

O EXERCÍCIO DA CIDADANIA A PARTIR DA ARTICULAÇÃO POPULAR A Comunidade do Pici, em Fortaleza

THE EXERCISE OF CITIZENSHIP
THROUGH POPULAR ARTICULATION
The Pici Slum, on Fortaleza

Lara Aguiar Cunha¹ e Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas²

Resumo

Tendo em vista o padrão de desenvolvimento excludente presente nas cidades brasileiras, o presente artigo investiga as potencialidades existentes nas práticas políticas comunitárias dos moradores do Pici, território reconhecido como ZEIS pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009). Para tanto, a partir do exercício de observação participante realizado em 2021-2022 e da revisão de bibliografias relevantes, dialoga-se com a discussão teórica que relaciona informalidade e planejamento urbano, reconhecendo novas oportunidades de produção do tecido urbano a partir da inclusão da articulação popular no exercício da cidadania. A área de interesse se destaca por apresentar um histórico de mobilização popular e lutas coletivas e por, a partir do século XXI, integrar planos e projetos de regularização fundiária que incentivam a participação e reconhecimento dos direitos cidadãos.

Palavras-chave: planejamento urbano, informalidade, cidadania, articulação popular, Fortaleza.

Abstract

In view of the exclusionary development pattern present in Brazilian cities, this article investigates the existing potential in the community political practices of the residents of Pici, a territory recognized as ZEIS by the Participatory Master Plan of Fortaleza (PDP/2009). In this way, through the participant observation exercise carried out in 2021-2022 and the review of relevant bibliographies it dialogues with the theoretical discussion that relates informality and urban planning, recognizing new opportunities for the production of the urban fabric from the inclusion of popular articulation in the exercise of citizenship. The area of interest stands out for presenting a history of popular mobilization and collective struggles and for, from the 21st century onwards, it integrates land tenure regularization plans and projects that encourage participation and recognition of citizen rights.

Keywords: urban planning, informality, citizenship, popular articulation, Fortaleza.

¹ Graduanda em arquitetura e urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Tem experiência no campo da assistência e assessoria técnica por meio de projetos de pesquisa e extensão universitária.

² Professora do Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design DAUD/UFC desde 2009. Atualmente é vice-coordenadora do PPGAU+D (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design). Foi bolsista da comissão Fulbright durante o mestrado em Planejamento Urbano e Regional da Universidade de Illinois (2001- 2003), e obteve o título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UNB) em 2009.

Introdução

O processo de formação das cidades brasileiras está intrinsecamente ligado ao padrão de exclusão social existente no espaço urbano (MARICATO, 2003). Nesse sentido, o planejamento sob os moldes tradicionais cria e ao mesmo tempo criminaliza a informalidade que permeia esses territórios. Essa criminalização além de intensificar as desigualdades institui uma perspectiva de cidadania limitada aos moradores que - sem outra alternativa - habitam informalmente territórios periféricos. Diante deste contexto, pretende-se refletir sobre as potencialidades de construção da cidadania e acesso a direitos urbanos a partir das mudanças que se instauraram ao longo dos anos na comunidade do Pici, em Fortaleza - Ceará, sob a perspectiva do planejamento urbano e da articulação popular local.

Para tanto, dialogamos com a literatura a respeito de processos de informalidade, cidadania, planejamento urbano e articulação popular (ROLNIK, 1999; ROCCO, 2019; MIRAFTAB, 2012; LIMONAD, 2015). Além disso, investigamos as dinâmicas territoriais a partir de estudos precedentes sobre o recorte espacial do Pici (BRAGA, 2013; CRUZ, 2012; SAMPAIO, 2007) Utilizamos ainda materiais brutos cedidos pela equipe multidisciplinar da Universidade Federal do Ceará (UFC). O material se refere a fotos, levantamentos, cartografias e entrevistas realizadas em 2019 que informou a elaboração do PIRF - Plano Integrado de Regularização Fundiária do Pici realizado pela UFC em parceria com a Prefeitura de Fortaleza. Destaca-se em especial o acesso a transcrição de 5 entrevistas semiestruturadas realizadas pela equipe da Sociologia da UFC a moradores e mobilizadores populares locais. Estas tiveram como objetivo compreender as concepções de território e cultura dos moradores, tanto individuais quanto em confronto de ideias a partir do resgate histórico da vivência dos entrevistados e do entendimento que eles tiveram dos acontecimentos narrados.

Complementarmente ao material secundário sobre as lutas sociais por urbanização e qualificação territorial no Pici realizamos observação participante nos espaços coletivos de articulação política comunitária do território, como parte das atividades da iniciação científica³ entre agosto de 2020 e agosto de 2022. Entende-se por observação participante a integração do pesquisador ao grupo alvo (LAKATOS; MARCONI, 2013), aqui incorporada pela presença nos espaços de forma contribuinte alinhada a execução de demandas comunitárias de caráter técnico por meio da prestação de assessoria técnica às lideranças comunitárias do Pici. Nesse sentido, realizou-se a prestação de serviços como oficinas formativas, auxílio na elaboração de ofícios e produção de materiais cartográfico, disseminação de dados sobre a realidade local e os projetos pretendidos assim como a produção de conteúdo para as redes sociais. Isto permitiu o comparecimento dos autores em diversos eventos de interesse da comunidade como grupos de diálogo, reuniões mensais de organização dos membros da Sociedade Civil do Conselho Gestor da ZEIS Pici e nas reuniões ordinárias com membros do Poder Público. Dessa forma, na medida em que se realizavam as tarefas demandadas pelos líderes comunitários também desenvolvia-se uma maior apreensão das dinâmicas territoriais.

Destaca-se que esse processo de acompanhamento permitiu a aproximação gradual para com os moradores que contribuiu para maior imersão no estudo de caso e na riqueza de relatos colhidos durante o processo, também a prestação de assessoria, além de fortalecer a apreensão das problemáticas da área estudada, permitiu que se contribuísse para os processos de fortalecimento comunitário.

