam 352.250 mil pessoas, correspondendo a 26,9% da população de Fortaleza (Figura 25). Esse levantamento também definiu critérios de hierarquização para definir áreas a serem urbanizadas, segundo condições urbanísticas e geoambientais. Pequeno *et al.* (2021, p. 305) constatam, analisando a distribuição espacial dos assentamentos precários apresentados nesses levantamentos, [...] a expansão de pequenas favelas nas periferias, seguindo os rios urbanos; o deslocamento das favelas em direção aos conjuntos feitos pelo BNH a oeste e ao sul de Fortaleza; a formação de novas favelas, com a ocupação de vazios em loteamentos ao leste”.

Figura 26 - Mapeamento de Favelas segundo a Proafa (1985).



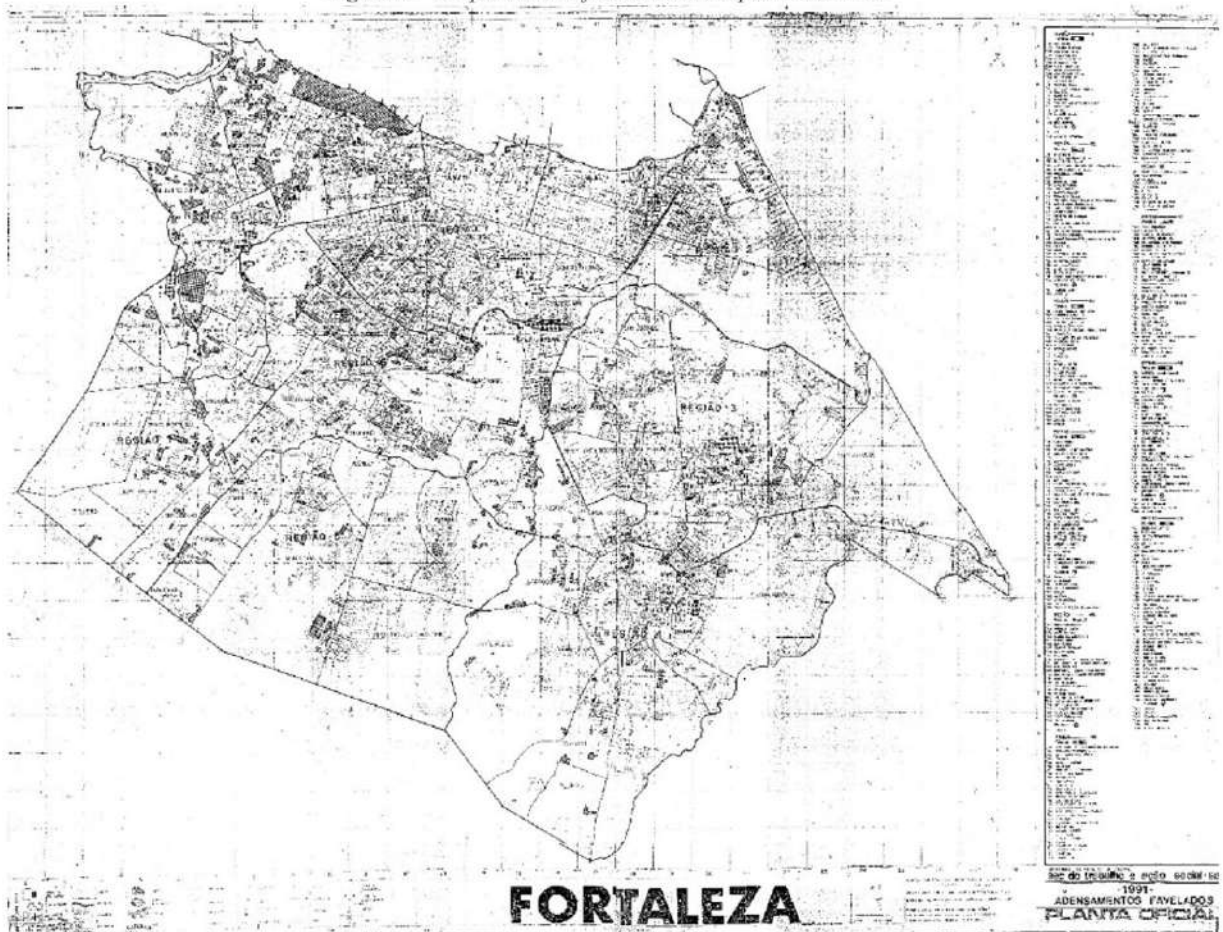
Fonte: Levantamento de favelas de Fortaleza – PROAFA, 1985.

CADASTRO DE FAVELAS DA COHAB-CE (1991)

Em 1991, o governo estadual – através da Secretaria do Trabalho e Ação Social e em parceria com a Companhia de Habitação do Ceará (Cohab-CE) – realizou levantamento dos

‘adensamentos favelados’ de Fortaleza que, de certa forma, deu continuidade aos estudos quantitativos realizados anteriormente pela Proafa. O documento trouxe informações detalhadas sobre cada uma das favelas catalogadas, sendo um dos levantamentos e diagnósticos mais completos desenvolvidos para as favelas até então (Aldigueri, 2017). Ele conceitua favela como sendo o “[...] aglomerado de habitação precárias, espacialmente desordenadas, em contraste com o traçado urbano da área, ocupando terreno de propriedade de terceiros, em sua maioria desprovido de condições de infra-estrutura, com número de habitações igual ou superior a 25”²⁵⁷ (Ceará, 1991). Nesse diagnóstico, foram identificadas 355 favelas que abrigavam 98.984 moradias, representando 25,3% do total de 391.081 domicílios existentes em 1991. Esses territórios abrigavam 544.730 habitantes, correspondendo a 30,8% dos 1.768.637 habitantes de Fortaleza naquele momento. No mapa apresentado pelo levantamento é possível observar as áreas de favela dispersas por toda a cidade (Figura 26). Em comparação com os levantamentos anteriores, Pequeno *et al.* (2021, p. 308) observam um “[...] grande deslocamento das áreas de ocupação em direção aos grandes conjuntos habitacionais das periferias, definindo os atuais bairros-favela e revelando o adensamento dos territórios populares”.

Figura 27 - Mapeamento de favelas elaborado pela Cobab-CE.



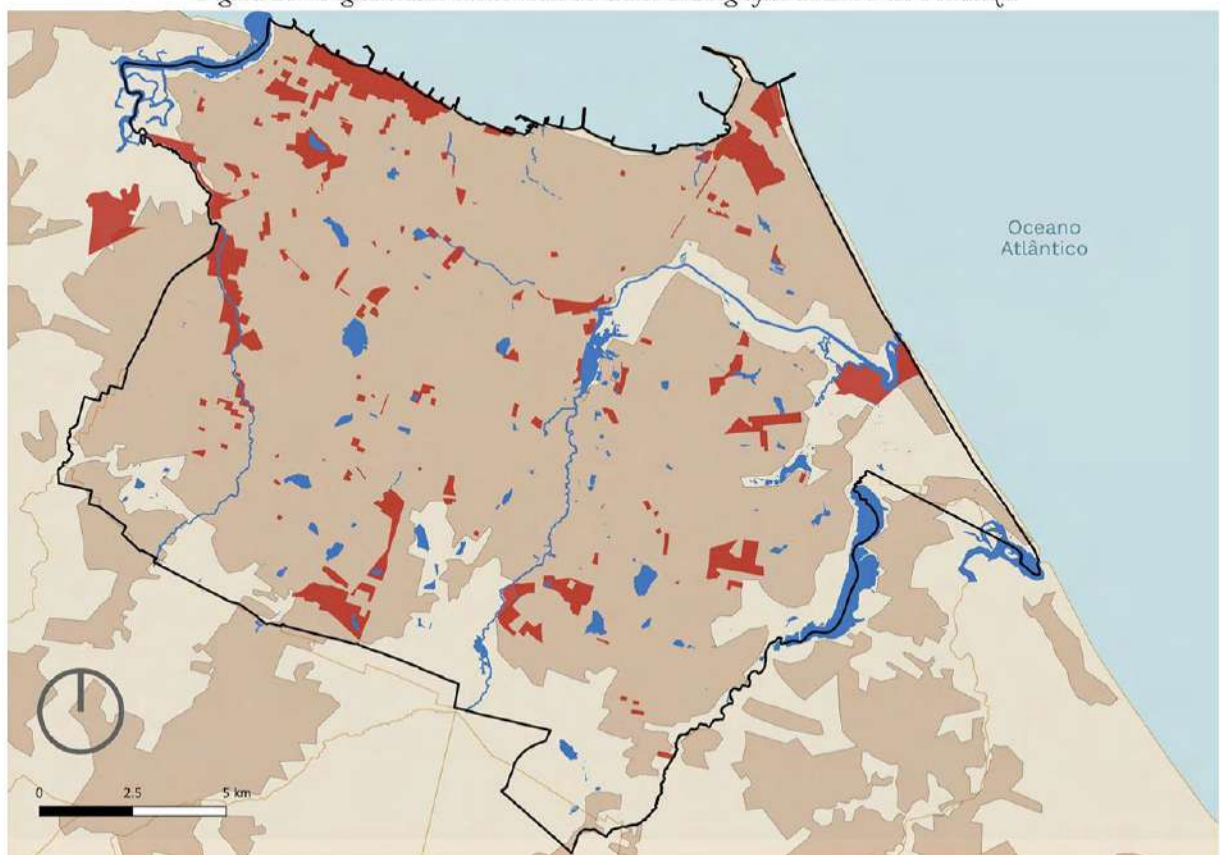
Fonte: Ceará (1991).

²⁵⁷ Adensamentos com as mesmas características e menos de 25 habitações foram conceituados como ‘núcleos favelados’.

CENSO DEMOGRÁFICO DO IBGE (1991)

Além das informações tradicionalmente coletadas nos recenseamentos decenais do IBGE, o Censo Demográfico de 1991 introduziu o conceito de ‘aglomerado subnormal’, referindo-se às favelas e outras categorias de assentamentos precarizados. Seguindo metodologias diferentes, este conceito foi utilizado nos dois levantamentos censitários seguintes e considerou-se aglomerado subnormal todo conjunto constituído por unidades habitacionais ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. O censo ainda define como casa ou apartamento em aglomerado subnormal todo domicílio que fizesse parte de um conjunto subnormal, também designado ‘assentamento informal’, como favela, mocambo, alagado e barraco, por exemplo. Segundo os dados desse censo, Fortaleza possuía 82.751 domicílios localizados em aglomerados subnormais, o que corresponde a 21,2% do total de 391.081 moradias existentes em 1991. Ainda que não seja possível territorializar esses dados pela ausência de bases cartográficas, é possível observar que esse montante estava distribuído por 709 dos 1.706 setores censitários.

Figura 28 - Aglomerados subnormais do Censo Demográfico de 2000 em Fortaleza.



LEGENDA

■ Recursos Hídricos
 ■ Setores censitários 2000
 ■ Aglomerados Subnormais

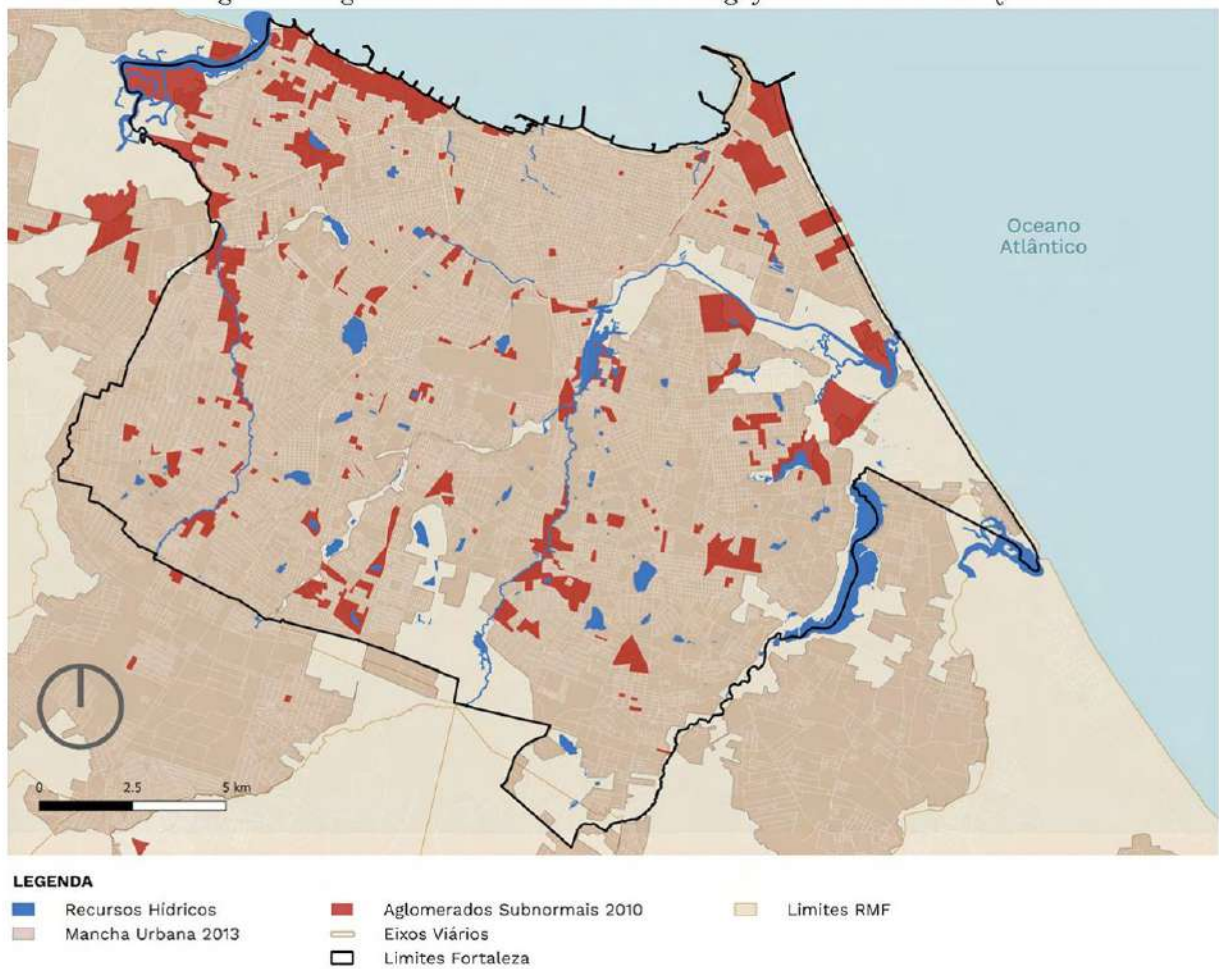
■ Mancha Urbana 1990
 □ Limites Fortaleza
 ■ Limites RMF

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE.

CENSO DEMOGRÁFICO DO IBGE DE 2000 E OS AGLOMERADOS SUBNORMAIS

Seguindo metodologia semelhante do recenseamento anterior, o Censo Demográfico de 2000 trouxe informações sobre os aglomerados subnormais. Para tanto, dentro da categorização dos tipos de setores censitários em que o território nacional foi subdividido como estratégia de coleta de informações censitárias, foi definido um setor especial de aglomerado subnormal. Ele seria o “[...] conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais” (IBGE, 2003, p. 9). Para Fortaleza, foram identificados 145 setores de aglomerados subnormais, com 82.956 domicílios, representando 15,8% do total de 525.991 domicílios existentes na cidade no momento do levantamento (Figura 27). Nesses aglomerados moravam uma população de 353.186 habitantes, correspondente a 16,5% do total de 2.141.402 habitantes em Fortaleza naquele ano.

Figura 29 - Aglomerados subnormais do Censo Demográfico de 2010 em Fortaleza.

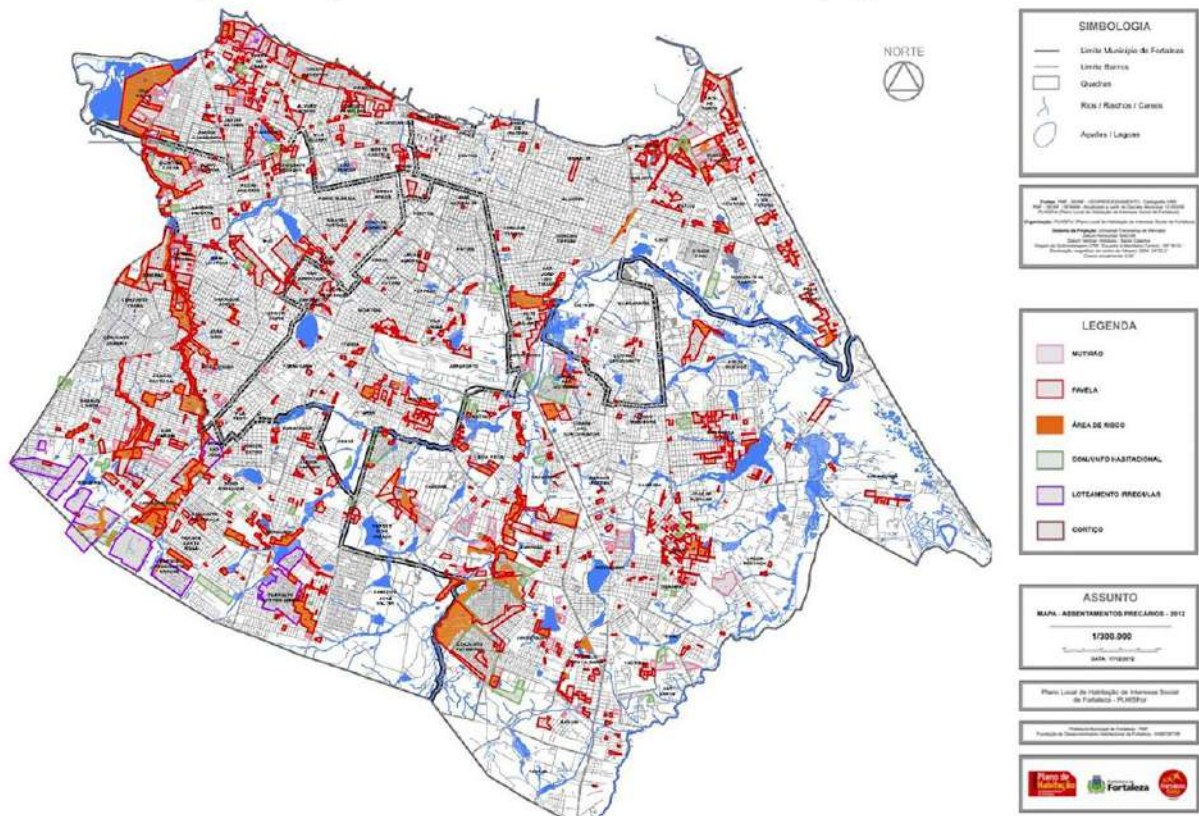


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE.

CENSO DEMOGRÁFICO DO IBGE DE 2010 E OS AGLOMERADOS SUBNORMAIS

O Censo Demográfico de 2010 trouxe dados sobre aglomerados subnormais para municípios metropolitanos e segundo esse recenseamento, o aglomerado subnormal é “[...] um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa”²⁵⁸ (IBGE, 2012, p. 30). Para Fortaleza, foram identificados 194 aglomerados subnormais. Neles haviam 109.122 domicílios, o que corresponde a 15,3% do total de 711.470 domicílios existentes em Fortaleza (Figura 28). A população dessas áreas era 396.370 habitantes, o que representa 16,2% dos 2.448.920 habitantes da capital cearense naquele momento.

Figura 30 - Mapeamento de Assentamentos Precários em Fortaleza segundo o PLHIS.



Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (Fortaleza, 2013).

²⁵⁸ A identificação dos aglomerados subnormais foi feita segundo dois critérios. Primeiro, a ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos). Segundo, possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.

PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Fortaleza indicou a existência de 843 assentamentos precários²⁵⁹ (Figura 30), abrigando 143.905 domicílios, o que representa 27,4% do total de 526.057 domicílios na capital cearense no momento do levantamento. Quanto à tipologia dos assentamentos precários, 622 (ou 74%) deles foram classificados como favelas; 128 (15%) como mutirões; 48 (ou 6%) eram conjuntos habitacionais; 29 (ou 3%) cortiços; e 16 (ou 2%) loteamentos irregulares. Quanto à condição física dos assentamentos precários, 469 (ou 56%) assentamentos foram considerados como ‘consolidados com reassentamento’; 162 (ou 19%) como ‘não consolidável’; 106 (ou 13%) assentamentos ‘consolidáveis sem reassentamento’; e 68 (ou 8%) consolidados.

A estimativa para o universo de todos os assentamentos precários é de 246.231 imóveis, o que representa 32% dos domicílios de Fortaleza. Neles viviam 269.265 famílias que constituem população estimada em 1.077.059 habitantes²⁶⁰. Aproximadamente metade dos assentamentos precários estavam situados nos trechos sul e sudoeste da cidade, nas áreas das antigas Secretarias Regionais V e VI, com maior presença de favelas, ainda que dispersas ao longo do território municipal. Percebe-se a configuração de vetores de concentração de favelas ao longo da faixa litorânea oeste e leste, ao longo dos recursos hídricos e, ainda, na parte sul periférica do município de Fortaleza. O PLHIS também contabilizou 42.538 imóveis em áreas de risco, o que corresponde a 17,3% do total de imóveis em assentamentos precários e a 5% do total de domicílios de Fortaleza.

* * *

Assim como ocorreu com outras grandes cidades brasileiras, Fortaleza passou por intenso crescimento populacional ao longo do século XX e, também por isso, compartilha o quadro de precariedade habitacional típico do Brasil urbano resultante de um histórico processo excludente e desigual de urbanização. Enquanto importante metrópole nacional, está alinhada às determinações gerais que condicionam as questões urbana e habitacional nacionais, ao mesmo tempo que também apresenta singularidades e particularidades locais relacionadas àquelas problemáticas. Nesse sentido, faz-se necessário observar como a problemática habitacional se apresenta na capital cearense segundo diferentes dimensões de análise de forma a permitir um melhor entendimento do resultado material das políticas habitacionais executadas durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. Este capítulo realiza, portanto, essa tarefa ao apresentar a

²⁵⁹ Classificados segundo seis tipologias: favela, assentamento em área de risco, loteamento irregular ou clandestino de morador de baixa renda, conjunto habitacional irregular ou degradado, cortiço, mutirão habitacional ou sistema de ajuda mútua. Quanto ao diagnóstico físico, os assentamentos precários caracterizam-se como consolidado, consolidável (com ou sem reassentamento) e não-consolidável.

²⁶⁰ Em 2019, o IBGE realizou levantamento sobre aglomerados subnormais que indicou a existência de 187.167 domicílios nesses territórios em Fortaleza, o que corresponde a 23,6% do total de 794.584 domicílios.

questão da moradia no território fortalezense a partir de três dimensões sobrepostas e convergentes: histórico-geográfica, político-institucional e quantitativa.

Estas dimensões explicativas, se não contemplam na totalidade os elementos e as dinâmicas que configuram a questão habitacional em Fortaleza, permitem relacionar algumas de suas formas de manifestação com as respostas estatais a esta problemática ao longo da história, mas sobretudo no período recente, foco de estudo desta pesquisa. Durante o ciclo institucional da Reforma Urbana, grande parte das cidades brasileiras – sobretudo aquelas de maior porte populacional, em especial as metrópoles como Fortaleza – foram marcadas pela retomada das políticas urbanas e habitacionais e dos investimentos em infraestrutura para as cidades. Estas ações ocorreram, por exemplo, através da construção de conjuntos habitacionais, em resposta ao déficit habitacional apresentado como demanda; por meio da demarcação de zoneamentos especiais direcionados à setores urbanos ocupados por populações de baixa renda; ou com a urbanização de assentamentos precários, direcionadas às distintas formas de precariedade habitacional na capital cearense.

Em Fortaleza, a origem e a distribuição territorial das favelas e de outros tipos de assentamentos precários – conforme apontado a partir da dimensão histórica e geográfica do problema habitacional –, permite constatar a consolidação de assentamentos precários associados aos primeiros nucleamentos de favelas e a predominância desse problema na parte oeste e sul da cidade, ainda que ele esteja distribuído ao longo do território por diversos trechos. Destaca-se ainda a presença de favelas e outras formas de assentamentos precários nas faixas de praia e nas margens dos corpos hídricos, notadamente os dois principais rios urbanos da capital, setores que receberam obras de urbanização durante o ciclo institucional da Reforma Urbana, conforme será tratado na sequência.

Os vários levantamentos e estudos realizados buscando dimensionar o problema habitacional – conforme observado a partir da dimensão quantitativa – apontam para uma histórica discrepância entre a grandeza da questão e as respostas estatais à ela destinada. A atuação estatal no problema habitacional segundo as diferentes agências e as ações por elas implementadas – conforme apontado a partir na discussão sobre a dimensão político-institucional – se apresenta a partir de mudanças e permanências quanto às formas e o conteúdo das políticas formuladas e implementadas. Destacam-se o processo de constituição de um órgão municipal de habitação justamente no momento em que as políticas habitacionais ganharam uma nova dinâmica e passaram a estar centralizadas no Ministério das Cidades; e o paralelismo institucional como característica histórica da capital cearense, com atuação simultânea – mas não de forma contínua – dos governos estadual e municipal no trato da questão habitacional.

Buscando avançar no entendimento dos limites e contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana enquanto componente e realização da Estratégia Democrática e Popular nas cidades; e também aprofundar e qualificar a ideia do fim de mais um ciclo da luta por cidade mais justas e

menos desiguais, cabe apresentar resultados materiais das ações estatais realizadas nesse momento, avançando na realização – ainda que de maneira parcial – do inventário ao qual nos referimos na introdução deste manuscrito. Decorre a importância de se realizar estudos empíricos buscando analisar como as ações habitacionais implementadas no recorte espaço-temporal adotado nesta tese se relacionam – se aproximam ou se distanciam – com os três eixos ou princípios que historicamente estruturam a luta por uma Reforma Urbana no Brasil. É nesse sentido que a próxima seção apresenta três experiências de ações estatais escolhidas como elementos explicativos sobre como o Estado atuou na questão habitacional (e urbana) no ciclo institucional da Reforma Urbana.

CAPÍTULO 3

O POSSÍVEL

O terceiro capítulo desta tese, intitulado ‘O possível’²⁶¹, tem caráter predominantemente descritivo-analítico e busca responder à seguinte questão: ‘O que foi produzido em termos de política habitacional (e urbana) como resultado da atuação estatal em Fortaleza durante o ciclo institucional da Reforma Urbana?’. Procuramos avançar na realização – ainda que parcial – do inventário ao qual nos referimos na introdução deste manuscrito²⁶² e a partir de estudos empíricos são analisadas ações habitacionais implementadas no recorte espaço-temporal adotado nesta tese. No decurso das duas primeiras décadas do século XXI, grande parte das cidades brasileiras – sobretudo aquelas de maior porte populacional, em especial as metrópoles – foram marcadas pela produção em massa de moradias através do Programa Minha Casa Minha Vida, pela urbanização de assentamentos precários a partir do Programa de Aceleração do Crescimento e pela incorporação de instrumentos do Estatuto da Cidade nos planos diretores elaborados, dentre os quais as Zonas Especiais de Interesse Social. Nesta parte, apresentamos três experiências de ações estatais no campo habitacional (e urbano) escolhidas como elementos explicativos do ciclo institucional da Reforma Urbana enquanto componente e realização da Estratégia Democrática e Popular. De maneira específica, as três áreas detalhadas – Maranguapinho, Cidade Jardim e Serviluz – permitem análises aprofundadas sobre como o Estado atuou na questão habitacional e urbana nesse período. Discute-se como essas experiências se relacionam – se aproximam ou se distanciam – com os três eixos ou princípios que historicamente estruturaram a gramática da Reforma Urbana no Brasil²⁶³. Para além de estudos de caso²⁶⁴, estas áreas são materialidades do que se realizou em termos de políticas públicas²⁶⁵ na área habitacional e permitem – a partir delas, mas não circunscritas – avançar na discussão sobre limites e contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana²⁶⁶.

Daquela primeira indagação, desdobram-se outras questões com as quais esta seção busca dialogar. São elas: Como o Estado atuou na questão habitacional (e urbana) durante o ciclo institucional da Reforma Urbana? O que é possível inventariar como (as principais) experiências

²⁶¹ Este capítulo tem como subtítulo ‘Ações habitacionais implementadas em Fortaleza no ciclo institucional da Reforma Urbana’ e busca apresentar o que foi possível realizar diante das circunstâncias históricas que caracterizam o ciclo institucional da Reforma Urbana. Afirma-se um duplo sentido no uso da palavra ‘possível’: o que foi possível realizar em termos de políticas habitacionais (e urbanas); e também o que foi possível inventariar no limite do que esta tese se propõe.

²⁶² Esta tese incorpora os resultados de trabalhos recentes que têm realizado inventário das políticas habitacionais (e urbanas) no chamado ‘ciclo lulista’. Esse inventário é reivindicado como importante (e também realizado) por vários estudos e estudiosos, como Ribeiro (2022), Cardoso e D’Ottaviano (2021, p. 16) e Cardoso et al. (2017, p. 7).

²⁶³ De uma forma preliminar, cada uma destas três áreas, projetos ou intervenções foi relacionada com um dos eixos ou princípios em que a luta pela Reforma Urbana historicamente se estruturou: direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática. Eles funcionaram como ponto de partida para identificação das ações e dos territórios que seriam investigados. Contudo, para além de uma correlação direta que associa o par território/eixo, a pesquisa extrapolou esta inicial relação e caminhou no sentido de analisar, em cada área escolhida, aproximações e distanciamentos segundo a gramática da Reforma Urbana.

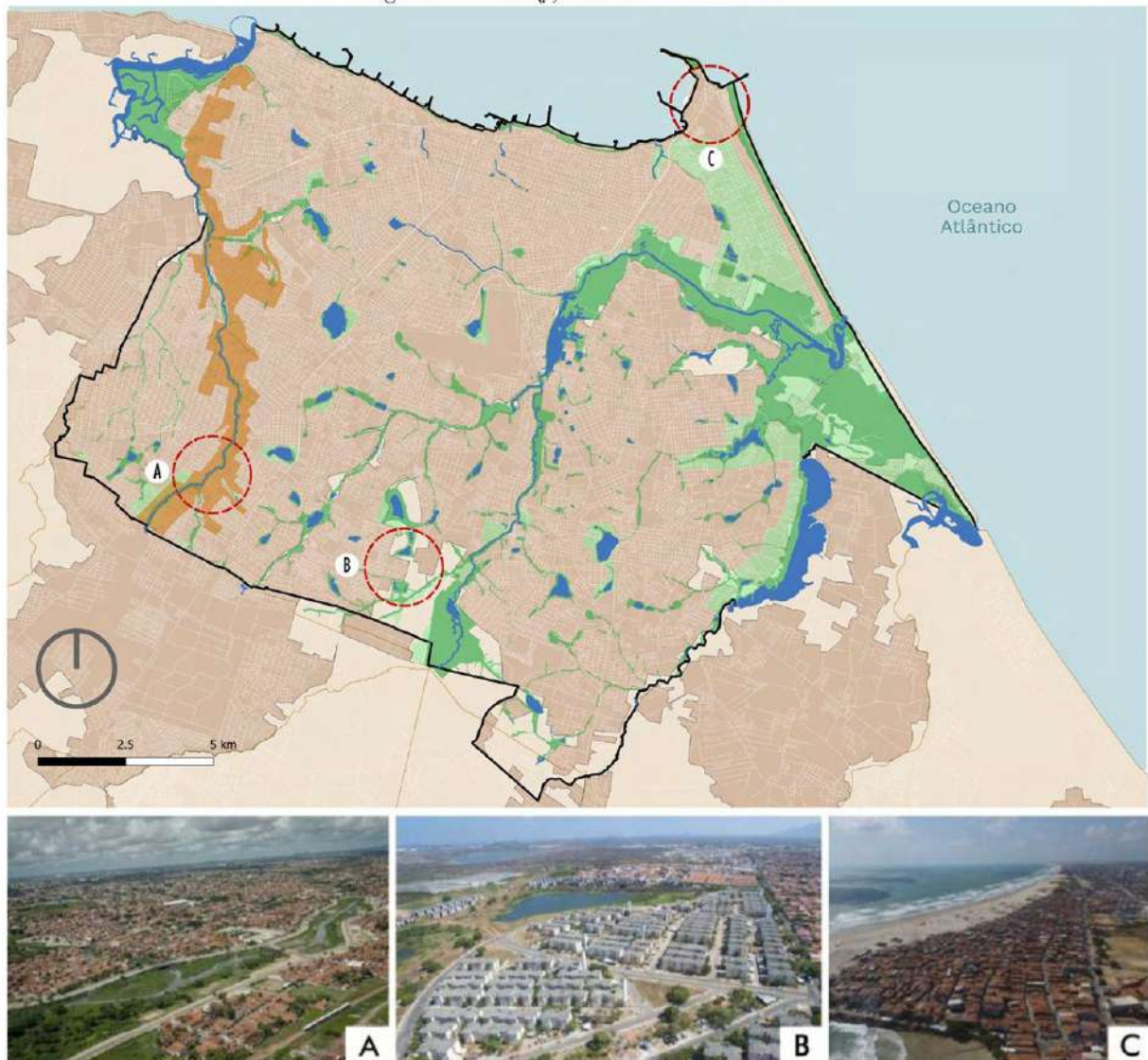
²⁶⁴ Ver o item ‘Estudo de caso’, na ‘Introdução’ desta tese.

²⁶⁵ Políticas Públicas são aqui entendidas como o ‘Estado em ação’ (Jobert e Muller, 1987, p. 47).

²⁶⁶ Ao descrever e analisar as ações estatais, o enfoque é dado no resultado material e na territorialização da política (a forma como o espaço foi produzido). Contudo, também são abordados os sujeitos diretamente impactados e os agentes e arranjos institucionais. Ressalta-se que não se pretendeu realizar uma avaliação de políticas públicas segundo abordagens tradicionais da Ciência Política.

estatais no trato da questão habitacional em Fortaleza no recorte espaço-temporal adotado? Que elementos aproximam estas ações estatais enquanto componentes e realizações da chamada Estratégia Democrática e Popular? É possível identificar essas ações estatais como emblemáticas do movimento e do processo que caracterizam o ciclo institucional da Reforma Urbana? Como essas experiências se relacionam – se aproximam ou se distanciam – com os três eixos ou princípios da Reforma Urbana? A partir destas experiências é possível observar limites e contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana?

Figura 31 – Localização das três áreas de estudo.



Fonte: elaborado pelo autor.

Esta parte está dividida em três capítulos, cada um deles abordando uma área considerada representativa da atuação estatal no trato da questão habitacional (e urbana) em Fortaleza durante o ciclo institucional da Reforma Urbana²⁶⁷. As ações escolhidas estão inseridas em um contexto

²⁶⁷ Cabe destacar que o universo de cada uma destas ações é amplo e diverso. Sendo assim, o que trazemos aqui como exemplos não busca extrapolar as análises para todo o conjunto, mas realizar discussões e aproximações sobre os limites e contradições do

de sobreposição de governos petistas na escala nacional e municipal e ocorrem em curto intervalo de tempo entre 2009 e 2012²⁶⁸ (Figura 31), condições que reforçam a sua escolha enquanto estudos de caso. O primeiro capítulo aborda a experiência do Maranguapinho, a principal ação em território fortalezense do Programa de Aceleração do Crescimento no seu eixo de infraestrutura social e urbana, na linha de Urbanização de Assentamentos Precários. O segundo capítulo apresenta e discute o Cidade Jardim, o maior conjunto habitacional produzido pelo programa Minha Casa Minha Vida na capital cearense. O terceiro capítulo reporta e examina o Serviluz, trecho periférico de Fortaleza, demarcado como Zona Especial de Interesse Social pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza²⁶⁹.

3.1 MARANGUAPINHO²⁷⁰

3.1.1 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NAS CIDADES²⁷¹

CONJUNTURA INICIAL DO GOVERNO LULA E O SURGIMENTO DO PAC

Há entendimento, por parte de diversos analistas, que nos anos iniciais do primeiro governo Lula ocorreu a continuidade da política econômica conduzida nos governos Cardoso (1995-2002). Segundo Santos (2017, p. 50), “[...] o governo petista comprometeu-se com todos os aspectos do ajuste neoliberal consolidado nas gestões anteriores”. Mansur (2021, p. 145) destaca que a primeira fase da economia política do lulismo – situada temporalmente entre 2003 e 2005, segundo divisão feita por Singer (2012) em três fases – “[...] suporia a junção de duas agendas bem distintas: a do neoliberalismo e a da redução da pobreza”. De acordo com Silva (2019), houve a aplicação do receituário da política econômica ortodoxa, baseado no tripé ‘metas de inflação, superávit primário e taxas de câmbio flutuante’, que permitiu a estabilização da economia, o controle da pressão inflacionária e o

ciclo institucional da Reforma Urbana. Por esse motivo, aqui reforçamos o conteúdo apresentado na seção ‘Introdução’ desta tese, no item ‘Fundamentos metodológicos’.

²⁶⁸ Este intervalo temporal não delimita o ciclo institucional da Reforma Urbana. Contudo, a proximidade temporal se soma às outras justificativas mencionadas e reforça a pertinência da escolha destas áreas como representativas do que se produziu em termos de políticas habitacionais (e urbanas) em Fortaleza durante o ciclo institucional da Reforma Urbana

²⁶⁹ De forma introdutória, estas três áreas foram apresentadas no ‘Prólogo’ deste manuscrito e aqui retomamos o conteúdo exposto, trazendo novas informações. Não necessariamente de forma estanque e isolada, os itens que seguem apresentam três principais ações habitacionais (e urbanas) implementadas durante o ciclo institucional da Reforma Urbana e três importantes e significativas áreas em Fortaleza por elas impactadas.

²⁷⁰ Este item apresenta e discute as intervenções do projeto Rio Maranguapinho como uma das ações estatais no campo habitacional (e urbano) durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. Neste manuscrito, esta ação é entendida como significativa expressão possível da realização da Estratégia Democrática e Popular nas cidades. As obras de infraestrutura urbana e habitacional realizadas no rio Maranguapinho estão inseridas na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários do Programa de Aceleração do Crescimento. Com este item, não se pretende fazer uma discussão exaustiva ou uma avaliação sistemática desse programa, nem tampouco do universo de ações do programa em Fortaleza. Buscou-se, a partir desta experiência, apresentar elementos explicativos dos (des)caminhos da habitação no ciclo institucional da Reforma Urbana.

²⁷¹ O PAC, em sentido geral, já foi discutido por diversos trabalhos, estudos e pesquisas. No que se refere a análises do programa no campo dos estudos urbanos, podemos destacar os trabalhos de Silva (2019), Caldas (2015) e Leitão (2009).

acúmulo de reservas. Foi assim que, no primeiro mandato, o governo Lula acumulou condições econômicas e políticas que possibilitaram retomar o desenvolvimento econômico, a partir da combinação de um significativo aumento do consumo originado por políticas sociais – transferência de renda e aumento real do salário mínimo – com um programa de investimento público em infraestrutura (Carvalho, 2018).

A segunda fase da economia política do lulismo, conforme classificação formulada por Singer (2012), tem início em 2006 com a implementação de uma agenda político-econômica que pressupunha ‘menos neoliberalismo e mais desenvolvimentismo’ (Singer, 2012). De acordo com Mansur (2021), nessa fase não houve o abandono dos componentes do período anterior, mas ela passou a ser marcada pela redução de juros, pela geração de empregos e pela valorização do salário mínimo, características presentes nos governos progressistas latinoamericanos, conforme discutido no capítulo 1 desta tese. No início do segundo mandato do governo Lula ocorreu uma inflexão na política econômica (Carvalho, 2018), marcada pela adoção de estratégias econômicas mais intervencionistas e por um progressivo aumento dos gastos públicos junto aos programas sociais e de transferência de renda (Silva, 2019).

É diante desta nova conjuntura que o Governo Federal formulou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁷². Lançado em 2007, o PAC foi um grande e ambicioso plano ou pacote de medidas econômicas destinado a promover o crescimento econômico através de um amplo programa de investimentos em infraestrutura²⁷³. Havia por parte do governo federal a leitura de que a economia estava estabilizada, mas também o reconhecimento do longo período com baixo nível de investimento em infraestrutura logística e de transporte e reduzido investimento sistêmico e de porte relevante em infraestrutura urbana e social (Caldas, 2015)²⁷⁴. Sobre este aspecto, Maricato (2011, p. 28) indica que “[...] que o Governo Lula retomou investimentos em habitação e saneamento após, aproximadamente, 25 anos de descaminhos da administração federal em relação a essas áreas”. Essa condição, associada à intensa urbanização das cidades brasileiras, contribuiu enormemente para consolidação da condição caótica e segregada das áreas urbanas, em especial, nas grandes metrópoles (Caldas, 2015).

O PAC surgiu com o propósito explícito de promoção do desenvolvimento econômico, suportado por um conjunto de medidas para incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos institucionais ao crescimento do país (Caldas, 2015). Como seu próprio nome indica, o PAC almejava acelerar o crescimento

²⁷² O PAC foi instituído pelo Decreto Federal nº 6.025/2007, posteriormente modificado pelo Decreto Federal nº 7.470/2011. Vários objetivos oficiais que confluem para a ideia de um plano estratégico ou resgate do planejamento governamental, sendo que o objetivo mais popular nos discursos e documentos oficiais, assim como nos estudos que tratam do PAC aqui citados, é “[...] acelerar o ritmo de crescimento da economia; aumentar o emprego e a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais, mantendo os fundamentos macroeconômicos de controle da inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas” (Brasil, 2007).

²⁷³ É emblemático que o PlanHab tenha sido concluído exatamente entre o lançamento do PAC e do PMCMV.

²⁷⁴ Segundo Caldas 2015 (p. 190), “[...] a visão governamental sobre o PAC não foi e não é um consenso e gerou amplo debate entre os que enxergavam no Programa a retomada do Estado desenvolvimentista e os que entendiam o PAC como instrumento do neoliberalismo, uma vez que as medidas anunciadas não modificavam a orientação geral da política econômica”.

econômico, além de superar os gargalos de infraestrutura, aumentar a oferta de empregos e melhorar as condições de vida da população brasileira. O total de investimentos previstos neste momento, que se denominou posteriormente de PAC-1, entre 2007-2010, foi de R\$657,4 bilhões (BRASIL, 2010). O PAC-1²⁷⁵ foi estruturado em cinco eixos estratégicos²⁷⁶, sendo um deles voltado à infraestrutura econômica e social. Este se desdobrava em outras linhas de atuação²⁷⁷, dentre as quais a de Infraestrutura Social e Urbana, na qual foram inseridas as principais ações voltadas para as cidades, como obras de saneamento, mobilidade e habitação.

É dentro desta linha de atuação que está inserida a modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários, incluída posteriormente ao lançamento e que realizou, na primeira etapa do programa, chamada PAC-1, um investimento de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários no país (Cardoso *et al.*, 2017). O PAC foi importante para as políticas urbanas, pelo reconhecimento da relevância dos problemas urbanos e da necessidade e da urgência no seu enfrentamento através de recursos e políticas do governo federal. Segundo Caldas (2015, p. 190), “[...] o grande volume de recursos destinados a enfrentá-los e, especialmente, a natureza dos empreendimentos selecionados para integrar o Programa no Eixo Social e Urbano, focados na diminuição das desigualdades na distribuição da infraestrutura abriram um parêntesis importante na luta pela Reforma Urbana”.

AGENDA (NEO)DESENVOLVIMENTISTA DO GOVERNO DILMA E A FASE 2 DO PAC

A terceira fase da economia lulista, conforme classificação formulada por Singer (2012), compreenderia os anos de 2009 e 2010 e é simbolizada pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida. De acordo com Mansur (2021, p. 146), esta fase coincidiria com um novo ciclo de consumo aberto após a recuperação da crise econômica de 2008 e “[...] franquearia o acesso a da população a bens duráveis, especialmente imóveis para moradia e automóveis”. É dentro desse contexto que, em 2010, o Governo Federal anunciou o novo pacote que passou a ser chamado de PAC-2, com investimentos previstos para o período de 2011 a 2014. Cabe registrar que se tratava de ano eleitoral e o programa foi utilizado como estratégia de campanha para a posterior vitória eleitoral de Dilma Rousseff (PT), que deu continuidade à lógica de investimentos em infraestrutura.

Dessa vez, os investimentos foram organizados em seis diferentes eixos: Transporte, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida²⁷⁸ e Água e Luz para Todos. Além dos investimentos em obras, o PAC-2 também deu continuidade às mudanças institucionais, ampliando o estímulo ao crédito e ao financiamento, adotando novas medidas de gestão e de melhoria do ambiente de investimento, além de prosseguir com a política de desoneração

²⁷⁵ As medidas e investimentos relacionados ao período 2007-2010 passaram a ser referenciados como PAC-1 depois do anúncio da segunda etapa do programa para o período 2011-2014, nomeada como PAC-2 (Caldas, 2015).

²⁷⁶ Os cinco eixos estratégicos do PAC-1 eram infraestrutura econômica e social; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhoria do ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e medidas fiscais de longo prazo.

²⁷⁷ Infraestrutura logística; infraestrutura energética; e infraestrutura social e urbana.

²⁷⁸ O PAC-UAP passou a integrar o terceiro eixo: o Minha Casa Minha Vida.

tributária (Caldas, 2015). Dentre o conjunto de medidas destinadas a estimular o financiamento e o crédito, Caldas (2015) destaca o novo aumento de limite de crédito para o setor público para investimentos em saneamento e habitação; a flexibilização dos limites de endividamento de estados e municípios; e a alteração dos limites do Sistema Financeiro da Habitação que impulsionou o mercado imobiliário.

