

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO E DESIGN**

**MARCELA MONTEIRO DOS SANTOS**

**DIÁLOGOS SOBRE FORMAS ALTERNATIVAS DE PLANEJAMENTO:**

**As contribuições das práticas no Lagamar, em Fortaleza/CE**

**FORTALEZA**  
**2024**





**DIÁLOGOS SOBRE FORMAS ALTERNATIVAS DE PLANEJAMENTO:  
as contribuições das práticas no Lagamar, em Fortaleza/CE**

**Marcela Monteiro dos Santos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura, Urbanismo e Design. Área de concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico. Linha de pesquisa: Planejamento Urbano e Direito à Cidade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas.

**Fortaleza  
2024**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S236d Santos, Marcela Monteiro dos.  
DIÁLOGOS SOBRE FORMAS ALTERNATIVAS DE PLANEJAMENTO : as contribuições das práticas no Lagamar, em Fortaleza/CE / Marcela Monteiro dos Santos. – 2024.  
110 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Instituto de Arquitetura e Urbanismo e Design, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Fortaleza, 2024.

Orientação: Profa. Dra. Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas.

1. Planejamento urbano e territorial. 2. Planejamento alternativo. 3. Historiografia Insurgente. 4. Práticas autônomas das comunidades. 5. Lagamar. I. Título.

CDD 720

---

**DIÁLOGOS SOBRE FORMAS ALTERNATIVAS DE PLANEJAMENTO:  
as contribuições das práticas no Lagamar, em Fortaleza/CE**

**Marcela Monteiro dos Santos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura, Urbanismo e Design. Área de concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico. Linha de pesquisa: Planejamento Urbano e Direito à Cidade.

Aprovada em: 22 de março de 2024.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. José Almir Farias Filho  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Fabrício Leal de Oliveira  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/IPPUR)



## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de uma construção de estudos e práticas de mais de sete anos. Dessa forma, diversas pessoas estão implicadas nesse processo. As colaborações aconteceram de várias maneiras, desde orientações nos estudos, atuações coletivas no movimento de luta pela moradia, até palavras de conforto e confiança. Sabendo que citar alguns nomes nesses agradecimentos será ausentar muitos outros, escolho por demonstrar o quanto diferentes grupos de amigos estão nesse apoio.

Dessa forma, inicialmente gostaria de agradecer à minha família, que sempre priorizou a educação como forma de construção de um futuro melhor, desde gerações anteriores, até as mais novas, e que assim tem me apoiado no caminho de estudo e prática que tenho seguido.

Agradeço aos meus amigos, companheiros de diferentes espaços. Aqueles que constroem comigo a luta por moradia e pela cidade, em Fortaleza, no Nordeste e no Brasil. Aqueles colegas de estudo e profissão que têm trabalhado por mundos mais justos. Aqueles que vivenciaram comigo os diferentes momentos desse período de produção da dissertação. Aqueles que ampliam o significado do que é ser professor, e que procuraram repassar seus conhecimentos nas Universidades e diversos cursos que participei. Aqueles que leram este trabalho com atenção e afeto, buscando contribuir para uma versão sempre melhor dele e da autora. Aqueles que estão sempre presentes, nas suas diferentes maneiras, prontos para integrar esse espaço de afeto. Aquela que foi muito mais que uma orientadora de dissertação, foi uma orientadora de vida.

E, finalmente, agradeço a oportunidade de dedicação para realizar esta pesquisa a partir do apoio financeiro da bolsa CAPES (2021 - 2023).



## RESUMO

O Planejamento Urbano é permeado por disputas em relação a seus conceitos e práticas, aspectos basilares das construções teóricas. As “histórias insurgentes do planejamento” procuram se contrapor à existência de uma narrativa única e imparcial, a “história oficial” (Sandercock, 1998). Dessa forma, o planejamento urbano também pode ser apresentado a partir de práticas autônomas populares, onde as pessoas que são historicamente excluídas dos espaços oficiais de decisão atuam como planejadoras do seus territórios e, através de ações e estratégias organizadas coletivamente, buscam promover a construção de futuros alternativos. É nessa chave que os estudos de planejamentos comunitário, radical, insurgente, conflitual e pluriversal têm contribuído para a construção teórica do planejamento urbano que dá protagonismo às práticas desses atores comumente invisibilizados (Friedmann, 1987; Sandercock, 1998; Beard, 2003; Angotti, 2008; Miraftab, 2018; Tanaka, 2017; Tanaka; Oliveira; Coli, 2022; Vasudevan; Novoa, 2022). Nesse sentido, o trabalho procura identificar e discutir as contribuições de práticas autônomas de planejamento no Lagamar, em Fortaleza, para o campo do conhecimento das formas alternativas de planejamento. Para isso, ele divide-se em três partes, na qual a primeira procura apresentar as disputas em torno do conceito e prática do planejamento urbano, desde de sua face hegemônica até as perspectivas que o reconhecem no contexto insurgente de produção do espaço; a segunda parte busca apresentar as práticas realizadas no Lagamar, comunidade localizada em Fortaleza/CE, a partir das interpretações de formas alternativas de planejamento; e, por fim, a última parte objetiva proporcionar uma discussão das práticas destacadas no momento anterior através das dimensões identificadas nas teorias de planejamento urbano em diálogo.

**Palavras-Chave:** Planejamento urbano e territorial; Planejamento alternativo; Historiografia Insurgente; Práticas autônomas das comunidades; Lagamar.

## ABSTRACT

Urban planning is permeated by disputes regarding its concepts and practices, basic aspects of theoretical constructions. The “insurgent histories of planning” seek to counter the existence of a single and impartial narrative, the “official history” (Sandercock, 1998). Thus, urban planning can also be presented by autonomous popular practices, where people historically excluded from official decision-making spaces act as planners of their territory. Through collectively organized actions and strategies, they seek to promote the construction of alternative futures. It is in this context that studies on community, radical, insurgent, conflictual, and pluriversal planning have contributed to a theoretical construction of urban planning that gives protagonism to the practices of these commonly marginalized actors (Friedmann, 1987; Sandercock, 1998; Beard, 2003; Angotti, 2008; Miraftab, 2018; Tanaka, 2017; Tanaka; Oliveira; Coli, 2022; Vasudevan; Novoa, 2022). In this context, the work aims to identify and discuss the contributions of autonomous planning practices in Lagamar, Fortaleza, to the field of knowledge of alternative planning methods. To achieve this, it is divided into three parts. The first part seeks to present the disputes around the concept and practice of urban planning, from its hegemonic face to perspectives that recognize it in the insurgent context of space production. The second part aims to present the practices carried out in Lagamar, a favela located in Fortaleza, state of Ceará, based on interpretations of alternative forms of planning. Finally, the last part seeks to provide a discussion of the practices highlighted in the previous moment through the dimensions identified in the theories of urban planning in dialogue.

**Keywords:** Urban and territorial Planning; Alternative planning; Insurgent historiography; Autonomous community practices; Lagamar.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Foto antiga do Lagamar	<b>42</b>
Fonte: Imagem disponibilizada pelo Jornal O Povo para Renato Pequeno e Adriana Gerônimo.	
<b>Figura 02:</b> Foto antiga do Lagamar	<b>42</b>
Fonte: Imagem disponibilizada pelo Jornal O Povo para Renato Pequeno e Adriana Gerônimo.	
<b>Figura 03:</b> Foto antiga do Lagamar	<b>43</b>
Fonte: Imagem disponibilizada pelo Jornal O Povo para Renato Pequeno e Adriana Gerônimo.	
<b>Figura 04:</b> Foto antiga da rua Mundaú, no Lagamar	<b>44</b>
Fonte: Acervo da Fundação Marcos de Bruin	
<b>Figura 05:</b> Foto antiga da rua Hermínio Barroso alagada, em frente à Fundação Marcos de Bruin, no Lagamar	<b>45</b>
Fonte: Acervo da Fundação Marcos de Bruin	
<b>Figura 06:</b> Fotos atuais da Cidade de Deus, no Lagamar	<b>50</b>
Fonte: Acervo da autora	
<b>Figura 07:</b> Site Fortaleza em Mapas com zoom nos Loteamentos na região do Lagamar, e destaque para poligonal José Capelo Alvite	<b>57</b>
Acesso em 07 de maio de 2023 (Fortaleza em Mapas)	
<b>Figura 08:</b> Site Infocidade - Canal Urbanismo e Meio Ambiente - Cadastro de Loteamentos do Município com zoom nos Loteamentos na região do Lagamar, e destaque para poligonal José Capelo Alvite	<b>58</b>
Acesso em 07 de maio de 2023 (Cadastro de Loteamentos do Município)	
<b>Figura 09:</b> Planta do Loteamento José Capelo Alvite, disponível no site Infocidade - Canal Urbanismo e Meio Ambiente - Cadastro de Loteamentos do Município	<b>58</b>
Acesso em 07 de maio de 2023 (Cadastro de Loteamentos do Município)	
<b>Figura 10:</b> Imagens da cartilha 'O que é ZEIS?', produzida pela Fundação Marcos de Bruin, em parceria com o Banco do Nordeste e o Fórum da ZEIS do Lagamar	<b>61</b>
Fonte: Acervo Fundação Marcos de Bruin	
<b>Figura 11:</b> Imagens do jornal comunitário da ZEIS Lagamar, produzido pela Fundação Marcos de Bruin	<b>61</b>
Fonte: Acervo Fundação Marcos de Bruin	
<b>Figura 12:</b> Foto da Marcha pela ZEIS Lagamar	<b>63</b>

Fonte: BLOG Movimento ZEIS Lagamar, de 09 de fevereiro de 2010 | Acesso em 01 de maio de 2023  
(<http://zeislagamar.blogspot.com/2010/02>)

**Figura 13:** Foto da Marcha pela ZEIS Lagamar **63**

Fonte: BLOG Movimento ZEIS Lagamar, de 09 de fevereiro de 2010 | Acesso em 01 de maio de 2023  
(<http://zeislagamar.blogspot.com/2010/02>)

**Figura 14:** Foto da Marcha pela ZEIS Lagamar **64**

Fonte: BLOG Movimento ZEIS Lagamar, de 09 de fevereiro de 2010 | Acesso em 01 de maio de 2023  
(<http://zeislagamar.blogspot.com/2010/02>)

**Figura 15:** Foto do I Encontro Comunitário do Lagamar **66**

Fonte: BLOG Movimento ZEIS Lagamar, de 04 de maio de 2010 | Acesso em 01 de maio de 2023  
(<http://zeislagamar.blogspot.com/2010/05/>)

**Figura 16:** Foto do I Encontro Comunitário do Lagamar **37**

Fonte: BLOG Movimento ZEIS Lagamar, de 04 de maio de 2010 | Acesso em 01 de maio de 2023  
(<http://zeislagamar.blogspot.com/2010/05/>)

**Figura 17:** Foto da Capacitação dos Conselheiros das ZEIS eleitos em 2023, dia 17 de fevereiro de 2024 **71**

Fonte: Frente de Luta por Moradia Digna

**Figura 18:** Dois limites das propostas indicadas para passagem do VLT **76**

Desenho fornecido pelo METROFOR e MHT aos moradores, em novembro de 2013 | Fonte: Freitas, 2017

**Figura 19:** Propostas apresentadas aos moradores do Lagamar sobre a urbanização do trecho do trilho, de Maranhão, 2015 **76**

Fonte: Limeira, 2020

**Figura 20:** Entulhos gerados e deixados no processo de remoção, 2017 **77**

Fonte: Acervo da autora

**Figura 21:** Proposta inicial de intervenção da obra na Av. Raul Barbosa **79**

Arquivo do Programa de Educação Tutorial (PET) da Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (UFC), com alterações de Marília Passos Apoliano Gomes | Fonte: Gomes, 2013

**Figura 22:** Vista da Av. Raul Barbosa, com Lagamar a direita **81**

Fonte: “Viaduto da Raul Barbosa faz transporte coletivo de Fortaleza ganhar 167,6% em velocidade”, site Infraestrutura- Prefeitura Municipal de Fortaleza | Acesso em 01 de maio de 2023 (Viaduto da Raul Barbosa faz transporte coletivo de Fortaleza ganhar 167,6% em velocidade)

**Figura 23:** Imagens aéreas sequenciais de diferentes anos do território da Salgadeira e sua ocupação **82**

Fonte: Google Earth, 2023 | Elaboração da autora

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 01:</b> Assentamentos Precários em Fortaleza/CE	<b>39</b>
Fonte: IPECE, 2019. SEFIN, 2016. IPLANFOR, 2019, 2018. Plano Fortaleza 2040, 2016, 2020. PLHIS-For, 2016. - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024)   Elaboração da autora	
<b>Mapa 02:</b> Delimitação da ZEIS Lagamar e Assentamentos Precários	<b>48</b>
Fonte: SEFIN, 2016. IPLANFOR, 2018, 2019. Plano Fortaleza 2040, 2016, 2020. PLHIS-For, 2012, 2016. - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024)   Elaboração da autora	
<b>Mapa 03:</b> Imagem aérea da ZEIS Lagamar	<b>49</b>
Fonte: IPLANFOR, 2019. PLHIS-For, 2012. Google Satélite. - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024)   Elaboração da autora	
<b>Mapa 04:</b> Localização do Lagamar em relação a algumas outras áreas e equipamentos de Fortaleza	<b>51</b>
Fonte: SEFIN, 2016. IPLANFOR, 2019, 2018. Plano Fortaleza 2040, 2020. PLHIS-For, 2012. - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024)   Elaboração da autora	
<b>Mapa 05:</b> Trajeto do VLT Parangaba-Mucuripe	<b>73</b>
Fonte: SEFIN, 2016. IPLANFOR, 2018, 2019. Plano Fortaleza 2040, 2020. PLHIS-For, 2016. Site METROFOR - Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado do Ceará (VLT Parangaba-Mucuripe - Metrofor) - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024)   Elaboração da autora	
<b>Mapa 06:</b> Salgadeira, no Lagamar	<b>83</b>
Fonte: Dados da autora. IPLANFOR, 2019. PLHIS-For, 2012. Google Satélite. - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024)   Elaboração da autora	

## LISTA DE DIAGRAMAS

<b>Diagrama 01:</b> Práticas no Lagamar a serem apresentadas	<b>55</b>
Elaboração da autora	



## SUMÁRIO.

<b>INTRODUÇÃO.</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 01. Teoria do Planejamento Urbano</b>	<b>23</b>
01.1 Planejamento urbano: um conceito em disputa	24
01.2 Perspectivas alternativas do planejamento urbano	28
01.3 Diálogos entre as diversas teorizações	35
<b>CAPÍTULO 02. Estudos e Práticas no Lagamar</b>	<b>38</b>
02.1 Contextualização	41
02.2 Práticas autônomas no território	54
Resistência comunitária nas disputas iniciais pela terra no Lagamar	55
Ação popular na instituição do Lagamar enquanto uma Zona Especial de Interesse Social	59
Resistência às remoções com a construção do Veículo Leve sobre Trilhos	72
Resistência à tentativa de remoções com o projeto do Viaduto Raul Barbosa	78
Resistência à tentativa de reintegração de posse na Salgadeira	82
02.3 A luta pela permanência no Lagamar	86
<b>CAPÍTULO 03. Práticas no Lagamar e formas alternativas de planejamento</b>	<b>91</b>
Atuação coletiva da comunidade	92
Formação de sujeitos políticos	95
Conflito como produtor de mudanças	98
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS.</b>	<b>103</b>



## INTRODUÇÃO.

A diversidade de atuação na produção do espaço, com destaque para práticas autônomas nos territórios populares, tem mostrado possibilidades de planejar o espaço urbano que não se enquadram nas práticas do que se convencionou denominar de planejamento urbano. A relevância de narrativas insurgentes, apresentando o conflito de racionalidades entre a trajetória de pessoas que são historicamente excluídas dos espaços oficiais de decisão, com a ideia de uma história única e imparcial, têm proporcionado importantes desdobramentos na produção teórica sobre o planejamento urbano. Dessa forma, o trabalho procura identificar e discutir sobre as contribuições de práticas autônomas de planejamento no Lagamar, em Fortaleza, para o campo do conhecimento das formas alternativas de planejamento.

### Construção da pesquisa

A pesquisa em desenvolvimento tem origem em reflexões pessoais, a partir de atuações coletivas, construídas ao longo dos últimos sete anos, as quais partem da convergência entre estudos teóricos e atividades práticas no campo da assessoria técnica e planejamento urbano. Elas têm início, em especial, ao final da minha graduação, em 2016, a partir da atuação na Fundação Marcos de Bruin, que me aproximou tanto das lutas do Lagamar, quanto de outras disputas na cidade através da Frente de Luta por Moradia Digna, em Fortaleza/CE. Esse foi um importante momento no processo de tornar-me assessora técnica popular, no qual passei a considerar como basilar a construção de conhecimentos e práticas a partir dos diálogos entre diferentes saberes.

Paralelamente, o trabalho na Taramela Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade me possibilitou compreender melhor algumas disputas e formas de incidência na produção do espaço, assim como a multiplicidade de atuação da assessoria técnica. As atividades desenvolvidas eram construídas a partir do diálogo com os moradores das comunidades e integrantes dos movimentos sociais, priorizando uma atuação engajada e comprometida com suas demandas nas disputas pelo Direito à Cidade.

No começo de 2019, um importante ponto de virada nos meus estudos e atuação foi o Curso de Prática Profissionalizante em Assistência e Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social (CPPATHIS), na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo. Além de trazer um importante debate teórico à prática, o curso possibilitou que eu conhecesse outras realidades

da atuação e revisitasse antigos questionamentos. Nesse momento, eu compreendi que apesar de nos nutrirmos através do diálogo entre as diferentes experiências, são as especificidades de cada contexto que permitem determinar como as práticas acontecem. Conseguir ver um pouco mais da diversidade e abrangência das lutas urbanas, das construções coletivas realizadas a partir do afeto e do compromisso e criatividade para pensar outras formas de viver e se relacionar na cidade, foi fundamental para um retorno determinado a compreender o meu contexto de atuação.

Durante a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS Bom Jardim, entre 2019 e 2020, desenvolvido na Universidade Federal do Ceará, as inquietações sobre o papel do planejamento urbano foram fundamentais para as reflexões atuais. O espaço incerto de relações construídas com o Estado e a comunidade tornava ainda mais desafiante compreender o que eram possibilidades e o que eram desafios nesse processo. Contudo, o passo natural, aprendido já anos atrás, tem sido o engajamento e compromisso com a comunidade, participando agora do Observatório da ZEIS Bom Jardim.

Com a certeza da necessidade de estudar e compreender mais aspectos do planejamento urbano, a definição do objeto de pesquisa se consolidou com a participação na disciplina Planejamento Conflitual, ofertada no segundo semestre de 2020, pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da UFRJ. Nas aulas virtuais, devido ao contexto de pandemia da COVID-19, pude conhecer diferentes referências bibliográficas e aprofundar leituras que conseguia identificar as inquietações similares referentes ao diálogo da prática e teoria no campo do planejamento.

### **Formas alternativas de planejamento**

Abordar os estudos e as práticas do planejamento urbano sugere apontar alguns qualificadores, como modernista, estratégico, sustentável, entre outros. Nesse contexto, é possível observar que além da construção de um imaginário que leva a considerar essa atuação essencialmente “técnica” e “racional”, é dado o protagonismo a uma classe profissional específica, e que comumente está a serviço do Estado. Contudo, a partir de diferentes perspectivas (Friedmann, 1987; Sandercock, 1998; Beard, 2003; Angotti, 2008; Miraftab, 2018; Tanaka, 2017; Tanaka; Oliveira; Coli, 2022; Vasudevan; Novoa, 2022), estudos têm mostrado que o planejamento também pode ser desenvolvido por outros agentes que geralmente não estão presente nesse imaginário, como as pessoas que são historicamente excluídas dos espaços oficiais de decisão.



Apesar de ser uma construção em desenvolvimento já há muitos anos, e que ao longo do tempo vem encontrando outros adeptos que têm aprofundado essa perspectiva do planejamento, ainda há uma predominância na visão do Estado como esse produtor do espaço urbano e responsável pelo planejamento. Dessa forma, as ações autônomas realizadas por outros agentes são invisibilizadas, e ainda seguem na perspectiva de práticas alternativas.

A fim de contribuir com o debate, trabalho divide-se em três partes, na qual a **primeira** procura apresentar as disputas em torno do conceito e da prática do planejamento urbano, desde de sua face hegemônica até as perspectivas que o reconhecem no contexto insurgente de produção do espaço, com destaque para o planejamento advocatício, radical, insurgente, comunitário, conflitual e pluriversal (Davidoff, 1965, Friedmann, 1987; Sandercock, 1998; Beard, 2003; Angotti, 2008; Miraftab, 2018; Tanaka, 2017; Tanaka; Oliveira; Coli, 2022; Vasudevan; Novoa, 2022); a **segunda** parte busca apresentar as práticas realizadas no Lagamar, comunidade localizada em Fortaleza/CE, a partir das interpretações de formas alternativas do planejamento; e, por fim, a **terceira** e última parte objetiva proporcionar uma discussão das práticas destacadas no momento anterior através das dimensões identificadas nas teorias de planejamento urbano em diálogo.

Ressalta-se que o desenvolvimento do trabalho contou com diferentes metodologias, como a revisão bibliográfica da literatura acerca das teorias do planejamento urbano, com foco nas perspectivas alternativas, como o planejamento comunitário, advocatício, radical, insurgente, conflitual e pluriversal; e, com suporte da pesquisa-ação, através da contribuição com atores locais a partir de suas demandas territoriais desde 2016, o estudo de caso desenvolvido procurou trazer as práticas no Lagamar, com suporte de entrevistas e antigos documentos da comunidade.

A segunda parte, que apresenta as práticas no Lagamar, em Fortaleza/CE, possui convergência com o relatório desenvolvido para a pesquisa Planejamento e Assessoria Popular em Conflitos Urbanos e Territoriais no Brasil, da chamada CNPq/MCTI/FNDCT nº 18/2021 - Faixa A - Grupos Emergentes - Universal 2021, sob co-coordenação no núcleo Nordeste de Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas (PPGAUD/UFC). Além da contribuição de moradores e apoiadores, através de relatos e entrevistas, o documento contou com apoio de Ana Sofia Alves Bezerra Domingues (DAUD/UFC) e Luciana Ximenes (IPPUR/UFRJ). E a capa foi elaborada por Fábio de Ataíde Botelho.

## Práxis como fundamento

Os momentos de prática e estudo apresentados conseguem recuperar questões específicas que contribuíram para a construção desta pesquisa, e, ao conhecer essa trajetória, é possível identificar diferentes etapas dela no trabalho apresentado. Essa relação dialética está associada à atuação prático-teórica da pesquisadora, que procura observar, analisar e desenvolver as atividades, construindo o conhecimento a partir dessa dupla ação.

Segundo Paulo Freire (1987), a práxis é tanto a reflexão quanto a ação dos homens para transformar o mundo, onde, enfraquecendo ou retirando qualquer um desses dois elementos não há práxis. Nesse processo, o diálogo e construção crítica da realidade são fundamentais para serem acionados junto a ações de caráter libertador de maneira simultânea. Isso é parte do processo de transformação da realidade, que não se muda sozinha, mas que é construída pelas pessoas, e assim, é uma forma de superação das contradições. Com isso, a práxis busca ser condição para uma construção conjunta da prática e da reflexão sobre a mesma, com a capacidade de se atualizar e, assim, ser capaz de estar sempre em produção de condições mais adequadas. Ele ressalta que, para efetivas mudanças, essa perspectiva não pode estar limitada a alguns indivíduos, que seguirão as determinações daqueles que já a exercitam, mas que ela deve fazer parte da estrutura social como um todo.

Logo, a pesquisa busca ser construída a partir dessa interação, na qual a construção dialética entre teoria e prática tem papel fundamental na produção de diferentes formas de viver e se relacionar com o espaço, pois a práxis permite que tanto a teoria quanto a prática estejam em constante transformação, repetidamente passando por processos de avaliação e modificação. Assim, permeada por inquietações práticas da atuação, busca-se que essa forma dupla de aprendizado e ensinamento possibilite construções que atuem no conflito imediato, contudo, sem perder as perspectivas de futuro.

Destaca-se que a pesquisadora contou com o apoio financeiro, através da bolsa CAPES, para o desenvolvimento da pesquisa.

## CAPÍTULO 01. Teorias do Planejamento Urbano

Apesar da dificuldade em determinar o que seria Planejamento (Forsyth, 2022), em especial o planejamento urbano e territorial, diversos autores aceitaram esse desafio. Souza (2006) aposta na definição na qual um grupo, ou uma única pessoa, busca se adiantar, preparando cenários possíveis para evitar possíveis problemas. E, no campo do planejamento urbano, seria a tentativa de alterar a organização e as relações socioespaciais. Dessa forma, ele coloca como diferentes grupos podem construir diferentes cenários, os quais, não necessariamente, são os melhores para todos. Limonad (2015, 2021) sugere uma atuação a partir de processos socioespaciais ampliados, para além da cidade e da forma urbana, no qual as intervenções não geram necessariamente um plano ou projeto, mas orientam e constroem relações em diferentes escalas e temáticas.

A partir dos interesses e direcionamento dos artigos do "Journal of the American Planning Association", Forsyth (2022) considera os esforços que diferentes autores tiveram para definir o que é planejamento. Dessa forma, ela destaca questões como o uso do solo; a melhoria de assentamentos, com destaque para as interconexões e a diversidade de necessidades; a participação; as relações entre conhecimento e ação; e as perspectivas do planejamento a partir do campo profissional, acadêmico, e da prática geral, que permite trazer formas de planejamento que estão fora do campo profissional e, assim, abordar o planejamento ativista.

Entrar nessa esfera do debate sobre o planejamento é também disputar uma narrativa histórica sobre o que é considerado planejamento e quem são os planejadores. Sandercock (1998) encoraja a pensar sobre as diferentes histórias pelas quais o planejamento pode ser apresentado, não limitando-se a uma única história oficial, predominantemente colocada como a verdadeira e que deve ser reproduzida e seguida.

A partir desse tensionamento, é possível repensar sobre como diferentes grupos, para além do Estado, planejam o território. Através de um objetivo específico, observa-se como eles incidem na produção do espaço a partir da construção e realização de ações e estratégias a fim de alcançar seus propósitos, e, diretamente ou não, construir territórios outros. É necessário destacar um espectro de diferentes objetivos entre esses grupos, dessa forma, existem grupos hegemônicos, muitas vezes associados ao Estado, que atuam na manutenção das condições padrões de desigualdade, até grupos contra-hegemônicos, ou insurgentes, que trabalham no intuito de construir outras formas de vida e de relações sociais diferentes das vigentes. Dessa

forma, entender quem são esses grupos e seus objetivos, também é compreender o tipo de futuro que está em disputa.

Assim, abordar o planejamento e os planejadores, a partir dessa multiplicidade, nos leva a questionar as narrativas predominantemente difundidas. Nisso, destaca-se as conceituações construídas, as teorias desenvolvidas e as definições de quem planeja o espaço que precisam estar constantemente sendo discutidas à luz de uma observação ampliada dos modos de vida e das práticas realizadas.

### **01.1 Planejamento urbano: um conceito em disputa**

Ao abordar o planejamento urbano, o Estado é predominantemente colocado como a figura central dessa atuação. Nesse contexto, o planejamento desenvolvido reflete o cenário operante. Ferreira (2016) coloca o Estado como uma instituição que faz parte da lógica capitalista e, dessa forma, ele tem papel nas situações de contradições sociais e serve à ordem dominante. Ainda que reproduza os conflitos da sociedade, o Estado busca assegurar a reprodução e acumulação do capital. A partir da visão de Poulantzas, Ferreira (2016) observa que apesar das contradições e conflitos, o Estado reproduz a ideologia e vontade dominante.