³ Bolsa de Iniciação Científica financiada pela Fundação Cearense de Apoio à Pesquisa (FUNCAP).

Figura 1 - Mapa de Fortaleza destacando o território do Pici. Fonte: elaborado pelas autoras com base no Fortaleza em Mapas.



Os procedimentos realizados produziram evidências de que os processos de articulação popular se fortalecem a partir de planejamentos oficiais, quando feitos de forma participativa e respeitando a autonomia dos moradores. Sob semelhante lógica, a atuação engajada dos moradores e os consequentes desdobramentos dessas ações explicitam a grande contribuição da ação popular no planejamento das cidades indicando como essa participação pode fortalecer cidadania de moradores informais tradicionalmente excluídos dos processos decisórios sobre o desenvolvimento urbano.

A Comunidade do Pici

Em Fortaleza se destaca a segregação socioespacial a partir dos eixos de crescimento da cidade. O Pici é um território periférico localizado em um bairro de nome homônimo no eixo sudoeste da cidade, formado por assentamentos e conjuntos habitacionais localizados em terras de dominialidade imprecisa, tendo a União como a mais provável proprietária de grande parte de uma gleba anteriormente pertencente à empresa aérea Panair e posteriormente adquirida pela União com registros incompletos/deficientes. A porção norte desta gleba foi usucapida para a instalação do Campus da Universidade Federal do Ceará, e a porção sul foi aos poucos sendo ocupada por famílias de baixa renda.

Desta forma, o objeto de estudo, definido a partir da poligonal da ZEIS delimitada pelo PDP de 2009, localiza-se na porção sul da gleba, e constitui um território de grande adensamento populacional ocupado por famílias com renda variante de 01-05 salários mínimos (FORTALEZA, 2015), sendo formado por várias comunidades distintas mas que se caracterizam como espaços informais, sofrendo dos mesmos estigmas na sociedade.

Os moradores do Pici possuem um histórico de articulação popular desde o início da ocupação, no qual recentemente, a partir de projetos de regularização fundiária iniciados no território, têm tido um diálogo mais direto com o município em um processo de reivindicação de direitos. Neste contexto, investiga-se os processos de diálogo junto ao poder público local no ambiente do planejamento urbano buscando identificar as



Figura 2 - Mapa da Poligonal de Estudo. Fonte: Revista do Pici 2020 adaptado pelas autoras.

potencialidades das práticas políticas dos moradores no sentido de reivindicar seus direitos por reconhecimento cidadão. Para tanto, dividiu-se o estudo entre (1) Histórico de Ocupação e articulação comunitária da Comunidade do Pici e (2) Regularização Fundiária a partir de Práticas Insurgentes na Construção de um Novo Futuro.

Histórico de Ocupação e articulação comunitária do Pici durante o século XX

De modo geral, o território do Pici era formado por grandes latifúndios de aspecto rural até os anos 40, data que marca a instalação da Base Aérea Americana e também o início das ocupações no território (SAMPAIO, 2007), o grande adensamento populacional ocorreu nos anos 80 e 90 época em que o déficit habitacional aumentou em Fortaleza dada a grande migração advinda do sertão, ocasionada pela grande estiagem do período somada às péssimas condições de vida no meio rural.

Assim como descreve Maricato (2003) referindo-se ao processo de formação das periferias das cidades brasileiras, o desenvolvimento desta porção da cidade é marcado pela ocupação de espaços sem infraestrutura, dada a grande demanda por moradia alinhada com inacessibilidade ao mercado imobiliário formal por essa parcela da população. Desse modo o território do Pici constitui-se de assentamentos informais, caracterização que inicialmente se refere a informalidade jurídica da posse da terra, mas que alcança estruturas mais complexas de exclusão dessa população das estruturas formais no sentido político, social e econômico (ROCCO, 2019). Dentro do processo de formalização e regulação da cidade, por meio dos índices urbanísticos, que idealmente articularia a construção de cidades mais organizadas, há um *status* de marginalização àqueles que, por faltas de condição financeira, não conseguiram adquirir habitações pelo mercado formal da moradia e dentro dos parâmetros estabelecidos pelas autoridades que atinge o território do Pici a partir da relação estabelecida ao longo dos anos com o Poder Público.

Cada comunidade que compõe o Pici possui suas particularidades, assim o tempo da ocupação e sua forma de organização política se refletem na morfologia urbana do assentamento. Entretanto, nota-se que apesar das ocupações no território existirem a partir dos anos 40, apenas nos anos 90 há uma maior iniciativa pública em urbanizar a área. A inércia política a despeito da grande precariedade habitacional denuncia a

Dados Gerais	Futuro Melhor	Entrada da Lua	Conjunto Planalto Pici	Fumaça/ Planalto Pici
Início	Sem. Inf.	Mais de 20 anos	Mais de 7 anos	Sem inf.
Área total	45.630m ²	114.116m ²	28.432m ²	415.934m ²
Área ocupada	44.537m ²	111.526m ²	26.878m ²	405.349m ²
Nº de imóveis	339	1.044	560	3.893
Renda predominante	2 a 3 SM	1 a 2 SM	3 a 5 SM	2 a 3 SM
População	1.437	4.427	2.374	16.506
Famílias	359	1.107	594	4.127
Densidade pop.	0,03	0,04	0,08	0,04
Domínio do terreno	Público	Sem. inf.	Município	Privado

negação de direitos dos moradores de assentamentos informais. O Poder Público, ciente da vulnerabilidade daquele território, ao escolher não agir - ou pior, por vezes agir de forma punitiva -, adota uma postura de negação cidadã às pessoas que lá vivem.