Com impacto direto nas cidades, o Eixo Social e Urbano do programa apresentou importantes inovações no PAC-2. Em sua segunda etapa, foram incorporados equipamentos públicos de saúde, educação, esportes e cultura, visando apoiar estados e municípios a enfrentarem a enorme deficiência na rede de serviços públicos no país (Caldas, 2015). O Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, passou também a fazer parte do PAC. Além disso, foram mantidas as áreas de saneamento, urbanização de favelas e mobilidade urbana, cujos recursos foram ampliados (Caldas, 2015).

URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS²⁷⁹

Conforme mencionado, dentro do eixo Infraestrutura Social e Urbana – um dos três eixos que compunham o desenho inicial do PAC –, estava a modalidade voltada à Urbanização de Assentamentos Precários, que passou a ser referido na mídia e por alguns analistas como ‘PAC das favelas’ (Rolnik, 2012)²⁸⁰. Pela atuação e a destinação de recursos em assentamentos precários²⁸¹ – demanda presente em um dos eixos da Reforma Urbana, a garantia do direito à cidade – constitui-se como marco importante nas políticas de urbanização de favelas no Brasil²⁸², na medida que passou a se configurar como o maior programa habitacional para urbanização de favelas da história do país (Cardoso e Denaldi, 2018). Segundo Ferrara *et al.* (2022) isso se deve a três razões principais: à abrangência nacional, ao volume investido e à quantidade de projetos realizados.

O Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP)²⁸³ contemplava ações que tinham como objetivo a melhoria das condições de moradia de áreas precárias nas cidades. Contudo, as ações incluídas no PAU-UAP iam além das obras de urbanização de favelas e áreas de risco, pois englobavam investimentos para

²⁷⁹ Diversos estudos e estudiosos do urbano analisaram a urbanização de favela pelo PAC-UAP, alguns dos quais inclusive relacionando estas ações no contexto histórico de intervenções em assentamentos precários no Brasil. São trabalhos que abordam diversas questões – em geral, sob um viés qualitativo, e apontando entraves gerais à implementação do programa. Destacam-se os trabalhos de Silva *et al.* (2022), Ferrara *et al.* (2022), Cardoso e Denaldi (2018), Patrício *et al.*, (2018), Denaldi *et al.* (2016), Campanhoni (2016), Petrarolli (2015) e Cardoso (2007).

²⁸⁰ Silva (2019) identifica que estudos e estudiosos também se referem à modalidade como ‘PAC Habitação’, ‘PAC Urbanização ou simplesmente como urbanizações de favelas no PAC.

²⁸¹ Assentamento precário é definido como um “[...] território segregado, caracterizado pelas dificuldades de acesso a serviços, oportunidades e equipamentos essenciais, com população em moradias inadequadas e expostas a riscos sociais e ambientais” (IPEA, 2013, p. 23).

²⁸² Cardoso e Denaldi (2018) fazem um balanço histórico da trajetória dos programas federais ligados às favelas, particularmente durante as décadas de 1980 e 1990.

²⁸³ PAC-UAP se refere às operações de financiamento e repasse do Governo Federal para governos subnacionais no âmbito do PAC com o objetivo de promover urbanização e regularização fundiária de favelas.

elaboração de projetos e planos de habitação, construção de unidades habitacionais, assessoria técnica, desenvolvimento institucional, requalificação de imóveis e construção de lotes urbanizados (Caldas, 2015). Ademais, existiam outros programas e ações incluídos no PAC que destinaram recursos para intervenção em favelas, mas que não estavam incluídos no PAC-UAP (Cardoso e Denaldi, 2018).

Outra característica do programa era a centralização dos recursos e a descentralização das ações, compondo um desenho programático que pressupunha o protagonismo dos governos subnacionais. Estes eram os responsáveis pela definição dos projetos de intervenção e pela gestão das obras, de acordo com a normativa dos programas, e contavam com acompanhamento e fiscalização sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (Caldas, 2015). Os recursos investidos pelo PAC em ações de urbanização de favelas provinham de diversas fontes, tanto onerosas como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); quanto não onerosas, como o Orçamento Geral da União (OGU) e o FNHIS (Caldas, 2015)²⁸⁴. Nesta modalidade do Programa, o governo federal selecionou e financiou projetos apresentados por governos subnacionais, comprometendo-se a apoiá-los na implementação destas ações, preservando o protagonismo dos governos locais na definição e execução dos projetos e impulsionando a adoção desta modalidade na política habitacional dos municípios (Cardoso e Denaldi 2018).

Foi um programa gerenciado pelo setor público e voltado para população de baixa renda, configurando-se, em conjunto com os programas Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida Faixa 1, como ações políticas públicas de caráter redistributivas (Cardoso e Denaldi 2018), uma das características dos governos progressistas latinoamericanos, conforme discutido no capítulo 1 desta tese. O direcionamento de recursos do PAC para obras de infraestrutura nas áreas mais pobres das cidades constituiu importante inversão na lógica de priorização de investimentos públicos (Caldas, 2015). Analisando os resultados do PAC-UAP, Caldas (2015) aponta que, mesmo com os desafiantes problemas encontrados para execução das obras, o volume e a retomada de investimentos em assentamento precários podem “[...] ser reconhecidos como ganhos relevantes para a promoção de justiça social e para melhoria das condições de uso da cidade para uma parcela da população historicamente excluída” (Caldas, 2015, p. 247-248).

3.1.2 PAC E A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM FORTALEZA

AÇÕES DO PAC EM FORTALEZA E A QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL

Como já mencionado, o Programa de Aceleração do Crescimento possuía diferentes eixos, com parte deles tendo impactos diretos nas cidades, principalmente os que direcionam recursos para

²⁸⁴ Houve predominância de recursos não onerosos, que viabilizou a atuação dos entes subnacionais (Caldas, 2015).

infraestrutura social e urbana e suas ações em habitação, mobilidade urbana e saneamento. Em Fortaleza, são exemplos de obras financiadas pelo programa: equipamentos sociais (de saúde, educacionais e esportivos), melhorias e ampliação nas redes de abastecimento d'água e de esgoto, corredores de ônibus, trechos do Metrofor e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Este esteve associado ao 'PAC da Copa do Mundo', conjunto de obras vinculadas ao programa e direcionadas às cidades-sede daquele evento esportivo realizado em 2014, como foi o caso da capital cearense.

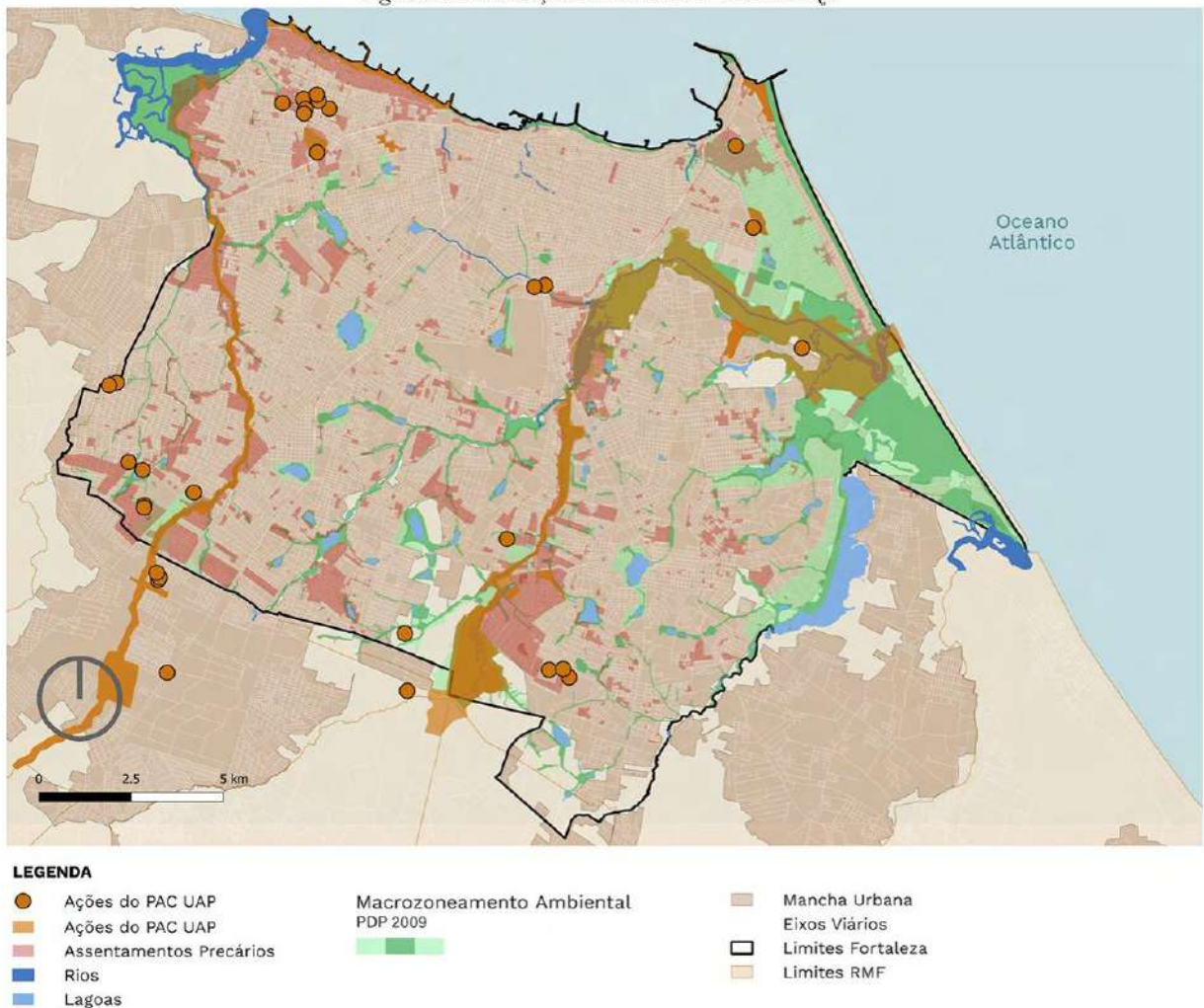
Ao longo do seu percurso, o projeto do VLT atravessa 19 comunidades demarcadas no mapeamento de assentamentos precários no PLHIS de Fortaleza e tinha previsão inicial de remover duas mil famílias para empreendimentos habitacionais (Freitas, 2015). Como resultado da mobilização de moradores das áreas atingidas na luta pelo direito à moradia, a proposta original sofreu alterações no traçado daquela infraestrutura metroviária que reduziu a quantidade de remoções, com parte das famílias previstas de serem reassentadas em terrenos vazios definidos como ZEIS do tipo 3, nas proximidades do seu lugar de origem. Contudo, para a construção daquele modal de transporte, houve inúmeras remoções de moradias de assentamentos precários antigos e consolidados, localizados nas margens do ramal ferroviário utilizado para a instalação do equipamento²⁸⁵, com parte da população sendo deslocada para o conjunto habitacional Cidade Jardim, uma das áreas estudadas nesta tese. Do grupo de ações realizadas através do PAC em Fortaleza, destacamos aquelas vinculadas à Urbanização de Assentamentos Precários.

AÇÕES DO PAC-UAP EM FORTALEZA

Fortaleza foi um dos 1.947 municípios brasileiros contemplados com ações vinculadas ao PAC-UAP. Dentre estas ações, Caldas (2015) destaca duas como estando entre os maiores empreendimentos de Urbanização de Assentamentos Precários do PAC-1: a Urbanização da Bacia do Maranguapinho e a Urbanização da Vila do Mar, com orçamento iniciais de R\$ 556,6 milhões e R\$147,2, respectivamente. A intervenção no rio Maranguapinho a coloca como a quarta maior em montante financeiro da linha de Urbanização de Assentamentos Precários da fase 1 do PAC. Cardoso e Denaldi (2018) indicam que o PAC-UAP financiou em algumas cidades, como Fortaleza, Recife e Belém, grandes projetos de sistema viário e de drenagem e macrodrenagem em bacias que colocavam vários assentamentos em situação de risco de alagamento, situação que gera elevados percentuais de deslocamentos de famílias. Em Fortaleza *"[...] cerca de 70% dos recursos do PAC estão associados a programas de macrodrenagem da região metropolitana e foram destinados a 86 assentamentos, em sua maioria localizada em situação de risco. Esses recursos atendem cerca de 33 mil famílias, sendo que dessas, 14.886 com soluções de deslocamento e reassentamento em conjuntos habitacionais"* (Cardoso e Denaldi, 2018, p. 37).

²⁸⁵ Iacovini (2018), Viana (2017) e Freitas (2015) são trabalhos que analisaram as remoções decorrentes das obras do VLT.

Figura 32 - Intervenções do PAC-UAP em Fortaleza.



Fonte: elaborado pela autora partir de base de dados do Lehab-UFC.

Além de intervenções de grande escala, Fortaleza também recebeu ações de menor porte. Cardoso e Denaldi (2018), analisando o universo de ações do programa, reportam que ele viabilizou tanto urbanização de assentamentos que não haviam até então recebido qualquer tipo de melhoria significativa, como complementações de urbanizações e intervenções pontuais, modelo que possibilitou financiar tanto obras de pequeno porte como intervenções de alta complexidade, como ocorreu na capital cearense. Quanto à inserção urbana das ações do PAC-UAP, Cardoso e Denaldi (2018) constatam tanto reassentamentos considerados adequados, quanto soluções de reassentamento inadequadas. Citando Fortaleza como exemplo, indicam que “[...] há casos em que a inserção urbana foi adequadamente solucionada. [...]. Entretanto, há casos em que se reproduzem as experiências negativas de deslocamento de famílias que habitam favelas localizadas em anéis centrais ou intermediários da cidade, para conjuntos habitacionais localizados em regiões periféricas”²⁸⁶ (Cardoso e Denaldi, 2018, p. 42).

²⁸⁶ Segundo Cardoso e Denaldi (2018, p. 42) “[...] muitas vezes, em um mesmo município, encontramos soluções adequadas e inadequadas e que podem estar relacionadas com as escolhas realizadas por diferentes atores públicos (entes federativos e instituições) e privados (empresas construtoras)”.

Segundo relatório daquele programa, foram contratadas onze ações voltadas à urbanização de assentamentos precários na capital cearense (Figura 32)²⁸⁷. Para esses projetos, foram aportados recursos de quase R\$1,2 bilhão, montante significativo se considerado o histórico de investimentos em assentamentos precários, favelas e áreas de risco na cidade, assim como no restante do país. No total, o PAC-UAP contemplou 16 Termos de Compromisso (TC)²⁸⁸ na capital cearense, realizando intervenções em 111 áreas que abrigavam mais de 50 mil famílias, das quais mais de 18 mil foram reassentadas em novas unidades habitacionais. Ainda que pertençam a uma modalidade específica do PAC, essas ações apresentam grande diversidade quanto aos agentes institucionais envolvidos, ao volume de recursos, ao tipo de intervenção, à forma de atendimento às demandas, à localização na cidade e ao porte da intervenção. É a partir desta última característica que Carvalho (2019) e Pequeno e Carvalho (2018) identificam três categorias de ações na capital cearense.

Um primeiro tipo, conforme classificação formulada por Pequeno e Carvalho (2018), corresponde a ‘Pequenas Intervenções com Reassentamento Próximo’. Este grupo, resultado de seis Termos de Compromisso (TC), engloba ações que ocorreram, em geral, de forma concentrada em um único território e que impactaram 9 assentamentos precários e 5.479 famílias, das quais 1.450 foram realocadas para empreendimentos habitacionais. Todas as ações deste tipo foram conduzidas pelo executivo municipal através da Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Quanto à distribuição espacial, observa-se que as áreas alvo de intervenções do PAC-UAP de menor porte ocorreram de forma dispersa pelo território fortalezense, tanto em trechos mais valorizados pelos setores imobiliários, onde as disputas pela terra urbana ocorrem de forma mais intensa, quanto em bairros periféricos. Em sua maioria, estas intervenções atenderam a assentamentos precarizados localizados às margens de corpos hídricos, principalmente lagoas e riachos. Há variação no percentual da população reassentada em cada intervenção, mas todas elas ocorreram em terrenos próximos, de alguma maneira seguindo às diretrizes da política urbana local e federal.

Dentre o conjunto de intervenções de menor porte que se inserem nesta categoria, podemos destacar a denominada Maravilha. Localizada no limite do bairro São João do Tauape, em trecho próximo a um entroncamento viário onde se inicia a BR-116 e às margens do ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe e do riacho Tauape, afluente do rio Cocó, a Maravilha era um assentamento precarizado com cerca de 716 famílias. As intervenções neste território foram iniciadas em 2005, no primeiro ano de gestão de Luizianne Lins, com recursos do Programa Habitar Brasil-BID, inserido no subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais. Em 2008, a ação foi incluída no PAC-UAP, buscando ampliar os recursos para construção das unidades habitacionais.

²⁸⁷ 11 termos de compromisso assinados entre os governos locais e o governo federal (Pequeno e Carvalho, 2018).

²⁸⁸ Os Termos de Compromisso (TC) funcionaram como contratos e foram mecanismos utilizados pelo PAC para formalizar o repasse de recursos da União para entes federados locais ou entidades privadas sem fins lucrativos que também atuaram na implementação das ações.

No total, foram construídas 606 unidades habitacionais, distribuídas em quatro setores. Três deles localizam-se na área onde houve remoção e em terrenos adjacentes, totalizando 384 unidades habitacionais, constituindo o conjunto Nossa Senhora de Fátima. As 222 moradias restantes foram construídas no conjunto Planalto Universo, objeto de intervenção na Lagoa do Opaia e que resultou na construção do conjunto Planalto Universo. A intervenção na Maravilha foi uma das primeiras ações de urbanização de favelas conduzidas pela Habitafor e ocorreu com o reassentamento da população nas proximidades do próprio assentamento precário. Contudo, estas características não foram observadas na grande maioria das intervenções do PAC-UAP em Fortaleza, conforme veremos na sequência²⁸⁹.

Figura 33 - Conjunto habitacional construído para abrigar famílias removidas do projeto Vila do Mar.



Fonte: PAC.

Um segundo tipo de ação do PAC-UAP em Fortaleza, também conforme a classificação definida por Pequeno e Carvalho (2018), corresponde a 'Intervenções de Médio Porte com Reassentamento Próximo'. Estas ações impactaram territórios e setores da cidade em maior escala, atingindo mais de um assentamento precarizado e extrapolando limites de bairros. As intervenções classificadas nesse grupo resultaram de três Termos de Compromisso que impactaram 16 assentamentos precários, com orçamento superior a R\$230 milhões. A principal

²⁸⁹ Entre 2005 e 2013 a Habitafor realizou 22 ações habitacionais, das quais nove foram conjuntos habitacionais: Maravilha, Nossa Senhora de Fátima, Jana Barroso, Bárbara de Alencar I e II, Anita Garibaldi e João Lopes, Maria Tomásia, Socorro Abreu (Araujo, 2013). Dentre elas, apenas a realizada na favela Maravilha houve reassentamento das famílias impactadas nas proximidades do local de origem.

destas intervenções é a denominada Vila do Mar, que abrange trechos do grande Pirambu, setor onde está localizado o maior complexo de favelas de Fortaleza²⁹⁰. Ela corresponde a uma adaptação de projeto anterior chamado Costa Oeste e iniciado em 2002 pelo governo estadual. Este projeto consistia na construção de uma avenida à beira-mar que ligaria a zona oeste de Fortaleza à região central, cruzando o Pirambu e removendo inúmeras famílias para conjuntos habitacionais periféricos. Por várias vezes e em diferentes governos, a obra foi embargada em decorrência de pendências documentais e legais relativas a questões ambientais. Em 2006 o projeto foi permanentemente interrompido pela nova gestão municipal que havia assumido no ano anterior. Nesse mesmo ano, Luizianne Lins – prefeita petista eleita com grande apoio de moradores do Pirambu – incorporou a ação na carteira de projetos do município, que foi reformulado e renomeado como Vila do Mar, com suas obras sendo iniciadas em 2008, inseridas no PAC-UAP.

Destaca-se que 2006 foi um ano de eleições para o governo estadual, que finalizou com a derrota do PSDB – grupo político que comandava o estado desde o final da década de 1980 – e a vitória de Cid Gomes (PSB), candidato apoiado pela então prefeita Luizianne Lins e pelo presidente Lula, ambos petistas. Esse alinhamento político contribuiu com as disputas pela remodelação do projeto e para sua posterior execução, que contou com participação dos três entes federativos, além de ONGs e moradores, que puderam indicar através do Orçamento Participativo implantado pela gestão municipal petista, demandas e recursos financeiros na área de intervenção do projeto. A implantação do novo projeto também implicou na remoção de moradores de algumas áreas, mas com o reassentamento dessas famílias em conjuntos habitacionais construídos em terrenos próximos ao Grande Pirambu. Uma outra grande mudança diz respeito à classificação da avenida à beira-mar que tornou-se ‘via local e paisagística’ ao invés de ‘via de acesso rápido’. O projeto Vila do Mar permaneceu abrangendo os três bairros do Grande Pirambu e prevendo a urbanização da orla com a implantação e recuperação da infraestrutura do litoral, além de melhorias no sistema viário local, recuperação de áreas de preservação irregularmente ocupadas e construção de equipamentos comunitários.

A intervenção do Vila do Mar corresponde a dois Termos de Compromisso do PAC-UAP. Um deles corresponde ao investimento de R\$108,3 milhões e contempla a maior parte das ações habitacionais, que corresponde à aquisição de terrenos, construção de novas moradias, melhorias habitacionais, assistência técnica e regularização fundiária. Através dele foram construídas 504 moradias e 8310 famílias receberam regularização fundiária. Um segundo Termo de Compromisso, no valor de R\$45,6 milhões, corresponde à construção de 276 unidades habitacionais e a realização de melhorias habitacionais em 1.700 moradias. 852 famílias foram

²⁹⁰ O Grande Pirambu compreende total ou parcialmente os bairros Barra do Ceará, Cristo Redentor e Pirambu e já foi considerado o sétimo aglomerado subnormal mais populoso do país, segundo dados do Censo Demográfico de 2010, possuindo na época 42.878 habitantes. O item 2.1 do capítulo 2 desta tese aponta elementos históricos e geográficos sobre a importância do Pirambu para o entendimento da questão habitacional na capital cearense.

reassentadas em conjuntos habitacionais e 790 receberam melhorias habitacionais. No projeto Vila do Mar, a maior parte dos recursos foram destinados às obras de infraestrutura, incluindo ações de contenção na faixa de praia buscando minimizar os impactos dos avanços do mar, além de urbanização e paisagismo.

Um terceiro grupo de ações do PAC-UAP em Fortaleza, segundo a classificação formulada por Pequeno e Carvalho (2018), engloba ‘Grandes Intervenções Urbanas’. São duas ações de grande porte – considerando o montante de recursos alocados e a abrangência territorial – e que extrapolam os limites político-administrativos da capital cearense, englobando outros municípios metropolitanos. Ainda que correspondam a intervenções habitacionais e de urbanização de assentamentos precários, elas abrangem grandes obras de infraestrutura urbana, especificamente de macrodrenagem voltadas para controlar as inundações e enchentes eventuais que ocorrem nos trechos marginais dos dois principais rios da capital cearense: o Cocó e o Maranguapinho. As ações deste tipo compreendem recursos de R\$858 milhões e impactaram 86 assentamentos precários localizados, grande parte deles localizados em áreas de risco ambiental e que abrigavam 33.184 famílias, das quais 14.886 seriam reassentadas em conjuntos habitacionais.

Diante das suas características, notadamente o porte de recursos e a abrangência territorial em escala metropolitana, o governo estadual assumiu a execução dessas duas ações, o que contribuiu para a retomada do protagonismo estadual no setor. No entanto, também ocorreu o paralelismo estatal, com o Preurbis sendo subdividido entre os governos estadual e municipal. Além dessa atuação estatal conjunta, este último grupo de ações do PAC-UAP em Fortaleza se destacou pelo montante de recursos investidos, pela quantidade de moradias construídas e pela intervenção em áreas de risco na cidade²⁹¹. As duas ações são o projeto Rio Cocó, sucessor do Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social (Preurbis); e o projeto Rio Maranguapinho, sucessor do Programa de Melhorias Urbanas e Ambientais (Promurb). Este último é um dos objetos de estudo desta pesquisa, mas antes de apresentá-lo, cabe descrever brevemente o projeto Rio Cocó.

PREURBIS E PROJETO RIO COCÓ

O projeto Rio Cocó foi um sucessor do Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social (Preurbis) que consistiu em uma ação conduzida a partir de 2007 pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (Seinf) e que contava com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esses recursos eram destinados à “[...] elaboração de projetos, estudos e trabalhos sociais para a promoção sustentável da qualidade de vida da população residente em áreas de risco e de preservação ambiental” (Fortaleza, 2007). O

²⁹¹ Ainda que existam particularidades entre as duas ações, Pequeno e Carvalho (2018, p. 244) indicam algumas características comuns, como “[...] a importância dos rios urbanos como elementos centrais desses projetos interferindo em sua linearidade e ampla extensão; o foco dado à macrodrenagem metropolitana, englobando em seus escopos, a construção de barragens para conter inundações, a dragagem do leito dos rios e obras de drenagem; a presença de comunidades em situação de risco como principal alvo de atenções; o reassentamento distante e periférico; a urbanização parcial das comunidades atingidas, tendo em vista a adoção das linhas de inundação como limite”.

Preurbis previa intervenções em territórios habitados por populações de baixa renda que ocupavam as várzeas e áreas de dunas localizadas nas três principais bacias hidrográficas do município: as bacias do rio Cocó, do rio Maranguapinho e da Vertente Marítima. Nesta ação estatal, havia previsão de atendimento de 11 mil famílias localizadas em dezesseis comunidades e que seriam contempladas com a urbanização das áreas de risco e obras de infraestrutura de saneamento. A proposta era de reassentamento de 2,8 mil famílias e regularização fundiária do restante, e além da requalificação ambiental dessas áreas, a prefeitura buscava “[...] *solução definitiva para a problemática das condições de moradia daqueles que residem em áreas de riscos ou insalubres, promovendo o acesso à moradia digna e elevando a qualidade de vida dessas famílias*” (Fortaleza, 2007)²⁹².

Com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento naquele mesmo ano, o Preurbis foi reformulado. Uma das três áreas em que ele estava organizado foi incorporada ao eixo de Infraestrutura Social e Urbana, dentro da linha de Urbanização de Assentamentos Precários da fase 1 daquele programa, e passou a ser chamado de projeto Rio Cocó²⁹³, tendo início efetivo das obras em 2012. Inicialmente conduzido pelo executivo municipal, as ações de urbanização e infraestrutura nas margens do maior rio da capital cearense passaram a ter a participação também do governo estadual²⁹⁴, em parceria com o Governo Federal, através do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. O projeto Rio Cocó abrange trechos de quatro municípios – além da capital, Pacatuba, Maracanaú e Itaitinga –, com o objetivo principal de “[...] *melhorar as condições de habitabilidade da população que atualmente reside na faixa de alagamento do rio Cocó em situação de alto risco e nas áreas adjacentes ao Rio Cocó*”, segundo documentos institucionais.

Esta ação estatal consiste em um conjunto de intervenções em infraestrutura social e urbana que incluem: obras de controle e amortecimento de ondas de cheias, por meio da construção de uma barragem, visando diminuir a faixa de inundações; obras de desassoreamento e dragagem do rio; obras de urbanização ao longo do rio²⁹⁵; e obras de habitação para reassentamento de famílias que vivem nos assentamentos precarizados e nas áreas de risco localizadas nas margens do rio para empreendimentos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida. O orçamento desta ação é de aproximadamente R\$197 milhões, com recursos do PAC, oriundo do FGTS e do OGU,

²⁹² O plano de ações definiu como objetivos específicos do Preurbis: melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda residente nas áreas de risco ambiental e social situadas às margens do rio Cocó, Maranguapinho e Vertente Marítima Oeste; promover a retirada e o reassentamento das famílias residentes nas áreas de risco ambiental e de preservação permanente, garantindo soluções socialmente justas e adequadas ao perfil socioeconômico e cultural da população; promover a requalificação do espaço urbano e a provisão dos serviços básicos nas áreas remanescentes dos bairros objeto do programa; realizar regularização fundiária e a legalização da posse dos terrenos das áreas de intervenção do Programa; Implantar mecanismos que possibilitem um processo de organização e participação comunitária e institucional; e programar e implantar ações de reabilitação socioeconômica e de desenvolvimento comunitário.

²⁹³ A presença dos dois entes federativos como agentes executores da ação gera sobreposição de nomes. O trecho de responsabilidade da prefeitura continuou sendo chamado de Preurbis e o trecho sob a responsabilidade do governo estadual é conhecido como projeto Rio Cocó.

²⁹⁴ Cabe destacar aqui o alinhamento político-partidário entre os governos municipal, estadual e federal.

²⁹⁵ O projeto Rio Cocó compreende a construção de via paisagística nas margens do rio, com passeios, ciclovia e áreas de lazer e esporte. Em Fortaleza, as obras de urbanização do Projeto Rio Cocó foram divididas em três trechos: trecho I, entre as Avenidas Valparaíso e Costa e Silva; trecho II, entre as Avenidas Costa e Silva e Paulinho Rocha; e trecho III, entre a Avenida Paulino Rocha e a BR-116.

e também do tesouro estadual, principalmente para ações de desapropriação (Dias, 2022, informação verbal). A estimativa inicial era beneficiar 8.315 famílias e construir 4.972 novas unidades habitacionais.

Seguindo a lógica apontada por Cardoso (2017), em que as grandes obras do PAC foram divididas em trechos licitados separadamente, o projeto Rio Cocó foi subdividido em três setores, cada um referente a um Termo de Compromisso e distribuídos entre os governos municipal, via Secretaria Municipal de Infraestrutura, e estadual, via Secretaria Estadual das Cidades. As ações habitacionais, decorrentes de remoção e reassentamento com a construção de novas moradias ocorrem a partir de dois destes termos, que indicam a construção de 4.972 moradias. Um deles, de responsabilidade do governo estadual e com recursos oriundo do FGTS, corresponde a obras de macrodrenagem, dentre as quais está a barragem adjacente ao Conjunto Palmeiras, além da dragagem do rio, o trabalho social e a construção de 1.824 moradias destinadas para reassentamento de famílias removidas²⁹⁶, além da desapropriação e indenização referente a 1.645 imóveis (Pequeno e Carvalho, 2018). As famílias foram reassentadas em dois empreendimentos residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida, sendo 800 apartamentos no conjunto Cidade Jardim 2 e 1.024 no residencial José Euclides Ferreira Gomes. O outro termo foi executado pela prefeitura municipal com recursos provenientes do OGU e engloba a compra de terrenos para reassentamento, obras de infraestrutura e urbanização das margens do rio, regularização fundiária e construção de 816 moradias²⁹⁷, atendendo a demanda de seis assentamentos precários. De maneira geral, com exceção da atuação simultânea entre os dois entes estatais locais, o projeto Rio Cocó apresenta características e dinâmicas próximas às do projeto Rio Maranguapinho²⁹⁸, intervenção que expomos na sequência.

3.1.3 MARANGUAPINHO

HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO, ÁREAS DE RISCO E INTERVENÇÕES ESTATAIS

Diversos trechos próximos aos corpos hídricos – no entorno dos riachos e das lagoas que compõem o sistema de espaços livres da capital cearense, mas principalmente nas margens dos dois principais rios de Fortaleza, Cocó e Maranguapinho – tem sido historicamente ocupados por

²⁹⁶ Complementar a esse, existe outro Termo de Compromisso também de responsabilidade do governo estadual voltado a obras de microdrenagem, pavimentação e urbanização de áreas de risco remanescentes às margens do Cocó, com recurso do OGU (Pequeno e Carvalho, 2018).

²⁹⁷ O conjunto Bacia do Cocó – posteriormente rebatizado de conjunto Novo Jardim Castelhão – foi construído em terreno próximo aos assentamentos precários impactados com remoções do projeto Rio Cocó. Possui 36 blocos com apartamentos de 43 metros quadrados cada. Em 2012, as moradias ainda não finalizadas foram ocupadas por famílias oriundas de outras áreas da cidade. Após disputas e negociações entre os ocupantes e o poder público, houve anuência da prefeitura para permanência das famílias ocupantes e foi feito acordo com o governo estadual para que as famílias inicialmente cadastradas fossem direcionadas a empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida realizados através da Secretaria Estadual das Cidades.

²⁹⁸ Pequeno e Carvalho (2018) destacam que o projeto Rio Cocó, apesar executado quase simultaneamente ao Maranguapinho, possui menor dinamismo em sua implementação, em virtude de atravessar setores mais valorizados da cidade.

população de baixa renda de acesso impossibilitado ou dificultado às formas mercantis de moradia. Para além de assentamentos precários, esses territórios se constituem como áreas de risco e vulnerabilidade ambiental e marcam a paisagem urbana da capital cearense. Esse problema ocorre ao longo das margens de ambos os rios, mas é mais incidente no Maranguapinho, cuja bacia hidrográfica ocupa grande parte da porção oeste de Fortaleza, trecho que historicamente abriga bairros populares, conforme mostrado no capítulo 2.1.

Este trecho da capital cearense coincide com a área drenada pelo rio Maranguapinho – somada com trecho da bacia Vertente Marítima – compreendendo territórios cujos indicadores socioambientais se configuram entre os piores da Região Metropolitana de Fortaleza. Sousa (1978) descreveu a área drenada pelo rio Maranguapinho como uma região precariamente servida de serviços urbanos básicos de saneamento. Segundo Costa e Dantas (2009, p. 209), “[...] as populações residentes às margens do Rio Maranguapinho são classificadas como de alta vulnerabilidade social e correspondem às áreas de ocorrências de inundações periódicas”. Os bairros que compõem a bacia do rio Maranguapinho, notadamente aqueles localizados nas suas planícies inundáveis, também correspondem a áreas de elevada densidade demográfica.

Ao longo de sua extensão, o rio Maranguapinho atravessa quatro municípios até desembocar no rio Ceará, dando a dimensão do impacto que esse corpo d’água imprime na conformação do espaço intraurbano de Fortaleza. Ele nasce na serra de Maranguape e adentra no município de Maracanaú, atravessando trecho onde está localizado o maior distrito industrial da Região Metropolitana de Fortaleza e onde há grande concentração de conjuntos habitacionais construídos nas décadas de 1970 e 1980 (Máximo, 2019)²⁹⁹. Seguindo seu curso, o rio percorre toda a porção oeste de Fortaleza, onde estão concentrados extensos territórios precarizados e ocupados por população pauperizada. Somente na capital cearense, dados oficiais apontavam a presença de 47 assentamentos precários situados às margens daquele corpo hídrico.

Historicamente, alagamentos e inundações ocorridas em trechos urbanizados da bacia do rio Maranguapinho trouxeram inúmeros problemas ambientais e urbanos para a população residente nos assentamentos precarizados localizados nas suas margens. O regime pluviométrico intenso em algumas ocasiões causaram mortes por afogamento e perdas de bens materiais dessa população. Esses fatos trágicos ganharam repercussão, sendo noticiados em veículos de comunicação locais e nacionais e quase sempre estamparam capas de jornais. Com o gradativo aumento das ocupações e a ocorrência constante dos episódios de alagamentos e inundações ocasionados pelas cheias desse corpo hídrico, a área passou a receber intervenções estatais que buscavam requalificação urbana e melhorias socioambientais, sobretudo por meio de obras de infraestrutura urbana. Dentre as ações direcionadas para a área estão o Sanear II³⁰⁰; o Boulevard

²⁹⁹ Sales (2004, p. 58) indica que esses empreendimentos habitacionais ajudam a explicar a ocupação da bacia do rio Maranguapinho, ao “[...] exercer atração ao seu entorno em função da construção de infraestruturas que não estavam presentes ou eram deficitárias na região”.

³⁰⁰ Correspondeu à segunda etapa do ‘Programa de Infra-Estrutura Básica e Saneamento’, cuja primeira etapa ocorreu entre 1996 e 1998. Este programa foi instituído pelo Governo estadual com o objetivo de melhorar a qualidade ambiental das cidades e elevar

Maranguapinho³⁰¹, o Promurb Maranguapinho³⁰² e, mais recentemente, o PAC Maranguapinho³⁰³.

PAC MARANGUAPINHO

O PAC Maranguapinho, ou projeto Rio Maranguapinho, é o resultado da incorporação do Promurb Maranguapinho ao Programa de Aceleração do Crescimento, na sua modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, dentro do eixo Infraestrutura Social e Urbana, a partir de 2009. A incorporação desta ação estatal ao PAC ampliou significativamente o porte das intervenções previstas para a área, tornando-a a maior obra de intervenção urbana prevista no PAC no Ceará, tanto em termos financeiros quanto territoriais. Concebido pelo governo estadual através da Secretaria das Cidades – em parceria com o governo federal, através do Ministério das Cidades e intervenção da Caixa Econômica Federal –, o orçamento do projeto ultrapassa meio bilhão de reais³⁰⁴. Os documentos oficiais que apresentam o projeto apontam que “[...] as intervenções urbanas devem apresentar viabilidade segundo os aspectos hidrológicos, ambientais, sociais, políticos e econômicos e que efetivamente resultem em benefícios tangíveis no que concerne à proteção da população marginal ao rio Maranguapinho”.

Segundo o executivo estadual, as obras do Projeto Maranguapinho visam promover o controle das cheias do rio e a recuperação ambiental das faixas de preservação, além de oferecer infraestrutura de saneamento e melhores condições de habitabilidade para as famílias residentes nas áreas adjacentes ao leito do rio, principalmente aquelas que ocupavam (e ainda ocupam) a faixa de alagamento em situação de risco. O projeto constitui-se de uma combinação de

o padrão de vida da população urbana, através de obras de esgotamento sanitário, drenagem pluvial e coleta e disposição dos resíduos sólidos. O Sanear II teve vigência entre 2003 e 2008 e destinava-se à ampliação e melhoria do sistema de abastecimento de água e implantação de sistemas de esgotamento sanitário em diversos pólos econômicos e turísticos do Estado do Ceará e à ampliação da cobertura do Sistema de Esgotamento Sanitário de Fortaleza. Ele foi viabilizado através de um convênio entre o governo do Estado do Ceará e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em Fortaleza, foram realizadas obras em diversos bairros, a maior parte deles localizada na bacia do rio Maranguapinho.

³⁰¹ O Boulevard Maranguapinho foi um projeto inserido no Pró-moradia e conduzido pelo governo estadual a partir da Secretaria das Cidades. Constitui-se em uma ação de urbanização e infraestrutura na margem direita do rio, com ações de infraestrutura de saneamento e viária, reassentamento e provisão habitacional, sendo posteriormente reformulada e incorporada ao PAC. Segundo Dias (2022, informação verbal), o Boulevard Maranguapinho correspondia a grande parte do trecho do projeto Rio Maranguapinho, com exceção da obra de barragem de contenção de cheias.

³⁰² Projeto de Melhorias Urbanas e Ambiental do Rio Maranguapinho, conhecido como Promurb Maranguapinho e que possuía como principal objetivo a “[...] melhoria das condições de habitabilidade da população que atualmente reside na faixa de alagamento em situação de alto risco, e nas áreas adjacentes ao rio, que sofrem processos de alagamentos temporários de alta recorrência e recuperação sócio-ambiental do rio”. Esses objetivos seriam alcançados através de obras de saneamento, construções de novas habitações para o remanejamento das famílias em áreas de risco e da criação de um programa de convivência entre as cheias do Maranguapinho e as comunidades residentes no seu entorno, impactando aproximadamente 20 mil famílias, das quais 3.480 seriam realocadas para novas unidades habitacionais.

³⁰³ Entre 1996 e 2000 também foi realizada, às margens do rio Maranguapinho, intervenção habitacional conduzida por agentes da sociedade civil – Rede Cáritas, Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (CDPDH), CEARAH Periferia e Associação de Moradores Santa Edwiges – e o governo municipal, com recursos da Caixa Econômica Federal. Chamado Bom Sucesso, a ação promoveu a remoção de 228 famílias das margens do rio para reassentamento próximo, com as moradias sendo construídas no regime de mutirão. De caráter pontual, a experiência ganhou destaque por promover a remoção de população em área de risco com reassentamento nas proximidades e a urbanização da área liberada com novos usos.

³⁰⁴ O projeto está orçado em R\$ 506 milhões, sendo R\$ 446,5 milhões do PAC-1 (R\$324 milhões da União e R\$122,4 milhões do governo estadual) e R\$ 59,5 milhões do PAC-2 (58,8 da União e R\$ 746,5 mil do governo estadual). Além desses valores, o governo estadual ainda assumiu custos com desapropriação estimados em R\$151,8 milhões.

intervenções que inclui obras de controle e amortecimento de cheias visando diminuir a faixa de inundações; obras de desassoreamento e dragagem do rio, obras de urbanização ao longo do rio, ações de regularização fundiária, obras de habitação para remanejamento de famílias, além da realização de trabalho técnico-social com a população atingida.

Figura 34 - Foto aérea de trecho do rio Maranguapinho



Fonte: acervo do autor.

As intervenções ocorrem ao longo de pouco mais de vinte e dois quilômetros de extensão ao longo do rio. A poligonal que delimita a área de intervenção do projeto, impactando na definição dos assentamentos precários e das áreas de risco a serem removidas, foi formulada segundo estudo hidrológico que considera a cota média de cheias do rio Maranguapinho nos últimos 20 anos anteriores à realização do estudo o estudo (Colares, 2022, informação verbal)³⁰⁵. Nas duas margens do rio, praticamente contornando grande parte da poligonal, foram propostas vias paisagísticas que funcionam como delimitação visual e física de forma a evitar novas ocupações da área de proteção ambiental³⁰⁶. Dentro desse conjunto de ações está prevista ainda a construção

³⁰⁵ Colares (2022, informação verbal) explica assim a definição dessa poligonal: “[...] foi demarcada uma área onde nós tínhamos que realocar essa população baseado numa linha de cheia máxima. Essa linha seria demarcada depois de executado um projeto de dragagem. Então foram feitas várias simulações como seria essa essa linha de cheia máxima. Baseado em quê? Qual a referência dessa linha de cheia máxima? Então fizemos simulações na época de na sequência: 100 anos, que abarca metade da cidade, 50 anos, vamos dizer, um quarto da área ocupada tinha que ser desocupada. Até que se modulou em vinte anos. E assim mesmo, se você ver, foram retiradas até agora mais de 12 mil famílias, né? Para se liberar essa área de preservação.”

³⁰⁶ Colares (2022, informação verbal), em depoimento ao autor, explica assim o uso de vias como forma de delimitar as áreas de preservação e impedir novas ocupações: “[...] demarcação física. Então são vias paisagísticas. Elas são de tráfego muito lento. Elas tem um uma caixa de 16 metros, sendo passeio de 2,5m, a parte de rolamento de paralelepípedo com 7 metros, depois vem uma uma defesa de 1 metro do canteiro central, que é onde fica a parte de iluminação, depois vem a parte de ciclovia com 3 metros e outra e outra outro passeio 2,5 metros, fechando em 16 metros. Então isso aconteceu em todo Maranguapinho”. Sobre o mesmo assunto, Dias (2022, informação verbal) aponta que “[...] com base nessa de vinte anos, eles fizeram o decreto de desapropriação, onde iria passar a via. A via era uma via delimitatória, que era o quê? Pra eles não voltarem a construir. Porque não adiantava tirar as famílias e deixar o espaço lá vazio”.

de equipamentos públicos educacionais e de saúde e pontes viárias que interligam trechos entre as margens do rio.

Figura 35 - Composição de fotos aéreas de trecho do rio Maranguapinho (2009 e 2022).



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagens do Google Earth.

Figura 36 - Trechos do projeto Rio Maranguapinho.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Secretaria das Cidades, Governo do Estado do Ceará.

Diante da dimensão e da complexidade desta intervenção, a Secretaria Estadual das Cidades optou por dividi-la em cinco trechos³⁰⁷, buscando melhorar o gerenciamento e a execução das

³⁰⁷ O trecho Zero vai da Av. Coronel Carvalho à Av. Mister Hull e corresponde ao estuário do Rio Ceará, na divisa entre os municípios de Caucaia e Fortaleza. O trecho I vai até a Av. Senador Fernandes Távora, passando pelos bairros Antônio Bezerra, Autran Nunes e Genibaú. O trecho II vai até a Av. Osório de Paiva, percorrendo os bairros Henrique Jorge, João XXIII, Bonsucesso, Granja Portugal e Bom Jardim. O trecho III A vai até a Av. Jardim Fluminense, passando pelos bairros Parque São

obras. Estas foram executadas a partir da assinatura de quatro Termos de Compromisso junto ao PAC. Os trechos I, II e III (com suas subdivisões A e B) correspondem a dois desses termos e abrangem as obras de macrodrenagem, 2.969 indenizações e a construção de 6453 moradias, sendo 3.365 distribuídas por oito empreendimentos habitacionais em trechos próximos ou dentro da bacia hidrográfica do rio Maranguapinho e outras 3.088 habitações em empreendimento financiados pelo PMCMV e distribuídas em seis grandes conjuntos habitacionais periféricos.

Outro termo compreende intervenções no Trecho IV e previa inicialmente a recuperação das margens do rio Maranguapinho nos trechos em que ele atravessa o município de Maracanaú, a construção de equipamentos e praças, e a construção de 561 moradias, mas apenas as habitações foram contratadas. Um último Termo de Compromisso corresponde ao Trecho Zero, assinado posteriormente à proposta original do PAC Maranguapinho, onde foi prevista a construção de 2.500 moradias e a realização de melhorias habitacionais em 400 domicílios, além da construção de equipamentos comunitários e a recuperação de trecho considerado ambientalmente degradado na margem (Pequeno e Carvalho, 2018). Atualmente, este é o trecho onde a Secretaria das Cidades atua de forma mais intensa, com desapropriações utilizando recursos do próprio tesouro estadual e reassentamento de famílias removidas para conjuntos habitacionais do PMCMV, como o Cidade Jardim 2.