“O Estado nas relações sociais do capitalismo é um Estado próprio dessas relações, não é temporário ou eterno, ele apenas reflete as respectivas relações sociais de seu tempo. Nesse sentido, enquanto existir capitalismo, apenas pode haver um Estado capitalista, e este será sempre reflexo das relações sociais desse determinado capitalismo, seja no Brasil de 2017, ou na Inglaterra do século XIX.” (Ibid., p.07)

A fim de manter a ordem social e amenizar os conflitos entre capital e trabalho no período pós-guerra, o Estado de Bem-Estar Social procurou ter uma atuação mais ativa e antecipadora (Ferreira, 2016). Assim, a configuração do planejamento urbano predominantemente a partir do Estado teve origem no século XX, no contexto da consolidação do Estado moderno nos países industrializados, com destaque para as mudanças políticas com rompimento com o liberalismo e o capitalismo competitivo e, então, a atuação protagonista do Estado na garantia das condições de reprodução para o capital. Dessa forma, a partir da estratégia de incluir uma suposta racionalidade a sua atuação, o Estado passa a intervir na organização socioespacial das cidades. (Limonad, 2015, 2021; Limonad; Randolph, 2021)

Escobar (2000) coloca que essa perspectiva de planejamento, construída a partir das necessidades capitalistas no contexto industrial, para ser transposta para os países do “Terceiro Mundo”, exigiu mudanças estruturais para garantir a reprodução capitalista. Uma série de agências internacionais formularam programas e ações a serem implantadas nesses países. Essas iniciativas ignoraram as tradições locais e formas de vida para imposição de modelos estrangeiros.

Milton Santos (1979) reforça o papel do planejamento no subdesenvolvimento e pobreza do que ele chama de Terceiro Mundo. Para o autor, os países subdesenvolvidos desenvolvem um planejamento capitalista, no qual o grande capital entra de maneira violenta exacerbando as disparidades sociais. Para garantir a entrada do capital internacional, o planejamento foi um importante conceito criado, com grande carga ideológica na sua aplicação.

“As noções de eficiência e de racionalidade também tinham que ser estabelecidas a fim de justificar o uso de mais e maiores capitais. Foi a época dos grandes projetos com ampla exibição de capital. Mas era preciso demonstrar que os países subdesenvolvidos eram incapazes de acumular internamente o capital para seus investimentos modernizantes e, portanto, provar a necessidade de lhes fornecer ‘ajuda’ ou de lhes emprestar dinheiro ou, ainda, de encorajar a entrada do capital privado.” (Ibid., p.08)

Apesar da crítica, Milton Santos (1979) afirma que condena o planejamento do capital, desejando sua substituição por outro tipo, um que se preocupe com toda a sociedade e não apenas com a classe dominante.

No capitalismo contemporâneo, onde a lógica vigente é da financeirização, o Estado opera a partir desses aparatos. Ainda que as contradições possam ser exacerbadas com o Estado seguindo essa lógica de acumulação, Ferreira (2016, p. 14) afirma que a dinâmica capitalista financeirizada exige do Estado “todo tipo de controle e regulação para a manutenção dos espaços de acumulação e reprodução do capital financeiro”. Nessa perspectiva, o planejamento vindo do Estado também pode ser utilizado como uma dessas ferramentas.

Com a ascensão do neoliberalismo, há uma mudança significativa nas práticas de planejamento, formas de gestão e grandes projetos urbanos, uma vez que essas ações são impactadas por diversas transformações como a relação entre o poder público e empresarial, a financeirização do capital e a mercantilização da cultura. Isso impacta diretamente na atuação do Estado para

garantir a acumulação do capital, trazendo discursos e práticas de desregulamentação e privatização de serviços públicos. (Oliveira, 2012)

A partir da leitura de Lefebvre, Limonad (2015) apresenta o planejamento enquanto um importante instrumento capaz de satisfazer interesses hegemônicos, a partir do seu uso na produção e organização do espaço. Assim, ele contribui “para a produção de um espaço abstrato do capital e para subordinar as possibilidades de apropriação social do espaço social à sua mercantilização” (Ibid., p. 97).

Dessa forma, as perspectivas hegemônicas do planejamento urbano apresentam-se enquanto modelos de estudo e atuação que buscam manter relações de poder, com base em estruturas criadas e fortalecidas por grupos dominantes. Essas práticas podem tanto estar sendo desenvolvidas diretamente por esses grupos, quanto contar com o apoio do Estado. Normalmente, colocado sob uma lente de imparcialidade, o Estado é utilizado pelos grupos dominantes para garantir o aumento de acumulação de capital.

Compreender esses aspectos formadores da perspectiva hegemônica do planejamento proporciona uma discussão crítica sobre os ditos aspectos de universalidade e imparcialidade do planejamento urbano. Sua construção em determinado tempo e local já coloca uma condição específica e limitante de atuação, apesar da disseminação das “best practices”. Através de uma discussão sobre as implicações da colonialidade, Vainer (2014) coloca como práticas de modelos de cidade, pensadas a partir de contextos econômicos, políticos e culturais completamente diferentes, são ‘embaladas’ e disseminadas como instruções das melhores práticas. Apesar da importância dos diálogos entre experiências de diferentes locais e a possibilidade de que algumas ideias sejam adaptadas com qualidade a outros contextos, Watson (2014) afirma que é necessário ter cuidado para não cair na armadilha das “best practices”, e assim, reproduzir modelos de maneira acrítica. Esse processo de generalização, e então transferência de modelos do Norte para as cidades do Sul<sup>1</sup>, geralmente resulta em acentuadas falhas do planejamento, piorando contextos já marcados por graves problemas urbanos (Watson, 2014).

---

<sup>1</sup> Watson (2016) destaca que o termo Sul Global procura expressar condições que extrapolam os conceitos geográficos, sendo utilizado para se referenciar a territórios marcados pela história colonial e neo-imperialista, que produziram e mantém desigualdades econômicas e sociais que impactam as condições de vidas e acesso a recursos da população.

A ideia formada pela atribuição de uma racionalidade neutra ao planejamento, mas que está permeada por valores ideológicos de quem planeja e toma as decisões, produz uma suposta imagem de imparcialidade (Limonad, 2015, 2021). Contudo, compreender que os diferentes grupos que têm produzido e disputado o espaço urbano apresentam diferentes tipos de racionalidades contribui para pensar no planejamento enquanto um “conflito de racionalidades” (Watson, 2014). A partir dessa ideia, é central colocar as diferenças das relações de poder, que não permitem um diálogo e participação igual nos processos de discussão e tomada de decisões, e a importância do contexto estabelecido, no qual as diferentes visões de mundo, e lógicas construídas, são moldadas a partir de um tempo e local específicos. Com isso, é importante ressaltar que o planejamento urbano não consegue ser universal, nem neutro, ele reproduz concepções ideológicas, e, como um espaço de produção de conhecimento, o planejamento também perpetua uma colonização intelectual (Watson, 2015).

Ao abordar a natureza política do planejamento que atende às classes dominantes, Limonad (2015) aponta para as decisões tomadas de cima para baixo. Ela as situa em lógicas que privilegiam uma suposta racionalidade ‘profissional-instrumental’, a partir do conhecimento técnico; na qual o produto específico é um documento técnico, um plano ou projeto; onde as condições socioespaciais são apenas base de informações; e os espaços de participação são enviesados, funcionando em estruturas pouco transparente. Destaca também que essas atuações são permeadas por uma aparente ideia de racionalidade científica e de neutralidade.

A fim de observar alternativas de planejamento, Limonad (2015) aposta em uma perspectiva ampliada, que alcance a compreensão política da produção do espaço. Nesse sentido, ela aponta para uma abordagem crítica, que reconheça as contradições do capitalismo e a desigualdade socioespacial estrutural na produção do espaço abstrato do capital, incluindo outras dimensões desse processo, como a social, política e institucional. Em diálogo com as contribuições para teoria do planejamento, Limonad (2021) afirma a importância de olhar para as práticas da vida cotidiana, na qual as mudanças estão nas pequenas coisas e acontecem em um tempo lento, sugerindo resgatar “o humano, o amor pela vida, a sociabilidade da vida cotidiana” (ibid., p. 40). Ela reforça a necessidade de identificar práticas que possibilitem mudanças das estruturas socioespaciais e contribuam com a construção de uma sociedade equânime e igualitária.

“Finalmente, é vital identificar práticas espaciais que permitam a mudança, que possibilitem diminuir as desigualdades e subverter a ordem vigente. Práticas espaciais subordinadas e hegemônicas que ao subverter a ordem presente secretem lentamente um espaço diferencial e que tenham presente em si o direito à cidade como uma possibilidade do impossível.” (Ibid., p. 40)

Watson (2014, 2016) reforça que, ainda que alguns pesquisadores já estejam fazendo o esforço de teorizar a partir do Sul, é necessário fortalecer uma construção teórica própria, e assim uma melhor compreensão das cidades do Sul e de perspectivas de planejamentos correspondentes. Ela ressalta que pessoas que estão planejando nesses territórios têm dificuldade de encontrar referências que dialoguem com os seus contextos de atuação, e, muitas vezes, tendem a adotar as teorias que têm sido produzidas no Norte.

Em diálogo com uma perspectiva de teorizar a partir do Sul Global, Roy (2015), a partir da teoria Pós Colonial, procura demonstrar a necessidade de observar a diferença histórica como um elemento fundamental e constitutivo na urbanização global. Através do conceito ‘worlding’/‘mundialização’, ela reforça o contexto relacional das cidades, no qual, integra as questões raciais ao debate de trabalho e capital.

Dessa forma, é possível observar que o planejamento urbano pode ser percebido a partir de diferentes lentes, que podem aproximá-lo ou distanciá-lo de uma atuação hegemônica. Para isso, outras abordagens, métodos e estrutura de análises têm contribuído na construção de uma visão alternativa do planejamento e teorias urbanas.

## **01.2** Perspectivas alternativas do planejamento urbano

Os estudos críticos dos últimos anos, frente à perspectiva hegemônica do planejamento urbano, trazem importantes elementos que têm retroalimentado a teoria e a prática. Sobre isso, destacam-se as definições sobre as formas de atuação e grupos planejadores do espaço, que extrapolam a delimitação de atividades exclusivas de um grupo de profissionais especializados, muitas vezes dentro de espaços institucionais, e consideram e ressaltam os grupos populares que historicamente estão excluídos dos espaços oficiais de decisão (Sandercock, 1998; Beard, 2003; Miraftab, 2018; Tanaka, 2017; Tanaka; Oliveira; Coli, 2022; Vasudevan; Novoa, 2022).

Friedmann (1987) define o planejamento urbano na esfera pública enquanto uma mediação do conhecimento e ação. Ainda que a atuação dessa forma moderna do planejamento tenha se



dado no começo do século XX, ele ressalta que as raízes ideológicas que embasam essa prática - a visão do trabalho científico no serviço com a sociedade - tem origem no século anterior. Assim, ao conhecimento prático, são adicionadas pesquisas científicas e técnicas, dando ênfase de uma certa racionalidade ao conhecimento científico.

Contudo, o planejamento no domínio público não segue um padrão único. Friedmann (1987) estrutura, no sistema de ordem política proposto, três formas básicas do planejamento: planejamento alocativo, planejamento inovador e planejamento e práticas radicais.<sup>2</sup> Enquanto o planejamento alocativo concentra-se na utilização dos recursos, o planejamento inovador preocupa-se com mudanças institucionais, e o planejamento radical com uma atuação que direcione para transformações sociais, a partir da organização da sociedade. Apesar dessa divisão, em alguns momentos esses diferentes tipos de planejamento podem se encontrar, apesar de determinadas convergências serem mais possíveis que outras, como o planejamento alocativo e inovador, em comparação ao planejamento alocativo e radical.

A partir da classificação elaborada por Yiftachel (1989), Limonad (2015) redefine e constroi formas de categorização de lógicas do planejamento urbano e do urbanismo que se baseiam no cruzamento de três categorias gerais: analítica, processual e forma urbana, e combinações do novos pares propostos: analítico-processual, analítico-forma urbana, processual-forma urbana. Em linhas gerais, ela define a lógica analítico-conceitual enquanto aquela atuação que destaca a reflexão conceitual e teórico-metodológica, observando o espaço social; enquanto a lógica processual salienta a importância dos processos e, não necessariamente, dos resultados; e, a lógica da forma urbana - do plano foca nos resultados, no produto definido, e dessa forma, possui reduzido nível de adaptabilidade e flexibilidade. Assim, ao abordar perspectivas alternativas de planejamento, a partir da interseção entre a lógica analítico-conceitual e a lógica processual, ela ressalta a crítica colocada ao planejamento tradicional e a construção de outras abordagens a partir do planejamento transacional, colaborativo, cidade justa, direito à cidade.

Limonad (2015) destaca questões como a necessidade de uma linguagem que permita o diálogo entre os diferentes conhecimentos e, assim, uma construção despida de pré julgamentos do que é bom ou ruim; o papel do planejador entre um guia do processo de planejamento até uma perspectiva de maior engajamento e envolvimento nas decisões e mediações institucionais; a

---

<sup>2</sup> Tradução da autora: “allocative planning” (planejamento alocativo); “innovative planning” (planejamento inovador); “radical planning and practice” (planejamento e práticas radicais), em Friedmann (1987, p. 30).

ideia de planos e projetos como um meio para o debate e mobilização, os quais, através de um aprendizado mútuo dos grupos envolvidos, incorporem o produto de uma relação de conhecimentos diversos; a atuação ativa e protagonista dos grupos sociais a partir do seu conhecimento e experiência, contribuindo para que o processo de planejamento se desenvolva a partir de decisões tomadas de baixo para cima; e, as perspectivas de práticas a partir de parâmetros de igualdade, democracia e diversidade em conquistas graduais. Limonad (2015) também coloca as contribuições das lutas relativas ao Direito à Cidade nas quais diversos grupos sociais procuram reconquistar a cidade frente à produção do espaço direcionada ao aumento da acumulação do capital.

“Têm-se, assim, práticas que se insurgem, que se rebelam contra a ordem vigente, assim como práticas que se propõem a subverter a ordem vigente, que compreendem desde formas efêmeras de ocupação dos espaços públicos com festas, manifestações, raves, etc., até o desenvolvimento de hortas urbanas, a criação de parques lineares e de atividades para melhorar as condições de vida dos cidadãos até movimentos de ocupação de imóveis urbanos na luta pela moradia. Incluem-se, aqui, também práticas de planejamento participativo que buscam sistematizar e estruturar as demandas e reivindicações da população alvo junto ao poder público, em uma perspectiva de mudança nos limites do sistema capitalista” (Ibid., p. 92)

Ainda que representem um enorme avanço em relação às perspectivas tradicionais de planejamento, Limonad (2015) revela as críticas colocadas quanto aos custos e tempo do processo a partir da decisão de uma construção participativa de planejamento. Pois, esse modo de atuação requer tempo para a capacitação e instrumentalização dos grupos sociais, para formar uma participação qualitativa nas tomadas de decisões. Assim, afirma que essas questões podem comprometer o processo, por demandar um tempo que muitas vezes as pessoas não têm, e, assim, terem os seus interesses ignorados em uma perspectiva de curto prazo. Ela acrescenta também, que nas vertentes transacionais e colaborativas, a “teorização e reflexão permanecem focadas nos processos e nas metodologias, sem se preocupar com os resultados materiais e políticos tangíveis, capazes de contribuir para mudanças qualitativas” (Ibid., p. 91). Ressalta ainda que muitas críticas reproduzem paradigmas que não oferecem alternativas consistentes, e creem que os planejadores possuem uma suposta predisposição e sensibilidade para tratar das questões sociais, como no caso da proposta da cidade justa.

No caso do planejamento e urbanismo inspirados no Direito à Cidade, Limonad (2015) destaca a atuação crítica sobre o reconhecimento das contradições do capitalismo e das desigualdades socioespaciais produzidas. Dessa forma, a partir de perspectivas transdisciplinares de conhecimento, são elaborados e implementados *contra-planejamentos* que buscam apresentar alternativas para a construção de uma sociedade mais justa e equânime, voltada para os cidadãos.

Davidoff (1965) parte da percepção de que as escolhas no planejamento não são neutras, e, dessa forma, as decisões nesse processo representarão determinados valores. Em diálogo, ele observa a contradição na existência de disputas entre diferentes grupos, e a construção e implantação de um único plano, construído e escolhido por planejadores que, como anteriormente colocado, expressa seus valores nele. Dessa forma, ele destaca a concentração das decisões nas mãos do planejador, enquanto os grupos de interesses, que seriam afetados, não participam das definições de propostas.

Defendendo a ideia da construção de múltiplos planos, que possam representar diferentes interesses, Davidoff (1965) acredita que os planejadores podem advogar tanto na defesa dos interesses do governo, quanto de outros grupos engajados com proposições políticas para o território. Nessa perspectiva, o planejador deve evidenciar essas concepções e fazer suas defesas. Através disso, ele acredita ser possível garantir uma democracia urbana efetiva, que possibilite a participação dos cidadãos.

Tanaka (2017) observa que o termo “community planning<sup>3</sup>” passou a designar uma série de modelos, como o planejamento advocatício, radical, transativo, transformador, progressista. Considerando a propagação ainda mais ampliada para construções de formas excludentes, Angotti (2008) defende a expressão “progressive community-based planning<sup>4</sup>”, na qual cada palavra tem importância, sendo relevante destacar as preocupações com a justiça e igualdade social, além de uma construção com envolvimento e defesa dos interesses da população local, com o apoio de planejadores profissionais.

“O planejamento progressista local é definido aqui como o planejamento que procura alcançar a igualdade local e global, inclusão social e justiça ambiental. O planejamento progressista na cidade de Nova Iorque faz parte de uma longa

---

<sup>3</sup> Em diálogo com Tanaka (2017), tradução para “planejamento local”.

<sup>4</sup> Em diálogo com Tanaka (2017), tradução para “planejamento progressista de base local”.

tradição política progressista local baseada em princípios de inclusão racial e econômica. Situa-se principalmente nos bairros da classe trabalhadora mais pobre, a maioria de comunidades não brancas. Precedido por uma longa história de comunidade, trabalho e movimentos sociais progressistas.”<sup>5</sup> (Ibid., p. 8, tradução da autora)

Angotti (2008) ainda define que os três elementos principais desse planejamento são as terras comunitárias, a rede que envolve conflito, contradição e complexidade, e a tensão entre eliminar a injustiça ambiental e prevenir a gentrificação.

Vasudevan e Novoa (2022), em diálogo com a literatura de planejamento crítico, radical, insurgente e teorias do planejamento do “sul e sudeste” do globo, apresentam a perspectiva do Planejamento Pluriversal. Elas utilizam esse conceito a partir da perspectiva de Arturo Escobar, em *Designs for the Pluriverse* (2018), que aborda a questão da produção de mundos que, apesar de interdependentes, são autônomos, enfatizando aspectos como a construção do lugar, colaboração e decolonialidade.

A perspectiva pluriversal relaciona-se com o conhecimento situado, que enxerga múltiplas histórias, conhecimentos e possibilidades de planejamento que existem para além de uma perspectiva dominante. Destaca-se a relevância de um trabalho engajado com as comunidades e atuação para contribuir com outras formas ontológicas e epistemológicas, que observem o passado para construir perspectivas futuras. Dessa forma, a teoria e prática se constroem mutuamente, co-produzidas por diferentes atores a partir de relações construídas junto às comunidades. (Vasudevan; Novoa, 2022)

Apesar das potencialidades da construção de uma perspectiva de planejamento que reconheça a diversidade da produção do espaço a partir da sua condição local e que impulse a criatividade para desafiar estruturas dominantes, o Planejamento Pluriversal ainda tem dependido de “teorias do norte”, e é carente de mais discussões que tragam as perspectivas de processos das atuações desenvolvidas, em especial, nas relações das comunidades e assessorias. (Vasudevan; Novoa, 2022)

---

<sup>5</sup> Texto original: “Progressive community planning is defined here as planning that seeks to achieve local and global equality, social inclusion, and environmental justice. Progressive planning in New York City has been part of a longstanding local progressive political tradition based on principles of racial and economic inclusion. It is based largely in low-income, working-class neighborhoods, most of them communities of color. It is preceded by a long history of community, labor, and progressive social movements.”

O Planejamento Insurgente tem base em abordagens radicais do planejamento, inicialmente desenvolvida por John Friedmann, em seguida por Sandercock e Beard. Essa perspectiva de planejamento, quando acontece fora dos espaços sancionados pelos grupos dominantes, reconhece as práticas de cidadãos e das comunidades como forma de planejamento. Assim, destaca-se a tentativa recorrente de criminalizar e invisibilizar essa atuação alternativa do planejamento. (Miraftab, 2018)

A partir da crítica ao planejamento construído no contexto neoliberal, Miraftab (2018) destaca a necessidade de repensar parâmetros epistemológicos e ontológicos das teorizações e práticas de planejamento. Ela coloca que não é suficiente apenas garantir direitos individuais e tratamento igualitário, e que é preciso um reconhecimento das formas de opressões de determinados grupos e sua autonomia, aspectos que levam à mudança de perspectiva da representação para autodeterminação, e, dessa forma, a incidência passa a depender de uma ação direta como meio de inclusão.

Nesse contexto, Miraftab (2009, 2018) conceitua como “espaços convidados” aqueles legitimados pelo Estado e grupos dominantes onde os grupos sociais atuam na esfera institucional; e os “espaços inventados” aqueles de ações coletivas que confrontam as autoridades e procuram desestabilizar a ordem vigente. Ela reforça que esses espaços não são formas binárias de atuação, que são relacionais e interdependentes. Destaca que eles podem mudar de caráter a partir de determinadas ameaças, ou serem capturados, e, são transitados por diferentes grupos a partir da conjuntura estabelecida. Contudo, é necessário ressaltar que os espaços inventados tendem a ser criminalizados pelo Estado, grande mídia, e outros grupos dominantes (Miraftab, 2009, 2018).

Miraftab (2009, 2018) ressalta que o Planejamento Insurgente deve seguir três princípios: (01) Transgressão no tempo, lugar e ação; (02) Práticas contra e anti-hegemônicas, perturbando relações de dominação; e, (03) Serem imaginativas, que procurem meios para construção de uma sociedade justa. Assim, a potência das práticas insurgentes está na capacidade de desestruturar as condições hegemônicas e construir perspectivas alternativas de futuro.

Ainda que a produção brasileira sobre planejamento tenha bastante influência da literatura estadunidense, como o planejamento radical, insurgente, comunitário progressista, Tanaka, Oliveira e Coli (2022) apontam as limitações dessas teorias ao entrar em contato com os estudos das práticas locais, em especial, do Rio de Janeiro, território de maior envolvimento dos autores.

Dessa forma, reafirmam a necessidade de uma construção que consiga abarcar as limitações dessas outras teorias, e, a partir do Planejamento Conflitual, eles buscam mostrar como o contexto e a natureza do conflito ditam o ritmo, forma e produtos do planejamento autônomo.

No contexto da realização dos megaeventos no Brasil (Olímpiadas e Copa do Mundo), Tanaka, Oliveira e Coli (2022) abordam as ações de resistência e lutas sociais no século XXI adotando a perspectiva do conflito. As manifestações do início dos anos 2010 integram um outro momento de mobilizações populares no Brasil, diferentes daquelas relacionadas à Reforma Urbana, que se articulam através de novas organizações e novas formas de atuação. A partir da ameaça de remoção e disputas com os grupos dominantes, as organizações populares recorrem a diferentes repertórios para se articularem e resistirem aos processos de despossessão em curso. Dessa forma, elas atuam na elaboração de discursos que possam dar unidade e legitimidade ao grupo; na construção de uma rede de agentes engajados e comprometidos com a luta travada, com lembrança à atuação das assessorias técnicas; no desenvolvimento de produtos de resistência e mobilização, que variam desde resultados com o caráter mais técnicos, como (contra) laudos, projetos, planos, até atividades que se relacionam com a agroecologia nas formas de vida. Nesse processo, destaca-se a construção de espaços de diálogo e de identidades, basilares para a formação de sujeitos coletivos. (Tanaka; Oliveira; Coli, 2022)

Em paralelo, Tanaka, Oliveira e Coli (2022) abordam como a complexidade das formas de produção do espaço nos territórios populares desafiam conceituações das literaturas que têm sido referência. Eles ressaltam que determinados processos de autoconstrução ou de apropriação do espaço não possuem necessariamente um caráter contra-hegemônico; trazem as limitações da ideia de “espaços convidados” e “espaços inventados”, de Miraftab, ao apontar a criação dos espaços para negociação, muitas vezes temporários e não institucionalizados, e que pertencente à zona cinzenta das perspectivas apresentadas pela autora; e, questionam a própria caracterização enquanto “insurgente” ou “radical” das práticas estudadas. Assim, retomam a necessidade de abordar as experiências a partir da perspectiva do Planejamento Conflitual.

Assim, compreendendo a diversidade de estudos sobre perspectivas alternativas de planejamento, busca-se aprofundar a discussão a partir das diferentes relações que possam ser estabelecidas com as abordagens trabalhadas. Destaca-se que essas análises têm buscado interpretar a teoria a partir de práticas contra-hegemônicas da produção do espaço, e são referências para diversas pesquisas atuais no campo do planejamento alternativo.

### 01.3 Diálogos entre as diversas teorizações

Os estudos sobre planejamento urbano e territorial têm apontado para perspectivas ampliadas de incidência no espaço, as quais observam a produção socioespacial dos territórios construída por diferentes atores, não exclusivamente por planejadores profissionais. Nesse sentido, destacam-se as atuações de pessoas historicamente excluídas dos espaços oficiais de decisão, mas que se organizam localmente na construção e defesa dos seus territórios.

A proposta da combinação do conhecimento e ação (Friedmann, 1987) abrange perspectivas diversas do planejamento, e com a devida delimitação dos objetivos, atores e métodos, essas atuações podem ser alinhadas às práticas alternativas. Limonad (2015, 2021) busca situar alguns desses modelos, em especial quando redefine a classificação proposta por Yiftachel (1989). Dessa forma, segue-se importante analisar como essas teorias têm dialogado umas com as outras a fim de compreender melhor a abrangência e complexidade da perspectiva do planejamento na produção social do território.

Davidoff (1965), a partir do *planejamento advocatício*, apresentou uma perspectiva bastante inovadora de planejamento na época. Além de afirmar a inexistência de uma neutralidade do conhecimento técnico do profissional de planejamento que está desenvolvendo a proposta, e que, dessa forma, coloca seus valores nela, ele aborda a necessidade da população poder construir suas próprias alternativas, no lugar de apenas reagir a projetos trazidos pelo poder público. Nesse sentido, ele destaca a participação ativa dos moradores e a ideia de um planejador profissional que atuasse junto a eles, compartilhando convicções similares.

De maneira semelhante ao papel do planejador proposto por Davidoff, no *planejamento progressista de base local*, Angotti (2008) aponta para um profissional engajado, que mobiliza seu conhecimento na defesa da causa a qual está comprometido. Assim como ressalta Davidoff, esse conhecimento deve ser múltiplo, superando aspectos meramente físicos, e entrando em outros inerentes na produção socioespacial. Para Angotti, a defesa dos interesses da população local deve estar aliada a questões de justiça e igualdade social. Dessa forma, ele ressalta a importância das perspectivas de raça e classe nas lutas sociais, e, ao definir os três elementos principais desse planejamento, aborda a relação entre o controle e uso da terra - tensionando para outros modelos de 'propriedade' -, a preocupação com qualidade ambiental e uma possível gentrificação do território, e as disputas assimétricas nas quais esses embates se desenrolam, entre um forte mercado imobiliário e a população que luta por uma permanência com qualidade

e segurança no território. Com isso, o planejamento se desenvolve em meio a uma situação de conflitos e contradições.