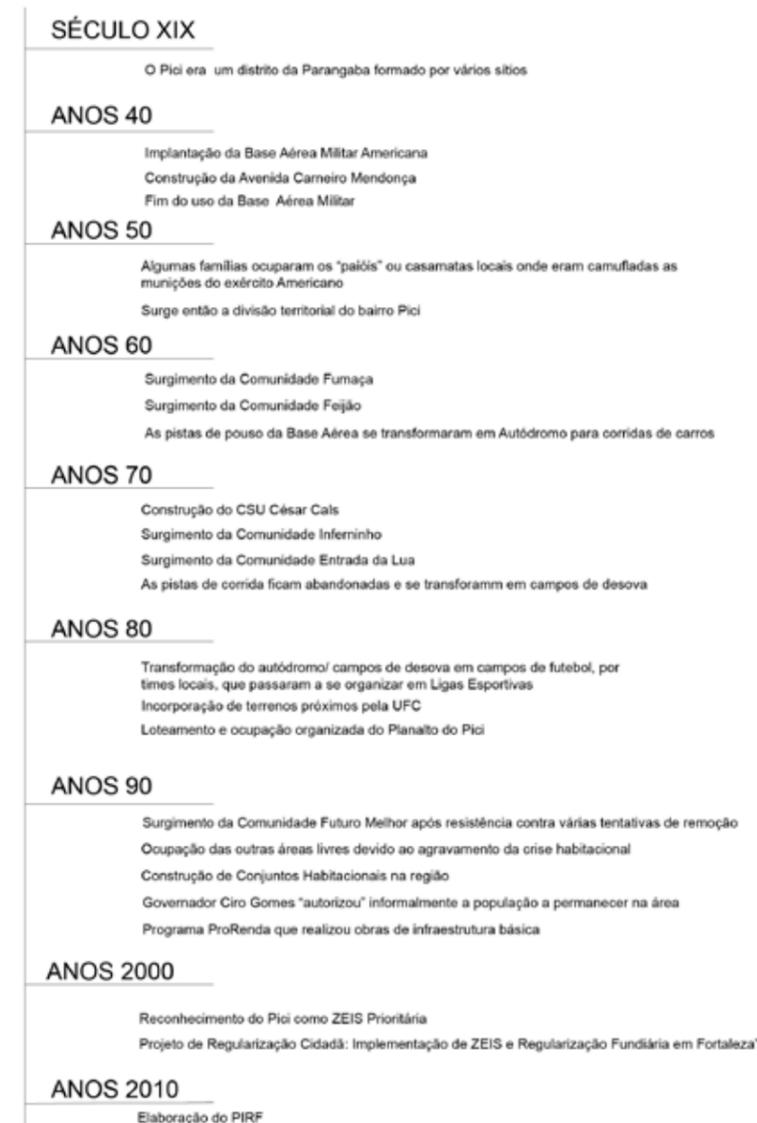
De modo geral, a informalidade é acompanhada da ilegalidade a partir do não cumprimento dos parâmetros urbanísticos estabelecidos no planejamento e também pela ocupação da terra. A esse propósito Rocco (2019) descreve como a ilegalidade de territórios informais torna vulnerável a situação das pessoas que lá vivem, uma vez que, embora perante a lei todos sejam considerados cidadãos com direitos plenos, a marginalização e a precariedade vulnerabilizam essas pessoas no âmbito de negociação com o poder público, principalmente no que se refere a insegurança de posse e a negação de acesso a infraestruturas básicas.

A literatura latinoamericana diferencia os conceitos de informalidade e ilegalidade, no qual a ilegalidade urbana se refere mais a uma classificação jurídica dos territórios a partir do não cumprimento do conjunto de leis, decretos e normas urbanísticas que regulam a produção do espaço urbano. Nesse sentido, Rolnik (1999, p. 14) afirma que “mesmo quando a lei não opera no sentido de determinar a forma da cidade, como é o caso de nossas cidades de maioria clandestinas, é aí onde ela é mais poderosa no sentido de relacionar diferenças culturais com sistemas hierárquicos”, nessa hierarquia se constrói a divisão entre cidade formal e informal. Embora a informalidade seja um modo de produção urbana (ROY, 2005) que não se restringe aos assentamentos informais de baixa renda, é neles que ela se destaca como mote para a criminalização desses espaços e para o cerceamento de direitos. Utiliza-se no presente artigo o conceito de cidade informal estabelecido por Abramo (2009) nos referindo apenas aos assentamentos informais populares organizados pela impossibilidade social de inserção no mercado formal.

Por outro lado, apesar do padrão de exclusão dos índices urbanísticos estabelecidos nos zoneamentos perpetuar a dicotomia entre as duas cidades e intensificar a segregação e as desigualdades sociais, os espaços informais também se revelam como espaços de produção criativa e resiliência popular.

A periferia se constituiu como um espaço de produção social e construção humana em que as práticas socioespaciais possibilitam a invenção e da produção da cidade em um sentido criador (BRAGA, 2013). No Pici, isso se observa a partir de várias posturas

LINHA TEMPORAL FORMAÇÃO TERRITORIAL PICI



registradas ao longo dos anos.

Segundo relatos dos moradores, a ocupação de uma porção territorial conhecida como Planalto do Pici ocorreu nos anos 90 de forma organizada onde se estabeleceram parâmetros de construções independentes, que, apesar de não seguirem as exigências governamentais, carregavam uma preocupação com a manutenção das condições mínimas de habitabilidade. Isso se reflete pelo estabelecimento de tamanhos mínimos de lote, pela reserva de espaços livres para a construção de áreas de lazer coletivas e também pelo planejamento de vias e acessos (CRUZ, 2012).

De modo semelhante, uma vez que os registros das terras não alcançaram as instituições oficiais, a Associação dos Moradores do Campus do Pici (Amocap) se responsabilizou por realizar o controle cadastral dos moradores como tentativa de evitar conflitos fundiários.

Essas ações revelam a forte atuação popular na configuração do território, bem como a preocupação da comunidade com a qualidade do ambiente construído. Ao



longo dos anos seguintes muitos outros grupos comunitários vieram a contribuir pela consolidação, organização e melhoria do território, dos quais se destacam o Espaço Cultural Frei Tito de Alencar (Escuta), o Espaço Margarida Alves e a rede das Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs).