AÇÕES HABITACIONAIS NO PAC MARANGUAPINHO

Dentro do conjunto de ações que compõem o projeto Rio Maranguapinho, além de 7.913 indenizações, regularização fundiária de 3365 imóveis e melhorias no entorno de 10.830 domicílios, está a provisão habitacional de 7.141 moradias em 15 conjuntos habitacionais para as famílias removidas dos 25 assentamentos precários identificadas ao longo do trecho do rio com intervenções e que são diretamente impactadas pelas obras³⁰⁸. Esses conjuntos habitacionais estão localizados nos quatro municípios atravessados pelo rio e utilizam recursos diversos. Incluídos no PAC 1, está a construção de 12 empreendimentos residenciais que compreendem 4.789 moradias nos municípios de Fortaleza, Maracanaú e Maranguape, com cerca de 4.309 famílias já atendidas. Desses conjuntos, oito foram construídos diretamente pelo governo estadual com recursos do OGU, totalizando 3365 unidades habitacionais, e quatro foram executados através do Programa Minha Casa Minha Vida, com financiamento da Caixa Econômica Federal e totalizando 1.424 habitações. Incluídos no PAC 2, está a construção de três empreendimentos residenciais nos municípios de Caucaia, Fortaleza e Maracanaú, todos com recursos do PMCMV, que totalizam 1472 unidades habitacionais.

José e Canindezinho; o trecho III B, que vai até o 4º Anel Viário, passando pelos bairros Siqueira e Canindezinho, na divisa entre Fortaleza e Maracanaú; e finalmente o trecho IV percorre toda a extensão do rio no município de Maracanaú.

³⁰⁸ Pinheiro (2021) mapeou e quantificou os assentamentos precários impactados pelas obras do projeto Rio Maranguapinho.

Alguns dos conjuntos habitacionais construídos estão localizados em bairros próximos à poligonal que delimita a intervenção do projeto rio Maranguapinho, um deles, inclusive, localizado a menos de duzentos metros do leito do rio. São empreendimentos construídos com recursos do OGU, resultado da primeira fase do PAC e cujos terrenos foram adquiridos pelo próprio governo estadual que posteriormente contratou a execução das obras (Colares, 2022, informação verbal). Possuem dimensões e tipologias variáveis, mas destacam-se os conjuntos construídos sob a forma de apartamentos utilizando tipologia semelhante à adotada em outras obras do programa na cidade, como o Vila do Mar. São os conjuntos Leonel Brizola, Juraci Magalhães, Rachel de Queiroz e Miguel Arraes, todos localizados em Fortaleza e executados com edifícios de três pavimentos e com dois apartamentos, utilizando alvenaria estrutural sem revestimento, sendo essa uma das estratégias de redução de custo (Dias, 2022, informação verbal). Destes, o maior é o Miguel Arraes, com 1.212 moradias destinadas à população removida dos trechos II e III do PAC Maranguapinho.

Tabela 3 - Conjuntos para o reassentamento da população removida do projeto Rio Maranguapinho.

recursos	conjunto	localização	unidades habitacionais	origem das famílias	tipologia	entrega
PAC1/OGU	Leonel Brizola	Bom Jardim, Fortaleza	576	trechos II e III	apartamentos	2011
PAC1/OGU	Juraci Magalhães	Canindezinho, Fortaleza	336	trechos II e III	apartamentos	2011
PAC1/OGU	Miguel Arraes	Siqueira, Fortaleza	1.212	trecho II e III	apartamentos	2012
PAC1/OGU	Blanchard Girão	Alto Alegre, Fortaleza	108	trecho III	casas	2011
PAC1/OGU	Rachel de Queiroz	Siqueira, Fortaleza	324	trechos II e III	apartamentos	2012
PAC1/OGU	Lupe de Paula	Novo Maranguape, Maranguape	69	trecho IV ²	casas	2012
PAC1/OGU	Aldemir Martins	Ancuri, Fortaleza	612	trechos II e III	apartamentos	2015
PAC2 / PMCMV	José Euclides Ferreira Gomes	Ancuri, Fortaleza	688 (1.488) ¹	trecho Zero	apartamentos	2017
PAC2 / PMCMV	Riacho Verde 1	Siqueira, Fortaleza	144	trecho II e III	apartamentos	2017
PAC2 / PMCMV	Riacho Verde 2	Siqueira, Fortaleza	128	trechos II e III	apartamentos	2017
PAC2 / PMCMV	José Lino da Silveira	Araturi, Caucaia	496 (2656) ¹	trecho Zero	apartamentos	2017
PAC1/OGU	Santo Sátiro	Acaracuzinho, Maracanaú	128	trecho IV ³	apartamentos	2016 ⁴
PAC2 / PMCMV	Cidade Jardim 1	José Walter, Fortaleza	1232 ⁵ (5536) ¹	trechos II e III	apartamentos	2017 ⁴
PAC2 / PMCMV	Cidade Jardim 2	José Walter, Fortaleza	464 (5968) ¹	trecho Zero	apartamentos	2017
PAC2 / PMCMV	Águas de Jaçanã	Jaçanaú, Maracanaú	288	trecho IV	apartamentos	2017

(1) Entre parênteses está indicado o total de moradias do conjunto, que abriga também famílias de outras demandas não relacionadas ao PAC Maranguapinho. (2) Este conjunto foi destinado exclusivamente à população diretamente impactada com a construção da barragem de contenção das cheias do rio Maranguapinho. (3) O conjunto foi concluído, mas houve a sua ocupação por outras famílias e a demanda original para o conjunto encontra-se recebendo aluguel social. (4) Conjuntos que ainda não foram entregues totalmente. (5) Quantidade total de moradias previstas de serem atendidas pelo Cidade Jardim 1, mas foram entregues apenas 352 moradias, já que parte dessas unidades está com obras paralisadas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Secretaria Estadual das Cidades.

Outros conjuntos habitacionais utilizados para reassentamento da população removida no projeto Rio Maranguapinho estão localizados fora da sua bacia hidrográfica, em bairros localizados em setores periféricos de Fortaleza. São empreendimentos vinculados à segunda fase do PAC, que contam com recursos do PMCMV e que têm um número elevado de unidades habitacionais por conjunto. Nestes empreendimentos também é possível identificar uma tipologia arquitetônica específica dos projetos financiados pelo programa, em que predomina a construção de edifícios de quatro pavimentos executados em alvenaria estrutural ou paredes de concreto, mas – diferente de outros conjuntos vinculados ao projeto Rio Maranguapinho – fachadas rebocadas e pintadas. Destacam-se os residenciais José Euclides, José Lino e o Cidade Jardim 1 e o Cidade Jardim 2, os quatro maiores empreendimentos que receberam, não exclusivamente, famílias removidas das margens do rio Maranguapinho. Estes conjuntos foram destinados às diversas demandas para reassentamento de populações decorrentes de projetos urbanos executados pelo governo estadual, como o Vila do Mar, o projeto Rio Cocó e o VLT.

Figura 37 - Vista aérea dos conjuntos habitacionais Miguel Arraes e Raquel de Queiroz.



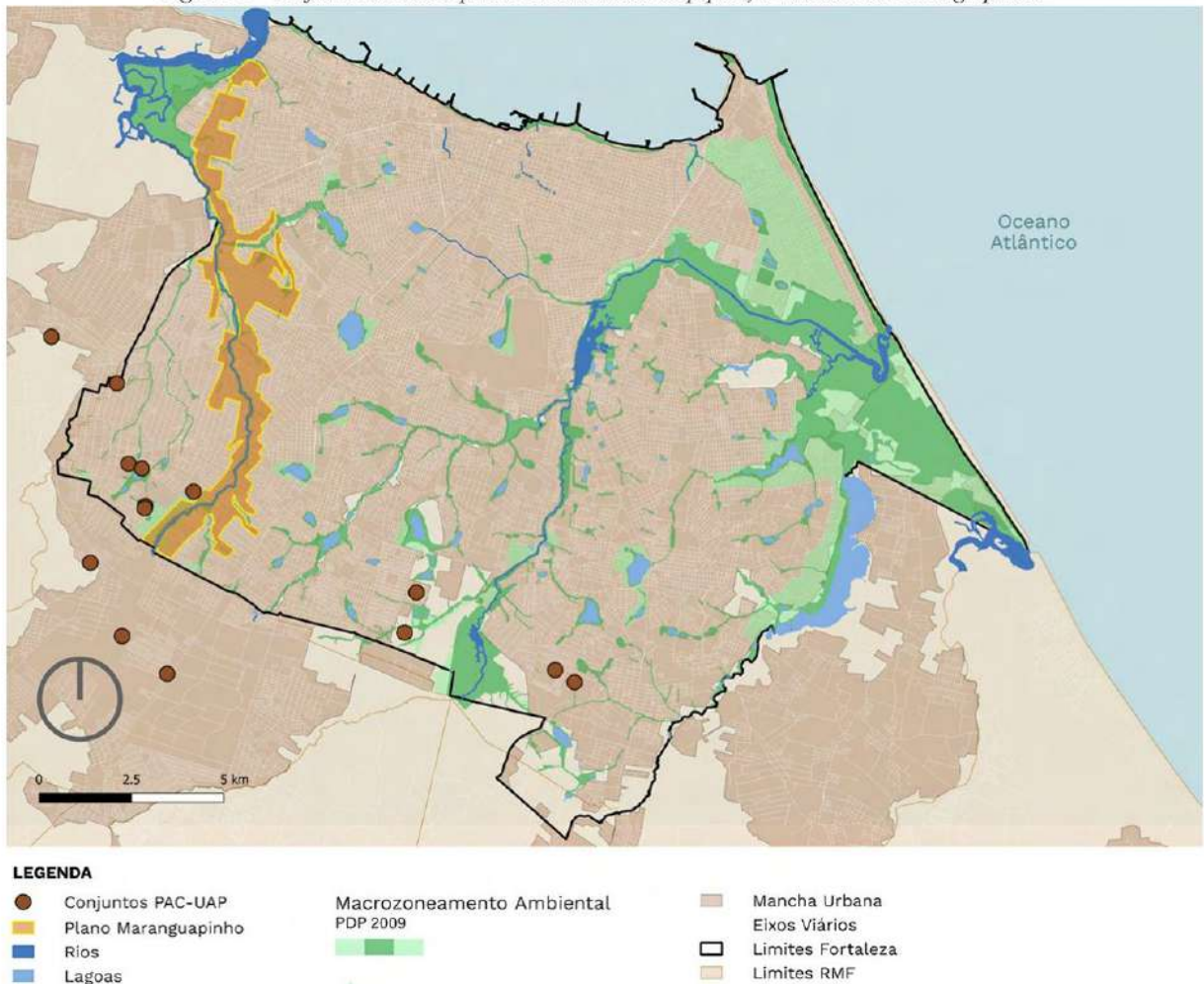
Fonte: PAC.

3.1.4 MARANGUAPINHO E OS (DES)CAMINHOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

Conforme mencionado, o direcionamento de recursos para políticas sociais, em especial através do PAC-UAP – ponto de convergência e sobreposição do ciclo de governos progressistas e do ciclo institucional da Reforma Urbana – possibilitou a atuação estatal em trechos da cidade que

historicamente foram excluídos de políticas urbanas. Na análise de Caldas (2015), havia a expectativa de que as ações previstas no eixo urbano e social do PAC contribuíssem na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) formulada pelo Ministério das Cidades, “[...] na medida em que suas definições e modelagens fundamentaram-se em princípios e critérios definidos pela própria PNDU e pelas políticas setoriais que a compõem” (Caldas, 2015, p. 247). Como resultado da luta pela Reforma Urbana que resultaram em avanços da legislação urbanística, as favelas e outras tipologias de assentamentos precarizados receberam ações de urbanização e, “[...] ao menos em tese, o direito de serem reconhecidas e de pertencerem à cidade” (Caldas, 2015, p. 252). Assim, o montante de recursos e as intervenções associadas ao PAC-UAP poderiam desempenhar papel relevante na busca da justiça socioespacial e do direito à cidade pela população mais pobre, contrariando o hegemônico direcionamento de recursos públicos para o atendimento dos interesses do capital.

Figura 38 - Conjuntos destinados para o reassentamento da população removida do Maranguapinho.

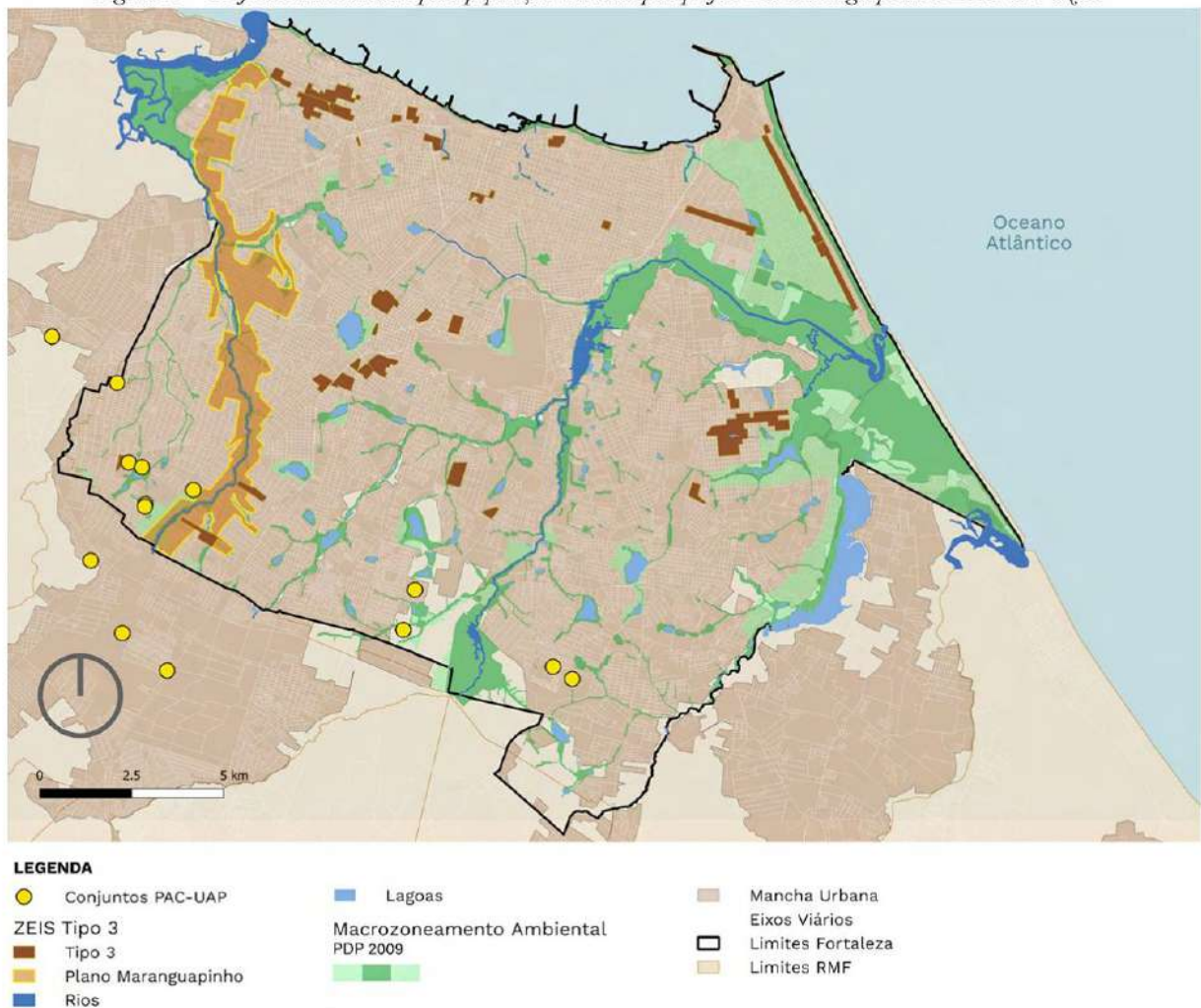


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Secretaria Estadual das Cidades.

Contudo, o projeto Rio Maranguapinho – a maior obra do PAC-UAP em Fortaleza e a quarta no Brasil, em termos de recursos financeiros – apresenta particularidades associadas à dimensão

territorial e orçamentária da intervenção e, nesse sentido, não representa o universo de ações do programa e por isso as análises realizadas não podem ser generalizadas, como alertam Silva *et al.* (2022). Como estudo de caso, o PAC Maranguapinho serve como componente do mapeamento das intervenções de grande porte e permite realizar comparações com outras ações semelhantes no território nacional. Segundo Caldas (2015, p. 243), “[...] o PAC para as áreas urbanas e sociais, apesar de suas dificuldades e resultados insatisfatórios, constituiu um ganho e contribuiu para a promoção de justiça social e de conquista do direito à cidade”. No entanto, o olhar atencioso sobre as experiências – que constitui etapa importante do inventário do ciclo institucional da Reforma Urbana – traz outros elementos que complexificam ou refutam essa afirmação. Ademais, ao depender da atuação de governos locais, diferentemente do PMCMV, o PAC apresenta resultados diversos, em função exatamente das possibilidades locais de implementação³⁰⁹, como observado em Fortaleza e apresentado neste capítulo.

Figura 39 - Conjuntos habitacionais para população removida pelo projeto Rio Maranguapinho e ZEIS de Vazios.

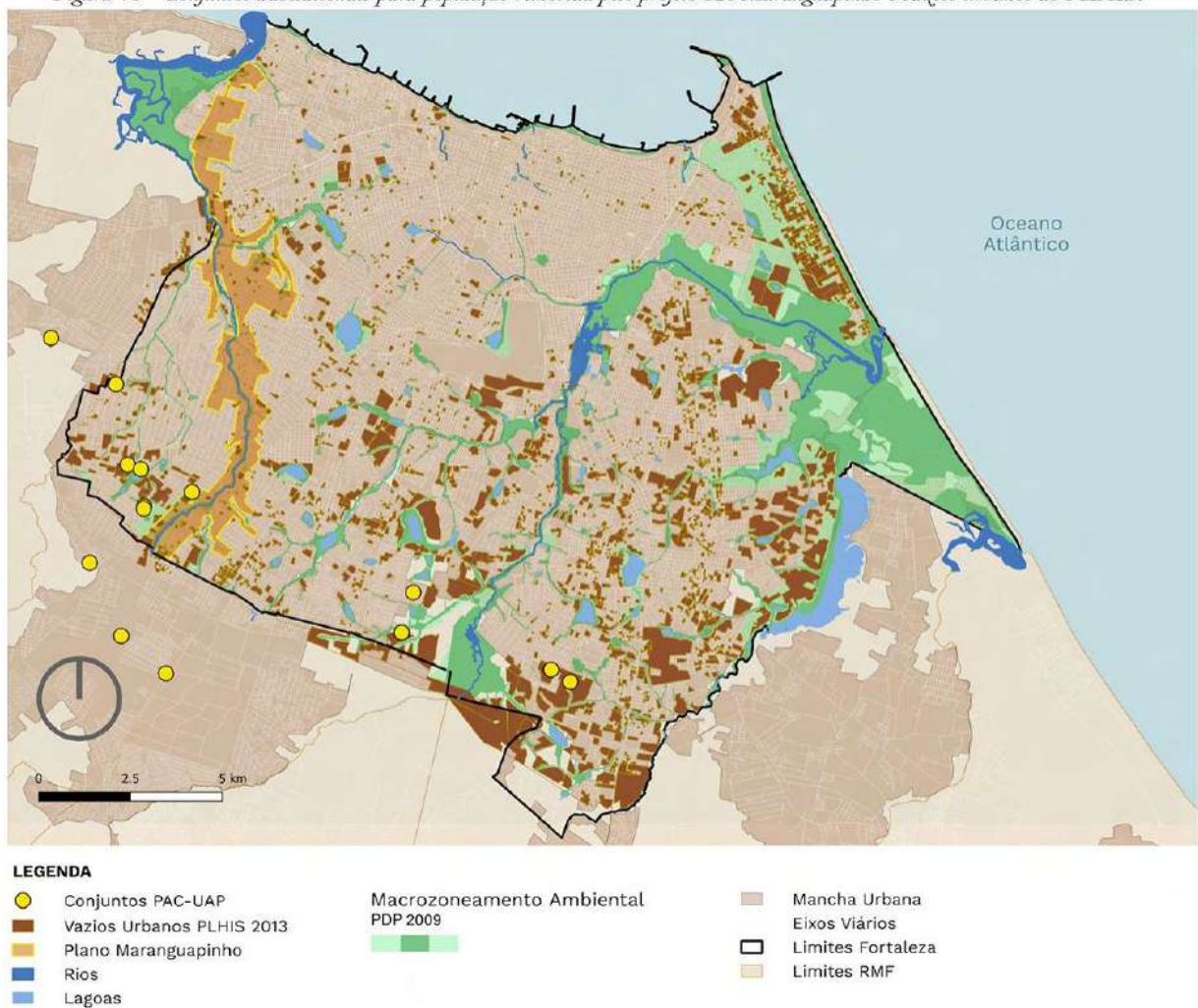


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Secretaria Estadual das Cidades e do plano diretor.

³⁰⁹ Pequeno e Carvalho (2018) afirmam que há uma diferença em relação ao PMCMV, em que quase todas as avaliações tendem a ser convergentes em torno de um mesmo diagnóstico, com poucas exceções.

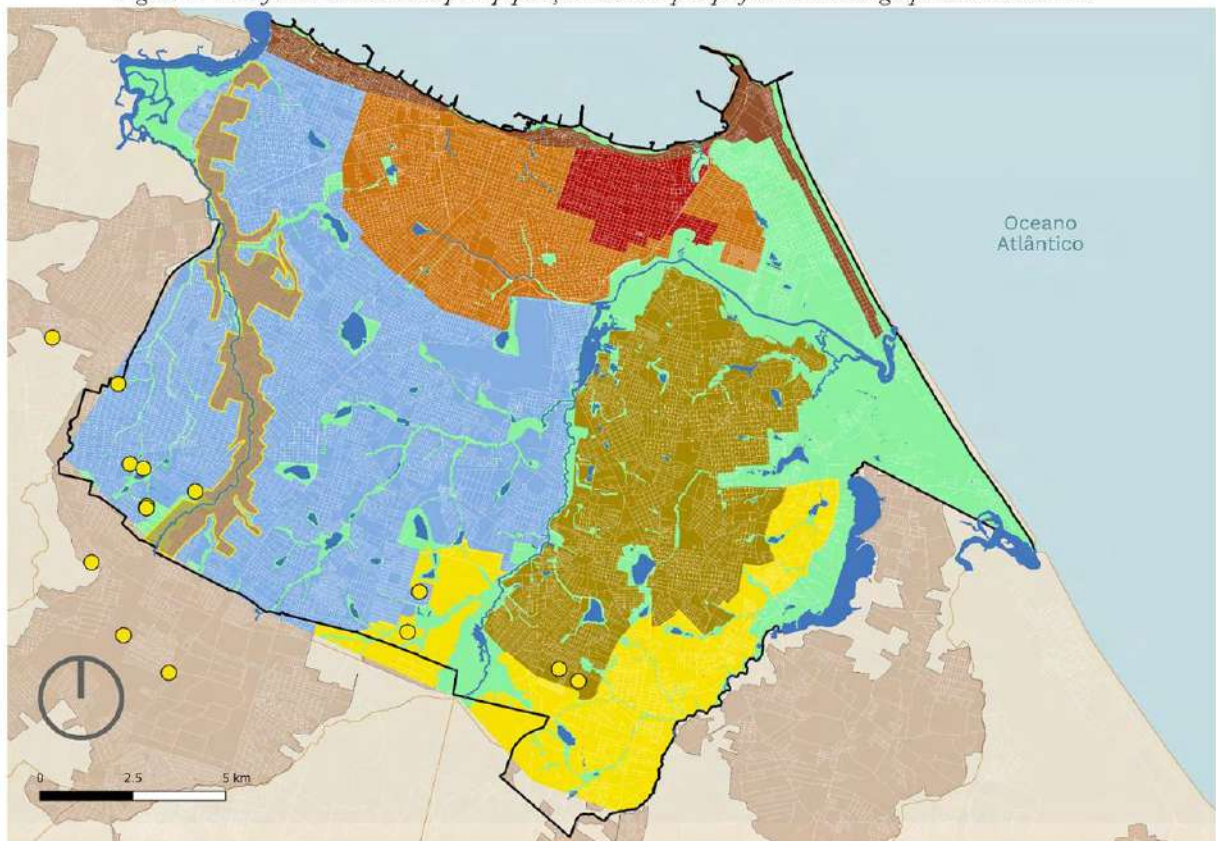
De maneira geral, as intervenções em assentamentos urbanos precários vinculadas ao PAC-UAP em Fortaleza foram realizadas de forma distanciada das diretrizes e dos regramentos postos nas políticas urbana e habitacional formuladas e em vigor na cidade, em especial o plano diretor e o PLHIS. Isso é observado no projeto Rio Maranguapinho e em outras ações de urbanização de assentamentos precários vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento na capital cearense. A própria sobreposição de agentes estatais e a atuação simultânea dos governos locais contribuíram para que as ações fossem executadas em descumprimento às diretrizes urbanísticas. De maneira geral, o PAC-UAP representou um avanço enquanto política pública à medida que estimulou que os governos locais, enquanto agente proponente e executor das ações, pudesse desenvolver intervenções integradas, ao mesmo tempo que permitiu a discricionariedade na definição do escopo e da área de realização da intervenção. No entanto, esta condição de maior autonomia na escolha das áreas e do escopo do projeto, em Fortaleza, foram acompanhadas de ações isoladas do restante da estrutura de planejamento da cidade.

Figura 40 - Conjuntos habitacionais para população removida pelo projeto Rio Maranguapinho e vazios urbanos do PLHIS.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Secretaria Estadual das Cidades e do PLHIS.

Figura 41 - Conjuntos habitacionais para população removida pelo projeto Rio Maranguapinho e Zoneamento.



LEGENDA

- Conjuntos PAC UAP
- Plano Maranguapinho
- Recursos Hídricos

Macrozoneamento PDP 2009

- Macrozoneamento Ambiental
- Zona de Orla
- Zona de Ocupação Consolidada
- Zona de Ocupação Moderada
- Zona de Ocupação Preferencial
- Zona de Ocupação Restrita
- Zona de Requalificação Urbana

- Mancha Urbana
- Eixos Viários
- Limites Fortaleza
- Limites RMF

Fonte: elaborado pelo autor com dados da Secretaria das Cidades.

Sobre a atuação conjunta entre os dois entes federativos locais, as ações habitacionais do PAC-UAP em Fortaleza ocorreram com a divisão rígida entre executivos estadual e municipal na condução dos projetos, diferentemente do que ocorreu com o Programa Minha Casa Minha Vida quando ações em conjunto foram realizadas, como nos empreendimentos Alto da Paz e José Euclides. Ainda que a maior parte dos recursos tenham sido originários do governo federal, estas ações foram realizadas pelos executivos estadual e municipal, reforçando o histórico paralelismo institucional que caracteriza a atuação estatal na questão habitacional em Fortaleza. Na definição das áreas atendidas por obras do PAC-UAP, contou menos a tentativa de priorizar áreas mais precárias e integrar as ações à outros instrumentos de planejamento urbano e habitacional formulados durante o ciclo institucional da Reforma Urbana, e mais a busca por recursos e os acordos político-institucionais dos governos locais que possuíam alinhamento político-partidário entre si e com o governo federal. Nas ações em favelas vinculadas ao PAC, os governos locais aportaram cerca de 16% como contrapartida, sendo mais de três quartos de tais recursos provenientes apenas do governo estadual, o que indica ao mesmo tempo o peso institucional

dessa esfera governamental, mas também o reforço do histórico paralelismo na execução de ações habitacionais em Fortaleza. No nível municipal constata-se a atuação simultânea da Secretaria de Desenvolvimento Habitacional e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura, enquanto na esfera estadual as ações são realizadas pela Secretaria das Cidades.

A área de intervenção do PAC Maranguapinho atravessa um conjunto de bairros situados na Zona de Requalificação Urbana, conforme zoneamento do plano diretor. Ela também engloba – pelas próprias características da intervenção – um conjunto de 47 assentamentos precários mapeados pelo PLHIS, dos quais 25 foram removidos e a população passou a ocupar 15 empreendimentos residenciais, no todo ou em parte deles. Os primeiros conjuntos habitacionais construídos para relocação foram situados nas proximidades do leito do rio, inseridos na poligonal que delimita a bacia hidrográfica do Rio Maranguapinho. Dos primeiros conjuntos habitacionais construídos, destaca-se o residencial Miguel Arraes, com mais de mil apartamentos. Posteriormente, houve a incorporação do PMCMV às ações do PAC Maranguapinho, com as populações residentes nos assentamentos precários removidos sendo realocadas em conjuntos habitacionais de maior porte e em trechos periféricos e distantes, como os residenciais Cidade Jardim e José Euclides Ferreira Gomes (Figura 39).

Estes dois conjuntos habitacionais foram construídos em Zona de Ocupação Moderada³¹⁰ e Zona de Ocupação Restrita, áreas que, conforme zoneamento do plano diretor, são inadequadas para a expansão urbana promovida com a construção dos conjuntos. As diretrizes do plano diretor para Zona Ocupação Restrita, onde está localizado o Cidade Jardim, indicam que deve-se “[...] inibir, controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais; implantar ou complementar a infraestrutura básica apenas nas áreas ocupadas; conter a expansão e a ocupação urbanas. A dissociação entre as políticas urbana e habitacional é reforçada observando-se a distribuição territorial das intervenções do PAC-UAP em Fortaleza.

Dentre o conjunto de intervenções, apenas uma delas ocorre em trecho próximo a uma das 45 ZEIS do tipo 1³¹¹, consideradas pelo plano diretor como prioritárias para ações de urbanização. Também se constata que nenhum terreno utilizado para construção dos conjuntos, tanto aqueles construídos com recursos do PAC-UAP quanto os financiados através do PMCMV, estava localizado nas 34 ZEIS demarcadas como do tipo 3, de vazios urbanos. Percebe-se ainda que, mesmo existindo diversos vazios urbanos indicados no PLHIS no entorno das áreas impactadas pelo projeto Rio Maranguapinho, os conjuntos habitacionais foram construídos em terrenos distantes dos assentamentos precários removidos. Conforme consta no plano diretor, as ZEIS 3 buscam ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda; combater o déficit

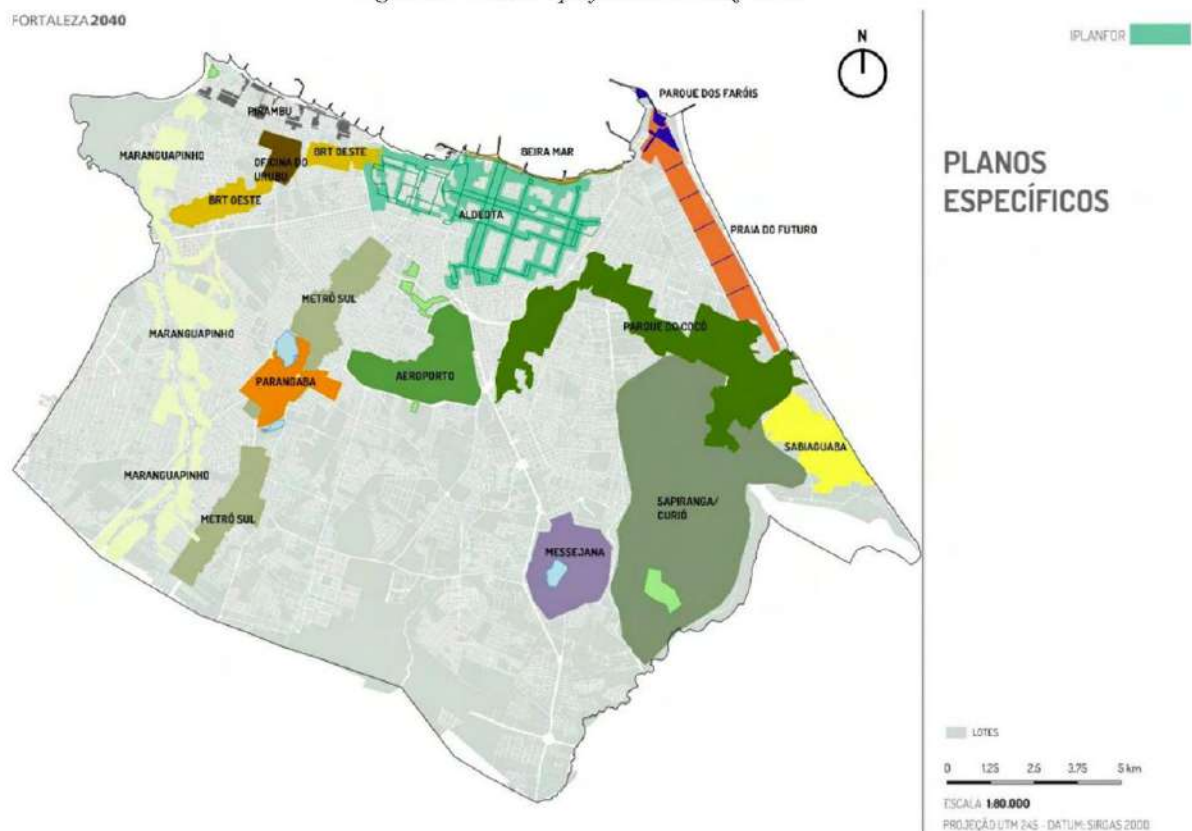
³¹⁰ Segundo o plano diretor, a Zona de Ocupação Moderada é uma área de “[...] insuficiência ou inadequação de infraestrutura, carência de equipamentos públicos, presença de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte, tendência à intensificação da ocupação habitacional multifamiliar e áreas com fragilidade ambiental; destinando-se ao ordenamento e controle do uso e ocupação do solo, condicionados à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário”.

³¹¹ Trata-se do projeto Vila do Mar, cujas obras incidem nas proximidades da ZEIS Pirambu.

habitacional e induzir os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social.

Em paralelo às intervenções do projeto Rio Maranguapinho, foi elaborado o Fortaleza 2040, um plano estratégico que busca orientar a política urbana em Fortaleza à longo prazo, atravessando outras instâncias e instrumentos de planejamento territorial como o plano diretor e o PLHIS. Além do Plano Mestre Urbanístico, o Fortaleza 2040 apresenta como um de seus conteúdos, planos específicos para alguns territórios da cidade. Esses planos são apresentados pelos documentos institucionais de forma genérica, sem indicação do levantamento de demandas e necessidades que resultaram na proposta ou forma de participação das populações e territórios que futuramente seriam impactados com sua implementação. Um deles é o Plano Específico do Vale do Maranguapinho, cuja área de abrangência coincide em grande parte com a poligonal de intervenção do projeto Rio Maranguapinho.

Figura 42 - Planos Específicos do Fortaleza 2040



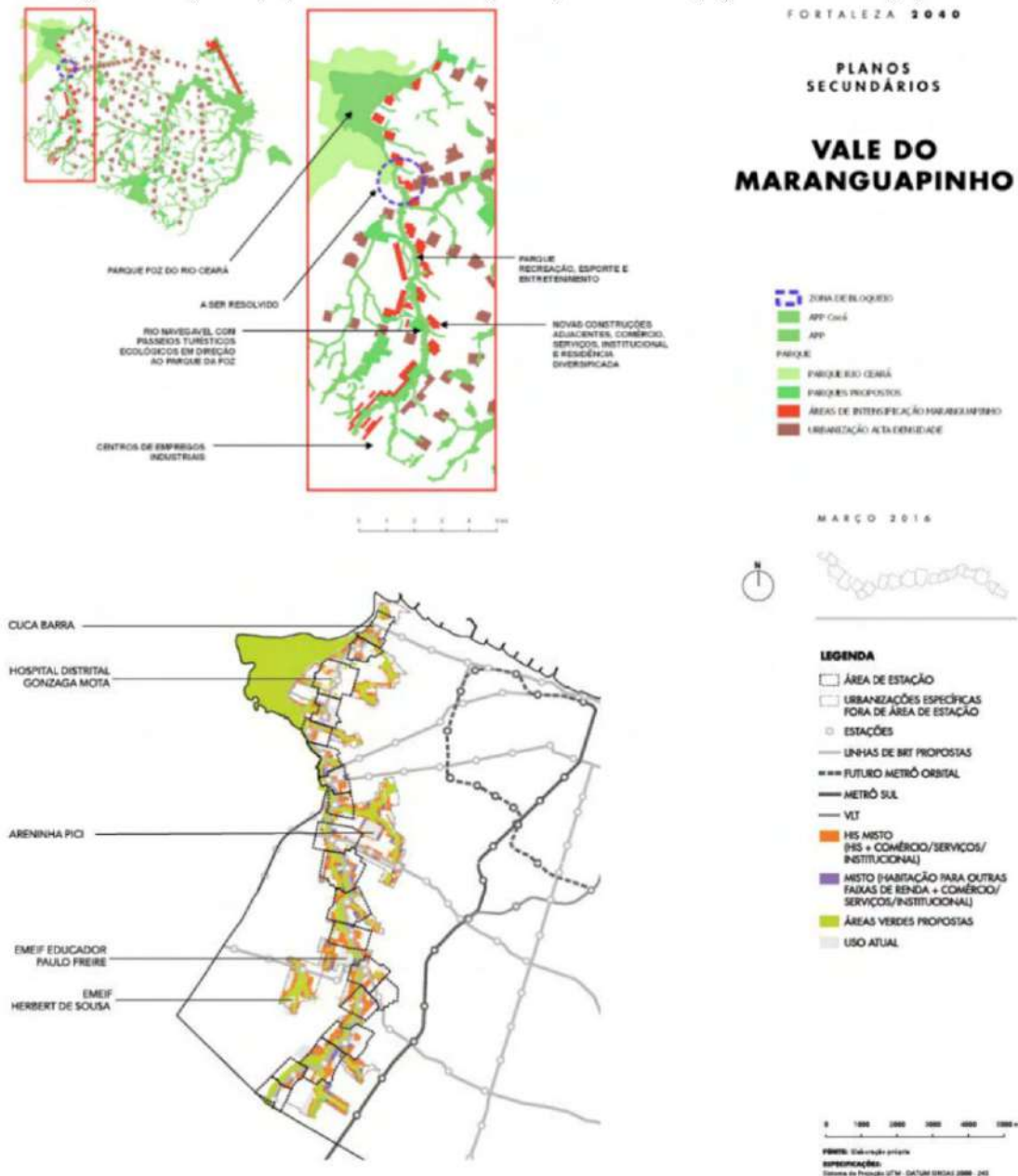
Fonte: Plano Fortaleza 2040 (Fortaleza, 2016).

O Plano Específico do Vale do Maranguapinho não faz menção, gráfica ou textual, à questão metropolitana e nem dialoga com o projeto de intervenção do PAC-UAP em execução na área. A proposta apresentada inclusive parece transformar a via paisagística, que hoje está sendo implementada como elemento de separação física da poligonal de intervenção em eixo viário de maior importância, transformando-a em um corredor de adensamento em determinados trechos,

ao mesmo tempo que também indica a necessidade de maior remoções de moradias. Além de se distanciar da realidade local e dos processos de planejamento urbano, em certo sentido o conteúdo desse plano parece repetir a histórica associação entre obras viárias e deslocamentos de populações, como ocorreu mais recentemente com as obras do VLT. O Fortaleza 2040 aponta que Plano Específico do Vale do Maranguapinho corresponde

“[...] a segunda etapa das obras do Maranguapinho, a serem realizadas pelo Governo do Estado, deverão seguir orientações do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade do Fortaleza 2040, pelo que estará sendo aprofundado o Plano Urbanístico Específico para a região, que irá contemplar a instalação de um corredor de transporte (BRT), remoção da população de áreas de risco ambiental e realocação em seu entorno, dragagem do rio para permitir transporte fluvial, além da instalação de fazendas para agricultura urbana” (Fortaleza, 2017, p. 62).

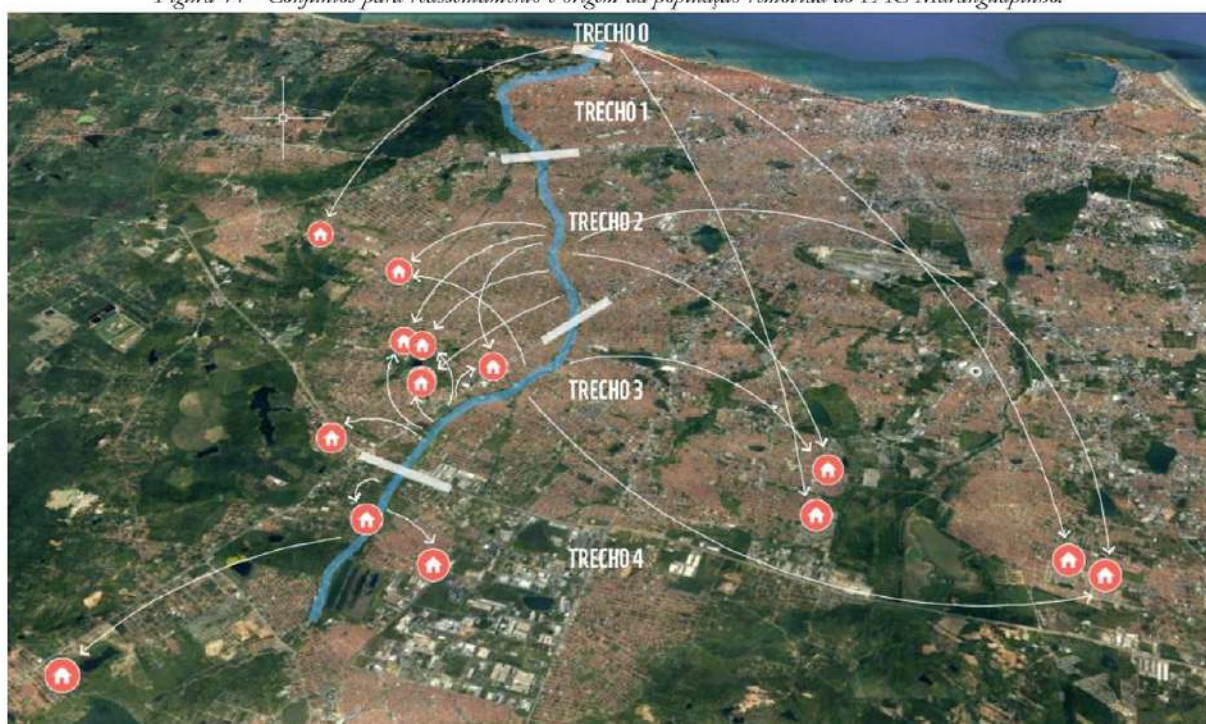
Figura 43 - Diferentes propostas do Plano Fortaleza 2040 para o Plano Específico Vale do Maranguapinho



Fonte: Plano Fortaleza 2040 (Fortaleza, 2016).

Apesar da dimensão territorial e financeira e do escopo das ações que o PAC Maranguapinho engloba, o projeto possui algumas limitações no que se refere à urbanização de assentamentos precários. Conforme visto no capítulo 2.1 desta tese, as margens de rios em Fortaleza são locais, em geral, ocupados por populações de baixa renda, constituindo diversas tipologias de assentamentos precários, como favelas e áreas de risco. O PAC Maranguapinho atuou na remoção e no reassentamento desses territórios, mas o universo de assentamentos precários que ocupam o entorno do rio ao longo do seu percurso extrapola a poligonal delimitada como área de intervenção. Esta poligonal, definida segundo critérios técnicos associados à linhas médias da faixa de alagamento do leito principal do rio, na intenção de eliminar as áreas de risco, não considerou outros assentamentos precários que estão localizados no entorno daqueles removidos, conformando assim uma urbanização incompleta, que não adentra o tecido das comunidades e não altera a realidade de exclusão e precariedade de grande parte da população de baixa renda que habita trechos inseridos na bacia hidrográfica, componente parcialmente desconsiderado no processo de planejamento.

Figura 44 - Conjuntos para reassentamento e origem da população removida do PAC Maranguapinho.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Secretaria das Cidades.

Outro aspecto relevante associado à intervenção do PAC-UAP no rio Maranguapinho diz respeito à ausência de controle e participação social no processo de elaboração e de execução das ações. A grande dimensão da obra, com escala metropolitana e abrangendo quatro municípios; e a condução do projeto pelo governo estadual são aspectos que ajudam a explicar a condução da intervenção de forma distanciada da ideia de gestão democrática da cidade, conforme posto como elemento da gramática da Reforma Urbana. Em 2009, as obras do PAC Maranguapinho

foram apresentadas e aprovadas por unanimidade em reunião ordinária da Comissão Permanente do Plano Diretor realizada. Na ocasião, estiveram presentes técnicos da Secretaria das Cidades e membros da CPPD, dentre os quais representantes do executivo municipal e do setor imobiliário.

Ainda que tenha sido instituído Grupo de Trabalho Interinstitucional e Intersetorial do Projeto Rio Maranguapinho, por intermédio da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano da Secretaria das Cidades, as intervenções, em especial aquelas associadas à remoção e reassentamento de famílias, não foram discutidas e deliberadas em instâncias coletivas. Aquele grupo de trabalho contou com a participação de técnicos de diversas secretarias estaduais envolvidas na obra e lideranças comunitárias, escolhidas segundo divisão técnico-administrativa do projeto. Em cada margem, de cada trecho, foi selecionado um representante dos assentamentos precários e seu entorno para compor o grupo, que apontavam demandas nas reuniões mensais, mas muitas vezes associadas à construção de equipamentos sociais e urbanos, sem outras deliberações sobre o conteúdo e a forma da intervenção (Silva, 2022).