A preocupação a partir da perspectiva de raça e classe também toca as construções práticas e teóricas em desenvolvimento de Vasudevan e Novoa (2021). Às referências do planejamento crítico, radical e insurgente, elas incorporam elementos da decolonialidade e pós-colonialidade. Com isso, traçam uma perspectiva do *planejamento pluriversal* na qual mundos autônomos, mas interdependentes, são produzidos a partir dos aspectos locais, sem a imposição de um modelo dominante. Dessa maneira, elas apontam para as diversas formas de conhecimento no planejamento, em especial aqueles afastados do sistema colonial dominante, procurando destacar as vozes das comunidades ao mesmo tempo que contribuem com as lutas locais.

Referência de Vasudevan e Novoa (2021), no *planejamento insurgente*, Miraftab (2018) reforça a perspectiva do planejamento acontecer fora dos espaços sancionados pelos grupos dominantes, reconhecendo as práticas de cidadãos e das comunidades como uma forma de planejamento. Com isso, ela retira do foco o planejador e a prática profissionais. A partir da forma da ação contestatória ela destaca a estratégia comunitária utilizada para sua reivindicação, seja a partir dos 'espaços convidados' ou dos 'espaços inventados'.

Ao abordar três princípios do planejamento insurgente, Miraftab (2009, 2018) busca trazer elementos para uma nova forma de produção social do espaço. Ao colocar a transgressão no tempo, lugar e ação, ela reforça a ideia de solidariedade que ultrapassa fronteiras nacionais, a construção da memória do presente a partir da consciência do passado, além de falsas dicotomias da ação, pois são socialmente construídas ou podem ser ações complementares. Com a perspectiva das práticas contra e anti-hegemônicas, Miraftab (2009) destaca que o planejamento insurgente expõe as contradições do capitalismo neoliberal, desestabilizando as normas de dominação, produzindo discordâncias e reações contra os sistemas de opressão. E, ao abordar a dimensão de ser imaginativo, o planejamento insurgente busca recuperar a esperança de que ainda há solução, que outras alternativas são possíveis.

Com o reconhecimento da significativa influência da literatura estadunidense sobre a produção brasileira acerca do planejamento e as limitações da mesma ao tratar determinados aspectos locais, Tanaka, Oliveira e Coli (2022) e Oliveira, Sánchez e Vainer (2020) apostam na perspectiva do *planejamento conflitual*. Com isso, buscam mostrar como o contexto e a natureza do conflito ditam o ritmo, forma e produtos do planejamento autônomo.



Na perspectiva do progressive community-based planning o conflito é colocado como um importante elemento das lutas comunitárias. Nesse sentido, Angotti (2008) apresenta-o através das diferentes relações de forças que podem gerar o conflito, como o mercado imobiliário, o planejamento 'modernista', as forças hegemônicas. Apesar de convergentes, o conflito aparece como estrutural e locomotor na perspectiva do planejamento conflitual: "O Planejamento Conflitual concebe e aciona a conflituosidade urbana como fundamento, informação e dinâmica sobre a qual, e a partir da qual, se constroem políticas, planos e projetos" (Oliveira; Sánchez; Vainer, 2020, p. 36).

Em diálogo com Vasudevan e Novoa (2021) e Miraftab (2009, 2018), é importante reforçar no planejamento conflitual a atuação planejadora a partir das pessoas que são historicamente excluídas do espaço de decisão e estão no centro dos embates, onde o planejador profissional não tem o protagonismo, podendo auxiliar ou não nesses processos. Contudo, é também importante observar as divergências em relação às perspectivas insurgentes de planejamento sobre as diferentes formas de construção de espaços de diálogo sancionados, e as hesitações quanto às ações que desestabilizam as estruturas de dominação.

Considerando o desenvolvimento de perspectivas de planejamento que buscam atuar no intuito de superar as desigualdades socioespaciais, as práticas autônomas nos territórios populares possuem papel central nessa construção teórica. As organizações e construções coletivas, perspectivas comunitárias de modos de vida, luta pelo território, entre outras questões, têm mostrado caminhos possíveis de mudanças. Dessa forma, acredita-se que ter uma melhor compreensão sobre o desenvolvimento dessas práticas pode ser a chave para uma construção teórica sobre o planejamento urbano e territorial que contribua para o avanço do conhecimento e de atuações práticas.

## CAPÍTULO 02. Estudos e Práticas no Lagamar

O crescimento da cidade de Fortaleza é marcado por intensas desigualdades socioespaciais. Como fator explicativo deste processo, Brasil (2021) ressalta o protagonismo da iniciativa privada e da regulação urbanística estatal insatisfatória. No início do século XX, a partir do excedente das atividades comerciais, as famílias detentoras desse capital passaram a investir no rentismo e na compra de terras, dando início à uma concentração fundiária e imobiliária na cidade. A isso, soma-se a falta de regulação do Estado nos investimentos da iniciativa privada, que definiam e alocavam recursos em infraestrutura de acordo com seus interesses, e, dessa forma, determinavam o crescimento e espaços de valorização da cidade. (Brasil, 2021)

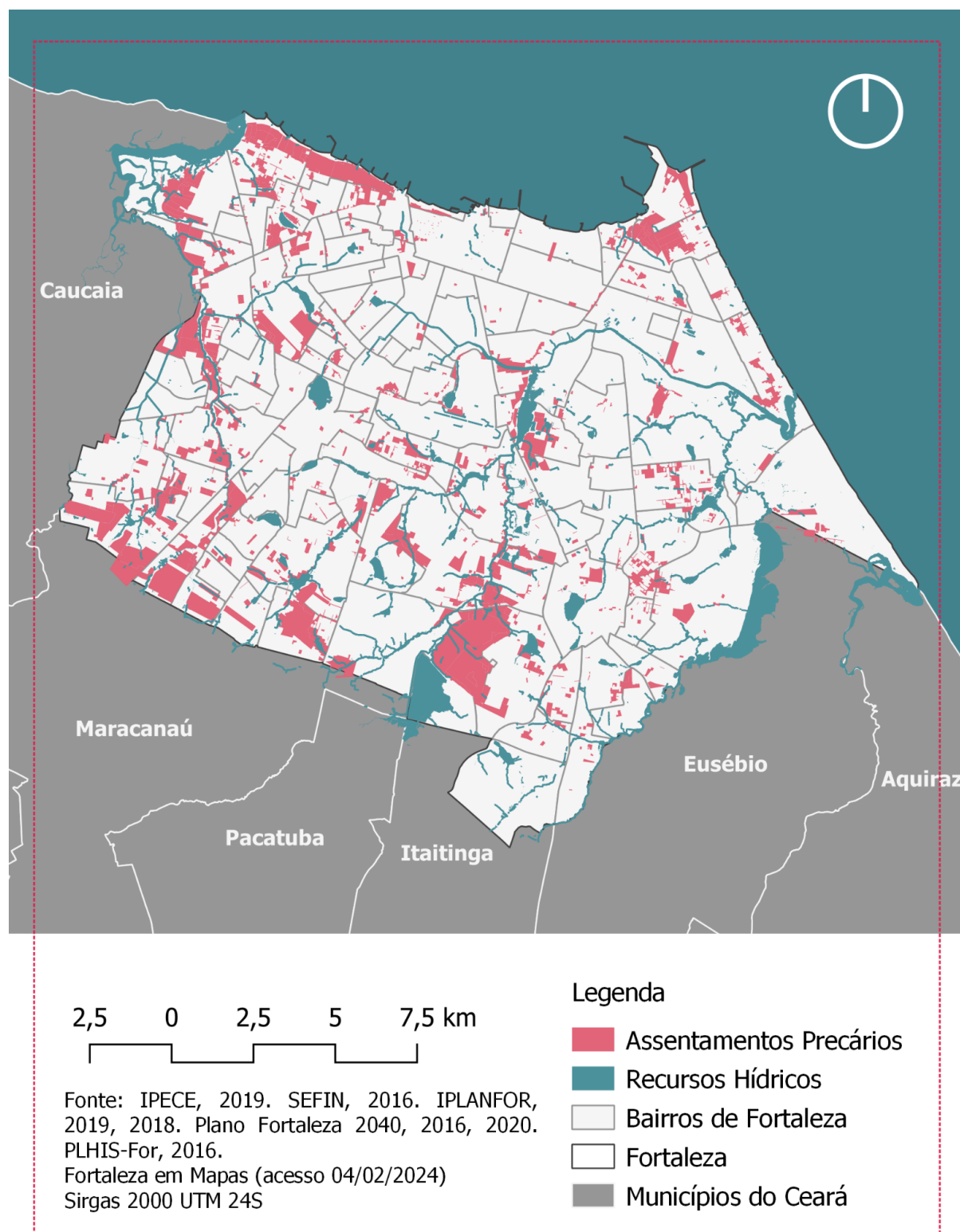
Com a intensa valorização da terra e o grande crescimento populacional<sup>6</sup> a partir das migrações por conta das secas, diversos assentamentos informais surgiram e foram se consolidando durante o século XX e início do século XXI em Fortaleza. Na busca por moradia, as famílias que não conseguiam acessar ao mercado legal de terras acabavam por recorrer a outras formas, como as favelas, loteamentos irregulares, ou cortiços. Destaca-se ainda que essas ocupações acontecem predominantemente em áreas ambientalmente frágeis, sem acesso à infraestrutura e equipamentos públicos, e, muitas vezes, distante das centralidades da cidade. (Brasil, 2021)

Gondim e Gomes (2012) ressaltam que já na década de 1930 surgem as primeiras favelas de Fortaleza, sendo o Lagamar um delas. Em 1973, o primeiro levantamento de favelas realizado em Fortaleza contabilizou 81 favelas, com o total de aproximadamente 34 mil famílias, onde moravam cerca de 205 mil pessoas. Em 1991, um novo censo realizado pela COHAB-CE identificou 314 favelas, com mais de 108 mil famílias (Pequeno; Freitas, 2012; Pequeno, 2014). Em um universo de 843 assentamentos precários (Mapa 01), segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social de 2012, Fortaleza possuía 622 favelas, nas quais havia cerca de 178 mil famílias, e aproximadamente 711 mil pessoas.

---

<sup>6</sup> Gondim e Gomes (2012) afirmam que Fortaleza, entre 1950 e 1970, teve um crescimento populacional vertiginoso que quase dobrou a quantidade de moradores da cidade, aumentando de 270 mil habitantes para mais de 500 mil.

**Mapa 01:** Assentamentos Precários em Fortaleza/CE | Fonte: IPECE, 2019. SEFIN, 2016. IPLANFOR, 2019, 2018. Plano Fortaleza 2040, 2016, 2020. PLHIS-For, 2016. - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024) |  
Elaboração da autora



Brasil (2021) observa que, nas décadas de 1960 e 1970, os loteamentos da classe mais alta se direcionavam para as regiões leste e sudeste da cidade. Em paralelo, a produção de grandes conjuntos de habitação de interesse social, promovidos pelo estado através do Banco Nacional de Habitação (BNH), caminhava rumo às regiões sul e sudoeste de Fortaleza, contudo, marcados pela falta de infraestrutura e de serviços e equipamentos públicos.

Logo, o processo de urbanização de Fortaleza foi marcado pela dissociação entre as políticas urbanas e habitacionais, e a prevalência das intervenções sobre o processo de planejamento (Pequeno, 2014). A falta de diálogo entre os planos urbanos e projetos de intervenções que efetivamente produziram a cidade pode ser observado no conflito da produção do espaço urbano pelo Estado a partir das tentativas da construção de um planejamento democrático, como resultado da aprovação do capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988, Estatuto da Cidade (lei nº 10.257, de 2001) e incorporação das Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 (PDP-For), com as ações desenvolvidas através de investimentos pontuais em equipamentos e infraestrutura para situar a cidade em uma rota turística, como para a Copa do Mundo de Futebol FIFA de 2014, na qual Fortaleza foi uma das cidades sede no Brasil (Brasil, 2014, 2021). Assim, “a intenção de mostrar Fortaleza para o mundo consolidando uma imagem atrativa, tanto para os investidores e para o público da Copa, quanto para o turista em geral, terminou por consolidar uma visão estratégica para a cidade que destoava do que planejou o PDP-For” (Brasil, 2014, p.06).

Em paralelo a esses processos de produção de desigualdades socioespaciais, observa-se a formação e fortalecimento dos movimentos sociais urbanos e de lutas comunitárias. Na década de 1970, as organizações para reivindicar o acesso à terra urbana e à moradia têm destaque no Brasil a partir da bandeira da Reforma Urbana. Logo, ressalta-se a importância de alguns movimentos desse cenário, como a Federação de Entidades de Bairros e Favelas da Grande Fortaleza (FBFF), o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), e o Movimento dos Conselhos Populares (MCP), e, de maneira adicional, na década de 1990, de organizações não governamentais, como o Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia) e o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) (Gomes, 2013). Localmente, os moradores das comunidades também se articulavam e se organizavam em suas reivindicações nas disputas com o Estado. Diversas experiências ainda hoje são lembradas e reconhecidas ao abordar as lutas populares em Fortaleza. No Pirambu, por exemplo, a Grande Marcha ocorrida em 1962, pelo direito de morar naquele território e com a qualidade necessária

(Monteiro, 2018), é comemorada desde então. Um outro caso é o Conjunto Palmeiras, inicialmente formado a partir de pessoas que foram removidas de outras regiões de Fortaleza, ele é referência e um dos protagonistas no campo da Economia Solidária com o Banco Palmas. Logo, assim como esses dois exemplos, outras comunidades fortalezenses se construíram a partir dessas disputas localizadas, mas igualmente essenciais na produção da cidade.

Percebe-se assim que a atual configuração do espaço urbano de Fortaleza resulta de uma série de disputas na produção do espaço. De um lado, o Estado desenvolve ações e planos que não atendem às demandas da população em situação de maior vulnerabilidade, e, de outro, nos territórios populares, os moradores atuam de maneira autônoma, na qual as relações com o Estado, muitas vezes, oscilam do esquecimento e omissão às tentativas sucessivas de remoção.

## **02.1** Contextualização

O Lagamar é uma ocupação que nasceu no entorno do antigo riacho Tauape, na década de 1930. Contudo, seu crescimento aconteceu de maneira mais significativa a partir de 1950. Ele é formado, em grande parte, por migrantes do interior do Ceará que saíram de onde viviam por conta das secas. Nesse processo, de ampliação da população e expansão territorial, destaca-se a ausência do poder público em trazer qualquer ação que pudesse garantir alguma melhoria para a comunidade. Assim, o território, sem infraestrutura e impactado por constantes alagamentos, vai se consolidando com a autoconstrução das casas e das estruturas dos espaços coletivos, como calçadas, aterros e contenções, pelas próprias famílias. (Avelar, 2012a; Bastos, 2021)

“Os estudos sobre a ocupação do Lagamar, embora remetam a década de 1930 como período da chegada dos primeiros moradores vindos de diferentes lugares, sobretudo das áreas rurais, apontam a década de 1950 como decisiva no crescimento populacional que se deu à margem do Riacho Tauape, uma zona de alagamento, donde provém o nome do Bairro, em referência aos repetidos alagamentos enfrentados pelos moradores.” (Bastos, 2021, p. 229)

Apesar da situação de frequentes alagamentos, a moradia às margens do riacho, inicialmente, também ajudava na garantia da sobrevivência das famílias através da pesca e serviços para lavar roupas (Avelar, 2012a; Bastos, 2021). Atualmente, o riacho canalizado, além de trazer essas memórias, também é um limite físico e simbólico na comunidade (Avelar, 2012a). Ainda que em determinados períodos seja possível pescar no canal, ele encontra-se bastante poluído e, anualmente, é dragado antes dos períodos chuvosos na tentativa de evitar alagamentos.



**Figura 01:** Foto antiga do Lagamar I Fonte: Imagem disponibilizada pelo Jornal O Povo para Renato Pequeno e Adriana Gerônimo



**Figura 02:** Foto antiga do Lagamar I Fonte: Imagem disponibilizada pelo Jornal O Povo para Renato Pequeno e Adriana Gerônimo





**Figura 03:** Foto antiga do Lagamar | Fonte: Imagem disponibilizada pelo Jornal O Povo para Renato Pequeno e Adriana Gerônimo



Bastos (2021) recupera algumas informações de jornais locais sobre o Lagamar. Eles apontam para o conhecimento pelo poder público das situações de recorrentes alagamentos na comunidade e a falta de compromisso e inoperância dele, o que leva os moradores a produzirem suas próprias soluções construtivas para impedir a entrada das águas.

Nas reportagens, Bastos (2021) observa a tentativa de atribuir certa culpa aos moradores, ao falar sobre o aumento do número de casebres no local, o uso das pedras dos calçamentos para o piso dos barracos, e a narração desse processo de migração como uma “aventura” e uma tentativa oportunista de “ganhar a vida” em Fortaleza, uma vez que a reportagem do jornal afirma haver certa facilidade para construção dos barracos e distribuição de alimento. Com isso, é possível perceber, nos meios de comunicação hegemônica, a construção de uma narrativa que culpabiliza e criminaliza os moradores do Lagamar pela situação na qual viviam.

“O que está sendo considerado pelas autoridades como o cúmulo é o fato de os favelados chegarem ao ponto de arrancar as pedras do calçamento para formar o piso de seus barracos, criando com isso outros problemas, especialmente para a Secretaria de Obras da Prefeitura que tem de reconsiderar o serviço ali executado. Ressalte-se que, em quase todos os bairros, estão sendo erguidos novos mocambos numa proporção assustadora.” (Jornal O Povo, 21 de ago. de 1963, p. 06 apud Bastos, 2021, p. 231)

**Figura 04:** Foto antiga da rua Mundaú, no Lagamar | Fonte: Acervo da Fundação Marcos de Bruin





**Figura 05:** Foto antiga da rua Hermínio Barroso alagada, em frente à Fundação Marcos de Bruin, no Lagamar | Fonte: Acervo da Fundação Marcos de Bruin



O crescimento populacional do Lagamar aconteceu de maneira bastante acentuada. De acordo com dados do PROAFA<sup>7</sup>, em 1980, o Lagamar era a favela que possuía o maior número de famílias (2.664 famílias) (Diógenes, 1991 apud Avelar, 2012a). Informações mais recentes, dados oficiais e dados produzidos localmente, têm divergido em relação ao número dos moradores e delimitações do território. Enquanto o Censo do Lagamar, realizado em 2006 através de um projeto promovido pela Fundação Marcos de Bruin<sup>8</sup>, aponta para a quantidade de nove mil

---

<sup>7</sup> O Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana de Fortaleza (PROAFA) foi um programa do Governo Estadual criado na década de 1970, que teria como objetivo proporcionar moradias mais acessíveis para população com menor renda, contudo, na prática, manteve ações alinhadas às políticas de desfavelamento da cidade.

<sup>8</sup> A Fundação Marcos de Bruin (FMB) é uma organização não governamental, fundada em 1992 e sediada no Lagamar, ainda atuante na comunidade, que desenvolve trabalhos nos eixos de geração de emprego e renda, direito das crianças e adolescentes, e desenvolvimento local. Destaca-se que a edificação onde hoje funciona a FMB foi construída pelos próprios moradores, no intuito de produzir um espaço que pudesse fornecer oportunidades para a comunidade, em especial para sua juventude.

Nesta pesquisa, busca-se ressaltar a importância dessa organização, pois, através de uma atuação engajada, de assessoria e colaboração da autora com as demandas da FMB nos últimos anos, foi possível ter acesso a antigos documentos que estavam guardados, a conversas e entrevistas com pessoas de referências da comunidade, além de poder acompanhar mais de perto as mudanças locais.

moradores da comunidade, o Censo Demográfico do IBGE, de 2010, indica valores em torno de cinco mil. Contudo, também não há um consenso na definição dos limites do Lagamar. Quanto a isso, observa-se o reconhecimento dos moradores de outras territorialidades internas no Lagamar, como a Salgadeira, Favelinha, Rua Larga, Cidade de Deus. (Avelar, 2012a)

Segundo as demarcações oficiais (Mapa 02), além de concentrar duas poligonais de assentamentos precários<sup>9</sup> (Lagamar e Santo Expedito), de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS) de 2012, a partir do zoneamento vigente no Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009, a comunidade também está definida como uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do tipo 01<sup>10</sup>. Essas demarcações colocam encaminhamentos de ações necessárias do poder público em ambos contextos, contudo, destaca-se a atuação da comunidade na defesa da bandeira da ZEIS e sua efetivação no território<sup>11</sup>.

Observa-se também que a comunidade é dividida pelo atual Canal Tauape, onde ao norte está situado o bairro São João do Tauape, e ao sul, o bairro Alto da Balança. Essa divisão é uma questão importante, pois coloca a comunidade sob competência de duas Secretarias Executivas Regionais (SER) diferentes, ao norte a SER II, e ao sul SER VI. Na prática, os moradores ficam limitados a utilizar equipamentos públicos como postos de saúde e escolas de acordo com essas definições, e assim, ainda que haja uma identificação maior com um equipamento que está dentro da comunidade, o seu acesso fica definido por essas fronteiras invisíveis.

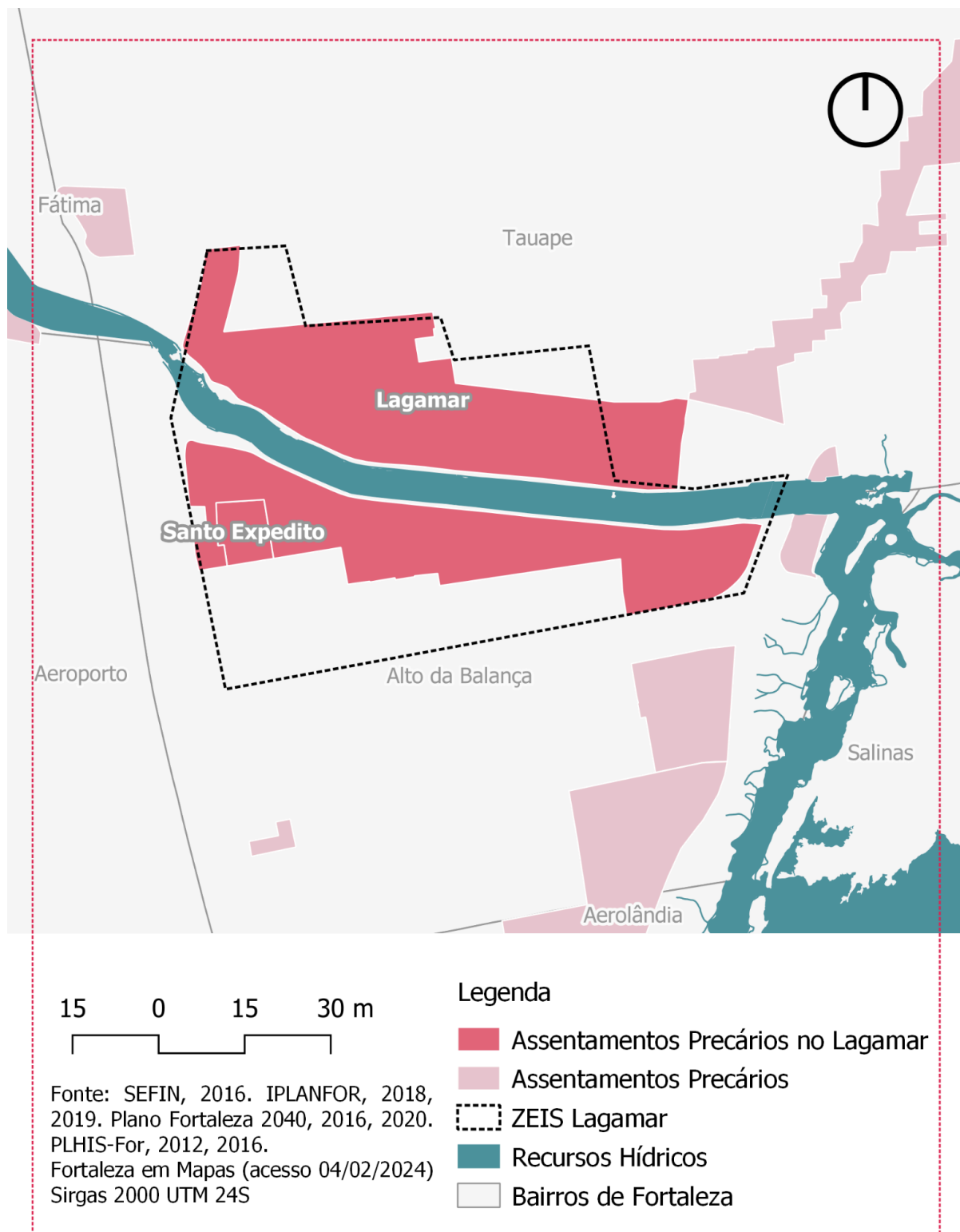
---

<sup>9</sup> Segundo o Produto V: Proposta Final do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS-For (complementada e revisada), de janeiro de 2013, p. 27-28, os Assentamentos Precários são “todas aquelas áreas que demandam a ação do poder público quanto ao atendimento de necessidades habitacionais (quantitativa ou qualitativa) (...)”

<sup>10</sup> Segundo o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009), artigo 126, “As 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.”

<sup>11</sup> As definições legais, a partir do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009), indicam que o município deverá promover a regularização fundiária das ZEIS 1 (artigo 264), dessa forma, em artigo 267, afirma que “Para as Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2 - ZEIS 1 e 2 - será elaborado 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, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana”.

**Mapa 02:** Delimitação da ZEIS Lagamar e Assentamentos Precários | Fonte: SEFIN, 2016. IPLANFOR, 2018, 2019. Plano Fortaleza 2040, 2016, 2020. PLHIS-For, 2012, 2016. - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024) |  
Elaboração da autora



A partir do limite da ZEIS, em 2010, os moradores da comunidade estavam estimados em 17.760 pessoas (segundo IBGE, 2010), em uma área com cerca de 47 hectares. Em relação aos aspectos urbanísticos e habitacionais, ainda que o território possua uma boa quantidade de equipamentos de educação e saúde e um centro de assistência social, o processo de intensa ocupação acabou agravando questões como a disponibilidade de espaços públicos livres de lazer e condições adequadas de habitabilidade com o forte adensamento (Mapa 03). (Freitas, 2014)

“O descontrole no processo de ocupação do Lagamar agrava as inúmeras carências existentes. Dentre as carências, destacam-se a insuficiência de espaços de lazer e as precárias condições de habitabilidade, em particular o adensamento excessivo e uma série de vielas de pedestres de grande comprimento, que dificultam a extensão das redes de infraestrutura sanitária para todas as casas.” (Freitas, 2014, p.118)

Quanto mais próximas as casas estão do fundo do vale do Riacho Tauape, mais os problemas se acentuam com a recorrência de enchentes que atingem essa área da comunidade. Em consequência, esses espaços são os mais desvalorizados do território, e também são aqueles que concentram a população de renda ainda menor, por ser a área na qual elas conseguem ter acesso. (Freitas, 2014)

Ainda que já bastante ocupada em determinadas áreas, o Lagamar tem passado por um processo de adensamento, observado a partir da “verticalização mediante autoconstrução; aumento da coabitação; expansão horizontal junto ao fundo do quintal; comercialização da laje; construção de cômodos para aluguel, dentre outros” (Pequeno, 2014, p. 8). Segundo o Caderno de Diagnóstico e Plano Urbanístico do Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS Lagamar (UECE, 2020) 27,08% das edificações têm área até 25m<sup>2</sup>, 48,41% têm área entre 25m<sup>2</sup> e 60m<sup>2</sup>, 20,08% entre 60m<sup>2</sup> e 125m<sup>2</sup>, e 3,87% de 125m<sup>2</sup> a 250m<sup>2</sup>. Isso mostra que a maior parte das casas na comunidade possuem área de até 60m<sup>2</sup>.