Nesse sentido, podemos observar que a cidade informal é um espaço capaz de melhorar os processos democráticos pela atuação que concretiza o direito à cidade de forma não institucionalizada a partir das reivindicações populares, sendo também responsável pela produção do espaço urbano (REBOUÇAS; MANZI; MOURAD, 2019).

Para além dos movimentos sociais consolidados pode-se também observar as iniciativas dos moradores nessa construção, formulando uma consciência coletiva que se estendia para além dos papéis de liderança, como pode ser atestado pela fala de uma moradora ficticiamente denominada “Maria Bonequeira” membro do Coletivo Muquifo de Teatro da Comunidade do Pici em entrevistas à Braga:

“A maior vontade de se engajar em movimentos de organização popular foi por mim mesma. Desde pequenininha a galera lá da rua, de certa forma, sempre se organizou, a gente morava num beco e o chão vivia enlameado e o pessoal resolveu que cada um e cada uma iriam cimentar a frente das suas casas. Isso é organização popular também.” (BRAGA, 2013, p. 227)

A fala de Maria traz uma reflexão sobre a consolidação/urbanização do assentamento a partir da mobilização que se inicia em pequenos projetos mas que também são símbolos de inconformidade. Quando ela afirma que veio de si a vontade de se engajar em movimentos de reivindicação ela relaciona a necessidade de contestação como uma condição inerente das precariedades em que era submetida em sua vivência diária, que na solução primária de cimentar sua casa para um problema individual ela encontra a problemática coletiva de seus vizinhos que o transformam em uma iniciativa de mudança e portanto uma janela para novas produções do espaço. Assim, por diferentes tipos de atuação, o tecido do Pici foi se formando e se transformando ao longo dos anos.

Explicita-se a formação de uma consciência cidadã pelos moradores ao mesmo tempo a fragilidade do reconhecimento dessa cidadania pelo Poder Público e Instituições tais como descritos por Rocco (2019) e Rolnik (1999), nesses primeiros anos, pela negação de direitos de forma passiva na descontinuidade de Políticas Públicas e de forma ativa por alguns processos de remoção. Por outro lado, o início de um diálogo mais aberto e direcionado entre o Poder Público e a comunidade entre o fim do século XX e o início do século XXI marca novas possibilidades para o planejamento urbano da região.

Nas entrevistas realizadas em 2019 à equipe da Sociologia da UFC, podemos interpretar como os diferentes momentos da Comunidade se relacionaram com diferentes posturas do Poder Público, em um diálogo que mostrou amadurecimento ao longo dos anos. Nas palavras de um membro do ESCUTA e morador da comunidade há mais de 50 anos, a Comunidade passou por fases de reivindicação na década de 80, proposição na década de 90, elaboração de projetos nos anos 2000 e em seguida execução dos mesmos:

“Eu identifico assim, a década de 80 era um movimento de reivindicar (...) reivindicar a urbanização de favela, moradia, educação, saúde, né. Quando chega na década de 90, o movimento começa a propor, começa a fazer proposta. Não era só: “a Prefeitura deve fazer isso”, a comunidade já dizia: “a Prefeitura deve fazer dessa forma”. Foi quando nós conseguimos (...) no período da década de 2000, que era fazer projetos. Não era mais só a proposta, era começando a fazer projetos, são projetos que vêm na área da educação, da moradia, da melhoria de vida da população, de uma certa forma, né. De geração de renda, projetos sociais. Aí passa essa fase, vem a fase da execução, que é onde complicou. Não era mais só o poder público, absorve os projetos e bota as comunidades para executar. Que aí ela não tem nem o poder de gestão e nem tem a experiência, e nem é o perfil dessas comunidades fazer gestão pública.” (UFC, 2019)

O morador, assim, relata os diferentes diálogos estabelecidos ao longo dos anos com o Poder Público, o qual, nesses momentos, não adotou uma postura de diálogo e proposição de construção coletiva que permitisse um verdadeiro empoderamento da comunidade ou resolutividade dos problemas urbanos enfrentados no território.

Também percebe-se na fala do Morador o questionamento crítico à tentativa de institucionalização dos movimentos a partir da postura da Prefeitura. Seu posicionamento se alinha com o cerne da discussão de insurgência pelo interesse da comunidade em trabalhar com o Estado mantendo sua autonomia e independência, navegando “entre a formalidade e a informalidade, entre as instituições e as ruas, entre a legalidade e a ilegalidade” (REBOUÇAS; MANZI; MOURAD, 2019) e desse modo criando também espaços de contestação política.

As perspectivas dos moradores sobre a sua relação com o poder público citadas ao longo do tópico revelam uma verdadeira crença na coletividade por parte da população, bem como atestam a capacidade da cidade informal de se organizar e se reinventar apesar da falta de apoio do Estado. Nos exemplos citados percebe-se a apropriação do espaço urbano e concretização dos anseios populares por meio de um plano de ação prático que desafiava a inércia do Estado, ações que Mirafteb (2012) idealiza ao descrever o planejamento insurgente.

Nesse sentido, uma vez explicitado os limites do estado brasileiro em representar o interesse público e em contrapartida a força das reivindicações populares na conquista de direitos, vislumbramos o potencial de se incluir práticas políticas de articulação

popular no planejamento formal a fim de se iniciar uma política verdadeiramente transformadora nos espaços urbanos.

Reconhecimento cidadão a partir de Práticas Insurgentes na Construção de um Novo Futuro

A partir de uma perspectiva mais tradicional, os processos de planejamento da cidade vem sendo alinhados com a ação de uma força centralizadora, associada ao Estado-Nação (SOUZA, 2006), complementada pela participação de outros agentes da cidade como o mercado imobiliário e os movimentos sociais. A esse propósito, Limonad (2015) afirma que o planejamento muitas vezes se retroalimenta do sistema capitalista por se constituir de propostas e intervenções que buscam minimizar os problemas causados por esse modo de produção ao mesmo tempo em que consolida os processos de acumulação de capital.