3.2 CIDADE JARDIM³¹²

3.2.1 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

A CONJUNTURA SÓCIO-POLÍTICA, AS POLÍTICAS HABITACIONAIS E O SURGIMENTO DO PCMVM

A conquista do executivo federal pelo Partido dos Trabalhadores e a criação do Ministério das Cidades geraram expectativas e abriram possibilidades para a institucionalização de uma política habitacional que contemplasse as pautas defendidas pelos sujeitos ligados à luta pela Reforma Urbana. Logo no primeiro ano de funcionamento do ministério, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) formulou as bases normativas e institucionais de uma nova política de habitação. Dentre as propostas dessa política, estava a estruturação de um Sistema Nacional de Habitação, cuja versão inicial foi discutida e aprovada na nova arena participativa criada pelo ministério, a Conferência das Cidades, realizada naquele mesmo ano (Cardoso *et al.*, 2017).

Contudo, conteúdos defendidos pelos sujeitos ligados à Reforma Urbana contidos no Projeto Moradia, que embasou a plataforma de campanha, e também inseridos na proposta do Sistema Nacional de Habitação, foram efetivamente formalizados apenas em 2005, após mobilização e pressão de movimentos sociais urbanos e de luta pelo direito à moradia. Foi aprovado o projeto de lei para criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), específico para

³¹² Este item apresenta e discute o conjunto habitacional Cidade Jardim como uma das realizações do Estado no campo habitacional (e urbano) durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. Este conjunto habitacional, ainda em construção e com parte das obras paralisadas, é resultado do Programa Minha Casa Minha Vida. O objetivo não é produzir discussão aprofundada – e mesmo uma avaliação sistemática – sobre a ação realizada por esse programa, nem tampouco apresentar o universo de ações do programa em Fortaleza. Pretende-se, a partir desta experiência significativa, apresentar elementos explicativos dos (des) caminhos da habitação no ciclo institucional da Reforma Urbana.

financiar a produção de moradias e pauta histórica da luta pela Reforma Urbana. Também foram definidos por essa lei elementos institucionais para a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), distribuindo competências e atribuições entre os três níveis de governo, mas estabelecendo papel fundamental para os municípios na implementação das políticas habitacionais.

A partir de 2006, a política econômica conduzida pelo governo Lula sofreu inflexão, sendo adotadas estratégias econômicas mais intervencionistas e ocorrendo o progressivo aumento dos gastos públicos junto aos programas sociais e de transferência de renda (Carvalho, 2018), característica importante dos governos progressistas latinoamericanos. Foi nesse contexto que o governo Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento, conforme discutido no capítulo 3.1. Em paralelo ao lançamento do PAC, outras medidas econômicas foram implementadas buscando viabilizar um melhor desempenho da economia e um maior crescimento do PIB, aspectos que refletiram no incremento do crédito imobiliário (Rolnik, 2017). Outros aspectos que impactaram o cenário macroeconômico foram a adoção de programas de transferência de renda e da elevação real do valor do salário-mínimo, que reduziu os níveis de pobreza e de desigualdade, e a concentração e a reestruturação do setor imobiliário, iniciado em 2005 com a abertura de capital de construtoras e incorporadoras (Shimbo, 2010; Royer 2009).

Diante da crise financeira mundial de 2008, e seus potenciais efeitos sobre a economia brasileira, outras mudanças ocorreram nas políticas macroeconômica e social conduzidas pelo governo. A resposta estatal, buscando mitigar os efeitos internos da crise, foi a adoção de políticas keynesianas que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão, além da sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura através do PAC (Cardoso, 2013). No âmbito destas medidas, o destaque foi o lançamento em 2009 de um pacote de investimentos lançado para a área de habitação através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cujo objetivo era criar condições institucionais e financeiras de ampliar o mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários-mínimos (Santo Amore *et al.*, 2015).

AS CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O PMCMV buscou aquecer o setor imobiliário com a construção de novas unidades, a partir da oferta de subsídio direto, o que impactou a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil (Carvalho, 2018). Além dos subsídios, buscou-se também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias e, ao mesmo tempo, reduzir os juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aportava recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência (Santo Amore *et al.*, 2015). Desta forma,

buscou-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer o setor da construção civil, que crescia intensamente desde 2006, mas sofreu impactos da crise econômica³¹³.

O PMCMV foi elaborado em interlocução direta com o setor da construção civil e fortemente inspirado em experiências de políticas habitacionais chilena e mexicana (Cardoso *et al.*, 2017; Rolnik, 2017), consideradas referência para dinamizar a produção habitacional (Santo Amore *et al.*, 2015). O programa habitacional foi estruturado em três faixas de renda, sendo a Faixa 1 destinada a famílias com renda de até 3 salários mínimos, para as quais foram direcionados subsídios; e as faixas 2 e 3 para famílias de renda entre 3 a 6 e 6 a 10 salários mínimos, respectivamente. O desenho institucional adotado para o PMCMV, no qual o setor privado era protagonista, entrava em conflito com os princípios que definiram o SNHIS, que indicava papel estratégico do Estado na condução e na formatação das políticas habitacionais. O programa também se sobrepunha às propostas e formulações do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), finalizado no ano anterior à criação do PMCMV.

Um dos impactos imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional. Com o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar recursos em ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional. Com a consolidação do PMCMV, o FNHIS foi se tornando cada vez menos importante como fonte de recursos para ações habitacionais e, nesse cenário, PMCMV atingiu significativos impactos econômicos e contribuiu no enfrentamento das instabilidades geradas pela crise internacional. De forma complementar, teve também uma boa repercussão entre a população em geral, chegando a atingir níveis de reconhecimento e avaliação positiva semelhantes aos apresentados pelo Programa Bolsa Família, considerada a principal política social do governo federal petista (Cardoso *et al.*, 2017). O PMCMV também atendeu a demandas históricas do setor da construção civil e, com isso, ajudou a ampliar a coalizão empresarial que dava suporte ao governo (Klintowitz, 2015). Através da sua modalidade Entidades, conseguiu se articular aos interesses dos movimentos sociais de moradia.

O PMCMV passou a ocupar espaço privilegiado na agenda de políticas públicas dos governos locais, estaduais e municipais, apesar das inúmeras críticas feitas ao programa³¹⁴. Em sentido contrário aos conteúdos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e da Política Nacional de Habitação (PNH), que buscavam centralizar as ações no âmbito federal, os governos

³¹³ Argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado com o objetivo de impulsionar a economia através de efeitos multiplicadores e de ampliar o emprego para a população com baixa qualificação profissional.

³¹⁴ As críticas ao MCMV relacionam-se à falta de articulação com a política urbana; excessivo privilégio concedido ao setor privado; grande escala e precária inserção dos empreendimentos na malha urbana, baixa qualidade arquitetônica e construtiva das unidades, descontinuidade em relação ao SNHIS, perda do controle social sobre sua implementação, pouco acesso aos serviços públicos, padronização das unidades construídas e exíguo atendimento efetivo do déficit habitacional brasileiro, concentrado nas populações com mais baixa renda (Nunes *et al.*, 2015, (Bonduki, 2009; Cardoso, 2013; Cardoso *et al.*, 2011; Ferreira, 2012; Klintowitz, 2015; Krause *et al.*, 2013; Maricato, 2011). Segundo Maricato (2011, p. 43), com o PMCMV “[...] perdeu-se a possibilidade da mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade brasileira”.

locais passaram a viabilizar a execução do programa muito mais do que formular políticas habitacionais próprias (Rolnik *et al.*, 2014).

3.2.2 MCMV EM FORTALEZA

AS CARACTERÍSTICAS DO MCMV EM FORTALEZA

A produção habitacional do PMCMV em Fortaleza apresenta uma dinâmica que segue a conjuntura geral do programa, mas também apresenta particularidades locais. É possível observar dois momentos principais quanto à execução do programa na capital cearense, a partir sobretudo dos empreendimentos habitacionais resultantes, em especial aqueles voltados à Faixa 1. De 2009 até 2012, houve uma baixa participação do município na contratação de unidades habitacionais do PMCMV, quando comparados os números de empreendimentos contratados em outras capitais brasileiras. Pequeno e Freitas (2013) indicam que nesse período haviam sido contratadas 29.859 moradias na Região Metropolitana de Fortaleza, dos quais 83% estavam localizados nos municípios de Fortaleza, Maracanaú e Caucaia, onde estão historicamente situados conjuntos habitacionais para população de baixa renda, conforme discutido no capítulo 2.2. Em Fortaleza, até 2012 haviam sido contratadas 16.746 moradias, sendo 8.672 relativas à Faixa 1 e dentre as quais 5.536 unidades habitacionais eram de um só empreendimento, o residencial Cidade Jardim.

Pequeno e Freitas (2013), ao analisarem a distribuição espacial dessa produção no momento inicial do programa, apontam a concentração de empreendimento das Faixas 2 e 3 na capital, estando localizados sobretudo em bairros intermediários, localizados entre a região central e trechos periféricos. Já os empreendimentos do PMCMV enquadrados na Faixa 1 foram implantados em trechos periféricos de Fortaleza e também nos municípios conurbados à capital, concentrados na porção sudoeste do território metropolitano. A distribuição espacial dos empreendimentos nessa fase inicial indica a ocorrência de empreendimentos residenciais isolados, resultado das limitações impostas pelas normativas do programa em restringir contratos inferiores a 500 moradias, quando alguns resíduos de terra urbana não construídos ainda foram aproveitados (Pequeno e Rosa, 2016). Apesar disso, também são observados residenciais contíguos em trechos periféricos, resultado da estratégia de redução dos custos e aumento do lucro por parte dos construtores.

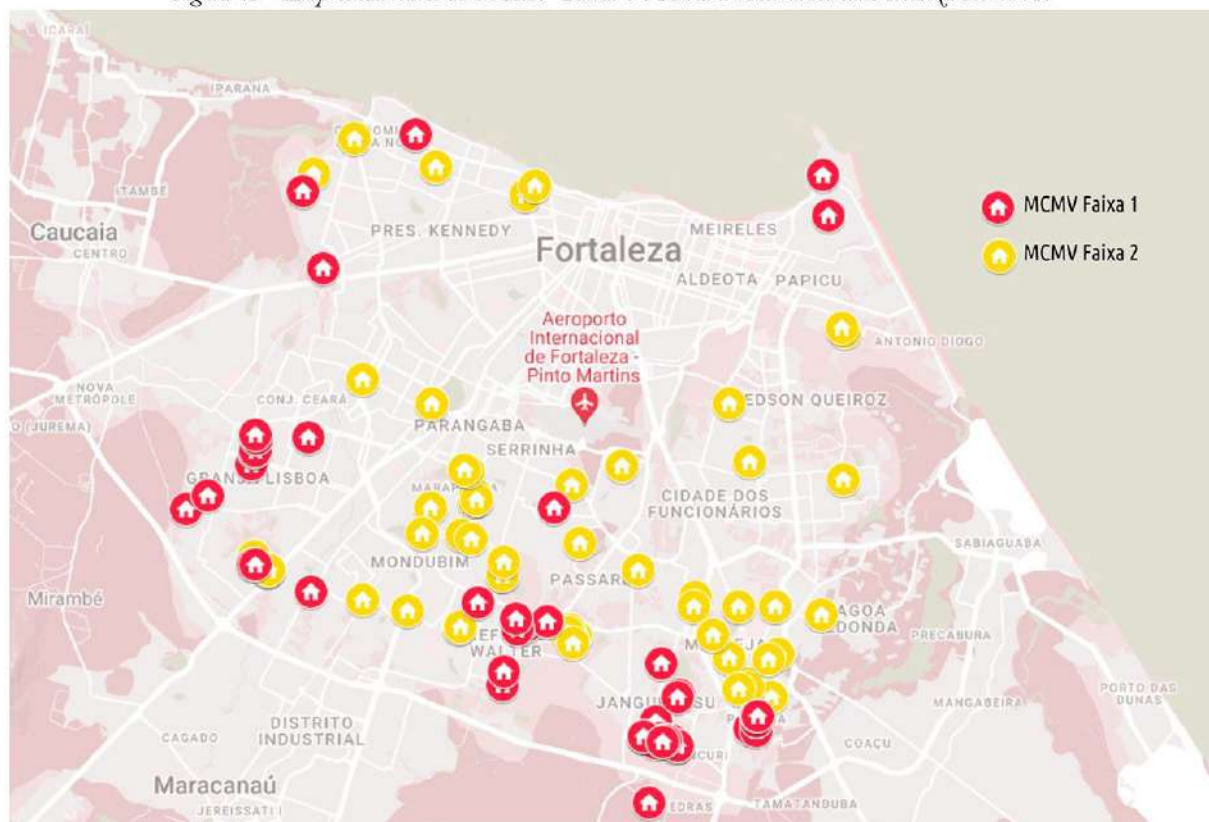
A partir da segunda fase do PMCMV, com a flexibilização das normativas buscando incentivar a produção, resultou em contratos que contemplaram empreendimentos de maior porte. No caso específico de Fortaleza, houve uma convergência de interesses entre os governos municipal e estadual e os construtores. Enquanto estes buscavam ampliar os lucros diante da produção em maior escala, com empreendimentos que ultrapassaram as milhares de moradias, os governos locais buscavam acelerar a produção de moradias de modo a atender as demandas represadas. Até 2012, a Habitafor, mesmo possuindo cadastro próprio que indicava déficit habitacional superior a

100 mil moradias na cidade, só tinha executado cinco pequenos empreendimentos pelo PMCMV. Já o governo estadual, passou a direcionar recursos do programa para a construção de grandes empreendimentos visando atender as elevadas demandas por moradia decorrentes das remoções resultantes dos projetos de infraestrutura viária, de mobilidade e de urbanização. Com esse incremento, até 2015 haviam sido contratadas 25.760 moradias em empreendimentos da Faixa 1 do programa.

A PRODUÇÃO HABITACIONAL DO PMCMV NA FAIXA EM FORTALEZA

Conforme mencionado, até 2012, a Prefeitura Municipal de Fortaleza havia contratado apenas cinco conjuntos habitacionais dentro da faixa do programa habitacional voltada para população de baixa renda, dentre os quais o Monte Líbano, no bairro José Walter, com 256 moradias; o Independência, na Granja Lisboa, com 168 unidades habitacionais; e São Bernardo, no Itaperi, com 180 moradias. As mudanças normativas da fase 2 do programa e o alinhamento político-partidário entre os governos estadual e municipal mudaram a dinâmica de produção de empreendimentos do PMCMV voltados para a população de baixa renda na capital cearense.

Figura 45 - Empreendimentos do MCMV Faixa 1 e Faixa 2 construídos em Fortaleza até 2018.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Destacam-se quatro grandes conjuntos, localizados na Frente de Expansão Sul (Nascimento, 2018), e que totalizam 19.488 unidades. São eles: o Cidade Jardim 1, o Cidade Jardim 2, o Luiz

Gonzaga e o José Euclides Ferreira Gomes. Este último, com 1.760 unidades, corresponde a empreendimento inserido na modalidade ‘Entidades’ do PMCMV. Dada a proximidade política entre os dois governos locais durante o ciclo institucional da Reforma Urbana, houve acordo para construção de empreendimentos em parceria, como no caso do Cidade Jardim 2 e do José Euclides Ferreira Gomes, com módulos que correspondem a quadras e blocos de apartamentos funcionando como unidades contratuais destinadas a demandas de cada um das esferas governamentais.

Dados de 2017 indicavam que 25.595 moradias haviam sido construídas em Fortaleza com recursos do PMCMV. Desse montante, 3.587 foram destinados a demandas de obras de urbanização de assentamentos precários do PAC, como 614 moradias para o projeto Vila do Mar, 1.080 habitações para o projeto Dendê e 1.111 apartamentos para o projeto Aldeia da Praia, no Serviluz, com a construção do residencial Alto da Paz, que também atende a demanda das obras do VLT (Pequeno *et al.*, 2021). Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, antecessor do recriado Ministério das Cidades, até 2018 foram contratadas 38.450 moradias pelo Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza, das quais 28.136 referem-se a unidades habitacionais inseridas na Faixa 1 do programa.

3.2.3 CIDADE JARDIM

AS ORIGENS DO EMPREENDIMENTO

O conjunto habitacional Cidade Jardim é a maior obra do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza³¹⁵. Está localizado em trecho periférico, entre a avenida Presidente Costa e Silva (também chamada avenida Perimetral) e o Quarto Anel Viário, rodovia que parcialmente coincide com o limite político-administrativo do município. É um dos mais recentes empreendimentos habitacionais voltados para população de baixa renda instalado na frente de expansão sul (Nascimento, 2018). Chamado Cidade Jardim, compreende um grande complexo habitacional dividido em duas partes separadas espacial e temporalmente. Na realidade, trata-se de dois empreendimentos habitacionais diferentes, construídos e entregues em várias etapas: o Cidade Jardim 1 e o Cidade Jardim 2³¹⁶. Além do mesmo nome, por serem próximos e apresentarem

³¹⁵ Manchete de reportagem do jornal Diário do Nordeste, de 8 de Dezembro de 2012 trazia que “Estado terá maior contrato do MCMV no NE”, informando que “[...] depois de amargar um péssimo índice de aplicação da primeira fase do programa federal de habitação popular Minha Casa, Minha Vida (MCMV) no Ceará, o governo do Estado deve assinar [...] o maior contrato para a construção de casas direcionadas à população de baixa renda de toda a região Nordeste”.

³¹⁶ No lançamento do Cidade Jardim 2, em 2013, a Prefeitura Municipal de Fortaleza afirmou ser esta a segunda etapa do conjunto e que se tratava do maior empreendimento do Minha Casa Minha Vida no Brasil em número de unidades habitacionais, se somadas as moradias dos dois empreendimentos. Em 2015, os governos estadual e municipal também anunciaram a construção do residencial Luiz Gonzaga como sendo ‘o maior empreendimento do Minha Casa Minha Vida - Entidades do Brasil’, com 3.520 moradias, sendo metade destinada à demanda habitacional apresentada por cada uma das esferas de governo local. Esse empreendimento foi executado pela mesma construtora do Cidade Jardim 1 em parceria com a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza e as ONG Cearah Periferia e Habitat para a Humanidade.

características semelhantes, têm sido referenciados apenas como residencial ou conjunto Cidade Jardim. Somados, os dois empreendimentos compõem um complexo habitacional com 11.504 apartamentos.

Figura 46 - Composição de fotos aéreas das glebas ocupadas pelo Cidade Jardim em 2009 e em 2022.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagens do Google Earth.

Este conjunto habitacional foi implantado em trechos de uma grande gleba não parcelada de aproximadamente seiscentos hectares e originalmente de propriedade da família Montenegro³¹⁷. Pela sua dimensão e localização, a gleba possuía limitações quanto à sua ocupação³¹⁸. Ela é atravessada por linhas de transmissão da Companhia Hidroelétrica do São Francisco e por áreas de preservação de alguns elementos hídricos, compondo amplos trechos não edificáveis. Conforme o zoneamento do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, o terreno está inserido em Zona de Ocupação Restrita (ZOR)³¹⁹, cuja diretriz é o desestímulo ao adensamento, devido a ausência de serviços urbanos e infraestrutura, e em trechos do zoneamento ambiental, nas Zona de Preservação Ambiental tipo 1 (ZPA1) e na Zona de Recuperação Ambiental (ZRA), indicando restrição total ou parcial à edificação, respectivamente³²⁰.

³¹⁷ Tradicional grupo empresarial local detentor de grandes porções de terra em Fortaleza.

³¹⁸ Aldigueri (2017) afirma que apenas 43% da área da gleba inicial poderia ser edificada, segundo os parâmetros urbanísticos da época.

³¹⁹ Segundo o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, a Zona de Ocupação Restrita (ZOR) “[...] caracteriza-se pela ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados”. Os objetivos da ZOR são: “[...] inibir, controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais; [...] implantar ou complementar a infraestrutura básica apenas nas áreas ocupadas; [...] conter a expansão e a ocupação urbanas”.

³²⁰ De acordo com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, a ZPA1 corresponde à Faixa de Preservação Permanente dos Recursos Hídricos, onde “[...] não será permitido o parcelamento do solo”. Já a ZRA compreende “[...] áreas parcialmente ocupadas e com

Antes de abrigar um conjunto habitacional para população de baixa renda inserido no Programa Minha Casa Minha Vida, o destino da gleba seria a implantação de um empreendimento residencial para população com faixa de renda média, entre 3 e 6 salários mínimos (Entrevistado A, 2022, informação verbal)³²¹. Na região da gleba, os terrenos e imóveis possuíam preços mais baixos do que onde tradicionalmente o setor imobiliário de Fortaleza atuou e isso resultou na ampliação da produção de mercado para o segmento econômico, com transformações no mercado fundiário naquele setor. O empreendimento foi concebido ainda antes do lançamento do PMCMV e correspondia a um ‘bairro planejado’, nos moldes de outros desenvolvidos na região³²². A proposta inicial de incorporação foi desenvolvida por uma empresa construtora local³²³, responsável pelo projeto do empreendimento, pela implantação de infraestrutura e pela comercialização de quadras para incorporadoras ou construtoras construírem edificações. O movimento de abertura de capital na bolsa de valores de grandes incorporadoras atraiu interesse de empresas de abrangência nacional pelo empreendimento³²⁴. Contudo, após a crise econômica de 2008, o negócio recuou (Entrevistado A, 2022, informação verbal).

A LUTA PELA MORADIA E A ATUAÇÃO ESTATAL

Dois elementos ajudam a explicar a mudança de rumo da gleba que tornou-se o residencial Cidade Jardim. Em 2010, um ano após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, ocorreu uma ocupação urbana nas ‘terras dos Montenegro’³²⁵ localizadas no sítio São Jorge, no bairro José Walter, por grupos vinculados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e ao Movimento de Conselhos Populares (MCP)³²⁶. Em resposta à demanda por moradia,

atributos ambientais relevantes que sofreram processo de degradação, e tem como objetivo básico proteger a diversidade ecológica, disciplinar os processos de ocupação do solo, recuperar o ambiente natural degradado e assegurar a estabilidade do uso dos recursos naturais, buscando o equilíbrio socioambiental”.

³²¹ A pessoa entrevistada optou por não ser identificada e assim será referenciada apenas como ‘Entrevistado A’.

³²² Um dos exemplos é o ‘Bairro Novo’, empreendimento residencial localizado no bairro Pedras e que seria lançado em 2008 por uma *joint venture* entre as empresas Gafisa e Odebrecht, mas que posteriormente foi assumida apenas pela segunda. Neste empreendimento, a Odebrecht inaugurou a tecnologia de construção de paredes de concreto no Ceará, método que posteriormente foi utilizado pela construtora Fujita no Cidade Jardim (Entrevistado A, 2022, informação verbal).

³²³ A concepção e incorporação do empreendimento foi realizada pela Construtora LM, de propriedade de Ivan Martins. O nome do empreendimento e o desenho urbano que permanece indicam resquícios da proposta original.

³²⁴ Aldigueri (2017) indica que as construtoras Chemin, Cyrela e Gafisa manifestaram interesse e firmaram contrato com a incorporadora.

³²⁵ Viana (2018) indica que essa denominação identifica as demarcações de grandes propriedades da família Montenegro em Fortaleza, de territórios grilados no passado e que atualmente são instrumentos de especulação no mercado imobiliário. Esse grupo familiar é proprietário da Construtora e Imobiliária Montenegro.

³²⁶ Viana (2018) descreve que, a partir de 2005, com a eleição de Luizianne Lins, militantes desses movimentos passaram a ser requisitados pelo poder municipal para assumir cargos em secretarias e outros órgãos, inclusive na então recém-criada Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Isso gerou discordâncias e disputas entre os militantes de base dos movimentos populares e aqueles que entraram na institucionalidade, exemplo local de movimento que foi discutido no item 1.3 do capítulo 1 desta tese. Parte da militância do MCP se articulou na corrente política Unidade Classista e junto ao Partido Comunista Brasileiro, em articulação com o MST para o fortalecimento da agenda política desses movimentos, em especial, a Comuna 17 de Abril. A atuação em conjunto do MST e do MCP aproximou as bandeiras de lutas pela reforma agrária e pela moradia popular.

mas também diante de divergências político-partidárias entre esses movimentos e a gestão municipal petista e como estratégia de pressão para conquista de moradias pelo então recém-lançado PMCMV³²⁷, surgiu a Ocupação Comuna 17 de Abril, inicialmente com 400 famílias, mas que posteriormente chegou a ser ampliado para aproximadamente 1000. A ocupação resultou em abertura de negociação com o governo estadual que, posteriormente, ao decidir realizar a construção do conjunto, destinou as primeiras moradias para os moradores da ocupação³²⁸. Neste diálogo com o poder público e os proprietários da terra, foi firmado acordo onde o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) e o MCP não ocupariam outra área do Cidade Jardim ou pertencente à empresa originalmente proprietária do terreno, em troca das unidades habitacionais (Ferreira, 2022, informação verbal). A ocupação foi desfeita em 2014, quando foram entregues as primeiras moradias do conjunto.

Figura 47 - Início da ocupação Comuna 17 de Abril.



Fonte: acervo do Movimento dos Conselhos Populares.

O outro elemento que explica a construção do Cidade Jardim diz respeito à conjuntura sócio-política local. O estado do Ceará de maneira geral, e Fortaleza em especial, produziu poucas

³²⁷ Notícia veiculada em 17 de julho de 2010, na página do MST, reportou que “[...] mais de 1.000 trabalhadores e trabalhadoras organizados pelo Movimento dos Conselhos Populares (MCP) e pelo MST, que fazem parte da Comuna da Terra 17 de Abril, localizada no Bairro José Walter, ocuparam a Secretaria de Cidades do Governo do Ceará. O MST e MCP reivindicam o assentamento imediato das famílias que ocupam uma área improdutiva, de mais de 700 hectares, além de construção de moradias. [...] Os trabalhadores pedem para ser recebidos pelo governador do Estado Cid Gomes e pela Secretaria das Cidades, para que seja resolvida a situação das famílias que estão acampadas há mais de três meses”.

³²⁸ Sobre a ocupação do terreno, Ferreira (2022, informação verbal), em depoimento ao autor, afirma que “[...] essa minha ida pra lá foi a luta que teve da comuna né, que foi a luta, a maior luta que teve no maior latifúndio urbano da época aqui em Fortaleza, que foi com o pessoal do MCP, do MST, da Unidade Classista. [...] Foi organizado pelo Movimento dos Conselhos Populares e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, na época, e junto também um pessoal que logo foi pra Unidade Classista. E lá eles entraram com quatrocentas famílias que já vinham se organizando há muito tempo desde o período da Luizianne, né? E aí nunca teve conquistas massivas naquele período. E aí acabou que ficou pra quando iniciou o Minha Casa Minha Vida [...]. Eles ocuparam de madrugada, mais ou menos, quatrocentas, passou pra mais de mil famílias no mesmo dia, né? [...] Foi um processo muito massivo, muito problemático também, né?”.

unidades do Minha Casa Minha Vida voltadas para população de baixa renda na sua fase inicial³²⁹, condição explicada pela postura de dois agentes importantes na execução daquele programa: o Estado e o setor imobiliário. Este, representado pelas empresas construtoras, justificava que a atuação na Faixa 1 era menos atraente e reduzia a potencial margem de lucro por dois fatores principais: o valor de aquisição de terrenos dotados de infraestrutura – um dos requisitos fundamentais para aprovação junto ao agente financeiro – e o limite restritivo de unidades habitacionais por empreendimento. Sobre a baixa produção no momento inicial do programa na capital cearense, Pequeno (2013, p. 11) argumenta que estaria na “[...] *questão fundiária a explicação para o resultado insatisfatório do programa em Fortaleza. Da parte dos construtores, a justificativa é a de que os terrenos dotados dos serviços urbanos requeridos pelo programa localizam-se apenas em áreas valorizadas cujo preço inviabiliza a produção de uma unidade habitacional nos limites estabelecidos pelo PMCMV*”.

Quanto aos agentes estatais, naquele momento havia um direcionamento das ações de provisão habitacional para assentamentos precários localizados em áreas de risco, tanto por parte do executivo municipal quanto do estadual. Contudo, diante das dificuldades apontadas pelos agentes privados em construir empreendimentos do PMCMV para população de baixa renda e considerando os volumosos recursos federais disponíveis pelo programa que não estavam sendo aplicados; o governo estadual passou a ter uma atuação mais direta na implementação do programa a partir de 2011, quando o PMCMV já estava na sua Fase 2. Mudando o rumo de suas ações, a Secretaria das Cidades buscou formas de viabilizar a implementação do programa que, na sequência, passou a ser a sua principal linha de ação no setor habitacional.

Mudanças institucionais e nas diretrizes do programa na Fase 2 do PMCMV também influenciaram a mudança de postura da Secretaria das Cidades. Houve aumento do teto de valor para a unidade habitacional e a permissão que outras esferas do governo aportassem recursos adicionais para viabilização dos empreendimentos, tanto na habitação quanto na infraestrutura. Ademais, houve a liberação da restrição do reduzido número de unidades por empreendimento, decorrente da pressão do governos locais em destravar a potencial produção em larga escala, e do setor imobiliário, em maximizar a lucratividade dos empreendimentos³³⁰. Essa conjunção de interesses levou à criação de um comitê interinstitucional, composto por representantes dos diversos agentes envolvidos na produção de moradias pelo PMCMV, dentre os quais a própria construtora que executou o conjunto³³¹. Foi diante dessa conjuntura que o governo estadual – em

³²⁹ Nos três primeiros anos do PMCMV, haviam sido contratadas em Fortaleza somente 2.896 moradias para Faixa 1, quantidade superada apenas com a construção do Cidade Jardim 1.

³³⁰ Aldigueri (2017, p. 247) argumenta que “[...] *a implantação de empreendimentos de segmento econômico em regiões com essas características (terrenos mais baratos em decorrência de características como distância, pouca infraestrutura, presença de áreas de preservação e com entorno com edificações menos valorizadas, baixa produção imobiliária de mercado), somada a grande escala do empreendimento, apresentam-se como estratégia de possibilitar ao incorporador conseguir superar o lucro médio e alcançar um lucro extraordinário*”.

³³¹ Faziam parte deste comitê a Secretaria das Cidades, os agentes financeiros públicos que financiaram o PMCMV (CEF e Banco do Brasil), as concessionárias de serviços públicos e o setor da construção civil, representado pelo Sinduscon-CE. Um dos agentes que participaram ativamente foi justamente a Fujita Engenharia, construtora responsável pela execução do Cidade Jardim. A Fujita foi fundada por herdeiros do proprietário da antiga Construtora Estrela, que construiu conjuntos habitacionais financiados pelo BNH em municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, como o Nova Metrópole, em Caucaia, e Jereissati, em Maracanaú.

um primeiro momento, depois contando com a participação do executivo municipal – e agentes do setor imobiliário executaram o Cidade Jardim.

CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO

O conjunto habitacional Cidade Jardim 1 ocupa uma gleba de 78,3 hectares às margens da avenida Perimetral, do conjunto habitacional José Walter e de linhas de transmissão da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf). As obras desse residencial iniciaram em 2012 e as primeiras unidades foram entregues em 2014. A previsão era de serem construídas um total de 5.536 unidades habitacionais, mas parte das obras está paralisada e cerca de 3.300 unidades estão inacabadas. São moradias do tipo apartamento, cada uma com 43,3 metros quadrados de área construída, distribuídas em 16 quadras de tamanhos variáveis e que abrigam 346 blocos de quatro andares. Além das moradias, o projeto também inclui a urbanização das margens da lagoa Aldeia Velha – elemento hídrico no entorno do qual se deu a implantação do empreendimento – e a construção de áreas de lazer e equipamentos de uso coletivo distribuídos nas quadras³³².

Figura 48 - Planta de implantação do Cidade Jardim 1.



Fonte: acervo técnico da Fujita Engenharia.

³³² Nas quadras e em outros espaços livres do residencial, foram construídos campos de futebol, quadras esportivas, *playgrounds*, salões de festa e pista de skate, além de estacionamentos para aproximadamente 2 mil veículos. Não foram previstas no projeto áreas comerciais, levando moradores a adaptarem unidades habitacionais ou ocuparem de forma improvisada as lixeiras coletivas disponíveis em cada quadra como espaço para venda de mercadorias ou prestação de serviços.

O empreendimento, construído com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, foi executado pela Fujita Engenharia, através de cinco contratos celebrados entre a empresa, a Caixa Econômica Federal e a Secretaria das Cidades. Cada um dos contratos corresponde a um módulo em que o conjunto foi dividido. Inicialmente, havia a intenção de que cada um deles fosse executado por uma construtora diferente, mas a Fujita ficou responsável por toda a obra. Além das mudanças normativas que permitiram a construção de empreendimentos maiores pela mesma empresa, como mencionadas anteriormente, isso ocorreu pela atuação da construtora junto ao Sinduscon e da proximidade deste junto aos governos locais, mas também pela proposta de sistema construtivo apresentado como solução para a construção das milhares de unidades habitacionais em tempo reduzido: paredes de concreto³³³. Segundo Entrevistado A (2022, informação verbal), em alguns momentos foram concretadas paredes que somadas equivalem a mais de vinte unidades habitacionais por dia. O uso desse sistema construtivo, que impôs extrema padronização e a inflexibilidade do projeto, foi a estratégia adotada para cumprir a exigência política e econômica de conclusão da obra dentro do prazo de 24 meses³³⁴.

Outro aspecto do Cidade Jardim é a existência de terrenos não ocupados e distribuídos ao longo do conjunto. Parte deles são áreas destinadas às áreas verdes e institucionais, algumas das quais foram deixadas em trechos abaixo ou próximos às linhas de transmissão de energia da Chesf (Entrevistado A, 2022, informação verbal). Outra parte desses terrenos o projeto do empreendimento destinou como lotes ou quadras privados, pertencentes aos proprietários originais da gleba e que seriam comercializados posteriormente, a princípio com uso comercial. Somados, os 10 terrenos totalizam uma área de 11,5 hectares. Aldigueri (2017) levanta a possibilidade desses terrenos serem comercializados com outros empreendedores como forma de compensar a impossibilidade de se comercializar as unidades produzidas por valores mais altos diante do limite financeiro estipulado pelo PMCMV. Desde a entrega das primeiras unidades habitacionais, essas quadras permaneceram vazias.

O conjunto habitacional Cidade Jardim 2 ocupa uma gleba de 77,7 hectares localizada mais ao sul, nas proximidades da rodovia Quarto Anel Viário. É composto por 5.968 moradias. Suas

³³³ Em depoimento ao autor, Entrevistado A (2022, informação verbal) descreve assim essa escolha: “[...] inicialmente a ideia era ter a Fujita e outras construtoras pegando cada condomínio daquele e acabou que por negociações lá dentro deles mesmo a Fujita conseguiu fazer ela abarcar toda a obra. Na época, o Sinduscon não gostou muito, mas foi algo que até pela condição de comprar as formas, de ter acreditado no projeto... Era uma coisa que a própria Caixa batia muito nisso, não queria aprovar o projeto das cinco mil unidades. Eles não queriam passar tudo para uma única construtora. Eles tinham esse receio da construtora não apresentar poder de concluir a obra. E foi provado, pelo menos na época, que a Fujita teria sim condições técnicas e financeiras de fazer toda a obra. E condições políticas também. A tendência era de cada construtora pegar um módulo desse, mas acabou que a Fujita conseguiu. De forma com as conversas políticas e apresentando os seus trabalhos também dizer: ‘olha, eu montei todo o projeto, eu tenho tudo planejado, já sei como vou fazer e tá aqui e eu quero fazer obra’. Foi lá e conseguiram aprovar essa obra no prazo de dois anos. Eu acho que a grande vantagem que a Fujita teve foi exatamente apresentar que ela ia fazer os cinco módulos. Ela assumiu um compromisso com o governo que ia comprar mais formas, que ia fazer valer a obra, usar uma metodologia nova de parede de concreto que dá pra fazer a obra um pouco mais rápida. E com isso eles conseguiram, dizendo que iam fazer em dois anos e isso politicamente era muito bom pras associações governamentais”.

³³⁴ Entrevistado A (2022, informação verbal) descreve assim as circunstâncias de escolha do uso dessa tecnologia construtiva: “[...] a empresa foi conseguindo explicar, eles aceitando algumas coisas, até chegar um momento político que tinha que aprovar, tinha que liberar orçamento, aí solton. Teve uma certa pressão com a Caixa para que essa tecnologia fosse aprovada. Porque, assim, era a única tecnologia que dava condições de ter essas cinco mil unidades em dois anos. E aqui o Governo do Estado do Ceará estava atrasado em relação a construções habitacionais. Era um dos últimos estados do país com construções habitacionais”.

obras foram iniciadas em 2016 e as primeiras moradias foram entregues em 2018, sendo o conjunto finalizado em 2019. Apresenta praticamente as mesmas características do Cidade Jardim 1, sendo as principais diferenças que o conjunto atende às demandas habitacionais do município e do estado e que o empreendimento foi executado por outra construtora – a Direcional Engenharia que, assim como a Fujita, também executou o conjunto sozinha. O conjunto também foi dividido em módulos, um com 4.976 moradias e outro com 992 apartamentos.

A ORIGEM DOS MORADORES

Conforme já mencionado, os dois empreendimentos que compõem o Cidade Jardim atenderam a demandas habitacionais dos governos estadual e municipal. Ele é, assim como o conjunto Luiz Gonzaga³³⁵, a materialização do paralelismo institucional que caracterizou a produção habitacional em Fortaleza durante o ciclo institucional da Reforma Urbana, conforme discutido no capítulo 2 desta tese³³⁶. As mudanças realizadas no âmbito do PMCMV na transição entre as duas fases, a serem abordadas adiante, tornaram o programa mais atrativo não apenas para as construtoras, mas também para os entes públicos na esfera estadual. De acordo com Marques (2019, informação verbal), houve uma negociação entre a prefeitura e o governo do estado para compartilhamento das unidades, cada um entrando com um aporte próprio para determinados módulos dos empreendimentos³³⁷. No entanto, há diferenças na forma como cada um dos governos locais direcionou as moradias.

A Secretaria das Cidades destinou unidades habitacionais no Cidade Jardim para atender demandas específicas de diversos projetos e programas urbanos realizados no âmbito do governo estadual e que geraram remoções de famílias, além de demandas reivindicadas por movimentos sociais. Essa postura, que se diferencia da adotada pela prefeitura, resultou do interesse do governo estadual em – ao aportar recursos e atuar no MCMV – garantir que ele próprio indicasse as famílias que receberiam as unidades habitacionais³³⁸, enquanto os municípios deveriam realizar cadastros para o levantamento de uma ‘demanda aberta’, conforme normativas federais. Dentre as demandas habitacionais atendidas pela Secretaria das Cidades, destacam-se as decorrentes de projetos de mobilidade urbana, como o VLT, e da urbanização de assentamentos precários, como o Vila do Mar, o Dendê e as áreas de risco nas margens dos rios Cocó e Maranguapinho. Por

³³⁵ Este conjunto possui 3.520 apartamentos, sendo metade destinada a cada uma das esferas de governos locais.

³³⁶ Ainda que seja observado o protagonismo e uma maior participação do governo estadual na implementação do conjunto.

³³⁷ No ano de lançamento do Cidade Jardim, havia um alinhamento político-partidário entre os três níveis de governo, o que explica em parte a parceria realizada entre prefeitura e governo do estado em relação à atuação conjunta no empreendimento. A experiência iniciada a partir do Cidade Jardim possibilitou que outras ações em conjunto ocorressem no âmbito do PMCMV. Em alguns empreendimentos contratados pelo governo estadual através do PMCMV em Fortaleza, a Habitafor solicitou parte das moradias para atender seu cadastro do déficit habitacional. Isso foi observado nos empreendimentos Aldacir Barbosa e Alto da Paz II, executados pela prefeitura mas com parte das unidades atendendo à demanda de remoções do VLT, obra conduzida pelo governo estadual.

³³⁸ Esta postura diverge das diretrizes e recomendações formuladas no Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Ceará (PEHIS-CE), que trazia uma hierarquização de demandas classificadas por municípios e por prioridades.

exemplo, 352 famílias que moravam nos trechos II e III da obra do Maranguapinho foram reassentadas em apartamentos do Cidade Jardim 1.

Figura 49 - Vista aérea do conjunto Cidade Jardim 1.



Fonte: acervo do autor.

Figura 50 - Vista aérea do conjunto Cidade Jardim 1.



Fonte: acervo do autor.

A prefeitura destinou moradias do conjunto Cidade Jardim para atender demandas do seu cadastro próprio de déficit habitacional municipal, elaborado pela Habitafor. Dessa maneira, uma parte das moradias do empreendimento foi direcionada para uma ‘demanda aberta’ selecionada

por sorteio público³³⁹ e obedecendo às normativas federais, diferente do estado que atendia ‘demandas fechadas’. No caso do Cidade Jardim 2, por exemplo, 2.576 das 4.976 unidades habitacionais do módulo 1 ficaram com o município e o restante com o governo estadual. Já o módulo deste mesmo empreendimento, que possui 992 unidades habitacionais, foi todo destinado a atender à demanda municipal. A quantidade de habitações contratadas nesse empreendimento representa uma mudança de postura da prefeitura em relação ao PMCMV. Até então, a Habitafor encontrava dificuldades em atender a demanda levantada no cadastro municipal pelo reduzido número de empreendimentos contratados na fase inicial do programa. A partir do Cidade Jardim, da mesma forma que o governo estadual, o executivo municipal optou por realizar mais ações junto ao PMCMV. Assim, o programa assumiu o protagonismo da política habitacional municipal, sobretudo pelo volume de recursos utilizado, ainda que a produção de novas moradias tenha sido apenas uma de suas linhas de atuação.

3.2.4 CIDADE JARDIM E OS (DES)CAMINHOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

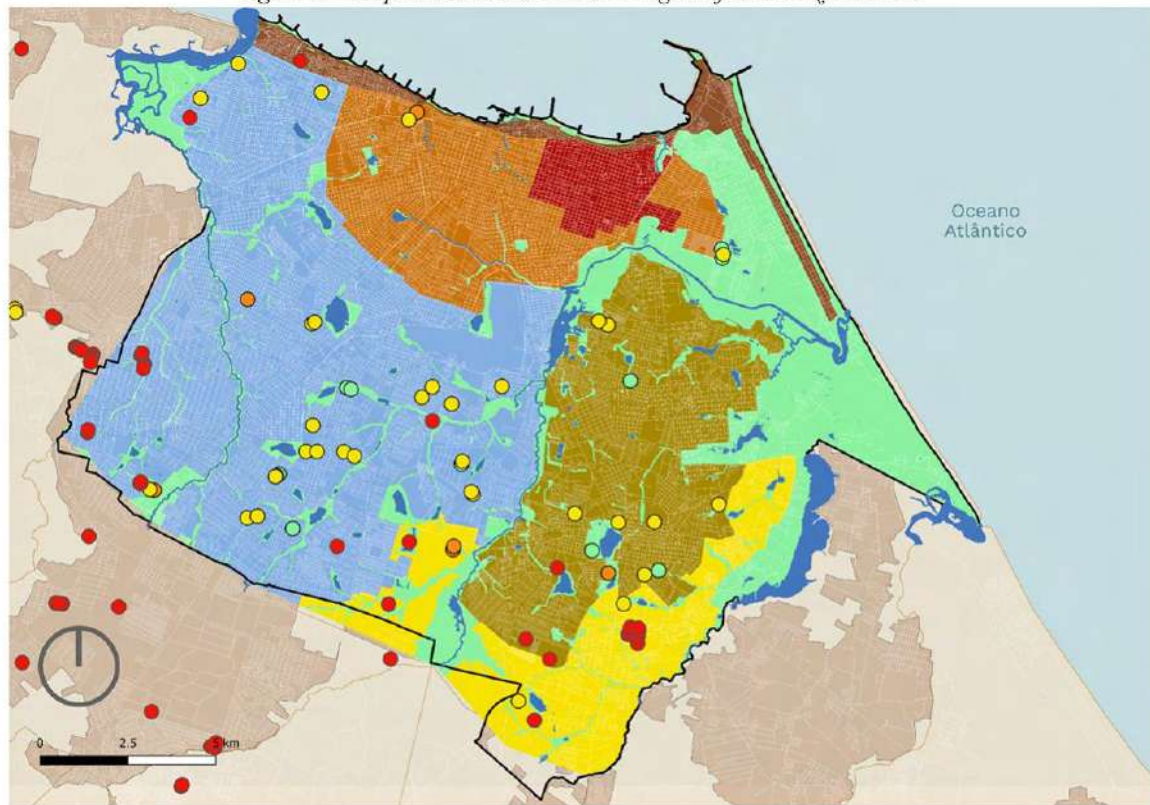
A produção em massa de moradias para população de baixa renda, como ocorreu no Cidade Jardim, a partir da utilização de uma grande gleba periférica historicamente reservada à especulação imobiliária, permite analisar os (des)caminhos das políticas habitacionais em Fortaleza no ciclo institucional da Reforma Urbana enquanto expressão da Estratégia Democrática e Popular nas cidades. Simbólica e não casualmente, este empreendimento está localizado em trecho próximo à avenida Perimetral, importante eixo viário da cidade no qual, desde os anos 1950 e ao longo de suas margens, foram construídos vários empreendimentos habitacionais produzidos pelo Estado e voltados para a população de baixa renda. Um destes empreendimentos é o conjunto José Walter que, com 4.774 unidades residenciais, foi considerado um dos maiores conjuntos habitacionais da América Latina quando do início de sua construção no final da década de 1960 (Máximo, 2019). Contudo, não é apenas a contiguidade espacial que aproxima aqueles dois conjuntos. Distribuídas em blocos de apartamentos de quatro pavimentos, a configuração morfológica do Cidade Jardim lembra os grandes conjuntos habitacionais produzidos através do Banco Nacional da Habitação, durante a ditadura empresarial-militar.