**Mapa 03:** Imagem aérea da ZEIS Lagamar | Fonte: IPLANFOR, 2019. PLHIS-For, 2012. Google Satélite. - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024) | Elaboração da autora





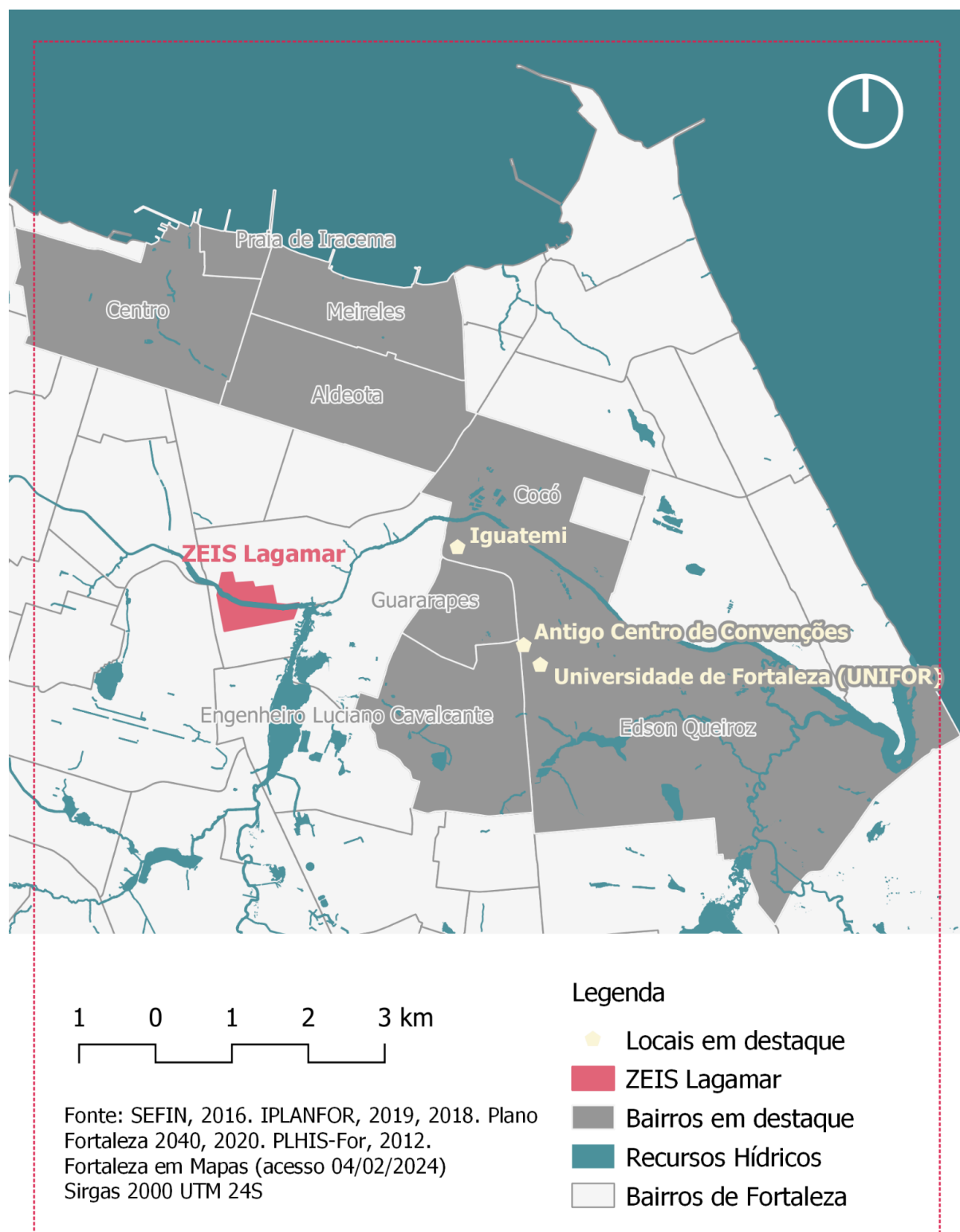
**Figura 06:** Fotos atuais da Cidade de Deus, no Lagamar I Fonte: Acervo da autora



A comunidade também está localizada no caminho de um importante eixo de expansão da cidade desde a década de 1970 (Mapa 04). Nesse período, começaram projetos da iniciativa privada para as regiões dos bairros Água Fria e Edson Queiroz, como o Centro de Convenções (atualmente desativado), Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e, na década seguinte, o shopping Iguatemi (Diógenes, 1991 apud Avelar, 2012a). Destaca-se que a situação valorizada da área não mudou muito nos anos seguintes, o que tem levado a investimentos públicos que passam pelo local, em especial no campo da mobilidade urbana.

**Mapa 04:** Localização do Lagamar em relação a algumas outras áreas e equipamentos de Fortaleza I

Fonte: SEFIN, 2016. IPLANFOR, 2019, 2018. Plano Fortaleza 2040, 2020. PLHIS-For, 2012. - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024) | Elaboração da autora



Dessa forma, questões como a localização estratégica nas facilidades de acesso, presença de equipamentos sociais e diversos serviços têm levado o Lagamar a ser um território bastante visado e disputado. Ao longo dos anos foi possível identificar diferentes momentos nos quais a comunidade teve de resistir a diversas tentativas de remoções, seja pelo Estado aliado a grupos dominantes, seja por supostos proprietários de terras na comunidade.

Nas décadas de 1970 e 1980, os investimentos privados nas regiões dos bairros Água Fria e Edson Queiroz contribuíram para a valorização da área do Lagamar e foram acompanhados pela execução de obras públicas de infraestrutura para integrar as regiões citadas aos espaços centrais da cidade, passando pela comunidade. Isso levou à proposta de expansão da avenida Borges de Melo e à remoção de quase 300 casas no local (Avelar, 2012a). Ainda que esse caso tenha ocorrido décadas atrás, observa-se na história do Lagamar uma sequência de tentativas e efetivas remoções da comunidade apoiadas no desenvolvimento de projetos justificados para atender aos interesses coletivos e ao desenvolvimento da cidade. Em entrevista, Amanda<sup>12</sup> (2022) reforça as ameaças de remoção constantes da comunidade pelo poder público:

“Sempre, sempre tinha... tinha esses anúncios dessas obras, mas que eu acho que na época, pelo contexto, pela falta de investimento, elas não chegaram da forma como deveria. Tipo, teve... teve o projeto, que isso eu descobri depois da faculdade, que era projeto Novo Lagamar. Que eles removeram muita gente do Lagamar e mandaram pro Tancredo Neves.” (Amanda, 2022)

Esses contextos de valorizações seguidas pelas intervenções na comunidade foram desafiados por um intenso processo de luta e resistência do Lagamar na defesa do seu território e moradia. Entre as décadas de 1950 e 1960, o conflito entre os moradores e José Capelo, que reivindicava a propriedade da área, levou à união e mobilização da comunidade para lutar e tentar garantir a sua permanência no local (Bastos, 2021).

No período de redemocratização brasileira, nas décadas de 1970 e 1980, o país passava por um momento de fortalecimento dos Movimentos Sociais e do crescimento das favelas e reivindicações por infraestrutura e moradia nas cidades. O Lagamar, junto a outras comunidades de Fortaleza, passaram a se organizar coletivamente para conquistar seus direitos. Nesse

---

<sup>12</sup> Nome fictício para antiga moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 07 de dezembro de 2022.



momento, foi formada e fortalecida as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)<sup>13</sup> no Lagamar, que se juntam para demandar direitos básicos para os moradores e também apoiaram na criação de organizações locais, como a Associação de Moradores do Lagamar, em 1983. Em paralelo, o projeto de alargamento da Avenida Borges de Melo junto ao projeto habitacional do Governo do Ceará tinha perspectiva de receber cerca de 3 mil famílias, contudo, ainda que o projeto não tenha se efetivado como planejado, alguns moradores ainda tentaram atuar sobre possíveis alternativas. (Avelar, 2012a)

Com a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992, no começo dos anos 2000, e a perspectiva de implantação de instrumentos que buscam fortalecer a regularização fundiária e a participação social, o Lagamar procura estar presente no processo e se inserir na luta pela ZEIS. Após anos de incidência nas definições sobre as ZEIS de Fortaleza, na qual o Lagamar finalmente conseguiu ser inserido e participar dos espaços coletivos de decisão, atualmente a comunidade possui seu Conselho Gestor (CG) eleito, em vistas de um próximo mandato, e tem seu Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) elaborado e aprovado.

Entre as décadas de 2010 a 2018, destacam-se as tentativas de remoção para construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) Parangaba-Mucuripe e do viaduto da avenida Raul Barbosa para a Copa do Mundo de 2014. Em ambos os casos, os moradores se organizaram na construção de alternativas aos projetos oficiais que estavam sendo impostos (Freitas, 2015, 2017). E, desde 2014, ainda perdura a tentativa de reintegração de posse da Salgadeira, território dentro do Lagamar, no qual os moradores, com apoio de assessorias, estão resistindo à remoção. (Barbosa, Souza, Azevedo, 2020).

O cenário apresentado mostra que são antigas e contínuas as tentativas de remoções da comunidade, contudo, também revela que as resistências estão presentes nesses diferentes momentos. Assim, entende-se que a história do Lagamar, construída sobre a organização e a luta dos moradores pela permanência, pode contribuir com o debate sobre as práticas autônomas acionadas nos territórios populares.

---

<sup>13</sup> Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) são instituições da igreja católica que tiveram bastante influência nos movimentos de reivindicações urbanas em Fortaleza. Destaca-se o apoio e a assessoria realizados a partir das demandas por participação coletiva e garantia de direitos. (Avelar, 2012a)

## 02.2 Práticas autônomas no território

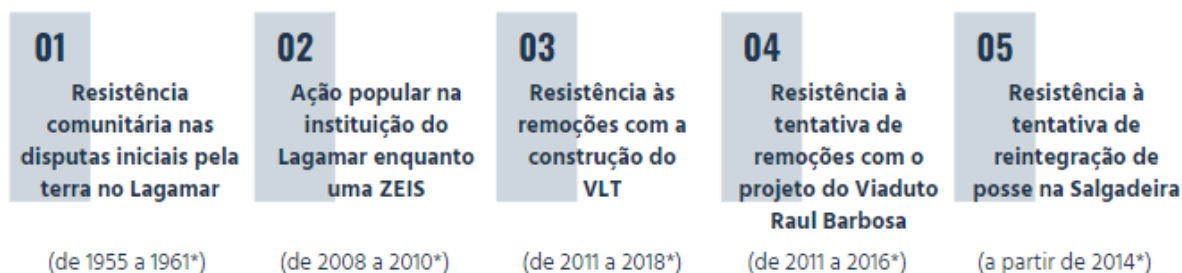
O Lagamar reúne importantes momentos de lutas e conquistas ao longo de sua formação. A história da comunidade é antiga e traça um paralelo com o processo de urbanização de Fortaleza, com destaque para o desenvolvimento de políticas de moradia e de mobilidade e suas incidências nos territórios populares. Como apresentado anteriormente, as atuações do Estado no processo de produção do espaço do Lagamar variam entre as diversas tentativas de remoção da comunidade, sob diferentes pretextos, e o descaso com as demandas por investimentos no local para implantação de equipamentos e serviços públicos que possam garantir uma melhor qualidade de vida aos moradores.

Em paralelo, essas disputas sobre a forma de produção do espaço têm levado à organização da comunidade na tentativa de garantir que suas demandas sejam efetivadas. As práticas autônomas, construídas a partir da atuação protagonista e coletiva dos moradores, são marcadas por um esforço de planejar ações locais alternativas, que dialogam com os anseios da comunidade e grupos sociais envolvidos, para conseguir disputar com os grupos dominantes. Destaca-se que esses processos são variados, possuem diferentes tempos, reivindicações, produtos e resultados, contudo, estão conectados através da perspectiva motriz do conflito.

Logo, em diálogo com a história do Lagamar, destaca-se cinco importantes momentos do processo de luta do território que serão desenvolvidos:

- Resistência comunitária nas disputas iniciais pela terra no Lagamar (de 1955 a 1961\*)
- Ação popular na instituição do Lagamar enquanto uma Zona Especial de Interesse Social (de 2008 a 2010\*)
- Resistência às remoções com a construção do Veículo Leve sobre Trilhos Parangaba-Mucuripe (de 2011 a 2018\*)
- Resistência à tentativa de remoções com o projeto do Viaduto Raul Barbosa (de 2011 a 2016\*)
- Resistência à tentativa de reintegração de posse na Salgadeira (a partir de 2014\*)

**Diagrama 01:** Práticas no Lagamar a serem apresentadas | Elaboração da autora



\*As datas apresentadas buscam situar o leitor na história dos processos de resistência do Lagamar. Contudo, destaca-se que essas perspectivas de inícios e finais devem ser observadas com cautela, uma vez que os começos, muitas vezes, são marcados por acúmulos anteriores, e os términos, geralmente, não podem ser vistos como definitivos, pois deixam várias pendências para serem resolvidas em futuros indeterminados.

Assim, a partir das situações definidas, busca-se sistematizar e apresentar as práticas autônomas que os moradores têm realizado no intuito de construir perspectivas alternativas frente às intervenções determinadas. Além da necessidade de realizar uma contextualização espaço-temporal que trace paralelos com as dimensões políticas e econômicas ampliadas, busca-se compreender qual o conflito original, quem são os grupos que participam dessas disputas, quais são os objetivos de cada um deles, que recursos/materiais a comunidade utiliza para se organizar, quais são as narrativas acionadas nesse processo, entre outras questões particulares que o relato das práticas pode demandar.

### **Resistência comunitária nas disputas iniciais pela terra no Lagamar**

Nas décadas de 1950 e 1960, José Capelo passou a reivindicar a propriedade de determinada área do Lagamar, na região ao norte do riacho/canal. Inicialmente, em 1955, o suposto proprietário exigiu que os moradores desocupassem ou comprassem as terras em que moravam já há mais de 20 anos. Contudo, uma vez que eles não fizeram o que foi ordenado, José Capelo, com seu filho, tentaram expulsá-los, indo armados até a comunidade e retirando as famílias de suas casas à força. Mas os moradores conseguiram desarmar e resistir à investida dos dois. (Bastos, 2021)

Em 1957 José Capelo, junto a comparsas, tentam novamente intimidar os moradores invadindo suas casas quando parte dos homens tinham saído para trabalhar. Contudo, os moradores resistiram, permanecendo no local. Ainda que ele tenha aparecido com supostos documentos de propriedade da terra, na tentativa de comprovar sua legitimidade, os moradores não acreditam, pois ouviram anos antes que a terra que estavam ocupando era pertencente à União. Com a ineficácia de suas ações diretas, José Capelo solicitou a reintegração de posse, conseguida em 1961. (Bastos, 2021)

“As casas que deverão ser derrubadas, segundo constatou a reportagem de Unitário, se levam a cerca de 2 mil, sendo muitas delas construídas de tijolo e telha. Alguns moradores do Lagamar ali residem há vários anos. Foram casas levantadas quando as terras eram completamente desabitadas, sem protesto de seu proprietário, que somente depois de muito tempo tomou a iniciativa, através da Justiça de reivindicar seu direito.” (jornal O Unitário, 23 de abril de 1961, p. 1, apud, Bastos, 2021, p. 234)

Com o início da remoção dos moradores, eles se articulam com a Igreja Católica, através da Paróquia de São João do Tauape e dos Missionários do Sagrado Coração, para barrar esse processo. Através desta articulação, e a perspectiva de ter de lidar com milhares de pessoas desabrigadas na cidade, em junho do mesmo ano, os moradores conseguem que a prefeitura desaproprie as terras, declarando-as de utilidade pública. O documento é então assinado na própria comunidade, com a cobertura da mídia local e representantes do poder público como presidente da Câmara Municipal, Secretário de Finanças do município e o prefeito de Fortaleza da época, Cordeiro Neto. Nesse momento, outros compromissos, como a realização de obras de saneamento e urbanização, foram assegurados pela prefeitura. (Bastos, 2021)

“Diante de centenas de moradores do Lagamar, ontem, o sr. Cordeiro Neto, Prefeito de Fortaleza, assinou o decreto desapropriando os terrenos do mesmo bairro, com uma área de aproximadamente mil metros quadrados. O pretense proprietário daquelas terras onde existem cerca de mil famílias pobres, com aproximadamente cinco mil pessoas, já havia iniciado o despejo dos moradores, com a demolição para começar, de cinco casebres.” (jornal O Estado, 24 de jun. de 1961, p. 01, apud, Bastos, 2021, p. 236)

Bastos (2021) aponta para como na luta pela permanência a participação dos moradores foi esquecida na narração dos jornais da época. Ele observa que, apesar dos anos de resistência e da

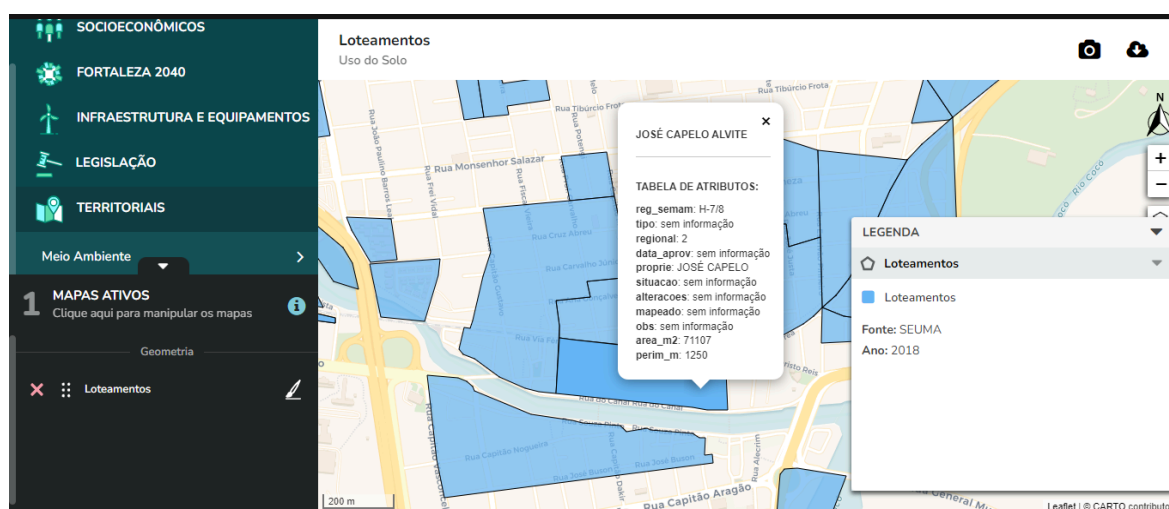
organização dos moradores, os jornais ressaltavam a benevolência do poder público, colocando suas figuras de destaque como protagonistas dessa garantia de direitos.

“Pelo conjunto de reportagens coligidas, os moradores aparecem como meras vítimas à mercê da sanha grileira, da “benevolência” dos abastados e da responsabilidade do poder público. Não se registra quase nenhuma tentativa de resistência, como se o pavor e a miséria impedissem os moradores do Lagamar buscarem meios de sobrevivência ante a realidade imposta por uma sociedade profundamente desigual.” (Bastos, 2021, p. 239)

A partir de informações públicas disponibilizadas atualmente pela prefeitura de Fortaleza, é possível observar o mapeamento de um loteamento de José Capelo. Contudo, destaca-se uma divergência dos dados oficiais em suas diferentes plataformas. Ao ter acesso às plantas dos outros loteamentos do local, destaca-se também a sobreposição das propriedades, gerando questionamentos sobre a exatidão dessas poligonais.

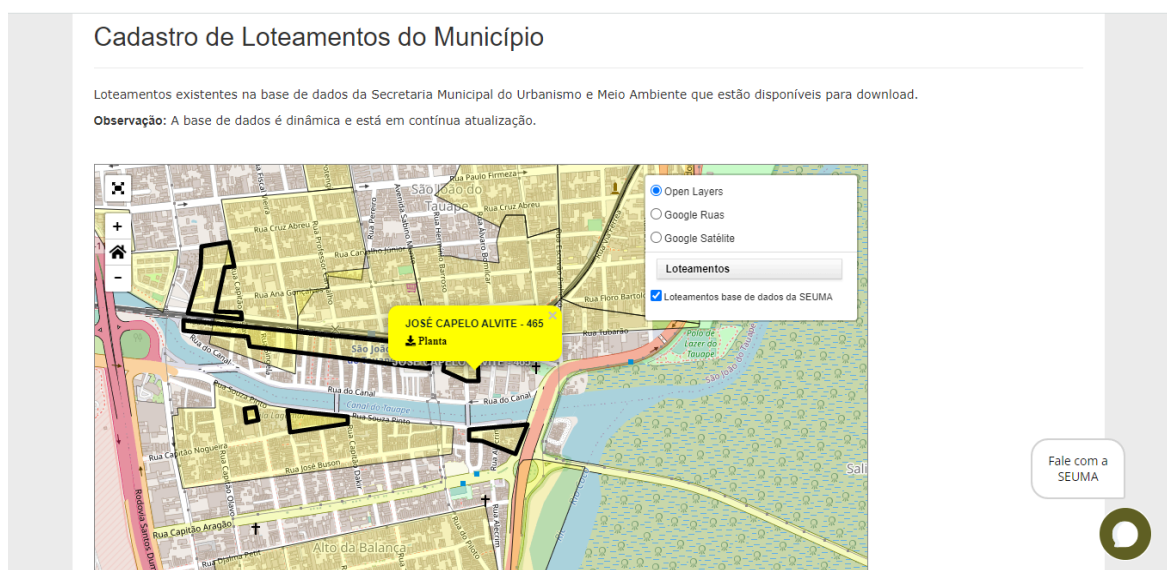
A Figura 07, que mostra uma imagem retirada do site *Fortaleza em Mapas*, apresenta um terreno mais ou menos retangular, o qual é limitado ao sul pela atual Rua do Canal e riacho canalizado (Tauape), à leste pelo loteamento Parque São Luiz, à norte pelo Parque Santo Antônio e Parque Imbuí, e à oeste sem informação. Contudo, na Figura 08 - em diálogo com a Figura 09 -, retirado do site de acesso aos cadastros de loteamentos do município, através do Canal Urbanismo e Meio Ambiente, nota-se divergências de localização e de alguns confinantes, inclusive com sobreposição de partes dos loteamentos.

**Figura 07:** Site Fortaleza em Mapas com zoom nos Loteamentos na região do Lagamar, e destaque para poligonal José Capelo Alvite | Acesso em 07 de maio de 2023 (Fortaleza em Mapas)

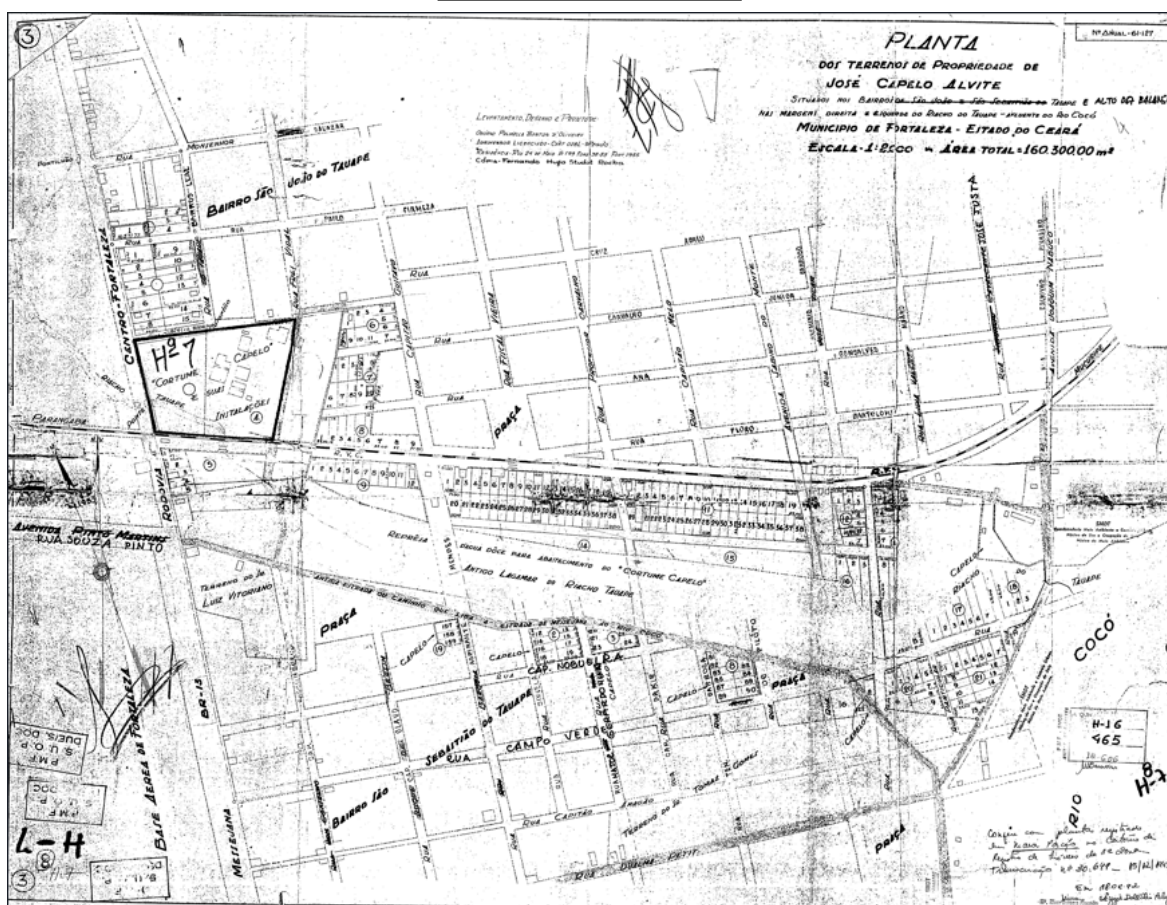




**Figura 08:** Site Infocidade - Canal Urbanismo e Meio Ambiente - Cadastro de Loteamentos do Município com zoom nos Loteamentos na região do Lagamar, e destaque para poligonal José Capelo Alvite I Acesso em 07 de maio de 2023 (Cadastro de Loteamentos do Município)



**Figura 09:** Planta do Loteamento José Capelo Alvite, disponível no site Infocidade - Canal Urbanismo e Meio Ambiente - Cadastro de Loteamentos do Município I Acesso em 07 de maio de 2023 (Cadastro de Loteamentos do Município)



Dessa forma, para além do questionamento sobre a veracidade da propriedade reivindicada, a situação torna-se ainda mais conflitante com a divergência trazida pelos próprios dados e informações oficiais. Esse processo de dificuldade efetiva de reconhecimento de propriedades marca a construção nacional e é um objeto de disputa a partir da formação brasileira e de como esse processo de titulação acontece no país, que exclui a maior parte da população.