Em Fortaleza os investimentos públicos recorrentemente trabalharam para atender aos interesses do capital privado pelo cerne de sua urbanização que alimentou as desigualdades sociais ao tornar inacessível aos mais pobres as áreas com infraestrutura urbana expulsando, seja por remoções violentas, seja por um processo lento de gentrificação, às pessoas de baixa renda para as áreas menos valorizadas e não urbanizadas - em sua maioria periféricas da cidade. É possível relacionar esse modo de planejamento tradicional à própria formação do Pici - iniciado pela ocupação informal devido ao déficit habitacional da cidade.

Entendendo que o processo de planejamento é vasto e complexo demais para se concentrar apenas na mão dos técnicos, a literatura recente (SOUZA, 2006; MIRAFTAB, 2012; LIMONAD, 2015) explora novas oportunidades de construção das cidades a partir das pessoas, valorizando a integração de saber técnico com o saber popular bem como o exercício do direito à cidade a fim de construir cidades mais justas e menos desiguais. A esse propósito, no Brasil, a Constituição (1988) e o Estatuto da Cidade (2001) avançaram nessa busca pela defesa ao Direito à Cidade, ao incluir, por exemplo, a obrigatoriedade de participação na elaboração dos Planos Diretores.

A mudança de panorama nacional em relação ao posicionamento do governo nas metodologias do planejamento urbano refletidas também na criação do Ministério das Cidades em 2003, alterou o paradigma local na aplicação de políticas públicas e na nova comunicação que se iniciou entre os moradores e as autoridades nos anos seguintes.

A mudança do panorama do Pici não se deu apenas devido aos novos preceitos democráticos instituídos a nível federal - que também possui fragilidades. Embora o planejamento forjado a partir da Constituição (1988) tenha uma clara vertente de reconhecimento cidadão, ele foi fortemente instrumentalizado pela influência neoliberal estabelecida globalmente, restringindo a os direitos políticos no processo decisório sobre o desenvolvimento urbano aos proprietários de terra e investidores, perpetuando uma condição de subcidadania dos grupos socialmente excluídos (FREITAS, 2019). Também, Miraftab (2009) critica o planejamento participativo oriundo de uma agenda neoliberal, afirmando que essa prerrogativa de participação constrói uma falsa narrativa de inclusão, feita para passar uma ideia de legitimidade a ações que em realidade favorecem majoritariamente ao mercado.

Miraftab (2006) discorre sobre os conceitos de *espaços convidados* e *espaços inventados* para discutir as possibilidades de atuação dos grupos socialmente excluídos no planejamento das cidades. Os *espaços convidados* se referem aos

espaços de participação institucionalizados pelo Poder Público ou por organizações do terceiro setor, esses, por um lado recebem certo investimento financeiro e possuem maior articulação com outros agentes da cidade; por outro lado, apesar das ações de base incorporadas e, “por mais inovadores que sejam, visam lidar com sistemas de dificuldades e são sancionados pelos doadores e intervenções governamentais” (MIRAFTAB, 2006, p. 195) não representando um verdadeiro rompimento com os modos de produção e reprodução da cidade que se perpetuam pela lógica capitalista.

Já os *espaços inventados* são espaços de resistência protagonizados pela população, que pela sua independência podem buscar um verdadeiro rompimento com o *status quo*. Apesar do aparente binarismo que podem representar as ações nesses dois espaços, o que por vezes leva as instituições oficiais a criminalizar as ações do segundo (MIRAFTAB, 2006), a cidade pode ser beneficiada pela relação dialógica entre eles e pela possibilidade de construção da cidade a partir de um exercício de cidadania que transita entre os dois espaços.

A partir das definições de Miraftab (2012) a diferenciação entre o planejamento participativo e o planejamento insurgente se estabelece da seguinte forma: enquanto o planejamento participativo se refere a um planejamento iniciado pelo Estado ao qual os moradores locais são *convidados* a integrar - e aqui surgem diversas questões sobre o nível de participação, expressão e emancipação que essas circunstâncias propiciam; o planejamento insurgente *incorpora adicionalmente* a ação direta pela reivindicação de direitos, espaços urbanos e decisões na cidade em uma luta clara contra os processos de opressão também reproduzidos pelo Estado.

Como o processo complexo, a mudança na abordagem do planejamento da comunidade do Pici também levou em conta a gestão municipal e principalmente a articulação popular dos moradores do território, sendo esse último definitivo para transformar o processo de construção do espaço na comunidade. Nesse sentido cabe observar qual a relação estabelecida entre os moradores e o Poder Público ao longo da construção de um processo de reconhecimento cidadão na comunidade.

Em 2005, iniciou-se no PICI um projeto financiado pelo Ministério das Cidades em parceria com a ONG Cearah Periferia denominado “Projeto de Regularização Cidadã: Implementação de ZEIS e Regularização Fundiária em Fortaleza”, esse projeto durou cerca de seis anos, contando com o auxílio e participação dos grupos mobilizadores presentes no território, em especial a Amocap. Posteriormente, em 2011, foi também firmada parceria com a UFC a partir do Projeto “PROEXT: Programa DAU – Direito à arquitetura e urbanismo: implementação de zonas especiais de interesse social”⁴, que prestou assessoria no processo de levantamento das casas a serem regularizadas pelo projeto do Cearah Periferia (FREITAS; LIMA, 2012). Esse projeto, diferente do que o nome possa levar a crer, visava garantir apenas a titulação dos imóveis para seus moradores diferindo de um processo de regularização fundiária plena que prevê uma articulação entre medidas jurídicas e urbanísticas de modo que se promovam melhorias de infraestrutura, melhorias habitacionais bem como projetos integrados de melhorias sociais como um todo (BUENO; MONTEIRO, 2006).

A esse propósito, enquanto a segurança de posse jurídica representa um caminho para que os moradores da comunidade estejam menos sujeitos a ações arbitrárias do governo (ROCCO, 2019), apenas a Regularização Fundiária plena sintetiza uma ação engajada que reconhece a cidadania dos moradores dos assentamentos informais (MARICATO, 2010) a partir da execução ativa de ações afirmativas que finalmente dão

⁴ Financiado pelo Ministério da Educação.

acesso a políticas que lhes são direitos.