O Cidade Jardim repetiu a histórica produção de grandes conjuntos habitacionais na periferia de Fortaleza, correspondendo a um ponto de inflexão entre as duas fases iniciais do Programa Minha Casa Minha Vida. Se num primeiro momento houve preocupação em regular a dimensão e o porte dos empreendimentos, de forma a reduzir a tendência de concentração e de construção de residenciais de maior porte, a flexibilização dessas regras resultou na possibilidade de construção de grandes conjuntos habitacionais, como ocorreu com vários conjuntos em Fortaleza dentre os quais o maior é o Cidade Jardim. A construção do residencial está associada à convergência de interesses de agentes públicos e privados em um momento particular marcado

³³⁹ A origem das famílias provém de diversos bairros de Fortaleza (ver Figura 54).

pela implantação de grandes projetos urbanos na capital, como as obras relacionadas à Copa do Mundo de 2014, o que gerou demandas decorrentes de remoções para além das existentes, vinculadas às grandes obras viárias e do PAC-UAP. Houve ainda a pressão de movimentos sociais de moradia, o incremento de recursos destinados à obras do PMCMV, a dinamização do setor imobiliário e ainda as articulações e alinhamentos político-partidários.

Figura 51 - Empreendimentos do PMCMV segundo faixas e o zoneamento.



LEGENDA

Macrozoneamento PDP 2009

- Macrozoneamento Ambiental
- Zona de Orla
- Zona de Ocupação Consolidada
- Zona de Ocupação Moderada
- Zona de Ocupação Preferencial
- Zona de Ocupação Restrita
- Zona de Requalificação Urbana

Empreendimentos Minha Casa Minha Vida

- Faixa 1
- Faixa 2
- Faixa 2 e 3
- Faixa 3
- Recursos Hidricos
- Mancha Urbana

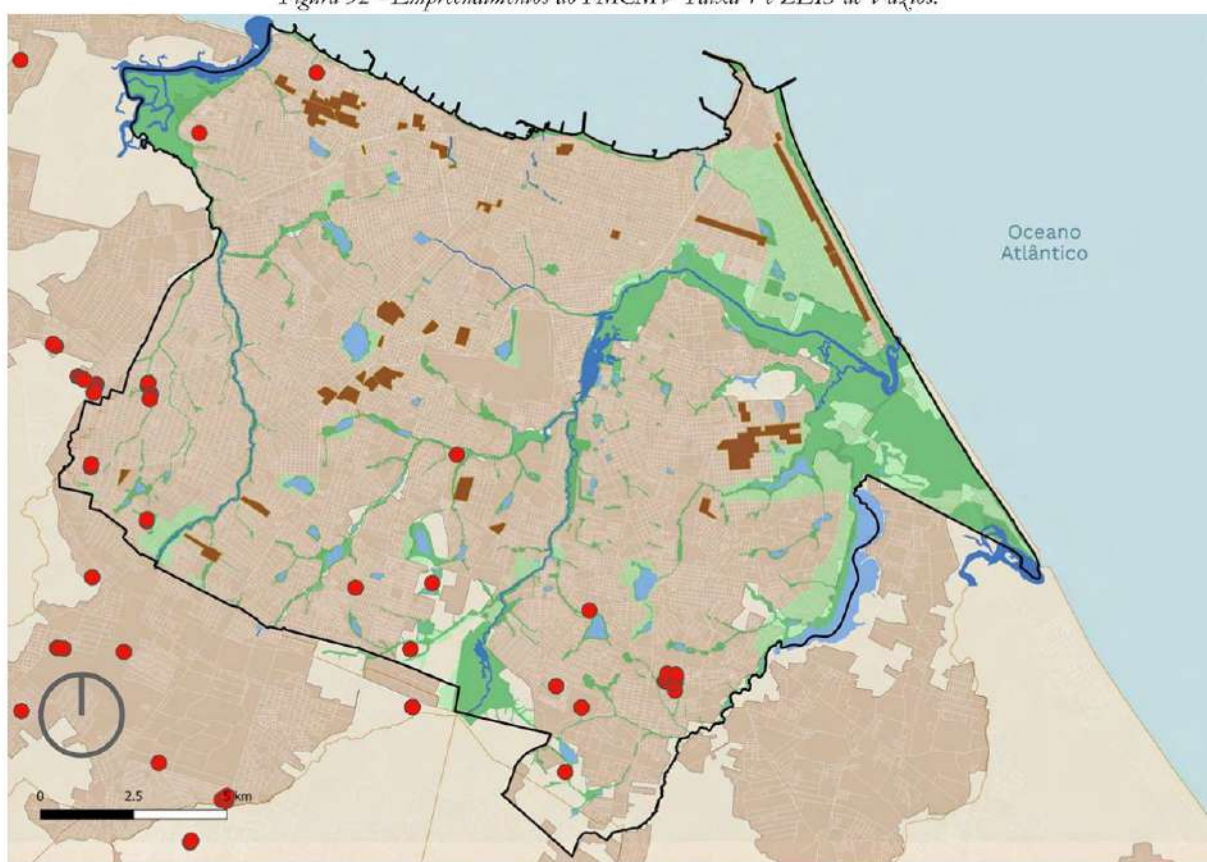
- Eixos Viários
- Limites Fortaleza
- Limites RMF

Fonte: elaborado pelo autor a partir de base de dados do Lebab/UFC e do plano diretor.

Conforme mencionado, o Cidade Jardim ocupa uma grande gleba periférica inserida na Zona de Ocupação Restrita, área que, conforme zoneamento do plano diretor, é inadequada para a expansão urbana promovida com a construção do conjunto. Esta zona, conforme informado pelo próprio plano diretor, “[...] caracteriza-se pela ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados” e tem como diretriz “[...] inibir, controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais; implantar ou complementar a infraestrutura básica apenas nas áreas ocupadas; conter a expansão e a ocupação urbanas” (Fortaleza, 2009, Art. 108).

Observa-se ainda que o trecho da gleba ocupado pelo conjunto habitacional não havia sido demarcado como ZEIS do tipo 3, mesmo sendo terreno vazio ou subutilizado reservado à especulação imobiliária. Parte da gleba, especificamente trecho do terreno ocupado pelo Cidade Jardim 2, havia sido indicada como vazio urbano pelo PLHIS. Do conjunto de empreendimentos habitacionais do PMCMV, nenhum foi construído nas áreas delimitadas pelo plano diretor como ZEIS do tipo 3, que contempla vazios urbanos. Ademais, o protagonismo do governo estadual na execução de grandes conjuntos habitacionais em Fortaleza e a busca de atendimento à demanda gerada por obras conduzidas por ele mesmo, sobrepôs-se a instrumentos de planejamento como o PEHIS ou o PLHIS, além do próprio plano diretor.

Figura 52 - Empreendimentos do PMCMV Faixa 1 e ZEIS de Vazios.



LEGENDA

Empreendimentos Minha Casa Minha Vida

- Faixa 1
- ZEIS de Vazio
- Tipo 3

Macrozoneamento Ambiental
PDP 2009

- Rios

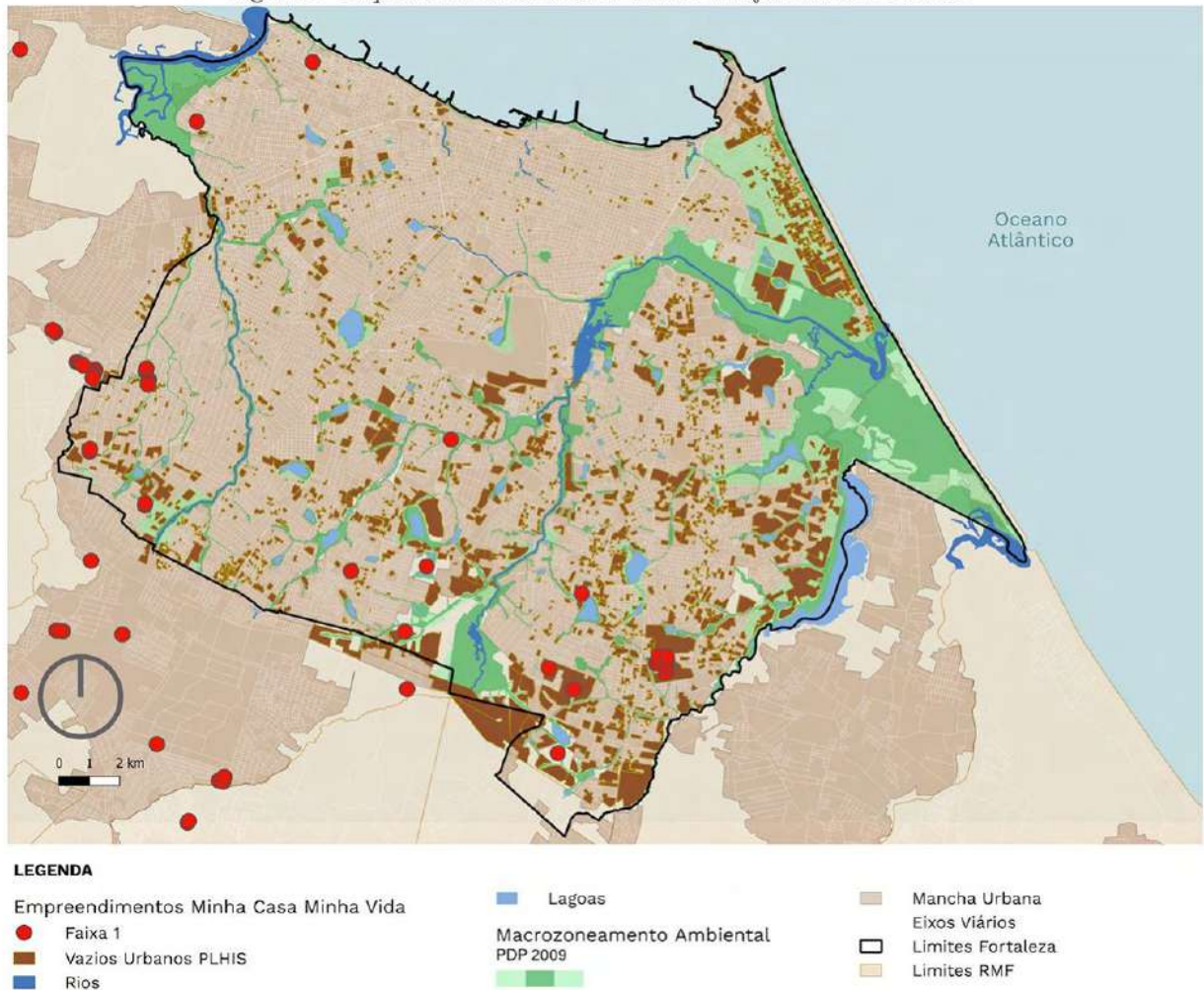
- Lagoas
- Mancha Urbana
- Eixos Viários
- Limites Fortaleza
- Limites RMF

Fonte: elaborado pelo autor a partir de base de dados do Lebab/UFC e do PLHIS.

Apesar da localização periférica, e por conseguinte, o baixo custo da terra, ter sido utilizada como argumento e justificativa para viabilizar empreendimentos para baixa renda no âmbito do programa, constata-se que a desregulamentação de instrumento e a flexibilização normativa quanto ao controle da especulação imobiliária e da indicação de terrenos direcionados para a

Faixa 1 do programa contribuiu para esse quadro. O resultado foi a construção de grandes conjuntos habitacionais pelo PMCMV, dentre os quais se destacam – além do Cidade Jardim com 11.504 moradias – os residenciais José Euclides Ferreira Gomes e Luiz Gonzaga, com 2.992 e 1.760 apartamentos, respectivamente, concentrando um grande contingente de pessoas ocupando moradias populares produzidas pelo Estado e consolidando a Frente de Expansão Sul (Nascimento, 2018).

Figura 53 - Empreendimentos do PMCMV Faixa 1 e vazios urbanos do PLHIS.



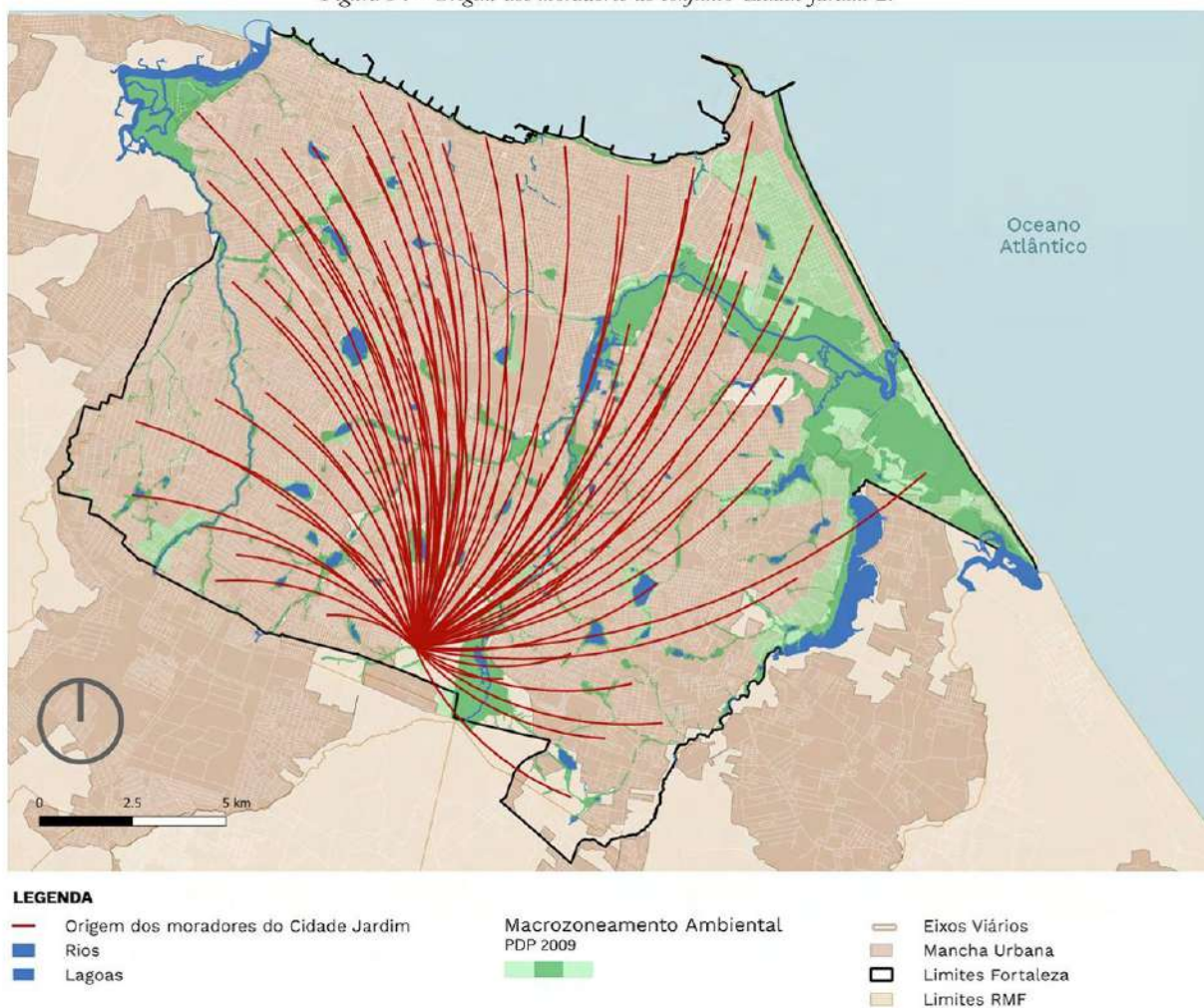
Fonte: elaborado pelo autor a partir de do PLHIS e de base de dados do Lebab/UFC.

Os mais de onze mil apartamentos construídos no Cidade Jardim, tanto pelo governo estadual como pelo executivo municipal, tem servido como repositório de pessoas associadas a uma diversidade de demandas, com destaque para aquelas removidas de assentamentos precários e áreas de risco. Conforme mencionado, o governo estadual tem destinado moradias no conjunto habitacional a partir do que se convencionou chamar de ‘demanda fechada’, atendendo as famílias removidas das obras do projeto rio Cocó, do projeto Rio Maranguapinho e do VLT. Neste, o Cidade Jardim abrigou população proveniente de um déficit induzido pelas intervenções estatais,

na medida que as áreas ocupadas eram consolidadas e parcialmente atendidas por infraestrutura e equipamentos sociais.

As moradias construídas pelo município, através da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor), foram destinadas para o que se convencionou chamar de ‘demanda aberta’, ou seja, de um cadastro de famílias que se apresentam com demanda por moradia constituindo um levantamento do déficit habitacional. Segundo dados da Habitafor, de 3.502 do total de 4.976 famílias, elas são provenientes de 110 dos 122 bairros existentes atualmente em Fortaleza (Figura 54). Ainda que estes dados não possam ser associados diretamente à ações de remoção, dentre os cinco bairros com maior número de pessoas, 3 deles – Bom Jardim, Dias Macedo e Barra do Ceará – abrangem trechos das ações do PAC-UAP, os projetos Rio Maraguapinho, Rio Cocó e Vila do Mar.

Figura 54 - Origem dos moradores do conjunto Cidade Jardim 2.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Habitafor.

3.3 SERVILUZ³⁴⁰

3.3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

'NUNCA FOMOS TÃO PARTICIPATIVOS'³⁴¹

Durante o ciclo institucional da Reforma Urbana – assim como aconteceu em São Paulo³⁴² – Fortaleza também teve seu plano diretor revisado sob um executivo municipal petista. Como resultado de um processo iniciado em 2006, uma nova lei municipal de ordenamento territorial para a capital cearense foi elaborada e aprovada em 2009. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza trouxe duas importantes inovações em relação aos anteriores e diretamente associadas ao ciclo institucional da Reforma Urbana. A primeira delas está indicada no adjetivo justaposto ao nome do plano e resulta da incorporação de um dos eixos que conformam a gramática da Reforma Urbana: a gestão democrática da cidade, fundamentada na participação popular e no controle social³⁴³. A segunda inovação foi a inserção de diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e de instrumentos urbanísticos indicados por essa lei, dentre os quais as Zonas Especiais de Interesse Social, um dos mecanismos para tentar garantir o direito à cidade, outro princípio da Reforma Urbana.

A formulação do novo plano ocorreu inserida em uma conjuntura caracterizada por significativo incremento no investimento político na disseminação do planejamento urbano com nova feição (Faria, 2012; Burnett, 2009). Com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, tornou-se obrigatória a revisão ou a elaboração de planos diretores – para um grande número de municípios, dentre os quais a capital cearense – com participação social, como discutido no capítulo 1 desta tese. Após a aprovação do Estatuto da Cidade ocorreram algumas ações nesse sentido³⁴⁴, mas foi a criação do Ministério das Cidades em 2003 e sua atuação na sequência que

³⁴⁰ Este item apresenta o território do Serviluz, em particular as dinâmicas e os processos associados à sua constituição enquanto Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). O território, aqui referido apenas como Serviluz, abrange a ZEIS Serviluz e a ZEIS Titanzinho/Cais do Porto, assim como o seu entorno imediato. A inserção destes territórios enquanto zoneamento inclusivo a partir do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, de 2009, pode ser considerada como uma das realizações do Estado no campo habitacional (e urbano) no ciclo institucional da Reforma Urbana. Não é objetivo deste item fazer uma discussão aprofundada – e mesmo uma avaliação sistemática – sobre a gestão democrática das cidades ou sobre as ZEIS, nem tampouco apresentar o universo dessas zonas em Fortaleza. Pretende-se, a partir desta experiência, identificar elementos explicativos dos (des) caminhos da habitação no ciclo institucional da Reforma Urbana.

³⁴¹ Esta é uma referência direta à frase formulada por Maricato (2008).

³⁴² São Paulo aprovou um novo plano diretor em 2002 no governo de Marta Suplicy (2001-2005).

³⁴³ Ainda que alvo de questionamento por parte de alguns setores da sociedade civil organizada, o PDPFor teve um processo mais participativo do que o PDDUA e o PDDU.

³⁴⁴ Neste contexto, a publicação do Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos, editado pela Câmara dos Deputados e produzido pelo Instituto Polis, foi uma das poucas referências (e também a mais disseminada, em conjunto com materiais de capacitação e sensibilização distribuídos em todo o país no Kit das Cidades) que os municípios dispunham para elaboração de seus planos, já considerando os aportes da nova legislação. Segundo Faria (2012, p. 43), o conteúdo do guia é expressão do “[...] esforço de afirmação hegemônica do conteúdo reformista do Estatuto da Cidade e, por consequência, da afirmação da perspectiva do planejamento urbano politizado”.

deram maior impulso à implementação do conteúdo daquela lei. Além da busca de integração das políticas urbanas, da aproximação com os governos locais – municipais e estaduais – e da recolocação da questão urbana na agenda de políticas públicas federais, o Ministério das Cidades se constituiu como solução institucional para o atendimento de demandas dos movimentos sociais urbanos e dos sujeitos envolvidos na luta por uma Reforma Urbana³⁴⁵.

Conforme relatado, apenas dois anos após sua criação, ocorreu um rearranjo na aliança político-partidária de sustentação do Governo Federal e o Ministério das Cidades – antes conduzido por ministro filiado ao PT – foi cedido para partido aliado, levando à saída de parte da equipe que compunha o campo da Reforma Urbana na estrutura inicial daquele ministério. A Secretaria Nacional de Programas Urbanos, uma das quatro secretarias da estrutura institucional do ministério, permaneceu com parte de sua equipe original. Em articulação com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e o Conselho das Cidades, esta secretaria desenvolveu a campanha ‘Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos’, nos anos de 2005 e 2006. A intensa ‘ação planejadora’, nos termos de Ribeiro (2002), que se desdobrou a partir desse momento, resultou em um atendimento expressivo da obrigação legal estabelecida no Estatuto da Cidade³⁴⁶. Conjugada à obrigatoriedade legal de que municípios deveriam ter seus planos diretores aprovados cinco anos após a promulgação da Lei da Reforma Urbana, o efeito da campanha foi a proliferação de planos diretores no período compreendido entre 2006 e 2007. Esta conjuntura nacional contribuiu e se somou ao contexto local, ajudando a explicar a formulação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza³⁴⁷.

A CONJUNTURA SOCIOPOLÍTICA LOCAL

No mesmo ano em que ocorreram mudanças no Ministério das Cidades, o Partido dos Trabalhadores assumiu novamente a prefeitura de Fortaleza e teve início o primeiro, dos dois

³⁴⁵ Essa vinculação ocorreu para além do compartilhamento de valores ou do discurso, mas também de sujeitos e práticas, como discutido na ideia de triplo movimento que constitui o ciclo institucional da Reforma Urbana. Gusso (2013) verifica a significativa incorporação de quadros próprios ou indicados pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana na composição da equipe de Olívio Dutra. Assim, nos seus primeiros anos, os documentos oficiais e institucionais elaborados pelo Ministério das Cidades e a própria instituição das Conferências das Cidades remetem, e de certo modo procuram responder, aos princípios da Reforma Urbana e às demandas do FNRU.

³⁴⁶ Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), em 2009, 87% dos municípios com mais de vinte mil habitantes informaram possuir plano diretor e outros 10% que ele estava em elaboração.

³⁴⁷ Burnett (2009), ao analisar as circunstâncias em que ocorreu a revisão do plano diretor de Fortaleza, alerta que localmente o município reunia condições de mobilização e organização de movimentos sociais com histórico de lutas e vitórias eleitorais favoráveis aos candidatos do PT e que as conseqüências sobre o planejamento urbano parecem ter suas causas em outros aspectos que não apenas o processo de elaboração do plano diretor. Segundo o autor, quando ocorreu a pressão de movimentos sociais sobre a recém-eleita prefeita pela descontinuidade do plano elaborado pela gestão anterior, ainda não estava programada a campanha nacional. Como a atuação do movimento popular antecede a campanha, Burnett (2009, p. 394-395) aponta que o ocorrido na capital cearense deve ser considerado como “[...] uma contribuição positiva à constituição da proposta dos Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades do que o inverso, isto é, acreditar que a intensa, mais curta, campanha tenha levado ao nível de conscientização alcançada pelo movimento” e ainda que seria “[...] mais correto aceitar a influência da organização e mobilização do movimento popular de Fortaleza, de longa data em embates com os interesses do agressivo e especulativo mercado imobiliário local [...], sobre os projetos de realização da reforma urbana proposta pela SNUU do que enxergar nas pressões populares sobre a Câmara, e mesmo sobre o executivo municipal, o resultado da divulgação e capacitação promovidas pela Campanha dos PDP”.

governos sequenciais, de Luizianne Lins (2005-2012). Como descrito no capítulo 2 desta tese, essa vitória eleitoral decorreu de um conturbado e conflituoso pleito realizado no ano anterior. Machado (2011) aponta que a campanha ocorreu com características próprias e que, no contexto dos acordos político-eleitorais estabelecidos no pleito, a correlação de forças que apoiou a candidatura local do PT ganhou forma de insubordinação popular às orientações nacionais do próprio partido da então candidata³⁴⁸. Contando com o apoio decisivo de movimentos sociais para essa conquista, a vitória eleitoral de Lins refletiu nas próprias condições de mobilização popular e de organização da estrutura administrativa, com movimentos sociais atuantes em vários temas – dentre os quais aqueles vinculados à luta por uma Reforma Urbana – que passaram a ter maior proximidade com o executivo municipal.

Dentre várias ações que a nova gestão realizou logo no primeiro ano, como a implementação do orçamento participativo³⁴⁹, uma delas foi a retirada de pauta do projeto de lei do plano diretor elaborado e enviado à Câmara Municipal no final do governo Juraci Magalhães (PMDB, 1990-1993 e 1997-2004), em parte resultado das pressões que esta base social provocou sobre o executivo. A devolução do projeto ao executivo representou o fim de uma longa tentativa, iniciada em 2001, de aprovar legislação urbanística voltada ao atendimento de interesses do setor imobiliário (Machado, 2011). Apesar do desfecho ter ocorrido em 2005, a pressão social já acontecia ao menos desde 2002, sobretudo a partir da atuação do Nuhab, integrante do Fórum Nacional da Reforma Urbana³⁵⁰ e que posteriormente funcionou como sujeito importante no processo de implementação da campanha do Plano Diretor Participativo.

A descontinuidade do projeto de lei do plano diretor foi resultado da mobilização popular que culminou, em 2004, na proposição de uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal (MPF), junto ao Nuhab e à FBFF, “[...] objetivando a nulidade dos atos irregulares referentes à contratação e ao processo de revisão para elaboração de anteprojeto da Legislação Urbanística de Fortaleza (LegFor), especialmente do anteprojeto de lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA)” (Machado, 2011, p. 248). Dentre os argumentos usados estava a ausência de participação social na elaboração do plano diretor, conforme recomendado pelo Estatuto da Cidade³⁵¹. O fato ganhou repercussão nacional, justamente no momento em que Ministério das Cidades formulava ações

³⁴⁸ Luizianne Lins venceu o pleito enfrentando uma ampla aliança das esquerdas, ratificada pela própria direção nacional do partido.

³⁴⁹ Conforme mencionado, no programa de governo formulado para as eleições municipais de 2004, o PT estabeleceu cinco eixos programáticos, dentre os quais a participação cidadã e controle social; e a gestão democrática do território.

³⁵⁰ Em 2002 o Nuhab começou a questionar o processo de revisão do plano diretor, indicando a ausência de participação social e alegando irregularidades nas reuniões e atos entre a prefeitura, a fundação universitária que conduziu o processo, a CPPD e o Comam. A rede articulou-se com universidades, entidades de profissionais e movimentos sociais buscando reivindicar a realização da revisão do plano de forma participativa.

³⁵¹ O documento assinado pelo MPF-CE e pela a FBFF alegou que o plano diretor *foi desenvolvido irregularmente* e que era caracterizado pela *ausência de participação efetiva da população de Fortaleza* e a inexistência de *acesso amplo às informações, sem a ampla publicidade devida, sem uma definição clara da política urbana para nossa cidade, além de sérios problemas técnicos*. Também indicou a existência de falhas no diagnóstico que embasaria a legislação a ser elaborada. Outra ação apresentada na sequência questionou o formato de contratação da equipe técnica responsável por elaborar o plano.

no sentido de elaboração de planos diretores que atendessem ao princípio da gestão democrática das cidades.

OS PLANOS DIRETORES DE 2002 E 1992

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) era um dos componentes do LegFor. Iniciado em 2002, o Projeto Legislação Urbanística de Fortaleza (LegFor) foi composto por oito produtos³⁵² e tratava-se de um projeto global de atualização da legislação urbana do município, com a pretensão de revisar todos os instrumentos legais do desenvolvimento urbano da Cidade, objetivando particularmente desenvolver uma atualização da síntese diagnóstica e dos Instrumentos Normatizadores do Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza. Para tanto, contratou-se uma fundação ligada à Universidade Federal do Ceará para o desenvolvimento, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (Seinf). No entanto, o PDDUA acabou repetindo o conteúdo e os instrumentos de seu antecessor, não incorporando os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade já aprovado (Brasil, 2016).

O anteprojeto do PDDUA trazia como um de seus conteúdos as Áreas de Interesse Social, equivalente a um tipo de ZEIS destinada à regularização fundiária e urbanística, mas com nomenclatura diferente. Estas zonas estavam listadas junto a outras doze áreas especiais, sem definição ou conceituação do que representavam dentro da estrutura e das diretrizes de planejamento propostas. Diferentemente de outras zonas especiais indicadas no plano, as Áreas de Interesse Social não tiveram seus índices urbanísticos e normas construtivas especificados (Machado, 2011). Assim como ocorreu no plano anterior, essas zonas não foram territorializadas e sua regulamentação foi condicionada à formulação de planos urbanísticos. Para além, esse plano diretor flexibilizou a demarcação das áreas especiais ao permitir alterações em seus limites segundo os interesses do poder público, sem considerar instâncias de controle e participação social³⁵³.

O LegFor, especificamente o PDDUA, buscava atualizar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1992 que foi o primeiro plano diretor para a cidade aprovado após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Formulado no primeiro governo Juraci Magalhães,

³⁵² Anteprojeto da Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PPDU); anteprojeto da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS); anteprojeto da Lei do Código de Obras e Posturas (COP); anteprojeto da Lei do Código Ambiental; mapeamento da Cidade de Fortaleza para Zoneamento Ambiental; Termos de Referência dos Anteprojetos das intervenções urbanísticas para as áreas de urbanização prioritária; Recomendações para adequação do Metrofor, Centro de Feiras e Eventos e outros programas estruturantes aos instrumentos jurídico-legais norteadores do desenvolvimento urbano de Fortaleza, website do Estatuto da Cidade para Fortaleza.

³⁵³ O PDDUA flexibilizou a demarcação das áreas especiais ao permitir alterações em seus limites segundo os interesses do poder público, sem necessitar, para tanto, de aprovação prévia da comunidade “[...] perímetros das áreas especiais poderão ser alterados por lei, mediante proposta de um dos poderes municipais, com os pareceres da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura - SEINF, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano - SEMAM, com posterior apreciação da CPPD e do COMAM” (Fortaleza, 2004, Art. 56).

ainda que com características tecnocráticas, trouxe elementos relacionados ao conteúdo da política urbana inserido na Carta Magna, como a previsão de instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade e de mecanismos urbanísticos e jurídicos para operacionalização da política urbana. Contudo, com exceção da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD)³⁵⁴, posta no documento como instância de controle social da política urbana, esses instrumentos não foram implementados ou regulamentados ao longo dos anos de vigência do plano (Brasil, 2016). Neste documento, Pequeno e Freitas (2012) lembram que as ZEIS também foram inseridas de forma meramente textual, usando nomenclatura diferente, mas com o sentido de zoneamento inclusivo, abrangendo assentamentos precários e possibilidades de realizar a sua urbanização e regularização fundiária. Segundo o que consta no Estatuto da Cidade, as Zonas Especiais de Interesse Social somente foram inseridas no Plano Diretor Participativo de 2009, conforme veremos na sequência.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE 2009³⁵⁵

Após a descontinuidade do PDDUA e do LegFor em 2005, e diante de constante pressão dos movimentos sociais pela retomada do processo de revisão da legislação urbanística seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, o executivo municipal reiniciou o processo de revisão do plano diretor em 2006. Para tanto, a gestão municipal petista contratou o Instituto Pólis³⁵⁶, que conduziu o processo sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (Sepla), então responsável pelo Orçamento Participativo (OP), e seguindo as recomendações do MPF, o novo processo ganhou outra dinâmica. A revisão do Plano Diretor de Fortaleza promoveu atividades, eventos e instâncias de participação. No início, além do lançamento público, ocorreram capacitações e reuniões com técnicos do executivo municipal, oficinas de leitura comunitária, com indicação de problemas e demandas em cada território da cidade, e capacitação da população, além da instituição do Núcleo Gestor responsável pela condução político-técnica da revisão (Machado, 2011). Esta etapa de capacitações também foi questionada pelos movimentos sociais, já que a proposta inicial era apenas uma etapa informativa

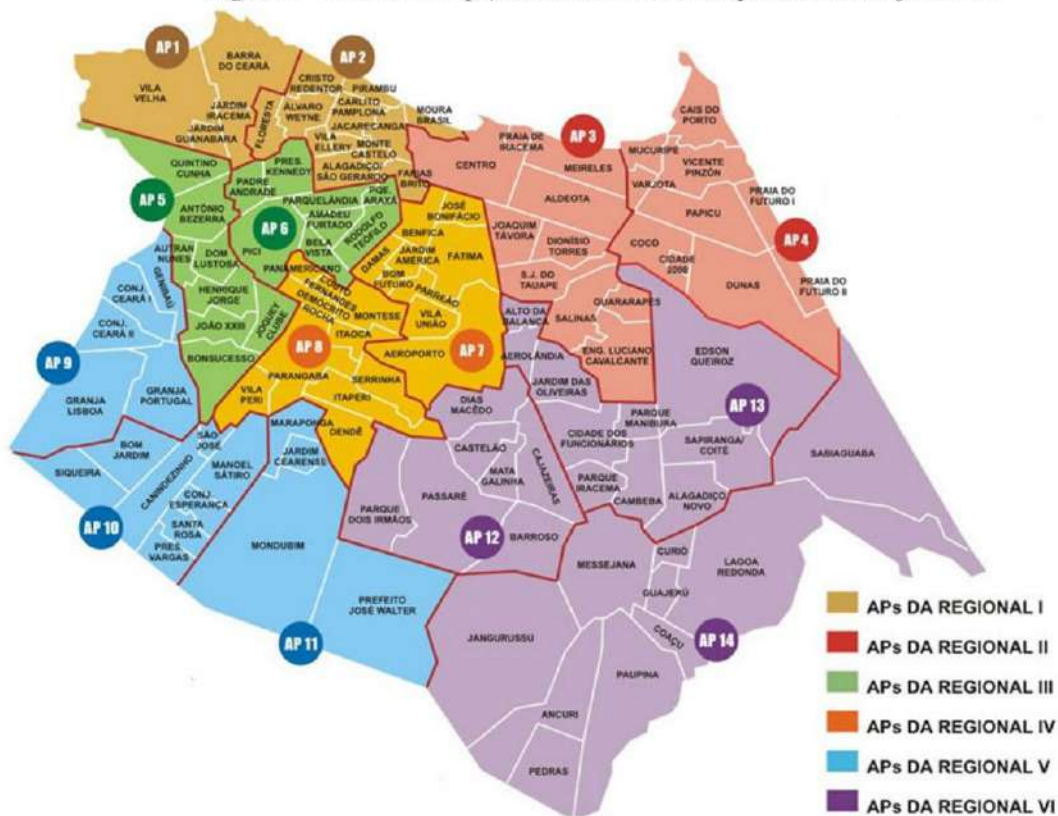
³⁵⁴ Criada pela Lei Municipal nº 7.813/1995 como “[...] órgão colegiado, consultivo e de assessoramento do Chefe do Poder Executivo, em questões relativas à política de desenvolvimento urbano na área do Município de Fortaleza”. A comissão comporia um Sistema Integrado de Planejamento Municipal, porém apenas com as atribuições de “avaliar, propor e apreciar reformulações e complementações de legislação urbana oriundas do Órgão Central de Planejamento, de iniciativa popular e de entidades”. Machado (2011, p. 236-237) destaca que o conteúdo da Reforma Urbana aparece nas atribuições e competências da comissão. Segundo Machado (2014, p. 68) “[...] através da CPPD, a gestão promoveu a centralização do poder político no campo do planejamento urbano, no interior do aparelho de Estado, criando um espaço formal de debate público e de participação da sociedade, independente do Poder Legislativo e sob controle do Executivo municipal. Além disso, pretendendo gerar legitimação técnica e política para as mudanças e propostas defendidas, a CPPD assumiu o sentido de um espaço para intermediação das demandas e para a negociação direta entre segmentos privados e públicos”.

³⁵⁵ Sobre o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, veja os trabalhos de Brasil (2016), Machado (2014), Machado (2011), Burnett (2009) e Paiva (2008).

³⁵⁶ A contratação do Instituto Pólis ocorreu sem processo licitatório, sendo contratado por ‘notório saber’, na medida em que havia desenvolvido outros planos diretores e possuía experiência com a temática. Dentre os membros do Instituto Pólis que atuaram na elaboração do plano, estão Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo, que inclusive elaboraram pareceres técnicos-jurídicos que embasaram a Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal que culminou na descontinuidade do LegFor.

para a sociedade civil. Foi nesse momento que o Nuhab organizou capacitação paralela àquela vinculada ao processo de elaboração do plano, resultando na produção de conteúdos e propostas posteriormente utilizados parcialmente na lei (Machado, 2011).

Figura 55 - Áreas de Participação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009.



Fonte: Instituto Pólis.

No mesmo ano de início das atividades foi realizado o I Fórum do Plano Diretor Participativo, uma das instâncias de participação definidas para o processo de elaboração do plano. O fórum possuía como tema 'A cidade que temos' e foi o espaço destinado para apresentação dos resultados do diagnóstico, justapondo as chamadas leitura técnica e a leitura comunitária. O objetivo do fórum era finalizar o diagnóstico elaborado em conjunto com a sociedade civil, com apresentação e debate dos dados e informações coletadas, e definir os eixos estruturais do plano diretor. Posteriormente, foram iniciadas as audiências públicas, classificadas em dois tipos: territorializadas e temáticas. Como estratégia de participação, a cidade foi dividida em 14 Áreas de Participação, adotando-se a mesma subdivisão do Orçamento Participativo, uma das ações conduzidas pelo governo municipal petista (Figura 55).

Em julho de 2006, foi realizado o II Fórum do Plano Diretor Participativo com o tema 'A cidade que queremos'. Neste evento foram apresentadas as propostas apontadas pela sociedade civil durante as audiências públicas territoriais e temáticas, sistematizadas pela equipe responsável pela elaboração do plano, sendo incorporadas ainda proposições formuladas pelo próprio executivo

municipal. O principal objetivo deste segundo fórum era elaborar uma proposta do plano diretor para, na sequência, ser debatida em outra arena participativa, o Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, cujos delegados representando os diversos segmentos foram definidos também durante esse evento. O Congresso do Plano Diretor foi realizado no início de 2007, em duas etapas, tendo como objetivo discutir e deliberar sobre o anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Fortaleza. O evento teve como momentos centrais a discussão, proposição e deliberação em Grupos de Trabalho e os debates e deliberações na Plenária Geral.

Foi no Congresso do Plano Diretor que o debate e as disputas em torno das questões, dos temas e das propostas que compõem o documento se iniciaram de forma efetiva. Machado (2011) destaca que esta instância foi o grande espaço de conquista do pólo popular, diante das eleições de delegados e seu caráter decisório, que permitiram efetivar uma democratização substantiva no Plano Diretor. No entanto, a composição dos delegados do congresso – formado predominantemente por membros do poder público, com um desequilíbrio na composição da sociedade civil e com significativa participação de setores empresariais – demonstrava que essa conquista apresentava limites no sentido de garantir a gestão democrática da cidade. Foi nesse momento, quando o plano diretor começou a ganhar forma, que o segmento empresarial, liderado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (Sinduscon-CE), atuou de forma mais efetiva, inclusive tendo participação incisiva no texto final. Contando com seu poder econômico e peso político, o setor imobiliário conseguiu inclusive adiar o congresso devido à pressão exercida sobre o executivo municipal.

Após a aprovação do anteprojeto de lei do plano diretor no Congresso do Plano Diretor, o texto foi enviado para a Câmara Municipal. Machado (2011) destaca que estas Audiências Públicas na Câmara Municipal conformaram um segundo momento decisivo no que se refere aos debates, às correlações de força e às decisões geradas sobre o conteúdo do plano. Nessas arenas institucionais, o plano foi alvo de diversas modificações a partir de emendas propostas pelos legisladores municipais, constituindo modificações que haviam começado no próprio Congresso do Plano Diretor Participativo. Um dos alvos de propostas de mudanças eram justamente as áreas demarcadas como ZEIS pelo campo popular enquanto outras estavam associadas a mudanças de parâmetros construtivos e de zoneamento. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi aprovado na Câmara Municipal por consenso entre os vereadores no dia 18 de dezembro de 2008 e o projeto de lei passou a vigorar no início do ano seguinte.

3.3.2 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA

A LUTA PELA INCLUSÃO DAS ZEIS NO PLANO DIRETOR

Dentro do processo de participação, que conforma uma das principais diferenças do plano que estava em elaboração com o anterior que havia sido questionado, destaca-se a atuação dos movimentos sociais articulados para barrar o processo de elaboração e aprovação do LegFor. O Nuhab – que acumulava experiências em atividades sobre Estatuto da Cidade, Reforma Urbana e Plano Diretor³⁵⁷ – organizou capacitação paralela à conduzida oficialmente³⁵⁸, o que culminou na coleta de informações e na formulação de propostas que posteriormente foram incorporadas pela lei (Loureiro, 2017, informação verbal; Costa, 2018, informação verbal). Estiveram presentes nessas capacitações diversos sujeitos e movimentos sociais, em especial integrantes da Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (EPUPP) do Cearah Periferia, ONG que integra desde a década de 1990 o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Brasil (2016) e Machado (2011) indicam que, diante de críticas ao processo de participação e da exiguidade do tempo, uma das estratégias adotadas pelo campo popular³⁵⁹ foi direcionar esforços na proposição das Zonas Especiais de Interesse Social. Foi assim que as discussões sobre ZEIS em Fortaleza, iniciadas ainda durante o LegFor, foram retomadas no interior do processo de elaboração do PDP, não sendo chamadas de áreas especiais.

Para tanto, o campo popular organizou-se e buscou capacitar lideranças comunitárias e integrantes de movimentos sociais, introduzindo-se o conceito do instrumento, experiências de sua aplicação em outros municípios, potencialidades e limitações de sua adoção no contexto de Fortaleza. Este conteúdo passou a ser utilizado pelos próprios nas Áreas de Participação territoriais, pulverizando o conteúdo da formação ao longo da cidade. Esse trabalho conduzido pelo campo popular, que contou com a participação de diversos segmentos sociais, realizou levantamentos de campo e a demarcação de áreas ocupadas por assentamentos precários e de vazios urbanos. O resultado foi a cartografia das áreas que, enviadas ao Congresso do Plano Diretor, passaram a constar como ZEIS do tipo 1 e 2. Segundo Pequeno e Freitas (2012, p. 494), “[...] as ZEIS foram adotadas como tema específico das atividades de capacitação promovidas pelo coletivo de ONGs e movimentos sociais de modo a qualificar e aglutinar os representantes de comunidades, apoiados no reconhecimento de áreas que expusessem as contradições presentes na cidade”. Posteriormente, conforme mencionado, foi esse o tema que provocou maiores debates e discussões – entre o Campo

³⁵⁷ Dentre as atividades de luta efetivadas a partir do Nuhab no primeiro semestre de 2004 ocorreu o lançamento no Ceará da ‘Campanha por um Plano Diretor Participativo’, com a presença de mais de 400 pessoas de diversas comunidades. O Nuhab também realizou, nesse mesmo ano, capacitação sobre o Plano Diretor de Fortaleza, convidando representantes de vários fóruns, redes e movimentos, evidenciando a centralidade dada ao processo de revisão e a sua estratégia de conquistar apoios e efetuar articulações mais amplas, extrapolando o campo do planejamento urbano e constituindo interfaces com outros movimentos sociais (Machado, 2011).

³⁵⁸ Pequeno e Freitas (2012) relatam que foi conduzida uma formação sobre os seguintes conteúdos: conceituação do instrumento e inserção do mesmo como parte integrante da política urbana municipal; apresentação de resultados obtidos em outros municípios; entraves e potencialidades de sua aplicação na realidade sócio-ambiental de Fortaleza; procedimentos necessários para sua apresentação como proposta na elaboração do plano diretor.

³⁵⁹ Integrantes do Nuhab e de outros movimentos sociais urbanos que também se organizaram de forma autônoma apresentaram propostas para as áreas de ZEIS nos territórios onde atuavam.

Popular³⁶⁰ e o setor imobiliário³⁶¹ – nas audiências públicas realizadas no legislativo municipal para discussão e aprovação do plano diretor.

ZEIS NO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Conforme mencionado, uma das inovações trazidas no conteúdo do Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 foi a inserção das Zonas Especiais de Interesse Social, pela primeira vez territorializadas³⁶² (Figura 57). De modo genérico, o instrumento foi definido como

“[...] porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo” (Fortaleza, 2009, Art. 123).

O Plano Diretor Participativo classificou as Zonas Especiais de Interesse Social em três tipos: tipo 1³⁶³ ou ZEIS de ocupação, constituídas por assentamentos precários irregulares com ocupação desordenada; tipo 2³⁶⁴ ou ZEIS de conjunto, compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais; e tipo 3³⁶⁵ ou ZEIS de Vazio, compostas por áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados (Fortaleza, 2009). Ao todo foram delimitados 134 ZEIS, sendo 45 do tipo 1, 56 do tipo 2 e 34 do tipo 3, ocupando uma área de 1.899 hectares, aproximadamente 6,1% do território fortalezense (Fortaleza, 2015).