### **Ação popular na instituição do Lagamar enquanto uma Zona Especial de Interesse Social**

O primeiro Plano Direto de Fortaleza após a aprovação do Estatuto da Cidade<sup>14</sup> foi sancionado no final de 2008. Ele vem da suspensão do processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992, em 2004, solicitada a partir de uma ação civil pública do Ministério Público com a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), alegando falta de participação popular. Ao assumir a prefeitura, a nova gestão petista, em 2005, retira o projeto de lei que já estava na Câmara, e inicia um novo processo de revisão em 2006. (Gondim; Gomes, 2012; Pequeno; Freitas, 2012; Brasil, 2021)

Ainda que permeado por críticas sobre o processo e produto, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi aprovado em dezembro de 2008. Nesse curso, houve importante mobilização dos movimentos sociais e comunidades, junto a assessorias de grupos da universidade e ONGs, em defesa da incorporação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na lei. O instrumento aparece como uma possibilidade de garantir à população de menor renda o direito à moradia que contemple, além da habitação, qualidade dos serviços e equipamentos urbanos. (Gondim; Gomes, 2012; Pequeno; Freitas, 2012; Brasil, 2021)

Para isso, destaca-se a construção de um espaço de organização da sociedade civil, o “Campo Popular”<sup>15</sup> (Gondim; Gomes, 2012), e o esforço para realização de formações sobre o instrumento e mapeamento de áreas de interesse (Pequeno; Freitas, 2012; Brasil, 2021). Essa construção capacitada e direcionada das reivindicações pela inclusão das ZEIS gerou embates com o setor

---

<sup>14</sup> Segundo Gondim e Gomes (2012, p.511) a aprovação do Estatuto da Cidade “estabeleceu um novo marco político-institucional para o tratamento da questão urbana, particularmente no que concerne à função social da propriedade e à democratização do planejamento e da gestão das cidades.”

<sup>15</sup> “O Campo Popular de Articulação pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza era integrado pelo Movimento dos Conselhos Populares (MCP), a ONG Periferia, a Fundação Marcos de Bruin, 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).” (Gondim; Gomes, 2012, p. 524)

imobiliário, através do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (Sinduscon-CE), que defendia a não-inclusão das ZEIS e procurava meios de inviabilizá-las. (Gondim; Gomes, 2012).

“Inserida no PDFor a partir de proposta formulada pelos movimentos sociais, com o apoio de organizações não governamentais, as ZEIS tendem a ser alvo de disputas territoriais. O acompanhamento desta dinâmica urbana tem fornecido elementos para compreender o papel, a força e os interesses dos agentes sociais envolvidos, visto que as áreas incluídas como ZEIS possuem alto valor imobiliário, sejam elas ocupações, vazios urbanos ou terrenos subutilizados.” (Pequeno; Freitas, 2012, p. 497)

Apesar das oposições, o Plano Diretor aprovado contou com a inclusão de três tipos de ZEIS, comumente conhecidas como ZEIS de ocupação, conjuntos e vazios, em diferentes locais da cidade. Contudo, apesar da forte participação dos moradores do Lagamar nesse processo de revisão, na lei aprovada em 2008, a comunidade não foi incluída como uma das ZEIS. A justificativa do Poder Público foi a não participação dos moradores, entretanto, atividades promovidas pelo Estado nos anos seguintes apontarão para outros embasamentos. (Gondim; Gomes, 2012)

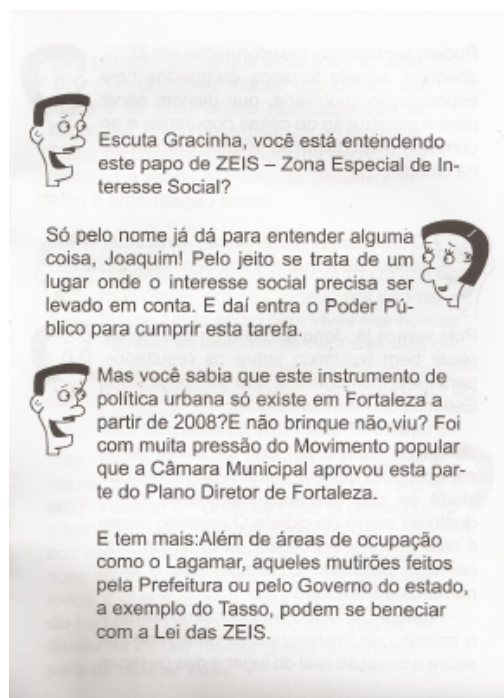
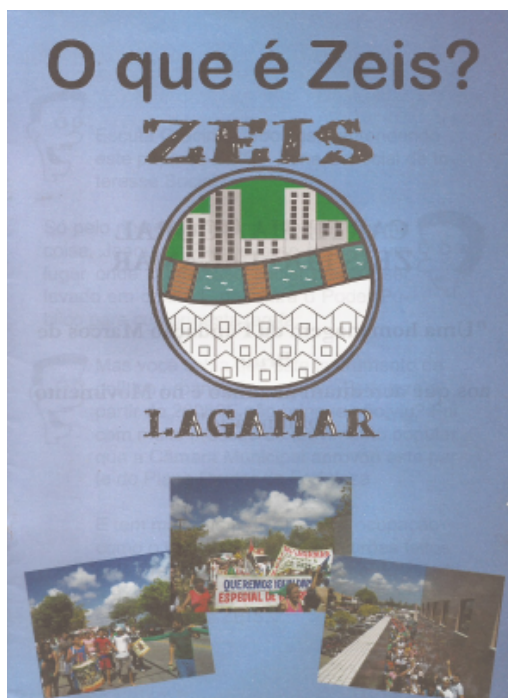
Em 2009, ano seguinte à aprovação do Plano Diretor, inicialmente os moradores do Lagamar tentaram dialogar com representantes da prefeitura, contudo, as reuniões eram frequentemente desmarcadas pelo poder público. Com isso, eles procuram se articular internamente, a partir das Reuniões de Quarteirão, iniciando a construção do Fórum da ZEIS Lagamar, procurando realizar atividades a fim de “chamar a atenção dos moradores, sobretudo dos jovens, para a necessidade da inclusão da área como Zeis.” (Gondim; Gomes, 2012, p. 520).

“O bairro foi dividido em oito quadras, cada uma delas com uma comissão de mobilização. Por meio de atividades de teatro, música e cinema realizavam-se debates sobre a cidade e especificamente sobre o Lagamar, fomentando a participação dos moradores na discussão e na pressão política pela Zeis.” (Gondim; Gomes, 2012, p. 520)

Nesse sentido, foram produzidos diferentes materiais de divulgação para circular na comunidade, como jornais comunitários e cartilhas. Além da temática da ZEIS, esses informativos procuravam também mostrar aos moradores os motivos das ações no território (Figura 10, Figura 11).



**Figura 10:** Imagens da cartilha ‘O que é ZEIS?’, produzida pela Fundação Marcos de Bruin, em parceria com o Banco do Nordeste e o Fórum da ZEIS do Lagamar I Fonte: Acervo Fundação Marcos de Bruin



**Figura 11:** Imagens do jornal comunitário da ZEIS Lagamar, produzido pela Fundação Marcos de Bruin I Fonte: Acervo Fundação Marcos de Bruin



Dessa forma, em 17 de novembro de 2009, a comunidade realizou a Grande Marcha pela ZEIS do Lagamar. Contando com cerca de 500 pessoas, entre moradores e apoiadores, elas foram da comunidade até a Câmara Municipal de Fortaleza, andando aproximadamente dois quilômetros. Com isso, elas buscavam dar publicidade ao tema e reivindicar um projeto de lei que delimitasse o Lagamar enquanto mais uma ZEIS de Fortaleza (Gondim; Gomes, 2012; Gomes, 2013). Limeira (2020) afirma que como os compromissos acordados após esse primeiro ato não foram efetivados, os moradores, em menor número, realizaram uma segunda Marcha até o gabinete da prefeita da época, Luizianne Lins, em 10 de dezembro de 2009. Posteriormente, após a aprovação da Lei complementar que estabelece o território como uma ZEIS (Lei Complementar 0076, de 18 de março de 2010), os moradores realizaram uma terceira Marcha, em 17 de dezembro do mesmo ano, para exigir a retirada do artigo 5º da lei, que eles avaliaram que permitiria remoções na comunidade para realização de obras para Copa do Mundo, em 2014. O artigo em questão diz:

“Art. 5º - Fica o Chefe do Poder Executivo, em consonância com o que estabelece o art. 4º desta Lei, autorizado a, por decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar, quando o interesse público justificar, ou quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental ou ainda quando se tratar de **projetos que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014**, sede Fortaleza.

§ 1º - A possibilidade instituída pelo caput do presente artigo não se limita a projetos do Município de Fortaleza, podendo os mesmos serem de titularidade ou interesse do Governo do Estado do Ceará e da União.

§ 2º - A titularidade dos projetos distinta do Município não dispensa a necessidade de edição de ato do Chefe do Poder Executivo, a quem compete decidir sobre a conveniência e oportunidade de implementar a exceção constante deste artigo.” (Fortaleza, 2010, art. 5º, grifo nosso)

Segundo Amanda<sup>16</sup> (2022), em entrevista, o processo de luta pela ZEIS foi um dos motivos que aproximou a comunidade do Lagamar de outras comunidades, também ZEIS, e, assim, da Frente de Luta por Moradia Digna.

---

<sup>16</sup> Nome fictício para antiga moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 07 de dezembro de 2022.



**Figura 12:** Foto da Marcha pela ZEIS Lagamar | Fonte: BLOG Movimento ZEIS Lagamar, de 09 de fevereiro de 2010 | Acesso em 01 de maio de 2023 (<http://zeislagamar.blogspot.com/2010/02>)



**Figura 13:** Foto da Marcha pela ZEIS Lagamar | Fonte: BLOG Movimento ZEIS Lagamar, de 09 de fevereiro de 2010 | Acesso em 01 de maio de 2023 (<http://zeislagamar.blogspot.com/2010/02>)





**Figura 14:** Foto da Marcha pela ZEIS Lagamar | Fonte: BLOG Movimento ZEIS Lagamar, de 09 de fevereiro de 2010 | Acesso em 01 de maio de 2023 (<http://zeislagamar.blogspot.com/2010/02>)



Com isso, os moradores conseguiram garantir a construção de uma lei complementar que incluísse, no Plano Diretor, o Lagamar como mais uma ZEIS da cidade. Apesar das expectativas para aprovação da lei ainda em 2009, isso só aconteceu no começo do ano seguinte, com a Lei Complementar 0076 de 18 de março de 2010. Destaca-se que os moradores só conseguiram acesso à poligonal da ZEIS Lagamar aprovada após muita insistência, e ressaltam que ela não é a mesma que foi proposta inicialmente. Antes, o desenho de um retângulo abarcava também importantes terrenos vazios no entorno da comunidade. (Gomes, 2013)

O Lagamar, consolidando-se enquanto uma referência na luta pela ZEIS, além de apoiar outras comunidades, participando de encontros e conversas sobre as suas experiências, também teve importância no marco legislativo deste instrumento em Fortaleza. Ainda em 2010, a comunidade foi a primeira ZEIS da cidade a ter um Conselho Gestor (CG) eleito, empossado e atuante durante um primeiro mandato (Gondim; Gomes, 2012; Gomes, 2013). Contudo, nesse mesmo período, segundo lideranças locais que participaram deste CG, apesar de ter sido iniciada a

elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária, ele não foi finalizado, sendo um dos motivos as dificuldades de diálogo por conta da linguagem técnica aplicada, e de difícil compreensão para alguns moradores. Joana<sup>17</sup> (2022), uma moradora entrevistada, afirma:

“ (...) ele era um conselho, é... que tinha muitas pessoas idosas também. A gente fez um nicho de juventude e pessoas de idade, porque a gente queria agregar essas pessoas da luta anterior, né? (...) Eles falavam de forma muito técnica e que, por exemplo, eu mais nova, às vezes eu não entendia, às vezes eu entendia, mas a senhora não conseguia entender. ‘Desenha aqui para ela. Quero que você desenhe, que desenhando ela vai entender’. Aí a gente fazia eles desenhar, aí eles ficavam com ódio.” (Joana, 2022)

Uma importante construção fortalecida já no início de 2010, e que funcionou durante muitos anos seguintes, foi o Fórum da ZEIS. Como resultado das Reuniões de Quarteirão, que já ocorriam no ano anterior, o Fórum da ZEIS foi nomeado dessa forma no I Encontro Comunitário da ZEIS Lagamar, que aconteceu em maio de 2010. Esse espaço auto organizado, com um apoio significativo da Fundação Marcos de Bruin, foi composto por moradores da comunidade e apoiadores, que se reuniam quinzenalmente, para discutir informações sobre o território. Os Encontros Comunitários, por sua vez, são ações ampliadas, que discutem questões mais específicas. (Gomes, 2013)

“No I Encontro, realizado em maio de 2010, o Fórum intentou esclarecer os demais moradores sobre as particularidades de ser uma Zona Especial de Interesse Social, discutindo o significado desta, que alguns apontam como uma de suas maiores conquistas. Já em dezembro de 2010 o Fórum realizou o II Encontro Comunitário da ZEIS do Lagamar, com um objetivo um pouco diferente do primeiro, pois foi discutido o significado do Conselho Gestor enquanto possibilidade de controle social das políticas públicas dentro da ZEIS.” (Gomes, 2013, p. 143)

Gomes (2013) ressalta a participação expressiva de mulheres. Ela também observa a presença de mulheres mais velhas, lideranças de lutas antigas da comunidade, desde a década de 1980, com importante relação das suas inserções nas resistências locais a partir das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

---

<sup>17</sup> Nome fictício para moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 08 de dezembro de 2022.

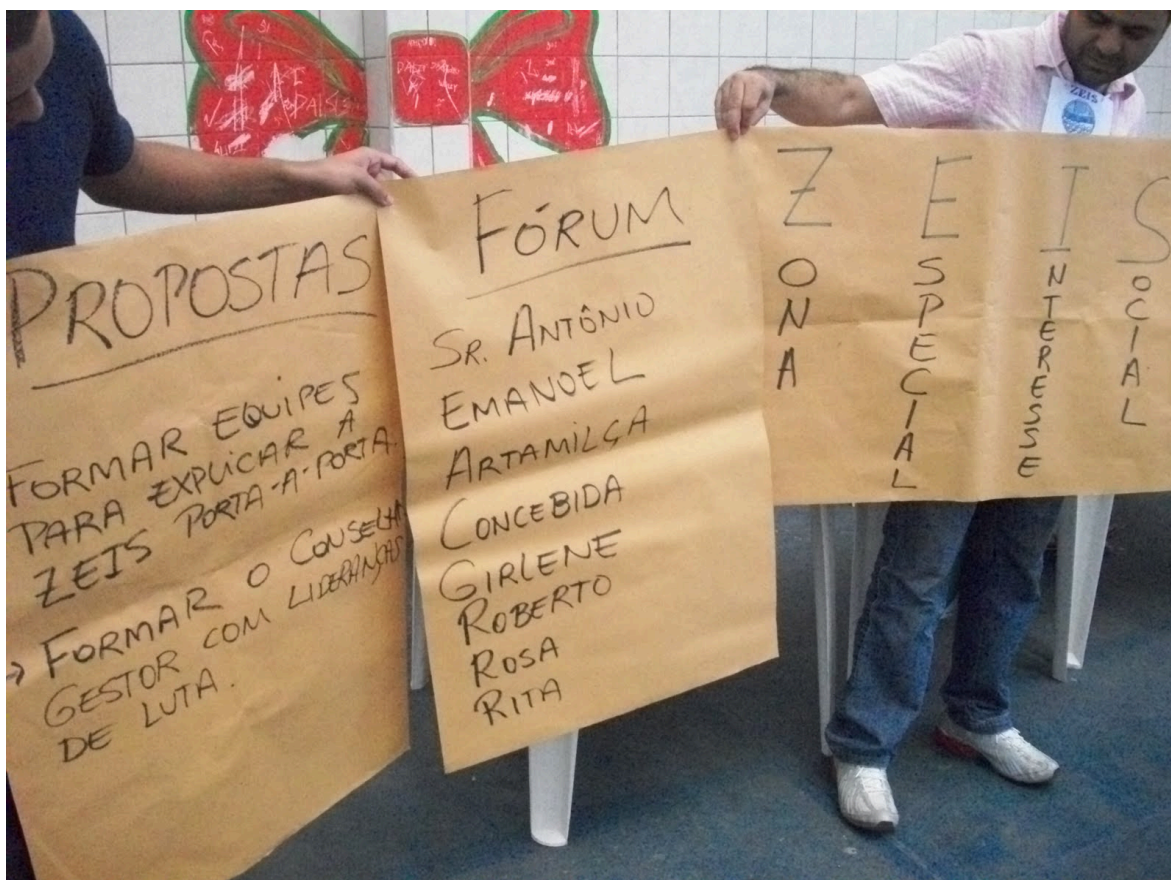
Dessa forma, esse momento de luta da comunidade, em diálogo com perspectivas ampliadas da cidade, coloca o Lagamar em um importante patamar no reconhecimento da capacidade de articulação e mobilização local. Essas características foram essenciais para as atividades seguintes, que procuram encaminhar ações práticas para a regulamentação das ZEIS de Fortaleza, pois, apesar de sancionada em lei, somente após um longo tempo de trabalho e diversos materiais produzidos, é que um número reduzido de ZEIS conseguiram se inserir nesse processo de efetivação do instrumento.

**Figura 15:** Foto do I Encontro Comunitário do Lagamar | Fonte: BLOG Movimento ZEIS Lagamar, de 04 de maio de 2010 | Acesso em 01 de maio de 2023 (<http://zeislagamar.blogspot.com/2010/05/>)





**Figura 16:** Foto do I Encontro Comunitário do Lagamar | Fonte: BLOG Movimento ZEIS Lagamar, de 04 de maio de 2010 | Acesso em 01 de maio de 2023 (<http://zeislagamar.blogspot.com/2010/05/>)



Com o Plano Diretor Participativo de 2009, e a lei complementar de 2010, o Lagamar passa a ser uma das 45 ZEIS de ocupação em Fortaleza. Contudo, os anos passam, inclusive com mudanças de gestão do poder executivo municipal (do PT para PDT), e poucas e fragmentadas ações são realizadas pelo poder público, apesar do esforço de algumas comunidades em se articularem em torno da perspectiva de efetivação da lei (Brasil, 2021).

Em 2013, após uma manifestação em frente à sede da prefeitura para prosseguir com a regulamentação das ZEIS, foi acordada a criação do *Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social* (Comitê das ZEIS)<sup>18</sup>, através do Decreto Municipal nº 13.241 de 21 de outubro de 2013. Contudo, os trabalhos do Comitê das ZEIS só iniciaram efetivamente em 2014. Segundo o relatório produzido

---

<sup>18</sup> “O comitê é composto por 29 membros, sendo 17 representantes do poder público municipal e o restante da sociedade civil com participantes de 9 ZEIS, consideradas prioritárias: Lagamar, Pirambu, Poço da Draga, Praia do Futuro, Moura Brasil, Mucuripe, Serviluz, Pici e Bom Jardim.” (Brasil, 2021, p. 14-15).

“O referido comitê é uma ferramenta de gestão participativa, criada com a finalidade de gerar um relatório, que deverá conter informações suficientes para subsidiar o prefeito na tomada de decisão quanto às ações prioritárias, no tocante à regulamentação e à efetiva implantação das ZEIS no município de Fortaleza.” (IPLANFOR, 2015, p. 14)

O relatório produzido pelo Comitê da ZEIS foi entregue ao Prefeito em 2015, que, na mesma data de recebimento, criou a *Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social* (Brasil, 2021). Através do Decreto Municipal nº 13.827 de 14 de junho de 2016, com vigência prorrogada pelo Decreto Municipal nº 13.954 de 12 de janeiro de 2017, foi instituída agora a Comissão da ZEIS. Ela manteve suas atividades de 2016 a 2018, e, segundo o Decreto nº 13.827, art. 7º, a Comissão deveria

“Elaborar proposta de legislação regulamentadora das Zonas Especiais de Interesse Social do Município de Fortaleza;

Acompanhar a implementação da legislação regulamentadora das ZEIS, em especial o processo de constituição dos Conselhos Gestores e o processo de elaboração participativo dos Planos Integrados de Regularização Fundiária;

Acompanhar as ações e intervenções realizadas por órgão/entidades públicas nas áreas de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS;

Elaborar e aprovar normas próprias de funcionamento da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, bem como um calendário de reuniões referente à sua atuação;

Propor a inclusão de recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual - LOA 2016, com vistas à execução das ações nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS;

Divulgar amplamente as etapas do processo de regulamentação de cada Zona Especial de Interesse Social nos territórios definidos no Plano Diretor, permitindo que o processo de comunicação social proposto atinja todos os assentamentos que a compõem, além de disponibilizar as informações necessárias à participação da sociedade nos processos decisórios, por meio de sites na internet, publicações especializadas, reuniões, seminários, oficinas e eventos públicos em geral.” (Fortaleza, 2016, art. 7º)

É importante destacar que o Lagamar procurou manter a presença de lideranças nas reuniões do Comitê e da Comissão da ZEIS, participando ativamente, e o diálogo com os moradores através



do Fórum da ZEIS, a fim informar a comunidade sobre as atividades em curso e continuar com as discussões sobre as ZEIS, evitando que o assunto fosse esquecido no território.

Com a finalização das atividades da Comissão, em 2018, os Conselhos Gestores (CG) das 10 ZEIS prioritárias<sup>19</sup> foram eleitos e empossados. Destaca-se que a composição dos CG foram modificadas a partir do que tinha sido inicialmente pactuado<sup>20</sup>. Agora, ele é um conselho paritário com 6 representantes titulares moradores das respectivas comunidades e mais 6 suplentes, com mais uma vaga para um coletivo ou organização da sociedade civil com atuação no território e sua suplência. No campo do poder público, além das 6 vagas titulares de secretarias municipais, com 6 suplentes, uma vaga, com suplência, seria destinada a um vereador ou vereadora.

Na eleição para composição do Conselho Gestor, em 2018, os moradores procuraram fazer uma campanha em diálogo com o que tinha sido as Reuniões de Quarteirão. Dessa forma, pontos estratégicos foram mapeados para que os moradores daquela área pudessem se reunir e dialogar sobre a ZEIS enquanto instrumento e processo, destacando o momento de eleição do Conselho Gestor e sua importância para o território. A ação foi muito bem sucedida, e o Lagamar conseguiu eleger os 11 candidatos alinhados com a perspectiva de efetivação do instrumento para melhoria do território.

Com os Conselhos Gestores atuantes, os trâmites para a elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) foram iniciados no final de 2018. Observa-se que os PIRFs consistem em produtos multi e interdisciplinares, construídos de maneira participativa com os moradores e conselheiros da ZEIS. Como resultado do trabalho são necessários: (1) Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário; (2) Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; (3) Plano de regularização fundiária; (4) Plano urbanístico; (5) Plano de geração de emprego e renda; (6) Plano de participação comunitária e desenvolvimento social; e (7) Compatibilização dos produtos. (Santos, 2022)

---

<sup>19</sup> Inicialmente eram 09 ZEIS prioritárias - Lagamar, Pirambu, Poço da Draga, Praia do Futuro, Moura Brasil, Mucuripe, Serviluz, Pici e Bom Jardim -, contudo, frente às ameaças de remoção que estava sofrendo a Vila Vicentina (ZEIS Dionísio Torres), representantes da referida ZEIS começaram a participar da Comissão, e, a partir de votação, ela foi inserida como a 10ª ZEIS prioritária.

<sup>20</sup> Inicialmente não havia a proposta de ter vagas para vereadores, e uma das vagas da sociedade civil seria destinada às universidades.

Os PIRFs foram divididos para serem realizados predominantemente por três universidades, cada uma delas com equipes diferentes e externas à prefeitura, a saber: Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Estadual do Ceará (UECE) (Brasil, 2021; Santos, 2022). Assim, para realizar os PIRFs da Praia do Futuro, Serviluz e Mucuripe, o IPLANFOR contou com o trabalho da UNIFOR, do final de 2018 até meados de 2019; para realização dos PIRFs do Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, foi firmada uma parceria junto a UFC, de meados de 2019 até o início de 2020; para trabalhar nos PIRFs do Pirambu, Moura Brasil e Lagamar, a parceria foi firmada junto à UECE, do final de 2019 até meados de 2020; e, quanto ao PIRF da ZEIS Dionísio Torres, ele teve a atuação do Instituto Federal do Ceará (IFCE) no diagnóstico, contudo, os outros produtos foram desenvolvidos junto ao corpo técnico do IPLANFOR. (Santos, 2022)

Inicialmente as atividades participativas promovidas pela equipe da UECE, responsável por desenvolver o PIRF do Lagamar, conseguiram contar com a colaboração dos moradores em algumas áreas mais mobilizadas do território. Contudo, com a pandemia de COVID-19, houve um grande desestímulo, em especial com uma produção final e aprovação dos produtos sendo realizadas de maneira remota. Essa reação tem impactos até os dias atuais, pois muitos moradores ficaram alheios dos produtos finais e descrentes sobre a efetiva execução do que foi proposto. Em entrevista, Laura<sup>21</sup> (2022) aponta para os ganhos parciais nesse processo:

“[O PIRF] pra gente que está por dentro, pra gente é uma conquista, né? Ou pelo menos, o PIRF pronto, né? Para as ações começarem a irem se direcionando, que aí é outra luta, outros 500. Mas pros moradores, eu não enxergo eles vendo isso como uma conquista mesmo, como um avanço. Porque eu acho que para eles foi só mais uma ação pontual que aconteceu de gente chegar aqui e fazer estudo, mas que a ação de verdade, não... num rola, né, não tem. É... aí, sempre falam muito em reunião, e durante o PIRF foi falado, sobre alguns problemas estruturais, né, da chuva. E aí, de lá pra cá, já foram quatro anos, quatro períodos chuvosos que aconteceu a mesma coisa, e desde essa ação do PIRF nada aconteceu (...)” (Laura, 2022)

Este impacto foi sentido inclusive na última eleição do Conselho Gestor, em 2023, com a pouca aderência dos moradores, tanto para atuar na composição do Conselho, tendo apenas 7

---

<sup>21</sup> Nome fictício para antiga moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 14 de dezembro de 2022.

candidatos, quanto para votar. Contudo, os 7 moradores, junto ao novo coletivo (Jovens em Busca de Deus - JBD), conseguiram ser eleitos e estão em vias de seguir para um próximo mandato<sup>22</sup>.

**Figura 17:** Foto da Capacitação dos Conselheiros das ZEIS eleitos em 2023, dia 17 de fevereiro de 2024 |

Fonte: Frente de Luta por Moradia Digna



Ainda que a mobilização não esteja com esperado, lideranças locais, junto a assessorias e outros coletivos da cidade, buscam construir atividades possíveis para trazer os moradores novamente para perto das pautas do direito à cidade e à moradia no Lagamar, assim como reafirmar a importância de ser ZEIS para o território, e a legitimidade das ações desenvolvidas pelo Conselho Gestor junto aos moradores.

---

<sup>22</sup> De acordo com a legislação, o mandato do Conselho Gestor é de 2 anos. Contudo, com a pandemia da COVID-19, seguida por uma série de problemáticas nos anos seguintes, houve uma sequência de prorrogações dos mandatos dos Conselhos, e, aqueles que assumiram em 2018 ficaram até 2023.