Também, é importante colocar que diversas questões impediram o projeto de alcançar a conclusão desejada. Esse desfecho, segundo Cruz (2012) se deu devido a uma série de entraves jurídicos no que se refere à titulação das terras na região. Porém a nossa experiência no acompanhamento do caso⁵ sugere que a descontinuidade no processo de regularização do PICI se deve à falta de prioridade da Secretaria de Patrimônio da União, que em conjunto com a companhia habitacional local (Habitafor) tem priorizado a regularização da zona de Orla (Pirambú).

Apesar da não resolução do objetivo principal, o projeto iniciado pelo Cearah Periferia deixou um legado de produtos imateriais para o avanço da discussão sobre regularização fundiária. Durante o projeto foram promovidas diversas oficinas com os moradores para fomentar a conscientização acerca do tema, esses momentos se destacam como pontos importantes para as articulações comunitárias. Na fala de uma Moradora, liderança e atual membro do Conselho Gestor da ZEIS Pici em entrevista com o grupo de Sociologia da UFC em 2019, percebe-se como o curso foi importante para direcionar e ampliar a discussão sobre o direito à cidade no território “... a gente fez o curso de pesquisa popular né, no Ceará Periferia pra poder, aí foi que a gente começou a discutir mesmo essa questão da cidade, aí a gente teve várias pessoas aqui que fizeram esse curso, foi muito bom” (UFC, 2019). Esses momentos são precursores do atual grande objetivo dos Conselheiros da ZEIS Pici: alcançar a regularização fundiária, primeiro pelo sentido jurídico, depois em toda sua plenitude.

Em 2009, a partir da elaboração do novo Plano Diretor Participativo (PDP) de Fortaleza, o território do Pici foi reconhecido como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A elaboração participativa do plano e a criação da ZEIS representam uma vitória no sentido de reconhecimento da cidade informal a partir da compreensão da necessidade de adaptação dos parâmetros urbanos para esses territórios sem tentar forçá-los a encaixar nos moldes da cidade formal. Essas vitórias, entretanto, surgiram a partir de muita pressão popular⁶ fortalecida pelos novos dispositivos políticos advindos do Estatuto da Cidade (2001), das quais o executivo municipal não se mostrava tão disposto a adotar.

Destaca-se também a criação de um Conselho Gestor de cada ZEIS. O Conselho Gestor, instituído pela Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 14.211, de 21 de maio de 2018, tem como objetivo acompanhar a elaboração, a implementação e o monitoramento do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF). O Conselho é formado por representantes do Poder Público, de Organizações da Sociedade Civil e de moradores e lideranças populares da Comunidade que são escolhidos pelo voto popular. Para além da aprovação do PIRF, o Conselho Gestor tem uma função importantíssima de fortalecer o diálogo entre a prefeitura e a comunidade, bem como resguardar os interesses do segundo. A esse propósito a instituição do Conselho se destaca como um importante passo na participação popular no planejamento urbano da ZEIS Pici.

Iniciado em 2019 o PIRF se coloca como um plano participativo para a regulamentação das ZEIS. O PIRF da Comunidade do Pici foi coordenado pela equipe do curso de Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC). O grupo emvidou esforços para reconhecer e valorizar o saber popular dos moradores, conforme a Cartilha “Agora é

⁵ Esta afirmação baseia-se na interlocução de um dos autores do trabalho junto ao corpo técnico da SPU, ocorrida nos anos seguintes à finalização do projeto Regularização Cidadã.

⁶ FREITAS, C. F. S. 2015; PEQUENO; FREITAS, 2012 dentre outros sistematizam a luta pela ZEIS em Fortaleza.

LINHA DO TEMPO DO CALENDÁRIO DE ATIVIDADES DA ZEIS PICI EM 2021

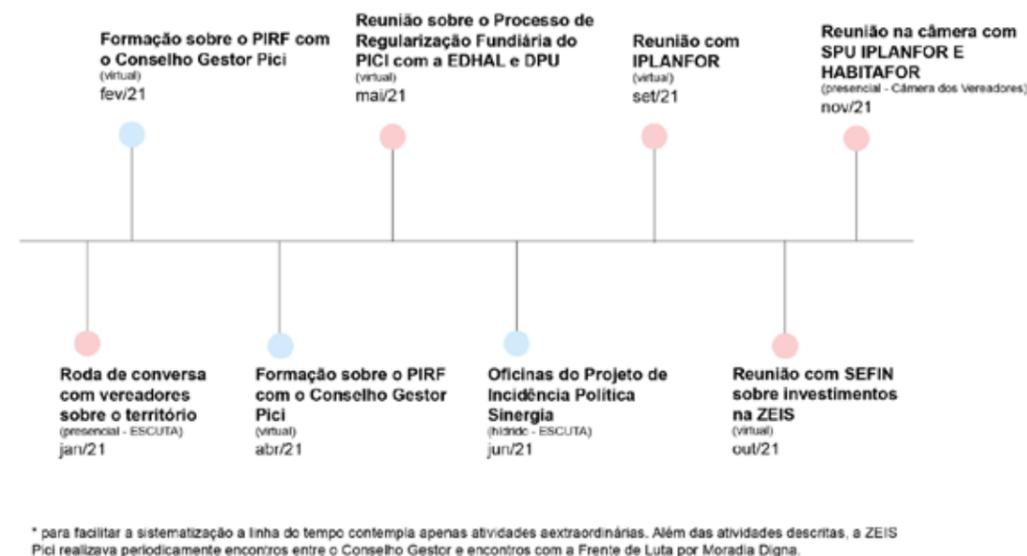


Figura 6 - Linha do tempo. Fonte: Trabalho de campo.