De maneira geral, as ZEIS demarcadas em Fortaleza correspondem a assentamentos precários, pelas próprias características desses territórios. De acordo com dados oficiais, as ZEIS são formadas por 202 assentamentos precários, o que corresponde a 24% dos assentamentos

³⁶⁰ O Campo Popular popular do plano diretor era constituído, numa composição que seguiu a do Nuhab, pelo Movimento dos Conselhos Populares (MCP), o CEARAH Periferia, a Fundação Marcos de Brüin (FMB), o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), a Central dos Movimentos Populares (CMP) e a Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária (REAJU)

³⁶¹ Imobiliárias, construtoras e incorporadoras estiveram presentes apenas em alguns momentos e suas pautas e demandas quase sempre foram defendidas pelo Sindicato da Construção Civil (Sinduscon) e pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA).

³⁶² Segundo a Lei Federal nº 11.977/2009, as Zonas Especiais de Interesse Social constituem *“[...] parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”*. Santos (2020), Santo Amore (2013), Brasil (2016) e Caldas (2009) são alguns dos trabalhos que fazem um histórico desse instrumento e analisam sua implementação em cidades brasileiras.

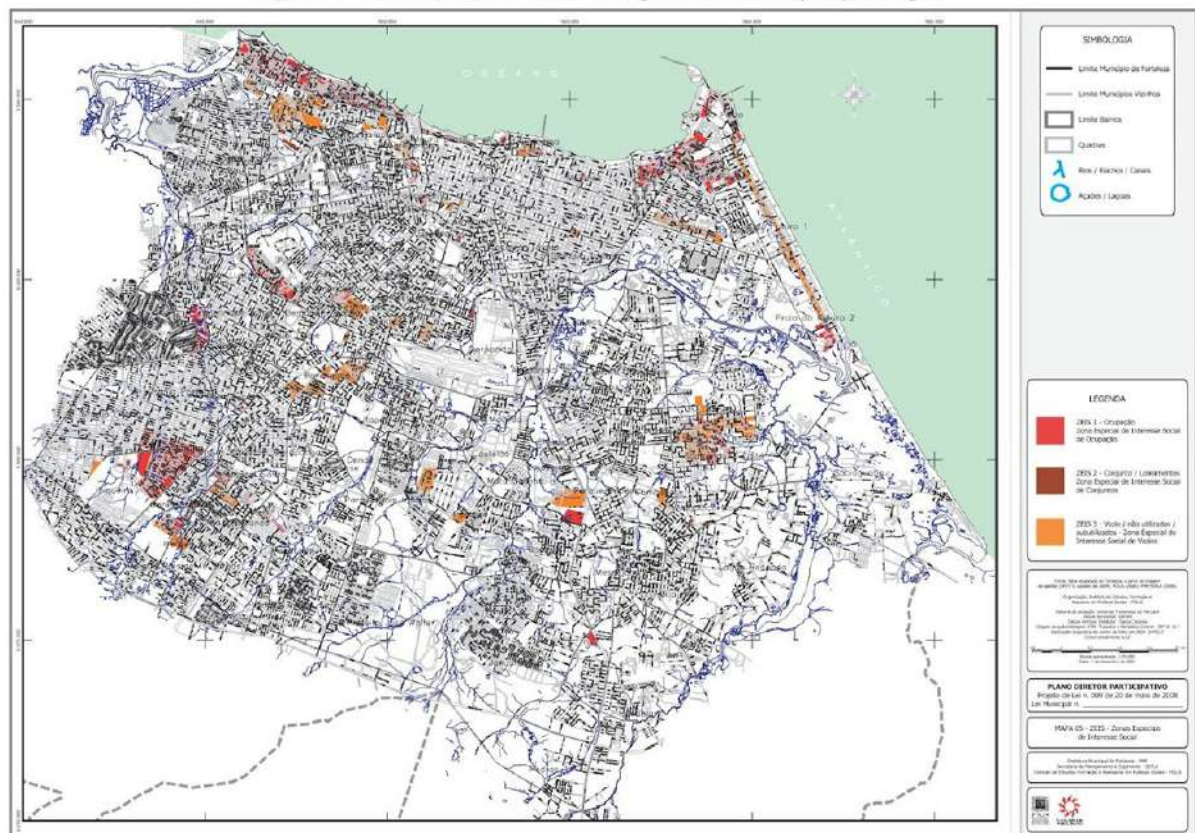
³⁶³ Conforme o Art. 126, *“[...] Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental”* (Fortaleza, 2009).

³⁶⁴ Conforme o Art. 129, *“[...] Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística”* (Fortaleza, 2009).

³⁶⁵ Conforme o Art. 133, *“[...] Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3) são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico”* (Fortaleza, 2009).

precários mapeados pelo PLHIS (Fortaleza, 2013) e atualizados pelo Iplanfor (Fortaleza, 2016). Nas ZEIS tipo 1 existem 104 assentamentos precários, nas ZEIS 2 são 51 e as ZEIS 3 são formadas por 47 territórios considerados precários³⁶⁶ (Fortaleza, 2015). Os assentamentos precários em ZEIS do tipo 1 e 2 somam uma população de 432.238 habitantes, o que correspondia a 16,7% da população total de Fortaleza em 2015. Ressalta-se que, na realidade, as ZEIS devem conter um contingente populacional ainda maior, levando-se em consideração parcelas de seus territórios que não apresentam assentamentos precários e, ainda, a existência de ZEIS que não possuem nenhum assentamento. Documentos oficiais apontam que haveriam ainda 67 áreas com características que a definiram como ZEIS do tipo 1 (Fortaleza, 2015).

Figura 56 - ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, segundo tipos.



Fonte: Fortaleza (2009).

O PDP também detalhou questões importantes para as ZEIS, em especial para aquelas dos tipos 1 e 2, como a elaboração obrigatória de um “[...] plano integrado de regularização fundiária, entendido como um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o Município e os ocupantes da área” (Fortaleza, 2009, Art. 266). Além disso, indica a necessidade da “[...] formação de ‘Conselhos Gestores compostos por representantes dos atuais moradores e do Município, que deverão participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos planos integrados de

³⁶⁶ Os assentamentos precários localizados em ZEIS tipo 3 são ocupações em leitos de vias integrantes da poligonal da ZEIS, não ocupando, portanto, os terrenos vazios, não utilizados ou subutilizados característicos dessas áreas.

regularização fundiária” (Fortaleza, 2009, Art. 267). Os conselhos devem ser regulamentados através de Decreto Municipal, que determinam suas atribuições, formas de funcionamento, modos de representação equitativa dos moradores locais e dos órgãos públicos competentes, criando arenas institucionalizadas para o processo de regulamentação dessas zonas especiais. O plano indica ainda dois instrumentos urbanísticos comuns às três categorias de ZEIS: o direito de superfície e o direito de preempção. Os demais instrumentos apontados para as ZEIS são diferenciados, parte direcionado aos tipos 1 e 2 e outros destinados ao tipo 3 e, além dos apontados, às ZEIS 1 e 2 são indicadas medidas para garantir a regularização fundiária³⁶⁷.

A AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO, AS ZEIS PRIORITÁRIAS E OS PIRF

Após aprovadas como um dos conteúdos da lei do plano diretor, as Zonas Especiais de Interesse Social não foram regulamentadas, diferentemente de outros instrumentos do Estatuto da Cidade que constavam no Plano Diretor Participativo. É o caso das Operações Urbanas Consorciadas (Aldigueri e Rosa, 2022) e das Outorgas Onerosas de Alteração de Uso e do Direito de Construir (Capasso e Pequeno, 2021). Além disso, houve a alteração de parâmetros urbanísticos e do zoneamento originalmente propostos no plano, como a criação das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS). Com relação às Zonas Especiais de Interesse Social, apenas em 2013 ocorreu um primeiro ato no sentido de regulamentá-las, quando a prefeitura criou o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS³⁶⁸, que funcionou até 2015. Na sequência, foi criada a Comissão de Acompanhamento da Regulamentação e Implantação da ZEIS, que operou entre 2016 e 2017 e com foco em apenas parte das ZEIS. Nesse processo, ganhou destaque a atuação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) como órgão municipal responsável pelas ações associadas a este instrumento, ao invés da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor).

Apenas em 2019 a prefeitura iniciou a regulamentação dessas zonas. No entanto, ao invés de atuar no universo de ZEIS demarcadas em Fortaleza – sobretudo aquelas do tipo 1, composta por favelas e outras formas de assentamentos precários – o executivo municipal iniciou os trabalhos de elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF)³⁶⁹ em dez áreas, que foram consideradas ZEIS prioritárias³⁷⁰. A elaboração dos PIRF – documentos que

³⁶⁷ O plano diretor indica como instrumentos para as ZEIS dos tipos 1 e 2 a concessão de uso especial para fins de moradia; o usucapião especial de imóvel urbano; concessão de direito real de uso; autorização de uso; cessão de posse; plano integrado de regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita.

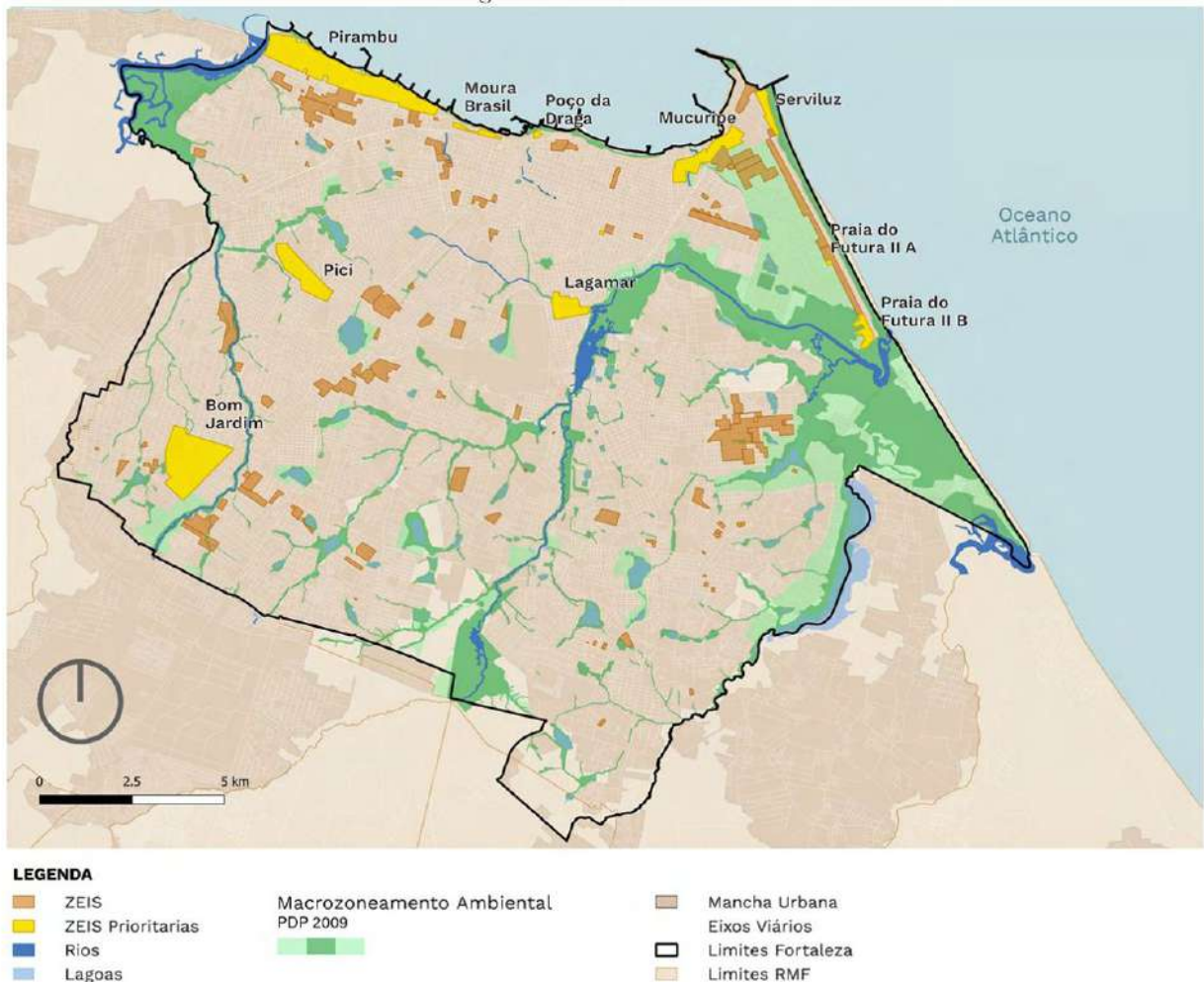
³⁶⁸ Criado pelo através do Decreto Municipal nº 13.241/2013 e tem como objetivo “[...] subsidiar o Executivo Municipal de informações suficientes para tomada de decisão relativamente à regulamentação e à implementação das zonas especiais de interesse social (ZEIS) no âmbito do território municipal”

³⁶⁹ Os PIRF das dez ZEIS prioritárias foram elaborados por equipes externas à prefeitura, sendo coordenadas por instituições cearenses de ensino superior públicas ou filantrópicas.

³⁷⁰ A ideia de prioridade associada a estas dez áreas não está relacionada a uma hierarquização das ZEIS do tipo 1 formulada pela prefeitura municipal de forma a identificar níveis de precariedade ou possibilidades de regularização urbanística ou fundiária, mas com a capacidade de articulação política e pressão social das lideranças e dos moradores destas áreas. As dez ZEIS prioritárias são:

incluem diagnóstico, plano urbanístico, plano de regularização fundiária, plano de geração de trabalho e renda e plano de fortalecimento comunitário e desenvolvimento social – foi consequência da pressão popular e da mobilização de movimentos sociais que continuaram atuando na busca de regulamentar o instrumento após a demarcação das áreas. Mais de uma década após a aprovação do Plano Diretor Participativo, lideranças e movimentos sociais permaneceram na luta pela regulamentação efetiva das ZEIS do tipo 1, conformando um campo popular que tem também atuado no monitoramento e na tentativa de controle social do processo de revisão do plano diretor em curso. Dentre os territórios populares que ganharam destaque na luta pela regulamentação das ZEIS, destaca-se o Serviluz, uma das zonas consideradas prioritárias. É sobre este território que passamos a tratar na sequência.

Figura 57 - ZEIS Prioritárias.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Fortaleza (2009).

Bom Jardim, Mucuripe, Lagamar, Moura Brasil, Pici, Pirambu, Poço da Draga, Praia do Futuro, Serviluz e Dionísio Torres (Vila Vicentina).

3.3.3 SERVILUZ

HISTÓRICO DO SERVILUZ

O território do Serviluz abrange alguns dos 857 assentamentos precários mapeados pelo executivo municipal e está demarcado como Zona Especial de Interesse Social do tipo 1 pelo Plano Diretor Participativo. Está inserido na bacia da Vertente Marítima e localizado na costa leste, porção do litoral da cidade de Fortaleza que se estende da Praia Mansa à foz do rio Cocó. Inserida no chamado Grande Mucuripe, formado pelos bairros Mucuripe, Cais do Porto, Vicente Pinzon, Meireles, Varjota e Praia do Futuro I e II, a comunidade do Serviluz está precisamente dentro dos limites do bairro Cais do Porto. Na divisão político-administrativa municipal está vinculada à Secretaria Regional 2, junto com o Meireles e a Aldeota, dois dos bairros ocupados pelas classes de maior renda na cidade. E como é possível constatar, a partir do padrão de implantação de várias outras ocupações precárias na cidade, a opção de moradia para a população de baixa renda é normalmente longe do centro urbano ou em áreas de risco e fragilidade ambiental contígua ao antigo sítio ocupado.

A área que se convencionou chamar de Serviluz não tem delimitação político-administrativa oficial e compreende parte do bairro Cais do Porto e Vicente Pinzón³⁷¹. O nome está associado à instalação em 1954, nas proximidades do Porto do Mucuripe, de usina termelétrica da Autarquia Municipal de Serviço de Luz e Força de Fortaleza (Serviluz), empresa criada no mesmo ano e que posteriormente foi denominada de Companhia de Eletricidade de Fortaleza (Conefor), cuja função era a distribuição e a transmissão de energia para a capital (Nogueira, 2014). Mesmo após a desativação dessa usina no início dos anos 1960, a região compreendida pelo Farol Velho e pela favela que ocupou o seu entorno passou a ser conhecida como Serviluz, denominação que os próprios moradores passaram a utilizar³⁷².

A ocupação inicial da área ocorreu ainda no século XIX, por volta do período em que ocorreu a construção do Farol do Mucuripe, entre os anos de 1840 a 1846. Os primeiros moradores da área eram pescadores que ocupavam as proximidades do equipamento de segurança marítima, com habitações dispersas, configurando processo de ocupação de faixa de praia por população de baixa renda semelhante ao ocorrido no Pirambu, conforme descrito no capítulo 2.1 desta tese. A área que hoje compreende o Serviluz abrigou comunidade de pescadores por mais de um século, com a ocupação da área intensificada somente a partir da segunda metade do século XX. Jucá

³⁷¹ O nome oficial do Serviluz é Cais do Porto. Os visitantes costumam usar os termos Titanzinho e Serviluz para se referir ao mesmo espaço, mas o Titanzinho se configura como um território menor, integrado ao Serviluz, inserido no bairro Vicente Pinzón, que também comporta outras pequenas subdivisões territoriais como Estiva, Favela, Fronteira, Rastro e Pracinha (Comissão Titan, 2022).

³⁷² Após a desativação da usina, esse se tornou também o nome popular da pequena “favela” que a cercava. “*Aqui é o Serviluz: De dia falta água e de noite falta luz*”, dizia uma antiga anedota local que denunciava a inexistência de energia elétrica, por longo tempo, nos domicílios que se localizavam ao lado da usina (Comissão Titan, 2022).

(2003) indica que ocupações nas proximidades do Farol do Mucuripe – e depois no Porto e na Usina do Mucuripe – já existiam entre as décadas de 1940 e 1950. Estas mudanças estão associadas a três fatores principais.

Figura 58 - Vista aérea do Serviluz.



Fonte: acervo do autor (2020).

Um primeiro aspecto está associado às obras, à instalação e ao funcionamento do Porto do Mucuripe a partir dos anos 1950. O funcionamento deste equipamento atraiu diversas empresas de atividade industrial, conformando uma zona industrial e portuária, o que motivou a população diante das oportunidades de empregos. Além desse aspecto, o equipamento portuário também explica a ocupação da área por outro aspecto, pois o processo de assoreamento ocorrido ao longo da ponta do Mucuripe, onde ele está localizado, resultou no aumento da faixa de praia, conformando o que hoje se constitui como a Praia Mansa. Esta área passou a ser ocupada por população atraída pelas atividades econômicas vinculadas ao porto³⁷³. Na década de 1970, ocorreu a remoção dessa população por parte da Companhia Docas do Ceará e da Marinha, com base no argumento de que a subida das marés traria risco às moradias ali existentes. Essas famílias removidas da Praia Mansa passaram a habitar a área para além do molhe do Titanzinho, planejada e loteada pela própria Companhia Docas, demarcando terrenos de seis metros de frente por doze metros de profundidade (Nogueira, 2006).

O segundo aspecto que explica a ocupação do Serviluz está associado ao êxodo rural, intensificado nas décadas de 1970 e 1980, diante dos fenômenos sócio-climáticos que expulsaram

³⁷³ Durante este mesmo período, foi instalado ponto de prostituição, conhecido como zona Farol do Mucuripe, frequentado por marinheiros e demais trabalhadores do Porto. A atividade desses bordéis, cabarés e bares noturnos perdurou até os anos 1990.

grande contingente populacional do interior para a capital. Pelas características de assentamento precário apresentada pelo Serviluz, a área funcionou como local de moradia para os retirantes, muitos vindos de outras cidades cearense litorâneas e trabalhadores em atividades ligadas ao mar, como pescadores e marisqueiras. O terceiro aspecto está associado com as obras de infraestrutura realizadas em trechos próximos, sobretudo as obras de viárias e de urbanização da avenida Beira-Mar, intervenções que removeram famílias que passaram a ocupar outras partes da cidade, dentre elas o Serviluz. Esses aspectos contribuíram para o incremento demográfico e para a consolidação da ocupação.

O Serviluz é uma área ocupada predominantemente por população de baixa renda, a maior parte vivendo em habitações precárias e de pequenas dimensões, em lotes de reduzida testada e em situação de irregularidade fundiária e urbanística, distribuídas no território formando ruas tortuosas e estreitas. Uma parte significativa da população trabalha com a pesca artesanal ou nas atividades ligadas à zona portuária e às indústrias petroquímicas. A área também abriga atividades esportivas, a partir do uso da Praia do Titanzinho ou Praia do Farol que, pelas características das ondas decorrentes dos molhes instalados nos limites da praia, torna o espaço propício para a prática do surf tanto por lazer quanto profissionalmente. A área também é marcada por um relevante histórico de organização popular, desde o surgimento da comunidade decorrente do processo de remoção da Praia Mansa e o reassentamento na faixa de praia do Serviluz. Esta organização dos moradores foi fundamental no processo de demarcação das ZEIS que constituem o território e, mais ainda, na luta pela permanência no lugar diante das várias tentativas de remoção dos seus moradores.

AS TENTATIVAS DE REMOÇÃO E A LUTA PELA PERMANÊNCIA

Conforme antecipado no Prólogo deste manuscrito, o Serviluz é historicamente marcado por um duplo enfrentamento para garantia de permanência de sua população no território. Uma primeira batalha ocorre contra as forças da natureza, como os fortes ventos, a areia por ele carregada, a maresia e as eventuais marés altas. Estas condições naturais e antrópicas adversas estão associadas às características de localização do território, em faixa de praia, uma das categorias discutidas no capítulo 2.1 que conforma a distribuição geográfica do problema habitacional em Fortaleza. O Serviluz está situado à beira-mar, com grande parte em terreno de marinha, e ocupando trecho da cidade constituído a partir da alteração do balanço sedimentar decorrente dos molhes de pedra construídos para o funcionamento do Porto do Mucuripe e que redesenharam a linha de costa. Essas condições por vezes têm sido usadas pelo próprio Estado como argumento para remoção de famílias da área, ainda que a mesma não seja considerada área de risco ambiental, justamente pela sua localização à beira-mar.

Um segundo embate ocorre contra as forças do Estado e de agentes privados, principalmente vinculados ao setor imobiliário, que enxergam grande potencial paisagístico, turístico e

construtivo na área ocupada por moradias precarizadas e pelos trechos portuários e petroquímicos. Historicamente, os moradores têm resistido a frequentes ameaças de remoção, total ou parcial, associadas a diversos projetos que foram apenas propostos ou implantados parcialmente, como o Projeto Orla, o Fortaleza Atlântica, o Estaleiro Naval de Fortaleza, o Aldeia da Praia e o Terminal Turístico de Passageiros. As constantes ameaças de remoção marcaram a trajetória da comunidade em diferentes momentos, em função da área interromper a continuidade do uso turístico da orla de Fortaleza, entre a avenida Beira-Mar e a Praia do Futuro, dois principais pólos turísticos da capital cearense.

As propostas de intervenção na área ganharam maior incidência ao final do século XX e seguiram nos anos seguintes³⁷⁴. Em 1999 foi proposto – através de Concurso Nacional de Ideias para Embelezamento e Valorização da Área Central de Fortaleza – o projeto Portal do Atlântico que previa a construção do ‘Ícone Fortaleza’ na Praia Mansa, nas proximidades do Serviluz. O projeto era uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza com base em diagnósticos realizados pela ONG Ação Novo Centro, vinculada à Câmara de Diretores Lojistas (CDL). Reforçando a imagem de cidade turística e seguindo a tendência dos grandes projetos urbanos, a proposta não considerava o entorno e nem os impactos causados pela mudança de uso e ocupação decorrentes do empreendimento. O projeto não foi executado e o trecho da Praia Mansa foi alvo de outras propostas na sequência, como a possível construção do Centro Multifuncional de Feiras e Eventos, também não concretizado. Atualmente no local funciona o Terminal Marítimo de Passageiros de Fortaleza, obra entregue em 2014 associada às ações de infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014.

Em 2006 foi dado início ao Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla), uma iniciativa no âmbito do Governo Federal, conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas com participação dos governos locais. No âmbito do Município de Fortaleza, o Projeto Orla orientou-se de modo a descentralizar ações de planejamento e gestão da orla marítima, tendo envolvido diferentes secretarias e órgãos municipais e estaduais. Em Fortaleza, o projeto abrange cinco Unidades de Paisagem, uma das quais compreende o trecho do Serviluz, especificamente os trechos 2 e 4 da unidade de paisagem 3. Entre seus objetivos, estava a definição de novos critérios e parâmetros para o aperfeiçoamento do uso e ocupação do solo da orla. O projeto previa a melhoria da qualidade socioambiental da orla

³⁷⁴ Em 1995 foi elaborado o projeto Fortaleza Atlântica, que consistia na reurbanização de 23 quilômetros da orla marítima. Segundo Pereira *et al.* (2020), a intervenção ocorreria em três áreas que seriam delimitadas a partir de dados econômicos. A primeira área seria o Portal do Mucuripe, a segunda área seria formada por um corredor turístico e a terceira seria a Enseada Turística e o Parque Ecológico do Rio Ceará, incluindo a Barra do Ceará e o Pirambu. O projeto pretendia a mudança das condições sociais e econômicas de áreas litorâneas como o Serviluz e o Pirambu, ocupadas por populações de baixa renda e que representavam enorme potencial para o lazer e para o turismo, além de serem áreas de potencial expansão para empreendimentos imobiliários.

marítima de Fortaleza, e na área do Serviluz estavam previstas ações de requalificação do Farol Velho, regularização fundiária e reassentamento de famílias.

Em 2009, foi lançado na capital cearense o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur Nacional). Para Fortaleza, a primeira cidade a ingressar no programa, as ações tinham como objetivo promover a integração, urbanização e o reordenamento da sua faixa litorânea. As ações previstas para a cidade contavam com recursos de US\$100 milhões e estavam vinculadas às obras de infraestrutura associadas à realização da Copa do Mundo de 2014, evento do qual Fortaleza foi uma das cidades-sede. A proposta – seguindo na mesma linha de outras anteriormente formuladas para a orla da capital cearense – previa a integração da Beira Mar com a Praia do Futuro, com a construção infraestrutura viária, atravessando o Serviluz.

Em 2010 foi proposto para a praia do Titanzinho, no Serviluz, a construção do Estaleiro Naval de Fortaleza, projeto apresentado pelo então governador Cid Gomes (PSB). O empreendimento estava orçado em US\$150 milhões e ocuparia uma área de 100 hectares no litoral do município, em trechos no mar e na faixa de praia, prevendo a construção de navios gaseiros de médio porte e com a perspectiva de geração de 1.200 empregos diretos. Contudo, a obra foi contestada pela própria prefeitura municipal, diante dos impactos ambientais e proximidade dos pólos de atividade turística da cidade. O projeto do estaleiro não foi executado, sendo construído no Porto de Suape, em Pernambuco. A obra também foi contestada pelos próprios moradores, pelas lideranças comunitárias e por movimentos sociais que, em carta aberta à população, repudiaram a instalação do estaleiro no local. Quanto aos impactos sociais, as organizações lembram a remoção de famílias, as consequências para as práticas esportivas e culturais e a destruição da identidade e dos laços comunitários. Trecho do documento, assinado por diversas organizações sociais, expõe assim a opinião dos moradores:

“[...] somos contra a destruição da praia que é parte da alma do nosso bairro. Somos contra seus impactos negativos nas condições de moradia de 25.000 pessoas. Será que os moradores da Beira Mar aceitarão a poluição visual e sonora desta indústria em frente suas casas? Será que os sócios do Iate Clube aceitarão perder sua praia e seu porto para ela? Por que nós temos que aceitar? Afinal, somos todos seres humanos em busca de qualidade de vida. O que os defensores do estaleiro não se importam, é que nossa gente possui profunda relação com o mar. Nossa comunidade nasceu do deslocamento dos originais moradores do Mucuripe. Depois vieram migrantes de outras áreas litorâneas. O surfe, tão discriminado neste debate, é uma face moderna desta relação. Os surfistas são filhos do Serviluz que nos orgulham. A pesca tem papel vital na vida do bairro: sustenta muitas famílias, move a economia local, é alimento barato para a população. Acreditamos na sabedoria dos nossos irmãos pescadores quando dizem que este estaleiro provocará grandes danos à pesca local. [...] Um investimento equivalente em moradia e infra-estrutura gerará milhares de empregos diretos e indiretos em funções que nosso povo já sabe exercer”.

Como contraproposta ao projeto do Estaleiro, a gestão de Luizianne Lins (PT) formulou no mesmo ano o projeto Aldeia da Praia, ação associada ao projeto Orla e que em 2012 foi inserida na segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2), na linha de Urbanização de Assentamentos Precários. A proposta correspondia à urbanização e requalificação das comunidades do Titanzinho e do Serviluz, contemplando a abertura de vias nos bairros da Praia

do Futuro, Vicente Pinzon e Cais do Porto, a remoção da comunidade do Titanzinho e de partes do Serviluz para as obras de urbanização da orla, e o reassentamento de parte das famílias removidas. Para isso, foi construído o conjunto habitacional Alto da Paz, em terreno de propriedade da prefeitura situado a cerca de 1,7 km da área removida, em ação conjunta entre executivos municipal e estadual. O empreendimento possui 1.472 apartamentos destinados às famílias removidas das obras do projeto Aldeia da Praia e das obras do VLT. A ação previa intervenção em 2.950 moradias, entre remoções, regularização fundiária e melhorias habitacionais.

Figura 59 - Audiência Pública contra remoções do Projeto Aldeia da Praia.



Fonte: Priscila Sousa.

Esta ação, que contava com recursos de R\$104 milhões oriundos do PAC-2, uma parceria do Governo Federal e Prefeitura de Fortaleza, não foi executada. Diante dos entraves legais e dos embates com a população, em 2013 a proposta inicial do Aldeia da Praia foi remodelada e lançada em um novo projeto, também formulado pelo executivo municipal e inserido no PAC-2, dessa vez denominada o Projeto de Requalificação Urbana, Ambiental e Social das comunidades do Serviluz e Titanzinho (Pereira *et al.*, 2020). A nova proposta contava com recursos de R\$145 milhões e previa a remoção de 219 famílias para a construção de um calçadão e de uma praça, além de ações de regularização fundiária e melhorias habitacionais.

Da mesma forma que a proposta inicial, esta segunda também não foi executada, sendo inserida em 2018 no Programa Fortaleza Cidade com Futuro, contrapartida para a contratação de empréstimo para realização de obras em outros bairros litorâneos de Fortaleza. Esta ação da prefeitura municipal conta com suporte financeiro do Banco de Desenvolvimento da América

Latina (CAF) e busca implementar o potencial turístico da cidade através de obras de requalificação urbana principalmente em trechos de orla, daí as intervenções no Serviluz serem inseridas no programa. Em decorrência dessas ações, em 2019 ocorreu mais uma disputa entre poder público e moradores do Serviluz. A Prefeitura de Fortaleza pretendia intervir neste assentamento precário através de ações de urbanização, implantação de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, além da construção de unidades habitacionais que abrigariam parte das famílias removidas. Apesar das pressões, o projeto foi abandonado parcialmente, nenhuma moradia foi removida e os moradores comemoraram o recuo por parte do poder público.

Figura 60 - Propostas inseridas no plano Fortaleza 2040.



Fonte: Fortaleza 2040.

O Plano Fortaleza 2040, formulado em 2016, trouxe um conjunto de sete propostas setoriais chamadas de planos específicos³⁷⁵ e inseridos no Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade. Um desses Planos Setoriais é o Plano Setorial da Praia do Futuro e do Parque dos Faróis, que abrange áreas do entorno do Porto do Mucuripe, do Vicente Pinzón e do Serviluz. Segundo os documentos oficiais, os planos setoriais seriam detalhados posteriormente de maneira a permitir a modelagem de uma possível Operação Urbana Consorciada que “[...] amplie a atratividade e qualidade de vida destes bairros, preserve seu patrimônio ambiental e cultural, melhore as condições de moradia, emprego e renda para a comunidade de baixa renda que habita no bairro” (Fortaleza, 2016). O conteúdo oficial do plano específico contempla também o reordenamento da faixa de praia e regularização dos assentamentos precários existentes sem nenhum deslocamento destas comunidades para outros bairros. Contudo, os próprios mapas indicativos da proposta dão outro entendimento, na medida em que se percebe a intenção de deslocar atividades industriais e petroquímicas e remover as moradias que ocupam o entorno do Farol do Mucuripe, propondo a construção de edificações residenciais para população de maior renda e de grandes espaços livres.

Figura 61 - Projeto de urbanização com remoções no entorno do Farol Velho.



Fonte: Governo do Estado do Ceará.

Em 2021, outra ação estatal foi formulada para a área, desta vez conduzida pelo Executivo Estadual. Trata-se de projeto de intervenção no entorno do antigo Farol do Mucuripe que prevê a remoção de aproximadamente oitenta famílias, parte delas ocupando terreno demarcado como Zona Especial de Interesse Social do tipo 1. Para tanto, através do decreto estadual nº

³⁷⁵ Os sete planos específicos do Fortaleza 2040 são: Corredor de Urbanização Metrofor Linha Sul Centro; Esplanada Cultural / Praia de Iracema; Avenida Aguanambi; Sistema de Bondes Elétricos; Corredor Orbital; Riacho Maranguapinho e Praia do Futuro.

34.451/2021, foi decretada de utilidade pública uma área de 13.848m², correspondendo a um perímetro de 621,4 metros, no interior do qual haveria a desapropriação de moradias localizadas no entorno do Farol do Mucuripe. O argumento para a remoção das famílias desapropriação, conforme posto no decreto, era que o poder público tem “[...] a missão de fortalecer o Estado do Ceará como destino turístico nacional e internacional, de forma sustentável, com foco na geração de emprego e renda, na inclusão social e na melhoria de vida dos cearenses” (Ceará, 2021, p. 8). O decreto aponta ainda que “[...] a desapropriação do espaço permitirá maior visibilidade e acesso à faixa litorânea uma vez que a finalidade do equipamento tem relação direta com a paisagem marinha, e que sua ambientação contribuirá para este fim” (Ceará, 2021, p. 8). A existência do decreto foi descoberta por acaso, e as famílias diretamente atingidas passaram a ser comunicadas e mobilizadas pelas entidades locais e assessorias. As obras não foram iniciadas, com o Ministério Público Estadual promovendo audiência pública para debater essa e outras ações que os executivo municipal e estadual prevêm para o Serviluz.

ZEIS NO SERVILUZ

Dentre o conjunto de assentamentos precários mapeados pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), e atualizados pelo Fortaleza 2040, estão alguns que compõem o território do Serviluz. Este compreende duas Zonas Especiais de Interesse Social – a ZEIS Cais do Porto e a ZEIS Serviluz –, ambas inscritas como zoneamento especial a partir da elaboração e aprovação do Plano Diretor Participativo de 2009. De acordo com o PLHIS, a ZEIS Serviluz é composta por dois assentamentos precários (Casa do Samba e Comunidade Serviluz/Titanzinho) e é constituída por 3.005 domicílios e composta por uma estimativa de 3.304 famílias. A ZEIS Cais do Porto também compreende dois assentamentos precários que abrigam uma população estimada de 15.272 habitantes, segundo dados do PLHIS. As duas ZEIS tem se destacado por conta dos recorrentes conflitos e disputas fundiárias, inclusive a ZEIS Serviluz tendo sido contemplada com um dos PIRF direcionados às zonas definidas como prioritárias.

A demarcação dessas áreas enquanto ZEIS trouxe uma dupla condição que ampliou as possibilidades de luta pela permanência no local. Primeiro, sob o aspecto da participação social, na medida em que – se já existia historicamente ao longo da formação e consolidação do território – a mobilização ganhou novas dinâmicas quando do processo de elaboração do plano diretor atualmente vigente. Naquele momento, atores sociais do campo popular se organizaram – cartografando vazios e áreas precárias – e inserindo pela primeira vez o zoneamento includente na nova legislação urbana para a capital cearense. Segundo, sob o aspecto jurídico, a própria condição de estar delimitada como zoneamento especial – apesar de ainda não regulamentada – tem permitido acionar instâncias jurídicas quando projetos de intervenção urbana ameaçam remover total ou parcialmente moradias daquele território, conforme mencionado.

3.3.4 SERVILUZ E OS (DES)CAMINHOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

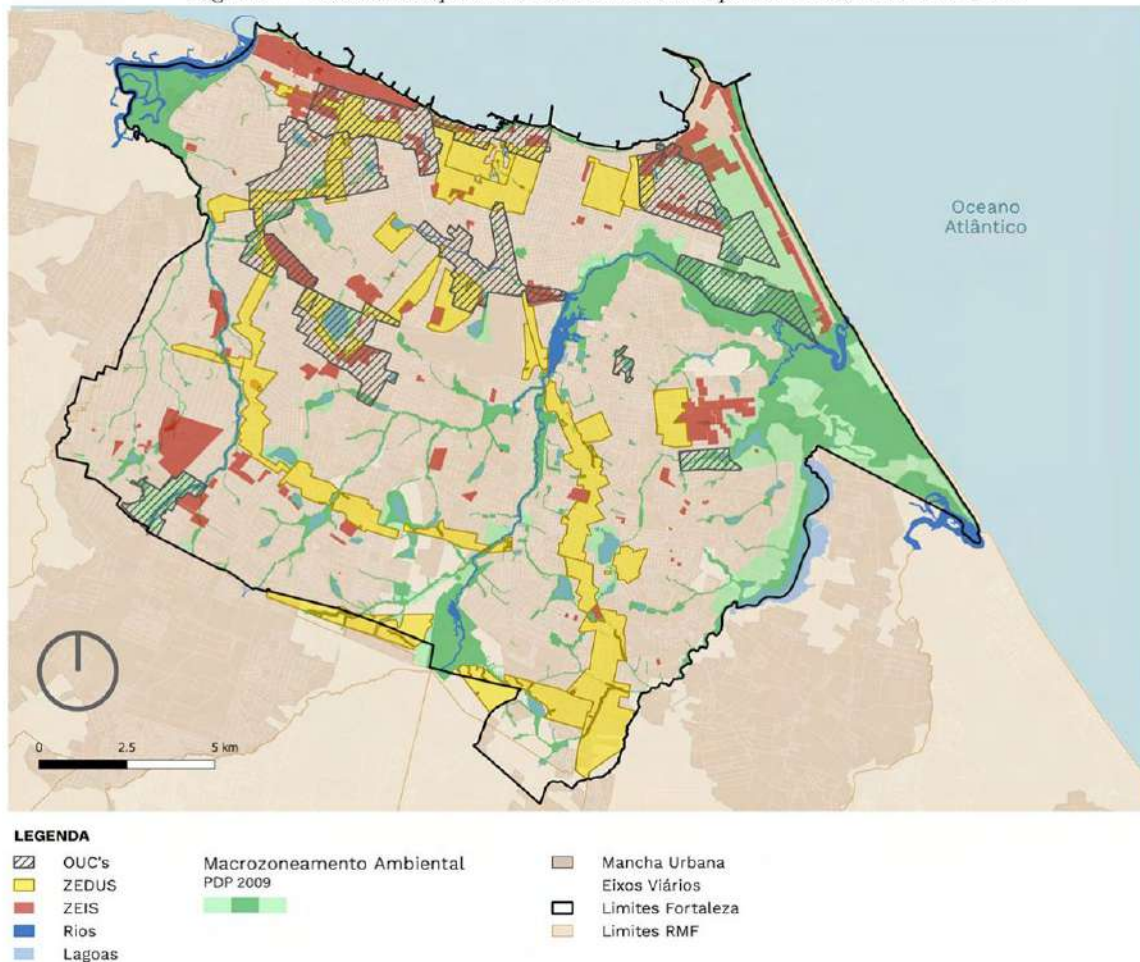
As lutas pela garantia da permanência dos moradores, assim como o processo e os resultados em torno das lutas pela regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social, no território do Serviluz permitem observar (des)caminhos das políticas habitacionais em Fortaleza no ciclo institucional da Reforma Urbana enquanto expressão da Estratégia Democrática e Popular nas cidades. Conforme mencionado, as ZEIS – pela primeira vez territorialmente demarcadas na legislação urbanística da capital cearense – são parte importante do conteúdo do Estatuto da Cidade incorporado ao plano diretor de 2009. Pelas características próprias do instrumento, ele tem convergência com os três eixos da Reforma Urbana, em especial o direito à cidade e a gestão democrática da cidade. No entanto, diferente de outros instrumentos dispostos no plano diretor, este não foi regulamentado e, por conseguinte, implementado de forma efetiva.

Os instrumentos que, contidos no Plano Diretor de Fortaleza, foram regulamentados e/ou implementados durante o ciclo institucional da Reforma Urbana são a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU); a Transferência do Direito de Construir (TDC); e a Regularização das Edificações (Figura 62). Enquanto o primeiro já havia sido regulamentado no texto da própria lei do plano diretor, os três últimos foram regulamentados pela Lei Municipal nº 10.335/2015, com conteúdo alterado pela Lei Municipal nº 10.431/2015; e as OUC foram regulamentadas de forma individualizada, cada uma das operações recebendo regramentos a partir de lei municipal própria. Além deles, com a aprovação de uma nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em 2017 foram criadas novas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), zonas especiais que também constavam na lei do plano diretor de 2009 e que flexibilizam diversos parâmetros urbanísticos e construtivos. Em comum, estes instrumentos foram utilizados pelo setor privado como forma de potencializar os investimentos e os lucros decorrentes de empreendimentos imobiliários de diferentes formatos.

De alguma maneira, esse cenário diferenciado no que se refere à regulamentação de instrumentos contidos no plano diretor é resultado da correlação de forças que definiu o próprio processo de elaboração e aprovação da lei. O Congresso do Plano Diretor Participativo realizado em 2007, uma espécie de fórum que serviu como arena pública de debates do plano, foi uma das grandes conquistas do chamado campo popular, pelo caráter democrático na eleição dos delegados e pelo aspecto deliberativo do congresso. Foi nesse evento que teve início o debate das questões, dos temas e das propostas que compunham o documento, dentre os quais as ZEIS demarcadas e propostas pelo campo popular e diversos outros conteúdos apresentados pelos movimentos sociais vinculados à luta pela Reforma Urbana. Contudo, essas conquistas não impediram as derrotas parciais posteriores do campo popular, tendo em vista que algumas das propostas foram revertidas, em benefício de segmentos do pólo empresarial, em especial os representantes do setor imobiliário (Machado, 2011). A própria aprovação consensual em 2008 na Câmara de

Veredores do projeto de lei do plano após a realização do congresso – decorrente de uma dinâmica de negociação articulando os segmentos populares e empresariais – indicava caminhos sobre como os instrumentos aprovados passariam a ser disputados pelos diferentes segmentos.

Figura 62 - Zoneamentos especiais do Plano Diretor Participativo: ZEIS, ZEDUS e OUC.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Fortaleza em Mapas.

As ZEIS, em especial aquelas referentes à áreas ocupadas pelos diversos tipos de assentamentos precários, além de reconhecerem formalmente territórios conquistados depois de muitas lutas pelo acesso à moradia e à cidade, tornaram-se “[...] um modo de viabilizar intervenções com padrões urbanísticos específicos, mais próximos às formas de apropriação espacial de seus moradores e às condições físico-ambientais dos assentamentos, possibilitando a sua consolidação no tecido urbano” (Moraes, 2019, p. 194). Em Fortaleza, a não regulamentação das ZEIS, principalmente aquelas classificadas como tipo 1, impede que o instrumento cumpra o objetivo de facilitar a regularização urbanística e fundiária ao admitir parâmetros físicos diferentes daqueles estabelecidos pelas leis e normas. Segundo Moraes (2019), quando estas iniciativas de regulação urbanística inclusiva não estão articuladas a outras esferas da vida, elas terão seu potencial restrito à possibilidade de permanência das populações nos lugares que historicamente ocuparam, distanciando-se das propostas mais abrangentes de direito à cidade. É dessa forma que em Fortaleza as ZEIS – o

‘mais popular dos instrumentos’ (Santo Amore, 2013) – tem funcionado mais como instrumento de luta e mobilização social em torno da manutenção do próprio instrumento que de conquistas de melhorias como ações de regularização fundiária e urbanística. Como posto no Plano Popular da ZEIS Cais do Porto, que justifica sua elaboração fazendo referência à luta pela conquista da demarcação das ZEIS no plano diretor e do seu uso como instrumento de resistência contra as tentativas de remoção:

“[...] esta vontade-ação encontra raízes também em embates anteriores para permanência no território, como a participação na revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), aprovado em 2009, e o vitorioso e amplo movimento de luta e resistência contra a implantação do Projeto Estaleiro, entre 2009 e 2010, que fortaleceu o desejo de construir projetos urbanos alternativos” (Comissão Titan, 2022, p. 10).