## Resistência às remoções com a construção do Veículo Leve sobre Trilhos

Como já colocado, apesar de delimitado como uma ZEIS, o território do Lagamar aparentava estar bastante visado por grupos dominantes aliados ao Estado. Além de ter sido inicialmente retirado dos limites das ZEIS no Plano Diretor aprovado em 2008, apesar da participação dos moradores no processo de revisão, o artigo 5º da lei complementar que finalmente o institui enquanto ZEIS abre margem para possíveis intervenções, com destaque para a Copa de 2014. Dessa forma, Pequeno e Freitas (2012) afirmam

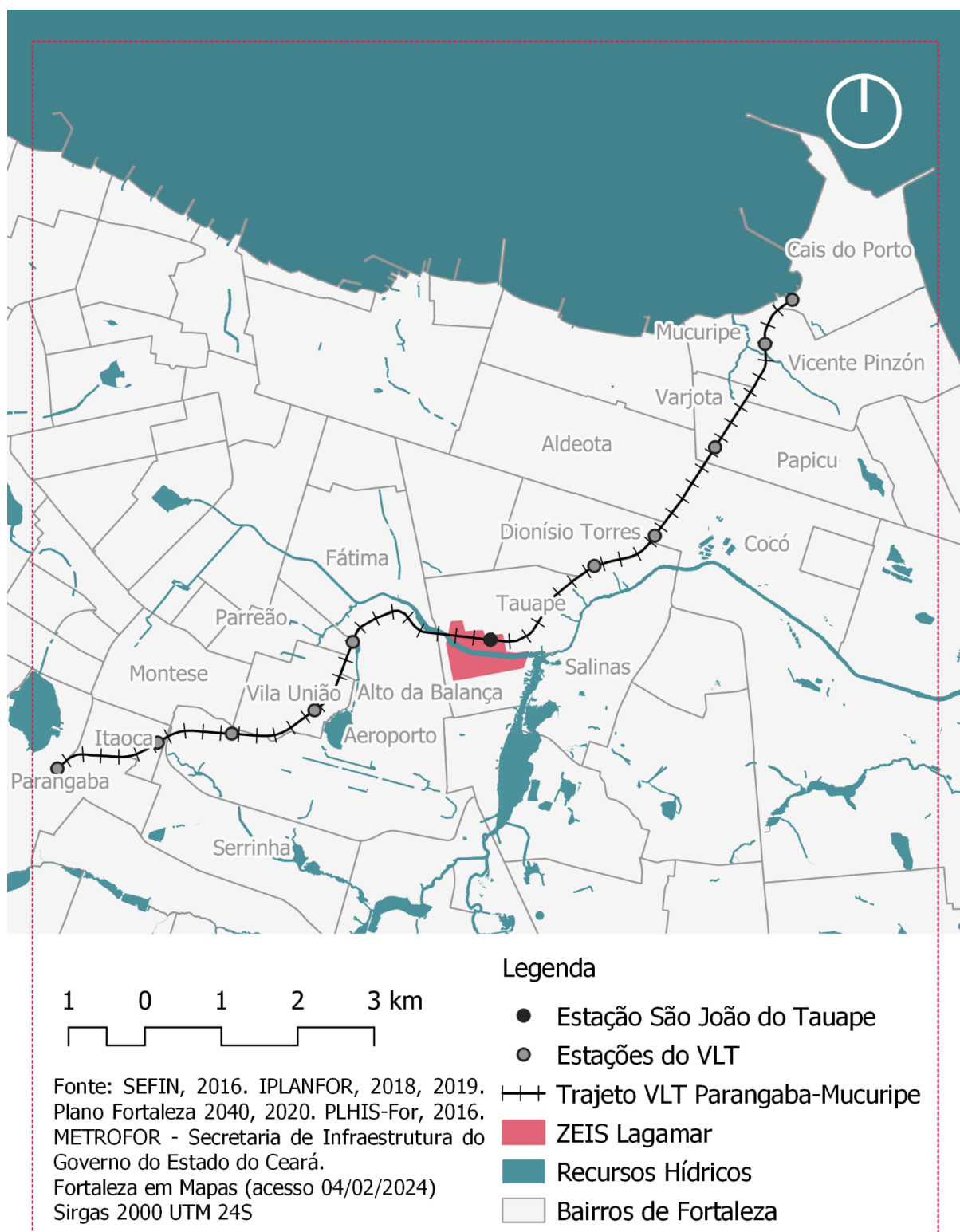
“Assim, mesmo que se tenha nomeado um conselho gestor reunindo representantes da comunidade e do município, e que venham a ser desenvolvidas as diferentes etapas (o diagnóstico específico da área, a normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; os planos urbanísticos, de regularização fundiária, de trabalho e renda e de participação comunitária e desenvolvimento social), fica a área à mercê de sua revogação, prevalecendo a definição técnica e os interesses associados à Copa de 2014.” (Pequeno; Freitas, 2012, p. 499)

Confirmando o receio dos moradores, em 2011, foi publicizado e eles passam a saber sobre duas grandes intervenções que impactariam o território, justificadas enquanto obras necessárias de mobilidade para a Copa do Mundo FIFA de 2014, são elas: o alargamento para passagem e estação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) Parangaba-Mucuripe e a duplicação e construção do viaduto na avenida Raul Barbosa (Gondim; Gomes, 2012; Freitas, 2015, 2017; Limeira, 2020).

De responsabilidade do Governo do Estado do Ceará, o projeto da passagem do VLT, que inicialmente buscava conectar o estádio Castelão ao setor hoteleiro na Beira-mar, foi adaptado para fazer a ligação do litoral à Parangaba aproveitando a linha de carga da Rede Ferroviária Federal (RFFSA).

Rememorando a discussão inicial do processo de urbanização de Fortaleza, é importante destacar a consolidação de diversas comunidades ao longo de faixas de domínio da ferrovia - que são espaços sem construções, geralmente desvalorizados para o mercado. Dessa forma, a obra para a passagem do VLT exigiria a remoção de mais de 2.000 famílias, impactando 22 comunidades, sendo o Lagamar uma delas (Mapa 05). (Freitas, 2015, 2017)

**Mapa 05:** Trajeto do VLT Parangaba-Mucuripe | Fonte: SEFIN, 2016. IPLANFOR, 2018, 2019. Plano Fortaleza 2040, 2020. PLHIS-For, 2016. Site METROFOR - Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado do Ceará (VLT Parangaba-Mucuripe - Metrofor) - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024) | Elaboração da autora



Devido a definição dessa grande quantidade de remoções, o processo de negociação foi bastante tumultuado (Brasil, 2021). A partir da demanda das comunidades atingidas por mais discussão, o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública do Ceará (DPC) e a Defensoria Pública da União (DPU) solicitaram mais uma audiência pública para aprovar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) do projeto do VLT, além da que havia ocorrido em julho de 2011. Contudo, o pedido foi negado e, apesar das falhas técnicas indicadas pelo MPF, o EIA/RIMA referente às obras foi aprovado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), em setembro de 2011. (Gomes, 2013)

A partir da mobilização e comoção gerada, as comunidades atingidas conseguiram pressionar o Governo do Estado de diversas maneiras. Além do diálogo com as instituições já mencionadas, elas foram conquistando a opinião pública sobre os efeitos da obra, organizaram-se coletivamente para debater e traçar estratégias contra os impactos das obras para Copa, e, junto a outros apoiadores e assessorias, buscaram por visibilidade na mídia para reportar as violações de direitos que estava acontecendo. Assim, conseguiram garantir importantes alterações no projeto, além do aumento das compensações financeiras às famílias que foram removidas. Dessa forma, Brasil (2021) indicou as seguintes possibilidades:

“Após muitas discussões e algumas mudanças no projeto, ficou acertado que haveriam 3 opções, a serem decididas individualmente por família atingida: i) ser relocada para um conjunto habitacional que estava sendo construído no bairro José Walter; ii) receber indenização e procurar nova moradia; e ainda iii) aguardar, em aluguel social, a construção de pequenos conjuntos habitacionais em terrenos próximos à comunidade que o Governo do Estado do Ceará ainda tentaria adquirir com os proprietários.” (Brasil, 2021, p. 14)

O Lagamar foi a maior comunidade impactada pela obra do VLT. No território, seriam necessárias remoções tanto para o alargamento da área de passagem do trem, como também para a construção da Estação São João do Tauape. Além disso, o projeto inicialmente propunha a supressão da via de passagem de veículos entre os trilhos e as edificações remanescentes, produzindo uma estreita via de pedestre (Freitas, 2015, 2017).

Contudo, a partir da mobilização local, com destaque para o Conselho Gestor da ZEIS, representantes da companhia responsável (METROFOR) e empresa construtora (MHT), apresentaram duas propostas: a primeira seria a construção de uma via de 4 metros entre as



casas e o muro do trilho, permitindo a passagem de veículos, contudo, aumentando o número de remoções; e a segunda seria deixar apenas uma passagem de 80 centímetros entre a cerca do trilho e o acesso às casas, que determinaria uma menor quantidade de remoções em relação à proposta anterior. (Freitas, 2015, 2017)

Coube ao Conselho Gestor procurar maneiras de realizar essa consulta com os moradores, e procurar apresentar os anseios da comunidade. Além de nem todas as implicações dessa decisão estarem claras, a decisão individual, nesse caso, teria um impacto coletivo, tanto para os que iriam ser removidos, quanto para os que iriam permanecer. Dessa forma, foram necessários vários momentos de diálogo para tornar possível o dia da Consulta Popular. O relato de Joana<sup>23</sup> (2022) procura destacar como a comunidade estava compreendendo esse processo e a organização que seria necessária para evitar maiores impactos:

“Mas um marco assim, na história do VLT que a gente caminhou sozinha foi a questão da urbanização. Porque, assim... A gente sempre discutia com o governo de que a gente já vivia numa situação assim, muito ruim, né? Tipo assim, as pessoas tinham muro da RFFSA, né? E era um beco. Então se a gente dizer assim ‘Ah, pois então já vai desapropriar, né? Então vai desapropriar um pouquinho mais, já que vai tirar só a metade da casa da mulher, tira o resto da metade todinha pra que a gente possa abrir uma rua e uma calçada para urbanizar.’ Aí, foi que a gente fez uma consulta popular, com a comunidade, participativa, as pessoas foram votar [...] Aí a gente fez a consulta popular com os dois projetos de como ficaria a comunidade passando o VLT: com uma rua, uma calçada, ou então um muro, a tela e a casa da dona Maria, né? Gente, o que é melhor para nós, né? Porque assim, a gente tinha a preocupação das pessoas que iriam sair, mas também das pessoas que iriam ficar. Porque as que iriam sair, tudo bem, ela iria receber a indenização dela e tal, e iria viver a vida dela em outro canto, ou aqui mesmo. Não sei. Mas quem iria ficar, né? Ia ficar pior do que estava, né? Então a gente: ‘não, pois vamos, já que eles vão desapropriar, bora desapropriar mais um pouquinho mais, pra a gente fazer um negócio melhorzinho, né?’” (Joana, 2022)

---

<sup>23</sup> Nome fictício para moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 08 de dezembro de 2022.

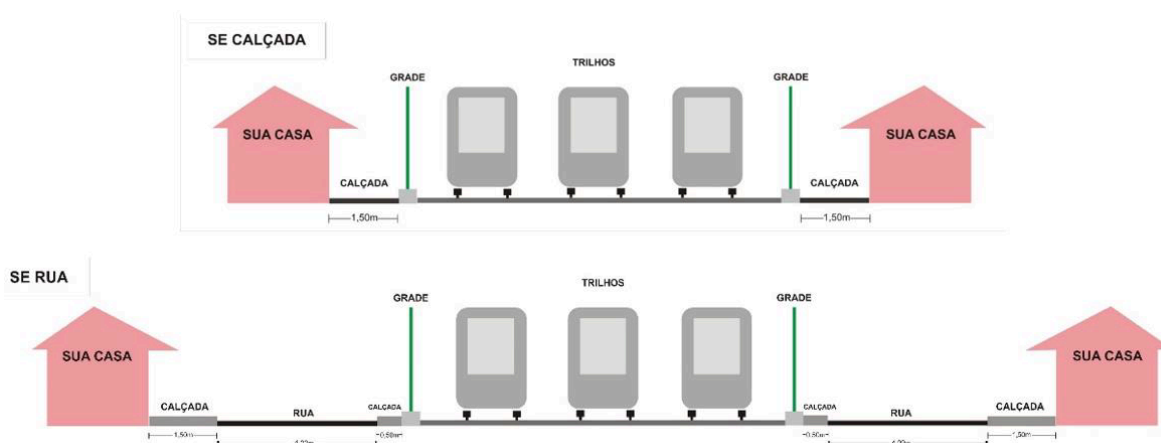


**Figura 18:** Dois limites das propostas indicadas para passagem do VLT. Desenho fornecido pelo METROFOR e MHT aos moradores, em novembro de 2013 | Fonte: Freitas, 2017



Nesse processo, apesar da dificuldade das famílias em fazerem essa escolha, pois não sabiam o valor das indenizações, os moradores realizaram uma consulta no território (Figura 19) determinando então a abertura da via de 4 metros entre as casas e o VLT (Freitas, 2015, 2017). Freitas (2015, p. 13) observa que “apesar desse mecanismo de aparente participação popular na decisão do projeto, o que ocorreu na prática foi a transferência do ônus da decisão para a comunidade atingida pois, no contexto de resistência pela implementação desta obra, fazia-se necessário legitimar a decisão.”

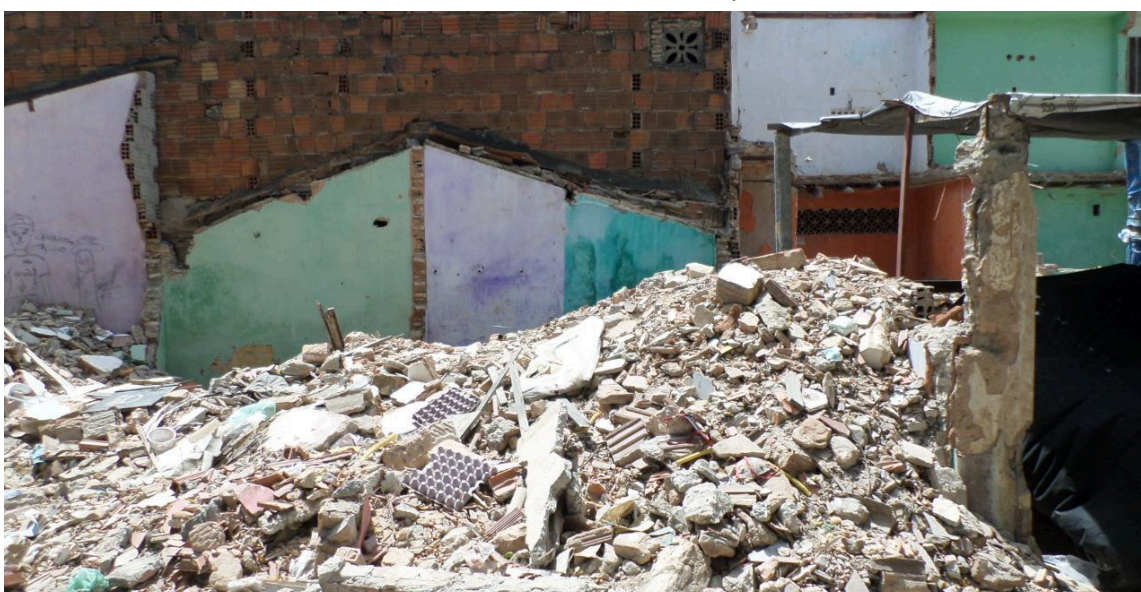
**Figura 19:** Propostas apresentadas aos moradores do Lagamar sobre a urbanização do trecho do trilho, de Maranhão, 2015 | Fonte: Limeira, 2020



Ainda que essas questões tenham sido definidas, o processo de execução dessa obra foi/tem sido bastante problemático para o Lagamar e para as outras comunidades atingidas. Parte das famílias foram para o Cidade Jardim, local completamente diferente da dinâmica de centralidade vivida por elas; parte recebeu indenização e saiu da comunidade; e, muitas outras que receberam aluguel social não conseguiram alugar uma moradia na comunidade devido ao processo de valorização imobiliária local (Brasil, 2021). Ressalta-se ainda que, dez anos depois, nem todos os terrenos foram adquiridos e, em ainda menos, tiveram iniciadas as construções dos conjuntos habitacionais localizados nas comunidades.

No Lagamar, um dos terrenos propostos, em frente ao CRAS, é constantemente rechaçado pela falta de infraestrutura e constantes alagamentos, e o poder público afirma não ter recursos para solucionar esses problemas para construção. A partir do conhecimento dos moradores, outros três locais foram apontados como viáveis, contudo, a comunidade ainda segue sem resposta e sem perspectiva de quando terá as moradias de forma definitiva. Além da morosidade para garantir a moradia das famílias removidas, o longo tempo decorrido de obra deixava por meses escombros nas comunidades (Figura 20), causando doenças nos moradores com a proliferação de insetos e bichos, como ratos e cobras. Freitas (2015, 2017) também ressalta os conflitos gerados entre proprietários e inquilinos, pois, uma vez que o Estado indenizava ambos, alguns moradores chegaram a denunciar casos nos quais o proprietário colocava alguém de sua confiança para morar na casa e expulsava o inquilino para conseguir receber duplamente a indenização.

**Figura 20:** Entulhos gerados e deixados no processo de remoção, 2017 | Fonte: Acervo da autora



Assim, o processo de recebimento de aluguel social e espera da construção das habitações para algumas famílias permanece como um impasse até hoje. Tendo sido reajustado apenas duas vezes, o recurso fornecido para o aluguel da moradia das famílias removidas é insuficiente para elas se manterem no Lagamar. Com a mudança do governo estadual, as famílias procuram reiniciar o diálogo, que tem gerado alguns resultados, uma vez que o reajuste mais recente do aluguel social aconteceu em maio de 2023. Contudo, ainda que seja dito haver uma vontade para resolver o problema da falta de moradia das famílias, não há perspectivas efetivas das construções dos conjuntos habitacionais a um curto, ou mesmo médio, prazo.

Apesar desses resultados, os moradores apontam importantes ganhos nesse processo, como o aumento dos valores de indenização, a inserção de inquilinos na demanda, a perspectiva de construção dos conjuntos habitacionais de relocação dos moradores nas proximidades de onde foram removidos, e no caso do Lagamar, o fato deles terem conseguido alterar o projeto inicial da obra. Quanto a isso, eles ressaltam que ao levantarem a bandeira da ZEIS, e argumentarem que o Conselho Gestor e os moradores precisam ser ouvidos no processo, foi possível forçar espaços de negociação e diálogo sobre a proposta. Essa situação não aconteceu com outras comunidades que não são ZEIS, dessa forma, os moradores compreendem como uma vitória, também fruto de lutas anteriores.

### **Resistência à tentativa de remoções com o projeto do Viaduto Raul Barbosa**

A partir de 2011, no mesmo período em que aconteciam as discussões sobre obras de implantação do VLT Parangaba-Mucuripe, que atingia a região norte da comunidade, também estava acontecendo o debate sobre o desenvolvimento da obra do Viaduto da avenida Raul Barbosa. Sob o mesmo “pacote das obras da Copa”, o projeto inicial proposto pelo poder público municipal previa dois níveis de viaduto, que iria demandar a remoção de 363 casas e um importante equipamento comunitário, o Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI), no Lagamar. Destaca-se ainda que a remoção afetaria uma das áreas mais antigas da comunidade. (Freitas, 2015, 2017)

“[...] a intervenção na avenida consiste na construção não apenas de um, mas de três viadutos: um ligando as Avenidas Capitão Aragão à Raul Barbosa; outro ligando a Av. Murilo Borges à Av. Raul Barbosa; e um terceiro por cima dos outros dois, fazendo a ligação da Av. Murilo Borges de um lado a outro. Essas obras terão vários impactos para as casas localizadas dentro da ZEIS Lagamar,



especialmente para o cruzamento entre as Avenidas Murilo Borges e a Raul Barbosa.” (Gomes, 2013, p. 219)

**Figura 21:** Proposta inicial de intervenção da obra na Av. Raul Barbosa. Arquivo do Programa de Educação Tutorial (PET) da Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (UFC), com alterações de Marília Passos Apoliano Gomes | Fonte: Gomes, 2013



Apesar da existência do Conselho Gestor ativo na comunidade, o projeto inicialmente não foi posto em discussão nesse espaço, sendo debatido somente a partir da pressão dos Conselheiros. De março de 2011, na posse do Conselho Gestor, a outubro do mesmo ano, quando o CG recebeu um retorno sobre o projeto, os Conselheiros seguiram finalmente ter acesso a informação sobre a obra para Av. Raul Barbosa da Prefeitura Municipal. No primeiro momento a informação chegou de maneira informal, sendo então apresentada a partir de uma comunicação oficial para comunidade apenas em dezembro de 2011, já com a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental da obra. (Gomes, 2013)

Inicialmente, após o retorno da prefeitura sobre o projeto, de outubro de 2011 a março de 2012, os moradores discutiam apenas nas reuniões do Conselho Gestor, contudo, viram a necessidade de ampliar esse diálogo com outros setores da prefeitura. Destaca-se que nesse período, em

dezembro de 2011, a apresentação do EIA/RIMA aconteceu em um momento construído sem espaço para debate, questionamento ou sugestões. Dessa forma, os moradores continuaram a insistir em encontros tanto com a prefeitura, quanto com o TRANSFOR. (Gomes, 2013)

As casas já estavam sendo marcadas para desapropriação, contudo, em fevereiro de 2012, nas reuniões que os moradores conseguiram com o Secretário de Articulação Política da Prefeitura, eles solicitaram a suspensão da obra até ser realizado o diagnóstico da ZEIS. Com o apoio de organizações do território, como a Fundação Marcos de Bruin, e a presença de pessoas ligadas ao PT, a obra foi suspensa e foi firmado o compromisso, pela Prefeitura, de garantir verba para que o diagnóstico pudesse ser realizado. Contudo, apesar da suspensão da obra até o ano seguinte, agora sob o mandato do novo prefeito, do PDT, a promessa de recurso para o diagnóstico não foi cumprida. (Gomes, 2013)

Quando o poder público trabalhava nas negociações para as desapropriações, em 2012, o CDI foi fechado. Contudo, no mesmo ano, a obra foi suspensa e o equipamento continuou sem funcionamento. Entretanto, em outubro de 2012, algumas famílias que já haviam recebido as indenizações, mas que estas foram insuficientes, ocuparam o prédio do CDI. (Freitas, 2017)

Em 2013, no início de uma nova gestão municipal, a pressão e sugestão dos moradores, junto ao processo de ocupação recém ocorrido, garantiu que o projeto fosse alterado (Freitas, 2017). Segundo lideranças que atuaram no CG na época, o projeto foi modificado seguindo a proposta de um morador do território. Joana<sup>24</sup> (2022), moradora da ZEIS Lagamar, e que acompanhou esse processo, afirmou em entrevista:

“[o viaduto proposto para Av. Raul Barbosa] chegava até o posto de saúde, era muito... impacto gigantesco. Aí a gente fez várias reuniões também na área pra falar sobre a obra. E a gente sempre buscava alternativa pra a obra, né? Dava para prefeitura alternativa, como a gente fez alternativa do próprio projeto [do VLT], né? Que ‘se esse viaduto não tivesse essa alça’, ‘se ele fosse mais elevado’, Aí foi... um menino que estudava [engenharia de transportes] desenhou projeto e a gente foi, e mostrou o projeto pra prefeitura. [...] Aí a nossa proposta não foi aceita, mas a prefeitura é... abriu o leque, assim, para que a gente pudesse repalpar no projeto aí, então, não teve a alça, né? E foi construída, e o impacto

---

<sup>24</sup> Nome fictício para moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 08 de dezembro de 2022.



que era de 300 foi para 11. Então, é... muito significativa, né? A nossa participação nessa decisão também.” (Joana, 2022)

No lugar de dois níveis de viaduto, o novo projeto passaria a acoplar uma rotatória a um viaduto. Dessa forma, das 363 casas e CDI que seriam removidos com a proposta inicial, o número foi reduzido para 11 casas (Freitas, 2017). Contudo, visto a inviabilidade da obra estar pronta para a Copa do Mundo FIFA de 2014, ela foi desvinculada desta ação. Entretanto, a partir do novo projeto, ela foi iniciada em sequência.

**Figura 22:** Vista da Av. Raul Barbosa, com Lagamar a direita | Fonte: “Viaduto da Raul Barbosa faz transporte coletivo de Fortaleza ganhar 167,6% em velocidade”, site Infraestrutura- Prefeitura Municipal de Fortaleza | Acesso em 01 de maio de 2023 ([Viaduto da Raul Barbosa faz transporte coletivo de Fortaleza ganhar 167,6% em velocidade](#))



Nesse processo, destaca-se, apesar da perda de um importante equipamento para comunidade na época, a potente organização e mobilização para evitar centenas de remoções. Com isso, os moradores observam certa vitória nesse processo. Eles costumam colocar a relevância de possuir um Conselho Gestor para conseguir construir espaços, ainda que com muita luta, para negociação, tendo essa instância participativa por ser uma Zona Especial de Interesse Social.

### Resistência à tentativa de reintegração de posse na Salgadeira

A Salgadeira é uma ocupação no Lagamar, situada ao sul do canal que atravessa a comunidade (Mapa 06). Ela tem sua origem com a ocupação de um imóvel privado em 2014. O Caderno de Diagnóstico e Plano Urbanístico do Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS Lagamar (UECE, 2020) indica que a Salgadeira apresenta vias com largura menor de 1,25m, sem ligação a redes de água e de esgoto, e presença de casas com riscos estruturais.

**Figura 23:** Imagens aéreas sequenciais de diferentes anos do território da Salgadeira e sua ocupação I

Fonte: Google Earth, 2023 | Elaboração da autora





**Mapa 06:** Salgadeira, no Lagamar I Fonte: Dados da autora. IPLANFOR, 2019. PLHIS-For, 2012. Google Satélite. - Fortaleza em Mapas (acesso 04/02/2024) | Elaboração da autora



De acordo com Barbosa, Souza e Azevedo (2020, p. 49732), “logo após a ocupação, o dito proprietário do imóvel ajuizou ação de reintegração de posse com pedido de tutela de urgência antecipada, para que fosse concedida liminar que possibilitasse a remoção das pessoas do local”. Contudo, à época, a comunidade ainda chegou a contestar, e a petição inicial, protocolada em abril de 2014, só foi deferida em janeiro de 2019. (Barbosa, Souza, Azevedo, 2020)

Com isso, em 2019, após cinco anos de ocupação, e com a comunidade já consolidada no local, os moradores da Salgadeira passaram a se rearticular com outros atores para garantir a permanência no local. As assessorias técnicas locais, com destaque para as assessorias jurídicas, passaram a organizar junto aos moradores as ações necessárias de incidência. Entre os apoiadores que a comunidade recebeu, destaca-se o Ministério Público, Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPE), Escritório de Direitos Humanos da Assembleia Frei Tito de Alencar, Fundação Marcos de Bruin, Centro de Assessoria Jurídica Universitária Popular (CAJU) e a Frente de Luta por Moradia por Moradia Digna.

Em sua participação na ação para suspender a liminar de reintegração de posse, a DPE acionou o município, solicitando o pronunciamento acerca da “existência de projetos de habitação de interesse social e sobre a existência de intervenções urbanísticas no território do Lagamar” (Barbosa, Souza, Azevedo, 2020, p. 49733). Essa estratégia foi fundamental, pois neste período estava em desenvolvimento o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Lagamar, o qual o Conselho Gestor local procurava reafirmar a importância de olhares específicos para regiões em situações de maior precariedade na comunidade, como a Salgadeira.

Assim, através do Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria (Nuham), a DPE solicitou uma audiência pública de mediação para “encontrar uma saída pacífica e vantajosa para as partes” (Notícias DPE, 2019). A audiência também contou com a participação do Ministério Público do Estado do Ceará, Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar, Procuradoria do Município de Fortaleza, Secretaria das Cidades do Estado do Ceará e Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), que informou que o PIRF da ZEIS Lagamar estava sendo elaborado, e que era uma das prioridades (Notícias DPE, 2019).

De maneira complementar, os moradores, junto às assessorias apoiadoras, procuraram se mobilizar no território, com o intuito de passar a informação para toda comunidade e fazer repercutir a organização local para evitar a reintegração.