Nossa Zeis” do PIRF Pici detalha:

“A elaboração de todos os produtos contou também com a contribuição dos mobilizadores sociais, dos conselheiros da ZEIS, de lideranças comunitárias, de comerciantes, empreendedores e moradores do território. Vários instrumentos metodológicos foram decisivos para compatibilizar consensos, tendo ampla participação das comunidades: reuniões, oficinas, capacitações, entrevistas, aplicação de questionários, etnografia rua a rua e a cartografia social” (BARREIRA et al, 2019, p.15).

A metodologia adotada atesta o comprometimento em uma produção que refletisse o interesse dos moradores e mais que isso, que capacitasse os mesmos para que realizassem de forma crítica avaliações das políticas públicas bem como reivindicarem seus direitos no plano da cidade.

A elaboração do PIRF pela universidade permitiu o estabelecimento de uma relação comunicativa entre sociedade e universidade a partir de uma atuação comprometida com os princípios freirianos, nos quais se idealiza uma troca de saber dialogal e horizontal (FREIRE, 1985), possível de ser observada nos escritórios de campo e nas oficinas organizadas pela UFC.

As demandas urbanas do Pici são muitas e o PIRF apontou um caminho para a execução de várias destas pela proposição de projetos urbanísticos, porém, para além disso o trabalho reforçou a importância da construção de uma metodologia coletiva no processo de planejamento ao reivindicar a participação assídua dos moradores nas etapas de urbanização do bairro.

Atualmente, essa atuação tem reverberância na atuação dos moradores desde que se foi concluída a elaboração do PIRF: houve uma apropriação do documento a partir da participação de oficinas com a equipe da Universidade de modo que, estando cientes das proposições técnicas a população possa cobrar do Poder Público a sua execução. Dessa forma, ainda que os projetos urbanísticos não estejam concretizados nota-se que a parte civil do Conselho Gestor, a representação dos moradores, adota



Figura 7 - Foto das reuniões entre a comunidade do Pici e membros do poder público no Escuta e na Câmara dos Vereadores, respectivamente. Fonte: Instagram @zeispici, 2021.

um posicionamento crítico sobre as necessidades do território, possuem um senso de prioridade sobre quais mudanças são mais urgentes na comunidade e são conscientes de quais órgãos competentes cobrar por essas melhorias.

Em 2021, essas afirmações se comprovam diante da postura estratégica da Comunidade de priorizar a educação, a mobilidade e a regularização fundiária a partir da emissão de ofícios solicitando reuniões com as secretarias responsáveis, bem como a escolha da abordagem dessas temáticas nos projetos vinculados à região. Na imagem a seguir pode ser observado o fluxo das atividades desenvolvidas durante esse período, na figura 6.

O foco na regularização fundiária marca a reivindicação da segurança de posse bem como uma tentativa de romper com o processo de ilegalidade que, como apontado por Rolnik (1999), pode fragilizar o reconhecimento cidadão no território.

No campo institucional, destaca-se, por exemplo, a reunião com os vereadores que ocorreu em Janeiro de 2021 e a Reunião Técnica organizada pela comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Vereadores sobre Regularização Fundiária do Pici, que ocorreu em Outubro de 2021, nas quais os moradores tiveram a oportunidade de direcionar as pautas que consideram urgentes no território, avançando a discussão política das temáticas que lhe dizem respeito.

De forma semelhante, a contínua cobrança do Conselho por esclarecimentos e diálogos ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) a respeito da apresentação dos projetos que se tem desenvolvido para o território, bem como a reivindicação que estes estejam de acordo com as diretrizes do PIRF demonstram a tomada de consciência dos moradores sobre as possibilidades e consequências do planejamento urbano. Além disso, apresentam um primeiro passo para a execução de projetos mais fiéis às verdadeiras necessidades do território.

Em comparação a outros projetos da prefeitura que pouco dialogam com a população local, o PIRF tem representado um caminho de participação cidadã que efetiva novas possibilidades de transformação na cidade. Além disso, o monitoramento dos moradores sobre as ações do município no território bem como a reivindicação pela execução dos planos já estabelecidos se mostraram vitais para garantir que essas pautas sejam lembradas e continuadas. Na atual conjuntura em que os interesses do mercado se confundem com os interesses do Poder Público, a pressão popular se mostra um processo positivo na defesa do direito dos grupos socialmente excluídos e parte do planejamento urbano em busca de cidades mais justas.

Para além do diálogo institucional, destaca-se a constância de reuniões mensais dos membros do Conselho Gestor da ZEIS PICI, que demonstram o comprometimento coletivos dos moradores com a causa. Estas ocorreram até mesmo em formato virtual devido a pandemia do COVID-19 - nesses momentos de reunião são pautadas discussões acerca das problemáticas do bairro; das propostas elaboradas no PIRF; das novas propostas e adaptações do plano que se suscitam pelas mudanças do território e das estratégias para a construção de novos futuros.

Assim, podemos observar que as negociações da Comunidade com o governo não representam a institucionalização/cooptação dos movimentos, mas um processo de demanda por direitos básicos que deveriam estar inseridos no próprio processo de cidadania. Logo, o território se fortaleceu na elaboração do plano e se fortalece cada vez mais ao criar espaços de negociação com agentes externos na medida que cria espaços de auto reflexão sem esses agentes, preservando a autonomia e o caráter emancipatório local na mesma medida que aumenta a potência de sua voz na cidade.

Conclusão

O acompanhamento das atividades dos moradores em torno da implementação do Pirc desde agosto de 2020, bem como o resgate do histórico de mobilização comunitária dos moradores do assentamento do Pici nos permitiu observar que a cidade informal é mais que um subproduto da cidade formal, mais do que consequência do planejamento excludente das autoridades ela é fruto do esforço coletivo em busca de novas soluções, fruto do exercício direto do direito à cidade e das lutas por sobrevivência dentro de um processo formal de construção da cidade que é hostil para grande parte da população brasileira.

A esse propósito, entendendo a dinâmica de disputa em que se encontram esses espaços, entendemos que um planejamento alternativo - no presente artigo incorporado pelo planejamento insurgente descrito por Miraftab (2006, 2009, 2013) - pode, eventualmente, apontar um caminho para a construção de cidades que reconheçam o processo pleno de cidadania de seus moradores.