O histórico de luta pela aprovação e, na sequência, pela regulamentação das ZEIS em Fortaleza, Zonas que receberam prioridade na produção dos seus Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF), um dos passos necessários para a regulamentação das ZEIS segundo o conteúdo do plano diretor, demonstra como o campo de lutas e disputas pela melhoria das condições de moradia passou a estar associado à arenas institucionais. É o Estado – em particular, o executivo municipal – quem tem criado e conduzido os espaços de debates, propostas e ações no que se refere à regulamentação desse instrumento. Isso ocorreu com a criação do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, instituído pelo Decreto Municipal nº 13.241/2013; com a criação e a regulamentação dos conselhos gestores das ZEIS, através do Decreto Municipal nº 14.211/2018; e com a instituição do Fórum Permanente das Zonas Especiais de Interesse Social, criado pelo Decreto Municipal nº 14.215/2018 e atualmente regido pelo Decreto Municipal nº 15145/2021. Segundo o decreto, esse fórum é um *“[...] espaço institucional de articulação e integração entre Poder Público e representantes da sociedade civil, entre moradores de ZEIS, organizações, movimentos populares e grupos acadêmicos e científicos de atuação extensionista em prol das demandas da sociedade civil”* (Fortaleza, 2018, p. 1) e tem como finalidade principal *“[...] ampliar os espaços de participação social qualificada nas temáticas relacionados ao espaço urbano bem como aprofundar as discussões sobre ZEIS e assentamentos precários no espaço definido por relações de desigualdade na cidade”* (Fortaleza, 2018, p. 1).

Diante de todas essas arenas institucionais, a luta pela regulamentação das ZEIS resulta em um processo de desmobilização social dos sujeitos envolvidos no processo. Em depoimento ao autor, Fernandes (2022, informação verbal) relata que

“[...] As ZEIS como muitas outras instâncias dessa sociedade, elas se tornam também uma coisa falsa, né, uma coisa só de aparência que a gente debate, discute... como aconteceu aqui nas ZEIS Serviluz, né? No nosso território aqui do Serviluz tem duas ZEIS, né? As ZEIS Serviluz e a ZEIS Cais do Porto. A ZEIS Serviluz já está regulamentada, mas as obras que nós tivemos aqui, como a areninha, que foi na ZEIS Serviluz. Ao lado e que poderia ser debatida nesse conselho, mas não foi. É também a questão da escola, da creche, nenhuma é debatida. Teoricamente era pra passar por esse debate, né? E não passaram, foram a revelia. Então a gente vê como é... as ZEIS fazendo parte dessa sociedade capitalista que as coisas são falsas, né? Ela vem só pra enganar, ludibriar, isso é muito grave, né? Então as pessoas tão ali, tão investindo o seu tempo, sua vida, em uma coisa falsa, né? E isso precisa ser alertado, isso é uma gravidade, é falso porque era pra ter um debate das coisas que acontecerem nas ZEIS. Então, a ZEIS ela é importante, mas ela também é essa complicação toda, né? Tem o seu grau de importância, mas também ela falseia a questão da participação da comunidade, né? Porque quando as pessoas estão ali, tão investindo ali e vê que a coisa não tá funcionando isso acaba desmobilizando, né? O Conselho

Gestor das ZEIS Serviluz, a galera num num consegue mais participar porque vê que é uma coisa falsa, né? Num resolve nada com ela, num acontece como era pra ser, né?”

Figura 63 - Praia do Titanzinho, no Serviluz.



Fonte: Mateus Dantas.

Figura 64 - Plano Popular da ZEIS Cais do Porto.



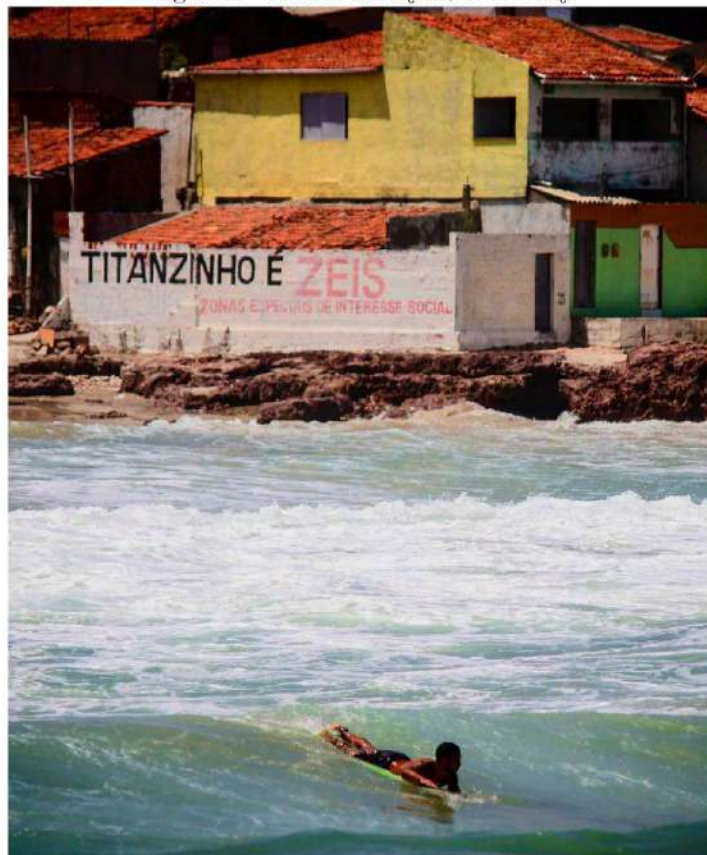
Fonte: Comissão Titan.

Figura 65 - Intervenção artística promovendo a ZEIS Serviluz.



Fonte: Comissão Titan.

Figura 66 - Praia do Titanzinho, no Serviluz.



Fonte: Mateus Dantas.

Como observado, no período de 14 anos – o interstício entre a aprovação do Plano Diretor Participativo de 2009 e a previsão de aprovação de um novo plano diretor em 2023 – pouco foi realizado em termos de regulamentação e implementação de ações de melhoria das condições de moradia e urbanísticas nos territórios demarcados como ZEIS, de forma atender ao princípio do direito à cidade, segundo a gramática da Reforma Urbana. Do total de 45 ZEIS do tipo 1, apenas 10 tiveram seus Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) elaborados. Em algumas destas zonas, como no Serviluz, ações estatais têm sido propostas e implementadas sem obedecer os regramentos estabelecidos para estas áreas, atravessando instâncias decisórias instituídas pelo próprio Estado. As várias ações estatais – oriundas dos dois níveis de governo local – direcionadas para o Serviluz, muitas das quais prevendo remoção de moradias, resultaram na mobilização social e na formulação de contrapropostas.

Uma das respostas aos governos municipal e estadual foi o lançamento, em 2022, do Plano Popular ZEIS Cais do Porto pela Associação de Moradores do Titanzinho (Comissão Titan), juntamente com diversos coletivos, movimentos sociais, assessorias técnicas e instituições (Figura 65). O plano popular “[...] busca apontar o que realmente demanda necessidade de investimento público em termos de obras e projetos que precisam ser executados com prioridade e monitorados pela população” (Comissão Titan, 2022, p. 13). Dentre os objetivos apontados pelo plano, estão “[...] ter o nosso direito à moradia digna respeitado pelo poder público e pela iniciativa privada, com melhorias habitacionais e garantia de permanência” e “[...] apontar o que realmente demanda necessidade de investimento público em termos de obras e projetos que precisam ser executados com prioridade e monitorados pela população” (Comissão Titan, 2022, p. 15). Grande parte destes sujeitos – em conjunto com moradores, lideranças e movimentos sociais atuantes em outros assentamentos precários demarcados como ZEIS – tem atuado também no chamado campo popular do Plano Diretor, buscando realizar ações no sentido de monitorar e intervir no processo de formulação da nova lei de ordenamento territorial da cidade.

CAPÍTULO 4
O IMPOSSÍVEL

Conforme apontado, as duas primeiras décadas do século XXI correspondem a um período marcado por uma conjuntura complexa, ambígua e contraditória, com a ocorrência da acumulação combinada de várias crises. No que se refere às cidades brasileiras, elas abrigam um momento histórico importante ao longo do qual as questões urbana e habitacional no país ganharam uma nova dinâmica que esta tese – no limite do que pretendeu, segundo os recortes adotados, e tomando Fortaleza como campo de observação empírica – buscou inventariar, analisar e discutir. Esse período representa o ápice e o caso de um conjunto de ideias, práticas e políticas que impactaram o urbano no Brasil, conformando um ciclo de lutas por mudanças na maneira que as cidades brasileiras são produzidas e apropriadas.

Não em sua plenitude temporal, esse período correspondeu a um novo período de disputas em torno da questão urbana brasileira, quando relevantes avanços em termos de políticas urbanas e habitacionais se consolidaram ou mesmo se constituíram, apesar de inúmeras contradições que esse percurso apresentou. Derivado diretamente da ideia apontada por Maricato (2008) – ainda na primeira década do século XXI sobre o fim de um período virtuoso da Reforma Urbana ao discutir os impasses da política urbana no Brasil –, conformou-se o que apontamos como ciclo institucional da Reforma Urbana. Este ciclo corresponde ao momento em que ocorreu o efetivo encontro dos sujeitos, ideias e práticas da Reforma Urbana com o sistema político e seus desdobramentos. O Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades, enquanto marcos jurídico-normativo e político-institucional, e todo o arcabouço legal, jurídico, político e programático deles derivados, demarcaram o ápice e o ocaso deste ciclo. O impasse urbano apontado por Maricato (2011) e a crise urbana que o caracteriza são elementos que ajudam a qualificar a ideia do fim de um ciclo institucional da Reforma Urbana.

Ao considerar a ocorrência de um ciclo institucional da Reforma Urbana, faz-se necessário oferecer maior precisão conceitual acerca desse enunciado, na medida em que a expressão e os conceitos a ela vinculados ganharam diferentes contornos e matizes ao longo do percurso histórico da luta pela sua realização. É preciso entender os significados e os significantes da Reforma Urbana, explorando as opções políticas, os limites conjunturais e estruturais e os contingenciamentos que instituem o campo de pensamento e ação da Reforma Urbana. Decorre daí a importância de se discutir a polissemia em torno daquele enunciado, diante de um momento de impasse e balanço crítico sobre a questão urbana que caracterizam o referido ciclo institucional. Foi nesse sentido que – sem pretender construir um conceito definitivo sobre o que se poderia chamar Reforma Urbana, expressão que se apresenta em constante construção e disputa – discutimos sentidos possíveis para esse enunciado e apresentamos o conjunto de princípios que se desdobraram em um repertório de ideias, ações e experiências a ele vinculados, que nesta tese foram associados à ideia de, respectivamente, semântica e gramática da Reforma Urbana.

Também é necessário, diante da constatação da ocorrência de um ciclo institucional da Reforma Urbana, situá-lo na trajetória histórica das lutas em torno da questão urbana no Brasil e as suas periodizações. De maneira geral, a história do que se convencionou chamar por Reforma Urbana é contada a partir de momentos que compõem uma longa trajetória – com marchas e contramarchas – permeada de mudanças na dinâmica de sujeitos, ideias e práticas inseridos nessa luta. O resgate desse percurso histórico – observando as diversas formas como a sociedade civil se mobilizou em relação ao Estado e quais as respostas dadas às demandas habitacionais e urbanas sob a forma de políticas públicas, seja através de políticas urbanas, de ações diretas ou na esfera normativa – indica que o ciclo institucional da Reforma Urbana se expressou e se realizou por uma dinâmica conformada por múltiplos movimentos. Houve, portanto, um percurso institucionalizante que pode ser caracterizado por um triplo movimento de ideias, de sujeitos e de políticas.

O ciclo institucional da Reforma Urbana se constituiu e foi caracterizado por um movimento territorial, definido pelo deslocamento e pela difusão de ideias de um lugar para outro do território nacional. Esse movimento, que não ocorreu de maneira necessariamente linear, uniforme e unidirecional, pode ser identificado em pelo menos três momentos de maneira mais intensa, com destaque para o período mais recente. O debate e as formulações sobre as Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza e sua inserção, pela primeira vez de forma territorializada, no Plano Diretor Participativo de 2009 - que caracteriza o panorama mais recente de tentativas de remoção e de luta pela permanência do Serviluz - é um dos exemplos possíveis em que se pode observar a ocorrência desse movimento.

Também é possível observar que o ciclo institucional da Reforma Urbana se constituiu e foi caracterizado por um movimento social, que corresponde à incorporação pelo Estado de sujeitos vinculados aos movimentos sociais urbanos que conduziram ideias, experiências e práticas para o interior do aparelho estatal. Na análise realizada, foi possível observar dois momentos principais em que esse movimento se apresenta de maneira mais intensa. O segundo deles ocorreu a partir de 2003 com a criação do Ministério das Cidades que, no nível federal, fomentou a migração de sujeitos atuantes na luta pela Reforma Urbana para o interior de agências estatais, percebido em outras esferas de governo, sobretudo em prefeituras municipais, como Fortaleza. Nesta cidade, com histórica presença e atuação de movimentos sociais urbanos e instituições ligadas à habitação e ao direito à cidade, foi possível observar de forma mais intensa esse movimento a partir da criação da Habitafor - órgão criado em 2003 para tratar especificamente da questão habitacional na capital cearense - que incorporou em seus cargos diretivos e técnicos sujeitos com estreita ligação à luta pela Reforma Urbana.

O ciclo institucional da Reforma Urbana também se constituiu e foi caracterizado por um movimento propriamente institucional, definido pela apropriação, pelo governo federal, da gramática da Reforma Urbana e sua posterior difusão para o conjunto de entes federativos, em

especial os municípios. Se antes ocorreram ações locais e descentralizadas de políticas urbanas e habitacionais que incorporaram a gramática da Reforma Urbana, foi com a criação do Ministério das Cidades que ocorreu sua difusão para o conjunto de entes federativos, a partir da formatação de políticas e programas, com suas diretrizes, seus produtos e suas metas. Em Fortaleza, esse movimento pode ser observado a partir das três principais ações do Estado diretamente vinculadas à habitação para a população de baixa renda realizadas durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. São elas: a construção de moradias através do Programa Minha Casa Minha Vida, como no caso do Cidade Jardim; a urbanização de favelas e áreas de risco através do Programa de Aceleração do Crescimento, no seu eixo Infraestrutura Social e Urbana, como observado com o Maranguapinho; e a difusão do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social, que passou a constar em inúmeros planos diretores elaborados nesse período, como é o caso do Serviluz.

Para além da discussão do significado da expressão e da análise do percurso institucionalizante da Reforma Urbana, também é necessário situá-la na conjuntura que o seu ciclo institucional está inserido ao mesmo tempo que a conforma. Considera-se que a luta pela Reforma Urbana e sua interação com a totalidade em que está inserida é fundamentalmente dialética, marcada necessariamente por continuidades e descontinuidades, aproximações e distanciamentos, marchas e contramarchas. Assim, cabe ressaltar que, se o movimento particular das lutas em torno da questão urbana guarda relativa autonomia em relação à conjuntura que faz parte, ao mesmo tempo ele também a configura. Por isso, é preciso compreender o ciclo institucional da Reforma Urbana de forma associada a processos mais gerais que determinaram a conjuntura em que esse ciclo ocorreu.

Decorre então o entendimento do fim de três ciclos que se cruzam e sobredeterminam e que ajudam a explicar a conjuntura particularmente complexa do período referido em que ocorreu a acumulação combinada de várias crises que se manifestam de forma mais acentuada no urbano. Argumenta-se que o ciclo institucional da Reforma Urbana deve ser compreendido em conjunto ao ciclo dos governos progressistas latinoamericanos e ao ciclo da Estratégia Democrática e Popular. Conforme apontado, estes três ciclos históricos ocorrem e findam não de maneira simultânea, mas com sobreposições e conexões que permitem tratá-los no interior de uma mesma conjuntura, sendo o urbano o elemento que possibilita identificar estas sobreposições e convergências. É o olhar simultâneo para esses ciclos que permite iluminar caminhos e indicar direções a serem seguidos na luta por cidades menos desiguais, mais justas e mais democráticas.

O ciclo de governos progressistas latinoamericanos, dentre outros aspectos que permitem caracterizá-lo, constituiu-se como reação ao neoliberalismo. Isso enfatiza a força das condicionantes estruturais de uma crise econômica com raízes que antecedem o próprio neoliberalismo – cujo alcance é mais amplo do que a América Latina –, e que compõe uma crise estrutural do capital enquanto motor da sociabilidade que se evidencia a partir dos anos 1970.

Em reação a essa conjuntura, forças sócio-políticas emergiram e consolidaram maiorias eleitorais, promovendo reformas, implementando políticas sociais e atuando no sentido de ampliar e consolidar a democracia. Foi assim que, após uma longa trajetória de bloqueios, desencontros, repressões e fracassos eleitorais, esquerdas chegaram ao poder democraticamente em mais de uma dezena de países da América Latina a partir da virada do século XXI, conformando o ciclo de governos progressistas latinoamericanos. Ao longo desse período, governos e governantes atuaram, segundo um dos eixos comuns aos projetos sócio-políticos conduzidos, na inclusão social e na redução das desigualdades, inclusive nas cidades.

Dentro desse ciclo, destaca-se a experiência brasileira. Ela permite observar de forma concreta aspectos importantes que caracterizam o ciclo de governos progressistas presente na região. No Brasil, pode-se reconhecer a retomada e a mudança do papel do Estado, a ênfase e redesenho das políticas sociais e o incremento da participação social no governo. Olhando de forma direcionada para estes aspectos e como eles estiveram presentes no (ou associados ao) urbano, é possível destacar um conjunto de ações que se entrelaçam a esses aspectos, como a criação do Ministério das Cidades e a elaboração e a implementação de políticas e ações de infraestrutura urbana; a criação e o fortalecimento de instâncias de participação social, como os conselhos locais e nacional das cidades; e a adoção de políticas sociais habitacionais e urbanas voltadas às populações de mais baixa renda, como o Programa Minha Casa Minha Vida e a Urbanização de Assentamentos Precários, vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento.

O que se processou em termos de políticas urbanas e habitacionais durante o ciclo institucional da Reforma Urbana também deve ser compreendido a partir da existência de vínculo histórico entre a trajetória de luta pela Reforma Urbana no Brasil e aquela do Partido dos Trabalhadores materializada e metamorfoseada na Estratégia Democrática e Popular. Conforme discutido nesta tese, é possível observar um imbricamento entre a questão urbana brasileira e o surgimento e a atuação do Partido dos Trabalhadores. Argumenta-se que a trajetória da luta por melhores condições de vida nas cidades brasileiras se desenvolveu de modo conectado às apostas estratégicas – democráticas e populares – da classe trabalhadora. Existem, portanto, elementos sobrepostos e convergentes entre a luta pela Reforma Urbana e a Estratégia Democrática e Popular, vínculos que não implicam um atrelamento imediato entre o que se observa no movimento particular ou setorial do urbano e a estratégia em seu sentido ampliado.

O período em que o Partido dos Trabalhadores ocupou o executivo federal expressou a realização da Estratégia Democrática e Popular no seu ponto mais desenvolvido e o seu esgotamento, conformando o fim do ciclo dessa estratégia. Disto deriva a importância de se observar a Reforma Urbana no interior da estratégia hegemônica assumida pela classe trabalhadora no período mais recente. Desdobram-se, assim, linhas de aproximação, convergência e sobreposição entre a luta por uma Reforma Urbana e a Estratégia Democrática e Popular conduzida pelo Partido dos Trabalhadores. Essa relação entre a luta por uma Reforma Urbana e

o Partido dos Trabalhadores – considerando a forma e a relevância assumida pela temática urbana na trajetória histórica do partido – pode ser dividida em três momentos principais, conforme apontado nesta tese e seguindo a formulação de Costa (2012).

O mais recente desses momentos ocorreu a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e a questão urbana ingressando na institucionalidade, reforçando o argumento da ocorrência de um ciclo institucional da Reforma Urbana. Nesse momento, as ideias, as experiências e as práticas acumuladas na luta por uma Reforma Urbana – e defendidas por diversos sujeitos, principalmente pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana – passaram a ser referência na condução de grande parte das ações desenvolvidas pelo Ministério das Cidades. Nesse sentido, confirma-se a hipótese de que a luta pela Reforma Urbana e a Estratégia Democrática e Popular estão imbricadas, com convergências e sobreposições de pautas, sujeitos e ideias que reforçam o entendimento do ciclo institucional da Reforma Urbana enquanto componente e realização daquela estratégia.

Diante dessas formulações, considera-se que a luta pela Reforma Urbana – e o movimento que a produziu, sobretudo a partir dos anos 1970 – expressam de modo significativo um componente importante das lutas sociais. Nesse sentido, faz-se necessário discutir limites e contradições que estão presentes nestas lutas sociais nos marcos de um capitalismo periférico e dependente. Nesse sentido, esta tese considera Fortaleza como *locus* privilegiado para uma análise concreta dos limites e contradições do ciclo institucional da Reforma Urbana, condição decorrente de uma multiplicidade de circunstâncias que justificam a tomada da capital cearense enquanto recorte espacial e campo de estudos empíricos para compreender, explicitar e analisar os processos e fenômenos sociais objetos de estudo deste manuscrito.

Enquanto importante metrópole nacional, Fortaleza se alinha às determinações gerais das questões urbana e habitacional nacionais ao mesmo tempo que apresenta singularidades e particularidades locais, como pode ser observado a partir do problema habitacional na capital cearense. Conforme apresentado nesta tese, este problema pode ser observado segundo a dimensão histórico-geográfica que caracteriza suas origens e como ele se distribui pelo território fortalezense; a dimensão político-institucional que indica como o Estado respondeu à questão habitacional ao longo da história; e a dimensão quantitativa que aponta como o problema da moradia evoluiu historicamente em termos numéricos e estatísticos na cidade.

A capital cearense constitui-se como metrópole inserida na (e representativa da) conjuntura anteriormente descrita. Ao passo que presenciou a ascensão ao poder de um governo municipal do chamado campo democrático-popular, Fortaleza teve a revisão de seu plano diretor contestada judicialmente e que posteriormente foi retomada, trazendo avanços significativos no campo jurídico-normativo, como a inclusão de processos participativos e de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade. Destaca-se ainda a criação e a consolidação de um órgão municipal específico para o trato da questão habitacional, inserido em processo de municipalização das ações

habitacionais mas que posteriormente ganhou outras dinâmicas, conforme o movimento institucional, um daqueles que caracterizam o triplo movimento que caracteriza o ciclo institucional da Reforma Urbana.

Assim como em outras grandes cidades brasileiras, observou-se em Fortaleza ao longo do ciclo institucional da Reforma Urbana o incremento de ações e recursos em moradia e infraestrutura urbana, sobretudo com o PAC e o MCMV. Quanto ao primeiro, as ações vinculadas ao eixo infraestrutura social e urbana, especificamente no que se refere à assentamentos urbanos precários, estiveram associadas à urbanização de áreas de risco, favelas e outras categorias de assentamentos precários. Fortaleza ganhou relevância ainda pelas obras de infraestrutura associadas à Copa do Mundo de 2014 realizadas na cidade, sobretudo aquelas vinculadas à mobilidade urbana atreladas ao processo de remoções forçadas de comunidades localizadas em áreas de interesse do poder público e do setor imobiliário. Com o MCMV, e todo o arcabouço técnico, financeiro e legal direcionado para Fortaleza, houve significativa produção de moradias em novas frentes de expansão urbana, consolidando novas centralidades e alterando a cartografia socioespacial da cidade.

Conforme observado, Fortaleza também foi uma das poucas capitais brasileiras que no período do ciclo institucional da Reforma Urbana foram administradas pelo Partido dos Trabalhadores por pelo menos por dois mandatos e é, dentre elas, a mais populosa. Isso contribuiu para um alinhamento político entre executivo federal e municipal, também observado com o governo estadual, a partir de 2007 e até o fim desse ciclo. Com isso, houve sobreposição e convergência de sujeitos políticos e governos petistas ou alinhados a esse partido nas três esferas de poder. Diante dessa conjuntura, os limites postos pelas competências municipais sobre as políticas habitacionais e urbanas e a correlação de forças que se desenhou a partir do alinhamento entre governos nas três escalas federativas, denotam a importância do olhar para o ciclo institucional da Reforma Urbana no nível local, lacuna observada nos estudos que debatem o ciclo institucional da Reforma Urbana e sua relação com a Estratégia Democrática e Popular e com a qual esta tese buscou contribuir.

Fortaleza se apresenta, portanto, como campo de investigação empírica apropriado para aprofundar o entendimento e as análises sobre o que representaram as ações estatais no campo habitacional durante o ciclo institucional da Reforma Urbana. O resultado material das ações estatais realizadas durante este período em termos de políticas habitacionais evidenciam (des)caminhos que podem e devem ser observados, compreendidos e explicados a partir dos componentes que configuram a luta por uma Reforma Urbana, seus limites e contradições. A aposta dos sujeitos vinculados à luta por uma Reforma Urbana nas formas jurídico e institucional e em um Estado capaz de formular e implementar políticas urbanas e habitacionais de caráter redistributivo nas cidades são elementos observados que ajudam a explicar (des)caminhos da habitação durante o ciclo institucional da Reforma Urbana.

Em Fortaleza, esses (des)caminhos foram evidenciados a partir da produção em massa de moradias para população de baixa renda no Cidade Jardim, das grandes obras de urbanização no rio Maranguapinho que removeram grande quantidade de famílias; e das lutas pela garantia da permanência no lugar e pela regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social no Serviluz. Nesta tese, esses processos e produtos urbanos foram compreendidos na chave da contradição intrínseca à produção do espaço urbano no capitalismo periférico e dependente, configurando-se enquanto limites à efetivação da Reforma Urbana no Brasil. O desafio posto ao projeto de transformação social e política das cidades brasileiras, desse modo, é a lógica estruturante da urbanização desigual brasileira. E, por conta disso, a universalização dos direitos sociais e o atendimento das necessidades habitacionais e urbanas deve ser premissa e força motriz das políticas públicas implementadas no país, para além e de modo articulado ao enfoque sobre arranjos institucionais, normativos e jurídicos.

Ao olhar em retrospectiva para um ciclo histórico que se encerra, cabe também entender que a luta por melhores condições de vida nas cidades se configura enquanto microcosmo da luta de classes. Os dilemas e impasses presentes na trajetória da luta por uma Reforma Urbana – em especial no seu ciclo institucional – devem ser pensados de forma articulada àqueles experimentados pela classe trabalhadora no seu conjunto. Essa condição decorre da cidade se constituir enquanto espaço privilegiado das contradições sociais decorrentes do modo capitalista de produção. De fato, ao longo da história, mas sobretudo em tempos de crise, a afirmação dos direitos sociais é travada numa disputa desigual e hegemônica pelos interesses do capital.

Surge a importância da identificação de quais são as estratégias dos sujeitos e dos movimentos sociais urbanos para a produção e o consumo do espaço e em que ponto essas estratégias colaboram para enfrentar o domínio capitalista sobre o urbano. A retomada ou formulação de uma Reforma Urbana em sua radicalidade e enquanto projeto de classe que transborda seus limites setoriais deve extrair dos limites e contradições observados os caminhos para alterar a forma como as cidades brasileiras são produzidas e apropriadas. Cabe buscar os caminhos para a construção de uma Reforma Urbana alinhada aos interesses da classe que a pauta e que atua de forma mais incisiva na luta por cidades mais justas, mais democráticas e menos desiguais. É fundamental, portanto, realizar um inventário – um trabalho coletivo e para a coletividade – que esta tese, no limite do que se propôs, buscou contribuir. É possível e necessário inventariar o passado para (re)inventar o futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PUBLICAÇÕES

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro: uma visão desde um Estado heterogêneo. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 35., 2011, Caxambu. **Anais [...]**. São Paulo: Anpocs, 2011,.

ABREU, A. C. de. Disputa de projeto: a reforma urbana e os movimentos sociais. **SER Social**, Brasília, v. 17, n. 36, p. 124-137, 2015.

AGUIAR, D.; SANTOS, J. F. dos. Fim de Ciclo dos Governos “Pós-neoliberais” na América Latina?. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 53-80, 2019.

ALBRECHT, Daniela. **Movimentos contra os manicômios e lutas de classes no Brasil e na Itália: um estudo sobre consciência e estratégia**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ALBUQUERQUE, C. C. G. **Regimes de exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das operações urbanas consorciadas em Fortaleza – CE**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

ALDIGUERI, C. R.; ROSA, S. V. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 24, n. 53, p. 337-362, 2022.

ALDIGUERI, C. R. **Metamorfose da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ALMEIDA, C. C. O. de. **Habitação social no nordeste: a atuação das CAPs e dos IAPs (1930-1964)**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.

ANDRADE, M. J. F. de S. **Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810-1933)**. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ANDRADE, M. J. F. de S. **Onde moram os operários... Vilas operárias em Fortaleza: 1920-1945**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1990.

ANDRADE, R. R. América do Sul progressista: fim de um ciclo ou processo aberto?. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 10., 2019, Monterrey. **Anais [...]**. Monterrey: Alacip, 2019.

ARAGÃO, T.; UZZO, K.; FERREIRA, R. F. C. F. **Sem Teto ou sem documento, todos têm direito à cidade!**. FNRU, 2010. (cartilha).

ARAGÃO, T. A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço metropolitano de Fortaleza: história e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

ARANTES, P. F. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos estudos CEBRAP**, n. 83, p. 103-127, 2009.

ARANTES, P. F. Batemos no teto: limites e perspectivas da autogestão habitacional no Brasil. [Entrevista concedida a] ROCHA, G.; DRAGO, F.; ROVATI, J.; SIQUEIRA, L.; BAIERLE, S. **Práticas de morar**, Porto

Alegre, 25 jul. 2012. Disponível em: <https://praticasdemorar.wordpress.com/2012/07/25/1-batemos-no-teto-limites-e-perspectivas-da-autogestao-habitacional-no-brasil/>.

ARANTES, P. F. Cidades à vista: da antirreforma urbana petista à gestão armada dos territórios. *In*: Santos, F. L. B. dos; Perruso, M. A.; Oliveira, M. S. (org). **O pânico como política: o Brasil no imaginário do Lulismo em crise**. Rio de Janeiro: Mauad, 2020. p. 235-250.

ARANTES, P. F. Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. *In*: SAMPAIO, P. de A. (org). **Jornadas de junho: a revolta popular em debate**. São Paulo: Instituto Caio Prado Jr., 2014. p. 41-66.

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **PosFAUUSP**, n. 20, p. 60-75, 2006.

ARANTES, P. F. Para retomar o projeto da Reforma Urbana. [Entrevista concedida a] FACHIN, P. **IHU Online**, São Leopoldo, 23. jun. 2017. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/para-retomar-o-projeto-da-reforma-urbana/>.

ARAUJO, V. F. **Da favela ao conjunto habitacional: mudança de vida, permanência do estigma?**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Centro de Humanidades, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

ARELLANO, Á.. ¿Una nueva “ola progresista” en América Latina? Aproximaciones conceptuales y coyunturales. **Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía**, Barcelona, n. 25, p. 73-90, 2022.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

AVELLANEDA CALLIRGOS, L.; MORANTE GAMARRA, P. C.; DÁVILA CISNEROS, J. D. **La investigación científica. Una aventura epistémica, creativa e intelectual**. Quito: Religacion, 2022.

AVRITZER, L. (org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

AVRITZER, L. (org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205-221, 2010.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: AVRITZER, L. (Org). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2009. Série Democracia Participativa.

AZEVEDO, M. N. S. de; FREITAS, J. F. B. O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v. 6, n. 1, p. 758-775, 2014.

AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, A. L. (org). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Antac, 2007. p. 12-41. (Coleção HABITARE/FINEP).

BALÁN, M.; MONTAMBEAULT, F. **Legacies of the Left Turn in Latin America: The Promise of Inclusive Citizenship**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2020.

BALBIM, R. N.; KRAUSE, C. H.; LIMA NETO, V. C. **Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2116).

BALDEZ, M. L. A luta pela terra urbana. *In*: L. C. de Q. Ribeiro; A. L. Cardoso (org). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003. p.

71-92.

BARREIRA, I. A. F. Incômodos hóspedes?: notas sobre a participação da Igreja e partidos políticos nos movimentos sociais urbanos em Fortaleza. *In*: KRISCHKE, P.; MAINWARING, S. (org.). **A Igreja nas bases em tempo de transição (1974-1985)**. Porto Alegre: L&PM, 1986. p. 131-150.

BARREIRA, I. A. F. Movimentos urbanos e contexto sócio-político em Fortaleza. **Espaço e Debates**, v. 6, p. 76-87, 1982.

BARROS, C. R. de. **PT, uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BARROS, J. **O projeto de pesquisa em história: da escolha do tema ao quadro teórico**. Petrópolis: Vozes, 2015.

BASSUL, J. R. A constitucionalização da questão urbana. *In*: DANTAS, B.; CRUXÊN, E.; SANTOS, F.; MAGO, G. (ed.). **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças**. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 1-19, v. 4.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE**, v. 28, n. 84, p. 133-144, 2002.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 2015.

BELLUZZO, L. G. de M. A financeirização do capitalismo e a geração de pobreza. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 2, n. 3, Rio de Janeiro, 2007, p. 23-110.

BERBEL, M. R. **Partido dos Trabalhadores: Tradição e Ruptura na Esquerda Brasileira**. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1991.

BITTAR, J. **O Modo petista de governar**. São Paulo: PT, 1992. Cadernos de Teoria e Debate.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Necessidades Habitacionais Regiões Metropolitanas e Microrregiões 1985-1990**. Brasília: BNH, DPLAC, 1985. Departamento de Planejamento e Análise de Custos.

BR CIDADES, 2018. **I Fórum Nacional BrCidades**. Frente Brasil Popular. São Paulo, 2018.

BOITO, A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. *In*: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 9., 2012, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: FGV, 2012.

BONDUKI, N. (org.). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Nobel, 1996.

BONDUKI, N. A luta pela Reforma Urbana no Brasil: do Regime Militar a criação do Ministério das Cidades. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA UNIDADE TEMÁTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REDE DE MERCOCIDADES, 4., 2003, Buenos Aires. **Anais [...]**. Buenos Aires, 2003.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, N. G.; KOURY, A. P. **Os pioneiros da habitação social: Cem anos de política pública no Brasil**. São Paulo: SESC, 2014.

BONDUKI, N. G. **A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BOTAS, N. A. **Estado, arquitetura e desenvolvimento: A ação habitacional do Iapi**. São Paulo: Editora Unifesp, 2021.

BRAGA, E. M. F. **Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores)**. Fortaleza:

Fundação Demócrito Rocha, 1995.

BRAGA, R.; SANTOS, F. L. B. dos. The Political Economy of Lulism and Its Aftermath. **Latin American perspectives**, v. 47, n. 1, p. 169-186, 2020.

BRASIL, A. B. **A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BRASIL, A. B. Os conflitos pelo Direito à Cidade em Fortaleza: disputas entre a visão estratégica da cidade e a regulamentação das ZEIS. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, e20200341, p. 1-16, 2021.

BRASIL. Decreto nº 6025, de 22 de janeiro de 2007. **Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências**. Brasília, 2007.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, ano 128, n. 133, p. 1-5, 11 jul. 2001.

BRASIL. Projeto de Lei no 775/1983. **Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências**. Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, 1983.

BRASIL Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Neoliberalism and the urban condition. **Cityscape**, v. 9, n. 1, p. 101-107, 2005.

BRENNER, R. A crise emergente do capitalismo mundial: do neoliberalismo à depressão. **Outubro**, n. 3, p. 7-18, 1999.

BRITES, W. F. La ciudad en la encrucijada neoliberal: urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 3, p. 573-586, 2017.

BRITO, C. M. T. M. B. de. Hegemonia e poder político no Brasil: notas introdutórias sobre a experiência do Partido do Trabalhadores. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA*, 7., 2015, Maringá. **Anais [...]**. Maringá: UEM, 2015.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Politeia, 2019.

BRUNA, P. J. V. **Os primeiros arquitetos modernos: habitação social no Brasil, 1930-1950**. São Paulo: Edusp, 2010.

BUENO, M. P. Os percursos da democracia na América Latina. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 18, n. 35, p. 203-210, 2019.

BUONFIGLIO, L. A Cidade da Gestão: institucionalização da política urbana federal. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 7, n. 1, p. 61-90, 2017.

BURNETT, C. F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luiz, 2009.

BURNETT, F. L. Planejamento urbano, ideologia positivista e cidades mais justas: o caso do Brasil. **Revista Bitácora Urbano Territorial**, v. 30, n. 1, p. 15-25, 2020.

CABANNES, Y. From community development to housing finance: from Mutirões to Casa Melhor in Fortaleza, Brazil. **Environment and urbanization**, v. 9, n. 1, 31-58, 1997.

CABANNES, Y. Mutirão 50: relato de uma experiência pioneira. *In: BONDUKI, N. (org.). Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São

Paulo: Nobel, 1996.

CABRAL, H. H. P.; FERNANDES, R. M. C. Áreas de risco em Fortaleza. *In: ARAGÃO, E. F.; FREITAS, G. J.; SANTOS, J. B. F.; ALMEIDA, R. O (org). Fortaleza e suas tramas: olhares sobre a cidade.* Fortaleza: EdUECE, 2008. p. 139-155.

CALDAS, M. F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CALDAS, N. M. P. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CAMPANHONI, A. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 2, p. 227-248, 2016.

CAMPOS, R. S.; CAMPOS, C. S. S. Neoliberalismo e dependência na América Latina. **Espacio Abierto**, v. 23, n. 1, p. 45-70, 2014.

CAMPOS, R. S. **Escolhas políticas, decisões econômicas, consequências sociais: um estudo sobre os impactos da democracia procedimental e do neoliberalismo na América Latina e no Brasil.** Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CAMPOS, R. S. O impacto das reformas econômicas neoliberais na América Latina: desemprego e pobreza. **Polis. Revista Latinoamericana**, , n. 47, p. 1-20, 2017.

CAPASSO, M. M.; PEQUENO, R. A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. **Cadernos Metrôpole**, v. 23, n. 51, p. 763-786, 2021.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, A. L.; D'OTTAVIANO, C. **Habitação e Direito à Cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. de Q. **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação das experiências recentes (1993-1996).** Rio de Janeiro: FASE, 1999.

CARDOSO, A. L. (org). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Série Habitação e Cidade.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira da urbanização de favelas. **Cadernos Metrôpole**, v. 17, p. 219-240, 2007.

CARDOSO, A. L. **Política Habitacional e o novo papel dos governos subnacionais.** Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2001.

CARDOSO, A. L. Urbanização de favelas no Brasil após o PAC: avaliação da experiência e desafios para o futuro. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 17., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Anpur, 2017.

CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (org). **A cidade como negócio.** São Paulo: Contexto,

2015.

CARVALHO, A. P. S. **Estatuto da cidade e juridificação da reforma urbana no Brasil**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CARVALHO, A. P. S. Reforma Urbana no Brasil: a intelligentzia e o Estatuto da Cidade. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA*, 13., 2007, Recife. **Anais [...]**. Recife: SBS, 2007a.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, M. A. R. de. Breve história do “comunismo democrático” no Brasil. *In: FERREIRA, J.; REIS, D. A. Revolução e democracia (1964-...)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007b. (Coleção As esquerdas no Brasil, v. 3).

CARVALHO, P. H. V. **Olhar Favela, Ver Cidade: intervenções do PAC-UAP em Fortaleza**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

CASTAÑEDA, J. G. Latin America's Left Turn. *Foreign affairs*, v. 85, n. 3, p. 28-43, 2006.

CASTELAN, D. R. **Esquerdas na América do Sul: padrões de inserção internacional e constrangimentos aos programas de proteção social**. Brasília: Ipea, 2013. Texto para Discussão 1861.

CASTELO, R. **O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão popular, 2013.

CASTRO, J. L. de; GUEDES, J.; BRITTO, A. L. **Análise do programa de desfavelamento, do projeto de execução do Núcleo Confiança e da implementação de equipamentos de uso comunitário no Núcleo Habitacional Integrado do Mondubim**. Fortaleza, 1972. (mimeo).

CASTRO, J. L. de. **Contribuição de Adolfo Herbster à forma urbana da cidade de Fortaleza**. Revista do Instituto do Ceará, p. 43-90, 1994.

CASTRO, J. L. de. **Fatores de Localização e de Expansão da Cidade de Fortaleza**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 1977.

CAVA, B. Podem os governos progressistas sobreviver ao próprio sucesso. *In: MENDES, A. F.; FALBO, R. N.; TEIXEIRA, M. (org.). O fim da narrativa progressista na América do Sul: entre impasses e alternativas constituintes*. Juiz de Fora: Editar, 2016. p. 15-25.

CAVALCANTE, C. De Lula a Bolsonaro: la crisis del progresismo en Brasil. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, v. 45, n. 250, p. 471-501, 2020.

CEARÁ. Governo do Estado. decreto nº 34.451, de 09 de dezembro de 2021. **Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, as áreas e imóveis que indica, com suas benfeitorias e acessões, localizadas no município de Fortaleza**. Diário Oficial do Estado, ano 13, n. 277, p. 1-52, 13 dez. 2021.

CEARÁ. Governo do Estado. **Revisão da política habitacional para as populações de baixa renda**. Fortaleza: Iplance, 1978. Secretaria de Planejamento e Coordenação, Fundação Instituto de Planejamento do Ceará.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson, 2006.

CETREDE. **A expansão da periferia urbana de Fortaleza e seu efeito de segregação e deterioração da da qualidade de vida da população**. Fortaleza: Cetrede, 1981. Monografia do Curso de Desenvolvimento Urbano e Regional, Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico e Regional.

CETREDE. **Diagnóstico da situação habitacional do município de Fortaleza**. Fortaleza: Cetrede, 2003. Centro de Treinamento e Desenvolvimento, Universidade Federal do Ceará. Vol. 1. Relatório Final.

CHAGAS, J. L. **Meio passo à frente e a revolução para trás: os governos petistas de conciliação de classes no Brasil (2003-2016)**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

- CHARTIER, R. A visão do historiador modernista. *In*: FERREIRA, M. de M.; AMADO, J. **Usos e Abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 215-219.
- CHESNAIS, F. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CHESNEAUX, J. **¿Hacemos Tabla Rasa Del Pasado? a Propósito de la Historia y de Los Historiadores**. Cidade do México: Siglo XXI, 2000.
- COBOS, E. P. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. **Cadernos Metrópole**, v. 16, n. 31, 2014.
- COBOS, E. P. Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. **Cadernos Metrópole**, v. 12, n. 24, p. 507-533, 2010.
- COELHO, E. **Uma esquerda para o capital: crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998)**. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.
- COELHO, E. **Uma esquerda para o capital: o transformismo dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)**. São Paulo: Xamã, Edufes, 2012.
- COELHO, F. D. **História urbana e movimentos sociais: o Movimento de Reforma Urbana (1950-1990)**. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1996.
- COLETIVO LGBT COMUNISTA. A estratégia Democrático-Popular e a luta LGBT. **Casa 1**. São Paulo, 3 out. 2020. Disponível em: <https://www.casaum.org/artigo-a-estrategia-democratico-popular-e-a-luta-lgbt/>.
- COLETIVO USINA. Reforma urbana e autogestão no produto da cidade: história de um ciclo de lutas e desafios para a renovação da sua teoria e prática. *In*: BENINI, É. A.; FARIA, M. S. de; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. (org.). **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2012. p. 81-120, v. 2.
- COMISSÃO TITAN. **Plano Popular da ZEIS Cais do Porto**. Fortaleza, 2022
- CORRAL, M. M. Neoliberalismo, reformas estructurales y grandes proyectos urbanos: estado y actores económicos en el proyecto Puerto Madero. **Interstícios**, v. 4, n. 2, p. 187-206, 2010.
- CORRÊA, R. L. Elaboração de projeto de pesquisa: um guia prático para geógrafos. **Geosul**, v. 11, n. 21/22, p. 169-172, 1996.
- COSTA, J. D. da; CARVALHO, W. R. Considerações acerca do Neoliberalismo e do Progressismo na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 13, n. 2, p. 141-165, 2019.
- COSTA, M. C. L. **Capítulos de geografia histórica de Fortaleza**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2017
- COSTA, M. C. L. Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço *In*: SILVA, J. B. da; CAVALCANTE, T. C.; DANTAS, E. W. C.; SOUSA, M. S. de (org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005. p. 51-100.
- COSTA, M. de F. T. **Ideologia e utopia no ocaso da Reforma Urbana no Brasil**. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- COUTINHO, C.; CHAVES, J. H. O estudo de caso na investigação em Tecnologia Educativa em Portugal. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 1, p. 221-243, 2002.
- COUTINHO, C. N. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Salamandra, 2005.
- COUTO, C. G. La participación irrelevante: una evaluación del gobierno de Lula. *In*: ARNSON, C. J.; ARMONY, A. C.; SMULOVITZ, C.; CHILLIER, G.; PERUZZOTTI, E.; COHEN, G. (org.). **La “Nueva Izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política, y sociedad civil**. Washington: Woodrow Wilson International Center, 2009. p. 246-270.
- CRESCENTINO, D. S.; VITÓN, G. Historia del tiempo presente. **História da Historiografia**, v. 13, n. 33, p.

273-308, 2020.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Penso, 2021.

DAGNINO, E., OLVERA, A. J., PANFICHI, A. (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, E. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

DANTAS, A. V. **Do socialismo à democracia: dilemas da classe trabalhadora no Brasil recente e o lugar da reforma sanitária**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

DANTAS, E. W. C.; COSTA, M. C. L. (org.). **Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DANTAS, E. W. C. **Mar à vista: estudo da maritimidade em Fortaleza**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020.

DARDOY, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

DEMIER, F. Bonapartismo: o fenômeno e o conceito. **Outubro**, n. 25, p. 173-203, 2016.

DENALDI, R.; MORETTI, R. S.; NOGUEIRA, F.; PAIVA, C.; PETRAROLLI, J. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. **Cadernos Metrôpole**, v. 18, n. 35, p. 101-118, 2016.

DENALDI, R. **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013.

DIEFENTHAELER, S. da S. **O Projeto Democrático e Popular e a Democracia de Cooptação: uma relação com o controle social no SUS e o amoldamento da classe trabalhadora ao capitalismo**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

DO ALTO, H. Del entusiasmo al desconcierto: La mirada de la izquierda europea sobre América Latina y el temor al populismo. **Nueva sociedad**, v. 214, p. 54-67, 2008.