Outro caminho de incidência, ainda que não tão contundente, foi através do processo de elaboração do PIRF da ZEIS Lagamar, entre 2019 e 2020. Inicialmente, os moradores da Salgadeira pouco participavam e dialogavam com o PIRF que estava sendo elaborado. Contudo, com as novas manifestações do processo, algumas moradoras começaram a estar em momentos específicos, inclusive debatendo sobre a questão das habitações para o Plano.

Nas propostas de intervenção, o Caderno de Diagnóstico e Plano Urbanístico situa a Salgadeira enquanto “Áreas com grande impacto do alargamento viário”, afirmando que devido a grande concentração de vias com largura menor que 1,25m, o alargamento delas impactaria uma grande quantidade de lotes e não promoveria a qualidade urbana, indicando então “remover a população para posterior realocação no mesmo local” (UECE, 2020, p. 183). Contudo, a partir das propostas de unidades habitacionais previstas, esse processo ainda geraria um déficit a ser contabilizado para a provisão habitacional (UECE, 2020).

Assim, foi suspenso o pedido de reintegração de posse da comunidade para a finalização dos trabalhos do PIRF. A ZEIS foi considerada um instrumento fundamental, uma vez que a defesa da permanência dos moradores se apoiou nela. Essa decisão foi pioneira em Fortaleza, pois, pela primeira vez no município, a ZEIS, junto a seus elementos de desenvolvimento, foram utilizados como motivo para suspender uma reintegração de posse.

“É importante pontuar que coube à Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPE) apontar, nos autos do processo, que a comunidade se localizava em uma ZEIS, o que trouxe elementos novos à discussão, anteriormente situada apenas no âmbito do direito civil. A atuação da DPE foi determinante para a prolação da decisão que suspendeu a liminar de reintegração de posse. O fundamento principal de tal decisão foi o fato de a comunidade se situar em uma ZEIS.” (Barbosa, Souza, Azevedo, 2020, p. 49733)

Ainda que o PIRF tenha sido um instrumento utilizado no debate jurídico e gerado uma mobilização em momentos e assuntos específicos, ele não foi capaz de garantir uma mobilização contínua e fortalecida com o tempo na comunidade. Ao mesmo tempo, destaca-se a importância das ações complementares de mobilização no território acionadas para publicizar as informações. Logo, apesar de distante das discussões sobre as ZEIS, alguns moradores conseguiram se apropriar e reconhecer o seu direito à permanência.

### 02.3 A luta pela permanência no Lagamar

As práticas realizadas no Lagamar apresentam as diferentes formas de resistência que os moradores têm acionado frente às diversas ofensivas que chegam no território. Além de ações específicas de ditos proprietários locais, destacam-se as movimentações realizadas pelo Estado, aliado a grupos dominantes. No âmbito da resistência, os moradores acionam diferentes estratégias, construindo ações de incidência tanto no campo institucional, quanto no desenvolvimento de atividades autônomas da comunidade.

Assim como na tentativa de reintegração de posse por José Capelo, na década de 1960, e mais recentemente na Salgadeira, a mobilização da comunidade e a busca por apoio externo foi essencial para garantir a permanência no local, ainda que bastante fragilizada no sentido das garantias legais em ambos casos. Contudo, é interessante observar os atores acionados. Primeiramente é fundamental ver a união dos moradores com o aparecimento da ameaça, e então, na década de 60, o apoio de destaque foi a Igreja Católica, com a Paróquia de São João do Tauape e os Missionários do Sagrado Coração, enquanto durante a tentativa de remoção da Salgadeira, a comunidade contou com apoio de diferentes grupos, como as instituições jurídicas, no caso do Ministério Público e Defensoria Pública do Estado do Ceará, apoio do Escritório de Direitos Humanos da Assembleia Frei Tito de Alencar, do grupo de extensão universitária jurídica Centro de Assessoria Jurídica Universitária Popular, além da organização de incidência local Fundação Marcos de Bruin, e da Frente de Luta por Moradia por Moradia Digna que tem sua atuação espalhada na cidade a partir de diferentes pautas. Isso mostra uma sensibilização ao longo dos anos para a pauta da moradia, em especial no campo jurídico, assim como a construção e fortalecimento de outros grupos de apoio, tanto a partir da universidade quanto por parte da sociedade civil engajada.

Além disso, é importante destacar os motivos apontados para uma não remoção nos dois casos. Na tentativa de José Capelo, observa-se uma certa comoção geral, mas em especial a falta de perspectiva do poder público em dar uma resposta. No caso da Salgadeira, o processo de elaboração do PIRF deu ao poder público algum tempo, contudo, é válido presumir uma falta de solução frente à questão habitacional das famílias, aspecto que incide na cidade como um todo. Dessa forma, nota-se que algumas problemáticas se mantêm ao longo dos anos, como a falta de uma política pública habitacional que consiga garantir moradia adequada à população, isto independente da forma que o processo acontece, seja a partir de um instrumento que procura

garantir a regularização fundiária e função social da propriedade, como a ZEIS, ou na ausência dele, mas com o direito dos moradores que já ocupavam uma terra há mais de 20 anos de permanecerem nela.

Ambas situações - atuação coletiva e falta de política pública habitacional - também tiveram reflexos nas tentativas de remoção para o alargamento da área de passagem do VLT e construção da Estação São João do Tauape e para a construção do Viaduto da Av. Raul Barbosa. Contudo, é importante ressaltar duas dimensões que foram proporcionais aos resultados obtidos: a primeira delas foi o impacto da obra, e a segunda a articulação construída. A construção do VLT, uma obra que atravessou a cidade e atingiu várias comunidades e moradores, teve maior repercussão e foi capaz de sensibilizar inclusive parte da sociedade que acompanhava a aflição das famílias. Já a construção do Viaduto, foi uma ação muito mais localizada, de impacto no Lagamar e seu entorno imediato ao sul. Em cada caso é possível observar diferentes reações, em diálogo com a proporcionalidade da intervenção. Na situação do VLT, além das várias formas de indenizações e recebimentos do aluguel social que foram conquistadas, as famílias conseguiram a promessa da construção de um conjunto habitacional nas proximidades de onde estavam sendo removidas. Ainda que pareça estar fora de uma ação próxima, até hoje isto é considerado uma vitória pelos moradores. Em relação à construção do Viaduto, observa-se uma incidência de menor repercussão, na qual o Conselho Gestor teve maior importância no diálogo com o poder público municipal que no caso do VLT. Contudo, em ambos os casos, os projetos foram modificados, no primeiro deles com um maior número de remoções, mas com a chamada urbanização, e no segundo com a redução dessas remoções. Apesar disso, os dois casos são apresentados para comunidade como vitórias e conquistas de um território de ZEIS.

Nesse sentido, é importante destacar o que a ZEIS tem se tornado para os moradores, tanto do Lagamar, quanto de Fortaleza que estão 'assegurados' por esse zoneamento especial. Aparentemente, em muitos casos, para além de um instrumento que possa garantir a melhoria da qualidade de vida dos moradores de determinado território, a ZEIS tem sido acionada enquanto um instrumento de garantia de permanência e participação social, capturado da própria institucionalidade para confrontá-la. No Lagamar, com a série de tentativas de remoção com os projetos planejados para a Copa do Mundo FIFA 2014, a comunidade se viu acuada, necessitando saber mais do que estava sendo organizado e intervir nas ações que chegariam. Dessa forma, o instrumento previsto na legislação e conquistado pelo Lagamar, de maneira



geral, legitimou as demandas do Conselho Gestor, a fala dos moradores e o conhecimento da comunidade. Isso, aliado ao histórico de luta do território, foi importante fator de respaldo das decisões locais.

De maneira recorrente, as moradoras mais antigas do Lagamar buscam relembrar da comunidade a partir do seu histórico de lutas. As diversas tentativas de remoção e, ao mesmo tempo, de resistência, são motivos de orgulho e apresentam hoje a comunidade com melhores condições físicas do que quando elas chegaram. Essas histórias, preservadas e repassadas pelas mulheres negras do Lagamar, foram construídas ao longo de um processo de formação e prática na luta, na qual elas contribuíam com seus saberes e construíam outros a partir da interação com a coletividade. Essas mulheres, forjadas na luta pela permanência e qualidade do seu território, fazem parte do que o Lagamar é hoje e guiam o Lagamar para as conquistas do amanhã. A autonomia e autogestão da comunidade construída a partir das suas ações proporcionou, de maneira dialética, a construção de sujeitos políticos que reconhecem e incidem para a melhoria do local e da cidade. Márcia<sup>25</sup> (2023) procura destacar na entrevista a participação majoritária das mulheres na mobilização comunitária. Para isso, ela relembra as ações desenvolvidas em conjunto:

“[...] então aqui nós [moradoras engajadas do Lagamar] tínhamos reuniões em todos esses lugares dessas periferias, aí juntava todo mundo naquele local, na quadra, aí era muito bom, era animado, o pessoal ia contar experiência vivida aqui, como foi, como que aconteceu, aí o pessoal começou a sentir a coisa diferente. Aí cada um fazia então na sua comunidade, não se espelhando na comunidade do Lagamar, mas sentiam que as mulheres estavam bem assim com a cabeça bem elevada, e aí pronto, começaram a ter reuniões diferentes.”  
(Márcia, 2023)

Apesar de parecer ser uma questão individual e muito pequena para mudanças significativas, esta é o tipo de transformação que geralmente não tem caminho reverso, que leva as pessoas a lutarem contra injustiças e se unirem a causas maiores. Geralmente são sementes para formação de outros sujeitos políticos, para as pessoas que conseguem escutar e se identificar em alguma medida com a condição do outro. Finalmente, são as bases para mudança. E, nesse caso, são predominantemente as mulheres negras da comunidade.

---

<sup>25</sup> Nome fictício para moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos, em 16 de março de 2023.

Trazer essas questões, retoma a necessidade de pensar na temporalidade que os processos de luta por diferentes direitos acontecem. Ainda que se tente colocar marcos específicos em cada situação, é importante observar que muitas ações seguem de maneira sequencial, as quais, geralmente, não são possíveis determinar os inícios ou finais. Contudo, a perspectiva do conflito é um importante parâmetro a ser analisado.

Dentro do processo de instituição e regulamentação do Lagamar enquanto ZEIS, pode-se compreender três momentos de conflitos que foram significativos para uma mobilização mais intensa na comunidade e para construção de outras formas de incidência: a não delimitação do Lagamar enquanto ZEIS no Plano Diretor de 2009, a obra do VLT e do Viaduto da Av. Raul Barbosa. Cada um desses momentos pode ser compreendido como um ponto de inflexão na luta pela permanência e melhoria da comunidade que demandaram outras formas de ação dos moradores. Contudo, ainda que se separe o conflito em três diferentes momentos, e, dessa forma, três diferentes processos, é necessário perceber que todos eles se alimentam dos mesmos acúmulos para traçar as estratégias de resistência, possuem grupos parecidos no jogo de forças, e têm fundamento similar para as desposseções. Assim, neste caso, ainda que os conflitos se diferenciem em ações, nomes, instâncias, as respostas procuradas estão na estrutura do planejamento ditado pelo capitalismo neoliberal, no qual o mercado imobiliário financeirizado, mediado pelo Estado, busca expandir seus espaços de acumulação na cidade.

Nesse sentido, é necessário perceber como a valorização do território, muitas vezes ligada a projetos específicos, procura viabilizar a remoção das comunidades. O caso das grandes obras para a Copa do Mundo FIFA 2014, por exemplo, ao mesmo tempo que foi fator para vetar o Lagamar de ser inserido como uma ZEIS, ainda em 2008, também viabilizou projetos como a construção do VLT Parangaba-Mucuripe e do Viaduto da Avenida Raul Barbosa que tiveram incidência direta na comunidade e consequências até anos mais recentes.

Observa-se que os impactos provocados deixam questões inacabadas e não resolvidas, como é o caso das famílias que ainda recebem o aluguel social pela construção do VLT e não tem suas moradias garantidas, ou mesmo a vagariedade na implementação das etapas seguintes das ZEIS e seus PIRFs, após anos de luta para efetivação das ZEIS em Fortaleza. Ainda que se possa sugerir um marcador temporal de início dessas lutas, as perspectivas de finalização ainda são bastante imprecisas.



Diante da luta dos moradores pela permanência, é possível colocar que três questões se sobressaem ao analisar as práticas autônomas de planejamento no Lagamar: (01) Atuação coletiva da comunidade; (02) Formação de sujeitos políticos; e, (03) Conflito como produtor de mudanças.

### **CAPÍTULO 03.** Práticas no Lagamar e formas alternativas de planejamento

O planejamento hegemônico, predominantemente aquele que parte do Estado, tem se mostrado ineficaz quando se trata de garantir a qualidade de vida dos moradores das comunidades fortalezenses, neste caso, representadas pelo Lagamar. As referências apresentadas ressaltam as propostas de remoções que são dadas como opções únicas, até que determinada mobilização da comunidade seja um fator de mudança. Além das tentativas de desterritorialização, as estratégias de desinformação, falta de diálogo, e as construções de narrativas que colocam a melhoria da cidade acima de qualquer intervenção local tem sido o padrão do Estado nas intervenções e despossessão dos territórios populares.

Na tentativa de reverter tais cenários, os moradores dessas comunidades procuram construir práticas autônomas, a partir de estratégias próprias, ações de incidência e enfrentamento desenvolvidos localmente, e, assim, produzir formas alternativas de planejamento que possam se contrapor àqueles que os exclui. Nesse sentido, a busca por chegar aos anseios dos moradores tende a produzir processos e produtos que se distanciam do método dominante de planejamento capitalista.

As teorias apresentadas a partir das perspectivas alternativas de planejamento têm procurado contribuir com essa discussão, que não é apenas conceitual, e apontar caminhos para construção de formas de planejamento alinhadas aos objetivos da população mais vulnerabilizada das cidades. Elas mostram referências globais, em especial a partir do Sul, mas buscam colaborar com as discussões localizadas. As convergências e divergências dessas teorias e práticas específicas podem incidir em pontos fundamentais para o desenvolvimento de ambos movimentos. Dessa forma, compreendendo que a prática pode alimentar e apontar lacunas nas teorias, procuramos utilizar seus elementos como a base para discussão.

Assim, como apresentado, as práticas autônomas no Lagamar revelam três questões que se sobressaem nas atividades comunitárias a partir das lutas por direitos: (01) Atuação coletiva da comunidade; (02) Formação de sujeitos políticos; e, (03) Conflito como produtor de mudanças. Dessa forma, busca-se discuti-las a partir das perspectivas alternativas de planejamento já apresentadas no primeiro capítulo e, assim, compreender como a prática pode contribuir com as discussões teóricas.

## Atuação coletiva da comunidade

A organização colaborativa, tanto interna, quanto junto a outros atores de fora da comunidade, tem permitido a construção de uma união que supera diversas diferenças frente às perspectivas de garantia do direito à cidade e à moradia. No Lagamar, as várias ações que a comunidade realizou, e que produziram certo efeito, são atividades coletivas, nas quais a diversidade de pessoas e, assim, de ideias, conseguiu impactar a partir da variedade e qualidade das propostas.

Sandercock (1998) desafia pensar para além de um planejamento protagonizado por um 'herói branco masculino', e dessa forma, atentar-se ao planejamento desenvolvido por grupos oprimidos que resistem às ações do planejamento estatal. As experiências no Lagamar demonstram que além do reconhecimento das atividades realizadas em conjunto na luta pela ZEIS, contra a remoção do VLT, ou do Viaduto da Av. Raul Barbosa, as decisões também partiam da coletividade - através de instâncias menores, como o Conselho Gestor, ou de espaços mais ampliados, como as Consultas Populares, Encontros da Comunidade ou Fórum da ZEIS. Laura<sup>26</sup> (2022), em entrevista, ressalta também a importância do encontro com outras comunidades e movimentos sociais de Fortaleza:

"[...] mais uma movimentação da cidade toda, e não só do Lagamar. Acho que isso é bem fortalecedor também. É muito fortalecedor também, né, você perceber que outros lugares também passam pelas mesmas coisas e que é importante todo mundo também ter essa visão do que é que está acontecendo dentro da cidade, para depois ir para o seu território, né? E ver o que que você pode fazer a partir dele e também a partir de outras lutas." (Laura, 2022)

Além de ressaltar o protagonismo dos moradores, é importante observar a atuação de apoiadores nas lutas territoriais em defesa do direito à cidade. Nessa perspectiva, destaca-se o apoio de movimentos sociais, universidades e assessorias técnicas. A partir de uma atuação engajada, esses outros agentes se comprometem diretamente com as disputas, e passam a contribuir com as demandas por uma sociedade mais justa. Logo, essa atuação integrada também é responsável pela formação de uma rede de atores, com diferentes conhecimentos, que passam a borrar supostas hierarquias a partir de uma construção coletiva.

---

<sup>26</sup> Nome fictício para antiga moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 14 de dezembro de 2022.

Nesse sentido, Davidoff (1965) implica profissionais do planejamento, os quais, compartilhando valores similares, atuarão em defesa da comunidade. Eles terão o papel de apoiar e desenvolver propostas múltiplas em busca de atender aos anseios da coletividade local. Vasudevan e Novoa (2021) trazem para o debate a perspectiva de uma atuação construída a partir de uma relação com as comunidades, compartilhando saberes, na qual o propósito central não será de servir ao profissional ou ao meio acadêmico, mas às demandas territoriais, contribuindo com o trabalho comunitário contínuo. Nesse sentido, elas procuram alertar que ainda que atentos e preocupados em desenvolver intervenções anticoloniais, será possível estar dentro de uma perspectiva eurocêntrica, que pode incomodar e gerar uma série de reflexões sobre as contradições nessas práticas (Vasudevan; Novoa, 2021).

No contexto das recentes mobilizações e ações contra as remoções, Tanaka, Oliveira e Coli (2022) apontam para a variedade de atores que podem compor as redes criadas.

“As redes contra as remoções mobilizaram um conjunto de agentes propiciando encontros entre organizações de moradores de bairros ameaçados, lideranças históricas de luta por moradia e pela reforma urbana, ONGs e militantes em defesa de direitos humanos, parlamentares de esquerda e novos ativistas.” (Tanaka; Oliveira; Coli, 2022, p. 96)

Além disso, eles destacam a atuação das comunidades e movimentos junto às assessorias técnicas, reforçando os diferentes níveis de relações que podem haver. Em determinados casos, observa-se situações nas quais a assessoria possui um maior domínio do processo de planejamento popular, contudo, em outras ocasiões, é possível observar maior controle da comunidade, e, ainda, é possível ver casos nos quais as assessorias e movimentos ocupam o mesmo papel (Tanaka; Oliveira; Coli, 2022). Essas relações aparecem de maneiras específicas, tanto em casos diferentes, quanto em tempos diferentes no mesmo caso.

Destacando a existência de particularidades em diferentes casos, o Lagamar, além de contar com forte união da comunidade nos diferentes momentos de conflito, também recebeu outros apoios. Além dos moradores, a comunidade também contou com o suporte de organizações de atuação local, como a Fundação Marcos de Bruin, e, em alguns momentos, de grupos da Universidade. Entretanto, é preciso destacar uma importante característica local, que é sua autonomia no planejamento do território. Com isso, tanto os moradores, junto às organizações locais, tinham muito controle das ações desenvolvidas, quanto o estado resolutivo da

comunidade afastava outros grupos e comunidades que pudessem se somar à resistência do Lagamar, apesar disso ter mudado um pouco mais nos últimos anos.

A atuação coletiva também tem permitido a construção de estratégias que têm fortalecido práticas próprias do território em contraposição a propostas impostas ao local. Com base na multiplicidade de saberes a partir dos diferentes conhecimentos em colaboração na busca por alternativas para a comunidade, são pensadas diversas ações de caráter inovador. MirafTab (2009, 2018) observa que o planejamento insurgente é imaginativo, no qual as atividades de cidadania insurgente oferecem esperança através de práticas alternativas, em um mundo no qual parece não haver outras além daquelas impostas.

Nos diferentes momentos de mobilização do Lagamar, as diversas ações construídas são reflexo do diálogo de saberes entre diferentes pessoas e grupos. Dessa forma, elas partem de referências das lutas antigas da comunidade, da observação do mundo atual para compreender onde é possível incidir, de apoiadores que estão na resistência da comunidade e possuem contribuições de outros casos, e, principalmente, da perspectiva de melhores condições socioespaciais. Assim, uma diversidade de atividades são mobilizadas, construindo uma mistura de ações, produtos e processos, onde diferentes estratégias são acionadas para manter a resistência local.

Para isso, a comunidade se vale tanto de instrumentos da própria institucionalidade, como o acionamento de leis que a resguarda através do judiciário e atuação em espaços participativos, como de construções autônomas através da realização de marchas, atos, passeatas e comunicações em redes sociais. Nesse processo, também é importante destacar a construção de um discurso de resistência, em geral, alinhado com a defesa de direitos.

Nesse sentido, MirafTab (2009, 2018) aborda a perspectiva dos *espaços convidados* e *espaços inventados*. Apesar das limitações em relação aos espaços convidados, visto ao longo das diferentes tentativas de diálogo do Lagamar com o poder público, a comunidade acredita que ele ainda é um espaço importante de disputa, e, assim como a autora, compreende que ele não exclui os espaços inventados. Tanaka, Oliveira e Coli (2022) destacam no cenário brasileiro a dificuldade de reconhecimento até mesmo dos espaços convidados, colocando a perspectiva de espaços transitórios, os quais, a partir de uma forte pressão da comunidade, são temporariamente abertos como um espaço de negociação. No caso do Lagamar, é possível observar a construção desse espaço transitório após a Grande Marcha da comunidade, que

buscava ser inserida no Plano Diretor Participativo de Fortaleza enquanto uma ZEIS. Além disso, ressalta-se a dificuldade que o Conselho Gestor teve de garantir seu direito como representação local, sendo, diversas vezes, deslegitimado e tratado como mais um espaço de presença obrigatória das secretarias dos órgãos públicos, que não se esforçam por efetivamente contribuir com a melhoria da comunidade.

Ao abordar as possibilidades que tinham frente à perspectiva de remoções com a passagem do VLT Parangaba-Mucuripe, Joana<sup>27</sup> (2022) coloca:

“Nosso diálogo era, é... se já sabia que não tinham como barrar a obra, (...) não é que a gente foi a favor da obra, mas também a gente não foi contra, a gente foi médio, mas assim, gente, a obra não vai deixar... a obra vai acontecer. A gente não tem como barrar isso, porque se já está acontecendo de lá e está acontecendo de lá, nós estamos no meio, não vai, vai passar por cima de tudo. Não, não... eu acho que essa não é uma estratégia de botar força. Eu acho que a melhor estratégia é a gente abrir o diálogo, porque vai passar por cima. Porque se a gente, se a gente perder a possibilidade do diálogo, a gente vai perder a possibilidade de fazer a coisa... do impacto ser menor, né? Então a gente viu, ‘não, já que vai acontecer, então a gente só não pode deixar acontecer de qualquer jeito’.” (Joana, 2022)

Com destaque para as questões apresentadas, a partir de mobilizações locais, diálogo com apoiadores, estratégias criativas e a construção de um planejamento múltiplo baseado nos anseios da comunidade, o Lagamar tem conseguido que a atuação coletiva seja um elemento essencial do seu planejamento comunitário, e, dessa forma, um possível caminho para garantir a resistência da comunidade.

### **Formação de sujeitos políticos**

Outro ponto central no planejamento que o Lagamar tem desenvolvido ao longo dos anos é a formação de sujeitos políticos. Na comunidade, predomina a atuação das mulheres, negras, que se formam com o processo de luta e também através dos ensinamentos das que já passaram por esses momentos. Assim, além do aprendizado prático, é possível observar a construção dessas teias geracionais que conseguem repassar e sensibilizar para a construção coletiva do território.

---

<sup>27</sup> Nome fictício para moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 08 de dezembro de 2022.



Em entrevista, Joana<sup>28</sup> (2022), uma moradora da comunidade, destaca em sua fala o reconhecimento da melhoria local através da atuação das mulheres mais velhas moradoras do território: “Então, eu cresci aqui. É... e eu fui vendo, né? Dentro desse tempo, a melhoria de estrutura do meu bairro, né, a partir de uma luta de umas mulheres ... que eu não conhecia também essas mulheres.” Sobre sua trajetória de engajamento com a luta pela melhoria do território e com as pautas da cidade e moradia em Fortaleza, ela ainda afirma que:

“Em 2009, quando eu chego na Fundação. Eu entrei para ser mobilizadora da ZEIS, né, porque a ZEIS... o Lagamar não era ZEIS, e aí a gente foi fazer um trabalho de base, de mobilização da comunidade, de rodas de conversa, explicar o que era ZEIS e tal. Eu não sabia muito o que era isso, mas eu fui aprendendo no caminhar, né? Até hoje a gente não sabe porque... é tão complexo, né? ... a partir daí eu me engajei na luta e nos movimentos, por esse lugar, por melhorar a condição de vida das pessoas (...)” (Joana, 2022)

Dessa forma, partindo de uma perspectiva coletiva para ‘individual-coletiva’, é importante destacar as raízes das lutas socioespaciais: as pessoas. Ao falar do sujeito, Paulo Freire (1987) refere-se àquele que supera uma falsa consciência do mundo, que o ato de agir e refletir vem de uma compreensão própria. Constituindo-se enquanto sujeito a partir da interação com outros sujeitos, há um processo constitutivo de auto identificação e, assim, podemos acrescentar aquelas associadas ao próprio território.

De maneira complementar, destaca-se a perspectiva do planejamento conflitual que afirma que sobre e a partir da conflituosidade “se constrói um novo sujeito planejador - um coletivo social, capaz de uma agência política na cidade” (Oliveira; Sánchez; Vainer, 2020, p. 36). Ao abordar o conflito como construção de sujeitos coletivos no espaço público, Vainer (2007) destaca:

“Com efeito, é a luta social, o conflito aberto o principal, senão o único, caminho através do qual grupos sociais dominados constituem-se enquanto sujeitos coletivos no espaço público - isto é, enquanto sujeitos políticos. Sem conflito, não podem os grupos e classes sociais dominados gerarem identidades, projetos coletivos, práticas coletivas, AÇÃO POLÍTICA.” (Vainer, 2007, p. 6)

---

<sup>28</sup> Nome fictício para moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 08 de dezembro de 2022.

Essa perspectiva se destaca tanto pela continuidade das lutas, quanto pelo seu registro. Ao abordar a invisibilidade da 'historiografia insurgente', Sandercock (1998) apela para que a história do planejamento desenvolvido pelas pessoas marginalizadas na sociedade possam ser preservadas, repassadas e narradas. Dessa forma, o efeito da prática e teoria se somam na importância dada à construção de sujeitos políticos.

Pode-se também sugerir que Miraftab (2009, 2018), ao destacar o planejamento insurgente com uma prática transgressiva no tempo, local e ação, coloca a história e memória dos processos em destaque, ressaltando a necessidade de que as ações partam dessa contextualização do território, intrínseca à vida dos moradores, e, dessa forma, tendendo a se afastar das teorias eurocêntricas, focando nas práticas do sul, e contribuindo com as concepções locais.

Ao ressaltar a formação de sujeitos políticos no processo de luta, busca-se também observar quem são. Dessa forma, é importante destacar o protagonismo que as mulheres, em especial as mulheres negras, têm tido nos processos de resistência no Lagamar. Além de serem a maioria nas lutas de resistência e referências locais, elas conhecem e entendem as demandas do território, articulam e participam dos espaços de construção coletiva de luta, e assumem responsabilidade pelas atividades e realização das ações definidas.