O referencial teórico estudado nos permite interpretar as práticas históricas e atuais de contínua organização social para a gestão do território. Podemos observar que os moradores atuaram como verdadeiros agentes urbanos nas transformações desse espaço, inicialmente, sem qualquer colaboração do Município - que em sua proposta tradicional de planejamento não dialogava com as periferias urbanas. Ao longo dos anos podemos notar a mudança das ações da Prefeitura e do Estado no território crescendo a partir dos projetos de regularização fundiária para um maior grau de diálogo com os moradores, que tem oscilado entre a legitimação dos direitos urbanos dos moradores e uma atitude de desresponsabilização do estado.

O planejamento institucionalizado apresenta algumas evoluções, com a recente incorporação de metodologias de articulação popular que de fato permitam a construção de um diálogo frutífero entre as partes, vitórias que se materializam pela existência do Conselho da ZEIS Pici, e mais recentemente, do Fórum das ZEIS, por exemplo. Desse modo, o caso estudado confirma as análises bibliográficas sobre a informalidade e a cidadania no Brasil, que reforçam a importância do reconhecimento dos processos autônomos de planejamento popular/autônomo/insurgentes, e o papel dessas práticas para que as pautas prioritárias daqueles que vivem e constroem o território sejam efetivamente incorporadas pelas políticas públicas urbanas.

Referências

- ABRAMO, P. (ED.). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: ANTAC, 2009.
- BARREIRA, I. A. F. et al (coord). *Agora é Nossa ZEIS: Cartilha do PIRF Pici*. Fortaleza, 2019. Cartilha Virtual. Disponível em: < <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeisp/5#pirfs/> >. Acesso em 03/04/2022.
- BRAGA, Osmar Rufino. *Autobiografização e formação de juventudes: uma reflexão sobre a produção da vida na periferia*. 2013. 371f. – Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, Fortaleza (CE), 2013.
- COSTA-LIMA, M.; FREITAS, C.; FARIAS, S. *Mapping Algorithms Are Failing to Address Urban Inequalities in the Global South Failed Architecture*, 28 jul. 2021. Disponível em: <<https://failedarchitecture.com/mapping-algorithms-are-failing-to-address-urban-inequalities-in-the-global-south/>>. Acesso em: 13 maio 2022.
- CRUZ, A. C. M. *Análise dos parâmetros urbanísticos para regulamentação das zonas especiais de interesse social*. 2012. 282 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil: Estruturas e Construção Civil)-Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.
- FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FREITAS, C. F. S.; LIMA, L. S. Cadastro territorial e SIG no processo de regularização fundiária: o caso da ZEIS do Planalto PICI em Fortaleza, Ceará. In: *Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação*, 4., 2012, Recife. Anais... Recife: Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação do Departamento de Engenharia Cartográfica da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, 2012.
- FREITAS, C. F. S. Fighting for Planning for the First Time in Fortaleza, Brazil. *Progressive Planning: the magazine of Planners Network*, [s. l.], n. 204, p. 11–15, 2015. Disponível em: http://www.plannersnetwork.org/wp-content/uploads/2015/09/PPM_Sum2015_Freitas.pdf. Acesso em: 27 mar. 2020.
- FREITAS, C. F. S. Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil. *City, analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*. 23:3, 285-305, 2019. DOI: 10.1080/13604813.2019.1648030.
- FORTALEZA (CE). *Lei Complementar nº 062*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2009.
- FORTALEZA EM MAPAS. 2022. Disponível em: <<https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>>. Acesso em: 03 set. 2022.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LIMONAD, Ester. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando. In: *Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana*. 1a. ed. [s.l.] C/Arte, 2015.p. 71–102.
- MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. In: *Estudos avançados*, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.
- MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. São Paulo, 2010.
- MIRAFTAB, F. Feminist praxis, citizenship and informal politics: Reflections on South Africa's anti-eviction campaign. *International feminist journal of politics*, v. 8, n. 2, p. 194–218, 2006.
- MIRAFTAB, F. Insurgent planning: Situating radical planning in the global South. *Planning theory*, v. 8, n. 1, p. 32–50, 2009.
- MIRAFTAB, F. *Planning and Citizenship*. Oxford Handbooks Online. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/OXFORDHB/9780195374995.013.0038>.
- PEQUENO, R.; FREITAS, C. F. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cadernos Metrópole*, [s. l.], v. 14, n. 28, p. 485–505, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14819>. Acesso em: 19 mar. 2020.
- REBOUÇAS, Thaís de Miranda; MANZI, Maya; MOURAD, Laila Nazem. Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: articulando planejamento insurgente e direito à cidade. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 855-878, dez. 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962019000300855&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10/01/2022.
- ROCCO, R.; BALLEGOOIJEN, J. VAN. The Political Meaning of Informal Urbanization. In: ROCCO, R.; BALLEGOOIJEN, J. VAN. (ESD.). *The Routledge handbook on informal urbanization*. New York, NY:Routledge, 2019.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel / Fapesp, 1999.
- ROLNIK, Raquel. Regulação urbanística no Brasil. Conquistas e desafios de um modelo em construção. In: *Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social*. São Paulo, PUCCAMP, 2000. Disponível em: < <https://raquelrolnik.wordpress.com/2000/06/29/regulacao-urbanistica-no-brasil-conquistas-e-desafios-de-um-modelo-em-construcao/> > Acesso em: 07/01/2022.
- ROY, Ananya. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 71, n. 2, 2005.
- SAMPAIO, Leonardo. *A História do Pici*. 2007. Sítio eletrônico: <<http://leonardofsampaio.blogspot.com/2007/12/historia-do-pici.html>>. Acesso em 01/05/2022.
- SOUZA, M. L. DE. Social movements as 'critical urban planning' agents. *City*, v. 10, n. 3, p. 327–342, 1 dez. 2006.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ/CETREDE. *Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS Pici*. Caderno de Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário. 2019. Disponível em: <<https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeisp/5#pirfs/>>. Acesso: 04 set 2022.