DOMINGUES, J. M. **Esquerda: crise e futuro**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

DOMINGUES, J. M. Social liberalismo y dominación global. **Geopolítica(s)**. **Revista de estudios sobre espacio y poder**, v. 4, n. 2, p. 183-198, 2014.

DOMINGUES, J. M. **Teorias sociológicas no século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

D'ARAUJO, M. C. **Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

D'ARAUJO, M. C. S. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FALEIROS, V. de P. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 2009.

FARIA, J. R. V. de. **Planos diretores participativos: a razão consensual no discurso da reforma urbana**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

FELDMAN, S. As teorias que deram suporte às ações urbanísticas no Brasil: os anos 1970 e 1980. *In*: SEMINÁRIO 230 ANOS DE CAMPINAS - LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E TERRITÓRIO, 1., 2004, Campinas. **Anais [...]**. Campinas: Seplama, 2004.

FERNANDES, E. Apresentação. *In*: OSÓRIO, L. M. (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas**

perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

FERNANDES, E. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2013.

FERNANDES, E. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. *In: DANTAS, B.; CRUXÊN, E.; SANTOS, F.; MAGO, G. (ed.). Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças*. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 1-16, v. 4.

FERRARA, L. N.; CARDOSO, A. L.; MACHADO, É. **A dimensão ambiental na urbanização de favelas: olhares críticos a partir da drenagem urbana nos projetos do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

FERRAZ, A. T. R. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: crise econômica e crise política. *Serviço Social & Sociedade*, n. 135, p. 346-363, 2019.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo, 2012.

FERREIRA, M. de M.; FORTES, A. (org.). **Muitos Caminhos, uma Estrela: Memórias de Militantes do PT**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2008.

FIGUEIREDO, I. M. **A estratégia democrática e popular do Partido dos Trabalhadores (PT) e a questão da incompletude do capitalismo no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (org.). Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 179-206.

FJP - Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Déficit Habitacional no Brasil - Síntese**. Belo Horizonte, 1995.

FLEURY, S. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, 2009.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FLORINDO, R. H. **Do Democrático Nacional ao Democrático Popular: Contribuição à Análise do Período Histórico**. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) - Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2020.

FONSECA, D. de B. C.; COSTA, H. As dores e as alegrias de trabalhar como 'ONG' com as favelas no Brasil: o caso do CEARAH Periferia. *In: SEMINÁRIO NACIONAL URBANIZAÇÃO DE FAVELAS (URBFAVELAS)*, 3., 2018, Salvador. *Anais[...]*. Salvador: Ucsal, 2018.

FORTALEZA. Lei Municipal nº 5122-A, de 13 de março de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências**. Diário Oficial do Município: Fortaleza, ano 26, n. 6639, 24 abr. 1979.

FORTALEZA. Lei Municipal nº 6919, de 11 de julho de 1991. **Institui o Fundo de Apoio aos Programas de habitação e ao Projeto PRORENDA e dá outras providências**. Diário Oficial do Município: Fortaleza, n. 9.657, 12 jul. 1991.

FORTALEZA. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS**. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana (Comhab. Fortaleza, 2001.

FORTALEZA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza - PLHISFor (Produto V, Proposta Final, complementada e revisada)**. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, Habitafor, 2013.

FORTALEZA. **Política Habitacional de Interesse Social do Município de Fortaleza (PHIS) - Diagnóstico da Situação Habitacional (Etapa II, Volume I)**. Comissão de Implantação de Projetos

- Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana, Centro de Treinamento e Desenvolvimento. Fortaleza, 2003.
- FORTALEZA. Decreto nº 14.215, de 22 de maio de 2018. Cria o Fórum Permanente das Zonas Especiais de Interesse Social, regulamenta o seu funcionamento e dá outras providências. Fortaleza: Diário Oficial do Município, ano 64, n. 16.267, 2018, p. 1-80.
- FORTALEZA. Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009. **Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências.** Diário Oficial do Município: Fortaleza, CE, ano 56, n. 1420, p. 1-108, 13 mar. 2009.
- FORTALEZA. **Plano Fortaleza 2040: equidade social, territorial e econômica.** Prefeitura Municipal de Fortaleza, Instituto de Planejamento de Fortaleza. Fortaleza: Fortaleza: Iplanfor, 2016.
- FORTALEZA. **Plano Fortaleza 2040 em Ação.** Prefeitura Municipal de Fortaleza, v.1, n.1. Fortaleza: Iplanfor, 2017.
- FORTALEZA. Projeto de Lei nº 182/2004. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza.** Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2004.
- FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Programa de Requalificação Urbana e Inclusão Social.** Plano Integral de Ação Social (PIAS). Fortaleza, 2007.
- FORTALEZA. **Programa integrado de desfavelamento de Fortaleza: estudo preliminar.** Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1973.
- FORTALEZA. **Relatório das ZEIS.** Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, Instituto de Planejamento de Fortaleza. Fortaleza, 2015.
- FREITAS, C. S. Copa do mundo de 2014 em Fortaleza: segregação socioespacial e acentuação da informalidade urbana. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R.; PINHEIRO, V. (org.). **Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014.** Fortaleza: Expressão Gráfica, 2015. p. 193-214.
- FREITAS, E. L. H. de. **Como qualificar conjuntos habitacionais populares.** Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.
- FRIENDLY, A. The right to the city: theory and practice in Brazil. **Planning Theory & Practice**, v. 14, n.2, p. 158-179, 2013.
- FUSER, I. América Latina: progressismo, retrocesso e resistência. **Saúde em Debate**, v. 42, n. 3, p. 78-89, 2018.
- GADOTTI, M.; PEREIRA, O. **Pra que PT.** São Paulo: Cortez, 1989.
- GAIO, D. O fetiche da lei e a reforma urbana no Brasil. In: COSTA, G. M.; COSTA, H. S. M.; MONTE-MÓR, R. L. M. (org.). **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana.** Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 283-296.
- GARCIA, A. K. M. **A sombra da pobreza na cidade do sol: o ordenamento dos retirantes em Fortaleza na segunda metade do século XIX.** Dissertação (Mestrado em História Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.
- GARCIA, A. K. M. Fortaleza, habitação e higiene de 1877 a 1880. **Proj. História**, v. 32, p. 305-311, 2006.
- GAUDICHAUD, F.; WEBBER, J. R.; MODONESI, M. **Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica.** Cidade do México: UNAM, 2019.
- GAUDICHAUD, F. Conflictos, sangre y esperanzas. Progresismos y movimientos populares en el torbellino de la lucha de clases latinoamericana. In: GAUDICHAUD, F.; WEBBER, J.; MODONESI, M. (org.). **Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica.** Cidade do México, UNAM Ediciones, 2019.

- GAUDICHAUD, F. Refluxo conservador e tensões regressivas na América Latina: os governos “progressistas” em seu labirinto. *Lutas Sociais*, v. 23, n. 42, p. 83-97, 2019.
- GENRO, T. F. **Desafios do governo local: o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2004.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.
- GÓIS, R. A. D. **Planejamento e Participação: o Caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040**. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Ciência, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.
- GONDIM, L. M. de P. À sombra do BNH: a nova política habitacional em Fortaleza-CE (2005-2011). *O público e o privado*, v. 11, n. 21, 2013.
- GONDIM, L. M. P. **Fortaleza 1987: crescimento, opulência e miséria**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1987. Mestrado em Economia, Série Textos para Discussão, n. 65.
- GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.
- GRAZIA, G. de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO; L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.
- GRAZIA, G. de (org.). **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- GROAT, L. N.; WANG, D. **Architectural Research Methods**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2013.
- GUIMARÃES, C. C. **Jornalismo e luta de classes: desvendando a ideologia do modelo informativo na busca da contra-hegemonia**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- GUIMARÃES, J. A estratégia da pinça. *Teoria e Debate*, n. 12, São Paulo, 1 dez. 1990. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/1990/12/01/a-estrategia-da-pinca>.
- GUSSO, R. J. Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lindóia. *Anais[...]*. São Paulo: Anpocs, 2013.
- HARVEY, D. **A loucura da Razão Econômica: Marx e o Capital no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- HARVEY, D. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. *Novos cadernos NAEA*, v. 12, n. 2, 2009.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 2010.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.
- HARVEY, D. **O Novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, D. O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação. In: Panitch, L.; Leys, C. (org.). **Socialist register 2004: o novo desafio imperial**. São Paulo: CLACSO, 2006. p. 95-125.
- HATALA, T. **The Pink Tide: A Survey of Research on the Rise of the Left in Latin America**. Dissertação (Mestrado em Artes) - School of Communication, Faculty of Communication, Art and Technology, Simon Fraser University, Vancouver, 2018.
- HAZA, J. L.; VÉLIZ, Y. G. Objeto de investigación y campo de acción: componentes del diseño de una investigación científica. *Edumecentro*, v. 12, n. 3, p. 241-260, 2020.
- IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil. Ainda a tal da reforma urbana. *Revista Arquitetura*, n. 23, 1964.
- IACOVINI, V. **Economia política das remoções forçadas urbanas: expropriação, espoliação e**

- exploração na produção do espaço urbano (o caso da Comunidade Aldaci Barbosa, Fortaleza/CE).** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- IASI, M.; FIGUEIREDO, I. M.; NEVES, V. **A estratégia democrático-popular: um inventário crítico.** Marília: Lutas Anticapital, 2019.
- IASI, M. A rebelião, a cidade e a consciência. *In:* MARICATO, E.; ROLNIK, R.; VAINER, C.; HARVEY, D. (org.). **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2014. p. 41-46.
- IASI, M. L. A crise de uma estratégia. **Contrapoder.** São Paulo, 22. set. 2019. Disponível em: <https://contrapoder.net/colunas/a-crise-de-uma-estrategia/>.
- IASI, M. L. **A Esfinge que nos devora: os desafios da esquerda brasileira.** 2017a. Disponível em: <http://marxismo21.org/wp-content/uploads/2017/05/Mauro-Iasi-A-esfinge-que-nos-devora-as-perspectivas-na-esquerda-no-Brasil-1.pdf>.
- IASI, M. L. **As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento.** São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- IASI, M. L. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. *In:* SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. (org.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2015. p. 285-317.
- IASI, M. L. O fim do ciclo petista e o esgotamento da estratégia democrática popular. **Novos Temas: Revista de debate e cultura marxista**, v. 14-15, 2016. p. 141-157.
- IASI, M. **Política, Estado e ideologia na trama conjuntural.** São Paulo: ICP, 2017b.
- IBARRA, D. O neoliberalismo na América Latina. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, n. 2, p. 238-248, 2011.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000 - Agregado por Setores Censitários dos Resultados do Universo.** Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010 - Características urbanísticas do entorno dos domicílios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades: 2018.** IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia.** São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas.** Brasília: IPEA, 2013.
- JOBERT, B.; MULLER, P. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes.** Paris: PUF, 1987.
- JUCÁ, G. N. M. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza (1945-1960).** São Paulo: Anna Blume, 2003.
- KATAOKA, E. K.; MARCASSA, L. P. O ideário democrático e popular e a luta pela democratização da educação: controvérsias teóricas, estratégicas e táticas. **Educação em Revista**, v. 38, 2022.
- KATAOKA, E. K. **O Ideário Democrático e Popular na Educação: Um Inventário Crítico.** Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.
- KECK, M. E. **PT - A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.
- KINGDON, J. Como chega a hora de uma idéia? *In:* SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas (Coletânea - Volume 1).** Brasília: Enap, 2007. p. 219-224.
- KLINTOWITZ, D. C. (2015). **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de**

- interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000.** Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
- KÖCHE, J. C. **Fundamentos da metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa.** 15. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- KOURY, A. P.; OLIVEIRA, B. S. de. A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988). **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, 2021.
- KOWARICK, L. **Escritos urbanos.** São Paulo: Editora 34, 2000.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional.** Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).
- KURZ, R. **O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- LAGO, L. C. do. Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana. **Cadernos Metrôpole**, v. 9, p. 119-133, 2003.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas 2003.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.
- LANZARO, J. **Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia - Una tipología para avanzar en el análisis comparado.** *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 12, p. 1-20, 2007.
- LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- LEITE, J. C.; UEMURA, J.; SIQUEIRA, F. **O eclipse do progressismo: a esquerda latino-americana em debate.** São Paulo: Elefante, 2018.
- LEMENHE, M. A. **As razões de uma cidade. Fortaleza em questão.** Fortaleza: Stylos Comunicações. 1991
- LIGUORI, G. **Dicionário gramsciano (1926-1937).** São Paulo: Boitempo, 2017.
- LIMA, J. S. Q. de. **Desastres ambientais nos assentamentos precários da cidade de Fortaleza-Ceará-Brasil: riscos derivados da integração entre vulnerabilidade social e ameaças naturais.** Tese (Doutorado em Geografia)-Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.
- LIMA, M. R. S. de. **Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil.** *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. Lua Nova, n. 90, p. 167-203, 2013.
- LOBATO, L. de V. C.. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 721-730, 2009.
- LOWY, M. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Munchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento.** São Paulo: Cortez, 2017.
- MACHADO, E. G. Democracia e planejamento urbano na revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2002-2008). **Reflexión Política**, v. 16, n. 31, p. 64-78, 2014.
- MACHADO, E. G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003-2008).** Tese (Doutorado em Sociologia), Departamento de Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.
- MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MANSUR, I. **Corda bamba: O lulismo como metamorfose e realização da estratégia democrático-popular.** Marília: Lutas Anticapital, 2021.
- MARICATO, E.; ROYER, L. A política urbana e de habitação. *In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (org.).*

- Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo.** São Paulo: Boitempo, 2017. p. 147-165.
- MARICATO, E. **A metrópole na periferia do capitalismo.** São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In:* ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único.** Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARICATO, E. Contradições e avanços da Habitat II. *In:* GORDILHO-SOUZA, Â. (org.). **Habitar Contemporâneo: Novas Questões no Brasil dos anos 90.** Salvador: Edufba, 1997. p. 22-49.
- MARICATO, E. Exclusão social e reforma urbana. **Propostas**, n. 62, p.51-56, 1994.
- MARICATO, E. Minha Casa Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula. [Entrevista cedida a] FELLET, J. **BBC Brasil**, São Paulo, 4. jun. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520>.
- MARICATO, E. Nunca fomos tão participativos. **Revista Sem Terra**, v. 10, n. 43, p. 17-20, 2008.
- MARICATO, E. O desenvolvimento urbano democrático como utopia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, p. 109-120, 2004.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARICATO, E. **Política habitacional do regime militar.** Petrópolis. Vozes, 1987.
- MARICATO, E. Reconstrução e transformação das cidades brasileiras - Diálogos Pelo Brasil, Seminário As Cidades no Projeto de Reconstrução e Transformação do Brasil, Projeto de Reconstrução e Transformação do Brasil, Fundação Perseu Abramo, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pVfO65IYT48>.
- MARICATO, E. Reforma Urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. *In:* Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz; Santos Júnior, Orlando Alves dos (org). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 309-326.
- MARICATO, E. T. M. Cidade e território no Brasil contemporâneo: neodesenvolvimentismo, social desenvolvimentismo ou crescimento predatório? *In:* ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife. **Anais [...].** Recife: Anpur, 2013.
- MARICATO, E. The Future of Global Peripheral Cities. **Latin American perspectives**, v. 44, n. 2, p. 18-37, 2017.
- MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo.** São Paulo: Boitempo, 2017.
- MARQUES, E. C. L. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, p. 1-18, 2017b.
- MARQUES, E. Cidades, políticas urbanas redistributivas e a crise. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 1, p. 41-47, 2017a.
- MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 105, p. 15, 2016a.
- MARQUES, E. Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. **Textos para Discussão CEM**, v. 1, n. 18, p. 1, 2016b.
- MARQUES, M. G. **Em busca da Revolução Brasileira: uma análise crítica da Estratégia Democrático-Popular.** Curitiba: Prismas, 2015.
- MARTIARENA, A. Cabildo Abierto: a irrupção de uma direita reinventada na política uruguaia. *In:* SEMINÁRIO DISCENTE DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFPR, 2., 2021, Curitiba. **Anais[...]. Curitiba: UFPR, 2021**
- MARTINS, C.; PRADO, F. C.; FIGUEIREDO, I. M.; MOTTA, S.; SOUZA, V. N. de. A “estratégia democrática e popular” e um inventário da esquerda revolucionária. **Marx e o Marxismo - Revista do**

NIEP-Marx, v. 2, n. 3, p. 357-381, 2014.

MARTINS, C. Teorias dos novos movimentos sociais e a estratégia democrática e popular no Brasil. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E O MARXISMO*, 11., 2017, Niterói. **Anais[...]**. Niterói: UFF, 2017.

MARTINS, C. **Teorias dos Novos Movimentos Sociais e Lutas de Classes: Uma leitura crítica de sua influência no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Programa de Pós- Graduação em Serviço Social, 2016.

MARTINS, M. de F. A. **Habitação popular na periferia de Fortaleza: o conjunto habitacional Jereissati, do espaço planejado ao espaço vivido**. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

MARTINS, S.; GOMES, G. C. A verdade que está no erro: a importância do Estatuto da Cidade para a (re)valorização do espaço. **Revista da Anpege**, v. 5, n. 9, p. 93-106, 2009.

MATTOS, F. C. **ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MÁXIMO, F. R. C. C. **Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

MÁXIMO, R.; PEQUENO, R. **Morar periférico em Fortaleza: um percurso histórico-viário pela habitação social no entorno da avenida Perimetral**. 2023. (No prelo).

MÁXIMO, R.; ROYER, L. de O. La Reforma Urbana en Brasil y su semántica. **EURE. Revista latinoamericana de estudios urbano regionales**, v. 46, n. 138, 2020.

MÁXIMO, R.; ROYER, L. Multilevel urban policy mobilities through the City Statute: The spreading of Brazilian urban federal law. **Planning Practice & Research**, p. 1-18, 2022.

MÁXIMO, R. Os conjuntos-bairros e a expansão do espaço intraurbano de Fortaleza. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 17, n. 1, p. 47-63, 2019.

MAZZEO, A. C. **Sinfonia inacabada: A política dos comunistas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2022.

MEDEIROS, J. Regressão Democrática na América Latina: do ciclo político progressista e ao ciclo político neoliberal e autoritário. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 49, n. 1, p. 98-133, 2018.

MELO, M. A. B. C. de. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. **RUA: Revista de urbanismo e arquitetura**, v. 2, n. 1, 2008. [1989].

MENDES, A. F.; FALBO, R. N.; TEIXEIRA, M. **O fim da narrativa progressista na América do Sul: entre impasses e alternativas constituintes**. Juiz de Fora: Editar, 2016.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MENEGUELLO, R. **PT: A Formação de um Partido**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

MENEZES, J. S. B. de. **As lutas por saúde no Brasil: o Projeto de Reforma Sanitária em face das contrarreformas**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MESQUITA, M. E. *et al.* **COHAB: ontem, hoje e a lembrança**. Fortaleza: Editora Gráfica Goldgraf, 2000.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MINAYO, M. C. de S. Ciência, Técnica e Arte: O Desafio da Pesquisa Social. *In: DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. de S. (org).* **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 9-29. Coleção Temas Sociais.

- MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Hucitec, 2008.
- MIRES, F. Socialismo nacional versus democracia social: una breve revisión histórica. **Nueva Sociedad**, v. 217, p. 59-71, 2008.
- MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana. **Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição - Emenda sobre "Reforma Urbana"**. 1987.
- MODONESI, M. Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo. **Viento Sur**, v. 142, p. 23-30, 2015.
- MODONESI, Massimo. El progresismo latinoamericano: un debate de época. *In*: GAUDICHAUD, F.; WEBBER, J.; MODONESI, M. (org.). **Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica**. Cidade do México, UNAM Ediciones, 2019.
- MONTEBELLO, N. M.; SILVA, M. M. Retirantes flagelados no Ceará-da-seca: (bio)políticas populacionais na consolidação do Estado moderno. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 8, n. 21, p. 60-77, 2018.
- MORAES, D.; MIRANDA, L. Democratizar radicalmente as decisões para transformar as cidades. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo, 13 jul. 2022. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/democratizar-radicalmente-as-decisoes-para-transformar-as-cidades/>.
- MORAES, D. A. de. **Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife - PE**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.
- MOREIRA, C.; RAUS, D.; GÓMEZ LEYTON, J. C. (org.). **La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades**. Montevideo: Trilce, 2008.
- MOREIRA, C. O longo ciclo do progressismo latinoamericano e sua parada: as mudanças políticas na América Latina da última década (2003-2015). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 93, p. 01, 2017.
- MOREIRA, C. S. **O projeto de nação do governo João Goulart: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964)**. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- MOREIRA, C. **Tiempos de democracia plebeya: Presente y futuro del progresismo en Uruguay y América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2019.
- MORGAN, G. **Beyond method: strategies for social research**. Los Angeles, Sage Publications, 1983. 424p.
- MOTTA, S. **Crítica à "ampliação da democracia" como caminho ao socialismo**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2016.
- MOURA, J. T V.; NICOLETTI, M. O trânsito das questões da agenda pública para a governamental: a institucionalização da segurança alimentar nas políticas públicas. **Baru**, v. 2, n. 2, p. 176-189, 2016.
- MOURA, R. C. de. **Habitação social em Fortaleza - CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- MULLER, H. I. História do tempo presente: algumas reflexões. *In*: PÔRTO JR, G. (org.). **História do tempo presente**. Bauru: Edusc, 2007. p. 17-30.
- MURTHA, N. A. **Intersetorialidade nas políticas brasileiras de saneamento e de recursos hídricos em um contexto de reformas**. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.
- NABACK, C. P. de A. **A formação discursiva dos direitos urbanos no Brasil: humanismo e marxismo na proposta de Reforma Urbana (1975-1988)**. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.

- NABACK, C. Para além da casa e do coletivo: um ensaio crítico sobre a abordagem do direito à cidade pelo enunciado da “Reforma Urbana”. **Lugar Comum**, n. 53, p. 19-40, 2018.
- NASCIMENTO, D. M.; BRAGA, R. C. de Q. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n. 9, p. 98-109, 2009.
- NASCIMENTO, R. M. do. **A retomada da construção dos grandes conjuntos e a consolidação da frente de expansão sul em Fortaleza-CE: o caso do residencial Cidade Jardim I**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, 2018.
- NÉSPOLI, J. H. S. **Conselhos populares e pensamento político petista (1979-1991)**. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2017.
- NETTO, J. P. **Introdução aos Estudos do Método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- NEVES, F. de C. Curral dos Bárbaros: os Campos de Concentração no Ceará (1915 e 1932). **Revista Brasileira de História**, v. 15, n. 29, p. 93-122, 1995.
- NEVES, V. **Democracia e revolução: um estudo do pensamento político de Carlos Nelson Coutinho**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Programa de Pós- Graduação em Serviço Social, 2016.
- NOGUEIRA, A. A. **Fogo, vento, terra e mar: migrações, natureza e cultura popular no bairro Serviluz em Fortaleza (1960-2006)**. Dissertação (Mestrado em História Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.
- NOGUEIRA, A. A. **Surfando nas ondas do Titanzinho: Corpo, memória, natureza e cultura em Fortaleza (1960-2010)**. Tese (Doutorado em História Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.
- OLIVEIRA, I. R. de. **Trabalho e Política: As origens do Partido dos Trabalhadores**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- OLIVEIRA, Y. M. C. de; OLIVEIRA NETO, T. I. de. Aglomerados subnormais em Fortaleza: representações de desigualdades socioespaciais. **Revista GeoUECE**, p. 41-54, 2014.
- PADRÓS, E. S. Os desafios na produção do conhecimento histórico sob a perspectiva do Tempo Presente. **Anos 90**, v. 11, n. 19, p. 199-223, 2004.
- PAIVA, A. G. S. **O jogo pela democratização do planejamento na cidade e os caminhos da participação popular no Plano Diretor de Fortaleza (2002-2008)**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Departamento de Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.
- PANIZZA, F. La Marea Rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, 2006.
- PATRICIO, N. A.; CARDOSO, A. L.; YASSU, A. A urbanização de favelas na política habitacional brasileira: a experiência do Rio de Janeiro. In: SEMINARIO LATINOAMERICANO TEORÍA Y POLÍTICA SOBRE ASENTAMIENTOS POPULARES, 1., 2018, Buenos Aires. **Anais [...]**. Buenos Aires, 2018.
- PAULANI, L. M. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 10, p. 89-102, 2012.
- PAULANI, L. M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C. F. ; NEVES, L. M. W. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006. p. 67-107.
- PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. **The SAIS Review of International Affairs**, v. 29, n. 1, p. 49-66, 2009.
- PEQUENO, L. R. B. Minha Casa, Minha Vida em Fortaleza: novas periferias. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife. **Anais [...]**. Recife: Anpur, 2013.

- PEQUENO, R.; ROSA, S. V. O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. **Cadernos Metr pole**, v. 18, n. 35, 191-215, 2016.
- PEQUENO, R.; CARVALHO, P. Notas preliminares sobre as a es do PAC - Urbaniza o de Favelas em Fortaleza. In: Cardoso, A. L.; Denaldi, R. (org.). **Urbaniza o de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 219-252.
- PEQUENO, R.; FREITAS, C. F. S. Desafios para implementa o de Zonas Especiais de interesse social em Fortaleza. **Cadernos Metr pole**, v. 14, n. 28, p. 485-505, 2012.
- PEQUENO, R.; FREITAS, C. Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: primeiros resultados. In A. L. Cardoso (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 115-142.
- PEQUENO, R.; LOUREIRO, J.; ROSA, S. V.; CAPASSO, M.; PINHEIRO, V.; MATTOS, F. **Direito   Cidade e Habita o: Condicionantes institucionais e normativas para a implementa o de políticas (programas e projetos) de urbaniza o de favelas no Município de Fortaleza**. Fortaleza, 2021. (Relatório de Pesquisa, Laboratório de Estudos da Habita o).
- PEQUENO, R. (org.). **Como anda Fortaleza**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. Cole o Conjuntura Urbana v. 5.
- PEQUENO, R. **Desenvolvimento e degrada o do espaço intra-urbano de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- PEQUENO, R. Políticas habitacionais, faveliza o e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transforma es e tendências. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografia y Ciencias Sociales**, vol. 12, n. 270, 2008.
- PEREIRA, A. Q., SILVA, R. B. da; COSTA, M. C. L. **A orla da cidade: praia, espaço público e lazer em Fortaleza**. Imprensa Universitária, 2020.
- PEREIRA, E. M. A política urbana brasileira e o ideário crítico da Reforma Urbana introduzido na Constitui o de 1988. **Confluências**, v. 20, n. 2, p. 73-87, 2018.
- PEREIRA DA SILVA, F. **Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas**. Rio de Janeiro: Ponto, 2010.
- PETRAROLLI, J. G. **O tempo nas urbaniza es de favelas: contrata o e execu o de obras do PAC no Grande ABC**. Disserta o (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.
- PINHEIRO, J. G. P. **Habitar as margens: Planejamento Urbano em Espaços de Vulnerabilidade Socioambiental na Bacia do Rio Maranguapinho**. Trabalho de Conclusão de Curso (Gradua o em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.
- PINTO, V. P. (org.). **Prefeitura de Fortaleza: administra o popular, 1986/88**. São Paulo: Pólis, 1991.
- PRADO, F. C. **A ideologia do desenvolvimento e a controvérsia da dependência no Brasil contemporâneo**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.
- PROJETO BRASIL POPULAR. **Caderno de Debates 1**. São Paulo: Projeto Brasil Popular, 2017.
- PT - Partido dos Trabalhadores. **Manifesto e Programa Partidário**. Brasília, Diário Oficial da União, 21 out. 1980.
- PT - Partido dos Trabalhadores. **Reforma Urbana**. São Paulo: Funda o Perseu Abramo, 1994. Coliga o Frente Brasil Popular pela Cidadania, Comitê Nacional da Reforma Urbana.
- PT - Partido dos Trabalhadores. **Resolu es do 5  Encontro Nacional**. São Paulo, 1987.
- QUEIROGA, E. F. **Dimensões públicas do espaço contemporâneo: resistências e transforma es de**

territórios, paisagens e lugares urbanos brasileiros. Tese (Livre Docência) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, A. C. T. O ensino do Planejamento Urbano e Regional: propostas à ANPUR. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 4, n. 1/2, p. 63-72, 2002.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da cidade.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, L. C. de Q. Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, 4 mai. 2022. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-caminhos-para-enfrentar-a-crise-e-repensar-a-reforma-urbana/>

RIBEIRO, L. C. de Q. **Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

RICCI, R. Lulismo: três discursos e um estilo. **Lutas Sociais**, n. 15 e n. 16, p. 171-183, 2006.

RIOS, K. Condenados da Terra: o confinamento dos pobres em Campos de Concentração no Ceará, Nordeste do Brasil. **Mester**, v. 49, n. 1, 2020.

RIOS, K. S. **Campos de concentração no Ceará: isolamento e poder na seca de 1932.** Museu do Ceará, 2001. (Outras históricas, v. 2).

RIOS, K. S. **Isolamento e poder: Fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932.** Imprensa Universitária, 2014. (Estudos da pós-graduação).

RIZEK, C. S.; BARROS, J.; BERGAMIN, M. D. A. A política de produção habitacional por mutirões autogeridos: construindo algumas questões. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, p. 31-46, 2003.

ROCHA, M. Crítica de uma morte anunciada: contribuições da TMD à análise da estratégia nacional-democrática e democrática-popular. **REBELA**, v. 9, n. 3, p. 430-453, 2019.

RODRIGUES, A. M. O direito à cidade e o Estatuto da Cidade. **Revista Cidades**, v. 2, n. 3, 2005.

ROLNIK, R.; IACOVINI, F. G. R.; KLINTOWITZ, D. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. (2), p. 149-165, 2014.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei: Legislação Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 1997.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**, v. 12, 2006.

ROLNIK, R. As tragédias são frutos das opções políticas. **Fórum**. São Paulo, 22. fev. 2010. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2010/02/22/as-tragedias-sao-frutos-das-opcoes-politicas/>.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31, 2009.

ROLNIK, R. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. *In*: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. da (org.). **Leituras da cidade.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 87-104. (Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias, v. 3).

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2017.

ROSA, T. T. Planejamento Urbano e Política Habitacional no Brasil: Institucionalização; Dicotomização, Municipalização. Reflexões a partir do caso de São Carlos - SP. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n. 16, p. 17-34, 2012.

ROSSBACH, A.; CAMINHA, J.; DE PAULA, J.; LE FAILLER, R.; RAMALHO, T. O futuro do Estatuto da Cidade. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo, 6. jul. 2021. Disponível em:

<https://diplomatie.org.br/o-futuro-do-estatuto-da-cidade/>.

ROUQUIÉ, A. La democracia hoy: el jardín de los senderos que se bifurcan. **Temas y Debates**, n. 13, p. 9-24, 2007.

ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petropólis: Vozes, 1985.

RUSSO, E. de O. Revisitando o Movimento Nacional da Reforma Urbana: o papel dos intelectuais-urbanistas paulistas na construção de uma agenda hegemônica. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 41., 2017, Caxambu. **Anais[...]**. São Paulo: Anpocs, 2017.

SADER, E. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SADER, E. **O anjo torto: esquerda (e direita) no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, E. The Workers' Party in Brazil. **New Left Review**, n. 165, p. 93-102, 1987.

SALES, L. B. F. **Análise Sócio-Ambiental do Segmento do baixo curso do rio Maranguapinho na cidade de Fortaleza-CE: Relações Sociedade x Natureza**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

SALLUM JUNIOR, B. Transição política e crise de estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 32, p. 133-167, 1994.

SAMPAIO JR, P. de A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, n. 112, p. 672-688, 2012.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. del P. B. **Metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2013.

SÁNCHEZ, R. Didáctica de la problematización en el campo científico de la educación. **Perfiles Educativos**, n. 61, 1993.

SANTANA, R. B.; ZANONI, V. A. G. Indicadores habitacionais brasileiros: análise comparativa da série histórica 1995-2018. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 53, p. 409-428, 2021.

SANTANDER, S. El 'giro a la izquierda' en América Latina: Fragmentación y recomposición de la geopolítica regional. **Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo**, v. 4, n. 7, p. 17-38, 2009.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... E a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTO AMORE, C. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTOS, D. dos. **Perspectivas para a Reforma Urbana no Brasil: abordagem do instrumento das ZEIS na segunda geração dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

SANTOS, E. de O. Interfaces entre a política habitacional e o plano diretor participativo na metrópole Fortaleza-CE. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 3, 2013.

SANTOS, F. B. dos. Do lulismo a Bolsonaro: agonia da Nova República no Brasil. **Boletín Onteiken**, v. 26, p. 1-16, 2018a.

- SANTOS, F. L. B. dos; FELDMANN, D. **O médico e o monstro: uma leitura do progressismo latino-americano e seus opostos**. São Paulo: Elefante, 2021.
- SANTOS, F. L. B. dos. **Além do PT: a crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana**. São Paulo: Elefante, 2017.
- SANTOS, F. L. B. dos. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo: Elefante, 2018b.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS, R. Crise e pensamento moderno no PCB dos anos 50. *In*: MORAES, J. Q. de; REIS, D. A. (org.). **História do marxismo no Brasil - O impacto das revoluções (volume 1)**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007. p. 199-228.
- SANTOS Jr., O. A. dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. *In*: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (org.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: Edufba, 2007. p. 293-314.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; DINIZ, T. M. R. de G.; SAULE JUNIOR, N. **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades**. São Paulo: FNRU, 2020.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. **Rio de Janeiro: Letra Capital**, 2011.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MOROSO, K. **Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais 2021**. São Paulo: FNRU, 2021.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2009.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão de cidades**. Rio de Janeiro: Fase/IPPUR/UFRJ, 1995.
- SAULE, N.; UZZO, K. La trayectoria de la reforma urbana en Brasil. *In*: Ana Sugranyes, A.; Mathivet, C. (org.). **Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias**. Santiago: Habitat International Coalition, 2011. p. 261-272.
- SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. (org.). **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.
- SCHAVELZON, S. The End of the Progressive Narrative in Latin America. **Alternautas** v. 3, n. 1, p. 127-138, 2016.
- SECCO, L. **História do PT, 1978-2010**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2011.
- SERAFIM, L. **Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.
- SERRAN, J. R. **O IAB e a política habitacional**. São Paulo: Schema, 1976.
- SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- SILVA, A. A. da. **Reforma urbana e o direito à cidade**. São Paulo: Instituto Pólis, 1991.
- SILVA, C. A. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-185.

- SILVA, C. C. A. B. da S. **Crise do Capital e do Estado: A Transição do PT entre Projetos Opostos de Educação**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- SILVA, E. A.; HEALEY, P.; HARRIS, N.; VAN DEN BROECK, P. **The Routledge Handbook of Planning Research Methods**. Nova Iorque: Routledge, 2015.
- SILVA, E. R. A. da. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Texto para discussão, n. 1378).
- SILVA, E. R. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.
- SILVA, F. A. C. da. **Expansão urbana de Fortaleza pelos loteamentos populares periféricos: o caso do Parque Alto Alegre - Maracanaú - CE**. Dissertação (mestrado em geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014a.
- SILVA, F. L. E. **Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.
- SILVA, F. P. da. ¿Hasta dónde llegará la marea rosa? *In*: MOREIRA, C.; AVARO, D. (org.). **América Latina hoy: sociedad y política**. p.153-179, 2012. Buenos Aires: Tesco, 2012.
- SILVA, F. P. da. **Democracias errantes: Reflexões sobre experiências participativas na América Latina**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2016a.
- SILVA, F. P. da. O Fim da Onda Rosa e o Neogolpismo na América Latina. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, p. 165-178, 2018.
- SILVA, F. P. da. Padrões de participação em governos de esquerda na América Latina: Brasil e Venezuela em perspectiva comparada. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 651-681, 2016b.
- SILVA, F. P. da. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. **Observador on-line**, v. 9, p. 1, 2014b.
- SILVA, F. P. da. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Revista Sures**, n. 5, 2015.
- SILVA, J. B. da. Formação socioterritorial urbana. *In*: DANTAS, E. W. C.; SILVA, J. B. da; COSTA, M. C. L. **De cidade à metrópole: (trans)formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.
- SILVA, J. B. da. **Os incomodados não se retiram**. Fortaleza: Multigraf, 1992.
- SILVA, L. F. da; COSTA, G. C. Fim do ciclo político dos governos de Frente Popular (“Progressistas”) Sul-americanos? **Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología**, v. 27, n. 1, p. 23-35, 2018.
- SILVA, M. N. da; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.
- SILVA, R. S. da; SILVA, É. R. da. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. **Espaço e Debates**, n. 46, 2006.
- SINGER, A.; LOUREIRO, I. **As contradições do lulismo: A que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.
- SINGER, A. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 85, p. 83-102, 2009.

- SMITH, N.; ROLNIK, R.; ROSS, A.; DAVIS, M. **Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico**. Barcelona: MACBA, 2009.
- SMITH, N. ¿Ciudades después del neoliberalismo?. *In*: SMITH, N.; ROLNIK, R.; ROSS, A.; DAVIS, M. **Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico**. Barcelona: Ed. MACBA/UAB, Universitat Autònoma de Barcelona, 2009.
- SOARES, M. G. M. **Em busca da “revolução brasileira”: o democrático-popular como expressão político-programática da formação da classe trabalhadora no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- SOARES, P. R. R. O Estatuto da Cidade e os espaços de esperança. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS, 23, 2003, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- SOARES DE LIMA, M. R. **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, 2008.
- SOARES LIMA, M. R.; COUTINHO, M. V. (org.). **A Agenda Sul-Americana: mudanças e desafios no início do século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.
- SOUSA, A. A. S. de. Estratégia Democrático-Popular e Serviço Social: aproximações ao socialismo reformista na profissão. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 10., São Luiz. **Anais[...]**, 2021. São Luiz, Universidade Federal do Maranhão, 2021.
- SOUSA, M. S. Fortaleza: uma análise da estrutura urbana – guia de excursões. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 3., 1978, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: AGB, 1978.
- SOUZA, J. F. de. **Estratégia democrática e popular e luta sindical docente no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. Brasília, 2017.
- SOUZA, J. R. dos R. de. O conservadorismo na América Latina: análise dos programas de governo apresentados nas eleições da Argentina de 2011, 2015 e 2019. **Textos Graduated**, v. 8, n. 1, p. 16-29, 2022.
- SOUZA, L. A. M. de. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, n. 1, 2015.
- SOUZA, M. J. N.; NETO, J. M.; SANTOS, J. O.; GONDIM, M. S. **Diagnóstico Geoambiental do Município de Fortaleza: subsídios ao macrozoneamento ambiental e à revisão do Plano Diretor Participativo – PDPFor**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2009.
- SOUZA, M. J. N. de; MENELEU NETO, J.; SANTOS, J. de O.; GONDIM, M. S. **Diagnóstico geoambiental do Município de Fortaleza: subsídios ao macrozoneamento ambiental e à revisão do Plano Diretor Participativo - PDPFor**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2009.
- STOESSEL, S. Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. **Polis. Revista Latinoamericana**, n. 39, 2014.
- SVAMPA, M. Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva sociedad**, n. 244, p. 30-46, 2013.
- TANSCHKEIT, T. S. T. **A esquerda e a democracia na América Latina: partidos políticos e participação social no Brasil, no Chile e no Uruguai**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.
- TANSCHKEIT, T. S. T. Esquerda na América Latina: partidos políticos e inovações democráticas no Brasil e no Uruguai. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideo. **Anais[...]**, 2017. Montevideo, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2017.
- TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, 2016.
- TEÓFILO, R. **A fome: Cenas da seca do Ceará**. Tordesilhas, 2011.

- TOLEDO, S. B. de; BRAGA, V. K. Dinâmicas internas e externas na conjuntura do fim da hegemonia petista no Brasil, *In: AYERBE, L. F. (org.). Análise de Conjuntura em Relações Internacionais: abordagens e processos*. São Paulo: Editora Unesp, 2016.
- TRINDADE, T. A. **Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade**. Paco Editorial, 2018.
- VAINER, C.; OLIVEIRA, F. L. de; ROLNIK, R.; BAIERLE, S.; BONDUKI, N.; MAYER, J. Da Reforma Urbana ao Minha Casa, Minha Vida: balanço e perspectivas após 30 anos de lutas e políticas urbanas. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 17., 2017, São Paulo. **Anais[...]**. São Paulo: Anpur, 2017.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-103.
- VALENÇA, M. M.; BONATES, M. F. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. **Habitat international**, v. 34, n. 2, p. 165-173, 2010.
- VALENÇA, M. M. The Closure of the Brazilian Housing Bank and Beyond. **Urban studies**, v. 36, n. 10, p. 1747-1768, 1999.
- VALENTE, R. C. **A GTZ no Brasil: Uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: E-paper, UFRJ, Laced, 2010.
- VASCONCELOS, J. S. América Latina e a onda progressista: réquiem para um sonho. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 18, n. 34, p. 200-208, 2019.
- VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, v. 62, n. 2, p. 221-246, 2008.
- VIANA, L. de A. **Da conquista à resistência: Copa do Mundo, moradia, remoções e movimentos sociais em Fortaleza-CE**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- VIANA, N. B. L.; BRATILIERE, K. A. A Onda Rosa e a Onda Azul: uma análise das tendências políticas da América do Sul nas últimas décadas. **Conjuntura Internacional**. Belo Horizonte, 1 fev. 2018. Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2018/02/01/a-onda-rosa-e-a-onda-azul-uma-analise-das-tendencias-politicas-da-america-do-sul-nas-ultimas-decadas/>.
- VIANA, V. M. A. **Pedagogia da Ocupação: formação nas lutas e resistências da Comuna 17 de abril em Fortaleza**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.
- VIÉGAS, W. A.; RODRIGUES, B. S. O Projeto de Desintegração do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (Prosul): um Bloco de regressividade autônoma. **Mural Internacional**, 12, e58886, 2021.
- VIEIRA, R. O transformismo petista: considerações acerca das transformações históricas do Partido dos Trabalhadores no Brasil. **Memórias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe**, v. 9, n. 17, p. 1-58, 2012.
- VIVANCO, P. A guinada à direita da América Latina. **Jacobin Brasil**. São Paulo, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2019/04/a-guinada-a-direita-da-america-latina>.
- WEHMANN, H. E. **Habitar a paisagem: o reconhecimento da experiência estética como direito à cidade**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- WEYLAND, K.; MADRID, R.; HUNTER, W. (org.). **Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- WEYLAND, K. The rise of Latin America's two lefts: insights from rentier state theory. **Comparative Politics**, New York, v. 41, n. 2, p. 145-64, 2009.

WILHEIM, J. A tal da Reforma Urbana. **Revista Arquitetura**, n. 21, 1964.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2014.

ZIBECHI, R. A opção que não transformou e que perdeu o fôlego. [Entrevista cedida a] IHU On-Line. **Instituto Humanitas Unisinos**. São Leopoldo, 27 mar. 2016. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/552771-a-opcao-que-nao-transformou-e-que-perdeu-o-folego-entrevista-especial-com-raul-zibechi>.

ZIBECHI, R. Ciclo progressista chegou ao fim e está em crescimento uma nova direita. [Entrevista cedida a] IHU On-Line. **Instituto Humanitas Unisinos**. São Leopoldo, 4 jun. 2018. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/579487-ciclo-progressista-chegou-ao-fim-e-esta-em-crescimento-uma-nova-direita-entrevista-especial-com-raul-zibechi>

ENTREVISTAS

ARAÚJO, Antonio José. **As lutas pela permanência no Serviluz**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2021.

ARAÚJO, Giovana. **As disputas e os conflitos em torno da questão da moradia Fortaleza**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2019.

ARRUDA, Inácio. **A luta pela Reforma Urbana em Fortaleza**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2019.

CIALDINI, Andréa. **As políticas habitacionais em Fortaleza e a atuação da Habitafor**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2022.

COLARES, Marcelo. **O projeto Rio Maranguapinho**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2022. (entrevista realizada de forma virtual)

COSTA, Hilda. **O CEARAH Periferia e a luta pela Reforma Urbana em Fortaleza**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2017.

COSTA, Rogério. **A luta pela Reforma Urbana em Fortaleza**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2017.

DIAS, Rita. **O projeto Rio Maranguapinho**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2022.

ENTREVISTADO A. **A construção do conjunto habitacional Cidade Jardim 1**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2022.

FERNANDES, Pedro. **As lutas pela permanência no Serviluz**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2022.

FERREIRA, Jerffson. **O conjunto habitacional Cidade Jardim**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2022.

IASI, Mauro. **A Estratégia Democrática e Popular e o urbano**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2022. (entrevista realizada de forma virtual).

LIMA, Kátia. **As lutas pela permanência no Serviluz**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2022.

LOUREIRO, Joisa. **O CEARAH Periferia e a luta pela Reforma Urbana em Fortaleza**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2017.

MACHADO, Eduardo. **Participação social na elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2022.

MARICATO, Ermínia. **A ideia do fim de mais um ciclo de lutas pela Reforma Urbana**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2022. (entrevista realizada de forma virtual)

MARQUES, Olinda. **O CEARAH Periferia e a luta pela Reforma Urbana em Fortaleza**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2017.

- MOREIRA, Igor. **A luta pela Reforma Urbana em Fortaleza.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2017.
- PEREIRA, Waldemar. **O conjunto habitacional Cidade Jardim e as políticas habitacionais da Secretaria das Cidades.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2022.
- PINHEIRO, Valéria. **A luta pela Reforma Urbana em Fortaleza.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2017.
- RODRIGUES, Daniel. **As políticas habitacionais em Fortaleza e a atuação da Habitafor.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2018.
- SABOIA, Vanessa. **O projeto Rio Maranguapinho e seus conjuntos habitacionais.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2022.
- SILVA, Liduína. **As remoções de assentamentos precários e os conjuntos habitacionais do projeto Rio Maranguapinho.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. 2022.



FAUUSP