Assim como Sandercock, Miraftab também aborda as perspectivas de gênero no planejamento alternativo. Dessa forma, elas buscam compreender a produção social do espaço a partir de uma crítica que consegue demonstrar outros elementos que ficam invisibilizados quando não é pensada essa questão. A fim de trabalhar com autores que expandam a visão e saiam de uma perspectiva mais eurocentrada, Vasudevan e Novoa (2021) destacam estudos 'identitários', como de gênero, indígenas, queer, latino-americanos, etc, na perspectiva do planejamento pluriversal. Assim, os estudos buscam chamar a atenção e promover reflexões sobre outras situações inerentes ao planejamento, invisibilizadas pela sua perspectiva dominante que não aborda demandas de grupos específicos. Nesse sentido, também é importante destacar as contribuições das abordagens decoloniais e pós-coloniais para as mudanças de paradigmas.

Apesar da importância de ressaltar a formação da comunidade a partir das práticas da luta, é necessário destacar que, de maneira semelhante, as assessorias, estudantes universitários, e outros apoiadores engajados também são tocados nessas atividades. Através de um estado atuante desses sujeitos, o processo de aprendizagem e contribuição também é recebido e

fortalecido com participação militante. Dessa forma, destaca-se que a Universidade tem muito a aprender nos territórios populares, tanto quanto suas contribuições são valorizadas.

Assim, ainda que bem menos discutidas no campo do planejamento quanto em relação às ciências sociais, a perspectiva da formação de sujeitos políticos e suas construções identitárias são basilares para as ações de luta. Pois é dessa forma que as pessoas se compreendem implicadas nesses processos, passam a atuar no território, além de serem sementes em novos embates e para formação de outros sujeitos.

### **Conflito como produtor de mudanças**

Um dos elementos centrais das práticas foram as mobilizações construídas a partir das situações de conflito. Apesar das dificuldades vividas no território, como a falta de qualidade dos equipamentos e serviços urbanos, das infraestruturas e a ausência de espaços públicos livres e áreas verdes, os moradores demandavam as melhorias dessas condições de maneira recorrente, mas sem um padrão de ações mais intensas. Contudo, foram a partir das ameaças que chegavam que eles formavam uma grande mobilização e movimentação para planejar as formas de resistência.

As atuações a partir do planejamento advocatício (Davidoff, 1965) se intensificam com as situações de conflitos entre as comunidades locais e o mercado imobiliário. Isso levará tanto a uma outra forma de conceber o planejamento, como algo que pode ser realizado através do acompanhamento das próprias comunidades, com diversas possibilidades; quanto resultará em uma outra visão do planejador, como um sujeito que não é neutro em relação a produção socioespacial do território, dessa forma, repassa seus valores através dos projetos desenvolvidos e, junto à comunidade, atua como um defensor do plano e valores imbuídos nele.

Essa perspectiva de Davidoff se alinha em especial à atuação das assessorias no território; para o caso do Lagamar, destaca-se as universitárias. Além de se engajarem em perspectivas outras de planejamento, desenvolvidas junto às comunidades, as participações nos espaços coletivos sancionados e apresentações das propostas construídas se darão a partir da defesa do que foi produzido junto à coletividade, e que reflete os valores compartilhados.

O planejamento progressista local vai passar por implicações similares e, na perspectiva do planejamento progressista de base local, Angotti (2008) inclusive ressalta o conflito como um dos elementos chave desta perspectiva. Ele afirma que esse planejamento “emergiu de um

processo complexo e contraditório e em um ambiente político que é rico em conflitos<sup>29</sup>” (Ibid., p. 24, tradução da autora). Com isso, o autor destaca que as lutas não são por uma harmonia social idealizada, mas sim por justiça social.

Os conflitos aparecem com o mercado imobiliário, muitas vezes aliado ao poder político, e até mesmo na diversidade que tem dentro dele (mercado imobiliário), e entre as pessoas que estão na resistência. Nesse sentido, é importante destacar que Angotti (2008) afirma que tanto o conflito quanto a harmonia são condições para haver organização e o planejamento local. O planejamento local não é sugerido pelo mero desejo de construir um, mas por conta das lutas travadas pela necessidade das pessoas viverem em condições melhores. Normalizar que as comunidades não são um grupo homogêneo, também é essencial para compreender que determinados consensos no planejamento local ignoram algumas diferenças dessa diversidade.

Na perspectiva do conflito como produtor de mudanças, é necessário ressaltar as contribuições do planejamento conflitual. Como já apontado, a conflituosidade será base para as ações que se seguem (Oliveira; Sánchez; Vainer, 2020). Vainer (2007) destaca que além da formação de sujeitos políticos, o conflito também é gerador da ação política. A situação de conflito e os aspectos locais serão condicionantes para moldar as formas de intervenção e como o planejamento local será desenvolvido (Tanaka; Oliveira; Coli, 2022). Nessa situação, Tanaka (2017a) observa que existem perspectivas de avanços mas também outras limitações.

“O contexto de conflito, ao mesmo tempo em que cria as condições para que um coletivo se forme e constitua para si uma identidade política, impõe limitações temporais, que não permitem, por exemplo, a realização plena de um processo de educação popular, respeitando os tempos necessários para a troca de saberes e apropriação dos processos por todos os envolvidos.”  
(Tanaka, 2017a, p. 261)

No Lagamar destaca-se os conflitos tanto a partir de intervenções estatais quanto na tentativa de reintegrações de posse de supostos proprietários, em ambas situações é possível observar uma atuação maior do mercado imobiliário moldando a cidade. Nos diferentes casos, as ameaças externas foram estopim para as ações seguintes da comunidade, como a retirada do Lagamar enquanto ZEIS no Plano Diretor de 2009, as ações de remoção para a construção do viaduto da

---

<sup>29</sup> Texto original: “emerged out of a complex and contradictory process and in a political environment that is rich in conflict.” (Angotti, 2008, p. 24)

Av. Raul Barbosa e passagem do VLT Parangaba-Mucuripe, assim como as tentativas de reintegrações de posse ainda na década de 1960 e, mais recentemente, na Salgadeira. Amanda<sup>30</sup> (2022), em entrevista, destaca a efervescência que o território estava vivendo com as várias intervenções ocorrendo de maneira contínua

“Tudo ao mesmo tempo, e foi até importante, porque acabou animando as pessoas para lutar. Porque naquele primeiro ano da ZEIS, o debate era, vamos lutar pela ZEIS porque a gente vai ganhar o papel da casa. E aí, é... veio a Copa do Mundo e a resistência contra as remoções, né? Então aquele mesmo espírito de lutar pela casa era também o espírito de lutar contra as remoções [...] já está todo mundo muito no gás, né? Pois é. Nos primeiros cinco anos de muita luta, muita luta mesmo, e era todo... no Lagamar respirava ZEIS.” (Amanda, 2022)

A organização, atividades e estratégias escolhidas para as lutas foram variadas, e dependeram de fatores como a mobilização comunitária, a construção de uma rede colaborativa, as demandas a serem realizadas, as ações dos grupos dominantes, entre outras questões em cada momento. Nos casos apresentados, é importante dizer que o planejamento contou com o estudo do contexto local, das brechas deixadas e da força da comunidade para a definição e realização das ações.

Diante de um contexto geral, nos diferentes casos, é difícil definir e quantificar as vitórias ou derrotas da comunidade. O caso é que até hoje o Lagamar é referência de luta, assim como um território formador de importantes lideranças na cidade.

---

<sup>30</sup> Nome fictício para antiga moradora da comunidade Lagamar. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 07 de dezembro de 2022.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS.

As práticas apresentadas a partir do caso do Lagamar, em Fortaleza/CE, serviram para construir uma base de elementos importantes para discutir o planejamento alternativo. As diversidades apontadas, já em um primeiro momento, demonstraram uma variedade de abordagens, como planejamento progressista local, advocatício, insurgente, conflitual e pluriversal, que provavelmente não se alinhariam plenamente com as experiências desenvolvidas no Lagamar e apresentadas neste trabalho. Com a tentativa de identificar as relações, essa hipótese foi confirmada e, com isso, abre-se mais um enorme campo de discussão para as possíveis contribuições que as práticas podem fornecer às teorias.

A diversidade de atuação na comunidade mostrou possibilidades de planejar o território por pessoas que são historicamente excluídas dos espaços oficiais de decisão. Contudo, essas ações costumam não se enquadrar nas práticas do que se convencionou denominar de planejamento urbano. Considerando as tentativas, cada vez mais comuns, de tornar visíveis essas narrativas, as perspectivas dos planejamentos alternativos têm proporcionado importantes desdobramentos na produção teórica sobre o planejamento urbano.

Com a identificação e discussão sobre as contribuições de práticas autônomas de planejamento no Lagamar para o campo de conhecimento de formas alternativas de planejamento, é possível observar que determinados conceitos se aproximam, enquanto outros se afastam. O planejamento estatal, aliado às pressões imobiliárias na cidade na busca por ampliar seus espaços de acumulação, segue em descompasso com os anseios do território. Nos diferentes momentos de intervenções, nos casos apresentados, a comunidade procurou atuar no sentido de conter as tentativas de remoção e buscar formas de melhorias para o território.

Ao abordar as três questões que se sobressaem nas ações de resistência no Lagamar é possível destacar as convergências, mas, tão importante quanto, as ausências. No tópico específico da *atuação coletiva da comunidade*, identifica-se nas diferentes teorias as relações dos territórios ameaçados com outros grupos, a maneira como eles se associam e as contribuições que são fornecidas. Contudo, ainda há pouca repercussão na literatura sobre o processo interno de formação e fortalecimento comunitário, tornando necessário um olhar mais atento para as relações de dentro da comunidade e das construções internas.



Quanto à *formação de sujeitos políticos* é perceptível o distanciamento do assunto das concepções de planejamento e a aproximação de áreas como as ciências sociais. É importante reforçar essa questão para o planejamento no intuito de tornar compreensível a perspectiva basilar que tem a formação de sujeitos políticos para o processo de luta local. Abordagens que partem da decolonialidade e pós-colonialidade trazem aspectos importantes para contribuir nesse diálogo com o planejamento. As perspectivas de dominação e opressão, para além da classe, integrando as questões raciais, étnicas, de gênero, sexualidade, entre outras, estão presentes de maneira indissociáveis para superação das injustiças socioespaciais.

Finalmente, ao tratar do *conflito como produtor de mudanças* é perceptível duas contribuições teóricas importantes: o planejamento progressista de base local e o planejamento conflitual. Em especial o planejamento conflitual, que está bastante alinhado a essa perspectiva, alcança diferentes casos abordados. Ele consegue orientar os processos de resistência para os momentos que aparecem como os ápices em determinadas condições, e retratar, a partir do conflito, como as ações se desdobram e resultam em situações parciais de avanços e limitações. Apesar disso, nem todos os tipos de planejamento são formados essencialmente pelo conflito. Alguns podem apresentar o conflito em determinados momentos, com o arrefecimento dessa condição ao longo do tempo; enquanto outros casos podem nem mesmo trazer esse conflito tão 'explícito', apesar das situações de violação de direitos, como a falta de qualidade de equipamentos e serviços urbanos, ou infraestrutura e espaços públicos.

Com isso, torna-se ainda importante questionar em que medida as práticas apresentadas conseguem avançar em relação às perspectivas de planejamento hegemônico. Tendo a reconhecer que as ações apresentadas desestabilizam, ainda que localmente e por um curto espaço de tempo, as relações de dominação e opressão; que elas conseguem aproveitar as brechas do sistema capitalista para alcançar, ainda que de maneira reduzida, seus espaços de direito e, aos poucos, serem sementes da revolução.

Dessa forma, nas diferentes práticas apresentadas, observa-se a perspectiva de uma atuação de produção do território que parte dos moradores nas definições de ações necessárias e objetivos a serem alcançados. Essas construções dialogam com a perspectiva de alternativas de planejamento, e reafirmam a capacidade planejar de baixo-para-cima. Retomar a luta histórica do Lagamar a partir da lente do planejamento possibilitou analisar dimensões estruturantes dessa prática e contribuir com os estudos teóricos do planejamento urbano e territorial.

## REFERÊNCIAS.

ANGOTTI, Thomas. **New York for sale: community planning confronts global real estate**. The MIT Press, 2008.

AVELAR, Juliana Nogueira. **Travessias “no Social”: política, cidadania e disputas no Universo Jovem do Lagamar**. 2012a. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012a. Disponível em: [JULIANA NOGUEIRA AVELAR TRAVESSIAS “NO SOCIAL”: POLÍTICA, CIDADANIA E DISPUTAS NO UNIVERSO JOVEM DO LAGAMAR](#). Acesso em: 30 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Lutas sociais no Lagamar: demarcando diferenças e constituindo identidades juvenis. *In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE E PRÉ-ALAS DO BRASIL*, 15., 4-7 set. 2012b, Teresina. **Anais** [...] Teresina: UFPI, 2012b. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/41262/1/2012\\_eve\\_jnavelar.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/41262/1/2012_eve_jnavelar.pdf) Acesso em: 30 de março de 2023.

BARBOSA, Guilherme Bezerra; SOUZA, Natália Brito e; AZEVEDO; Laryssa Figueiredo. As zonas especiais de interesse social na judicialização de conflitos fundiários em Fortaleza: breves apontamentos sobre os casos Vila Vicentina e Salgadeira. **Brazilian Journal of Development**, vol. 6, nº 7, p. 49720 - 49738, jul, 2020. ISSN 2525-8761. DOI: 10.34117/bjdv6n7-572. Disponível em: [As zonas especiais de interesse social na judicialização de conflitos fundiários em Fortaleza: breves apontamentos sobre os casos Vila Vicentina e Salgadeira / Special areas of social interest in the judicialization of land conflicts in Fortaleza](#) Acesso em: 30 de março de 2023.

BASTOS, José Romário Rodrigues. **Combates por justiça e direitos: história da luta pela terra no Ceará (1950-1964)**. 2021. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em História, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/60068/5/2021\\_tese\\_jrbbastos.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/60068/5/2021_tese_jrbbastos.pdf) Acesso em: 30 de março de 2023.

BEARD, Victoria A. Learning Radical Planning: The Power of Collective Action. **Planning Theory**, vol. 2, nº 1, p. 13 - 35, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095203002001004> - Disponível em: [Learning Radical Planning: The Power of Collective Action - Victoria A. Beard, 2003](#) Acesso em: 24 de abril de 2023.

BRASIL, Amíria Bezerra. Plano ou Projeto? As ZEIS de Fortaleza no contexto do planejamento estratégico. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO*, 3., 2014, São Paulo. **Anais Eletrônicos** [...] São Paulo: ENANPARQ,

2014. Disponível em: Plano ou Projeto? As ZEIS de Fortaleza no contexto do planejamento estratégico Acesso em: 30 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. 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**, vol. 13, e20200341. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200341>. Disponível em: Os conflitos pelo Direito à Cidade em Fortaleza: disputas entre a visão estratégica da cidade e a regulamentação das ZEIS Acesso em: 30 de março de 2023.

DAVIDOFF, Paul. ADVOCACY AND PLURALISM IN PLANNING. **Journal of the American Institute of Planners**, vol. 31, nº 4, p. 331 - 338, 1965. DOI: 10.1080/01944366508978187 - Disponível em: ADVOCACY AND PLURALISM IN PLANNING Acesso em: 24 de abril de 2023.

ESCOBAR, Arturo. Planejamento. *In*: SACHS, Wolfgang (org.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Editora Vozes, 2020. p. 211 - 228.

FERREIRA, Filipe Possa. **O Estado no capitalismo contemporâneo: uma composição teórica**. XXII Encontro Nacional de Economia Política, 2016.

FORSYTH, Ann. Editorial What Is Planning? A Guide for Submitting Authors. **Journal of the American Planning Association**, vol. 88, nº 1, p. 1 - 2, 2022. DOI: 10.1080/01944363.2021.1995286 - Disponível em: Full article: What Is Planning? Acesso em: 24 de abril de 2023.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Município. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 0076, de 18 de março de 2010**. Institui a Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1) do Lagamar, composta por faixas de áreas dos Bairros São João do Tauape e Alto da Balança e dá outras providências. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Município. 2010.

\_\_\_\_\_. Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor) - **Produto V: Proposta Final do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS-For (complementada e revisada)**. Fortaleza, Ceará. Janeiro, 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 13.241, de 21 de outubro de 2013**. Institui o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Município. 2013. Disponível em:

<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=8d43558d-e24b-48ac-9003-abe658643552>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 13.827, de 14 de junho de 2016.** Dispõe sobre a instituição da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Município. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 13.954, de 12 de janeiro de 2017.** Dispõe sobre prorrogação do prazo de vigência da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e dá outras providências. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Município. 2017. Disponível em: [Dispõe sobre prorrogação do prazo de vigência da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social \(ZEIS\) e dá outras providências](#). Acesso em: 12 de fevereiro de 2024.

\_\_\_\_\_. Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) - Diretoria de Articulação e Integração de Políticas (DIART). **RELATÓRIO DA COMISSÃO DE PROPOSIÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA REGULAMENTAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS.** Fortaleza, Ceará. Janeiro, 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 17ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol. 6, nº 1, p. 109 - 125, jan./abr. 2014. Disponível em: [Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira](#) Acesso em: 30 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Megaeventos e informalidade urbana: o caso do Lagamar em Fortaleza. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais Eletrônicos** [...] Belo Horizonte: ENANPUR, 2015. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2102/2081> Acesso em: 30 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. **Journal of Urban Affairs**, vol. 39, nº 7, p. 953 - 969. 2017. DOI: 10.1080/07352166.2017.1328974. Disponível em: [Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil](#) Acesso em: 30 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil. **City**, vol. 23, nº 3, p. 285 - 305, 2019. DOI: 10.1080/13604813.2019.1648030 - Disponível em: [Insurgent planning?: Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil: City: Vol 23, No 3 \(tandfonline.com\)](#) Acesso em: 21 de março de 2023.

FRIEDMANN, John. **Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action**. New Jersey: Princeton University Press, 1987, p. 03 - 48.

GOMES, Marília Passos Apoliano. O Lagamar e a cidade: novos e velhos desafios dos movimentos sociais urbanos. *In*: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE E PRÉ-ALAS DO BRASIL, 15., 4-7 set. 2012, Teresina. **Anais [...]** Teresina: UFPI, 2012. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/41285/1/2012\\_eve\\_mpagomes.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/41285/1/2012_eve_mpagomes.pdf) Acesso em: 30 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. **A Cidade em disputa: a trajetória de um movimento social**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: [UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ CENTRO DE HUMANIDADES DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA](#) Acesso em: 30 de março de 2023.

GONDIM, Linda Maria de Pontes; GOMES, Marília Passos Apoliano. O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis Lagamar (Fortaleza-CE). **Cadernos Metrópole**, vol. 14, nº 28, p. 507 - 527, jul./dez., 2012. Disponível em: [O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar \(Fortaleza-CE\) | Cadernos Metrópole](#) Acesso em: 30 de março de 2023.

IPLANFOR. **Relatório das ZEIS: Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS**. 2015. Fortaleza 2040. Disponível em: [relatório das zeis](#). Acesso em: 12 de fevereiro de 2024.

LIMEIRA, Laíssa Vitória da Silva. **Conflitos fundiários urbanos em Fortaleza, Ceará: o poder público e a comunidade na ZEIS do Lagamar**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Graduação em Geografia, Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2020.

LIMONAD, Ester. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando? *In*: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (orgs.). **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 71 - 102.

\_\_\_\_\_. Planejar por quê? *In*: LIMONAD, Ester; MONTEIRO, João C.; MANSILLA, Pablo (orgs.). **Planejamento territorial: reflexões críticas e perspectivas**. 1. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021. p. 16 - 44.

LIMONAD, Ester; RANDOLPH, Rainer. Planejamento, um campo em busca de um domínio. *In*: D'OTTAVIANO, Camila; MEDEIROS, Sara Raquel F. Q. (orgs.). **Planejamento urbano e regional: ensino pesquisa e extensão**. Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional ANPUR, 2021. p. 15 - 43. - Disponível em: [Planejamento Urbano e Regional Ensino Pesquisa e Extensão – ANPUR](#) Acesso em: 24 de abril de 2023.

MIRAFATAB, Faranak. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. **Planning Theory**, vol. 8, nº 1, p. 32 - 50, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095208099297> - Disponível em: [Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South - Faranak Mirafatab, 2009](#) Acesso em: 24 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. Insurgent Practices and Decolonization of Future(s). *In*: GUNDER, Michael; MADANIPOUR, Ali; WATSON, Vanessa (eds.). **The Routledge Handbook of Planning Theory**. 1. ed. New York: Routledge, 2018. p. 276 - 288. Disponível em: [Insurgent Practices and Decolonization of Future\(s\) | 22 | The Routled](#) Acesso em: 24 de abril de 2023.

MONTEIRO, Sandra Paula Evaristo. **Projeto Vila do Mar no Grande Pirambu: avanços e retrocessos**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: [Repositório Institucional UFC: Projeto Vila do Mar no grande Pirambu: avanços e retrocessos](#). Acesso em: 11 de fevereiro de 2024.

**Movimento ZEIS Lagamar** (BLOG). Fortaleza, Ceará, Brasil, jan./2010 - fev./2011. Disponível em: [Movimento ZEIS Lagamar](#) Acesso em: 30 de março de 2023.

**Notícias - Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará** (SITE). Defensoria participa audiência que suspendeu remoção de comunidade no Lagamar. Publicado em 3 de junho de 2019. Disponível em: [Defensoria participa audiência que suspendeu remoção de comunidade no Lagamar](#) Acesso em: 30 de março de 2023.

OLIVEIRA, Fabrício Leal. Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes das administrações públicas brasileiras. *In*: OLIVEIRA, Fabrício Leal; CARDOSO, Adauto Lúcio; COSTA, Heloísa Soares de Moura; VAINER, Carlos Bernardo (org.). **Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Leal; SÁNCHEZ, Fernanda; VAINER, Carlos. Planejamento conflitual na Cidade Olímpica. A experiência da Vila Autódromo, Rio de Janeiro. **Revista Crítica Urbana**, vol. 3, nº 14, p. 34 - 39, 2020. Disponível em: [PLANEJAMENTO CONFLITUAL NA CIDADE OLÍMPICA.](#) Acesso em: 30 de março de 2023.



PEQUENO, Renato. Experiência da assistência técnica no curso de arquitetura e urbanismo UFC: o direito à arquitetura na implementação de zonas especiais de interesse social em Fortaleza. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3., 2014, São Paulo. **Anais Eletrônicos** [...] São Paulo: ENANPARQ, 2014. Disponível em: [Experiência da assistência técnica no curso de arquitetura e urbanismo UFC](#) Acesso em: 30 de março de 2023.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metrópole**, vol. 14, nº 28, p. 485 - 505, jul./dez., 2012. Disponível em: [Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza | Cadernos Metrópole](#) Acesso em: 30 de março de 2023.

ROY, Ananya. Who's Afraid of Postcolonial Theory?. **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 40, p. 200 - 209. 2015. DOI: 10.1111/1468-2427.12274.

SANDERCOCK, Leonie. Introduction: Framing Insurgente Historiographies for Planning. *In*: \_\_\_\_\_. (ed.). **Making the invisible visible: a multicultural planning history**. California: University of California Press, 1998. p. 01 - 33.

SANTOS, Marcela Monteiro dos. Diversidade territorial em ZEIS fortalezenses: um paralelo entre Lagamar e Bom Jardim. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 19., 2022, Blumenau. **Anais Eletrônicos** [...] Blumenau: ENANPUR, 2022. Disponível em: [Anais do XIX ENA – ANPUR](#). Acesso em: 12 de fevereiro de 2024.

SANTOS, Milton. Tradução de Maria Irene de Q. F. Szmrecsányi. **Economia espacial: críticas e alternativas**. Coleção Economia e Planejamento. Série "Teses e Pesquisas". São Paulo: Editora HUCITEC, 1979.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Social movements as 'critical urban planning' agents. **City**, vol. 10, nº 3, p. 327 - 342, 2006. DOI: 10.1080/13604810600982347 - Disponível em: [Social movements as 'critical urban planning' agents: City](#) Acesso em: 24 de abril de 2023.

TANAKA, Giselle. **"Planejar para lutar e lutar para planejar": Possibilidades e Limites do Planejamento Alternativo**. 2017a. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017a.

\_\_\_\_\_. Planejamento e Conflitos Sociais: reflexões a partir das lutas urbanas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017b, São Paulo. **Anais Eletrônicos** [...] São Paulo: ENANPUR, 2017b.

Disponível em: [ST 10 Planejamento e Conflitos Sociais: reflexões a partir lutas urbanas | Anais ENANPUR](#) Acesso em: 24 de abril de 2023.

TANAKA, Giselle; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; COLI, Luis Régis. Planejamento autônomo e ação política na produção da cidade: movimentos, mobilizações e direito à cidade no Brasil contemporâneo. In: RIZEK, Cibele Saliba; ALMEIDA, Lindijane (orgs.). **Movimentos sociais na cidade e no campo: olhares e questões contemporâneas**. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2022. p. 95 - 125.

Universidade Estadual do Ceará (UECE). **Diagnóstico e Plano Urbanístico - Zona Especial de Interesse Social Lagamar**. Fortaleza, CE, 2020. Disponível em: [ZEIS Lagamar - Zonas Especiais de Fortaleza](#) Acesso em: 30 de março de 2023.

VAINER, Carlos. Disseminating 'Best Practice'? The colonality of urban knowledge and city models. In: PARNELL, Susan; OLDFIELD, Sophie (eds.). **The Routledge handbook on cities of the Global South**. 1. ed. London: Routledge, 2014. p. 48 - 56. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203387832-7/disseminating-best-practice-carlos-vainer> Acesso em: 24 de abril de 2023.

VAINER, Carlos. Sem título. Palestra no Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Salvador: GT Conflitos Fundiários Urbanos / Programa Nacional de Capacitação das Cidades / Conselho Nacional das Cidades / Ministério das Cidades, 6 a 8 de agosto de 2007. Disponível em: [1 Palestra do Prof. Titular Carlos Vainer no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Prom.](#) Acesso em: 24 de abril de 2023.

VASUDEVAN, Raksha; NOVOA, Magdalena. Pluriversal planning scholarship: Embracing multiplicity and situated knowledges in community-based approaches. **Planning Theory**, vol. 21, nº 1, p. 77 - 100, 2022. DOI: 10.1177/14730952211000384 - Disponível em: [Pluriversal planning scholarship: Embracing multiplicity and situated knowledges in community-based approaches - Raksha Vasudevan, Magdalena Novoa E., 2022 \(sagepub.com\)](#) Acesso em: 21 de março de 2023.

WATSON, Vanessa. The Case for a Southern Perspective in Planning Theory. **International Journal of E-Planning Research**, vol. 3, nº. 1, p. 23 - 37, january-march, 2014. DOI: 10.4018/ijep.2014010103 - Disponível em: [The Case for a Southern Perspective in Planning Theory | International Journal of E-Planning Research \(acm.org\)](#) Acesso em: 21 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Shifting Approaches to Planning Theory: Global North and South. **Urban Planning**, vol. 1, nº. 4, p. 32 - 41, 2016. DOI: 10.17645/up.v1i4.727 - Disponível em: [Shifting Approaches to Planning Theory: Global North and South | Article | Urban Planning](#) Acesso em: 24 de abril de 2023.

## **Entrevistas**

[Nomes fictícios para atuais e antigas moradoras da comunidade Lagamar]

**Entrevista 01:** Amanda, 2022. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 07 de dezembro de 2022.

**Entrevista 02:** Joana, 2022. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 08 de dezembro de 2022.

**Entrevista 03:** Laura, 2022. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos e Luciana Ximenes, em 14 de dezembro de 2022.

**Entrevista 04:** Márcia, 2022. Entrevista concedida a Marcela Monteiro dos Santos, em 16 de março de 2023.



